



*Onderzoeker Jeroen van der Heijden: „Als de toezichthouder tien keer langskomt om te controleren en er bij de negende maal dingen mis dreigen te gaan, dan heb je als opdrachtgever een probleem.”*

## Onderzoek:

Na de energiebedrijven, de post en de telecommaatschappijen moeten nu ook de handhavers eraan geloven. Om de publieke taakuitvoering en dienstverlening te kunnen verbeteren, lijkt privatisering een juiste oplossing. Maar ook marktpartijen bieden geen volledige garantie en hebben soms moeite de veiligheid van gebouwen te toetsen. Dit concludeert onderzoeker Jeroen van der Heijden na een internationaal vergelijk, die in maart cum laude op het onderwerp promoveerde aan de TU Delft.

Falend gemeentelijk toezicht kan tot rampen leiden. De voorbeelden zijn legio. Denk aan de cafébrand in Volendam, het balkondrama in Maastricht, de cellenbrand op Schiphol of het Bos en Lommerplein in Amsterdam. En recent nog het verzakken van de panden aan de Vijzelstraat langs het Amsterdamse metrotracé. Privatisering en marktwerking moeten uitkomst bieden. Hierover woedt binnen en buiten Den Haag al enkele jaren discussie. Een recent advies aan de regering van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw (commissie-Dekker), stelt dat 'een vergaande wijziging van het handhavingbeleid in Nederland noodzakelijk lijkt'. Vaak wordt aangenomen dat publieke taakuitvoering en dienstverlening zullen verbeteren door privatisering. Onderzoeker Jeroen van der Heijden, die eerder enkele jaren bij een bouwkundig adviesbureau werkte, vergeleek drie landen met verschillende bestuursmodellen voor het handhaven van de technische bouwregelgeving: publiek (Nederland), publiek-privaat (Canada) of privaat (Australië). Hij voerde zo'n 150 gesprekken bij ministeries, gemeenten, architectenbureaus, controlerende instanties en opdrachtgevers.

# ‘Privatisering geen garantie voor bouwveiligheid’

## Waarom zou privaat toezicht op bouwwerkzaamheden beter zijn?

„Het idee is dat private partijen zich beter kunnen specialiseren op bepaalde typen gebouwen, bijvoorbeeld ziekenhuizen, en daardoor de regelgeving dieper en grondiger kunnen handhaven.”

## En klopt dat?

„Marktpartijen doen het niet automatisch beter. Bij het Parijse vliegveld Charles de Gaulle stortte in 2004 het dak van een gloednieuwe terminal in, waarbij vijf doden vielen. In het Duitse Bad Reichenhall begaf in 2006 het dak van een schaatsbaan het, waarbij vijftien doden vielen. Bij beide incidenten berustte het bouwtoezicht bij marktpartijen. Plato schreef al in zijn res publica: ‘Wie handhaaft de handhavers?’ Het gevaar is dat je een inflatie van toezicht op toezicht krijgt, maar zonder voldoende toezicht op de toezichthouders loopt het spaak. Uit mijn onderzoek blijkt duidelijk dat de financiële belangen van private partijen indruisen tegen het borgen van de publieke belangen.”

## Private handhavers proberen met zo min mogelijk moeite hun geld te verdienen?

„Inderdaad. Als de afspraak luidt dat de toezichthouder tienmaal langs komt om te controleren en bij het negende rondje dreigen er dingen mis te gaan, dan heb je als opdrachtgever een probleem.”

## Wat vond u van het advies van de commissie-Dekker?

„Zij wil het gehele bouwtoezicht van de gemeentelijke handhavers overdragen aan marktpartijen. Als je de markt maar vertrouwen geeft, komt

het vanzelf goed, lijkt de gedachte. Daar ben ik wat cynisch over. Ik vind dat idee dat de markt gaat leren van haar eigen falen nogal naïef.”

## Hoe pakken andere landen het toezicht aan?

„Wereldwijd bestaan er heel veel varianten van bestuursmodellen voor vergunningverlening en toezicht door publieke én private partijen. In Australië concurreren gemeenten met private partijen, waarbij de gemeente verplicht is elke aangeboden toezichtklus te accepteren, terwijl marktpartijen minder lucratieve opdrachten kunnen weigeren. Hierdoor maken Australische gemeenten sinds de invoering van dit model omstreeks 1990 steeds meer verlies op het toezicht. Goede medewerkers stapten over van de overheid naar de markt, gemeentelijke handhavingkwaliteit en serviceverlening aan de burger gingen achteruit. In Canada lijkt het beter geregeld. Daar bieden private partijen een aanvulling op het werk van de gemeenten, terwijl publieke partijen daarop het tweedelijns toezicht houden. Bij het handhaven van de veiligheid van de gebouwde omgeving mag het beste resultaat worden verwacht van een samenwerking tussen overheid en marktpartijen. Canada heeft een beter handhavingssysteem dan wij, omdat ze daar een duidelijke keus maken over wie wat doet: de gemeenten helpen de burger bij eenvoudige werken, de private toetsers richten zich op de complexe materie.”

## Wanneer is het betrekken van de expertise van marktpartijen zinvol?

„Gespecialiseerde marktpartijen bieden echt uitkomst voor kleinere gemeenten, die vaak moeite hebben met het betrekken van voldoende

gekwalficeerd personeel voor de handhavingstaken. De commissie-Mans, die zich recent boog over de versnippering van het gemeentelijk toezicht, wil het toezicht organiseren binnen grotere regio's, met meer en betere mensen. Daar valt tegenin te brengen, dat de gemeentelijke toezichthouder die 's avonds nog eens een rondje door het dorp fietst veel kan signaleren. Door schaalvergroting trekt de overheid niet automatisch meer specialisten en betere medewerkers aan. In Nederland zijn het opstellen van de bouwregelgeving, het bouw- en woningtoezicht en het tweedelijns toezicht door de VROM-Inspectie op de toezichthouders stuk voor stuk publieke taken. Je zou voor elk van deze onderdelen stap voor stap privatisering kunnen overwegen. Als eerste stap is er nu sprake van het privatiseren van de gemeentelijke toetsing van bouwplannen. Sinds 2007 zijn hiervoor gecertificeerde marktpartijen beschikbaar, maar ze hebben nog weinig werk gehad. Probleem is namelijk dat het stempel van zo'n partij nog geen enkele wettelijke status heeft. De gemeente kan het werk nog eens over doen als ze wil.”

## Werken zulke gecertificeerde marktpartijen goedkoper?

„Dat is een ander knelpunt. Om een dakkapel te laten bouwen, betaal je als burger misschien vijftig of honderd euro aan leges. Voor dat bedrag kun je eigenlijk niet meer verwachten dan een papieren toets en dan nog zal de gemeente er waarschijnlijk verlies op lijden. Om zulke klussen zitten marktpartijen niet te springen. Je loopt dus het risico dat zij alleen de krenten uit de pap vissen. Voor het toezicht op de bouw van een

>>



## 'Gespecialiseerde marktpartijen bieden echt uitkomst voor kleinere gemeenten'

groot ziekenhuis kunnen ze misschien anderhalf tot twee procent van de bouwsom incasseren, terwijl de gemeente met de verliesgevende leges blijft zitten.”

### Hoe staat het eigenlijk met ons bouwkundig toezicht?

„Toen ik acht jaar geleden stage liep bij de Rijksgebouwendienst was het nog heel normaal dat de opdrachtgever fulltime iemand op de bouwplaats had rondlopen, die voor hem in de gaten hield of bouwwerken wel volgens contract werden uitgevoerd. Nu is dat door tijd- en geldgebrek veel minder vanzelfsprekend geworden. Ik heb gesprekken bij 27 Nederlandse gemeenten gevoerd. Capaciteitsgebrek werd steeds als grootste probleem genoemd, vooral bij kleinere gemeenten. Een kleine gemeente die maar weinig handhavers kan aannemen, kiest voor generalisten, terwijl de bouw juist steeds specialistischer wordt. Het toetsen van het ontwerp blijft hoe dan ook een papieren toets. Toezicht tijdens de bouw zelf blijft cruciaal. Veel bouwwerkzaamheden verdwijnen achter beton of pleisterwerk en zijn dus achteraf niet meer te controleren. Het idee is dat private bureaus zich meer kunnen specialiseren en heel

complexe constructiefouten kunnen signaleren. Maar mede vanwege de complexiteit van de regelgeving hebben ook marktpartijen moeite met het volledig toetsen van een bouwwerk.”

### Prijst een commercieel bureau dat elk bouwsel heel kritisch toetst zichzelf niet snel uit de markt?

„Dat is inderdaad een behoorlijk belangenconflict. De betrouwbaarheid van de commerciële handhaving van de veiligheidsregels is een bron van discussie. Dat kwam tijdens mijn veldonderzoek in Australië telkens ter sprake. In de bouw gaat nu eenmaal veel geld om. Wanneer grote sommen geld kunnen worden verdiend met het toetsen van veiligheid liggen fraude en corruptie op de loer. Toezicht op de controlerende partijen blijft noodzakelijk. De huidige financiële crisis laat zien hoe moeilijk dit toezicht is – dat zal in de bouw niet anders zijn. In mijn onderzoek gaf niemand ronduit toe dat hij zelf steekpenningen aannam. Wel heb ik vrij veel mensen gesproken die vermoedden of meenden te weten dat ánderen dit doen. In New York speelden halverwege de jaren negentig grote fraudezaken, waarbij zelfcontrolerende architecten gebouwen hoger maakten dan wettelijk was toegestaan. Dit deden ze door verdiepingen niet mee te tellen in de vergunningsaanvraag. Ook in Japan zijn diverse schandalen rond private toezichthouders aan het licht gekomen. Voorzichtigheid blijft geboden.”

### Hoe valt dit op te lossen?

„Misschien zou je het bestuursmodel zo kunnen organiseren dat niet degene die wil bouwen, maar de gemeente die toezichthoudende

bureaus inhuurt en aanstuurt. Als er dan meer toezicht nodig blijkt te zijn, laat de gemeente ze vaker langskomen. Je kunt het hebben van een certificaat koppelen aan een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, waardoor je een deel van de controletaak bij de verzekeraar neerlegt. Of je kunt het koppelen aan de beroepsvereniging, waar klachten tegen fraudeurs kunnen worden ingediend.”

### Leidt privatisering van het toezicht tot tijdwinst?

„Tijdwinst lijkt een minder goede reden om te kiezen voor privatisering. Het toetsen gaat misschien wel sneller, maar tijdwinst gaat vaak verloren tijdens het proces van vergunningverstrekking. Voordat een vergunning kan worden afgegeven, moeten eerst administratieve procedures en wettelijke termijnen worden doorlopen. Nederland lijkt nog niet klaar voor vergunningverlening door marktpartijen. Overigens is er wel veel kritiek op de traagheid van gemeenteamtbanen, maar die hebben met al die veiligheidscontroles gewoon een hele moeilijke, tijdrovende, verantwoordelijke taak. Ze komen alleen bij rampen in het nieuws, dat is het ondankbare van hun taak.”

### Wat gaat u na uw promotie doen?

„Het komende jaar blijf ik nog aan het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft verbonden om een praktijkgerichte, Nederlandstalige handeditie van mijn proefschrift te maken, in opdracht van het Instituut voor Bouwrecht. Ik wil mijn conclusies graag vertalen naar de praktijk.”

Tekst: Marion de Boo

Foto's: Tineke de Lange