

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland

PRIVAAT WAT MOET, PUBLIEK WAT ONVERMIJDELIJK IS

Voorlopig visiedocument private kwaliteitsborging

versie 12 maart 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Introductie	7
1.1. Privaat wat moet	7
1.2. Markt een stap erbij	8
1.3. Publiek wat onvermijdelijk is	9
1.4. Inrichting van het nieuwe stelsel	10
1.5. Toelating, monitoring en de publieke sector	11
1.6. Belang van de pilots	11
1.7. Voorlopige visie	12
2. Privaat wat moet	13
2.1. Inrichtingseisen en randvoorwaarden	13
2.2. Criterium 1: Borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat	14
2.3. Criterium 4: Adequate eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ..	15
2.4. Criterium 5: Onpartijdigheid en onafhankelijkheid	17
2.5. Criterium 8: Private sancties	18
2.6. Aanvullende criteria	19
2.7. Risicobenadering niet grofmazig maar project-specifiek	20
3. Publiek wat onvermijdelijk is	22
3.1. De tegenhanger van 'Privaat wat moet, ...'	22
3.2. Wijziging van het primaire proces	22
3.3. VTH ruimtelijke vergunning	27
3.4. Supervisie als nieuwe element	27
3.5. De inspectiedienst	28
4. Overige condities en randvoorwaarden	31
4.1. Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	31
4.2. AMvB in voorhang behandelen	31
4.3. Leges en financiering	32
4.4. SMART geformuleerde eindtermen	33
4.5. De inrichting en personele bezetting van de 'instituten' voor toelating en monitoring	33
Bijlagen:	
1 Project private kwaliteitsborging VBWTN	35
2 Actielijst	37

Samenvatting

Na het onderwerp privatisering bouwtoezicht vanuit verschillende invalshoeken te hebben bekeken komen we tot de opvatting dat de slogan van de commissie Dekker 'Privaat wat kan, publiek wat moet' moet worden gewijzigd in 'Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is'. In de beleidsnota's en onderzoeksrapporten die worden opgesteld over het veranderen van de rolverdeling tussen de publieke en de private sector ligt de nadruk op het privatiseren van een overheidstaak: toetsing en toezicht op het gebied van het Bouwbesluit verschuiven van de gemeente naar de aanvrager / opdrachtgever, maar eigenlijk draait het er om, dat de betrokken private partijen de verantwoordelijkheid serieus nemen die ze wettelijk al sinds 1992 hebben. Het serieus werk maken van deze verantwoordelijkheid door private kwaliteitsborging is het doel waarop dit visiedocument is gericht.

Om dit doel te bereiken is er wat ons betreft aan de private kant van de bouw een enorme cultuuromslag noodzakelijk om te komen tot het opbouwen van vertrouwen. Zowel onderzoeksrapporten als analyses van gemeenten laten zien, dat vooral in de bouw het niveau van het naleefgedrag en kwaliteitsbesef zorgwekkend laag is. Kwaliteitsborging is nog lang geen vanzelfsprekendheid. Uit signalen die ons bereiken twijfelen wij er zelfs aan of marktpartijen op enkele uitzonderingen na wel zitten te wachten op de extra stap die de commissie Dekker van hen verwacht. Het nieuwe stelsel zal voldoende (financiële) prikkels moeten bevatten om deze stap te realiseren. Daarnaast zal het stelsel allerlei waarborgen moeten bevatten om te komen tot de gewenste stap voorwaarts door de markt en de stap terug door de lokale overheid.

De economie van de vrije markt wordt vrijwel uitsluitend gedreven door financiële motieven. De gewenste of vereiste kwaliteit is leverbaar, maar er hangt een prijskaartje aan. Als we als samenleving de ondergrens van de kwaliteit willen bewaken, moet ook het niet leveren van kwaliteit financiële consequenties hebben. Dat moet in de eerste plaats gebeuren door aansprakelijkheid in de bouw op een volwassen manier te regelen. Op dat aspect gaat dit visiedocument niet uitgebreid in omdat daar niet onze expertise ligt, maar wij beschouwen het wel als een doorslaggevende conditie om private kwaliteitsborging succesvol te maken. Een tweede financiële prikkel moet worden ingebouwd in de systematiek van de toe te laten instrumenten. Daar gaan we wel uitgebreid op in.

Het is duidelijk dat de lokale overheid een rol blijft spelen. Bouwen heeft – zeker in een dicht bevolkt en verstedelijkt land als het onze – directe impact op de openbare ruimte. Het uiterlijk aanzien, maar ook het bouwvolume op zich, het gebruik ervan, de al dan niet verkeer aantrekkende werking, milieuaspecten e.d. veranderen de openbare ruimte en beïnvloeden de belevingswereld van andere gebruikers van die openbare ruimte. Het afwegen van belangen en het opkomen voor het algemeen belang met inbegrip van bezwaar en beroep liggen bij uitstek op het bord van de lokale overheid. Die rol blijft en raakt in meerdere of mindere mate aan de verantwoordelijkheden van de private partij. In het nieuwe stelsel blijft de lokale overheid via de ruimtelijke vergunning en als bevoegd gezag voor de overige wet- en regelgeving randvoorwaarden scheppen.

Tegen de zojuist genoemde achtergrond formuleren wij inrichtingseisen en randvoorwaarden voor het nieuwe stelsel en bezien we hoe het primaire proces er uitziet als de lokale overheid niet meer van de bouwtechnische kwaliteit van een bouwwerk is. Wij stellen voor te komen tot een volledig privaat stelsel en niet tot een duaal stelsel. Dit is volgens ons de enige manier om te komen tot de benodigde cultuuromslag en te voorkomen dat negatieve ervaringen uit het buitenland, zoals concurrentie op prijs tussen overheid en bedrijfsleven, verlaging van het toets- en toezichtniveau en de uitholling van de gemeentelijke kennis en ervaring, ook hier een feit worden.

Het publiekrechtelijke bouw- en woningtoezicht wordt in onze visie op twee manieren gepositioneerd: een deel verantwoordelijk voor de ruimtelijke vergunning en het toezicht hierop (de lokale overheid) en een deel dat wordt omgevormd tot een inspectiedienst voor systeemtoezicht met *reality checks* gestoeld op de ervaringen uit de pilots in het kader van privatisering bouwtoezicht.

De inspectiedienst heeft een “waakhondfunctie”. De intensiteit van het systeemtoezicht wordt daarbij gekoppeld aan risicoprofielen en het spontane naleefgedrag. Het is van belang dat het systeemtoezicht met *reality checks* meebeweegt met de prestaties op het gebied van private kwaliteitsborging. Naarmate de markt het vertrouwen meer of minder waar maakt kan het systeemtoezicht met *reality checks* een stap terugdoen of een tandje bijzetten. Het is van belang dat op bouwplanniveau inhoudelijke *checks* op de private instrumenten plaatsvinden op een onafhankelijke en onpartijdige wijze. Dit pleit voor een inspectiedienst met een structureel karakter. Door aan de bevindingen van de inspectiedienst adequate sancties te verbinden wordt geborgd, dat het nieuwe stelsel maatschappelijk verantwoorde kwaliteit levert.

Op basis van maatschappelijke risico's wordt het van belang geacht dat het bouwtoezicht op lokaal niveau – verantwoordelijk voor de ruimtelijke vergunning – mogelijkheden krijgt om ‘supervisie’ op de organisatie van het bouwkundige private deel te kunnen uitvoeren door extra of aanvullende eisen te stellen op het gebied van kwaliteitsborging. Dit moet op landelijk niveau worden geregeld naar buitenlands model en op basis van de ervaringen uit de pilots in het kader van de privatisering van het bouwtoezicht.

Specifieke condities en randvoorwaarden die terug te vinden zijn in onze voorlopige visie zijn:

- De algemene criteria voor de aanpassing van het stelsel, geformuleerd door het ministerie van BZK en uitgewerkt in het voorstel van de Stichting Bouwkwiteit (SBK), moeten wat ons betreft worden aangevuld met de volgende criteria:
 - de private toetser en toezichthouder moeten er ook op letten, dat op en rond de bouwplaats art.1a van de Woningwet wordt nageleefd met zo nodig signaaltoezicht ten aanzien van arbeidsomstandigheden (t.a.v. Inspectie SZW),
 - de afstemming met andere relevante thema's in relatie tot (ver)bouwen moet zijn geregeld.
- Ten aanzien van de reeds in het SBK-advies “De markt als toezichthouder” geformuleerde algemene criteria komen wij tot de volgende conclusies:
 - “Borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat”: voorkomen moet worden dat alleen maar sprake is van een papieren of digitale borging; monitoring moet ook op bouwplanniveau plaatsvinden aan de hand van landelijke regels voor het minimum adequaat toets- en toezichtniveau, het aantal private instrumenten moet beperkt blijven en er moeten op proportionele wijze hogere eisen worden gesteld aan de gedifferentieerde deskundigheid op persoonsniveau dan voorgesteld in het SBK-advies.
 - “Adequate vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden”: duidelijk moet worden vastgelegd welke delen van het Bouwbesluit onder het private spoor gaan vallen en wat wordt verstaan onder omgevingsveiligheid; de grenzen van de bestuursrechtelijke handhaving moeten duidelijk worden geformuleerd.
 - “Onafhankelijkheid en onpartijdigheid”: gekomen moet worden tot een duidelijke definitie en op basis hiervan moet een nieuwe uitwerking plaatsvinden naar de verschillende risicoklassen.

- “Private sanctie”: er moet niet alleen worden voorzien in sancties op instrumentniveau, maar ook op bouwplanniveau en het niveau van erkenning, certificering of accreditatie; op landelijk niveau moeten escalatierichtlijnen komen die de private toetser of toezichthouder kan inzetten; uitgewerkt moet worden hoe erkenning, certificering of accreditatie verkregen kan worden en hoe deze adequaat kan worden aangevochten/ingetrokken zonder dat belangenverstrengeling optreedt.
- Specifieke criteria zijn nodig, die betrekking hebben op (a) het verplicht stellen van een verantwoordelijke voor het gehele traject van toetsing en toezicht en (b) het interpreteren van gelijkwaardigheden en maatwerkoplossingen.
- Het invullen dan wel uitwerken van de algemene en specifieke criteria kan gedifferentieerd naar soorten bouwplan plaatsvinden. Het maatschappelijk risico dient hierbij het vertrekpunt te zijn, waarbij dit risico wel breder is dan alleen het type bouwwerk waar op dit moment van uit wordt gegaan. Welke factoren moeten en mogen worden meegenomen in de risicoanalyse moet nader worden uitgezocht.
- Om de samenwerking tussen het publieke en private spoor goed te laten verlopen moeten in ieder geval de volgende zaken worden geregeld:
 - Bij projecten van enige omvang of complexiteit is vooroverleg, waarin het bevoegd gezag alle relevante uitgangspunten en randvoorwaarden voor de planuitwerking naar voren brengt, noodzakelijk.
 - Het aanpassen van de Mor waarbij duidelijk wordt welke gegevens voor een ruimtelijke vergunning moeten worden ingediend. Dit kan leiden tot nadere specificatie of wijziging van indieningsvereisten.
 - Het instellen van een landelijk register waar toegelaten private toetsers en toezichthouders hun bouwplannen moeten aanmelden.
 - Het automatisch melden aan het bevoegd gezag van private toetser, toezichthouder en instrumenten die worden ingezet vanuit een landelijk register, waarbij geldt dat deze melding plaatsvindt ten laatste vier weken voor de start van de bouw.
 - De verplichting dat de private toetser nagaat of de technische uitwerking past binnen de afgegeven ruimtelijke vergunning en indien nodig een aangepaste of nieuwe vergunning aanvraagt.
 - Het bevoegd gezag c.q. het publiekrechtelijke bouw- en woningtoezicht treedt handhavend op als er gebouwd wordt zonder dat de (aan)meldingen zijn gedaan.
 - De verplichting dat niet eerder met de uitvoering mag worden gestart voordat met het bevoegd gezag alle afspraken over controlemomenten met betrekking tot de ruimtelijke vergunning zijn gemaakt en alle daarin genoemde nader in te dienen bescheiden door het bevoegd gezag zijn goedgekeurd.
 - De verplichting dat de private toezichthouder alert is op het naleven van de ruimtelijke vergunning en afwijkingen meldt aan de gemeente.
 - Het bevoegd gezag handhaaft niet binnen het private spoor tenzij er directe raakvlakken zijn met de ruimtelijke vergunning of wanneer de private toezichthouder (onderbouwd!) meldt dat sprake is van gevaarstelling.
 - Het bevoegd gezag krijgt bij oplevering een dossier overgedragen van de private toezichthouder met daarin zijn verklaring dat het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit en de “as built” documenten met alle onderliggende documenten. Het bevoegd gezag kan na

beoordeling van het opleveringsdossier of wanneer dit niet binnen 7 werkdagen na oplevering is ontvangen, besluiten in gebruikname van het bouwwerk te verbieden zo lang niet is aangetoond dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit en de ruimtelijke vergunning. De vergunninghouder moet de mogelijkheid bieden dat het bevoegd gezag of belanghebbenden informatie over het private deel kunnen opvragen zolang het bevoegd gezag nog niet beschikt over het dossier bij oplevering.

- o Richtlijnen zijn nodig hoe te handelen door het bevoegd gezag als toetsers of toezichthouders hun erkenning, certificaat of accreditatie verliezen of wanneer de toelating van het gekozen instrumenten wordt ingetrokken of opgeschort.

1. Introductie

1.1. Privaat wat moet

In mei 2008 bracht de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, de commissie Dekker, haar eindrapport uit met als motto "Privaat wat kan, publiek wat moet". Na allerlei vooral politieke vertraging biedt de ingezette koers nu houvast. Het huidige kabinet werkt aan een 'dual stelsel', dat per 1 januari 2015 zijn beslag zou moeten krijgen. Aan de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) is in dit verband verzocht antwoord te geven op de vraag onder welke condities het bevoegd gezag¹ in dit duale stelsel zijn werk kan doen. Daarbij gaat het om het afbakenen en herdefiniëren van (nieuwe) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, afstemming en uitwisseling van informatie op de juiste momenten. Voor het beantwoorden van de vraag is een landelijke werkgroep privatisering bouwtoezicht opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van grote en kleine gemeenten op allerlei functieniveaus. De resultaten van de werkzaamheden van de werkgroep zijn besproken met de managers van de deelnemende gemeenten, het bestuur van de VBWTN en een landelijke klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, COBc en Brandweer Nederland. Dit document is de managementversie van de resultaten.

De titel van dit visiedocument lijkt een variatie op het thema van de commissie Dekker, maar is vooral bedoeld als consequentie van het beginsel uit de Woningwet: wie iets laat (ver-)bouwen, het bouwwerk gebruikt of laat gebruiken, en het op enig moment laat slopen, is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het realisatieproces en het eindresultaat (art.1a). Dat resultaat moet voldoen aan het Bouwbesluit (art.1b). "Privaat wat kan" – zoals de commissie Dekker het formuleerde – is begrijpelijk vanuit de hybride verdeling van verantwoordelijkheden in de huidige bouwpraktijk, maar het beginsel "privaat wat kan" is veel te vrijblijvend als we kijken naar het doel van de Woningwet en de ondertitel van het advies: "Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces". Daarom luidt ons uitgangspunt: de private bouwsector moet zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteitsborging van haar producten en productiewijzen met inbegrip van het voldoen aan de wettelijke eisen die daarbij gelden.

Bij die wettelijke eisen geldt een tweedeling: deels hebben ze betrekking op de locatie en deels op het bouwwerk zelf. De minimum eisen voor het bouwwerk zelf zijn geregeld in het Bouwbesluit. Zoals opdrachtgevers, architecten en bouwbedrijven bij vergunningvrije bouwwerken worden geacht zich te houden aan de eisen die het Bouwbesluit stelt, zo geldt dat ook voor vergunningplichtige bouwwerken. Vergunningvrije bouwwerken komen uitsluitend tot stand zonder (preventieve) overheidsbemoeienis. Het nieuwe stelsel biedt de wettelijke mogelijkheid om ook bij vergunningplichtige bouwwerken de rol van de overheid terug te dringen. Als de betrokken private partijen hun verantwoordelijkheid serieus nemen is dat exact waartoe zij wettelijk verplicht zijn. In de beleidsnota's en onderzoeksrapporten die nu worden opgesteld over het veranderen van de rolverdeling tussen de publieke en de private sector ligt de nadruk op het privatiseren van een overheidstaak: toetsing en toezicht op het gebied van het Bouwbesluit verschuiven van de gemeente naar de aanvrager / opdrachtgever, maar eigenlijk draait het er om, dat de betrokken private partijen hun wettelijke verantwoordelijkheid serieus nemen. Daarom is niet 'privatisering van bouwtoezicht', maar het realiseren van private kwaliteitsborging het doel waarop dit visiedocument is gericht.

¹ Sinds de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010 is met betrekking tot de activiteit bouwen (en het toezicht op de bestaande gebouwenvoorraad) in de meeste gevallen de gemeente (b&w) het bevoegd gezag, soms formeel de provincie, maar die leunt daarbij doorgaans toch op de gemeente, en in incidentele gevallen het rijk (defensie, kernenergie, mijnbouw) en kan de werkzaamheden laten uitvoeren door een regionale uitvoeringsdienst, omgevingsdienst, o.d.

1.2. Markt een stap erbij

De commissie Dekker was heel duidelijk: de markt een stap erbij, de overheid een stap terug. De vraag kan worden gesteld of de markt wel klaar is voor de extra stap die moet worden gezet respectievelijk of de markt wel op deze extra stap zit te wachten. De onderzoeken naar de calamiteiten in de bouw en de pilots in het kader van de privatisering van het bouwtoezicht laten zien dat private kwaliteitsborging nog geen vanzelfsprekendheid is. Bouwfouten, die in meerdere onderzoeken door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, de voormalige VROM-inspectie en anderen zijn geconstateerd en geanalyseerd, en de hoge percentages die worden genoemd over faalkosten in de bouw, getuigen van een laag kwaliteitsbesef in de Nederlandse bouwsector – uitzonderingen daargelaten.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid stelt in haar rapport over het instorten van een verdiepingsvloer bij de B-Tower in Rotterdam:

“Denkend aan de serie bouwgerelateerde incidenten van de afgelopen tien jaar en het beperkte lerende effect in de bouwsector, vraagt de Onderzoeksraad zich af in hoeverre de risico's toenemen en publieke waarden, zoals veiligheid, onder druk komen te staan als de partijen de verantwoordelijkheid, lees de 'vrijheid' die de commissie Dekker voorstaat, niet aankunnen”.

Daarnaast blijkt tijdens bijeenkomsten die wij hebben gehad met private partijen dat men in tijden van economische neergang niet zit te wachten op allerlei extra taken en verantwoordelijkheden. Het voert te ver om in dit visiedocument de oorzaken van het beperkte kwaliteitsbesef op te sommen en nader te beschouwen, maar het is wel van groot belang om te onderkennen dat er in de eerste plaats een grote cultuurverandering noodzakelijk is om te zorgen, dat de ombuiging naar private kwaliteitsborging ook daadwerkelijk leidt tot verbetering. Met name de financiële gedrevenheid moet meer in evenwicht worden gebracht met het kwaliteitsdenken, en wel binnen de gehele keten. Het op een volwassen wijze – vergelijkbaar met het overige consumentenrecht – regelen van aansprakelijkheid is een doorslaggevende randvoorwaarde om de stelselwijziging tot een verantwoorde keuze te maken.

Terecht kan men hierbij aantekenen, dat – ook hier: de goeden niet te na gesproken – te lankmoedig optreden van gemeenten in vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft bijgedragen aan dit lage kwaliteitsbesef. Vaak horen we, dat architecten en bouwbedrijven aanpassingen alleen maar realiseren “ omdat het moet van de gemeente”. Wanneer uit verkeerd begrepen “klantvriendelijkheid” gemeenten ook die stok achter de deur weg halen lijkt het er vaak niet meer toe te doen of er nog kwaliteit wordt geleverd aan de opdrachtgever, de koper, de huurder, de bezoeker, de omwonende en de passant. Dit is geen zwartkijkerij, maar een objectieve conclusie uit zowel de genoemde onderzoeksrapporten als uit analyses van gemeenten, die laten zien, dat vooral in de bouw het naleefgedrag zorgwekkend laag is.

De inspanningen van de private bouwsector in volle breedte, die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van bouwwerken te borgen met het Bouwbesluit als ondergrens, vragen ook om financiële investeringen. Dat is aan de orde juist op een moment dat volgens meerdere prognoses de bouwsector een economisch dieptepunt bereikt. Het moment lijkt onverstandig, maar daar valt wel wat op af te dingen. Ten eerste zegt de top van de private sector al meer dan een decennium bezig te zijn om het stokje van gemeenten te kunnen overnemen. Ten tweede brengt het weer aantrekken van de economie en de bouwproductie, waar we allemaal op hopen, weer andere belemmeringen teweeg om de stelselwijziging door te voeren, waarvan vooral het voorspelbare tekort aan gekwalificeerd personeel voor toetsing en toezicht in het oog springt. Met even veel recht kan dus worden gesteld dat het moment om door te pakken juist heel geschikt is. Voor de private bouwsector is dit een kans bij uitstek, die men niet mag laten glijpen.

1.3. Publiek wat onvermijdelijk is

Voor dat we ons hebben verdiept in de inrichtingseisen en randvoorwaarden voor de private kwaliteitsborging, hebben we ons eerst de volgende vraag gesteld:

**Private kwaliteitsborging is de verantwoordelijkheid van de private sector.
Moet de overheid zich daarmee wel bemoeien?**

Ons antwoord is **JA**, en wel om vier redenen:

1. Bouwen heeft – zeker in een dicht bevolkt en verstedelijkt land als het onze – directe impact op de openbare ruimte. Het uiterlijk aanzien, maar ook het bouwvolume op zich, het gebruik ervan, de al dan niet verkeer aantrekkende werking, milieuaspecten e.d. veranderen de openbare ruimte en beïnvloeden de belevingswereld van andere gebruikers van die openbare ruimte. Het afwegen van belangen en het opkomen voor het algemeen belang met inbegrip van bezwaar en beroep liggen bij uitstek op het bord van de lokale overheid. Die rol blijft en raakt in meerdere of mindere mate aan de verantwoordelijkheden van de private partij.
2. In het nieuwe stelsel blijft een omgevingsvergunning nodig voor bouwwerken, die privaat tot stand komen. Deze wordt verleend door het bevoegd gezag na toetsing aan:
 - a. de planologische regels (bestemmingsplan of omgevingsverordening);
 - b. de welstandscriteria (tenzij de gemeente, de wijk of de bouwlocatie welstandsvrij is);
 - c. de veiligheid van derden, waaronder de voorschriften van het Bouwbesluit die niet onder het private spoor vallen;N naast de inhoudelijke bemoeienis met deze aspecten en de nadere invulling daarvan door het uiteindelijke bouwwerk heeft de overheid zowel vooraf, eventueel tijdens en zeker bij voltooiing en ingebruikname van het bouwwerk authentieke informatie nodig van de aanvrager / opdrachtgever en zal daarop in sommige gevallen ook vervolgacties moeten ondernemen.
3. Om in het nieuwe stelsel de private route qua toetsing, toezicht en oplevering te bewandelen moet afhankelijk van de risicocategorie van het betreffende bouwwerk worden gewerkt met toegelaten instrumenten: erkenningsregelingen, certificering e.d. Het bevoegd gezag moet kunnen vaststellen of degene die wordt ingeschakeld voor deze private route gebruik maakt van een toegelaten instrument, dat geëigend is voor het betreffende bouwwerk, en beschikt over een geldige erkenning of certificaat. De praktijkervaringen die daarmee worden opgedaan, moeten worden uitgewisseld met de toelatings- en monitoringsorganen, inclusief de daaruit volgende consequenties voor bijstelling van instrumenten en behoud of verlies van erkenning.
4. Het toetsen van bouwplannen aan het Bouwbesluit en het toezicht houden op de naleving van de voorschriften is een vak op zich. Dit blijkt onder meer uit de pilots op het gebied van privatisering van het bouwtoezicht. Het is niet te verwachten dat private kwaliteitsborging per 1 januari 2015 breed kan worden ingevoerd en direct succesvol zal verlopen. Intensieve bemoeienis van de lokale overheid in enigerlei vorm² kan een manier zijn om de route van nu naar de te zetten stip op de horizon af te leggen op een wijze die recht doet aan de belangen van eindgebruikers, het algemeen belang en aan

² Begeleiding, coaching, 'gedelegeerd toezicht' plus eventueel zware sancties kunnen helpen om de nieuwe rol breed te implanteren bij de private bouwpartijen. Dit vergt in eerste instantie zelfs extra werk en in elk geval nieuwe competenties en een andere attitude van ambtenaren bwt.

de rolverandering tussen publieke en private partijen. Als de private bouwsector de nieuwe rol adequaat oppakt en voldoende garanties biedt voor voortzetting van deze taakopvatting kunnen overdracht van taken, kennis en kunde effectief verlopen en kan de bemoeienis van de lokale overheid met de inhoudelijke bouwkundige kwaliteit worden teruggebracht. Dat moet blijken in de evaluatiefase van drie jaar, die het ministerie van BZK voorstelt.

In de vele discussies die de laatste maanden over het onderwerp van dit visiedocument zijn gevoerd noemen we een opvallende vraag, nota bene vanuit VNO-NCW, waarom het verbeteren van het huidige volledig publieke stelsel niet ook wordt meegenomen in de voorstellen. Als Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland zijn we vooral met dat doel opgericht: professionaliseren van onze eigen beroepsgroep, en we hebben in de afgelopen tien jaar ook veel bereikt. Maar aan de andere kant zien we zowel op persoons- als op organisatieniveau ook nog veel misgaan in gemeenten en blijft ons werkterrein voor te veel bestuurders inhoudelijk kennelijk oninteressant. De ene gemeente presteert beter dan de andere, maar dat houdt tegelijk in, dat uniformiteit in ons werk ver te zoeken is. Terwijl de legesinkomsten steeds meer teruglopen door de recessie wordt er fors bezuinigd op de VTH-taken. Als branchevereniging willen we graag dat de overheid zelf een kwaliteitsslag maakt, maar we ontkomen niet aan het gevoel steeds meer tegen de stroom op te moeten roeien.

De opschaling en overheveling van uitvoerende taken naar regionale uitvoeringsdiensten zou een middel kunnen zijn om de benodigde kwaliteit wel te leveren. Deze diensten beginnen echter al op achterstand door de financiële condities waarbinnen ze moeten opereren en zijn soms zo klein, dat ze BWT alleen al nodig hebben om voldoende 'robuust' te zijn. Als zowel de private als de publieke sector in beginsel dezelfde markt moeten bedienen en moeten afwachten welke voorkeur de aanvrager heeft, treedt precies de treinbotsing op tussen het spoor 'Mans' van de publieke krachtenbundeling en het spoor 'Dekker' van de private kwaliteitsborging. Niet voor niets waarschuwen we onder de vlag BWT4.0 al zo'n jaar of twee voor dat rampscenario. Het is in deze context vreemd, om niet te zeggen heel riskant, om het over een heel andere boeg te gooien, maar als dat nodig is om private kwaliteitsborging werkelijk van de grond te krijgen en we als overheid in dat verband een andere rol krijgen met andere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan het nieuwe stelsel ook leiden tot verbetering. Echter alleen als de benodigde investeringen om deze slag te maken en te onderhouden daadwerkelijk en blijvend worden gedaan.

10

1.4. Inrichting van het nieuwe stelsel

De brief van toenmalig minister Donner van 15 december 2011 schetst het duale stelsel als een tussenstap naar totale privatisering van de technische toets en het toezicht op de uitvoering. Wij pleiten *niet* voor deze tussenstap, zeker niet in de voorgestelde vorm, waarbij het aan de aanvrager / opdrachtgever wordt gelaten om bouwwerken te onderwerpen aan private dan wel aan publieke toetsing en toezicht. Dat impliceert immers dat zowel publieke als private organisaties kwalitatief en kwantitatief moeten zijn voorbereid op de keuze die aanvragers zullen maken. Die consequentie leidt op zich reeds tot verspilling van de steeds schaarser wordende kennis en kunde op dit vlak en werkt dus kostenverhogend, zeker waar voor beide ook de kwaliteitscriteria 2.1 moeten gelden met inbegrip van kritische massa. Kijkend naar buitenlandse voorbeelden, zoals in het Verenigd Koninkrijk, moet bovendien worden gevreesd voor concurrentie op prijs tussen de verschillende publieke en private aanbieders en dat komt de kwaliteit – waar het toch in de eerste plaats om is te doen – niet ten goede.

Wat dan wel? We kunnen ons voorstellen dat het duale stelsel anders wordt ingericht. Bijvoorbeeld de kleinere bouwwerken overlaten aan de overheid en de grotere, meer complexe bouwwerken voorbereiden en

realiseren onder private borging. Of juist redeneren vanuit het maatschappelijk risico: hoe groter dat is, des te voordehandliger is het om toetsing en toezicht te zien als overheidstaak. Wij herhalen de stellingname aan het begin van deze inleiding, waarin we het motto van dit visiedocument verklaren vanuit de wet: 'Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is'. Die stellingname sluit namelijk niet alleen bij de rol die de wetgever al lang toekent aan ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt of sloopt, maar ook bij het uitgangspunt dat de commissie Dekker in 2008 als volgt formuleerde:

***De commissie is uitgegaan van heldere verantwoordelijkheden als basis voor vertrouwen.
De overheid dient te vertrouwen in het vermogen en de wil van de bouwpraktijk om kwaliteit te leveren.
Wanneer dat vertrouwen wordt beschaamd, zijn zware sancties gerechtvaardigd.***

In dit perspectief schetsen we in dit visiedocument de inrichting en de randvoorwaarden voor een stelsel waarin de bouwpraktijk het vermogen en de wil om de kwaliteit te leveren waar de samenleving om vraagt ook daadwerkelijk inzet. Dat we niet kiezen voor een vorm van dualiteit heeft ook te maken met de constatering dat veel private partijen zich in het huidige stelsel weliswaar afzetten tegen de overheid als hindermacht, maar tegelijkertijd leunen op die overheid en zich achter haar verschuilen. Als die mogelijkheid blijft bestaan wordt het lastig tot ondoenlijk om de verantwoordelijkheden effectief af te bakenen en in te vullen. Het volledig op zich nemen van de kwaliteitsborging door de private sector is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot het beoogde resultaat.

We beseffen dat ons pleidooi om af te zien van het voorgestelde duale stelsel als tussenstation en meteen over te gaan tot volledig private kwaliteitsborging overgangsmatregelen vergt. Het verdient volgens ons de voorkeur om hierover in open overleg met zowel de betrokken gesprekspartners aan de zijde van het openbaar bestuur – BZK, VNG, Brandweer Nederland en in eigen huis ook het COBc – als met de relevante private brancheorganisaties en het Actieteam Private Kwaliteitsborging nadere stappen te zetten.

11

1.5. Toelating, monitoring en de publieke sector

Dat het uiteindelijk vooral de private sector zelf moet zijn, die verantwoordelijk is voor de wijze waarop de private kwaliteitsborging moet worden ingericht met adequate instrumenten, proportioneel toepasbaar per risicocategorie vinden we logisch. Wij constateren echter dat in alle onderzoeksrapporten bij het inrichtingsproces geheel voorbij wordt gegaan aan de enorme schat aan specifieke kennis en ervaring die gemeenten in huis hebben op dit gebied. Wij vinden het juist noodzakelijk om die expertise aan te spreken bij de inrichting en opbouw van de autoriteiten voor het toelaten en monitoren van instrumenten en in de transitiefase van het huidige naar het nieuwe stelsel ook in de personele samenstelling van deze autoriteiten. Toetsing en toezicht op het voldoen aan het Bouwbesluit vergt nu eenmaal naast de kennis van het Bouwbesluit zelf ook kennis van en inzicht in de specifieke karakteristieken van dat type toetsing en toezicht. Naar onze stellige overtuiging is het actief betrekken van deze expertise in deze fase onontbeerlijk om te zorgen, dat de autoriteiten zelf de focus krijgen die nodig is om het stelsel goed in te richten en om deze lijn door te zetten bij het beoordelen van de instrumenten en de toepassing daarvan.

1.6. Belang van de pilots

De lessen, die getrokken kunnen worden uit enkele pilotprojecten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van dit document. De nog te verschijnen evaluatieverslagen van de Haagse projecten

beschouwen we eigenlijk als onmisbare bijlagen bij dit document. We hebben de gemeente Den Haag verzocht deze zo spoedig mogelijk voor dit doel beschikbaar te stellen en adviseren nadrukkelijk deze lessen ook te laten doorwerken in de inrichting van het nieuwe stelsel.

1.7. Voorlopige visie

Als VBWTN voelen we ons, zeker na het vrijwel volledig verdwijnen van technisch-inhoudelijke kennis op dit vakgebied bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de spreekbuis bij uitstek van degenen die daarbinnen werkzaam zijn. Dat is echter in meerdere opzichten een lastige positie. Het onderwerp raakt in veel opzichten nauw aan bestuurlijke rollen, al dan niet discretionaire bevoegdheden, gemeentelijke inkomsten en uitgaven en ook aan bestuurlijke interesses. In het totstandkomingsproces van bouwwerken spelen medewerkers BWT een grote rol en dat weten ook bestuurders. We kunnen dus niet zonder de VNG, maar anders dan deze organisatie heeft gedaan door te wijzen op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat taken op verantwoorde wijze kunnen worden overgeheveld van de publieke naar de private sector zijn wij gaan meedenken over de inhoud van die voorwaarden. Dit visiedocument is daarvan een tastbaar bewijs, dat we overigens ook aan de VNG voor commentaar hebben voorgelegd.

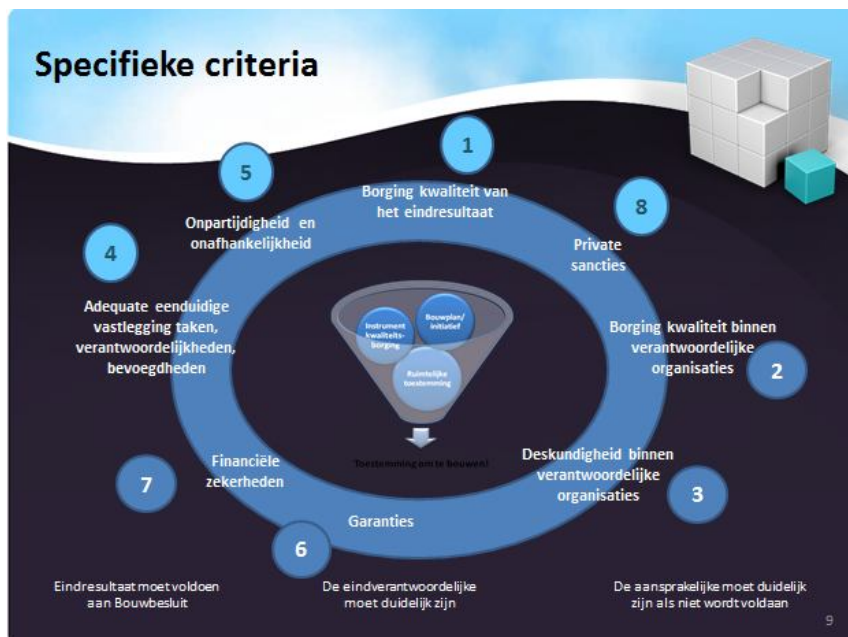
Het bestuur van de VBWTN opereert in de voorhoede van het denken en overleggen over veranderingen, maar is daarover – ook bij dit onderwerp – niet op elk detail unaniem en beseft maar al te goed, dat de overgang naar een nieuw stelsel grote gevolgen heeft voor de leden van de vereniging, zowel de aangesloten gemeentelijke afdelingen als de medewerkers. Vanuit dit besef heeft de VBWTN er dan ook voor gekozen om op allerlei manieren de leden actief bij dit onderwerp te betrekken. Daarvoor gebruiken we de gangbare middelen van de vereniging zoals de website BWTinfo, het maandblad Bouwregels in de Praktijk, regiodagen, managementsymposia en ons jaarcongres. We zetten ook bijzondere middelen in zoals een ledenraadpleging over dit onderwerp en een breed samengestelde projectorganisatie (zie bijlage 1), met een werkgroep, klankbordgroep en projectleiding, die in nauw overleg met het bestuur de basis heeft gelegd voor dit voorlopige visiedocument. ‘Voorlopig’ – omdat we willen bijdragen aan de invulling van de randvoorwaarden, maar in de eerste plaats in overleg met de leden de ingezette koers verder willen uitwerken en waar nodig nuanceren. ‘Voorlopig’ – ook omdat de nog te maken keuzen voor de inrichting van het nieuwe stelsel kunnen leiden tot nieuwe of andere inzichten.

2. Privaat wat moet

2.1. Inrichtingseisen en randvoorwaarden

Om te zorgen dat de private bouwpraktijk in de volle breedte daadwerkelijk de prestaties levert, die de samenleving vraagt moet het nieuwe stelsel aan een aantal inrichtingseisen en randvoorwaarden voldoen. Het belang van de samenleving is het best gediend als opdrachtgevers, kopers, huurders, bezoekers, omwonenden en voorbijgangers van bouwwerken er op kunnen vertrouwen, dat die bouwwerken in technische zin kwalitatief deugen. Voldoen aan de eisen, die zijn vastgelegd in het Bouwbesluit, is de ondergrens van wat kwalitatief noodzakelijk is. Terecht noemt het ministerie van BZK het voldoen van het gebouwde eindresultaat aan deze voorwaarde als eerste van de drie wezenskenmerken van private kwaliteitsborging, onder meer in de opdracht aan de Stichting Bouwkwiteit (SBK), die zich in haar rapport 'De markt als toezichthouder' heeft gebogen over de inrichting van het daarvoor benodigde stelsel. Daarnaast stelt BZK dat duidelijk moet zijn wie eindverantwoordelijk is voor dat resultaat en wie aansprakelijk is als het resultaat niet voldoet aan het Bouwbesluit.

Bij de totstandkoming van dit visiedocument, hebben we onder meer gekeken naar hetgeen nodig is voor een stelsel dat deze wezenskenmerken waar maakt. Daarbij is de uitwerking door SBK in acht meer specifieke criteria van belang, maar constateren we tegelijkertijd, dat in het SBK-advies die criteria op onevenwichtige wijze zijn uitgewerkt. Voor de overzichtelijkheid van onze eigen insteek in dit geheel noemen we eerst de criteria:



Vanuit de rol van BWT nu en in het nieuwe stelsel gaan wij nader in op de criteria 1, 4, 5 en 8. De criteria 2 en 3 zijn essentieel voor private partijen om aan criterium 1 te kunnen voldoen. De criteria 6 en 7 beschouwen we als een *conditio sine qua non* voor private kwaliteitsborging, maar we laten de regulering daarvan over aan de rijksoverheid en de private sector. Wel besteden we hier nadere aandacht aan in het kader van de inrichting van de toe te laten instrumenten (zie par 4.5).

Kwaliteitsborging vraagt investeringen en kan alleen al daarom in de vooral door geld gedreven marktsector alleen een meer prominente plek innemen, als het stelsel deze sector daartoe financieel prikkelt. Het zou mooi zijn, als dat kan door positieve prikkels, maar (zware!) financiële sancties passen evenzeer bij het beeld, dat de commissie Dekker heeft geschetst. Bij criterium 8, private sancties, komen wij hier op terug.

Naast de specifieke criteria onderscheidt het advies van SBK een indeling in risicocategorieën laag, midden en hoog, die elk eigen instrumenten zouden kunnen hebben om op proportionele wijze aan het gestelde doel te beantwoorden. Met dat idee zijn we het op zich wel eens, maar de wijze waarop het nu is uitgewerkt is in onze ogen veel te grofmazig. Ook daar gaan we nader op in en dat geldt ook voor de wijze waarop in het nieuwe stelsel volgens het advies van SBK toelating en monitoring van instrumenten moeten worden geregeld. Voorts formuleren wij in dit document enkele aanvullende criteria.

Nog een opmerking vooraf: in het idee dat de minister van BZK schetste in zijn brief van 15 december 2011 en dat de basis vormt voor de actuele uitwerking krijgt private kwaliteitsborging daarin de rol die we hierna schetsen. Wie iets wil bouwen, waarvoor een vergunning nodig is, maar het bouwwerk wil realiseren onder private toetsing en toezicht, meldt dat bij de aanvraag aan het bevoegd gezag. Dat toetst de aanvraag aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand (voor zover van toepassing), voorschriften uit het Bouwbesluit die niet onder het private spoor vallen zoals de eisen met betrekking tot de omgevingsveiligheid, de veiligheid van derden. Als de aanvraag daaraan voldoet resulteert de toetsing in een 'ruimtelijke vergunning'. De overheid ziet toe op de naleving daarvan, maar het voldoen aan het Bouwbesluit is de verantwoordelijkheid van de private partij.

Ook vergunningvrije bouwwerken moeten voldoen aan het Bouwbesluit. Het leggen van deze verantwoordelijkheid bij de private partij heft feitelijk het verschil tussen vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerken op. Deze laatste categorie moet dan ook in onze opvatting in het nieuwe stelsel worden betrokken. De bouwkundige grens tussen vergunningvrij en vergunningplichtig is niet scherp te trekken. Sommige vergunningvrije bouwwerken zijn omvangrijker en technisch complexer, dan andere bouwwerken die echter door hun positie op de kavel vergunningplichtig zijn. Daarom kan het niet zo zijn dat een architect of aannemer van zo'n vergunningvrij bouwwerk bij wijze van spreken het Bouwbesluit aan zijn laars lapt, maar daarnaast opereert als houder van een erkenning, certificaat of accreditatie binnen het nieuwe stelsel.

14

2.2. Criterium 1: Borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat

Het eindresultaat is het gebruiksgereede bouwwerk. De wijze waarop de borging van de kwaliteit daarvan in de zin van volledigheid en zorgvuldigheid op dit moment is geformuleerd leidt tot een papieren of digitale werkelijkheid en niet tot een in en aan de bouwwerken zichtbaar en meetbaar feitelijk resultaat. De borging is in de voorstellen geregeld op te grote afstand van het niveau waar het allemaal gebeurt, het bouwplanniveau. De toe te passen instrumenten moeten in een werkelijk inhoudelijke borging voorzien op een wijze die inzichtelijk is voor degenen die daar belang bij hebben. Dat zijn de afnemers van het eindresultaat, de instanties die de instrumenten en de toepassing daarvan monitoren en beheren en – zij het op afstand – ook de overheid, die immers onderbouwd moet kunnen constateren of de bouwpraktijk het vertrouwen waar maakt om de bouwkwiteit privaat te borgen.

Daarom zijn landelijke richtlijnen noodzakelijk voor een inhoudelijk minimum adequaat toets- en toezichtniveau. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming van opdrachtgevers,

eindgebruikers en derden-belanghebbenden is het noodzakelijk te zorgen, dat het inhoudelijke toets- en toezichtniveau niet in de knel komt door marktwerking. Het regelen van het minimaal adequaat toets- en toezichtniveau moet niet een issue zijn binnen de private instrumenten, maar een eis die aan de instrumenten wordt opgelegd. Door het formuleren van landelijke richtlijnen voor het minimum adequaat toets- en toezichtniveau wordt bovendien de rechtsgelijkheid bevorderd³.

Het formuleren van landelijke richtlijnen legt de relatie naar de kwaliteit van organisaties en van medewerkers die nodig is voor de private toetsing en toezicht. Het SBK-advies voor het aan te houden deskundigheidsniveau is niet toereikend, zeker als gekeken wordt naar specialismen als constructieve veiligheid, brandveiligheid en bouwfysica. De borging van deskundigheid moet daarbij op persoonsniveau worden geregeld en alleen deze personen kunnen private toetsing en toezicht uitvoeren met de toegelaten instrumenten.

Denkbaar is dat een grote diversiteit aan instrumenten wordt toegelaten met elk hun eigen mechanismen, dat bovendien door elke combinatie van erkennings- of certificeringsinstantie met erkende of gecertificeerde partijen kan leiden tot verschillende manieren van toetsing en toezicht. Zo'n wirwar aan stelsels en prikkels moet worden voorkomen omdat deze het stelsel zowel voor de opdrachtgevers, voor de gebruikers van de instrumenten als voor de samenleving ondoorgrondelijk en oncontroleerbaar maakt. Eenvoud en beperking van de diversiteit zijn een belangrijke voorwaarde om het stelsel in te richten op een wijze die recht doet aan het geciteerde uitgangspunt van de commissie Dekker. Concreet denken we hierbij aan een inperking tot instrumenten die het totale traject van toetsing en toezicht van het volledige bouwwerk afdekken, waarbij de eventuele knip tussen toetsing en toezicht wel gepaard mag gaan met overdracht op bedrijfs- of persoonsniveau, maar binnen het zelfde of samenhangende instrument (bijvoorbeeld BRL5019 > BRL5006 als die zouden worden toegelaten. Daarnaast denken we aan gecertificeerde complete bouwwerken, waarvoor een gemeenschappelijke standaard kan worden gehanteerd. .

2.3. Criterium 4: Adequate eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Omgevingsveiligheid blijft volgens de voorstellen een taak van de lokale overheid. Een belangrijk deel van de daarvoor geldende eisen maakten deel uit van de gemeentelijke bouwverordening, maar deze eisen zijn per 1 april 2012 verhuisd naar het Bouwbesluit. Het private spoor heeft betrekking op de hoofdstukken 2 t/m 6 van het Bouwbesluit 2012. Het thema omgevingsveiligheid behoeft daarbij expliciete formulering omtrent vragen als:

- “Kunnen de bouwwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden (geluidhinder, trillinghinder, stofhinder e.d.)?”
- “Kunnen de bouwwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.) en inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg (belemmering doorstroming, verminderde bereikbaarheid, verkeersmaatregelen e.d.)?”
- “Kunnen de bouwwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot gevaar voor belendingen, bouwwerken en leidingen (ontgravingen, grondwaterstandverlaging, inbrengen damwanden e.d.)?”

³ Mocht onverhoopt toch een duaal stelsel worden ingevoerd, dan is het nodig om deze landelijke richtlijnen ook van toepassing te verklaren op de publieke sector.

- “Kunnen de bouwwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de direct omgeving (hijzones, laad- en loszones, vallend materiaal e.d.)?”
- “Heeft het toekomstige bouwwerk, bijvoorbeeld hoogbouw, impact op wind- en sneeuwbelasting van omliggende bouwwerken?”

De handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet is het domein van de Inspectie SZW, maar deze is in toenemende mate afhankelijk van signalen van degenen die het daadwerkelijk toezicht op het bouwwerk uitvoeren. Dit impliceert, dat de private toezichthouder ook let op de arbeidsomstandigheden en als eventuele waarschuwingen op dat vlak niet worden opgevolgd, niet ontkomt aan signaaltoezicht richting Inspectie SZW.

Het verkrijgen van duidelijkheid tussen aanvrager en bevoegd gezag over de zojuist gestelde vragen zal in veel gevallen vooroverleg vergen, wat ook ten goede kan komen aan de kwaliteit van de ruimtelijke vergunning en het proces van de verdere uitwerking daarvan. Vooroverleg zou in veel gevallen verplicht moeten worden ook in het belang van de fysieke veiligheid. Aan de andere kant is vooroverleg bij projecten van enige omvang nu al vrijwel vanzelfsprekend en is het verplicht stellen eigenlijk alleen mogelijk door min of meer de figuur van de gefaseerde vergunning, die we voor 1 oktober 2010 kenden te herstellen. Dat is echter onlogisch vanwege de materiële inhoud van de ruimtelijke vergunning en vanwege het reduceren van administratieve lasten. Een oplossing kan misschien worden gevonden door het vooroverleg een prominente plek te geven in de private instrumenten zelf en door duidelijk te communiceren dat het vooroverleg kan bevorderen dat het beoogde bouwwerk optimaal past binnen de ruimtelijke vergunning. Vanzelfsprekend spelen ook brandpreventie en de concrete gevolgen wanneer zich onverhoopt een calamiteit zou voordoen in dat vooroverleg een belangrijke rol. Als de aanvrager duidelijk weet wat de conclusies uit het vooroverleg zijn, is het echter vervolgens aan hem (of haar) welke aspecten hij wel of niet verwerkt in de aanvraag van de ruimtelijke vergunning.

Het bevoegd gezag moet zich ervan bewust zijn, dat de beoordeling van de aanvraag op volledigheid veel strenger zal moeten gebeuren dan nu veelal het geval is, omdat de nadere uitwerking plaatsvindt in het private spoor, waarin geen ruimte is voor geleidelijke nadere invulling van vergunningsvoorwaarden of voor bijsturing daarvan. Als een aanvraag met betrekking tot het voldoen aan het bestemmingsplan, de welstandscriteria en de eisen omtrent omgevingsveiligheid onvoldoende duidelijk of onvolledig is, moet de aanvrager daarover duidelijk worden geïnformeerd. Als de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen niet of onvoldoende of niet tijdig wordt gebruikt, moet de aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Dat lijkt wellicht ‘klantonvriendelijk’ maar het voorkomt onduidelijkheid in het vervolg, eventuele stagnatie van de bouw en onnodige kosten. Daar heeft ook diezelfde klant baat bij en dus is de hier bepleite cultuurverandering (die in meerdere gemeenten overigens al lang is ingezet) per saldo juist heel klantgericht.

De private toetser moet bij zijn werk in de gaten houden of de uitwerking in overeenstemming is met de ruimtelijke vergunning of niet en zijn bevindingen overdragen aan de private toezichthouder. Of deze bevindingen het noodzakelijk maken een nieuwe vergunning aan te vragen of niet moeten de private betrokkenen geheel zelf afwegen. Echter, als in het toezicht door het bevoegd gezag op de naleving van de ruimtelijke vergunning ernstige afwijkingen worden geconstateerd kan dat niet zonder gevolgen blijven voor het bouwwerk zelf in de vorm van aanpassing, al dan niet door toepassing van bestuursdwang. Zo’n constatering zegt ook iets over de taakopvatting van de private toetser en / of toezichthouder, waaraan mogelijk consequenties (sancties) moeten worden verbonden.

Ook bij het opleggen van sancties is behoefte aan afbakening. De private toezichthouder moet ten aanzien van de Bouwbesluiten tot op grote hoogte 'zijn eigen broek ophouden' en dus niet in de machteloze positie zijn dat in geval van onwil of onkunde een beroep op de overheid moet worden gedaan om handhavend op te treden. De bevoegdheid tot repressieve handhaving blijft uiteraard wel bij het bevoegd gezag in respons op klachten of handhavingsverzoeken of op eigen observaties. Dit betreft in de eerste plaats de aspecten die zijn getoetst in het kader van de ruimtelijke vergunning, maar het is zeer wel denkbaar, dat aspecten die vallen onder de private rol daarin worden betrokken. Omdat het bevoegd gezag daarbij noch in de toetsing noch in het toezicht een rol speelt vergt de onderbouwing van een eventuele handhaving op dit punt meer aandacht en tijd, maar zal nog nadrukkelijker dan in het huidige stelsel de handhaving zelf gestalte krijgen via stillegging, verbod tot ingebruikname e.d. zonder te participeren in het oplossen van de geconstateerde gebreken. Dat laatste moet geheel worden overgelaten aan de private partijen.

In de – naar we hopen – uitzonderlijke situatie dat de private toezichthouder wegens (acute) gevaarstelling toch een beroep moet doen op handhaving door het bevoegd gezag, zal dit moeten gebeuren in de vorm van een volledig gedocumenteerd en beargumenteerd handhavingsverzoek. Ook aan deze inrichtingseis moeten toe te laten private instrumenten voorzien. Wat ook moet worden geregeld, om het nieuwe stelsel te laten werken zoals beoogd, is de uitwisseling van volledig actuele en authentieke (juiste) informatie tussen het private stelsel en de publiekrechtelijke autoriteiten in verschillende rollen en het op passende wijze oppakken van die informatie. Dit aspect komt echter beter tot uitdrukking in het volgende hoofdstuk, waarin de rol van het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel centraal staat in het bijzonder waar het gaat om het toetsen van de melding over private kwaliteitsborging en om communicatie over handhaving e.d.

2.4. Criterium 5: Onpartijdigheid en onafhankelijkheid

17

In het denken over het nieuwe stelsel nemen onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de private toetsers en toezichthouder terecht een prominente plaats in. Echter, bij de gehanteerde risicoklassen in het SBK-advies wordt bij 80 % van alle bouwwerken (laag risico) deze eis niet ingevuld en bij 15 % (midden risico) wordt een functiescheiding op persoonsniveau qua eindverantwoordelijkheid voor advies en toetsing en op bedrijfsniveau voor uitvoering en toezicht reeds als onpartijdig en onafhankelijk gedefinieerd. Slechts bij de hoogste risicoklasse, dus slechts 5 % voorziet het voorstel in volledig onafhankelijkheid toezicht. In feite wordt een onafhankelijke toetsing (van uitvoeringsdocumenten) en toezicht voor 95% van de bouwwerken geheel losgelaten. Dit is in onze ogen volstrekt ontoereikend.

Het criterium onpartijdigheid en onafhankelijkheid moet nadrukkelijker worden gedefinieerd en gearandeerd. Ook in andere beroepen in een min of meer vergelijkbare positie tussen opdrachtgever en maatschappij zoals accountants en auditoren blijkt het lastig om dit criterium concreet in te vullen. Toch doen we een poging:

*De toetsers of toezichthouder is bij het beoordelen van bouwplannen c.q. de uitvoering van bouwwerken in persoon **onpartijdig** in de uitvoering van zijn/haar functie door daarbij zelfstandig te werk te gaan, zonder vooringenomenheid jegens de opdrachtgever of één van de bij de planvoorbereiding of uitvoering betrokken bedrijven of personen en door het zonder last of ruggenspraak, zo objectief mogelijk formuleren van bevindingen en daarop gebaseerde conclusies met betrekking tot het bouwplan c.q. het bouwwerk, in het bijzonder in relatie tot het Bouwbesluit.*

*De toetser of toezichthouder is bij het beoordelen van bouwplannen c.q. de uitvoering van bouwwerken in persoon **onafhankelijk** in de uitvoering van zijn/haar functie door met de opdrachtgever geen andere relatie te onderhouden dan de opdrachtvereenkomst in kwestie en niet naast deze werkzaamheden (of een jaar daaraan voorafgaand of een jaar daarop volgend) in dienst te zijn (geweest of zullen zijn) of in opdracht te werken (hebben gewerkt of zullen werken) van enige bij het ontwerp of de uitwerking van het bouwplan of de uitvoering van het bouwwerk of het beoogde gebruik daarvan betrokken bedrijf of persoon.*

Essentiële onderdelen hierbij zijn onder meer:

- 'Niet van hetzelfde bureau': op bouwplanniveau kan één bureau niet het advies en tegelijkertijd de private toetsing en het toezicht uitvoeren; bij instrumenten, die alleen worden toegelaten voor de 'onderkant' van risicoklasse laag is het wellicht niet proportioneel om deze voorwaarde te stellen, maar dan moet het toelaten instrument waarbinnen de architect of aannemer opereert zelf voorzien in de nodige *reality checks* om enige mate van onafhankelijkheid te borgen.
- 'Geen inhuur bij derden': private toetsing en toezicht op basis van toegelaten instrumenten kan niet door bureaus worden ingehuurd, die niet zelf ook gerechtigd zijn dat instrument toe te passen;
- 'Geen rolverwarring': een private toetser of toezichthouder is tenminste in de risicoklassen Hoog en Midden gehouden aan het gestelde in de definities van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Voor risicoklasse Laag is een combinatie met ontwerp en/of uitvoering alleen toelaatbaar als de erkenningsinstantie zelf voorziet in structurele *reality checks*.

Er is niets mis mee als de slager zijn eigen vlees keurt, maar als hij dat doet onder het keurmerk van de 'keurslager' hoort daar onvermijdelijk bij dat die erkenningsorganisatie zicht heeft op de daadwerkelijke kwaliteit van het vlees. Het is geen goede zaak dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid als prominente conditie in 'De markt als toezichthouder' wordt beperkt tot slechts 5 % van de bouw. Het is noodzakelijk om deze randvoorwaarde tenminste ook voor de risicoklasse Midden te hanteren en de evaluatiefase te gebruiken om te bezien waar de lat voor risicoklasse Laag moet worden gelegd. Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor de categorie 'zelfbouwers', die vrijwel uitsluitend in die risicoklasse voorkomt en naast de al dan niet vermeende beschikbaarheid van eigen skills vooral financiële motieven heeft om af te zien van het inschakelen van architect en aannemer.

18

2.5. Criterium 8: Private sancties

Het advies van SBK voorziet alleen in toelating en monitoring van instrumenten en in sancties op het niveau van de instrumenten zelf. De opstellers gaan er blijkbaar vanuit, dat alleen instrumenten worden toegelaten, die zelf zijn voorzien van sanctiemechanismen zoals het intrekken van erkenning of certificaat, maar dat domein wordt niet echt belicht en niet opgemerkt als aandachtspunt voor de monitoring. Dat is niet terecht, want het is de achilleshiel van dergelijke borgingsinstrumenten als het gaat om het verdienen en behouden van vertrouwen. Ook in relatie tot de eerder geschetste inzichtelijkheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid is meer aandacht voor dit aspect nodig. Verder moet duidelijk zijn dat de intrekking van een toelating, erkenning of certificaat directe gevolgen op bouwplanniveau kan hebben, zoals stagnatie van de voortgang van de bouw.

Een private toetser of toezichthouder moet zelf sancties kunnen uitoefenen op bouwplanniveau vanuit de onpartijdige en onafhankelijke rol die wordt ingenomen. Op landelijk niveau moeten escalatierichtlijnen worden geformuleerd die onderdeel uitmaken van de private instrumenten. Bij het opstellen van deze richtlijnen moet nadrukkelijk de relatie worden gelegd naar criterium 4: vastlegging van taken, bevoegdheden

en verantwoordelijkheden: waar ligt de grens tussen private en publieke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

Essentieel bij de escalatierichtlijnen is dat het nieuwe stelsel zodanig wordt ingericht dat opdrachtgevers niet de mogelijkheid hebben om te kiezen voor private toetsers en toezichthouders die minder "lastig" zijn. Als een private toetsers en / of toezichthouder zijn werk goed uitvoert maar de uitvoerende partij of de opdrachtgever zelf onwillig of onkundig blijkt, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de opdrachtgever, zoals een langere bouwtijd of hogere kosten. Alleen als een instrument goede toetsers en toezichthouders beschermt en beloont draagt het bij aan kwaliteitsborging. Eerder wezen we al op het belang van financiële prikkels en sancties. Het beschermen van toetsers en toezichthouders die hun werk goed doen kun je als prikkel zien. Sancties in die zin zijn kunnen al naar gelang de inrichting van het betreffende instrument bestaan uit intensivering van externe auditing, verhoging van verzekeringspremies, boeteclausules, opschorten dan wel intrekken van erkenning of certificaat, tot en met het opschorten of intrekken van de erkenning van een compleet instrument zoals bijvoorbeeld een bepaalde erkenningsregeling of BRL. De erkende en erkennende partijen in zo'n privaat stelsel zijn financieel van elkaar afhankelijk: het intrekken leidt tot extra kosten en inkomstenderving voor degene die z'n erkenning verliest, maar ook tot verlies aan inkomsten voor de erkenningsinstantie. Als geen serieus werk wordt gemaakt van zulke mechanismen zal private kwaliteitsborging echter mislukken aangezien het negatieve imago van dergelijke stelsels in belangrijke mate voortkomt uit dit gegeven. Als nooit een erkenning of certificaat wordt ingetrokken is dat een teken, dat deze eigenlijk niets waard is!

2.6. Aanvullende criteria

2.6.1. Bouwproces / bouwfase / crisisbeheersing integreren in de private borging

In 'De markt als toezichthouder' wordt vrijwel alleen ingegaan op het gebruiksgerede bouwwerk. Ook het bouwproces en de bouwfase moet (omgevings-)veilig zijn. Meerdere calamiteiten die de laatste jaren hebben plaatsgevonden hebben juist te maken met een onjuiste wijze of volgorde van uitvoering al dan niet in combinatie met ontwerpfouten. We noemen de toneeltoren van de schouwburg in Hoorn (2001), het Bos- & Lommerplein in Amsterdam (2006), de steigerconstructie van de B-Tower in Rotterdam (2010) en het stadiondak van FC Twente in Enschede (2011). Bouwveiligheid, bereikbaarheid, overlast en hinder, gevaar voor belendingen e.d. zijn onderwerpen waar de opdrachtgever met zijn / haar adviseurs ook verantwoordelijk voor is. Het (ver)bouwen van een bouwwerk kan gevolgen hebben voor de omgeving.

Het feit dat het thema omgevingsveiligheid een taak is die in het voorstel blijft liggen bij het bevoegd gezag ontnemt de private partijen niet de plicht om zorg te dragen voor een (omgevings-)veilig bouwproces. De verantwoordelijkheid voor nadelige effecten op de omgeving moet dan ook helder worden geregeld. In de huidige rolverdeling zien we dat bijvoorbeeld constructieberekeningen die de gemeente ontvangt ter controle doorgaans betrekking hebben op de eindsituatie. De gemeentelijke constructeur is vaak de eerste die nadenkt over de constructieve of andere vragen met betrekking tot de uitvoering. Deze bemoeienis met uitvoeringsmethoden en gevolgen voor de veiligheid op en om de bouwplaats zou ook nu al een private rol moeten zijn, maar vergt eens te meer aandacht als het bevoegd gezag zich hier niet meer mee bemoeit. In het verlengde hiervan zien we ook de organisatie van de crisisbeheersing als een specifiek criterium. Daarnaast wezen we reeds op art.1a van de Woningwet en de signaalfunctie op het vlak van de arbeidsomstandigheden.

2.6.2. De afstemming / samenhang met andere thema's in relatie met (ver)bouwen moet zijn geregeld

De private kwaliteitsborging richt zich op de eisen die het Bouwbesluit stelt aan het bouwwerk. De 'ruimtelijke vergunning' biedt op grond van bestemmingsplan, welstandscriteria en omgevingsveiligheid het kader

waarbinnen de private partijen te werk gaan. Die ruimtelijke vergunning is gewoon een omgevingsvergunning, die ook kan zien op meerdere activiteiten dan alleen het bouwen of daarmee kan samenlopen, zoals sloopveiligheid, asbestverwijdering, bodemverontreiniging, cultuurhistorische waarden, externe veiligheid, flora en fauna, effecten op de omgeving (bijvoorbeeld wind en sneeuw). Het betreft zowel thema's binnen als buiten de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Die onderwerpen vallen grotendeels onder toetsing en toezicht door het bevoegd gezag, maar nu dit op afstand komt te staan van de uitwerking van het bouwplan en de uitvoering van het bouwwerk is het noodzakelijk dat zowel in het vooroverleg, de toetsing als het toezicht de aanvrager en zijn of haar adviseurs en van de private toetsers en toezichthouder hierop alert zijn; zij zullen de samenhang moeten bewaken en op z'n minst een signalerende rol moeten vervullen. Het beschikken over een ruimtelijke vergunning, zoals opgenomen in het voorstel, betekent nog niet dat alles geregeld is. Bij planafwijkingen kunnen bijvoorbeeld thema's opnieuw aan de orde komen, maar ook tijdens de uitvoering kunnen onvoorziene thema's op eens een rol spelen. Het bouwwerk staat niet op zich, het effect op de omgeving en andere relevante thema's moet daarom goed belegd zijn.

2.6.3. Coördinatie voor het gehele traject moet zijn geregeld

Om te komen tot borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat met inbegrip van bouwproces en crisisbeheersing is het noodzakelijk dat één deskundige, onafhankelijke en onpartijdige private partij integraal verantwoordelijk wordt voor het gehele traject tussen vooroverleg en ingebruikname. Deze coördinator moet regelen dat door samenhang tussen de versnipperde disciplines de kwaliteit van het geheel daadwerkelijk is geborgd. Door de stelselwijziging zal de bestaande versnippering in de bouw overigens nog toenemen. Er komen in principe meer schakels in de bouwketen: een of meer private toetsers (niet elke toetsers heeft alle benodigde deskundigheid in huis) en een private toezichthouder naast de vele partijen die nu al een rol in het bouwproces vervullen, terwijl de gemeentelijke bemoeienis wel geringer wordt maar niet verdwijnt.

2.6.4. Accordering van gelijkwaardigheden en maatwerkoplossingen moet zijn geregeld

Voordat private kwaliteitsborging kan worden ingevoerd moet de huidige rol bevoegdheid van het college van b&w om oplossingen goed of af te keuren, die worden voorgesteld als gelijkwaardig aan het Bouwbesluit, worden overgeheveld naar een gezaghebbend, landelijk orgaan. Daaraan wordt overigens gewerkt door één van de Actieteams van de Actieagenda bouw. We tekenen hierbij aan, dat de huidige praktijk op dit punt een vorm van flexibiliteit kent, die door de stelselwijziging verdwijnt. Naast formele gelijkwaardigheden kent de huidige praktijk namelijk ook informele, of beter: impliciete gelijkwaardigheden, ook wel maatwerkoplossingen genoemd. Door deze als onderdeel van de omgevingsvergunning te aanvaarden, verklaart het bevoegd gezag deze in het huidige stelsel impliciet als gelijkwaardig. Nu echter BWT geen bemoeienis meer heeft met de technische uitwerking vervalt deze mogelijkheid. Als ze reeds in beeld zijn tijdens het vooroverleg valt te overwegen de maatwerkoplossingen daar te agenderen, maar het past beter bij de nieuwe rolverdelingom ze (in elk geval) gespecificeerd tot uitdrukking te brengen in de toetsrapportage en het opleveringsdossier.

2.7. Risicobenadering niet grofmazig maar project-specifiek

Wij gaan mee in de benaderingswijze, die niet tot uitdrukking komt in de criteria, maar wel is gehanteerd in het rapport van SBK: proportionaliteit van de eisen waar een instrument aan moet voldoen al naar gelang de risico's die aan een bouwwerk verbonden zijn. De wijze waarop deze risico's nu zijn gerubriceerd in laag, midden en hoog komt ons echter veel te grofmazig voor. Wel onderschrijven we de opvatting, dat de focus

moet liggen op het maatschappelijke risico. Maar bijvoorbeeld een eengezinswoning standaard als laag risico classificeren is naar onze mening onjuist.

Voor het inschatten van de maatschappelijk risico's zijn ook andere zaken van belang naast de aard en de gebruiksfunctie(s) van het bouwwerk, die echter wettelijk gezien niet alle mogen worden meegewogen bij de bepaling van het risico:

- Technische thema's: spelen specifieke thema's als constructieve veiligheid, brandveiligheid en gezondheid?
- Type bouwer: gaat het om een professionele bouwer of een zelfbouwer?
- Doelgroep: gaat de opdrachtgever straks zelf gebruik maken van het bouwwerk of wordt dit voor gebruik door anderen gerealiseerd? Zijn dat incidentele of vaste gebruikers? Hoe zelfredzaam zijn ze?
- Bouwwijze: is sprake van een traditionele, gestandaardiseerde of experimentele bouwwijze?
- Locatie: hoe staat het met de geofysische eigenschappen ter plekke? Leveren bouwverkeer en bereikbaarheid hulpdiensten knelpunten op?
- Erfgoed: betreft het een monument? een beschermd stads- of dorpsgezicht? Is sprake van archeologische waarden?

Wij stellen voor om bij de aanvraag van de ruimtelijke vergunning voor een onder private kwaliteitsborging te realiseren bouwwerk een risicoanalyse van het project in te dienen en een daarop gebaseerde keuze van het toe te passen instrument voor toetsing en toezicht en – voor zover bekend – de daartoe in te schakelen partijen. Aan de hand van deze gegevens kan het bevoegd gezag aan de hand van landelijke richtlijnen beoordelen of het voorgestelde instrument past op het ingeschatte risico. Vervolgens kan worden vastgesteld of de voorgestelde partijen voor toetsing en toezicht gerechtigd zijn met dit instrument te werken, lees: over een valide erkenning of certificatie beschikken.

3. Publiek wat onvermijdelijk is

3.1. De tegenhanger van 'Privaat wat moet, ...'

In ons vierledige antwoord op de voorvraag inzake publieke bemoeienis hebben we al gewezen op het gegeven, dat de toetsing en toezicht of elk afzonderlijk bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit niet meer door de overheid wordt gedaan. Dit niet wil zeggen dat de overheid niets meer te maken heeft met de kwaliteit van dat bouwwerk. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de rol die de overheid zelf zou moeten spelen op verschillende niveaus in het nieuwe stelsel en in de aanloop daar naartoe: het primaire proces, bestuursrechtelijke handhaving, uitmondend op een schets van de publieke rol(len) in het nieuwe stelsel.

3.2. Wijziging van het primaire proces

3.2.1 *Verplicht en gereguleerd vooroverleg*

Als een bouwwerk tot stand komt onder private kwaliteitsborging heeft het bevoegd gezag daarbij een andere rol dan nu. In veel gevallen zal een vooroverleg noodzakelijk zijn en wellicht 'verplicht' moeten worden gesteld via de toe te laten instrumenten. Daarbij horen regels omtrent termijnen, vastlegging van afspraken en de status daarvan. Die afspraken hebben uiteraard alleen betrekking op zaken die voortvloeien uit het toetsingskader, dat het bevoegd gezag zelf hanteert: bestemmingsplan, welstandscriteria en omgevingsveiligheid. Het vooroverleg heeft als belangrijkste doel om te komen tot zodanige aanvragen omgevingsvergunning (in dit geval de 'ruimtelijke vergunning') dat:

- de beoogde uitwerking en uitvoering onder private kwaliteitsborging daarmee in overeenstemming zijn;
- de ruimtelijke kwaliteit en de fysieke veiligheid zijn gewaarborgd;
- andere omgevingsfactoren – voor zover bekend – zoals belangen van burens, buurten e.d., in beeld zijn inclusief de risico's daarvan voor de aanvrager en diens verplichtingen jegens derden, zoals de informatieplicht;
- en aansluitend daarop ook rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn geborgd.

Het vooroverleg dient tevens om informatie uit te wisselen tussen aanvrager en bevoegd gezag over bijvoorbeeld de geofysische kenmerken van de bouwlocatie, de mogelijkheden en consequenties van keuzes op het gebied van brandveiligheid. Men kan die laatste natuurlijk ook net als de 'echte' gelijkwaardigheidsvragen voorleggen aan de landelijke autoriteit die daarvoor wordt opgetuigd (en moet functioneren voordat het nieuwe stelsel kan worden ingevoerd). Kosten en wachttijd zullen hierbij belangrijke aandachtspunten zijn.

3.2.2 *De ruimtelijke vergunning*

Het bevoegd gezag toetst de aanvraag aan het toetsingskader met inachtneming van de in het vooroverleg gemaakte afspraken. Als de stukken onvolledig zijn of onjuist (bijvoorbeeld: tegenstrijdigheid tussen plattegronden, gevels, doorsneden en principedetails) wordt de behandeling opgeschort, tot de stukken zijn aangevuld of gecorrigeerd. Deze werkwijze is niet nieuw, maar moet in het nieuwe stelsel veel strenger worden gehanteerd dan nu veelal gebeurt om te resulteren in een ruimtelijke vergunning, die zo ondubbelzinnig mogelijk is. Dit om zowel de aanvrager / vergunninghouder als degenen die namens deze worden belast met toetsing en toezicht als het bevoegd gezag zo veel mogelijk houvast te geven over wat de vergunning wel en niet inhoudt.

Eerder wezen we er al op dat het Bouwbesluit 2012 door integratie in afgeslankte vorm van delen van de vroegere (Model)bouwverordening ook onderdelen bevat, die niet – althans niet uitsluitend – het bouwwerk zelf betreffen, maar (mede) de omgevingsveiligheid. Deze bepalingen vinden we in de paragrafen 1.6 en 1.7 en in hoofdstuk 8 van Bouwbesluit 2012, dat zodanig is geredigeerd dat een deel uitsluitend onder de private kwaliteitsborging valt, een deel binnen de rol van het bevoegd gezag en een deel voor beide partijen betreft.

Als het bouwwerk een beschermd monument betreft, kan het zijn dat op onderdelen moet worden afgeweken van bepaalde eisen uit het Bouwbesluit. Daarover beslist het bevoegd gezag. Als de aanvraag omgevingsvergunning voldoende uitsluitel geeft over de benodigde ontheffing kan deze worden getoetst en al dan niet verleend. Het kan ook zijn, dat aanvullende gegevens nodig zijn. Dit aspect kan niet naderhand worden geregeld zonder een nieuwe omgevingsvergunning. Als de omgevingsvergunning meerdere activiteiten omvat als bedoeld in art.2.1 en 2.2 van de Wabo kunnen (of moeten) de desbetreffende (aangepaste) indieningsbescheiden uiteraard zijn inbegrepen in de aanvraag en moeten de betreffende toestemmingen deel uitmaken van de vergunning, al dan niet onder nadere voorwaarden. In beginsel is de aanvrager verantwoordelijk voor de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend. Als de activiteit brandveilig gebruik (Wabo art.2.1.d) van toepassing is, valt deze wat ons betreft binnen de werking van de private kwaliteitsborging, ongeacht of het gebruik ten tijde van de aanvraag al vaststaat of pas naderhand.

3.2.3. Melding private kwaliteitsborging

De aanvraag omgevingsvergunning kan ook het moment zijn waarop de reeds eerder genoemde projectspecifieke risicoanalyse en de daarop gebaseerde melding over het instrument voor private kwaliteitsborging en de daarvoor ingeschakelde bedrijven en personen wordt ingediend bij de gemeente. Deze toetst vervolgens aan de hand van landelijke richtlijnen of:

- de conclusie van de risicoanalyse aannemelijk is;
- de instrumentkeuze daarbij past;
- de voorgestelde bedrijven en personen gerechtigd zijn dit instrument toe te passen.

Voor dit laatste aspect stellen we een landelijke 100% actuele en authentieke (juiste) database voor waarin:

- alle toegelaten instrumenten worden ingevoerd (en zo nodig verwijderd) door het toelatingsorgaan;
- de tot toepassing van deze instrumenten gerechtigde bedrijven en personen worden ingevoerd (en zo nodig verwijderd) door de instellingen voor erkenning, certificering, etc. die gerechtigd zijn de toegelaten instrumenten te beheren;
- de betreffende bedrijven en personen zelf de projecten invoeren waarvoor zij opdracht hebben ontvangen tot private kwaliteitsborging (toetsing, toezicht, opleveringscontrole, etc.).

De toetsing door het bevoegd gezag bestaat dan alleen uit het raadplegen van deze database. Alle mutaties worden automatisch aan het bevoegd gezag gemeld.

Als de aanvraag op dit aspect (risicoanalyse, instrumentkeuze, bedrijf of persoon) onvolledig of onjuist is, levert dat in ons voorstel geen weigeringsgrond op voor de ruimtelijke vergunning, maar wel de voorwaarde in de vergunning, dat pas met de uitvoering van de vergunning (realisatie van het bouwwerk) mag worden begonnen vier weken nadat de ontbrekende informatie alsnog is ingediend en door het bevoegd gezag in orde is bevonden. Dat moment – tenminste vier weken voor aanvang bouw – is dus ook het laatste moment waarop de melding kan worden gedaan. Als de melding niet binnen 26 weken na verlening van de ruimtelijke vergunning wordt gedaan en de vergunninghouder niet voordien een gemotiveerd verzoek om uitstel bij het bevoegd gezag heeft ingediend, vervalt in ons voorstel de ruimtelijke vergunning automatisch. Uiteraard moet deze clausule blijken uit de vergunning zelf. De oorzaken van vertraging kunnen divers en legitiem zijn, maar naarmate de termijn langer wordt neemt het risico toe, dat de uitwerking niet meer past binnen de actuele

eisen van het Bouwbesluit en de ruimtelijke vergunning en dat overdracht tussen private toetser en private toezichthouder niet of onvoldoende plaatsvindt. In beide gevallen is de private kwaliteitsborging onvoldoende verzekerd, tenzij het gemotiveerd verzoek om uitstel deze zorg wegneemt.

Wanneer tijdens het proces van uitwerking en realisatie de toelating van het toegepaste instrument door de toelatingsorganisatie zou worden ingetrokken of wanneer de toetser of toezichthouder zelf gedurende de rit zijn erkenning, certificatie of accreditatie verliest, treedt de vergunninghouder in overleg met het bevoegd gezag over de te zetten stappen en de gevolgen voor de voortgang van het werk. Er zal door de vergunninghouder een nieuwe private partij moeten worden gezocht, die uiteindelijk bij het landelijk register een nieuwe melding moet doen.

3.2.4. Toezicht tijdens de uitvoering

Alleen de aspecten die deel uitmaken van het toetsingskader voor de ruimtelijke vergunning zijn aan de orde in het toezicht door het bevoegd gezag. In de praktijk kan dit betekenen, dat dit toezicht bij bouwwerken in de laagste risicocategorie zonder bezoek aan de bouwplaats tot stand komt, tenzij uit eigen observatie of op klachten of handhavingsverzoeken van derden blijkt, dat het bouwwerk in strijd is met de ruimtelijke vergunning. Bij andere bouwwerken kan het van belang zijn toe te zien op het uitzetten van het bouwraam en op de oplevering, steeds in relatie tot de ruimtelijke vergunning. Bij meer complexe bouwwerken kan het raadzaam zijn met de vergunninghouder en de private toezichthouder vooraf afspraken te maken over tussentijdse controlemomenten voor bepaalde aspecten, die vanuit het toetsingskader voor de ruimtelijke vergunning als cruciaal worden aangemerkt.

De hiervoor omschreven wijze van toezicht kan terzijde ook bevindingen opleveren met betrekking tot het Bouwbesluit. De conclusies die daaraan mogen worden verbonden in het nieuwe stelsel zijn echter beduidend anders dan wat we nu kennen. Wij stellen voor, dat de gemeentelijke toezichthouder zijn bevindingen vastlegt en meldt aan de vergunninghouder en de private toezichthouder, waarbij geldt dat eventuele tekortkomingen en strijdigheden op z'n laatst ten tijde van de oplevering moeten zijn opgelost en dat het private opleveringsdossier daarover uitsluitend moet geven. Al naar gelang de aard van het manco kan daarbij worden aangegeven welke bewijslast de gemeente daarbij noodzakelijk acht. Bijvoorbeeld foto's, specifieke revisietekeningen, berekeningen, metingen.

De bevindingen leiden dus niet tot stillegging van het werk of iets dergelijks (tenzij sprake is van gevaarstelling) en degene die toezicht houdt namens het bevoegd gezag moet zich ook niet laten verleiden om mee te denken en te overleggen over oplossingen, het inplannen van de uitvoering daarvan e.d.. Eigenlijk reeds in het huidige stelsel, maar zeker in het nieuwe stelsel zijn dat bij uitstek werkzaamheden die vallen onder de private kwaliteitsborging.

3.2.5. Het opleveringsdossier

Ook het opleveren van het bouwwerk voordat het in gebruik genomen wordt, valt onder de private kwaliteitsborging. Door het ministerie van BZK is overwogen om daaraan een vergunning tot ingebruikname te koppelen. Dat vergt echter van het bevoegd gezag om zich alsnog aan het eind van de rit een oordeel te vormen over de documenten (tekeningen, berekeningen, metingen) en de uitvoering in relatie tot het Bouwbesluit. Hoewel we ons kunnen voorstellen, dat zich situaties kunnen voordoen waarin zo'n eindcontrole nuttig kan zijn, achten wij deze apert in strijd met het beginsel van het nieuwe stelsel. De vergunninghouder en degene die namens deze het opleveringsdossier samenstelt, zijn verantwoordelijk voor de inhoud daarvan.

De ontvangst van het opleveringsdossier wordt door het bevoegd gezag aan de vergunninghouder beantwoord met een ontvangstbevestiging. Ook al is een ingebruikname-vergunning in onze optiek niet aan de orde, wel is het nodig om te zorgen dat de oplevering en het opleveringsdossier niet vrijblijvend zijn. Dat kan door vast te leggen, dat het betreffende bouwwerk pas in gebruik genomen mag worden na de ontvangstbevestiging door het bevoegd gezag. Daaraan zou een fatale termijn (LSP⁴) van maximaal vier weken kunnen worden verbonden, proportioneel in relatie tot de risicoklasse en de omvang van het bouwwerk. Als het bevoegd gezag op basis van het opleveringsdossier (of het ontbreken daarvan) gerede twijfel heeft of het bouwwerk wel in overeenstemming is met de vergunning en met het Bouwbesluit laat het binnen deze termijn aan de vergunninghouder weten, dat de ingebruikname moet worden opgeschort tot de gerede twijfel door nader onderzoek en zo nodig herstelmaatregelen in opdracht van de vergunninghouder zijn opgeheven. Het bevoegd gezag stelt dit nader onderzoek onmiddellijk in nadat de gerede twijfel is gerezen en meldt de bevindingen aan de vergunninghouder (en c.c. aan de private toezichthouder). De vergunninghouder meldt de voltooiing van herstelmaatregelen tijdig voor ingebruikname.

Voorwaarde nummer één vanuit het ministerie is dat het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit. Vanuit deze hoofdregel kan het formeel niet zo zijn, dat het opleveringsdossier of het bouwwerk zelf laten zien, dat op onderdelen niet aan deze voorwaarde wordt voldaan. In de praktijk doen zich echter (ook in het huidige stelsel) strijdigheden en tekortkomingen voor, waarvoor het in een proportionele benadering niet noodzakelijk hoeft te zijn die 100% en onmiddellijk op te heffen voordat het bouwwerk in gebruik genomen wordt of zelfs op de lange termijn. Uit een oogpunt van betrouwbare, authentieke dossiervorming en om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen adequaat te reageren op het opleveringsdossier is het noodzakelijk dergelijke informatie wel in het dossier te vermelden. Het zelfde geldt uiteraard voor toepassing van:

- expliciete gelijkwaardigheden (met als bewijslast de verklaringen van de landelijke autoriteit);
- maatwerkoplossingen of impliciete gelijkwaardigheden.

Het opleveringsdossier bevat geen stukken die al onderdeel uitmaken van door het betreffende bevoegd gezag verleende vergunningen of andere beschikkingen, maar vermeldt wel de dossiernummers en verleningsdata daarvan. Het bevat ook geen tussenliggende al dan niet vervallen stukken, geen verslagen van bouwvergaderingen en andere overleggen, geen werktekeningen, geen weekrapporten. tenzij op basis van afspraken in het vooroverleg of voorwaarden in de vergunning anders is overeengekomen. Wel bevat het opleveringsdossier de toetsrapportage inclusief de getoetste documenten, revisietekeningen en –berekeningen ‘as built’, meetrapporten die ten behoeve van de oplevering zijn uitgevoerd, en alle informatie die voorts noodzakelijk is in het kader van de gemeentelijke uitvoering van de Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ) of ten behoeve van aanvalsplannen van de brandweer of andere vormen van calamiteitenbestrijding.

Voor overige informatie, die mogelijk op enig moment relevant kan zijn in het kader van klachten, onderzoek of aanpassingen, stellen wij voor te bezien welke eventueel gedurende langere tijd bewaard moeten blijven. Daarbij adviseren wij de mogelijkheid te bezien om deze zo mogelijk digitaal op te slaan op een wijze die door het bevoegd gezag snel kan worden getraceerd, ontsloten en geraadpleegd als daar in het kader van wettelijke taken behoefte aan is.

⁴ *Lex Silentio Positivo*, zou in dit voorbeeld als volgt moeten functioneren: Als door de vergunninghouder niet binnen vier weken na indiening van het opleveringsdossier de mededeling “dossier compleet” is ontvangen van het bevoegd gezag mag de vergunninghouder het bouwwerk in gebruik (laten) nemen, tenzij binnen deze termijn een onderbouwd verzoek om nadere gegevens van het bevoegd gezag is ontvangen onder vermelding van opschorting van de ingebruikname.

3.2.6 Bestuursrechtelijke handhaving

Het terugtrekken van de gemeente uit (toetsing en) toezicht van vergunningplichtige bouwwerken sluit handhavend optreden niet uit. Zowel vanuit het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning en overige observaties als in respons op klachten of handhavingsverzoeken kan het bevoegd gezag zo nodig handhavend optreden ook met betrekking tot geconstateerde strijdigheden of tekortkomingen ten aanzien van het Bouwbesluit. Deze rol verandert echter wel, wordt qua voorbereiding veel bewerkelijker. Immers, doordat de gemeente zelf het bouwwerk niet heeft getoetst aan het Bouwbesluit en geen toezicht heeft uitgeoefend op de uitvoering, is de eerste stap in de handhaving een inhoudelijke inhaalslag om alsnog aan de hand van de stukken en het bouwwerk zelf argumentatie op te bouwen voor eventuele bestuursrechtelijke maatregelen als last onder dwangsom of bestuursdwang.

Het nieuwe stelsel leidt ons inziens tot meer aandachtspunten op het gebied van de handhaving. Een verandering is dat de constatering gemiddeld gesproken later zullen worden gedaan dan in het huidige stelsel, waardoor de belangenafweging in relatie tot de proportionaliteit van eventuele maatregelen zowel ambtelijk als bij het college van b&w als ook bij bezwaar en beroep anders kan uitpakken.

Een verandering is dat nog nadrukkelijker dan nu al het geval is de gemeente moet zorgen dat de private partij(en) in kwestie zich probleemeigenaar weet (weten). De gemeente constateert, legt vast en meldt de consequenties; hoe daarop adequaat te reageren is aan de private partijen. Het inzetbare instrumentarium blijft hetzelfde, maar de stelselwijziging kan wel aanleiding vormen om de gemeentelijke handhavingstrategie te herijken.

Een verandering, die we ook al eerder signaleerden, betreft de communicatie over dergelijke gevallen met degenen die aan private zijde een rol vervullen in de borging van het nieuwe stelsel zelf. Handhavingsacties richten zich immers in de eerste plaats op de vergunninghouder en de (hoofd)uitvoerder op de bouwplaats, maar in het nieuwe stelsel raken ze ook de private (toetsen en) toezichthouder, zo nodig de instantie die verantwoordelijk is voor het betreffende instrument (erkenning- of certificeringsregeling), en in bijzondere gevallen de monitorings- en toelatingsorganisatie. Ook is denkbaar, dat zonder dat het komt tot vormen van bestuursrechtelijke handhaving het bevoegd gezag zodanige observaties doet en conclusies trekt over het functioneren van degenen die zijn belast met toetsing en toezicht of over de werking van een instrument, dat het raadzaam of noodzakelijk is deze informatie door te spelen. Zowel voor de effectiviteit van de inspanningen aan private en publieke zijde als voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel is het van groot belang sluitende afspraken te maken over de juiste adressering van dergelijke informatie en de inhoudelijke respons daarop. We herhalen nog maar eens de stelling: als nooit een erkenning of certificaat wordt ingetrokken is dat een teken, dat deze eigenlijk niets waard is!

Een nieuwe vorm van handhaving doet zich voor als een bouwwerk in uitvoering wordt genomen, waarvan de ruimtelijke vergunning is verkregen onder de mededeling dat private kwaliteitsborging daarop van toepassing is, maar de melding met risicoanalyse, keuze van instrument, toetsen en toezichthouder niet (op tijd) bij het bevoegd gezag is ingediend of waarvan de feitelijke gegevens niet met deze melding blijken te kloppen. In zo'n geval wordt het werk stilgelegd tot de ontbrekende gegevens zijn ingediend en beoordeeld, en het bevoegd gezag daarop aan de vergunninghouder meldt, dat de werkzaamheden mogen worden hervat.

We staan nog even stil bij de bijzondere situatie die kan ontstaan als de private toezichthouder zich ziet geconfronteerd met een uitvoerend bouwbedrijf en / of een opdrachtgever, die geen boodschap heeft aan signalen over strijdigheid met Bouwbesluit of vergunning. Zo'n toezichthouder zal als 'lastig' worden ervaren, terwijl hij of zij juist goed te werk gaat. Daarom verdient hij of zij bescherming betoogden we eerder. Maar daarmee zijn we er niet. Zeker als de private toezichthouder in zo'n geval acute gevaarzetting constateert is

escalatie naar een hoger niveau noodzakelijk. Bouw- en sloopveiligheid, ook op de bouwplaats zelf, wordt in Bouwbesluit 2012 art. 8.1 e.v. nadrukkelijk gezien als domein van gemeentelijke zorg. Zelfs als dat in het nieuwe stelsel niet meer het geval zou zijn, is nauwelijks voorstelbaar dat bij een calamiteit op de bouwplaats, of die nu wel of niet ook belendingen of de openbare weg raakt, het bevoegd gezag daarvoor de ogen zou sluiten.

Concreet rijst tenslotte de vraag hoe het bevoegd juist ter voorkoming van calamiteiten moet reageren op een al dan niet expliciet verzoek tot handhaving door een private toezichthouder. Het al te voortvarend positief reageren op zo'n verzoek kan het 'leunen op de overheid' onbedoeld continueren, maar het niet, ontwijkend of negatief reageren kan ook negatieve gevolgen hebben. Het kan ertoe leiden dat de private toezichthouder voor deze lijn kiest om zich in te dekken als er toch iets misgaat. In dat geval zal namelijk vooral het bevoegd gezag zelf moeten kunnen uitleggen, waarom het niet adequaat op de signalen heeft gereageerd. Hoewel we verwachten, dat deze situatie geen schering en inslag zal zijn in het nieuwe stelsel vinden we het belangrijk genoeg om nader uit te werken in het stelsel zelf en in de aanbevolen herijking van de handhavingsstrategie van het bevoegd gezag.

3.3. VTH ruimtelijke vergunning

Uit de vorige paragrafen volgt een takenpakket aan publieke zijde op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving met de volgende componenten:

- a. Het houden van 'verplicht vooroverleg' en vastleggen van daarin gemaakte afspraken.
- b. Het uitvoeren van de volledigheidstoets: het beoordelen van de aanvraag op de relevante indieningsvereisten.
- c. Het uitvoeren van de inhoudelijke toets: het beoordelen van de aanvraag op de regels van het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand en de voorschriften uit het Bouwbesluit die niet onder het private spoor vallen.
- d. Het eventueel opvragen van een aangepast plan en het beoordelen van dit plan.
- e. Het voorbereiden van het besluit op de aanvraag onder vermelding van eventueel nader in te dienen bescheiden (zie h.).
- f. Het beoordelen van de meldingen van private toetsing en toezicht. (risicoanalyse, instrument, bedrijven en personen)
- g. Het eventueel houden van vooroverleg ten behoeve van de uitvoering.
- h. Het beoordelen van nader in te dienen bescheiden voor start van de uitvoering.
- i. Het houden van toezicht op de uitvoering van de ruimtelijke vergunning.
- j. Het handhaven als bij de uitvoering afwijkingen van de ruimtelijke vergunning worden aangetroffen.
- k. Het ontvangen van het opleveringsdossier, beoordelen daarvan en verzenden van de ontvangstbevestiging.

3.4. Supervisie als nieuwe element

Door ons als overheid terug te trekken uit het proces van de opdrachtgever ten aanzien van de bouwtechnische kwaliteit van een bouwwerk berust ons bestaansrecht des te meer op het beschermen van het algemeen belang. Bieden de zojuist samengevatte taken van het bevoegd gezag en het daarbij behorende proces voldoende waarborgen voor het beschermen van dit algemeen belang? Naast de resultaten van onze eigen analyse legt ook een motie, die tijdens het algemeen overleg op 20 december 2012 in de Tweede Kamer is

aangenomen de vinger op een zere plek. Deze motie verzoekt de minister van BZK onder meer te onderzoeken in hoeverre het constructieve en brandveiligheidsdeel buiten het private spoor kan worden gehouden en versnippering van toezicht op dit gebied kan worden tegengaan.

Gelet op ervaringen in het buitenland en bij de calamiteiten in de bouw is een gedifferentieerdere bemoeienis van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht met de wijze waarop het private spoor bij een bouwplan wordt georganiseerd van belang. Enerzijds heeft dit te maken met de omgevingsveiligheid. Lokale factoren kunnen of moeten van invloed zijn op de wijze waarop het private deel wordt georganiseerd. Omgevingsveiligheid en constructieve veiligheid zijn dikwijls nauw met elkaar verweven. Dat komt naar voren bij grote projecten (zie R'dam CS, Utrecht CS, Den Haag CS, Noord-Zuid lijn A'dam) maar ook bij kleinere projecten kan dit aan de orde zijn. Anderzijds heeft dit te maken met het publieke belang dat aan een bouwwerk kan zijn verbonden: bouwwerken met een groot afbreukrisico door bijvoorbeeld grote aantallen gebruikers.

Tegen deze achtergrond introduceren wij voor het nieuwe stelsel het begrip 'supervisie', dat afhankelijk van het maatschappelijk risico door de lokale overheid kan worden ingezet. De gemeente houdt hierbij op verschillende manieren 'supervisie' op het bouwkundige private toezicht. Let op: de lokale overheid ziet hierbij niet op de inhoudelijke bouwkundige kwaliteit, maar op de wijze waarop private toetsing en toezicht worden georganiseerd. Deze verschillende manieren van 'supervisie' kunnen worden geïntegreerd in de taak die bij de gemeente blijft, namelijk de ruimtelijke vergunning.

Enkele voorbeelden van deze supervisie zoals in het buitenland toegepast:

- Gemeenten toetsen een voorstel voor het verrichten van technische controles door private toezichtorganisaties: het toezicht- of controleplan.
- Gemeenten bepalen of een systeem van zelfcontrole door de bouwbedrijven kan plaatsvinden en voor welke gevallen zij een onafhankelijke inspectie eisen door een gespecialiseerde inspectie-instelling.
- Gemeenten leggen ten aanzien van veiligheidsmaatregelen het niveau van controle en inspectie vast in een contract met een inspectie-organisatie.

Dergelijke manieren van 'supervisie' kunnen op een eenvoudige wijze worden ingepast in het primaire proces dat in de vorige paragrafen is beschreven en sluiten voor een deel aan bij de ervaringen uit de eerder genoemde pilots. De aansturing van een dergelijke supervisie moet uniform op landelijk niveau worden geregeld, waarbij vooral het risico-aspect een centrale rol speelt. De reeds eerder genoemde proportionaliteit speelt hierbij een belangrijke rol: er moeten expliciete maatschappelijke belangen in het geding zijn.

3.5. De inspectiedienst

De essentie van private kwaliteitsborging is, dat het stelsel als geheel ervoor moet zorgen, dat gebruiksgereede bouwwerken voldoen aan het Bouwbesluit zonder dat de overheid vooraf bouwplannen toetst met de vraag of het 'aannemelijk' is, dat aan dit doel wordt voldaan en zonder publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering of het doel wordt gehaald. Om het vertrouwen van de maatschappij te verdienen, moet de private bouwsector deze verantwoordelijkheid ten volle waarmaken. Uiteraard moet dit in de eerste plaats blijken uit de kwaliteit van die bouwwerken zelf, maar niet elk aspect daarvan is even zichtbaar en meetbaar, zeker niet voor het oog van de doorsnee gebruiker van zo'n bouwwerk. Kwaliteitscontrole door degenen die plannen ontwerpen, uitwerken en uitvoeren is noodzakelijk, maar staat per definitie onder druk door tijd en geld en bovendien is het altijd lastig om kritisch naar eigen werk te kijken. Daarom zijn toetsing van het bouwplan en toezicht op de

uitvoering onmisbaar, maar deze staan evenzeer onder de druk van beperkte budgetten en de voortgang van het werk.

Het stelsel van private kwaliteitsborging, zoals dat nu onder regie van BZK wordt ontwikkeld, onderscheidt dan ook extra 'lagen'. Zo wordt in het SBK-advies voorgesteld om een autoriteit voor toelating en monitoring van instrumenten in te stellen. Deze beoordeelt of een bepaald instrument – erkenningsregeling, certificaat of accreditatie van een wijze van toetsing en toezicht of van een compleet standaard bouwwerk – wordt toegelaten tot het stelsel. Een volgende laag zit in het instrument zelf: de instelling die bedrijven en personen examineert en auditeert op de juiste toepassing van deze instrumenten. Beide lagen zijn in hoge mate gericht op een papieren werkelijkheid: Voldoet het instrument aan de te formuleren eisen? Blijkt dat bijvoorbeeld een houder van een certificaat BRL5006 werkt volgens het eigen kwaliteitshandboek?

Alleen bij instrumenten voor risicoklasse Laag, waarvoor wordt gedacht aan erkenningsregelingen voor aannemers en architecten, ligt het voor de hand dat de erkennende instanties zelf ook steekproefsgewijze controles uitvoeren van bouwplannen en bouwwerken om vast te stellen of deze aan het Bouwbesluit voldoen. We maakten eerder al de vergelijking met een keurmerk als 'de Keurslager': de instantie die dit keurmerk verleent moet regelmatig checks uitvoeren of het vlees van deze slaggers echt in orde is. De huidige instrumenten voor bouwwerken in een wat hogere risicoklasse (zoals de BRL-en 5019 en 5006 en de TIS) kennen dergelijke *reality checks* echter niet of nauwelijks. Bovendien zitten de stelsels voor certificering zo in elkaar, dat de houders van certificaten de certificerende instelling betalen en deze weer de Raad voor Accreditatie. Deze wederzijdse afhankelijkheidsrelatie hoeft niet bij voorbaat te worden gewantrouwd, maar maakt wel duidelijk dat er tussen de gerealiseerde kwaliteit van een bouwwerk en het papieren beeld van de kwaliteitsborging meerdere filters zitten, die het zicht op de daadwerkelijke kwaliteit kunnen belemmeren.

In onze ogen kan het nieuwe stelsel alleen op maatschappelijk verantwoorde wijze worden ingevoerd als er een steekproefsgewijze en risicogestuurde aanvulling komt op de manieren waarop de eerder genoemde lagen van borging in de praktijk worden gecontroleerd. Dat kan in de vorm van zo onafhankelijk en onpartijdig mogelijke *reality checks*. Wij stellen daartoe voor een 'inspectiedienst' in het leven te roepen, die deze *reality checks* uitvoert. Deze moet op afstand van het bevoegd gezag worden gepositioneerd, omdat dit zelf ook belangen kan hebben bij bouwplannen en bouwwerken en om te voorkomen dat de duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden onder de vlag van "Privaat wat moet" toch weer wordt vertroebeld door bemoeienis vanuit, leunen op en verschuilen achter 'de gemeente'. De meest logische oplossing zou kunnen zijn deze inspectiedienst onder te brengen bij de regionale uitvoeringsdiensten of bij de veiligheidsregio's. Voordeel van regionale positionering is, dat naast deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook de competentie lokale kennis redelijk kan worden geborgd.

Het inhoudelijk systeemtoezicht betreft in de overgang naar het nieuwe stelsel het doen van *rechecks* door bijvoorbeeld steekproefsgewijs controles op bouwplaatsen uit te voeren, constructietekeningen en berekeningen te controleren en na te gaan of er volgens afgesproken landelijke procedures / toelatingen wordt gewerkt. Door de rol van systeemtoezichthouder met *reality checks* kan de inspectiedienst in de implementatie- en evaluatiefase extra de vinger aan de pols houden, zo nodig bijsturen, de hele piramide van de private kwaliteitsborging en ook de bevoegde gezagen, de verantwoordelijke ministers en het parlement voorzien van noodzakelijke informatie over de prestaties en manco's binnen het nieuwe stelsel. De inspectiedienst kan bepaalde specialismen concentreren naar analogie van de manier waarop de aandacht voor BRZO nu is geregeld in de RUD structuur door deze onder te brengen bij zes van de 28 RUD's.

De personele bezetting van de Inspectiedienst mag geen probleem zijn. Vooral toezichthouders, constructeurs, brandpreventisten en overige specialisten met enige senioriteit zijn nodig, zoals die op dit moment werkzaam zijn binnen vooral het gemeentelijk bouwtoezicht. Deskundigheid en lokale kennis hebben ze volop in huis, en de positionering op afstand van het bevoegd gezag biedt gunstiger voorwaarden voor hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Wij zien hierin elementen uit de visie van het Centraal Overleg Bouwconstructies (COBc) en dat geldt ook voor het zorgen voor voldoende kritische massa voor zowel het werk in de 28 regio's als voor de concentratie van superspecialisten naar analogie van de BRZO-expertise, die bij zes regio's is geconcentreerd.

Naarmate de markt het vertrouwen meer of minder waar maakt kan het systeemtoezicht met *reality checks* een stap terugdoen of een tandje bijzetten, bijvoorbeeld in relatie tot de eerder genoemde risicoklassen. Het is evenwel van belang voor het blijvend kunnen vertrouwen op de private kwaliteitsborging, dat op bouwplanniveau inhoudelijke *checks* op de private instrumenten blijven plaatsvinden op een onafhankelijke en onpartijdige wijze. Dit pleit voor een inspectiedienst met een structureel karakter.

Het spreekt vanzelf, dat de signalen die deze Inspectiedienst uitzendt naar de betrokken private en publieke partijen niet zonder gevolgen mogen blijven. Als ernstige tekortkomingen worden gesignaleerd in de wijze waarop de instrumenten voor private kwaliteitsborging functioneren, moet die informatie leiden tot passende, proportionele maatregelen. Als een gecheckt bouwwerk ernstige afwijkingen van het Bouwbesluit vertoont, moeten deze worden gecorrigeerd. Als de toetsers of toezichthouders aantoonbaar ernstige steken heeft laten vallen, moet de erkenningsinstantie (CI of dergelijke) daartegen optreden en dit instrument (BRL o.i.d.) moet daartoe voorzien in de effectieve procedures en sancties met het verlies van erkenning of certificaat als zwaarste ingreep. Zelfs is denkbaar dat een reeds toegelaten instrument buiten toepassing moet worden gesteld als het in de praktijk tekort schiet. Ook bestuursrechtelijke sancties kunnen noodzakelijk zijn tot en met optreden tegen een mogelijk economisch delict.

Het toerusten van het nieuwe stelsel en de toe te laten instrumenten op een wijze als hier beschreven klinkt wellicht onaangenaam, maar is in feite niets anders dan het inbouwen van onmisbare financiële prikkels en de rechtstreekse en doeltreffende vertaling van de reeds geciteerde stelling van de Commissie Dekker:

***De commissie is uitgegaan van heldere verantwoordelijkheden als basis voor vertrouwen.
De overheid dient te vertrouwen in het vermogen en de wil van de bouwpraktijk om kwaliteit te leveren.
Wanneer dat vertrouwen wordt beschaamd, zijn zware sancties gerechtvaardigd.***

De Inspectiedienst is door z'n onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid en lokale kennis bij uitstek geschikt om de samenhang tussen de drie elementen van deze stelling te bewaken, mits haar bevindingen door de ontvangers van de boodschap adequaat worden omgezet naar maatregelen.

4. Overige condities en randvoorwaarden

In dit hoofdstuk komen nog enkele overige condities en randvoorwaarden aan bod. We zijn er ons bewust van dat er nog vele stappen moeten worden gezet om te komen tot het nieuwe stelsel. De condities en randvoorwaarden genoemd in de voorgaande hoofdstukken hebben we vertaald naar een actielijst. Deze is terug te vinden in bijlage 2. Aansluitend gaan we in op een aantal condities en randvoorwaarden die veel meer te maken hebben met het proces waarmee we gezamenlijk bezig zijn en de consequenties op een hoger schaalniveau, namelijk dat van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht met hun medewerkers. Tijdens onze werkzaamheden voor het visiedocument zijn diverse items aan de orde geweest, die we op dit moment nog geen plek in dit document hebben gegeven. Een voorbeeld hiervan zijn de mogelijke personele consequenties van een nieuw stelsel. Om hierover iets te kunnen zeggen is meer zicht nodig op hoe het nieuwe stelsel eruit gaat zien. Wij komen in een later stadium dan ook zonder meer hierop terug.

4.1. Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Het ministerie van BZK wil in de wet (de Wabo) eigenlijk alleen regelen, dat indien een bouwwerk tot stand komt onder private kwaliteitsborging, bij de toets van de aanvraag omgevingsvergunning het al dan niet voldoen aan het Bouwbesluit geen toetsingsgrond en wegeringsgrond meer is voor het bevoegd gezag. Dat is, zoals reeds eerder vermeld, niet helemaal correct. Voor 1 april 2012 had het Bouwbesluit alleen betrekking op het bouwwerk zelf, het gebruiksgerede eindresultaat, maar het huidige Bouwbesluit 2012 heeft een grotere reikwijdte en bevat ook bepalingen met betrekking tot omgevingsveiligheid, die juist wel onderdeel uitmaken van het door het bevoegd gezag te hanteren toetsingskader voor aanvragen omgevingsvergunning.

Ook het moment van besluitvorming over deze wetwijziging staat ter discussie. In beginsel zijn wij het eens met de VNG, dat wanneer deze wijziging aan de Kamer wordt voorgelegd veel meer bekend moet zijn over de wijze waarop het nieuwe stelsel zal worden ingericht en dat de Kamer zich daarover moet kunnen uitspreken. Bovengenoemd voorbeeld over omgevingsveiligheid laat al zien dat er bij zo'n ingrijpende en veelomvattende operatie snel iets over het hoofd wordt gezien.

4.2. AMvB in voorhang behandelen

In de concept tekst van de wetwijziging, die in het najaar van 2012 is opgesteld, wordt verwezen naar een nog op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), terwijl uit navraag blijkt, dat daarin niet meer dan het hoogst nodige zal worden geregeld: de aansturing van een document waarin de echte inhoud van het nieuwe stelsel te vinden is. Dat lijkt een mooie oplossing om op een flexibele wijze in overleg met alle betrokkenen te kunnen toewerken naar dat nieuwe stelsel. Echter, mede gelet op andere privatiseringstrajecten, gaan wij ervan uit, dat deze AMvB met inbegrip van de bijlagen zeker tot en met de beoogde evaluatie, drie jaar na invoering, in voorhang aan het parlement wordt voorgelegd, opdat de wijze waarop deze belangrijke verschuiving van publieke naar private verantwoordelijkheid de parlementaire aandacht kan krijgen die nodig is. Ook de VNG heeft gewezen op tal van ook voor gemeenten belangrijke gevolgen van de stelselwijziging, die raken aan essentiële aspecten van ons staatsbestel en de interbestuurlijke verhoudingen.

4.3. Leges en financiering

Het nieuwe stelsel leidt tot een andere kostenverdeling tussen private en publieke zijde, maar de overheid voert in dit stelsel nog steeds taken uit in het kader van de vergunningverlening, toezicht en handhaving zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk. Logisch lijkt in elk geval een legesreductie vanwege het aan publieke zijde vervallen van de bouwtechnische toetsing en toezicht. Uit toepassing van het legesmodel van de VNG kan blijken welk percentage daarmee gemiddeld is gemoeid. Het accent van de overheidsinspanning verschuift nadrukkelijk naar het algemeen belang: inpassing van het bouwwerk in de goede ruimtelijke ordening, de ruimtelijke kwaliteit en de fysieke veiligheid van de omgeving. Of dit voldoende reden is om de werkzaamheden op andere wijze dan uit legesinkomsten te financieren moet nader worden bezien. Daarbij speelt ook een rol dat steeds meer werkzaamheden vergunningvrij worden, maar wel werkzaamheden van het bevoegd gezag vergen, bijvoorbeeld de sloopmelding. Ook de kosten deze werkzaamheden moeten natuurlijk wel ergens uit worden gefinancierd.

Aannemelijk is dat het nieuwe stelsel op de resterende taken van de overheid verhoudingsgewijs arbeidsintensiever zal zijn dan het huidige stelsel. Doordat werkzaamheden die nu al door de gemeente worden verzorgd, straks zullen zijn verdeeld over meerdere partijen, vergen deze meer informatie-uitwisseling en coördinatie. Een deel van de informatie die nodig is voor een adequate respons van de gemeente op klachten, bezwaar en beroep en handavingsverzoeken is niet, althans niet onmiddellijk en niet volledig, beschikbaar. Dat maakt die respons complexer, tijdrovender en kwetsbaarder, waardoor ook kostenverhaal minder succesvol kan worden. Omdat dit werkzaamheden zijn, die niet uit eventuele legesopbrengsten mogen worden gedekt, komen deze per definitie ten laste van de algemene middelen.

De werkzaamheden van de inspectiedienst hebben vooral een rol in de borging van het nieuwe stelsel zelf. Er zijn onmiskenbaar inhoudelijke dwarsverbanden denkbaar met de organisaties voor toelating en monitoring, maar in de taakstelling staat nadrukkelijk het maatschappelijk belang voorop en moeten onpartijdigheid en onafhankelijkheid geheel buiten kijf staan. Financiering vanuit de algemene middelen ligt voor deze inspectiedienst voor de hand. Denkbaar is hiervoor tenminste een initieel deel rechtstreeks vanuit de rijksbegroting te voteren voor de fase vanaf inrichting tot en met de evaluatie.

Ook het optuigen van de toelatings- en monitoringsorganisatie, zoals geschetst in 'De markt als toezichthouder' moet worden gefinancierd. Het rapport laat zich daar niet over uit, maar gezien de kijk van de opstellers op de private verantwoordelijkheid (al dan niet met betrokkenheid van het rijk) ligt private financiering voor de hand. Hoe deze moet worden opgebracht en wat dat betekent voor de kosten per instrument, per erkennings- of certificeringsinstelling en per houder van zo'n erkenning of certificaat moet nog blijken. Vanzelfsprekend zullen deze kosten per saldo worden verhaald op de aanvragers / vergunninghouders. We zijn benieuwd hoe de kosten/baten-vergelijking uitpakt ten opzichte van het huidige stelsel.

Een enkel woord nog over het duale stelsel mocht daar onverhoopt toch voor worden gekozen op de wijze die de brief van 15 december 2011 voorziet. Dan zou het huidige stelsel naast het nieuwe stelsel blijven bestaan. Dat zou betekenen dat ook gemeenten kwalitatief en kwantitatief moeten zijn toegerust voor toetsing en toezicht op kleine, middelgrote en grote bouwwerken zoals ze die nu ook kennen. Of een aanvrager er voor kiest om deze werkzaamheden privaat of publiek te laten uitvoeren valt niet te voorspellen. Verondersteld wordt een geleidelijke voorsortering, waarbij grote professionele opdrachtgevers het private spoor kiezen, en de gemeente zich over de kleine, eenmalige aanvragers mag ontfermen.

Maar of dat daadwerkelijk zo zal gaan moet nog blijken. Zolang de bouwproductie op het huidige lage niveau blijft is het ondoenlijk om betrouwbare conclusies te ontleen aan statistische gegevens over deze keuze. Stel dat de veronderstelling zou uitkomen, dan haalt dat het huidige systeem van kruissubsidiëring onderuit: leges voor grote bouwwerken als dekkingsbron voor toetsing en toezicht voor kleine bouwwerken.

Zeker in de aanvangsfase, waarin het 'voorsorteren' nog gestalte moet krijgen, zullen gemeenten ofwel niet substantieel op de vaste formatie kunnen bezuinigen, dan wel via *outsourcing* flexibel inzetbare capaciteit beschikbaar moeten hebben. Nog los van andere heel wezenlijke nadelen van het duale stelsel kan de conclusie niet anders zijn, dan dat dit voor de overheid zal leiden tot relatieve extra kosten en lagere en onzekere inkomsten, terwijl het gegeven dat het Bouwbesluit via het publieke spoor deel uitmaakt van de bij wet (Wabo) geregelde termijnen, ook in dat opzicht zorgt voor een verschil met het private spoor.

4.4. SMART geformuleerde eindtermen

Om aan het eind van de door toenmalig minister Donner genoemde evaluatiefase van drie jaar na invoering van het nieuwe stelsel te kunnen beoordelen of de resultaten bevredigend zijn en welke conclusies daaraan moeten worden verbonden is het noodzakelijk om vooraf de eindtermen te benoemen. Alleen als we vooraf SMART formuleren wanneer we de resultaten succesvol kunnen noemen en wanneer niet, de evaluatiefase daar efficiënt op inrichten door tussentijdse metingen en monitoring en zo nodig ook tussentijds bijsturen kunnen we aan het eind van de afgesproken periode daaraan bruikbare conclusies verbinden: Doorgaan of stoppen? Terug naar het huidige stelsel? Verder bijsturen en gericht meten, monitoren, analyseren en evalueren?

Voorspelbaar is – vooral gelet op het economische dal waar we nu in zitten – dat het niet zetten van deze stap onaanvaardbare risico's met zich meebrengt. De kans is groot dat de verworvenheden van het huidige stelsel zullen verdwijnen en de verwachte meerwaarde van het nieuwe stelsel niet wordt bereikt. Dat is geen sombermanspraak maar een realistisch perspectief. De nu beschikbare private capaciteit voor het nieuwe stelsel is buitengewoon bescheiden. Om deze op tijd op een meer verantwoord niveau te krijgen zijn flinke inspanningen en investeringen nodig, maar daartoe lijken maar weinigen bereid en in staat onder de gegeven omstandigheden, waarin de focus van private ondernemers in de bouwsector geheel is gericht op overleven van de crisis. We gaan er nu van uit, dat die crisis nog even duurt en misschien in 2014 z'n dieptepunt bereikt. Daarna is de kans groot, dat de situatie volledig omkeert in die zin, dat ondernemingen met potentieel voor het nieuwe stelsel hun orderportefeuille zo snel zien vollopen, dat ze evenmin de ruimte hebben om zich op dit vlak te kwalificeren. Het rapport 'Verbinding verbroken', dat in opdracht van de Eerste Kamer is opgesteld (30 oktober 2012, ISBN 9789012 576284) biedt daarvoor de nodige aanknopingspunten, het meest operationeel in Bijlage 2 'Besliskader'.

33

4.5 De inrichting en personele bezetting van de 'instituten' voor toelating en monitoring

Het advies 'De markt als toezichthouder' stelt voor om twee 'instituten' te belasten met de toelating van instrumenten die geschikt zijn voor de private kwaliteitsborging in bepaalde risicocategorieën en met de monitoring van de werking van die instrumenten ten dienste van de private kwaliteitsborging. Met instrumenten worden bedoeld regelingen erkenning, certificering en accreditatie op het gebied van toetsing en toezicht, al dan niet gekoppeld aan verzekerde garanties, wellicht ook standaard bouwwerken onder certificaat, etc. Voor de toelatingsautoriteit (A) wordt een drieledig instituut voorgesteld: een adviesorgaan (A1), een beslisorgaan (A2) en een commissie voor bezwaar en beroep (A3). Voor het monitoringsorgaan (B)

denken de opstellers aan een 'analytische denktank', terwijl zij naast deze beide organen een nationaal platform voor private kwaliteitsborging (C) bepleit.

Het advies beschouwt deze drie organen als private verantwoordelijkheid, maar het beslisorgaan voor de toelating zou ook een rijksorgaan of semi-private organisatie kunnen zijn, terwijl bij het monitoringsorgaan wordt gesteld dat "het voor de hand ligt" dat dit een private organisatie is "met betrokkenheid van het rijk". Ook suggereert het advies dat het monitoringsorgaan deel uitmaakt van de toelatingsorganisatie; een fusie van A en B dus. Het voorstel legt dus de nadruk op de private verantwoordelijkheid met de mogelijkheid van overheidsbemoeienis op rijksniveau. De opstellers van het advies zijn voor A1 op zoek naar "gezaghebbende, onafhankelijke deskundigen" die niet alleen advies moeten uitbrengen over het al dan niet toelaten van instrumenten, maar ook adviezen die "betrokking hebben op specifieke waarborgen voor projecten in risicoklasse Hoog". Kennelijk zien de opstellers onderdeel A1 van de toelatingsorganisatie zelf als een toe te laten instrument. De deelnemers aan dit adviserende orgaan zijn deskundigen op het gebied van procesmanagement, Bouwbesluit, verzekeraars, juristen.

In deze beeldvorming blijft de gemeente, waar een schat aan kennis en ervaring aanwezig is op het gebied van toetsing en toezicht, geheel buiten beschouwing. Wij vinden dat in deze fase van inrichting van het nieuwe stelsel onbegrijpelijk, zoals we reeds hebben opgemerkt. Wij onderschrijven, dat het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid in het nieuwe stelsel bij de private sector moet liggen en begrijpen ook de betrokkenheid op rijksniveau. We zijn zeker niet uit op een bestendige rol voor gemeenten in dit licht, al staat het afzonderlijke gemeenten en omgevingsdiensten vooralsnog vrij toelating tot het private instrumentarium te verwerven en langs die weg een rol te spelen in de private kwaliteitsborging. Wat we missen in de beschouwing is de erkenning, dat toetsing en toezicht in dienst van het publieke belang, dus met de focus op het Bouwbesluit en de omgevingsvergunning, een andere attitude met zich meebrengt dan toetsing en toezicht puur in het belang van de opdrachtgever. Kennis van en ervaring met die attitude kan goed van pas komen bij de inrichting van de hier bedoelde organen en bij de personele bezetting daarvan in de aanloop naar de stelselwijziging en in de evaluatiefase. Het is daarom essentieel dat meer dan op dit moment samen met andere partijen wordt opgetrokken en samen wordt gewerkt aan het nieuwe stelsel. Dit geldt niet alleen voor de genoemde instituties, maar in breder perspectief.

Bijlage 1: Project private kwaliteitsborging VBWTN

Deelnemers Werkgroep:

Peel en Maas, Duiven, Oss, Amersfoort, Almere, Eindhoven, Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (Dordrecht)

Deelnemers Klankbordgroep:

Amsterdam, Tilburg, Haarlem, Zaanstad, Maastricht, Emmen, Vlaardingen, Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Cuijk-Grave-Mill, Dalfsen, Ermelo, Brandweer Nederland, COBc, Veiligheidsregio Haaglanden

Projectbegeleiding:

Frans Fijen, BMS
Gert-Jan van Leeuwen, Xaro Consult

Panning en werkwijze 2012 - 2013

September	Initiatief Platform BWT Grote Gemeenten
Oktober	Projectvoorstel in concept gereed Presentatie position paper concept 1 en workshop VBWTN-jaarcongres
November	Projectvoorstel definitief, akkoord AB VBWTN en instemming ministerie van BZK, inrichting projectwebsite, samenstelling werkgroep en klankbordgroep
December	12+13 Heisessie werkgroep in Apeldoorn <i>Tijdens deze dagen hebben we het thema private kwaliteitsborging benaderd vanuit meerdere invalshoeken aan de hand van presentaties en de project leesmap. De invalshoeken waren 'De markt als toezichhouder' (SBK), het primaire proces, buitenlandse voorbeelden, visies van anderen (ERB, VNG, Brandweer, COBc), onderzoeken naar calamiteiten en vooral de ervaringen met pilots in Den Haag en Brabant.</i> 14 Terugkoppeling door projectbegeleiders naar AB VBWTN 17 Overleg besturen VBWTN, COBc, VNConstructeurs 24 Verslag Heisessie in concept naar leden Werkgroep Ledenraadpleging VBWTN n.a.v. position paper
Januari	10 Reacties werkgroepleden ontvangen, 11 Deelname projectbegeleiders aan 'effectenarena' MKBA Ecorys 18 Bijeenkomst werkgroep, overleg met managers werkgroepleden + AB VBWTN 24 Bijeenkomst klankbordgroep in Amersfoort

	31	Aanbieding Voorlopig Visiedocument aan BZK, VNG en Brandweer Nederland
Februari	4 en 12	Overleg tussen projecbegeleiders met ministerie van BZK
	14	Jaarlijkse heidag AB VBWTN
	25	Overleg BZK, VNG, Brandweer Nederland, VBWTN, projectbegeleiders
		Voltooiing voorlopig verslag project en ledenraadpleging, publicatie op website
Maart/April		Formele aanbieding visiedocument aan ministerie van BZK en bestuur VNG
		Openbaarmaking visiedocument via website BWTinfo
		Regiodagen in op vijf locaties verspreid over het land
		<i>Private kwaliteitsborging prominent op de agenda</i>
		Tussentijds overleg met werkgroep en klankbordgroep
Juni		Managementsymposium annex ALV VBWTN
		<i>Private kwaliteitsborging prominent op de agenda</i>
		Voltooiing project
Oktober		Jaarcongres VBWTN
		<i>Private kwaliteitsborging prominent op de agenda</i>

Financiering:

VBWTN en deelnemende gemeenten met steun van ministerie van BZK

Bijlage 2: Actielijst

Op basis van de geformuleerde condities en randvoorwaarden uit de vorige hoofdstukken komen wij voor dit moment tot de volgende actielijst:

Nieuwe algemene criteria:

- Opnemen en uitwerken nieuw algemeen criterium "het bouwproces of de bouwfase moet veilig zijn"
- Opnemen en uitwerken nieuw algemeen criterium "de afstemming met andere relevante thema's in relatie tot (ver)bouwen moet zijn geregeld"

Bestaande criteria:

- Uitwerken landelijke richtlijnen voor minimum adequaat toets- en toezichtniveau bij het bestaande criterium "borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat".
- Eisen stellen aan het aantal en type private instrumenten bij het bestaande criterium "borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat".
- Opnemen eis van het aanwijzen van één verantwoordelijke voor het gehele traject van toetsing en toezicht bij het bestaande criterium "borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat".
- Treffen van voorzieningen voor een landelijk uniforme interpretatie van gelijkwaardigheden en maatwerkoplossingen bij het bestaande criterium "borging van volledigheid en zorgvuldigheid van het eindresultaat".
- Heroverwegen van het gedifferentieerde deskundigheidsniveau op persoonsniveau bij het bestaande criterium "deskundigheid binnen verantwoordelijke organisaties".
- Herdefiniëren van het bestaande criterium "onafhankelijkheid en onpartijdigheid" en op basis daarvan opnieuw uitwerken.
- Uitwerken landelijke escalatierichtlijnen op organisatie- en bouwplanniveau bij het bestaande criterium "private sancties".
- Uitwerken richtlijnen voor het melden van problemen door lokale overheid en derde belanghebbenden met toegelaten instrumenten bij het bestaande criterium "private sancties".
- Uitwerken richtlijnen hoe op bouwplanniveau moet worden gehandeld als een toestemming tijdens de realisatiefase wordt ingetrokken bij het bestaande criterium "private sancties".
- Uitwerken richtlijnen wie regie van toetsing of toezicht overneemt bij aantoonbaar onveilige situaties en andere probleemsituaties.

Risicocategorieën:

- Opnieuw uitwerken van de risico categorieën waarbij het maatschappelijk risico wel breder is dan alleen het type bouwwerk (type bouwer, doelgroep, locatie, gebruiksfunctie).
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat verslag van risicoanalyse onderdeel uitmaakt van de melding privaat spoor.

Operationele aangelegenheden in relatie tot ruimtelijke vergunning en samenwerking private spoor:

- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving van een verplicht vooroverleg (voor bepaalde risicocategorieën) waarin het bevoegd gezag alle relevante uitgangspunten en randvoorwaarden voor de planuitwerking naar voren brengt.
- Regelen in wet- en regelgeving dat de private toetsers de afstemming tussen de ruimtelijke vergunning en de bouwtechnische uitwerking van een bouwplan bewaakt.

- Aanpassen Mor.
- Uitwerken en realiseren aanpassing Omgevingsloket online zodat aanvrager bij indienen van een aanvraag kan aangeven dat privaat spoor wordt gevolgd.
- Uitwerken en realiseren van een geautomatiseerd landelijk register waar toegelaten private toetsers en toezichthouders hun bouwplannen moeten aanmelden en die de meldingen doorzet naar de lokale overheid.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving wanneer sprak is van verplicht vooroverleg.
- Uitwerken en komen tot landelijke uniformering van opzet ruimtelijke vergunning en bijbehorende documenten.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving van supervisiemogelijkheden lokale overheid organisatie bouwkundig privaat toezicht in relatie tot risicocategorieën.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat de lokale overheid handhaaft als gebouwd wordt zonder de vereiste meldingen, terwijl het private spoor van toepassing is.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat meldingen binnen een bepaalde termijn / voor een bepaald moment moeten zijn gedaan.
- Uitwerken en regelen dat niet eerder met de uitvoering mag worden gestart voordat met het bevoegd gezag alle afspraken over hun controlemomenten zijn gemaakt en alle nader in te dienen bescheiden door het bevoegd gezag zijn goedgekeurd
- Regelen in wet- en regelgeving dat de private toezichthouder de afstemming tussen de ruimtelijke vergunning en de bouwtechnische uitvoering van een bouwplan bewaakt.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving wanneer lokale overheid eventueel nog handhaaft in het private spoor.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat de lokale overheid bij oplevering een dossier krijgt overgedragen van de private toezichthouder met daarin zijn verklaring dat het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit en de "as built" documenten met alle onderliggende documenten.
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat de lokale overheid de gemeente na beoordeling van het dossier een voltooiingsverklaring afgeeft dat het dossier is gesloten (bevestiging dossier compleet).
- Uitwerken en regelen in wet- en regelgeving dat de lokale overheid of derde belanghebbenden informatie over het private deel kunnen opvragen zolang het bevoegd gezag nog niet beschikt over het dossier bij oplevering.
- Uitwerken en regelen klachtenafhandeling bij problemen privaat spoor.

Operationele aangelegenheden in relatie tot rol van systeemtoezichthouder:

- Uitwerken en realiseren inspectiedienst voor systeemtoezicht op het bouwtechnische private deel gekoppeld aan risicocategorieën en gestoeld op ervaringen uit de pilots.

Overige zaken:

- Heroverwegen huidig legesstelsel als financiering van het bouw- en woningtoezicht.
- Regelen wijze van financiering tijdens evaluatie- / overgangsfase.
- Formuleren criteria om te bepalen of evaluatiefase succesvol is of niet