

Samenvatting 'Modellen voor een vernieuwd systeem van bouwtoezicht'

Na aanleiding van de rapportage van de Commissie Dekker heeft VROM/WWI besloten een aantal experimenten/pilots uit te voeren om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van afschaffing van de preventieve gemeentelijke toetsing aan de bouwregelgeving. De geplande experimenten/pilots bevinden zich op een glijdende schaal tussen minimale betrekking van private partijen bij de preventieve toetsing, tot volledige afschaffing van de preventieve toetsing. Om de verschillende experimenten/pilots vergelijkend te kunnen analyseren is het raadzaam de verschillende experimenten/pilots te beschouwen vanuit een gelijk heuristisch denkkader. Dit denkkader wordt in voorliggende notitie gepresenteerd.*

Kort samengevat is het denkkader gebaseerd op vijf niveaus van taken en verantwoordelijkheden: (i) het opstellen en invoeren van regelgeving, (ii) het vormgeven van een systeem van bouwtoezicht, (iii) het toezien op de werking van dit systeem, (iv) het daadwerkelijk uitvoeren van het bouwtoezicht, en (v) het voldoen aan de vigerende bouwregelgeving. De eerste taak zal onveranderd een publieke taak blijven, de laatste zal onveranderd de onder toezicht gestelde toekomen – vergunninghouder, bouwende partij, bouwweigenaren en gebruikers van bouwwerken. In de overige niveaus kunnen taken en verantwoordelijkheden verdeeld worden tussen publieke en private/externe partijen. Figuur S.1 geeft een illustratie van het heuristisch denkkader.

Taken en verantwoordelijkheden	Actoren		Symbolen
	Publiek	Privaat	
Opstellen en invoeren bouwregelgeving	-	-	X Direct verantwoordelijke actor
Vormgeven bouwtoezichtstelsysteem	-	-	(X) Indirect verantwoordelijke actor
Tweedelijns/systeemtoezicht	-	-	↗ ↘ ↙ ↚ Toezichtrelaties
Eerstelijnsstelsysteem	-	-	
	Onder toezicht gestelde		

Figuur S.1 Schematische weergave heuristisch model

Door taken en verantwoordelijkheden geleidelijk te verschuiven van publieke naar private/externe partijen worden in deze notitie vijf modellen onderscheiden: de huidige situatie van gemeentelijk bouwtoezicht (de 'nul situatie') en vier alternatieven: (1) gecontracteerd toezicht, (2) gedelegeerd toezicht, (3) geconditioneerde kwaliteitsborging, en (4) volledige kwaliteitsborging.

Deze typen kunnen als enkelvoudig model worden geïmplementeerd, of in een duaal systeem. In een enkelvoudig systeem is feitelijk sprake van verplicht gebruik maken van een bepaald type. Niet alle typen lijken even geschikt voor enkelvoudige implementatie.



* Voorliggende notitie is opgesteld door dr. ir. Jeroen van der Heijden van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management (TU-Delft). Het stuk is gebaseerd op de volgende werken:

- Jeroen van der Heijden, 2009, *Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations*, (doctorate thesis/proefschrift) Amsterdam: IOS Press, ISBN 978-1-58603-985-1
- Jeroen van der Heijden, 2009, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht, ISBN 978-90-78066-2-93

In een duaal systeem staan verschillende modellen naast elkaar. Afhankelijk van de combinatie van modellen wordt de gemeente keuze vrijheid gegeven (duaal systeem van type 0+1), het ministerie van VROM/WWI (duaal systeem van type 0+2), of de onder toezicht gestelde (duaal systeem van type 0+3, of 0+4). Voordeel van een duaal systeem is dat de kracht het ene model de zwaktes van het andere kan afdekken en visa versa. Alle alternatieven lijken duaal naast de bestaande situatie van gemeentelijk toezicht te kunnen worden geïmplementeerd.

Door de verschillende typen te combineren met de verbijzonderingen (enkelvoudig en duaal) ontstaat een aantal mogelijke modellen waarmee geëxperimenteerd kan worden. Figuur S.2 geeft een overzicht. In figuur S.2 zijn ook de reeds geplande pilots opgenomen.

Verbijzondering	Typen				
	Type 0: publiek model	Type 1: gecontracteerd toezicht	Type 2: gedelegeerd toezicht	Type 3: geconditioneerde kwaliteitsborging	Type 4: volledige kwaliteitsborging
Enkelvoudig	(Bestaande situatie)	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		
Duaal*		(Bestaande situatie)			

- Toelichting: * Duaal wordt beschouwd als een combinatie van type 0 met een ander type
- XXXXXXXX Intern conflicterend model, niet geschikt voor nadere beschouwing
-  Model geschikt voor nadere beschouwing
-  Buiten beschouwing notitie Commissie Dekker

Figuur S.2 Overzicht van mogelijke modellen voor nadere beschouwing middels experimenten

Modellen voor een vernieuwd systeem van bouwtoezicht¹

1 *Introductie*

Na aanleiding van de rapportage van de Commissie Dekker heeft VROM/WWI besloten een aantal experimenten uit te voeren om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van afschaffing van de preventieve toetsing aan de bouwregelgeving. Om de verschillende experimenten vergelijkend te kunnen analyseren is het raadzaam de verschillende experimenten op te zetten vanuit een gelijk heuristisch denkkader. Daarnaast lijken de geplande experimenten zich te bevinden op een glijdende schaal tussen minimale betrekking van private partijen bij de preventieve toetsing, tot volledige afschaffing van de preventieve toetsing. Het heuristisch denkkader kan een typologie bieden om de verschillende experimenten te categoriseren op deze glijdende schaal. Deze notitie werkt toe naar een heuristisch denkkader voor deze experimenten en biedt een bruikbare typologie.

2 *Discussie over het bouwtoezicht*

De discussie over het afschaffen van de preventieve toets aan de bouwregelgeving lijkt zich gelijktijdig op verschillende niveaus af te spelen. In eerste plaats is er veel kritiek op gemeenten, die onvoldoende in staat zouden zijn de vigerende bouwregelgeving adequaat te toetsen. Soms wordt de verwachting uitgesproken dat gespecialiseerde private toetsers hier beter toe in staat zouden zijn. Gedachten gaan dan uit naar een gemixt of duaal stelsel waarin publieke en/of private partijen werken aan het toezicht op de naleving van technische bouwregelgeving. Sommigen gaan zelfs zover te stellen, dat publieke inmengingen in het toezichtsproces volledig moet worden afgeschaft. Feitelijk gaat het op dit niveau over het daadwerkelijk uitvoeren van toezichtstaken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden. De taken waar het over gaat zijn: de bouwplantoetsing en het toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden. Deze taken zullen verder *eerstelijNSToezicht* worden genoemd.

In de tweede plaats wordt het niveau van 'toezicht op toezicht' behandeld – dit zal verder *tweedelijNSToezicht* worden genoemd. Vraagtekens zouden geplaatst kunnen worden bij de uitvoering van het eerstelijNSToezicht. De verschillende onderzoeken die de VROM-inspectie tussen 2004 en 2007 heeft uitgevoerd, hebben laten zien dat een groot aantal gemeenten onvoldoende invulling geeft aan hun eerstelijNSToezichttaak. Uit deze onderzoeken is het belang gebleken van dit tweedelijNSToezicht. Immers, de gebouweigenaar is verantwoordelijk voor het naleven van regelgeving, maar het effect van deze regelgeving is deels afhankelijk van het eerstelijNSToezicht. Het tweedelijNSToezicht biedt inzicht in de uitvoering van dit eerstelijNSToezicht. Daarnaast kan het, in geval geconstateerd wordt dat onvoldoende invulling gegeven wordt aan de eerstelijNSToezichttaak, reden geven tot het disciplineren van de eerstelijNSToezichthouder. Mochten private partijen in de toekomst naast of in plaats van publieke partijen betrokken worden bij het eerstelijNSToezicht, lijkt het raadzaam deze ook onder tweedelijNSToezicht te plaatsen. De vraag op dit niveau is: wie gaat het tweedelijNSToezicht uitvoeren? De overheid, of marktpartijen?

Met de discussie rondom tweedelijNSToezicht, belanden we op het derde niveau van de discussie. De vraag rijst: hoe kan er voor gezorgd worden dat de tweedelijNSToezichthouders voldoende invulling geven aan hun taak? Op dit niveau richt de discussie zich meer op de totstandkoming van afspraken over het handhaven van regelgeving door en tussen de verschillende partijen. Een helder voorbeeld is de rapportage van de Commissie Dekker: niet alleen zouden marktpartijen in staat zijn om eerste- en tweedelijNSToezicht uit te voeren, ook is het aan de markt om aan te geven hoe zij invulling geeft aan

¹ Dit stuk is opgesteld door dr. ir. Jeroen van der Heijden van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management (TU-Delft). Het stuk is gebaseerd op de volgende werken:

- Jeroen van der Heijden, 2009, *Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations*, (doctorate thesis/proefschrift) Amsterdam: IOS Press, ISBN 978-1-58603-985-1
- Jeroen van der Heijden, 2009, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht, ISBN 978-90-78066-2-93

Tekstbox 1: Toezicht als onderdeel van een verantwoordingsrelatie

Toezicht is in de Nederlandse context een ruim gedefinieerd begrip. Hier wordt toezicht beschouwd als een onderdeel van een verantwoordingsrelatie. Een verantwoordingsrelatie bestaat tussen een actor (de onder toezichtgestelde) en een forum (de toezichthouder), waarbinnen de actor de plicht heeft zijn/haar handelen te verantwoorden. Het forum kan vragen stellen of op andere wijze informatie inwinnen over het handelen van de actor (bijvoorbeeld door toezicht uit te voeren). Op basis van de verkregen informatie kan het forum zich een oordeel vormen over het handelen van de actor. Daarnaast kan deze informatie aanleiding geven tot het nemen van maatregelen (bijvoorbeeld het bestraffen of belonen van de onder toezicht gestelde).

Het woord toezicht lijkt zich gemakkelijk te laten lenen voor een variëteit aan toevoegingen. Binnen deze notitie worden ondermeer eerstelijnstoezicht, tweedelijnstoezicht, systeemtoezicht, producttoezicht en procestoezicht genoemd. Deze notitie heeft niet ten doel deze verschillende vormen van toezicht uitputtend te definiëren. Hierdoor ontstaat mogelijk een overlap in de invulling van deze verschillende vormen van toezicht. Met name bij de termen tweedelijnstoezicht en systeemtoezicht. Bij de uiteindelijke uitwerking van de modellen is een discussie over hoe dit "metatoezicht" vorm te geven essentieel.

deze taken en bijkomende verantwoordelijkheden. In abstracte zin zou gesproken kunnen worden over de inrichting van het *systeem van bouwtoezicht*. De mate waarin de overheid de kaders bepaalt voor dit systeem, bepaalt de mate waarin de overheid mogelijk toezicht zal willen houden op de invulling van dit systeem - *systeemtoezicht*.

De bouwregelgeving zelf komt momenteel niet aan bod in de Nederlandse discussie. Het opstellen en invoeren van deze regelgeving wordt gezien als een taak en verantwoordelijkheid die de overheid toekomt. De doorverwijsstructuur naar NEN normen laat echter zien dat ook op dit niveau sprake is van publiek-privaat samen werken. Een heel andere discussie die op dit niveau gevoerd kan worden, betreft de kwaliteit van deze regelgeving. Immers, niet alleen het toezicht op de bouwregelgeving is van invloed op haar effectiviteit, ook de kwaliteit van de regelgeving draagt hier aan bij. Voor de zuiverheid van de experimenten is het echter raadzaam de aandacht alleen op het systeem van bouwtoezicht te richten.

Tekstbox 2: Directe en indirecte verantwoordelijkheid

Indien gekozen wordt voor privatisering van publieke taken, ontslaat dat de overheid niet volledig van haar verantwoordelijkheid. Ze blijft minimaal verantwoordelijk voor het uitbesteden of het afstoten van taken. In de bestuurskundige literatuur wordt dan ook gesproken van directe en indirecte verantwoordelijkheid. Met *directe verantwoordelijkheid* wordt de primaire verantwoordelijkheid bedoeld van een actor voor zijn handelen en de resultaten die door de betreffende actor worden behaald. Bijvoorbeeld het halen van bepaalde beleidsdoelen. Directe verantwoordelijkheid wordt soms ook met de term 'resultaatverantwoordelijkheid' aangeduid.

Indirecte verantwoordelijkheid wordt gezien als een uitsluitend voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld de verantwoordelijk voor de keuze voor een bepaald organisatiemodel voor het handhaven van regelgeving. In dit geval is degene die de keuze maakt indirect verantwoordelijk voor de beleidsprestaties. In geval van falen van uitvoering door de direct verantwoordelijke actor, kan de indirect verantwoordelijke actor ter verantwoording worden geroepen. Of kan deze worden verzocht in te grijpen en de directe verantwoordelijkheid weer op zich te nemen. Indirecte verantwoordelijkheid wordt soms ook met de term 'systeemverantwoordelijkheid' aangeduid.

3 Modelvorming

In voorgaande bespreking komen vijf niveaus van taken en verantwoordelijkheden aan bod: (i) het opstellen en invoeren van regelgeving, (ii) het vormgeven van een systeem van bouwtoezicht, (iii) het toezien op de werking van dit systeem (tweedelijns-toezicht of systeemtoezicht), (iv) het daadwerkelijk uitvoeren van het bouwtoezicht (eerstelijns-toezicht), en (v) het voldoen aan de vigerende bouwregelgeving. Figuur 1 is een illustratie van deze vijf niveaus – een heuristisch model.

Taken en verantwoordelijkheden	Actoren		Symbolen
	Publiek	Privaat	
Opstellen en invoeren bouwregelgeving	-	-	X Direct verantwoordelijke actor
Vormgeven bouwtoezichtstelsysteem	-	-	(X) Indirect verantwoordelijke actor
Tweedelijns/systeemtoezicht	-	-	↗ ↘ ↙ ↚ Toezichtrelaties
Eerstelijns-toezicht	-	-	
	Onder toezicht gestelde		

Figuur 1 Schematische weergave heuristisch model

We hebben al gezien dat de uitvoering van de eerste taak ongewijzigd blijft: het opstellen en invoeren van regelgeving blijft een taak en verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De uitvoering van de laatste taak blijft ook ongewijzigd: het voldoen aan de regelgeving blijft een taak en verantwoordelijkheid van de gebouweigenaren, gebruikers en bouwers (zie art. 1a Woningwet). Wijzigingen kunnen zich voordoen in de uitvoering van de overige taken. Na aanleiding van de rapportage van de Commissie Dekker wordt in onderstaande paragrafen het basismodel uitgewerkt in enkele typen, die uitgangspunt kunnen bieden voor experimenten en voor het categoriseren van (eerder gedocumenteerde) praktijkervaringen. Bij de beschrijving van de typen zal kort worden stilgestaan bij de werking van het type, de wijze waarop blijvende kwaliteitsborging kan worden opgezet, de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen, en het type bouwactiviteiten waarvoor het type geschikt lijkt.

Type 0: publiek model (huidige situatie)

Omdat alle andere typen voortbouwen op de bestaande situatie, wordt deze kort geïntroduceerd. Op basis van bestaande informatie is voldoende bekend over de sterktes en zwaktes van dit type. Figuur 2 is een illustratie van dit type.

Taken en verantwoordelijkheden	Actoren		Symbolen
	Publiek	Privaat	
Opstellen en invoeren bouwregelgeving	X	-	X Direct verantwoordelijke actor
Vormgeven bouwtoezichtstelsysteem	X	-	(X) Indirect verantwoordelijke actor
Tweedelijns/systeemtoezicht	X	-	↗ ↘ ↙ ↚ Toezichtrelaties
Eerstelijns-toezicht	↓ X	-	
	↓ Onder toezicht gestelde		

Figuur 2 Schematische weergave 'publiek model'

Binnen het publieke model liggen alle taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het bouwtoezicht bij publieke partijen. Hier wordt gemakshalve aangenomen dat de lezer bekend is met de beperkte verantwoordelijkheid van gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht (BWT) voor uitgevoerde toezichtswerkzaamheden. Er bestaan twee toezichtsrelaties:

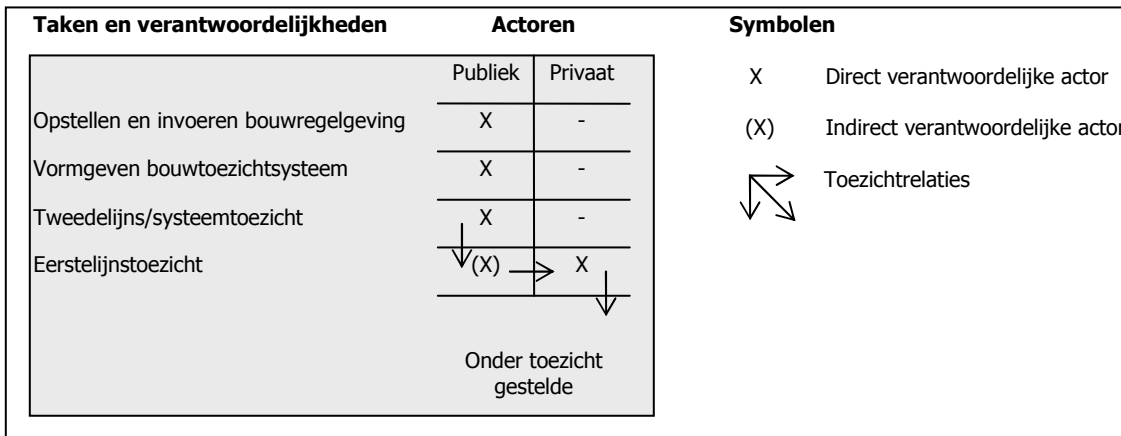
- Eerstelijns-toezicht: tussen gemeentelijke afdelingen BWT en onder toezicht gestelden (gebouweigenaren, gebruikers en bouwers);
- Tweedelijns/systeemtoezicht: tussen het ministerie van VROM/WWI (de VROM-inspectie) en de gemeentelijke afdelingen BWT.

Zelfregulering op maat: convenanten (1)

Binnen dit type bestaat de mogelijkheid tot "zelfregulering op maat" door het sluiten van convenanten met onder toezicht gestelden. Binnen het publieke model zou een gemeentelijke afdeling BWT en een onder toezicht gestelde overeen kunnen komen dat de onder toezicht gestelde op eigen wijze invulling geeft aan het nakomen van regelgeving. Bijvoorbeeld in geval van zeer complexe industriële werkzaamheden waarvoor aan de zijde van de toezichthouder de kennis en kunde ontbreekt om adequaat toezicht uit te voeren, zou een overeenkomst worden aangegaan, waarin de onder toezicht gestelde verklaart, dat zijn werkzaamheden voldoen aan vigerende regelgeving. Voordeel voor de toezichthouder is dat er geen capaciteit hoeft te worden vrijgemaakt voor het toezicht (dat feitelijk onmogelijk is gezien het gebrek aan kennis en kunde). Voordeel voor de onder toezicht gestelde is dat er geen tijd verloren gaat aan extern toezicht en bijbehorende administratieve procedures. In dit geval zou mogelijk vertrouwen in de onder toezicht gestelde gesteld kunnen worden omdat het niet voldoen aan regelgeving niet opweegt tegen het daarmee genomen bedrijfsrisico. Deze overeenkomst is een voorbeeld van een convenant. Zo een convenant zou bijvoorbeeld tussen de afdeling BWT van de gemeente IJmuiden en Hoogovens kunnen worden overeengekomen.

Type 1: gecontracteerd toezicht

Dit type komt grotendeels overeen met het publieke model. In tegenstelling tot het publieke model voeren gemeentelijke afdelingen BWT de bouwplantoetsing en/of het bouwtoezicht niet zelf uit, maar gaan ze contracten aan met private partijen om dit te doen. In Nederland blijken al veel gemeenten op soortgelijke wijze invulling te geven aan hun toezichtstaken. Figuur 3 is een illustratie van dit type.



Figuur 3 Schematische weergave 'gecontracteerd toezicht'

Binnen dit model bestaan er drie toezichtsrelaties:

- Eerstelijns-toezicht: tussen gecontracteerd toezichthouder en onder toezicht gestelden;
- Contracttoezicht: tussen gemeentelijk afdelingen BWT en gecontracteerde eerstelijns-toezichthoudende partijen;
- Tweedelijns/systeemtoezicht: tussen het ministerie van VROM/WWI (de VROM-inspectie) en de gemeentelijke afdelingen BWT.

Dit type biedt gemeenten de mogelijkheid om met een beperkte afdeling BWT, toch een adequate invulling te geven aan haar plicht tot handhaving (art. 100 Woningwet). De afdeling BWT kan zodanig worden vormgegeven, dat veelvoorkomende bouwactiviteiten in eigen huis kunnen worden getoetst en minder voorkomende bouwactiviteiten door externe partijen. Hiertoe worden contracten aangegaan met deze externe partijen. Contracteren lijkt vooral zinvol voor complexe bouwactiviteiten waarbij voor het uitvoeren van adequate toetsen specialistische kennis nodig is. Anderzijds biedt contracteren wellicht de mogelijkheid om 'lopende bandwerk' uit te besteden in een lump-sum contract. Bijvoorbeeld, als een gemeente jaarlijks 200 eenvoudige bouwactiviteiten te toetsen heeft, zou met een externe partij een contract worden aangegaan voor het toetsen van 100 niet nader gespecificeerde eenvoudige bouwwerken tegen een vast bedrag.

Nadeel is dat er een extra toezichtsrelatie ontstaat: gemeenten zullen de naleving van de in het contract opgenomen voorwaarden willen controleren. De vraag is of er binnen de gemeente voldoende kennis en kunde in huis is om dit te doen. Ook kan het voor gemeenten lastig zijn om 'waterdichte' contracten op te stellen, die gemeenten ontslaan van haar verantwoordelijkheid indien door onjuist handelen van private toetser calamiteiten optreden. Daarnaast ontslaat contracteren de gemeente niet van haar indirecte verantwoordelijkheid over het eerstelijns toezicht. De gemeente kan verantwoordelijk gehouden worden voor het aangaan van ondeugdelijke contracten.

Naast de verschillende toezichtsrelaties, kan blijvende kwaliteitsborging vormgegeven worden door standaardcontracten, communicatie over externe partijen en standaard kwaliteitseisen aan externe partijen. Standaardcontracten kunnen bijvoorbeeld op regionaal of rijksniveau worden opgesteld. De gedachte is hier dat op regionaal of rijksniveau meer kennis en middelen aanwezig zijn om sluitende contracten op te stellen, dan op gemeentelijk niveau. Communicatie over externe partijen kan bijvoorbeeld op basis van benchmarking waarin gemeenten hun ervaringen met externe partijen aangeven. Door deze informatie openbaar te maken, kunnen gemeenten leren en gebruikmaken van elkaars ervaringen. Standaard kwaliteitseisen kunnen worden opgesteld over, bijvoorbeeld, het kennis- en ervaringsniveau waar een externe partij aan moet voldoen, voordat een contract aangegaan wordt. Het spreekt voor zich dat het opstellen van deze eisen op regionaal of rijksniveau de voorkeur geniet boven lokaal niveau.

Het ministerie van VROM/WWI en haar minister blijven verantwoordelijk voor het systeem van bouwtoezicht. Als zodanig kunnen zij verantwoordelijk gesteld worden voor ondeugdelijk functioneren van dit systeem.

Type 2: gedelegeerd toezicht

Dit type onderscheidt zich van het publieke model op het niveau van eerstelijns toezicht. In tegenstelling tot het publieke model is er geen sprake van gemeentelijke toetsing of toezicht. Deze taken worden volledig uitgevoerd door externe partijen. Deze externe partijen staan onder tweedelijns toezicht van publieke partijen. Afhankelijk van het niveau van delegatie zal worden uitgevoerd door het ministerie van VROM/WWI zijn of door gemeenten. Figuur 4 is een illustratie van dit type.

Taken en verantwoordelijkheden	Actoren		Symbolen
	Publiek	Privaat	
Opstellen en invoeren bouwregelgeving	X	-	X Direct verantwoordelijke actor
Vormgeven bouwtoezichtstelsysteem	X	-	(X) Indirect verantwoordelijke actor
Tweedelijns/systeemtoezicht	X	-	↗ ↘ ↙ ↚ Toezichtrelaties
Eerstelijnsstoezicht	-	X	
	Onder toezicht gestelde		

Figuur 4 Schematische weergave 'gedelegeerd toezicht'

Binnen dit model bestaan er twee toezichtsrelaties:

- Eerstelijnsstoezicht: tussen de externe partij en onder toezicht gestelden;
- Tweedelijns/systeemtoezicht: tussen de overheid en de externe partij.

Delegatie is in principe mogelijk op meerdere niveaus. Het ministerie van VROM/WWI delegeert het eerstelijnsstoezicht aan partijen anders dan gemeenten, of gemeenten delegeren het eerstelijnsstoezicht aan externe partijen.

Delegatie door het ministerie van VROM/WWI

Binnen dit type wordt door het ministerie van VROM/WWI vastgesteld onder welke voorwaarden externe partijen bouwplantoetsingen en/of uitvoeringstoezicht mogen uitvoeren. Voor de hand liggende voorwaarden betreffen opleidings- en ervaringseisen en een zekere hoogte van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Daarnaast ligt het voor de hand om externe partijen de mogelijkheid te bieden zich op deelgebieden te concentreren, bijvoorbeeld op onderdelen zoals 'brandveiligheid', of gebouwtypen zoals 'ziekenhuizen'. De kracht van dit type lijkt vooral gelegen in specialisatie door externe partijen. Marktwerking kan hier leiden tot prikkels voor externe partijen zich te specialiseren in rendabele deelgebieden. Dit type biedt de mogelijkheid om de vraag om toezicht aan te laten sluiten op het aanbod van toezicht. Een volledig ministeriële of anderszins publieke registratie/accreditatie/certificeringssystematiek zou een voorbeeld van dit type kunnen zijn.

De gevolgen van marktwerking zijn tevens het nadeel van dit type: indien deelgebieden onvoldoende rendabel zijn, kan een situatie ontstaan waarin externe partijen niet of onvoldoende binnen het deelgebied opereren. Denk hierbij zowel aan geografische als inhoudelijke deelgebieden. Onvoldoende bezetting van een deelgebied door externe partijen zou kunnen leiden tot ongewenst hoge kosten voor het laten uitvoeren van toezichtactiviteiten voor onder toezicht gestelden in dat deelgebied. Met name voor het deelgebied 'veelvoorkomende bouwactiviteiten' (op-, aan- en verbouwingen van woningen) moet geanticipeerd worden op een prijsstijging ten opzichte van de huidige vaak niet kostendekkende gemeentelijke leges. Daarnaast kunnen als gevolg van verkeerde marktprikkels conflicterende belangen gaan ontstaan. Enerzijds dient de externe partij de kwaliteit van de gebouwde omgeving, een publiek belang, te borgen. Anderzijds zal de externe partij winst willen maken. Conflicterende belangen kunnen een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van toetsactiviteiten en daarmee uiteindelijk op de kwaliteit van de gebouwde omgeving.

Tweedelijnsstoezicht zal noodzakelijk zijn om de uitvoering van toezichtstaken door externe partijen te controleren. Binnen dit type zal door de overheid invulling gegeven worden aan dit tweedelijnsstoezicht. De vraag hierbij is of er binnen de overheid voldoende expertise is om dit tweedelijnsstoezicht uit te voeren. Een tweede vraag is de vorm die aan dit toezicht gegeven gaat worden: processtoezicht of

producttoezicht. Procestoezicht richt zich op de door externe partijen gevolgde toetsprocessen. Producttoezicht richt zich op door externe partijen uitgevoerde toetsingen. Beide varianten hebben voor- en nadelen. Een bespreking daarvan valt buiten deze beschouwing.

Naast dit tweedelijnstoezicht bieden de eisen aan externe partijen de mogelijkheid tot het inbouwen van blijvende kwaliteitsborging. In plaats van het opleggen van opleidings- en ervaringseisen, zou geëist kunnen worden dat externe partijen aangesloten moeten zijn bij een beroepsorganisatie. Beroepsorganisaties zouden vervolgens opgedragen kunnen worden om opleidings- en ervaringseisen te stellen aan hun leden en toezicht te houden op deze eisen. Ook biedt de introductie van een beroepsvereniging de mogelijkheid tot het instellen van klachtenprocedures via de vereniging. Verwacht mag worden dat binnen de beroepsvereniging voldoende kennis en expertise aanwezig is om klachten te onderzoeken. Mogelijk meer dan de overheid in huis heeft. Daarnaast lijkt met het stellen van eisen aan de beroepsaansprakelijkheidsverzekering een rol weggelegd voor de verzekeraar. Bij het optreden van een calamiteit zal deze immers gaan onderzoeken wie verantwoordelijk gehouden kan worden. Een andere mogelijkheid kan gevonden worden in het aangaan van contracten met derde partijen om het tweedelijnstoezicht uit te voeren. Dit lijkt het type vooral nodeloos te compliceren en te leiden tot de mogelijk negatieve gevolgen van contracteren als besproken onder type 1.

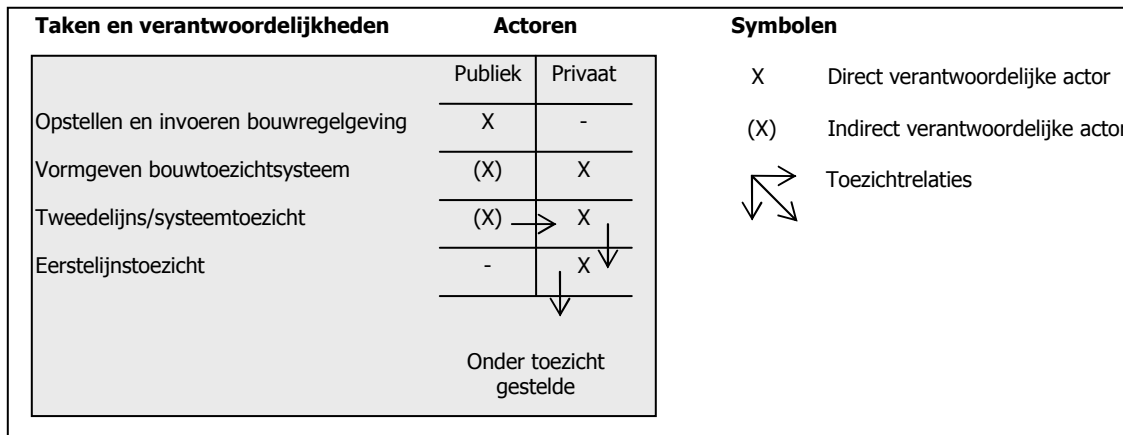
De gekozen vorm van blijvende kwaliteitsborging zal het ministerie van VROM/WWI niet ontslaan van haar indirecte verantwoordelijkheid over het eerstelijnstoezicht. Zoals gemeenten onder type 1 verantwoordelijk gehouden zouden kunnen worden voor ondeugdelijke contracten met externe partijen, zou het ministerie/de minister van VROM/WWI verantwoordelijk gehouden kunnen worden van ondeugdelijke delegatie.

Delegatie door gemeenten

Delegatie door gemeenten komt feitelijk overeen met het sluiten van convenanten tussen een gemeentelijke afdeling BWT en onder toezicht gestelden. Deze mogelijkheid is onder type 0 besproken.

Type 3: geconditioneerde kwaliteitsborging

Evenals bij het is vorige type is er geen sprake van gemeentelijke toetsing of toezicht. Deze taken worden volledig uitgevoerd door externe partijen. In tegenstelling tot type 2 stelt het ministerie van VROM/WWI niet de inhoudelijke eisen vast waar externe partijen aan moeten voldoen, maar schetst ze slechts randvoorwaarden. Figuur 5 is een illustratie van dit type.



Figuur 5 Schematische weergave 'geconditioneerde kwaliteitsborging'

Binnen dit model bestaan er drie toezichtsrelaties:

- Eerstelijnstoezicht: tussen de externe partij en onder toezicht gestelden;
- Tweedelijnstoezicht: tussen externe tweedelijnstoezichthouders en de externe partij.

- Systeemtoezicht: tussen het ministerie van VROM/WWI en externe tweedelijns-toezichthouders en/of de externe partij

Binnen dit type stelt het ministerie van VROM/WWI het kader op waarbinnen externe partijen mogen opereren. De invulling van dit kader wordt overgelaten aan deze externe partijen. Het ministerie van VROM/WWI kan bijvoorbeeld stellen dat opleidings- en ervaringseisen gesteld worden, maar kan de invulling van de hoogte van eisen aan de externe partijen laten. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van eisen door een beroepsorganisatie, zoals besproken onder type 2. Ook kan gesteld worden dat er een bepaalde mate van tweedelijns-toezicht moet worden uitgevoerd, maar dat de wijze waarop dit gebeurt aan de externe partijen zelf is. Om toch een vinger aan de pols te houden van de werking van het systeem als geheel kan het ministerie van VROM/WWI er voor kiezen systeemtoezicht uit te voeren. Systeemtoezicht zal zich dan vooral richten op het krijgen van informatie over de wijze waarop en de mate waarin externe partijen invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Dit systeemtoezicht zal daarmee naar verwachting vooral proces georiënteerd zijn. Een voorbeeld van dit type is de Gecertificeerde Bouwbesluittoets.

De voordelen van dit type komen overeen met die van type 2: specialisatie van externe partijen in verschillende deelgebieden. Een bijkomend voordeel is dat het ministerie van VROM/WWI buiten het directe tweedelijns-toezicht blijft. Hierdoor hoeft er door de overheid geen tweedelijns-toezichthoudend orgaan opgezet moeten worden. Wel lijkt noodzaak tot het instellen van een orgaan dat belast is met het systeemtoezicht. Dit orgaan zal echter beduidend kleiner kunnen zijn dan een tweedelijns-toezichthoudend orgaan.

Ook de nadelen van dit type komen overeen met die van type 2: conflicterende belangen kunnen leiden tot ongewenst gedrag bij externe partijen. Dit zou een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Een bijkomend nadeel is een verminderd zicht op de uitvoering van taken door externe partijen. Vertrouwen moet worden gesteld in hun eigen systeem van kwaliteitsborging. Systeemtoezicht geeft slechts een summier beeld van dagelijkse gang van zaken.


Blijvende kwaliteitsborging binnen dit type wordt vooral vormgegeven door externe partijen zelf. Het ministerie van VROM/WWI heeft beperkte middelen dit te sturen. Er kunnen slechts randvoorwaarden aan deze kwaliteitsborging worden gesteld. Dit maakt dat het ministerie van VROM/WWI in beperkte mate invulling kan geven aan haar (indirecte) verantwoordelijkheid over de werking van het systeem van bouwtoezicht als geheel. De ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van VROM/WWI kan in het gedrang komen. Dit in geval van incidenten als gevolg van een te grote vrijheid van externe partijen tot het geven van invulling aan gestelde randvoorwaarden.

Zelfregulering op maat: convenanten (2)

Evenals bij het publieke model, type 0, biedt dit type de mogelijkheid tot "zelfregulering op maat" door het sluiten van convenanten met onder toezicht gestelden. Een convenant binnen geconditioneerde kwaliteitsborging zou een overeenkomst tussen het ministerie van VROM/WWI en de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) kunnen zijn, waarin de BNA verklaart dat werkzaamheden van haar leden (zullen) voldoen aan geldende regelgeving. Dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin werk van bij de BNA aangesloten architecten niet aan een toetsing door het gemeentelijk BWT hoeft te worden onderworpen. In dit fictieve geval zou mogelijk vertrouwen in de onder toezicht gestelde architecten gesteld kunnen worden omdat niet-naleving de eer van de beroepsgroep als geheel, en daarmee van de BNA aantast. Omdat BNA de eer van de beroepsgroep hoog heeft te houden, zou zij kunnen besluiten toe te zien op naleving van beroepscode door haar leden.

Type 4: volledige kwaliteitsborging

In een vergaande variant zou het ministerie van VROM/WWI zich volledig kunnen terugtrekken uit het systeem van bouwtoezicht. Het ministerie richt zich alleen op de ontwikkeling en invoering van regelgeving. Figuur 6 is een illustratie van dit type.

Taken en verantwoordelijkheden	Actoren		Symbolen
	Publiek	Privaat	
Opstellen en invoeren bouwregelgeving	X	-	X Direct verantwoordelijke actor
Vormgeven bouwtoezichtstelsysteem	-	X	(X) Indirect verantwoordelijke actor
Tweedelijns/systeemtoezicht	-	X	 Toezichtrelaties
Eerstelijnsstoezicht	-	X	
Onder toezicht gestelde			

Figuur 6 Schematische weergave van 'volledige kwaliteitsborging'

Binnen dit type worden gebouweigenaren, gebruikers en bouwers (zie art. 1a Woningwet) maximaal aangesproken op het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid voor het naleven van bouwregelgeving. Vanuit het ministerie van VROM/WWI of gemeenten wordt geen toezicht gehouden op deze naleving en worden geen eisen gesteld aan het aantonen van naleving. Dit type gaat daarmee ook een stap verder dan het gedachtegoed in de rapportage van de Commissie Dekker, maar sluit er wel op aan.

Een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden zou als voordeel van dit model gezien kunnen worden. De overheid stelt de regels vast, gebouweigenaren, gebruikers en bouwers dienen deze na te leven. Onderling kunnen (private) partijen afspraken maken over verantwoordelijkheidsverdelingen bij het plannen, bouwen en gebruiken van bouwwerken. Contracten lijken hiertoe een geschikt en bekend medium. De bouwregelgeving biedt een kader waar partijen zich op kunnen baseren bij het maken van afspraken. Gegeven de plicht te voldoen aan bouwregelgeving kan een gebouweigenaar de ontwerper en/of bouwer, en de gebruiker de gebouweigenaar aansprakelijk stellen voor schade of leed voortkomend uit afwijkingen met de bouwregelgeving. Het privaatrecht lijkt voldoende fora te bieden om bij eventuele calamiteiten onderzoek uit te voeren naar het handelen van de verschillende actoren. Het verzekeringswezen zou middels toegesneden verzekeringsvormen een mogelijkheid kunnen bieden om financiële risico's voortkomend uit het bouwen of bezitten van bouwwerken af te dekken.

Het inhoud geven aan kwaliteitsborging is hiermee een taak van private partijen. De wijze waarop dit gebeurt, geschiedt buiten het zicht van het ministerie van VROM/WWI. Er kan sprake zijn van eerste- en tweedelijnsstoezicht, maar dit hoeft niet.

Als nadeel van dit type kan genoemd worden dat de overheid haar zicht op de kwaliteit van de gebouwde omgeving verliest. Daarnaast verliest ze haar zicht op de wijze waarop ontwerpende, adviserende en bouwende partijen hun werkzaamheden uitvoeren. Zolang er geen incidenten plaatsvinden zal moeten worden aangenomen dat het "allemaal wel goed zit". Zodra er een incident plaatsgevonden heeft zal vertrouwd moeten worden op de werking van het privaatrecht en de gemaakte afspraken tussen verschillende partijen. Een tweede nadeel is dat de overheid slechts een beperkte invloed heeft op het borgen van de publieke belangen, die bouwregelgeving ten doel hebben. Er wordt nauwelijks invulling gegeven aan de politieke verantwoordelijkheid die de minister van VROM/WWI draagt.

4 *Duale (vrijwillige) of enkelvoudige (verplichte) systemen?*

Tot nu toe zijn alle typen besproken als autonome modellen. Er was geen sprake van een systeem waarin verschillende typen naast elkaar bestonden. In de praktijk lijkt vaak gekozen te worden voor duale systemen van publieke dienstverlening. Denk aan de gezondheidszorg, de post en arbeidsreïntegratie in Nederland. In het buitenland is al veel ervaring opgedaan met duale systemen van bouwtoezicht. Het voordeel van een duaal systeem is er in gelegen dat de sterkte van het ene model de zwakte van het

andere kan afdekken. Het ene model is mogelijk meer geschikt voor een bepaald deelgebied dan een ander. Vooral het onderscheid tussen veelvoorkomende, vaak eenvoudige bouwactiviteiten en hun aanbieders ('de gewone burger') en minder voorkomende, vaak complexere bouwactiviteiten en hun aanbieders ('professionals in de bouwindustrie') lijkt te vragen om een duaal systeem. Een tweede voordeel van een duaal systeem is dat het zowel de onder toezicht gestelden als de toezichtaanbieders keuzevrijheid geeft. Het biedt mogelijkheid tot een bepaalde mate van maatwerk op projectniveau. Een voorbeeld van een duaal systeem is bouwtoezicht door het gemeentelijk BWT of onder vrijwillige certificatie. De mate van vrijheid hangt uiteraard af van het aantal keuzemogelijkheden. Het type gecontracteerd toezicht biedt gemeenten keuzevrijheid; het type gedelegeerd toezicht biedt het ministerie van VROM/WWI keuzevrijheid; en het type geconditioneerde kwaliteitsborging biedt de onder toezicht gestelde keuzevrijheid.

Alle hiervoor geïntroduceerde typen lijken geschikt voor implementatie in een duaal systeem. Ten miste, alle typen lijken te kunnen worden geïntroduceerd naast het bestaande publieke model. In hoeverre de verschillende typen in een duaal systeem ook naast andere typen geïmplementeerd kunnen worden is vooralsnog onduidelijk. Met de verwachting dat vooral implementatie van een type, of typen naast het publieke model een praktische mogelijkheid is, vallen overige combinaties buiten deze beschouwing.

Bij implementatie van typen als enkelvoudig systeem, bestaat er geen keuzevrijheid voor onder toezicht gestelden en toezichtaanbieders. Feitelijk is er dan sprake van een verplichting tot een bepaald type. Bijvoorbeeld, verplichte certificatie onder het type geconditioneerde kwaliteitsborging. Sommige typen lijken minder geschikt voor implementatie in een enkelvoudig (verplicht) systeem. Dit zijn met name de typen gecontracteerd toezicht (type 1) en gedelegeerd toezicht (type 2).

Gecontracteerd toezicht lijkt minder geschikt als enkelvoudig systeem juist omdat de kracht van contractvorming de keuzevrijheid is, die gemeentelijke afdelingen BWT er mee wordt geboden. Taken die "in huis" uitgevoerd kunnen worden, doet het BWT zelf. Taken die niet "in huis" kunnen worden uitgevoerd, worden uitbesteed. Een tweede nadeel zou kunnen zijn, dat de plicht tot contracteren zou kunnen leiden tot contractvormings- en contracttoezichtproblematiek. Zeker bij gemeenten die weinig ervaring hebben met contractvorming, of waar geen ruimte is om ervaringsdeskundigen in dienst te hebben.

Gedelegeerd toezicht verplichten betekent feitelijk dat gemeentelijke afdelingen BWT buiten spel komen (tenzij taken aan het gemeentelijk BWT worden gedelegeerd). Bij verplichte delegatie bestaat een kans dat de minder rendabele deelgebieden van het bouwtoezicht (met name veelvoorkomende bouwactiviteiten) achtergesteld raken. Tenzij de prijs voor het uitvoeren van werkzaamheden in deze deelgebieden opgevoerd wordt, zullen immers weinig externe partijen bereid zijn het toezicht op zich te nemen.

5 Het sluitstuk: vergunningverlening en dwang/straf

Bovenstaande typen richten zich op het bouwtoezicht, niet op vergunningverlening of strafmaatregelen. Vergunningverlening en strafmaatregelen zijn het sluitstuk van het bouwtoezicht. Plantoetsing heeft als doel aannemelijk te maken of het geplande bouwwerk na voltooiing wel of niet zal voldoen aan vigerende regelgeving. Indien dit voldoende aannemelijk kan worden gemaakt, wordt een bouwvergunning verstrekt. De bouwvergunning geeft de eigenaar het recht bouwactiviteiten te ondernemen. Gedurende de uitvoering heeft het bouwtoezicht ten doel aannemelijk te maken of het gebouwde voldoet aan de verstrekte vergunning en daarmee aan vigerende regelgeving (binnen deze beschouwing wordt de mogelijkheid en moeilijkheid van een onjuiste aanneme waarop de bouwvergunning is gebaseerd buiten beschouwing gelaten). Indien dit niet het geval is kan een straf worden opgelegd: het stilleggen van de bouw en/of het opleggen van een dwangsom. Goedbeschouwd zou het niet verstrekken van een bouwvergunning ook als straf kunnen worden opgevat.

Binnen bovenstaande typen bestaat de mogelijkheid de vergunningverlening of het opleggen van een straf door externe partijen, maar is als uitgangspunt privatisering van *toezicht* genomen. Toch lijkt een sluitstuk



nodig voor een adequate werking van de typen. In de minste plaats om het toetsproces administratief af te ronden en een middel te bieden tot communicatie over de resultaten. Mogelijk zou toetswerkzaamheden door externe partijen kunnen leiden tot verklaring dat uit toetsing voldoende aannemelijk is geworden dat het bouwplan of gebouwde voldoet aan vigerende regelgeving. Het niet verstrekken van deze verklaring zou als straf beschouwd kunnen worden – zeker wanneer de verklaring een wettelijke status heeft. Een complexe situatie dreigt bij het aantreffen van acuut gevaarlijke situaties tijdens uitvoeringstoezicht door externe partijen. Het later niet verstrekken van een verklaring biedt op dat moment wellicht onvoldoende prikkel om de overtreder tot het beëindigen van de gevaarlijke situatie aan te sporen. De mogelijkheden tot bestuurlijke dwang zoals beschreven in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) lijken voor soortgelijke situaties een meer geschikt middel. Het is echter de vraag of het wenselijk is deze bevoegdheden aan externe partijen over te dragen.

6 Conclusie: de modellen die geschikt lijken voor nadere beschouwing

In het voorgaande zijn vijf mogelijke typen beschreven om invulling te geven aan het systeem van bouwtoezicht. Deze typen beschrijven een gradueel verloop van een puur publiek model waar alle taken en verantwoordelijkheden aan publieke partijen toekomen, naar een model van volledige kwaliteitsborging door private partijen waarbinnen alle taken en verantwoordelijkheden aan private partijen toekomen. Daarnaast is onderscheid gemaakt in enkelvoudige en duale systemen. Duale systemen bieden de mogelijkheid om meerdere typen als varianten naast elkaar te bestaan. Zo kunnen verschillende partijen de keuze gegeven worden om te kiezen voor een bepaald type. Enkelvoudig is geclassificeerd als 'verplichte' typen, duaal is geclassificeerd als 'vrijwillige' typen. Ook is bij twee typen van een verbijzondering besproken: convenanten. Deze convenanten bieden de mogelijkheid tot "zelfregulering op maat", waarbinnen toezichthouder en onder toezicht gestelde een overeenkomst sluiten over regel naleving door de onder toezicht gestelde.

Sommige typen lijken minder geschikt voor implementatie in een enkelvoudig systeem. Deze uitsluiting beperkt de modellen die geschikt lijken voor nadere beschouwing. Daar type 4, volledige kwaliteitsborging, voorbij gaat aan het gedachtegoed van de Commissie Dekker kan dit model ook uitgesloten worden van nadere beschouwing. Op deze wijze blijft een beperkt aantal modellen over voor nadere beschouwing. Figuur 7 biedt een overzicht van alle typen en verbijzonderingen. In figuur 7 is aangegeven welke combinaties van typen en verbijzonderingen, de modellen, geschikt lijken voor nadere beschouwing.

Verbijzondering	Typen				
	Type 0: publiek model	Type 1: gecontracteerd toezicht	Type 2: gedelegeerd toezicht	Type 3: geconditioneerde kwaliteitsborging	Type 4: volledige kwaliteitsborging
Enkelvoudig	(Bestaande situatie)	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		
Duaal*		(Bestaande situatie)			

Toelichting: * Duaal wordt beschouwd als een combinatie van type 0 met een ander type
 XXXXXXXX Intern conflicterend model, niet geschikt voor nadere beschouwing
 Model geschikt voor nadere beschouwing
 Buiten beschouwing notitie Commissie Dekker

Figuur 7 Overzicht van mogelijke modellen voor nadere beschouwing