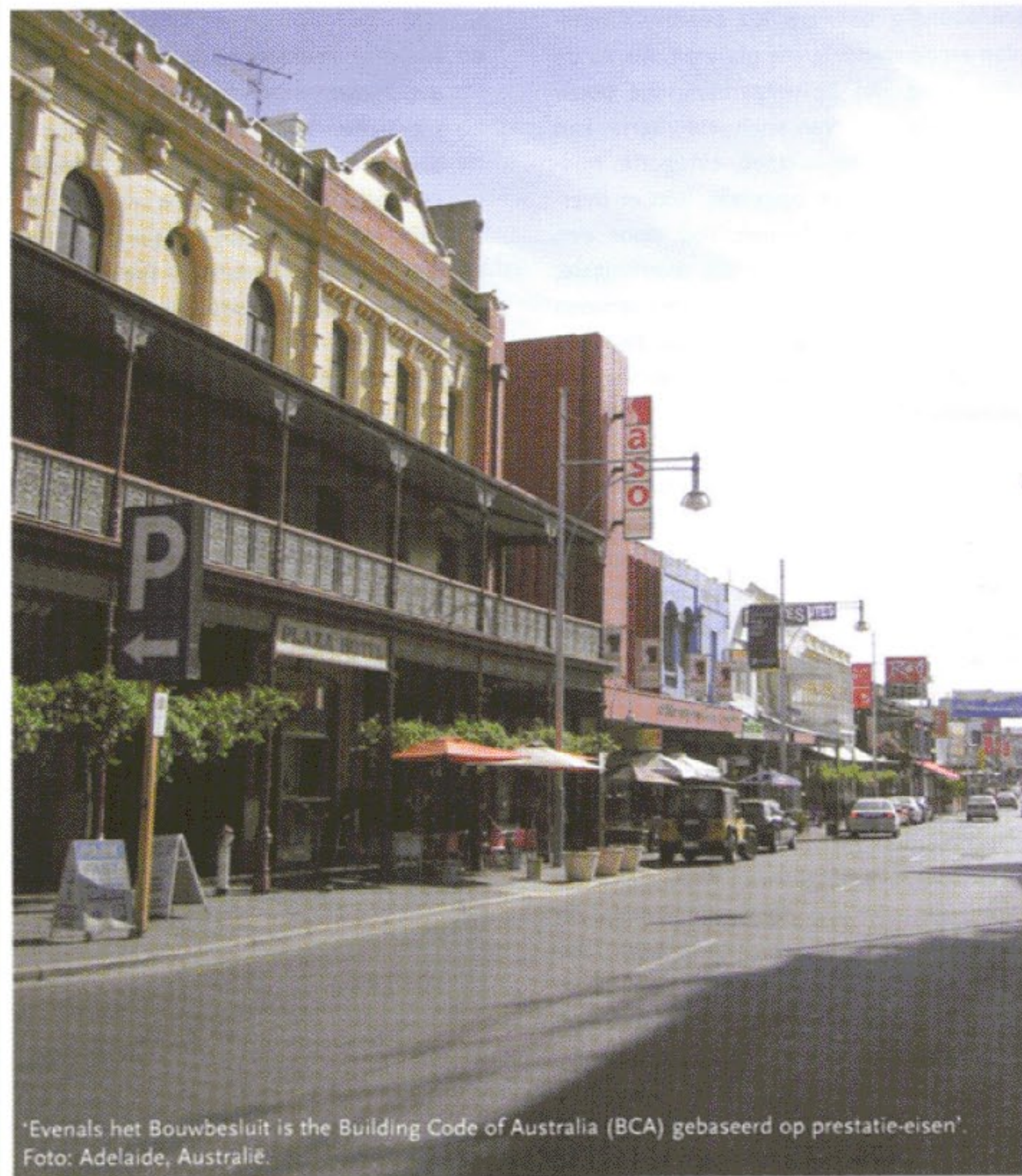


WAT KUNNEN WE LEREN VAN PRIVAAT BOUWTOEZICHT IN AUSTRALIË?

In dit blad zijn al vele artikelen verschenen over het hoe, wat en waarom van de Gecertificeerde Bouwbesluittoets (GB). In deze artikelen wordt echter niet of nauwelijks ingegaan op ervaringen met de GB. Dat kan ook niet aangezien er, op een aantal praktijkproeven na, nog weinig ervaring is opgedaan met de GB in de dagelijkse praktijk. Echter, in Australië vindt al sinds 1993 op vergelijkbare wijze de toetsing aan wettelijke bouwregelgeving van bouwplannen én werk in uitvoering plaats door geaccrediteerde private partijen: 'private certifiers'.

> HANDHAVING

TEKST JEROEN VAN DER HEIJDEN

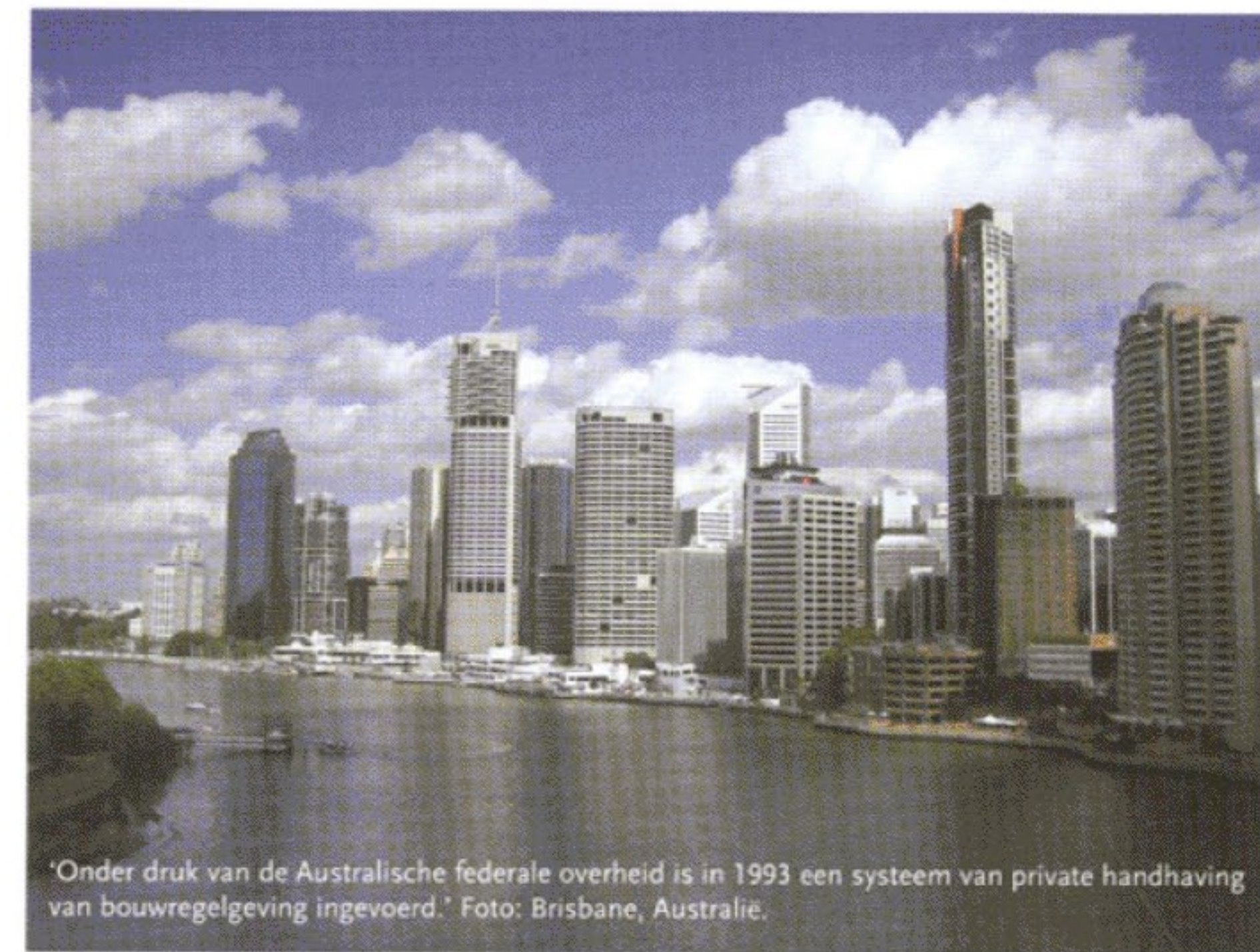


'Evenals het Bouwbesluit is the Building Code of Australia (BCA) gebaseerd op prestatie-eisen'. Foto: Adelaide, Australië.

De eerste vraag die wellicht rijst is: 'Kan de Australische situatie wel met de Nederlandse vergeleken worden?' Een belangrijke vraag. De betrouwbaarheid en geldigheid van de vergelijking maakt immers dat ervaringen opgedaan in Australië waarde hebben voor de Nederlandse situatie. Ik zal me beperken tot een beknopte vergelijking tussen de landen op twee zeer relevante onderdelen: het Australische systeem van bouwregelgeving en handhaving en dat van private certifiers.

OVEREENKOMSTEN

Evenals in Nederland bestaat in Australië een scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht. Australië kent in haar bestuurlijke opbouw gemeenten, een federale overheid en een tussenlaag: staten en territoria. Deze staten en territoria zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van regelgeving met betrekking tot de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid van de gebouwde omgeving. Voor heel Australië geldt een nationale set bouwregelgeving, the Building Code of Australia (BCA). De handhaving van deze BCA valt onder verantwoordelijkheid van de staten en territoria, die deze verantwoordelijkheid gedelegeerd hebben aan de gemeenten. Ook toetsing van bouwplannen aan omgevingseisen – zogenaamde 'zoning and planning regu-



'Onder druk van de Australische federale overheid is in 1993 een systeem van private handhaving van bouwregelgeving ingevoerd.' Foto: Brisbane, Australië.

lations', vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplaneisen – valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dan een overeenkomst tussen het Nederlandse Bouwbesluit en de BCA. Evenals het Bouwbesluit is de BCA gebaseerd op prestatie-eisen. Deze worden in de BCA exact gedefinieerd. Naast een omschrijving van het doel van de eis, functionele definitie, prestatieniveau (grenswaarde) en toetswijze (bepalingsmethode), zijn zowel geaccepteerde oplossingen als gelijkwaardigheidbepalingen opgenomen. Verder kent de BCA een opdeling in gebouwtypen, waarin analogie te vinden is met de 'functies' in het Bouwbesluit.

Een laatste overeenkomst: de GB en het systeem van private certifiers. Onder druk van de Australische federale overheid is in 1993 een systeem van private handhaving van bouwregelgeving ingevoerd. Hierbinnen kunnen personen, zowel zelfstandigen, werknemers van commerciële organisaties als gemeenteambtenaren, worden gecertificeerd als private certifier. Eenmaal geaccrediteerd mogen deze personen verschillende wettelijke taken met betrekking tot de handhaving van bouwregelgeving uitvoeren. Afhankelijk van de staat of territorium waar het systeem wordt ingevoerd kunnen dit zijn: plantoetsingen, wettelijk toezicht op de uitvoering, het stilleggen van de bouw, voor de rechter dagen van de overtreder en verstrekking van ver-

gunningen.

Certificatie-eisen zijn: opleidingsniveau, werkervaring, bezit van een persoonlijke aansprakelijkheidsverzekering, soms lidmaatschap van een beroepsorganisatie en voortdurende bijscholing. Er bestaan verschillende niveaus private certifiers gerelateerd aan het niveau aan het type bouwwerk dat mag worden getoetst; de mate van complexiteit van de bouwwerken is hierin bepalend. Waar het systeem in Australië is ingevoerd dienen gemeenten door private certifiers verstrekte toetsdocumentatie te accepteren als vervanging van eigen toetsing.

VERSCHILLEN

Nu de belangrijke verschillen. Deze betreffen het takenpakket van de private certifiers en de status van de certificerende en toezichthoudende organisaties; overheid of niet-overheid. Staten en territoria zijn niet verplicht het systeem van private certifiers in te voeren en als het systeem wordt ingevoerd bestaat er grote beleidsvrijheid met betrekking tot de inhoud. Door de verschillen tussen de staten en de territoria bestaan in Australië vijf systemen van private certifiers – vergelijkbaar met vijf mogelijke GB-varianten. De ervaringen met deze varianten kunnen ons veel leren over mogelijke gevolgen van de invoering van de GB in Nederland. Ik heb deze vijf varianten in Australië onderzocht op basis

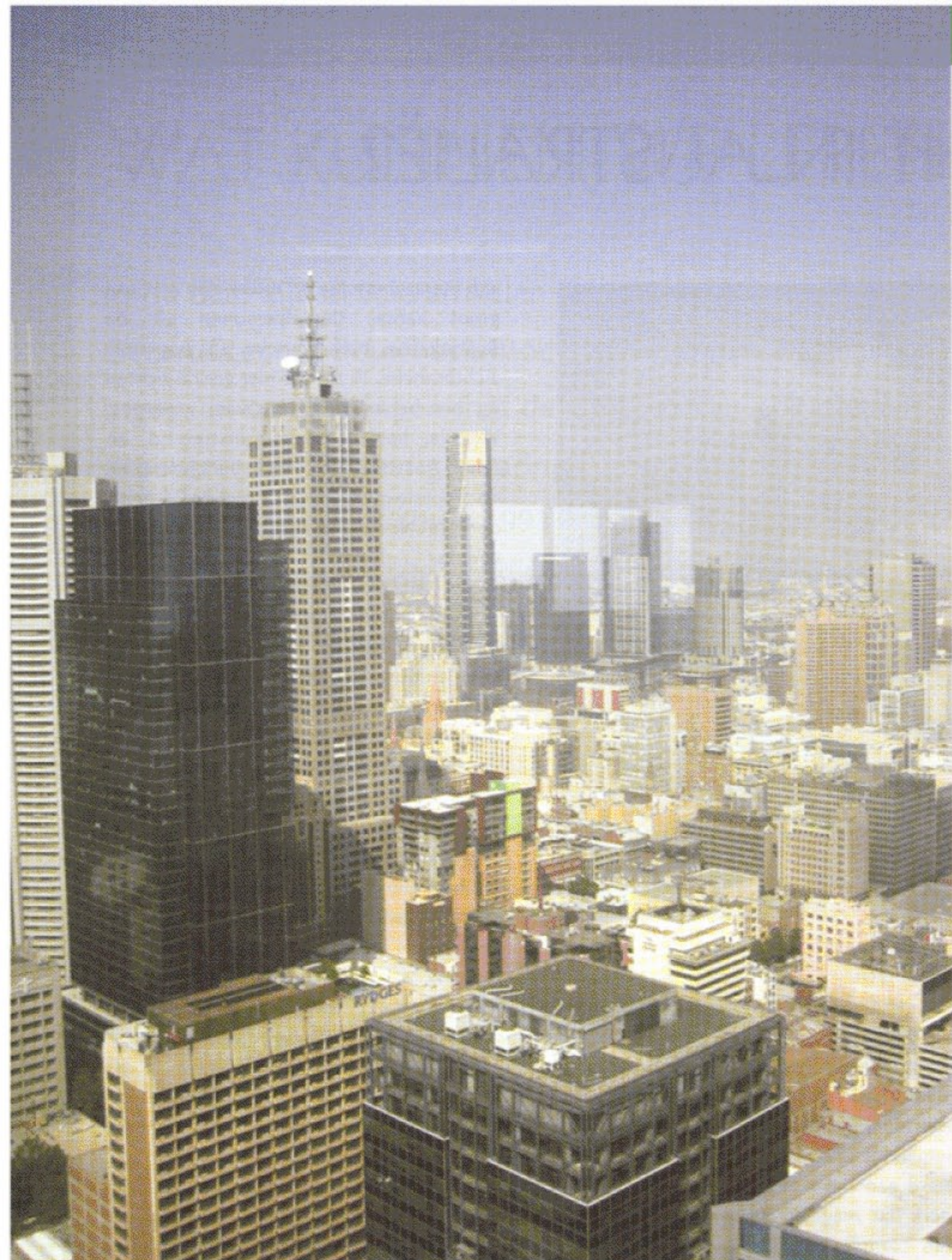
van literatuurstudie en interviews met een groot aantal sleutelpersonen uit de Australische bouwbranche en bouwtoezichtbranche. Ik zal me hier vooral richten op het behandelen van twee varianten: Victoria, het meest vooruitstrevend, en South-Australia, het meest behoudend en de grootste overeenkomst met de GB zoals deze in Nederland lijkt te worden ingevoerd.

Victoria en South-Australia

In Victoria hebben consumenten (individueel en organisaties) de keuze om private certifiers of gemeentelijk bouwtoezicht te betrekken bij het toetsen van bouwplannen, het wettelijk uitvoeringstoezicht en de verstrekking van bouw- en ingebruiknamevergunning. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie mag een bouwwerk in Australië over het algemeen niet in gebruik genomen worden voordat het gebouw na gereedkomen aan een finale toetsing aan de bouwregelgeving wordt onderworpen. Hiermee heeft de gebouweigenaar, als deze toetsing positief blijkt, een formele (schriftelijke) bevestiging dat het gebouw voldoet aan de regelgeving. De private certifiers worden gecertificeerd door en staan onder toezicht van de Building Practitioners Board, een onafhankelijk orgaan waarin zowel overheid als marktvertegenwoordigers deelnemen. In South-Australia (SA) bestaat slechts de keuze om private certifiers of gemeenten te betrekken bij het toetsen van bouwplannen. Vergunningverstrekking en het wettelijk uitvoeringstoezicht zijn taken van de gemeenten. De private certifiers worden geaccrediteerd door en staan onder toezicht van een overheidsorgaan.

EFFICIËNTIE

Op het eerste gezicht lijkt de invoering van private certifiers geen duidelijke verbetering in regelgeving te hebben opgeleverd. Wel blijkt dat er een tweedeling heeft plaatsgevonden. Professionele partijen in de bouw tonen een voorkeur voor toetsing door private certifiers en gewone burgers tonen een voorkeur voor gemeenten. Hiermee is nog een tweedeling ontstaan. Private certifiers toetsen complexe en commerciële bouwactiviteiten, gemeenten toetsen kleinere bouwactiviteiten. De voorkeur van professionals voor private certifiers komt ondermeer doordat private toet-



de geïnterviewden vertelde: 'Zolang private plantoetsing slechts een klein radertje is in de grote overheids-handhavingmachine, wordt elk voordeel van privaat bouwtoezicht teniet gedaan.'

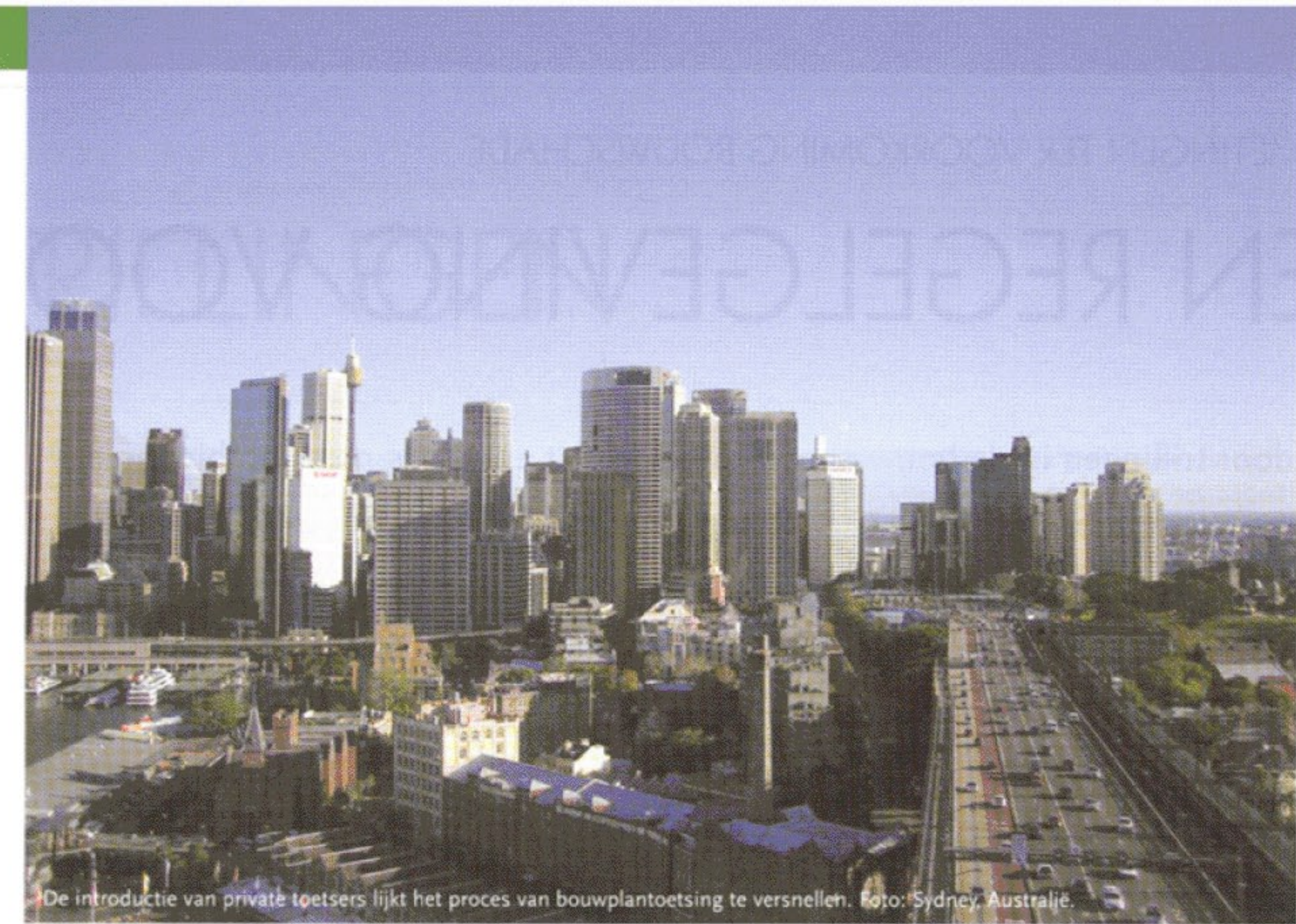
GELIJKE BEHANDELING

De legeskosten voor plantoetsing zijn gereguleerd voor gemeenten, maar niet voor private certifiers. Net als in Nederland dekken in Australië de gemeentelijke leges voor de toetsing van grote bouwactiviteiten deels verliesgevende toetsing van kleine of veelvoorkomende bouwactiviteiten (zie de in 2007 door VROM uitgegeven rapportage 'Bouwtoezicht bij veelvoorkomende bouwactiviteiten', door Jeroen van der Heijden, Henk Visscher en Frits Meijer van Onderzoeksinstituut OTB). Om winstgevende grote projecten te verwerven, vragen private certifiers lagere leges voor het toetsen van deze activiteiten dan gemeenten wettelijk mogen. Voor het toetsen van kleine bouwactiviteiten vragen private certifiers echter hogere (kostendeekkende) leges dan de gemeenten. Verder zijn professionals, in tegenstelling tot gewone burgers, in een betere positie om met private certifiers te onderhandelen over leges en service, omdat ze vaak meerdere opdrachten of lange werkrelaties kunnen bieden. Dit heeft er in Australië mede toe geleid dat professionals massaal kiezen voor de voor hen relatief goedkope private certifiers en gewone burgers kiezen voor het voor hen relatief goedkope traditioneel gemeentelijk toezicht. Bezien vanuit het kostenperspectief van de klant is het systeem van private certifiers en gemeentelijk toezicht niet gelijkwaardig toegankelijk voor professionals en gewone burgers en zijn vraagtekens te zetten bij een gelijke behandeling van beide groepen.

BETROUWBAARHEID

De betrouwbaarheid van het systeem blijkt een heet hangijzer. Private certifiers staan onder commerciële druk en hebben te maken met conflicterende belangen: enerzijds moeten ze het publiek belang dienen door zo goed mogelijk te toetsen, anderzijds moeten ze hun bedrijf draaiende houden en (vervolg) opdrachten verwerven. Uit interviews met zowel private certifiers als ambtenaren uit verschillende bestuurslagen bleek, dat sommige private certifiers hierdoor de wet sterk oprekken, zeer ruim interpreteren en soms ontduiken of overtreden.

Om de betrouwbaarheid van het systeem te garanderen staan de private certifiers onder toezicht. Private certifiers in Victoria



De introductie van private toetsers lijkt het proces van bouwplantoetsing te versnellen. Foto: Sydney, Australië.

lijken meer open te staan om informatie te verstrekken aan de Building Practitioners Board, dan private certifiers in South-Australia aan Planning SA. Private certifiers lijken de Building Practitioners Board, als onafhankelijk orgaan, te beschouwen als organisatie die in hun belang handelt. Planning SA, een overheidsorgaan, wordt door hen eerder als 'tegenpartij' beschouwd. Verder blijken private certifiers vooral beïnvloed te worden door maatregelen die verzekeringsverstrekkers kunnen nemen. Verzekeraars verhogen de persoonlijke premies van een private certifier als deze aansprakelijk wordt gesteld voor gemaakte fouten waardoor de verzekeraar een vergoeding uit dient te keren, of verzekeraars verhogen de collectieve premies van private certifiers als bepaalde typen fouten leiden tot veelvuldige uitkering van vergoedingen. Verzekeraars onderzoeken in vrijwel elk geval van aansprakelijkheidsstelling het werk van de private certifier in kwestie. Toezichtorganen kunnen hooguit steekproefsgewijs of periodiek private certifiers toetsen, maar hoe groter de steekproef, of hoe kleiner de periode, hoe hoger de kosten van het toezicht.

LESSEN VOOR NEDERLAND

Welke lessen zijn er nu te trekken voor de invoering van de GB in Nederland?

Effectiviteit

Op gebied van effectiviteit: verwacht geen wonderen. Toetsing blijft mensenwerk, of het nou door een gemeente-ambtenaar of

een private toetser wordt uitgevoerd. Wel valt verbetering op het gebied van complexe bouwactiviteiten te verwachten als deze door 'Gecertificeerde Bouwbesluittoetsers' worden beoordeeld.

Efficiëntie

De introductie van private toetsers lijkt het proces van bouwplantoetsing te versnellen. Echter, plantoetsing aan het eind van de ontwerpcyclus lijkt weinig tijds winst op te leveren. Daarnaast kan binnen de Nederlandse context veel efficiëntiewinst verloren gaan in de administratieve afronding van het bouwvergunningproces door gemeenten. Wel brengt de GB een groot voordeel mee als een bouwplan dat in verschillende gemeenten wordt uitgevoerd slechts eenmaal hoeft te worden getoetst.

Gelijke behandeling

Aangezien in Nederland net als in Australië gemeentelijke toetsing van grote bouwactiviteiten relatief duur is en van kleine bouwactiviteiten relatief goedkoop, bestaat er een kans dat ook in Nederland de beschreven tweedeling op zal treden. In dat geval kunnen gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht onder grote financiële druk komen te staan en moeten mogelijk de leges voor kleine en grote bouwactiviteiten aangepast worden, of de gemeenten anderszins ondersteund worden door de rijksoverheid.

Betrouwbaarheid

Voldoende toezicht op de 'Gecertificeerde Bouwbesluittoetsers' is van levensbelang voor de betrouwbaarheid van het systeem. Maar voldoende toezicht brengt waarschijnlijk hoge kosten en aanvullende regelgeving met zich mee. Betrekking van derden, bijvoorbeeld verzekeraars, bij dit toezicht lijkt voordelen te bieden omdat juist deze partijen op de hoogte zijn van alle mogelijke 'incidenten', maar het betekent eveneens dat deze partijen grote invloed krijgen op het systeem. In Australië werden vraagtekens gezet bij de wenselijkheid hiervan. Wel lijkt het periodiek auditen van toetsers, zoals dat in Nederland gaat worden ingevoerd, een positieve invloed te kunnen hebben op de betrouwbaarheid van het systeem. Juist dit onderdeel werd in de Australische cases vaak aangehaald als een gemis.

JEROEN VAN DER HEIJDEN IS WERKZAAM BIJ ONDERZOEKINSTITUUT OTB VAN DE TU DELFT.

sers zich beter kunnen specialiseren dan hun gemeentelijke tegenhangers – deze moeten immers beschikken over generalistische kennis. Hierdoor lijken deze complexe bouwwerken beter aan regelgeving te worden getoetst door private certifiers.

EFFECTIVITEIT

Het slechts eenmaal door een private certifier hoeven toetsen van een bouwplan dat in verschillende gemeenten wordt toegepast, wordt als groot voordeel genoemd. Daarnaast blijken private certifiers over het algemeen in staat toetswerkzaamheden sneller uit te voeren dan de gemeenten. Private certifiers worden gezien als meer servicegericht dan gemeenten. Dit punt behoeft echter een kanttekening. Als de klant dit wil – lees: wil betalen – zijn private certifiers zeven dagen per week en vier-

twintig uur per dag beschikbaar. Gemeenten kunnen een gelijke service eenvoudigweg niet bieden.

Daarnaast blijken private certifiers vaak betrokken te worden tijdens de planontwikkelingsfase. Private certifiers kennen een plan vaak al voordat ze het gaan toetsen, of hebben reeds advies gegeven over norm-conforme oplossingen. Gemeenten echter krijgen een bouwplan pas onder ogen als het is afgerond en constatering van fouten leidt dan al snel tot tijdverslindend heen- en-weer zenden van geconstateerde gebreken en mogelijke oplossingen.

Echter, in South-Australia bleek dat eventuele tijds winst, behaald door inzet van private certifiers teniet kan worden gedaan als de gemeenten na plantoetsing nog een administratieve handeling moeten verrichten: bouwvergunningverstrekking. Eén van