

**ONDERZOEK naar de
Mogelijkheden om
Bouw- en Woningtoezicht
te privatiseren**

Colofon

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Opleiding: bestuurskunde

Afstudeerrichting: Publieke-private bedrijfsvoering (1998-2000)

Eindscriptie: H.M. Nieman

Studentennummer: 251577

Begeleiding door:

Dhr. dr. E.H. Klijn (eerste begeleider)

Dhr. dr. V. Homburg (tweede begeleider)

Juli 2000

Inhoudsopgave.

Voorwoord	7
Samenvatting	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleemstelling en doel van het onderzoek	11
1.3 Opbouw van de scriptie	12
Hoofdstuk 2 Bestuurskundige invalshoek	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Implementatie	14
2.3 Institutionele economie	16
2.4 Transactiekosten	19
2.5 Principaal-agenttheorie	22
2.6 Onderzoeksvragen	25
2.7 Uitwerking	25
Hoofdstuk 3 De organisatie en kosten van het Bouw- en Woningtoezicht	34
3.1 Inleiding	34
3.2 Het wettelijk kader	35
3.3 Organisatie van Bouw- en Woningtoezicht	37
3.4 De actoren	39
3.5 De procedures	41
3.6 Monitoring en Bondingkosten BWT	43
3.7 De activiteiten van de aanvrager	47
3.8 Conclusies	49
Hoofdstuk 4 Kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontroles	50
4.1 Inleiding	50
4.2 Afhandeling Procedures	51
4.3 Deskundigheid actoren	53
4.4 De kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontroles	55
4.5 Handhaving en transparantie	57
4.7 Analyse	59
4.8 Conclusies	60
Hoofdstuk 5 Bouw- en Woningtoezicht nieuwe stijl	62
5.1 Inleiding	62
5.2 Van 'monitoring costs' naar 'bonding costs'	62
5.3 Vergelijking met het buitenland	66
5.4 Bouw- en Woningtoezicht in de toekomst	70
5.5 Implementatie	77
5.6 Conclusies	79
Hoofdstuk 6 Conclusies	81

Begrippen Kwaliteitszorg	87
Literatuurlijst	89
Bijlagen :	
Bijlage 1 Kwaliteitszorg	91
Bijlage 2 De Nederlandse Bouwregelgeving	95
Bijlage 3 Een beschouwing op het inspectieonderzoek 1999	109
Bijlage 4 Verslaglegging cliëntenonderzoek	117
Bijlage 5 Monitoring	135
Bijlage 6 Tarieventabel leges 1998 Gemeente Maarssen	139

Voorwoord

Als afsluiting van de studie bestuurskunde (afstudeerrichting publiek- private bedrijfsvoering) aan de Erasmus universiteit heeft ondergetekende onderzoek verricht naar het functioneren van het Nederlandse Bouw- en Woningtoezicht.

Het Bouw- en Woningtoezicht kent een zeer lange historie. Al in de 13^{de} eeuw zijn er vormen van Bouw -en Woningtoezicht. In eerste instantie als reactie op de grote stadsbranden, die de voornamelijk uit houten gebouwen samengestelde middeleeuwse steden teisterden. Later volgde eer een gestage uitbreiding van de verantwoordelijkheden. Welstandstoezicht, ruimtelijke ordening, bescherming monumenten en stads- en dorpsgezichten, arbeidsomstandigheden en milieu werden naast het traditionele toezicht aandachtsvelden voor het Bouw – Woningtoezicht. Soms is er een gedeelde verantwoordelijkheid, denk aan de Wet op de ruimtelijke ordening, soms is het Bouw – en Woningtoezicht zelfstandig (vanzelfsprekend onder verantwoordelijkheid van het Gemeentebestuur) denk aan de toetsing aan het Bouwbesluit. Altijd heeft Bouw – en Woningtoezicht te maken met cliënten. Deze cliënten zijn de architecten, aannemers, projectontwikkelaars, maar ook burgers die een beroep doen op het Bouw – Woningtoezicht om bijvoorbeeld hun slecht onderhouden huurwoning te laten opknappen door de huiseigenaar. Burgers rekenen er ook op, dat Bouw -en Woningtoezicht het bouwen controleert en dat bouwwerken veilig en goed worden uitgevoerd.

In deze scriptie is nagegaan is nagegaan of de (wettelijke) taken van Bouw- en Woningtoezicht met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd, daarnaast is onderzocht hoeveel tijd wordt besteed aan deze taken. Om het ronduit te zeggen, krijgen de cliënten waar voor hun (leges) geld. De scriptie wordt afgesloten met ideeën voor een nieuwe inrichting van het bouwtoezicht.

De interesse voor dit onderwerp is gewekt door de onderzoeken van de heren Visscher en Meijer. Ondergetekende is geïnterviewd en heeft deelgenomen aan een discussiebijeenkomst (in 1998 en 1999). Februari jl. kwam ik erachter dat de heer dr. ir. ing. H.J. Visscher is gepromoveerd op het onderzoek “Bouwtoezicht en Kwaliteitszorg”.

Vanuit de Erasmus universiteit is dit onderzoek begeleid door de heer dr. E. H. Klijn, als tweede begeleider is de heer dr. V.M.F. Homburg opgetreden. De heer Klijn heeft met veel inzet en geduld ervoor gezorgd dat ondergetekende het vele verzamelde materiaal op een logische en begrijpelijke wijze heeft geordend en opgeschreven. De heer Homburg heeft mij vooral in hoofdstuk 2 (theoretisch kader) en in hoofdstuk 6 (de conclusies) de ‘puntjes op de i’ te laten zetten.

Ik ben de begeleiders en alle personen die medewerking hebben verleend aan de interviews, informatie hebben verstrekt en collegae die teksten hebben becommentarieerd bijzonder dankbaar voor hun hulp. Een aparte vermelding vind ik waard de medewerking van het dagblad Cobouw, vertegenwoordigd door de heer ir. T. Maas. De heer Maas was zodanig geïnteresseerd in mijn ideeën over de kwaliteit van het Bouw- en Woningtoezicht, dat hij deze ideeën samen met ondergetekende heeft uitgewerkt tot een NIPO-onderzoek. De uitkomsten van dat onderzoek zijn gebruikt voor het in deze scriptie beschreven onderzoek.

Tenslotte is een speciaal dankwoord voor Dominique van Ee-Bouwman op zijn plaats. Dominique heeft deze scriptie voor een groot deel uitgetypt, gewijzigd, nog eens gewijzigd, veranderd en aangepast, heel veel dank.

Tienhoven, juli 2000

Harry Nieman

Samenvatting

Het onderzoek is gericht op drie onderwerpen, namelijk de kosten van het huidige bouwtoezicht, de kwaliteit van de door het Bouw – en Woningtoezicht geleverde diensten en alternatieve organisatievormen.

Voor dit onderzoek zijn drie onderzoeken gebruikt, het in opdracht van het dagblad Cobouw uitgevoerde NIPO onderzoek (2000), het inspectieonderzoek 1999 uitgevoerd in opdracht van de inspectie Volkshuisvesting van VROM en het zogenaamde cliëntenonderzoek uitgevoerd door de auteur van deze scriptie. In het NIPO onderzoek is uitgezocht wat de tijdsbestedingen zijn van het huidige bouwtoezicht. Voor projecten tot 1 miljoen is de gemiddelde tijdsbesteding voor plantoetsing en uitvoeringscontrole 15 uur, voor projecten tussen de 1 en 5 miljoen is dat gemiddeld 35 uur en voor projecten boven de 5 miljoen gemiddeld 50 uur. De leges wordt berekend op basis van een percentage van de bouwsom. Dit percentage varieert in Nederland tussen de 1% en 2,5%. Voor het in dit onderzoek gebruikte rekenvoorbeeld (een project van 5 miljoen) variëren de legeskosten dan tussen f 50.000,00 en f 125.000,00. Een privaatbureau rekent voor de plantoetsing en de uitvoeringscontrole een bedrag van ruim f 18.000,00 (13% tot 35% van de legeskosten). De kwaliteit van de door BWT uitgevoerde werkzaamheden is onvoldoende. De dossiervorming bij BWT is gebrekkig, daardoor is de procedure niet transparant.

Vervolgens is nagegaan wat de mogelijkheden zijn om een deel van de werkzaamheden van BWT te privatiseren. Naar de mening van de auteur van deze scriptie is verstandig alleen de technische toetsen te privatiseren. Vergunningverlening, coördinatie met andere regelgeving, informatieverstrekking naar de burgers, handhaving kwaliteit bestaande voorraad zijn onderdelen die bij het publieke domein behoren. Deze taken beslaan nu overigens een beperkt deel van de bestede tijd (ca. 25%). De wijze waarop het bouwtoezicht in de ons omringende landen is ingericht, heeft ideeën opgeleverd voor een aantal alternatieve organisatievormen. In het buitenland zijn er diverse vormen van bouwtoezicht ontwikkeld, deze verschillen zijn vooral afhankelijk van de opzet van de wetgeving. In Scandinavië (Zweden, Noorwegen) ligt het accent sterk op zelfcontrole, in andere landen (Frankrijk, Engeland, Duitsland) worden meer gespecialiseerde controlebureaus ingeschakeld.

Er zijn een drietal privatiseringsopties uitgewerkt. Optie 1 is het laten uitvoeren van de technische plantoets en de uitvoeringscontrole door een gecertificeerd gespecialiseerd bureau. Optie 2 is het meer honoreren van zelfcontrole (op basis van kwaliteitszorgsystemen). Als optie 3 zijn een aantal tussenvormen uitgewerkt. Er zal een zorgvuldig implementatietraject opgezet moeten worden om deze nieuwe vormen van bouwtoezicht succesvol te laten zijn. Bij dit implementatietraject hoort ook veel aandacht voor opleidingen. Er zal geïnvesteerd moeten worden in een kennisinfrastructuur.

De conclusie van dit onderzoek is dat privatiseren van de plantoetsing en de uitvoeringscontrole het bouwproces zal stroomlijnen, de bouwkwaliteit zal verhogen, dat beleidsdoelstellingen sneller en beter gerealiseerd zullen worden en dat de transactiekosten lager zullen zijn.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Nederland kent al sinds de middeleeuwen vormen van bouwtoezicht en bouwregelgeving. In eerste instantie was de regelgeving en het toezicht erop gericht (grote) branden te voorkomen. In de negentiende eeuw werd de roep om nieuwe bouwregelgeving luider. Mensonterende leefomstandigheden in woningen in de grote steden brachten de bestuurders ertoe een 'sociale' wet op te stellen, die hieraan een eind moest maken. Deze wet was de Woningwet, voor het eerst aangenomen op 26 juni 1901. In 1962 en 1990 is deze wet gewijzigd. De uitvoering van de Woningwet was in handen gelegd van de Gemeenten, die daarvoor het Bouw- en Woningtoezicht (BWT) inrichtten.

Na de tweede wereldoorlog werden onder impuls van de Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) harmonische afspraken gemaakt. Deze werden neergelegd in de zogenaamde Model Bouw Verordening (MBV). Deze bouwverordening moest door alle Gemeenteraden worden aangenomen voordat zij van kracht was. Vanwege de woningnood werden kwaliteitseisen gedefinieerd die moesten worden gerealiseerd om voor subsidie in aanmerking te komen (woningwetwoningen – gebaseerd op de Woningwet 1962). Ondanks al deze harmoniserende maatregelen bleek in de praktijk dat er grote (kwaliteits-) voorschriften tussen de Gemeenten bleven bestaan.

Vooraf onder druk van de (grote) bouwers is gewerkt aan (landelijk) uniforme, op prestatie-eisen gebaseerde, bouwregelgeving. De kabinetten Lubbers waren voorstanders van een terugtrekkende overheid met betrekking tot de bouwregelgeving. De nieuwe bouwregelgeving, zonder plaatselijke interpretatie paste goed in dit streven.

Architecten, bouwers en adviseurs moesten vooraf (kunnen) weten waaraan het bouwwerk moet voldoen. Daarnaast heeft nu de consument zekerheid over de minimaal te leveren kwaliteit.

De nieuwste Woningwet (1990) is als een kaderwet uitgewerkt. In deze kaderwet werd als Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) het Bouwbesluit aangekondigd. Dit Bouwbesluit werd in 1992 van kracht. De rol van het bouwtoezicht werd op het eerste gezicht niet gewijzigd. Toch is er een groot verschil. Bouw- en Woningtoezicht (namens B&W) verleende vroeger de bouwvergunning en bepaalde daarmee het kwaliteitsniveau en controleerde daarna de uitvoering om na te gaan of er volgens de verleende bouwvergunning werd gebouwd.

Na oktober 1992 verleende BWT nog steeds de bouwvergunning en moet ook in praktijk controleren of er volgens de bouwvergunning wordt gebouwd. Er is echter een groot verschil, de verleende bouwvergunning ontslaat de bouwer niet van de verplichting volgens het Bouwbesluit te leveren. Bouw- en Woningtoezicht is ook niet aanspreekbaar voor een ten onrechte verleende vergunning. Je zou ook kunnen stellen, dat er na 1 oktober 1992 een duidelijke scheiding is ontstaan tussen publiek- en privaatrecht. De bouwvergunning is alleen de vergunning om te mogen bouwen, de bouwer heeft de verplichting onafhankelijk van de bouwvergunning te leveren volgens het Bouwbesluit en is daar ook op aanspreekbaar en zal zich niet kunnen verschuilen achter een kennelijk ten onrechte verleende bouwvergunning. De rol van het bouwtoezicht werd minder belangrijk.

Sinds de introductie van het Bouwbesluit zijn er vele wijzigingen en aanvullingen doorgevoerd. De belangrijkste zijn de eisen aan de toegankelijkheid, de sociale veiligheid (Politiekeurmerk) en de Energie Prestatie Normering. Reacties uit de bouwpraktijk geven aan dat veel ambtenaren van Bouw- en Woningtoezicht toezicht deze vernieuwingen nauwelijks nog kunnen volgen. Het gaat te snel, het abstractieniveau is te hoog, de moeilijkheidsgraad

is te hoog voor het Bouw- en Woningtoezicht. Vooral de professionele bouwers en architecten twijfelen aan de toegevoegde waarde van het BWT.

Een aantal belangrijke wijzigingen staan ons nog te wachten. De opname van de meeste utilitaire gebouwfuncties, een sterk gewijzigde ordening/inrichting van het Bouwbesluit (de zogenaamde conversie), integratie Europese normen en milieuregelgeving zijn de belangrijkste.

De grote aannemers in Nederland (verenigd in VG-Bouw) zijn daarom de discussie gestart om na te gaan of (delen van) het Bouw- en Woningtoezicht geprivatiseerd kunnen worden en kunnen worden overgenomen door (gecertificeerde) controle bureaus. Onderdelen van deze discussie zijn ook te vinden in de aanbevelingen van twee MDW¹-werkgroepen ('bouwregelgeving' en 'normalisatie en certificatie'). Deze discussie is voor een deel vastgelegd in de OTB-werkdocumenten 98-09 (1998) en 99-01 (1999). Het onderzoeksinstituut OTB is een bij de Technische Universiteit Delft behorende organisatie. Daarnaast wordt de discussie ook publiekelijk gevoerd in vakbladen en kranten. In deze discussie gaat het over de complexiteit van de regelgeving en over de transparantie van het welstandstoezicht.

Ook de cliënten (architecten, aannemers, burgers) hebben hun meningen over het functioneren van het bouwtoezicht. Een deel van deze meningen is al vastgelegd in de genoemde OTB-werkdocumenten. In deze scriptie wordt verslag gedaan van een aantal interviews onder cliënten (architecten, projectontwikkelaars, aannemers). Er is gekozen voor een kwalitatieve beoordeling van de door BWT uitgevoerde diensten. Het oordeel van de burger is niet meegenomen in dit onderzoek. Toch is ook het oordeel van de burger relevant. Vooral met betrekking tot de klantgerichtheid en de onduidelijkheid van het welstandstoezicht worden vele kritische opmerkingen gemaakt. De motivatie waarom een uitbouw of dakkapel niet mag of anders moet worden uitgevoerd is voor de burgers niet te volgen en riekt naar willekeur.

In deze scriptie dus een onderzoek naar de kwaliteit (en kosten) van het geleverde werk door Bouw- en Woningtoezicht. Daarnaast een inventarisatie van de mogelijkheden om het handhaven van de bouwregelgeving te verbeteren, met als slot enkele mogelijkheden voor (gedeeltelijke) privatisering van het Bouw- en Woningtoezicht.

¹ MDW staat voor Markwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

1.2 Probleemstelling en doel van het onderzoek

In deze scriptie gaat het over de mogelijkheden om Bouw- en Woningtoezicht gedeeltelijk te privatiseren.

De motivatie om dat te doen, zijn bijvoorbeeld:

- de kosten voor het verlenen van de bouwvergunning kunnen beperkt worden, daarmee wordt het belang van de burger gediend
- het huidige Bouw- en Woningtoezicht is niet juridisch verantwoordelijk voor de juistheid van de afgegeven vergunning.
- de kwaliteit van de toetsing door het huidige Bouw- en Woningtoezicht laat te wensen over.

Uitwerking:

Ten eerste zijn de legeskosten (de kosten die gemoeid zijn met het verlenen van de bouwvergunning) hoog, het is de vraag of deze kosten in verhouding staan tot de geleverde prestatie. Deze legeskosten verschillen per Gemeente de in de bijlagen opgenomen tabel van de Gemeente Maarssen is volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) redelijk representatief. Er zijn echter gemeenten, zoals de gemeente Haarlem, waar de legeskosten 50% hoger zijn dan de gepresenteerde tabel.

Ten tweede rekenen de architecten erop, dat het door Bouw- en Woningtoezicht gecontroleerde bouwplan, voldoet aan de regelgeving. Blijkt dat niet zo te zijn, dan is Bouw- en Woningtoezicht echter niet aansprakelijk voor de ten onrechte afgegeven vergunning. De architect is dan bij calamiteiten verantwoordelijk voor optredende schade, dat kan zelfs tot een strafrechtelijke vervolging wanneer er bijvoorbeeld slachtoffers vallen bij een brand in een gebouw waar de vluchtwegen niet correct van zijn ontworpen. Maar ook verkeerde berekeningen van bijvoorbeeld de daglichttoetreding leidt al snel voor de architect tot grote schade, omdat de kosten van herstel zeer hoog zijn.

Ten derde wordt er voor de consument een schijnzekerheid gecreëerd, omdat deze er (terecht of niet) vanuit gaat, dat de door Bouw- en Woningtoezicht uitgevoerde controles in zowel het voorbereidingstraject als tijdens de uitvoering ervoor zorgen, dat het bouwwerk aan de eisen voldoet. Bewoners doen regelmatig een beroep op het BWT wanneer de aannemer niet genegen is klachten te herstellen of onvoldoende adequaat reageert op klachten. Vooral voor lekkages, geluidsklachten en ventilatieproblemen weten de kopers en huurders BWT te vinden, echter de invloed van BWT op de aannemer is ook niet groot en klachten worden dan vaak niet of niet goed opgelost. Grote (en natuurlijk veel middelgrote- en kleine) bouwbedrijven laten het overigens niet zover komen en lossen deze problemen correct op. Toch zijn er elk jaar weer vele conflicten over de geleverde kwaliteit.

De basis van bovengenoemde overwegingen is de volgende probleemstelling en doel van het onderzoek gedefinieerd.

De probleemstelling van het onderzoek is:

- A. Is de kwaliteit van het door Bouw- en Woningtoezicht uitgevoerde controlewerk zodanig, dat de kwaliteit van de gebouwen voldoet aan de door de Rijksoverheid gestelde eisen.
- B. Is het mogelijk Bouw- en Woningtoezicht (gedeeltelijk) te privatiseren, transparanter te maken voor cliënten en tegelijkertijd de kosten te beperken.

De doelstelling van dit onderzoek is:

- Zorgvuldig na te gaan of de kwaliteit van het toezicht voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
- Vast te stellen of de kosten van het nieuw ingerichte toezicht lager zijn dan de huidige kosten.
- Zorgvuldig na te gaan welke onderdelen van het toezicht zich lenen voor privatisering en welke voorwaarden aan een zorgvuldige en transparante uitvoering van de geprivatiseerde- en niet geprivatiseerde controles gesteld moeten worden.

1.3 Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk 2 wordt het wetenschappelijk kader, of anders gezegd de bestuurskundige invalshoek uiteengezet, het eerste deel van dit hoofdstuk wordt afgesloten met de onderzoeksvragen, die de leidraad vormen van het uitgevoerde onderzoek. Daarna volgt de operationalisering.

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet op welke wijze het Nederlandse Bouwtoezicht is georganiseerd en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het functioneren van het Bouw- en Woningtoezicht.

In hoofdstuk 5 wordt een uiteenzetting gegeven van een aantal mogelijkheden over een nieuwe inrichting van het bouwtoezicht.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek samengevat.

In de bijlagen een uitgebreide beschouwing van de Nederlandse Bouwregelgeving, een beschouwing op het inspectieonderzoek 1999, de verslaglegging van het cliëntenonderzoek, een voorstel voor monitoring van de kwaliteit van de woningbouw en de tarieventabel leges 1998 van de Gemeente Maarssen.

Hoofdstuk 2 Bestuurskundige invalshoek

2.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk is reeds aangegeven dat er een discussie wordt gevoerd over de kwaliteit van de door Bouw- en Woningtoezicht geleverde diensten. Deze kwaliteit wordt vanzelfsprekend afgezet tegen de leges (waaruit het BWT wordt gefinancierd) en wordt geheven bij de bouwaanvraag.

Deze discussie wordt vooral gevoerd door de (grotere) bouwers, architecten en adviseurs. Het onderzoeksbureau OTB (gelieerd aan de Technische Universiteit Delft) heeft in opdracht van de grotere bouwers (verenigd in VG-bouw) onderzocht of er mogelijkheden zijn om het BWT anders te organiseren (1998). Dit onderzoek is later in opdracht van Stichting Bouwresearch (SBR) uitgebreid naar de kleine – en middelgrote bouwbedrijven en architecten (1999).

Deze belangstelling voor het functioneren van het BWT is niet nieuw, want in 1987 heeft het ministerie van VROM in relatie met de voorgenomen invoering van het Bouwbesluit al onderzoek laten verrichten naar ‘klantgericht, effectief bouwtoezicht’.

Er zijn dus twijfels over de kosten en de kwaliteit van het BWT. Om het in deze scriptie beschreven onderzoek naar het functioneren van BWT te kunnen analyseren is gezocht naar een geschikt theoretisch model.

De geconstateerde problemen zijn te beschouwen als een implementatie vraagstuk. Er is op instigatie van onze volksvertegenwoordiging beleid ontwikkeld. Dit beleid is neergelegd in wetten en dient door de aangewezen bestuursorganen uitgevoerd te worden. In dit geval is de uitvoering in handen gelegd van de gemeenten (het eerstelijns toezicht) en het ministerie van VROM (het tweedelijns toezicht).

In de bestuurskunde is er al gedurende lange tijd aandacht voor implementatieproblemen. In dit hoofdstuk wordt daarom kort aandacht besteed aan enkele belangrijke onderzoeken op dit gebied.

Deze onderzoeken leveren echter onvoldoende theoretisch kader om de problemen bij BWT te analyseren. Vanuit de economische discipline is er de laatste twintig jaar aandacht voor organisatie- en sturingsvraagstukken. De gesignaleerde problemen bij het BWT zijn organisatie- en sturingsvraagstukken. Eén van de theorieën van deze neo-institutionele stroming, de principaal-agent theorie wordt in deze scriptie gebruikt om dit implementatieprobleem bij BWT te analyseren.

De klassieke economie gaat uit van volledige informatie en volledig rationeel gedrag. Gedrag van personen en organisaties wordt echter voor een deel bepaald door onvolledige informatie en niet-rationeel gedrag. Dit heeft geleid tot het ontwikkelen van nieuwe theorieën, zoals de principaal-agentbenadering en de transactiekosten theorie. Deze theorieën behoren tot de belangrijkste onderdelen van de zogenaamde institutionele economie. Dit soort theorieën zijn aanvullingen op de klassieke economie, waarmee organisatie- en sturingsvraagstukken kunnen worden bestudeerd.

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort in paragraaf 2.2 enige theorie behandeld over implementatie. Daarna worden in paragraaf 2.3 enige begrippen uit de institutionele economie uitgewerkt. In paragraaf 2.4 wordt het begrip transactiekosten en de keus voor een

bepaalde sturingsconstructie uitgewerkt. Deze sturingsconstructies, of anders gezegd soorten contracten, worden aan de hand van door Williamson (1996) uitgewerkte theorie besproken.

Deze uitleg is noodzakelijk, omdat contracten behoren tot de transactiekosten. Uitgelegd wordt dat voor een aantal vormen van sturing, het 'klassieke' contract niet volstaat. Contracten zijn vaak onvolledig, niet alles valt te regelen of te controleren tegen acceptabele kosten.

Een bedrijfstak waar (onvolledige) contracten een kerntaak in de bedrijfsvoering vervullen is de verzekeringswereld. De verzekeringsmaatschappij kan het doen en laten van zijn klanten niet volledig overzien. Als afsluiting van deze paragraaf daarom aandacht voor de 'verzekeringstheorie'.

Als logisch vervolg op de transactiekosten en de onvolledige contracten, de uitleg over de principaal-agentbenadering in paragraaf 2.5. het theoretisch kader wordt afgesloten met de onderzoeksvragen.

In de paragraaf "uitwerking" wordt uiteengezet hoe het onderzoek is geoperationaliseerd. Er wordt uitgelegd welke transactiekosten door de aanvragers van een bouwvergunning en Bouw- en Woningtoezicht gemaakt worden. Ook het begrip kwaliteit wordt geoperationaliseerd. Wat zijn de indicatoren voor kwaliteit, welk kwaliteitsniveau hoort bij een indicator en welk niveau wordt in de praktijk gerealiseerd?

De operationalisering is uitgewerkt als een vijf-stappenplan. De operationalisering wordt afgesloten met een beschrijving van de onderzoeksmethoden. Hierin wordt beschreven welk materiaal is verzameld en waar het betreffende materiaal is gebruikt.

2.2 Implementatie

De wetgever veronderstelt altijd een zeer loyaal gedrag van de overheidsdiensten die een bepaald beleid moeten uitvoeren. Voordat de theorieën over institutionele economie werden ontwikkeld was er al een lange traditie van het bestuderen van organisatie- en sturingsvraagstukken. Diverse (bestuurskundige) wetenschappers hebben modellen ontwikkeld waarmee een organisatie kan worden gestuurd. Ook is er al gedurende lange tijd aandacht voor implementatieproblemen.

Vanaf de jaren zeventig is er (wetenschappelijke) belangstelling voor de implementatie van beleid in de praktijk. Pressman en Wildavsky beschreven in hun boek "Implementation" (1973) het onderzoek naar het Oakland Economisch Ontwikkelingstraject en stelden vast, dat beleid werd opgevat als het vaststellen van doelen en het aanwijzen van middelen om die doelen te bereiken; een soort keten van causale verbanden. In de realiteit bleken echter allerlei schakels te ontbreken.

Lewis A. Gun werkt in een artikel, getiteld: “Why is implementation so difficult?” (1978) tien voorwaarden uit waaraan een effectief uitvoeringsprogramma zou moeten voldoen².

1. Externe omstandigheden mogen geen onoverkomelijke barrières opleveren.
2. Er moeten voldoende tijd en hulpmiddelen beschikbaar zijn.
3. Er mogen niet alleen belemmeringen met betrekking tot algemene hulpmiddelen aanwezig zijn, maar deze hulpmiddelen moeten ook voor elke fase in het implementatieproces beschikbaar zijn.
4. Het te implementeren beleid is gebaseerd op een valide theorie van oorzaak en gevolg.
5. De relatie tussen oorzaak en gevolg is direct en er zijn slechts enkele (als deze er al zijn) bijkomende (verstorende) relaties.
6. Er is slechts één implementerende organisatie, die niet voor succes afhankelijk is van andere organisaties. Wanneer er andere organisaties betrokken moeten worden, moeten de afhankelijke relaties minimaal in aantal en belangrijkheid zijn.
7. Er is een compleet begrip en accoord over de te bereiken doelen; deze condities blijven gehandhaafd gedurende het implementatie-proces.
8. Om naar de afgesproken doelen toe te werken moet het mogelijk zijn, gedetailleerd en in de juiste volgorde, de taken voor iedere betrokkene te definiëren.
9. Er is een perfecte communicatie en coördinatie tussen en voor de verschillende partijen, die betrokken zijn bij het te implementeren programma (beleid).
10. De verantwoordelijken kunnen volledig gehoorzaamheid vragen en krijgen.

Ook Hood schetst in “The limits of administration” (1976) de voorwaarden voor een “perfect administration”.

De top-down benadering (gebaseerd op het Taylorisme: Scientific Management) wordt door veel auteurs omarmd, echter de aandacht voor de persoon, die de uitvoering moet verzorgen, neemt toe. Lipsky beschrijft in zijn zeer bekende boek “Street Level Bureaucracy” (1979) op welke manier de uitvoerende ambtenaren zijn taken invult. Deze taakin-vulling is pragmatisch en wordt afgestemd op de daadwerkelijke aanwezige mogelijkheden.

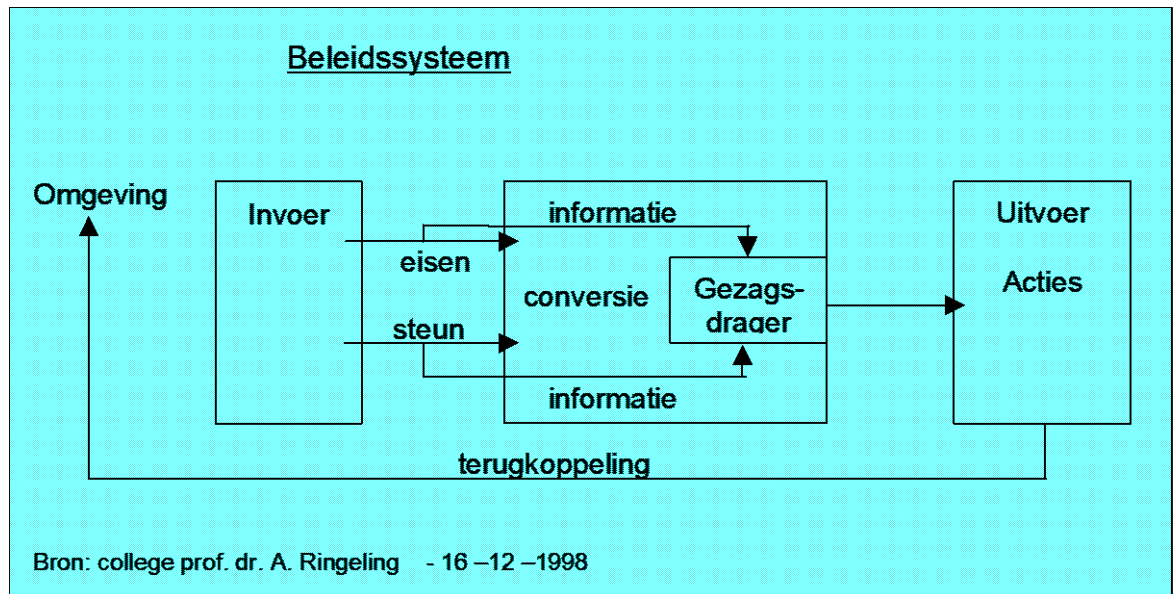
Volgens Sabatier en Mazmanian (1979) is het niet alleen top-down, maar ook bottom-up. Zij creëerden een synthese tussen deze twee modellen en formuleerden een zestal voorwaarden voor een effectieve implementatie van beleid:

1. Heldere doelstellingen.
2. Inzichtelijke veranderingen.
3. Wettelijke veranderingsstrategieën, die de uitvoerders ondersteunen en aanvaardbaar zijn voor degene op wie het beleid is gericht.
4. Vaardige en betrokken medewerkers.
5. Draagvlak bij belangengroepen en gezagsdragers.
6. Veranderingen in de sociaal-economische omstandigheden mogen de steun van belangengroepen en gezagsdragers niet ondermijnen en ze mogen ook de onderliggende beleidstheorie niet onderuit halen.

² Vertaling H.M. Nieman

Het model gaat uit van een netwerkconstructie voor de uitvoering van het beleid, waarbij rekening wordt gehouden met de top-down wensen en met invloeden van gebeurtenissen in de omgeving. Implementatie wordt gezien als een leerproces.

In figuur 1 wordt dit leerproces als een onderdeel van een totaalproces gevisualiseerd. In dit model wordt ook duidelijk hoe belangrijk de informatiestromen zijn. Zonder goede monitoring van de uit te voeren taken is beleidsvorming niet of nauwelijks mogelijk.



figuur 1 Model beleidssysteem

In het hierboven weergegeven model van een beleidssysteem zijn principaal-agent relaties te onderscheiden, zoals de relatie gezagsdrager – uitvoerder, maar ook invoer - gezagsdrager kan beschouwd worden als principaal-agent relatie.

De principaal-agenttheorie is een belangrijk onderdeel van de neo-institutionele economie. Hazeu (2000) gebruikt in zijn boek het begrip “institutionele economie”, deze omschrijving is ook in deze scriptie gebruikt.

In paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5 worden de belangrijkste onderdelen, principaal-agenttheorie en transactiekostentheorie, van de institutionele economie uitgewerkt.

2.3 Institutionele economie

Inleiding

De klassieke economie, die uitgaat van een wrijvingsloze overdracht van goederen en diensten (volledige informatie en volledig rationeel gedrag) was er tot Coase weinig belangstelling voor de transactiekosten theorie, principaal-agentbenadering, eigendomstheorie, economen hadden moeite met deze materie.

De laatste 20 jaar is er in de economie echter het leerstuk ‘institutionele economie en economische organisatietheorie’ bijgekomen. Het zijn aanvullingen op de traditionele economie. Van bestuurskundigen wordt verwacht dat zij bij de uitvoering van hun werkzaamheden aandacht geven aan institutionele economie. Dr. C.A. Hazeu geeft in zijn boek “Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken”(2000) een overzicht van de belangrijkste theorieën .

Behalve dit boek is er ook gebruik gemaakt van een stuk van Olivir E. Williamson : Transaction Costs : The Governance of Contractual Relations (1996). Daarnaast is ook

gebruikt een artikel van Bovenberg en Teulings, Op zoek naar de grenzen van de staat : publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, (1999).

Behalve dit boek is er ook gebruik gemaakt van een stuk van Oliver E. Williamson: Transaction Costs: The Governance of Contractual Relations (1996). Daarnaast is ook gebruikt een artikel van Bovenberg en Teulings, Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht, (1999).

Het theorema van Coase

Coase een vreemde eend in het boek micro-economie (1996). Hij gaf al in 1937 aan, dat in de traditionele prijstheorie de transactiekosten worden verwaarloosd. Coase toont in zijn artikel "The problem of social cost"(1960) aan, dat als er geen transactiekosten in de economie zouden bestaan er ook geen problemen zouden zijn bij de oplossing van negatieve externe effecten. De stellingname in dit artikel is in de literatuur een eigen leven gaan leiden als het Coase theorema Externe effecten zijn bijvoorbeeld verslechtering van het milieu ten gevolge van een bepaald productie proces (afvallozingen) Er zijn in de praktijk echter wel belangentegenstellingen en transactiekosten. Markten werken niet kosteloos, aan- en verkoop van aandelen leveren niet alleen winst of verlies op, maar ook 0,3% transactiekosten (commissie). Het belang van het Coase theorema is niet, dat er in theorie een wereld zonder transactiekosten mogelijk is (externe effecten worden onderdeel van de productiekosten), maar dat het bestaan van tal van instituties verklaard kan worden, omdat er juist transactiekosten zijn.

Institutionele economie

Sinds de jaren zeventig is er dus belangstelling voor institutionele economie. In de institutionele economie wordt geprobeerd antwoorden te geven op calculerend gedrag van burgers en bedrijven. Ook is er sprake van opportunistisch gedrag bij zowel burgers als het openbaar bestuur.

Een ander vraagstuk is dat van de zogenaamde 'bounded rationality' of 'beperkte rationaliteit'. Mensen zijn geen alwetende beslissers en bezitten geen onbeperkte calculerende vermogens. Hubert Simon (1957) ontleende aan het beslissingsgedrag van schakers, het concept 'bounded rationality'. Ook bleek uit onderzoek naar politieke besluitvorming, dat beslissers in keuzeprocessen de neiging hebben om het grotere verband uit het oog te verliezen en zich te identificeren met subdoelen, met name waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn. Simon introduceer ook het begrip 'satisficing behavior'. Mensen nemen beslissingen die 'goed genoeg'(satisficing) zijn , en niet de theoretisch gezien meest optimale oplossing. De keuzes zijn dus 'bounded' vanwege het eindige vermogen om binnen een bepaalde restrictie (in dit geval tijd) alle keuzemogelijkheden te genereren en omdat de geestelijke verwerkingscapaciteit zijn grenzen kent (bron : Hazeu, 2000).

Een derde element dat uitgewerkt is in de institutionele economie is het besef, dat informatie niet kosteloos is. Partijen beschikken in relaties over verschillende informatie, het kost veel energie om die informatie te verzamelen waarop adequate beslissingen kunnen worden gebaseerd.

Op basis van deze onderzoeken en analyses heeft de nieuwe institutionele economie zich in drie richtingen ontwikkeld :

- De theorie van eigendomsrechten (property rights theory)
- Transactiekosten theorie
- Principaal-agenttheorie

Deze theorieën lijken erg veel op elkaar, maar er zijn verschillende accenten. In deze scriptie wordt met name gebruik gemaakt van de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie.

Instituties

Hazeu definieert in zijn boek een aantal begrippen, hij maakt daarbij ook gebruik van door andere auteurs geformuleerde definities.

Zo zijn volgens North (1990) instituties door mensen ontworpen beperkingen, die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag. Instituties kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn:

- Formele instituties of formele beperkingen zijn bijvoorbeeld: besluitvormingsregels, de grondwet, andere wetten en regelgeving, eigendomsrechten, overeenkomsten, contracten. Sommige auteurs noemen ook organisatievormen, zoals de overheid, of de SER, of de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) aan als institutie.
- Informele instituties zijn bijvoorbeeld gedragsregels, gezamenlijke gewoonten, conventies.

Kenmerkend is verder, dat instituties niet voor eens en altijd gegeven zijn, maar als regel een zeker aanpassend vermogen hebben. Onder invloed van veranderingen in de omgeving waarin ze hun functie vervullen, is er dan sprake van een aanpassing van een institutie die stukje bij beetje gaat (incrementele verandering). Als instituties zich niet, niet goed of te laat aanpassen komen ze onder druk te staan.

In het verlengde hiervan doet Hazeu de uitspraak dat hij het een misvatting vindt, dat op markten mensen enkel een direct eigen belang nastreven, en dat er in de publieke sfeer enkel het 'algemeen belang' wordt nagestreefd. In zijn boek worden 'markt' en 'overheid' (institutie) niet in die zin als een absolute tegenstelling opgevat. Enerzijds speelt in de private sector ook verticale coördinatie een belangrijke rol, in de vorm van aansturing van economische actoren binnen bedrijven. Anderzijds maakt de overheid in toenemende mate ook gebruik van markten en marktachtige constructies om de relatieve schaarste in het publieke domein in goede banen te leiden.

Uitwerking

De klassieke economie heeft moeite met het rangschikken van de activiteiten van de overheid. Deze scriptie gaat over een overheidsactiviteit, namelijk het toezicht op het bouwen. Dit toezicht is gesplitst in eerstelijns toezicht, ondergebracht bij de gemeenten en tweedelijns toezicht, ondergebracht bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)

Naast de klassieke economie is institutionele economie ontwikkeld, vooral gericht op organisatie- en sturingsvraagstukken. Het onderwerp van deze scriptie 'is het mogelijk onderdelen van het Bouw- en Woningtoezicht te privatiseren', is een organisatie- en sturingsvraagstuk. Met de begrippen uit de institutionele economie krijgen de bestudeerde onderwerpen een wetenschappelijke verankering.

De overheid kan niet functioneren als een bedrijf en valt daarom moeilijk in te passen in de klassieke economie. De overheid is gebonden aan regels, regels die opgelegd worden door onze staatsinrichting. Besluiten moeten worden voorgelegd aan democratisch gekozen instituties. Deze gebondenheid beperkt dus de rationaliteit van het overheidshandelen ('bounded rationality')

In de institutionele economie wordt geprobeerd antwoorden te geven op calculerend gedrag van burgers en bedrijven. Er is sprake van opportunisme zowel bij burgers als bij de politiek. De aanvrager van een bouwvergunning zal opportunistisch gedrag vertonen, evenzeer valt dit gedrag te verwachten bij de ambtenaren van het Bouw- en Woningtoezicht.

In hoofdstuk 1 is al aangegeven, dat bouwtoezicht al een zeer lang bestaande overheidsactiviteit is. De overheid bemoeit zich in principe alleen met zaken als de markt faalt of als er geen markt is. De eerste situatie is van toepassing op bijvoorbeeld de milieu- en de sociale wetgeving en daar kan huisvesting en inrichting van gebouwen (werkplaatsen) ook onder gerekend worden. De tweede situatie is van toepassing bij het maken en onderhouden van dijken, het in stand houden van een leger en politie.

Om duidelijk te maken, dat bemoeienis van de overheid tijdsgebonden is en dus kan wijzigen, enkele voorbeelden. Vroeger was er een markt voor legers, die kon je dan ook inhuren. De overheid vond, dat het leveren van water, gas en elektriciteit een overheidstaak en dus een monopolie was. Inmiddels is besloten, dat de gas en elektriciteitsmarkt vrij zijn. Op 31 maart jl. maakte de huidige minister van economische zaken, mevrouw A. Jorritsma de opmerking, dat het publieke belang beter is gediend bij private betrokkenheid, maar dan wel op basis van regelingen en controles op die regelingen, dan uitvoering door een publieke organisatie zonder regels en controles (zij deed deze uitspraak naar aanleiding van het debat in de tweede kamer over de gaswet).

Hazeu (1999, pag. 24) trekt deze conclusie overigens ook: "Algemeen gesteld, worden tegenwoordig markten en marktanaloge voorzieningswijzen relatief efficiënter; hiërarchieke aansturing en regulering worden een verhoudingsgewijs minder efficiënte oplossing". De overheid trekt zich terug uit de sociale wetgeving, maar bemoeit zich weer meer met het milieu. Kortom, een flexibele benadering is op zijn plaats.

2.4 Transactiekosten

Transactiekosten zijn de kosten die in het economisch verkeer moeten worden gemaakt om een transactie tot stand te brengen. Transactiekosten bemoeilijken dan ook de allocatie van goederen. Deze transactiekosten komen dus bovenop de 'productiekosten'. Zowel aanbieders (producenten), als vragers (consumenten), als derde partijen (de overheid die bijvoorbeeld rechtsregels instelt en handhaaft) hebben met deze kosten te maken. Voorbeelden zijn 'zoekkosten' voor de consument, het opstellen van een contract, maar ook het houden van toezicht, het zijn dus alle kosten die samenhangen met: "information, negotiation and enforcement".

Transactiekosten kunnen ook een investeringskarakter hebben, gericht op het opbouwen van een goede reputatie. Deze kosten worden nu gemaakt om latere transactiekosten te verlagen of te voorkomen, maar ook om monitoring costste vermijden. Deze kosten worden gerangschikt onder 'bonding costs'. Kosten om na te gaan of er volgens de afspraken wordt geproduceerd worden monitoring costs genoemd. In het ene geval heeft de principaal het initiatief, in het andere geval de agent. Een agent die liever weinig monitoring ondergaat, zal meer moeten investeren in een goede reputatie en daarvoor dus relatief veel bonding costs moeten maken. Bijvoorbeeld door te investeren in een kwaliteitszorgsysteem conform NEN-ISO 9001 (vaak ook TQM, total quality management). De agent die weinig bonding costs maakt en een matige reputatie heeft, behoeft in de ogen van de principaal een relatief sterke monitoring. In de bouw zijn monitoring costs altijd hoog geweest. Er werd door de principaal vaak een dagelijks opzichter op een bouwwerk geplaatst. De bouwers hebben daartegenover zogenaamde turn-key projecten geplaatst. Deze laatste projecten vragen echter een zeer goed contract, met andere woorden opnieuw hoge transactiekosten.

Transactiekosten hebben dus vooral een conceptueel karakter, het gaat om alle kosten die noodzakelijk zijn om het 'contract' in ruime zin 'vollediger' te maken. Williamson (1996) analyseert welke soorten transacties er zijn en past daar zijn transactiekosten op aan (zie de figuren 2 en 3). Hazeu geeft aan dat strikt genomen er sprake is van coördinatiekosten, maar het begrip 'transaction costs' is zo ingeburgerd, dat hij en anderen dit begrip ook gebruiken.

In de praktijk zijn er vaak geen perfect werkende markten en volledige contracten. Een markt werkt bijvoorbeeld niet perfect wanneer er derde partijen zijn, dus geen contractpartners, die kosten of baten ondervinden, zodat de goede prijs en de goede hoeveelheid van een goed niet tot stand komen, dit probleem staat bekend als negatieve en positieve effecten. Ook is een probleem, dat contractpartners moeten handelen in onzekerheid of althans niet over volledige informatie beschikken. Daardoor slagen zij er niet in om alle relevante eigenschappen van een object van overeenkomst te benoemen, met als gevolg dat de koper niet precies krijgt wat hij bedoeld had en/of teveel betaalt. Hazeu maakt hierbij het onderscheid tussen 'waarneembaarheid' en 'verifieerbaarheid'. Verifieerbaar heeft in de literatuur over onvolledige contracten de betekenis van: bewijsbaar voor de rechter. Afspraken die wel waarneembaar zijn, maar niet verifieerbaar, kunnen beter niet in het contract worden opgenomen. Vanzelfsprekend is een volledig contract te verkiezen boven een onvolledig contract, alleen volledige contracten zijn niet kosteloos te maken en er zijn dus transactiekosten aan verbonden.

In "transactions-cost economics" geeft Williamson aan, dat er onderscheid dient te worden gemaakt in de verschillende soorten transacties (zie figuur 2).

Om de figuren 2 en 3 te begrijpen is enige uitleg nodig over de drie genoemde contracten.

- Klassieke contracten zijn gebaseerd op ruil, de consequenties van deze ruil zijn van het begin af duidelijk.
- De neo-klassieke contracten worden gebruikt voor situaties waar niet alles inzichtelijk is en alles regelen zeer kostbaar is (zeer hoge transactiekosten) of zelfs niet mogelijk. Je kunt dan besluiten af te zien van de transacties en deze transactie van de markt halen en zelf uitvoeren. Je kunt ook een sturingsstructuur toevoegen, met opvolgende beslismomenten en voor de situaties waar men het niet eens is, een derde partij inschakelen die deze geschillen oplost, maar ook de prestaties evalueert. Deze methodiek is te prefereren boven procederen. Bouwen in Nederland gaat op die manier, hoewel de Raad van Arbitrage overeenkomsten vertoont met een rechtbank. Bemiddelingsconstructies (mediation) worden echter steeds meer toegepast, ten eerste om de relaties goed te houden en ten tweede de hoge kosten van een procedure bij de Raad van Arbitrage te vermijden.
- Een relationeel contract is in principe bedoeld voor nog complexere situaties, in principe is dit een soort mini-gemeenschap met een reeks normen en afspraken. Is bij het klassieke en neoklassieke contract de originele overeenkomst het referentiepunt, bij relationele contracten is dat de totale relatie.

In figuur 2 wordt een indeling van (commerciële) transacties gepresenteerd. Er wordt een matrix gegeven waarin verticaal de frequenties van de transacties wordt uitgezet en horizontaal de karakteristiek van de transactie. Zo is de inkoop van standaard materiaal een transactie die periodiek plaatsvindt. Het bouwen van een fabriek is een bijzondere onregelmatige transactie.

		Investerings karakteristieken		
		Niet specifiek	Gemixed	Bijzonder
Frequentie	Onregelmatig	Inkoop Standaard Uitrusting	Inkoop Klantgerichte Uitrusting	Bouwen van een Fabriek
	Periodiek	Inkoop Standaard Materiaal	Inkoop Klantgericht Materiaal	Plaats specifieke overdracht van halfproducten over opvolgende trajecten

Figuur: 2 indeling commerciële transacties

Het heeft zin de efficiency van veel voorkomende transacties te verbeteren en voor deze verbetering te investeren. Williamson stelt ook, dat het opstellen van contracten in bepaalde situaties nauwelijks mogelijk is, bijvoorbeeld bij opdrachten waar ook een ontwerp bij hoort. Hier zijn ook andere sturingsmechanismen nodig, de opdrachtgever kan zich niet beperken tot het opstellen van een contract en afwachten. In deze bijzondere situaties zal de opdrachtgever moeten participeren, door bijvoorbeeld mee te denken over het Programma van Eisen en de daarbij behorende oplossingen, in figuur XX2 wordt dit gevisualiseerd.

		Investerings karakteristieken		
		Niet specifiek	Gemixed	Bijzonder
Frequentie	Onregelmatig	Markt sturing	Trilaterale (Neo-klassieke	sturing contracten)
	Periodiek	(klassieke contracten)	Bilaterale sturing (relationele	Gezamenlijke sturing contracten)

Figuur: 3 sturingsstructuur gekoppeld aan commerciële transacties

Figuur 3 is op dezelfde manier opgebouwd als figuur 2. Zo kan men volstaan, bij periodieke niet specifieke investeringen (inkoop standaard materiaal), met klassieke contracten. Voor het bouwen van een fabriek is een andere aanpak nodig. Daar wordt vaak een derde partij (architect / ingenieursbureau ingeschakeld als vertegenwoordiger van de opdrachtgever.

De eventuele conflicten met de uitvoerende (opdracht nemende) partij worden in de regel beslecht door een arbitrage instituut.

De conclusie van Williamson is dan ook dat de kenmerken van de transactie de organisatievorm (van de relatie) bepalen.

Verzekeringstheorie

In de informatie- en transactiekostenliteratuur wordt het economisch goed 'verzekeringen' vaak als casus gebruikt, omdat de problematiek van onvolledige informatie zich hier maximaal voordoet. Bij verzekeringen kent de verzekeraar als regel zijn klanten niet en kan hij hun doen en laten niet volledig overzien. Bij een economisch goed als een verzekering geldt dat partijen 'niets samen hebben'; 'body warmth' ontbreekt. Dat leidt tot een context waarin calculerendheid, wantrouwen en argwaan over elkaars gedragingen als regel voorop staan. Verzekerden gedragen zich niet of anders dan in het (verzekerings) contract is vastgelegd, er is sprake van 'verborgen' beslissingen. Bij het aangaan van een contract weet de verzekeraar niet (precies) wie hij verzekerd, er is sprake van 'verborgen' karakteristieken. De problematiek van informatie-asymmetrie richt zich vervolgens op de transactiekosten, die gemaakt moeten worden om het probleem op te lossen, of althans te beheersen. De verzekeringscasus geeft daarmee ook meer in het algemeen aan wat in principaal-agentrelaties de schaduw-prijs is van wantrouwen. Of positief geredeneerd: vertrouwen tussen partijen op een markt, in een bedrijf of in de maatschappij is blijkbaar een economisch goed. Het investeren daarin kan veel kosten besparen, die anders moeten worden gemaakt om selectie- en controlemechanismen op opportunistisch gedrag op te zetten.

Relatie transactiekosten en organisatie

In het voorafgaande zijn de belangrijkste facetten van de transactiekostentheorie (onderdeel van de institutionele economie) uiteengezet. Er is een duidelijke relatie vast te stellen tussen het soort organisatie en de soort en hoogte van de transactiekosten. Voor een product of dienst met een algemeen karakter zal de marktwerking groter zijn dan een dienst of product met een specifieke kwaliteit of karakter. Er valt ook waar te nemen, dat er in de loop van de tijd verschuivingen optreden.

Door de opkomst van de informatie- en communicatie technologie (ICT) staat het management van een bedrijf voor belangrijke beslissingen. Is het verstandig de kennis in huis te halen door personeel te scholen of aan te nemen met verstand van ICT of wordt een bedrijf geselecteerd dat deze diensten levert. De relatie die aangegaan wordt is zeer hecht en moeilijk te verbreken. Beide partijen moeten blijven investeren in de relatie. Ook bedrijven die werken met kwaliteitszorgsystemen investeren meer in de relatie met hun toeleveranciers. Door de grote afhankelijkheid van elkaar is er steeds minder sprake van een (uitwisselbare) onderaannemer maar spreekt men nu over 'co-makersschip'.

De co-makers stroomlijnen hun organisatie zodanig dat deze naadloos aansluit op de organisatie van de hoofdaannemer.

2.5 Principaal-agenttheorie

Deze theorie houdt zich bezig met het bestuderen van het keuze vraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilacties tussen economische actoren. Van die ruil wordt een surplus verwacht, anders hoeft er niet geruild te worden. Verder is kenmerkend dat de betrokken partijen verschillende doelen en belangen hebben en niet beschikken over volledige informatie over elkaars doen en laten. De betrokken partijen worden neergezet in twee rollen: die van principaal of opdrachtgever, en die van agent of opdrachtnemer. Centraal in deze relatie staat, dat de principaal niet weet of de agent wel maximaal presteert; de agent weet dat wel. De informatie is daarom niet alleen onvolledig maar ook asymmetrisch. Bovenberg en Teulings (1999) werken dat verder uit, zij geven ook aan dat er in deze relatie sprake is van imperfecte informatie en asymmetrische informatie. De imperfecte informatie geeft aan, dat de informatie over de toekomstige situatie gebrekkig is.

Bekend is in theorie wat de mogelijkheden zijn, we kennen echter niet de feitelijke situatie. Bij de asymmetrische informatie gaat het erom dat de partijen niet gelijkelijk geïnformeerd zijn.

De ene partij (de agent) weet iets meer dan de ander. De opdrachtgever kan niet rechtstreeks waarnemen hoeveel inspanning een opdrachtnemer verricht om de opdracht uit te voeren. Tevens is niet vast te stellen wat de bijdrage van de agent is geweest in de relatie tot de bijdrage van andere partijen. Hazeu (EUR/WRR, 1998) omschrijft de kern van de principaal-agent theorie als volgt: aan de bron van de principaal-agent verhouding ligt delegatie: er is een opdrachtgever en een uitvoerder. De uitvoerder, de agent presteert ten behoeve van de andere partij, de principaal, in ruil voor een bepaalde vergoeding.

Beide partijen worden verondersteld hun eigen belang na te streven in een wereld van onvolledige informatie. Daarbij heeft de agent altijd meer informatie dan zijn principaal.

In zijn boek 'Institutionele Economie' (2000) somt Hazeu vier bekende resultaten uit de agency-theorie op:

1. Het gedachtegoed over 'corporate governance' (beloningsstructuur managers en de structurering van het bestuur en toezicht op de onderneming).
2. De noodzaak tot aanstelling van een monitor bij teamproductie.
3. Het prestatieprikkelingsintensiteitsprincipe.
4. Het inzicht dat het selectief werken met prestatieprikkels verkeerd kan uitpakken als er sprake is van een agent die meerdere, niet goed meetbare, taken uitvoert.

Deze begrippen worden, met uitzondering van het eerste begrip, in dit onderzoek overigens niet verder uitgewerkt of gebruikt. Bij het eerste resultaat hoort ook het begrip 'residual loss'.

Residual loss: wanneer eigendom en management van een onderneming gescheiden zijn, draagt de bedrijfsleiding slechts gedeeltelijk de consequenties van haar gedrag; die consequenties zijn immers in eerste instantie voor rekening van de eigenaren. Afhankelijk van zijn persoonskarakteristieken zal de manager/werknemer zich mogelijk niet zo inzetten als betrof het zijn eigen zaak. Daardoor kan de waarde van de onderneming in haar geheel minder groot zijn dan ze potentieel zou kunnen zijn; dat is het 'residual loss'.

Monitoring costs: alle kosten die de principaal zich getroost om het gedrag van de agent in de gewenste richting te stimuleren. Daarvoor dient hij de agent te observeren, zodat zo min mogelijk beslissingen verborgen blijven. 'Monitoring' moet daarbij dus ruim worden opgevat: ook het houden van functioneringsgesprekken, het bieden van carrièreperspectief, het werken aan een charismatische stijl van de leider, het kweken van 'body warmth' – bijvoorbeeld de baas die een bloemetje meeneemt voor zijn secretaresse of het organiseren van een jaarlijks personeelsfeestje – horen hiertoe.

Bonding costs: alle kosten en moeite die de agent maakt om de principaal – bijvoorbeeld de kapitaalverschaffer, de baas, de aandeelhouders, de achterban – te overtuigen dat hij in hun belang werkt en geen activiteiten zal ontplooiën die schadelijk voor hen zijn. De agent investeert daarmee in een goede reputatie. Voorbeelden zijn sponsoring van externe activiteiten, of het publiceren van een jaarverslag, waarin het beleid wordt verantwoord.

Monitoring costs en bonding costs zijn twee kanten van dezelfde medaille; in het ene geval heeft de principaal het initiatief, in het andere geval de agent. Een agent die liever weinig monitoring ondergaat, zal meer moeten investeren in een goede reputatie en daarvoor dus relatief veel bonding costs moeten maken. Anderzijds, een agent die weinig bonding costs

maakt en een matige reputatie heeft, behoeft in de ogen van de principaal een relatief sterke monitoring.

Verschuiving van monitoring costs naar bonding costs.

Door te investeren in kwaliteitszorg (bonding costs) kunnen monitoring costs (toezicht) verminderen.

Deze investering kan bijvoorbeeld gepleegd worden door de aannemer in een kwaliteitszorgsysteem, waarmee de gevraagde kwaliteit zichtbaar wordt gemaakt. De inspectiekosten tijdens de uitvoering kunnen dan verminderd worden. Ook de architect/aanvrager kan een investering doen, door bijvoorbeeld door een specialiserend adviesbureau na te laten gaan of het bouwplan voldoet aan de regelgeving. Dit bureau geeft dan een 'kwaliteitsverklaring' af waarmee voldoende aangetoond wordt dat het project voldoet. De monitoring costs kunnen dan beperkt worden.

Een stap verder is het investeren in een kwaliteitszorgsysteem voor de ontwerpfase, de certificerende instelling controleert incidenteel of de kwaliteitsborging op peil blijft. Er kan een efficiency verbetering optreden, wanneer controles gefaseerd en ingepast in de ontwerp- en uitvoeringsfase worden uitgevoerd. De kosten voor herstel van eventuele ontwerp- en uitvoeringsfouten blijven dan beperkt. Het kan een overweging zijn om de markt zelf te laten beslissen over het investeren in 'bonding costs' om 'monitoring costs'(legeskosten) te verminderen. Bezit de aanvrager geen 'kwaliteitsverklaring' van het ontwerp of de aannemer geen 'controlerapport' over de uitvoering dan volgt een plantoets en een uitvoeringscontrole door BWT. BWT moet dan wel de verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het door hen verrichte werk.

Een stap verder is het investeren in een adequaat werkend kwaliteitszorgsysteem van zowel de ontwerp- als uitvoeringsfase. Elke architect en bouwer zal zijn strategie op dit punt moeten uitwerken en na moeten gaan of synergie-effecten kunnen worden bereikt. Dit kan bijvoorbeeld door tijdens de ontwerpfase, het adviseren en het bouwen tegelijkertijd gestructureerd gegevens vast te leggen en te controleren. Wanneer dit bereikt wordt zullen waarschijnlijk ook de totale transactiekosten dalen.

2.6 Onderzoeksvragen

In 1.2 is de probleemstelling en het doel van het onderzoek vastgelegd. Op basis van de voorafgaande bestuurskundige invalshoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, die in het verder onderzoek dienen te worden beantwoord.

- 1) Wat is de kwaliteit van de door het Bouw- en Woningtoezicht uitgevoerde controles?
- 2) Wat is de tijdsbesteding van het Bouw- en Woningtoezicht voor het behandelen van de bouw aanvraag en het toezicht op de naleving van deze vergunning.
- 3) Hoe staat deze tijdsbesteding in relatie met de legeskosten?
- 4) Wat zijn de mogelijkheden en voorwaarden om bepaalde taken van Bouw- en Woningtoezicht te privatiseren.
- 5) Wordt met een (gedeeltelijk) geprivatiseerd Bouw- en Woningtoezicht de door de rijksoverheid gedefinieerde kwaliteit van het toezicht bereikt.
- 6) Wat zijn de transactiekosten van het aangepaste model.
- 7) Welke kennis infrastructuur is nodig om de kwaliteit van het geprivatiseerde technische toezicht op peil te houden.

In paragraaf 2.7 wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is geoperationaliseerd.

2.7 Uitwerking

Inleiding

In deze paragraaf is uitgewerkt op welke wijze het onderzoek is geoperationaliseerd. Het conceptuele kader is de dubbele principaal-agent relatie, het toezicht op het bouwen en de daarbij behorende transactiekosten (onderverdeeld in monitoring- en bonding costs).

Na een korte inleiding worden de begrippen kwaliteit en kwaliteitszorg uitgelegd. Daarna volgt de operationalisering van het onderzoek. De dubbele principaal-agent relatie wordt uitgewerkt, de transactiekosten worden vertaald naar activiteiten en er worden resultaten en bijkomende effecten geschetst van deze activiteiten. De operationalisering wordt afgesloten met de vraag: komen de genoteerde resultaten overeen met de bedoelingen van de partijen en wat is de invloed van de transactiekosten op de kwaliteit van het bouwplan.

Tenslotte volgt een korte uitleg van de gebruikte onderzoeksmethoden. Het stuk wordt afgesloten met enige verwachtingen.

Centraal in het onderzoek staan de begrippen transactiekosten en de principaal-agent relaties. Bij de transactiekosten behoort ook het begrip kwaliteit, want bij een bepaalde kwaliteit horen bepaalde kosten.

In de onderzochte principaal-agent relatie is er sprake van gedwongen winkelnering. De agent moet 'zaken' doen met BWT om de gewenste bouwvergunning en gebruiksvergunning te verkrijgen. De overheid heeft BWT bepaalde taken opgelegd, in dit onderzoek wordt dan ook nagegaan of deze taak ook goed wordt uitgevoerd. Er wordt dus op verschillende manieren naar kwaliteit gekeken.

De transactiekosten zijn onderzocht door na te gaan, welke activiteiten door de aanvrager en welke door het BWT worden uitgevoerd en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Deze kosten worden vergeleken met de kosten die met een andere (private) invulling van het bouwtoezicht gemoeid zullen zijn. Deze vergelijking blijft beperkt tot één rekenvoorbeeld, maar geeft wel voldoende inzicht om verantwoorde conclusies te trekken.

In het onderzoek wordt duidelijk dat er een dubbele principaal-agent relatie aanwezig is. Naast de principaal-agent relatie tussen het BWT en de aanvrager, is er ook een principaal-agent relatie tussen VROM en het BWT van een bepaalde gemeente. Ook in deze relatie is er sprake van transactiekosten. Deze kosten zijn niet onderzocht.

Het gaat dus concreet om de kwaliteit van de dienstverlening door BWR. Er moeten dan ook twee vragen worden beantwoord :

- Wat is kwaliteit?
- Hoe meet je kwaliteit?

Kwaliteit en kwaliteitszorg.

Het geheel aan afspraken over kwaliteit is na vele jaren discussie en onderzoek ondergebracht binnen het begrip kwaliteitszorg. Dit begrip is genormaliseerd en vastgelegd in de zogenaamde NEN-ISO 9000 serie. Er zijn in eerste instantie drie normen uitgewerkt, namelijk 9001 voor ontwerp en uitvoering, 9002 voor uitvoering en 9003 alleen voor de eindkeuring. Welke norm men kiest is dus afhankelijk van de bedrijfsactiviteit. Een zelf-ontwikkeland bouwbedrijf of ingenieursbureau zal 9001 gebruiken, een onderaannemer of leverancier 9002, betoncentrales gebruiken 9003.

Het is niet alleen zaak om in alle fasen van het productieproces (of stadia van een dienst) de kwaliteit te borgen, maar het is ook van belang om het proces in tegengestelde richting te kunnen volgen. Daarmee kan het ontstaan van een afwijking worden opgespoord en kan het proces op die betreffende plaats gecorrigeerd worden. Belangrijk is dus het inzichtelijk (transparant) maken en goede documentatie (productiedata en controles onder het motto : meten is weten) bij te gaan houden. Deze gegevens moeten natuurlijk weer goed gearchiveerd worden. In de dienstverlening is daarom *dossiervorming* zo belangrijk. Wat zijn de afspraken, wat is het programma van eisen, op welke wijze ingevuld, op basis van welke methoden zijn berekeningen uitgevoerd? Welke besprekingen zijn er geweest en hoe is dat vastgelegd? Zijn de verschillende fasen afgesloten met een beslismoment over kwaliteit? De 'output' van de ene fase is namelijk de 'input' voor de volgende fase. Kortom het vastleggen van het proces, waardoor helderheid en duidelijk wordt geschapen , is essentieel voor een goede kwaliteitsborging.

In bijlage 1 is een beschrijving van het bouwproces en de plaats van kwaliteitszorg in dit bouwproces opgenomen. Op pagina 87 wordt een overzicht gegeven van verschillende kwaliteitszorg begrippen

In dit onderzoek wordt nagegaan of het kwaliteitsniveau van het proces voldoende is. De indicatoren hierbij zijn: worden de procedures correct doorlopen, binnen de gestelde termijnen en wordt het proces correct vastgelegd en gearchiveerd. Ook wordt in dit onderzoek nagegaan of de kwaliteit van de door BWT uitgevoerde plantoetsing en uitvoeringscontroles goed is. Indicatoren hierbij zijn, wordt er compleet getoetst, dus volgens de wettelijke kaders, wordt er goed getoetst conform de bepalingmethoden in de regelgeving.

Tenslotte is nagegaan wat de kwaliteit (deskundigheid) van de actoren is. De indicatoren hiervoor zijn het zelfbeeld en de inschatting door de andere actoren.

In bijgaand overzicht zijn de te onderzoeken onderwerpen en de daarbij behorende indicatoren verzameld.

Onderwerp:	Indicatie:
Transactiekosten	- kosten gemaakt door BWT - kosten gemaakt door de aanvrager - legeskosten - kosten alternatief (private invulling)
Kwaliteit procedures	- is de procedure correct uitgevoerd - termijnen - vastlegging & archivering
Kwaliteit technische toetsen & controles	- compleetheid - technische kwaliteit
Kwaliteit (deskundigheid) Actoren	- zelfbeeld - inschatting door de andere actoren

Figuur 4 -overzicht onderzoek en bijbehorende indicatoren

De principaal-agent relatie heeft als kenmerk dat er informatie a-symmetrie is. Nagegaan wordt in dit onderzoek of deze informatie a-symmetrie kan worden beperkt door andere vormen van bouwtoezicht.

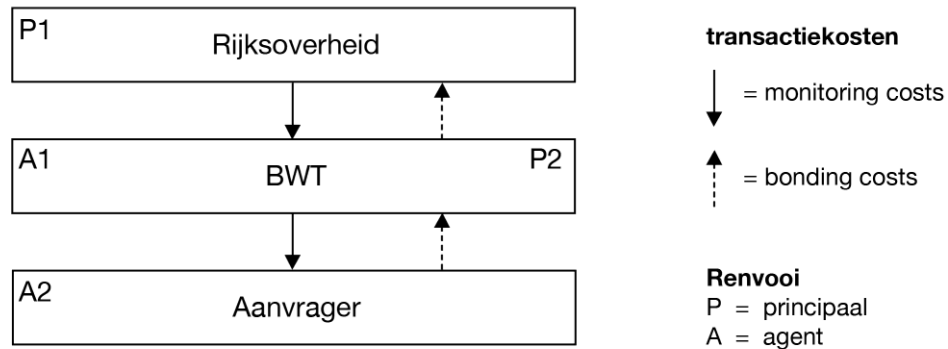
Organisatie bouwtoezicht en de transactiekosten van dit toezicht.

De rijksoverheid dient er voor te zorgen, dat de door de Staten-Generaal aangenomen Woningwet in de praktijk wordt uitgevoerd. Met het toezicht op het bouwen zijn de Gemeenten belast. Zij voeren op basis van de Woningwet het toezicht op het bouwen uit. Dit toezicht geldt niet alleen voor het bouwen, maar ook het verbouwen, veranderen en slopen. Gemeenten zijn verplicht een Bouwverordening te maken, waarin onder andere de procedures voor het aanvragen van een (bouw)vergunning zijn opgenomen. Bijna alle Gemeenten in Nederland gebruiken daarvoor de Model Bouwverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In de meeste gemeenten is het bouwtoezicht een aparte afdeling, vaak aangeduid met de benaming 'Bouwen en wonen'. Het bouwtoezicht is dus opgenomen in een groter geheel. De meeste bouwtoezichten houden spreekuur, daar kunnen burgers terecht maar ook de architect of de aannemer.

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) voert het staatstoezicht op de volkshuisvesting uit en doet regelmatig onderzoek naar de kwaliteit van de toezicht en gaat na of het beleid neergelegd in de regelgeving wordt gerealiseerd. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de inspecteur-generaal en inspecteurs, (zie artikel 94 van de Woningwet). Bouwtoezicht levert ook monitoring gegevens toe aan de Rijksoverheid, deze statistische gegevens zijn noodzakelijk voor het monitoren van het beleid en zijn ook interessant vanwege de economische gegevens.

Bouwtoezicht op zijn beurt draagt de aanvragers op gegevens aan te leveren waarop de bouwvergunning kan worden verleend. Wanneer de bouwactiviteiten worden uitgevoerd, beoordeelt Bouwtoezicht of gebouwd wordt volgens de afgegeven vergunning, voor de utiliteitsbouw wordt de uitvoeringscontrole afgesloten met het verlenen van de gebruiksvergunning. In deze vergunning is aangegeven op welke wijze het gebouw gebruikt mag gaan worden. Nadien controleert de brandweer of de gebruiker zich aan deze regels houdt. Vanzelfsprekend is deze laatste controle voornamelijk gericht op de brandveiligheid en de mogelijkheden om bij calamiteiten het gebouw te kunnen ontluchten. Echter ook controle op het gebruik van een woning (1 persoon per 12 vierkante meter) behoort tot de taken van het bouwtoezicht. De aanvrager van de bouwvergunning betaalt op basis van de bouwsom leges, daarmee moeten de kosten van het bouwtoezicht gedekt zijn. De

legeskosten zijn uitsluitend bedoeld voor de gemaakte kosten en is geen inkomstenbron voor de gemeente (zie artikel 229b van de Gemeentewet).



Figuur: 5 dubbele principaal-agent verhouding

Er is dus sprake van een dubbele principaal-agent verhouding.

De regering (aangestuurd door de tweede en eerste kamer) heeft een principaal/agent verhouding met de BWT's van de Gemeente's bij de uitvoering van de Woningwet.

Tegelijkertijd is er een principaal/agent verhouding met de indieners van bouw aanvragen. Zij verwachten van BWT's, dat zij vergunning krijgen om te bouwen.

Er zijn in deze constructies veel veronderstellingen, bijvoorbeeld dat BWT beschikt over voldoende gekwalificeerde medewerkers. Ook een veronderstelling is dat iedere ambtenaar loyaal gedrag toont.

Transactiekosten

De legeskosten dienen de transactiekosten van de overheid te compenseren. De kosten van de overheid zijn de administratieve afhandeling, het controleren van de bouwaanvraag aan het bestemmingsplan, milieu- en arbowetgeving, het toetsen van het bouwplan aan de welstandscriteria door de zogenaamde welstandscommissie, het controleren van de constructieve berekeningen (onderdeel van de plantoetsing) en de plantoetsing. In het NIPO-onderzoek zijn hiernaar vragen gesteld (zie hoofdstuk drie en vier). De legeskosten worden geïnd door de Gemeenten. Vanzelfsprekend heeft de rijksoverheid ook kosten om het BWT te controleren, daarnaast maakt de rijksoverheid kosten voor de ontwikkeling en implementeren van het beleid. De door BWT aan te leveren statistische gegevens vragen slechts een beperkte belasting.

De aanvrager (de agent) maakt ook kosten om de bouwvergunning aan te vragen, niet alleen het invullen van de aanvraagformulieren, maar ook het eventuele overleg en het aanleveren van specifieke gegevens vragen tijd. Tekeningen en berekeningen moeten altijd gemaakt worden ter voorbereiding van het project, niet correct uitgewerkte tekeningen en berekeningen leiden tot afwijkingen en fouten en dus tot een project dat niet voldoet.

De opdrachtgever heeft recht op een project dat voldoet aan de bouwregelgeving en aan zijn specifieke eisen. Een aantal gegevens zullen toegeleverd moeten worden om BWT te overtuigen, dat bepaalde constructies voldoen, bijvoorbeeld door het toeleveren van attesten (kwaliteitsverklaringen). Dit soort gegevens is niet nodig voor de voorbereiding van het project en zijn dus extra transactiekosten. Ook een deel van de kosten van de tekeningen en berekeningen is aan te merken als extra kosten omdat deze gegevens fraaier en duidelijker gepresenteerd moeten worden, dan voor de voorbereiding van het project nodig is.

Monitoring costs	Bonding costs
Rijksoverheid (2 ^e lijns)	Architect/aanvrager:
toezicht op het eerstelijns toezicht	- administratie - extra kosten tekenwerk - extra kosten berekeningen - overleg - verzamelen gegevens (kwaliteitsverklaringen)
Gemeenten (1 ^e lijns)	Aannemer:
- algemene kosten - overleg - administratie - coördinatie-toets - R.O.-toets - Welstandstoets - Bouwbesluittoets - Inspectie/controle op de uitvoering	- overleg met inspecteur - aanleveren gegevens

Figuur 6 : overzicht monitoring- en bonding costs

In figuur 6 wordt een overzicht van de 'monitoring', en de 'bonding costs' gegeven. Dit overzicht is gebaseerd op de wettelijke taken zoals deze zijn opgenoemd in de Woningwet. De bonding costs zijn geïnventariseerd op basis van enkele geraadpleegde architecten en adviesbureaus. Zoals Hazeu aangeeft zijn deze kosten elkaars spiegelbeeld. Wanneer de architect / aanvrager en de aannemer zouden investeren in 'bonding costs', dan kunnen de 'monitoring costs' minder worden.

Resultaten en bijkomende effecten

Het goed organiseren van bouwtoezicht is complex, er moeten vele wetten, maatregelen, besluiten en verordeningen nagegaan worden om te controleren of een bouwplan past binnen deze regelingen. De materie is erg complex en vraagt veel deskundigheid en organisatietalent. Op het eerste gezicht worden de toetsingen aan het bestemmingsplan en de milieuwetgeving zonder veel problemen uitgevoerd, voor de milieuwetten wordt een beroep gedaan op gespecialiseerde diensten (bij kleinere gemeenten vaak regionaal georganiseerd). Toetsing aan de monumentenwet (inclusief beschermde stads- en dorpsgezichten) voldoet ook aan de bedoelingen van de wet, mits de gemeente de organisatie hieromheen goed heeft geregeld, bijvoorbeeld door het instellen van een monumentencommissie en het aanleggen van een monumentenlijst.

De toetsingen uit te voeren in het kader van de Woningwet zijn complexer. Bij de invoering van de Woningwet in 1992 is de belasting van de ambtenaren bouwtoezicht toegenomen, terwijl het aantal formatieplaatsen eerder afnam dan gelijk bleef. Ook is er een probleem met de schaal, een kleine gemeente is nauwelijks in staat een HTS-ingenieur in dienst te nemen (zie ingezonden brief **pagina 28**), een grote gemeente heeft die mogelijkheden wel. Het gebouw waar bouwvergunning voor aangevraagd wordt, is in de kleine gemeente niet anders dan in de grote gemeente. De conclusie is dan ook, dat het niveau van de toetsing in de kleine gemeente duidelijk minder moet zijn dan bij de grote gemeente. Dit probleem is in principe gemakkelijk op te lossen door het toezicht op een andere schaal te organiseren, regionaal of provinciaal, daarmee wordt ook de beïnvloeding door de plaatselijke politiek voorkomen.

De kwaliteit van de plantoetsing varieert en is afhankelijk van de menskracht en de kwaliteit daarvan. Het toezicht op de uitvoering is over het algemeen beperkter geworden door capaciteitsgebrek en door de al genoemde verschuiving naar administratieve taken. De kwaliteit van de ingediende plannen is naar mijn oordeel niet lager geworden, eerder beter. Project-ontwikkelaars, architecten en aannemers laten vanwege hun private aansprakelijkheid projecten toetsen door adviesbureaus. Constructieve zaken werden al van oudsher uitbesteed aan de constructiebureaus nu zijn daar vooral de brandveiligheid en de bouwfysische aspecten bijgekomen. Dit laatste is uit te splitsen in geluidsaspecten, ventilatie, koudebruggen en energiezuinigheid (isolatie, luchtdichtheid en energieprestatienormering). De architect let vooral op de daglichttoetreding, woonveiligheid en bruikbaarheidsaspecten. Dus ondanks de geringere aandacht is de kwaliteit verbeterd, omdat de verleende vergunning de verantwoordelijkheid niet wegneemt van de architect, zoals voor 1991 wel het geval was.

Ingezonden brief :

Bouwtoezicht

Bij deze wil ik graag reageren op de artikelen m.b.t. de kwaliteit van het Bouw en Woningtoezicht in Nederland. De kop "Toetsing bouwaanvragen: diep, en diep treurig"(05-04) klinkt heel zuur, maar als je aan veel ambtenaren Bouw- en Woningtoezicht vraagt of ze er van schrikken dan denk ik dat niet. Ik ben zelf zeven jaar gedetacheerd geweest als Ambtenaar Bouw- en Woningtoezicht via ingenieursbureau DHV. Ik heb in die tijd gewerkt bij meer dan tien gemeenten waarvan de grootte varieerde van 6.000 tot 150.000 inwoners.

Om maar te beginnen met het verschil in opbouw van de dienst Bouw- en Woningtoezicht. In de grote gemeenten is de dienst vaak redelijk tot goed bezet qua personeel. De gemeente kan HTS'ers betalen en met een beetje geluk zitten er een paar constructeurs met een TI-opleiding staal- en betontechnologie tussen. Verder is er een aantal inspecteurs buitendienst in schaal 9 aanwezig die keurig in hun rayon de bouw controleren. Dan de gemeente met 6.000 inwoners. Eén ambtenaar Bouw- en Woningtoezicht met een MBO opleiding, ingeschaald in schaal 7 of met een beetje geluk 8. En binnen de gemeente waar hij werkt is hij belast met de bouwvergunningen, monumenten, Wet voorzieningen Gehandicapten, welstand en noem maar op. Het probleem is echter dat in beide gemeenten hetzelfde gebouw kan worden aangevraagd. Het is dus logisch dat er grote verschillen zijn in de wijze van controle en verlening van een bouwvergunning.

Dan is er nog het probleem dat een aanvraag om bouwvergunning niet goed zou worden gecontroleerd op de totale bouwregelgeving. Zelf heb ik niet zo lang geleden ook een inspectie van VROM mee mogen maken. Er was een erker gebouwd dat afweek van de bouwweisen, waarbij in het rapport werd meegedeeld dat er niet was geïnspecteerd. Wat bleek: de erker was 7 centimeter te breed gebouwd, en de inspectie adviseerde om aan te schrijven. Hadden wij het juridische traject opgestart dan waren wij waarschijnlijk wel de eerste gemeente die een erker had laten slopen. En dan het bouwbesluit zelf leuk 420 artikelen! En daarbij 40 eerstelijns normen, ministeriële regelingen, enz. Als een ambtenaar Bouw- en Woningtoezicht al voldoende tijd krijgt voor de technische toetsing van een bouwaanvraag, dan is het maar de vraag of de gemiddelde aannemer nog gemakkelijk een aanvraag kan indienen. Vraag een willekeurige aannemer maar wat hij heeft gedaan om de EP waarde van 1,2 naar 1,0 te verlagen, en je krijgt de spannendste oplossingen.

Zelf heb ik via DHV voor een gemeente een uitgebreid kwaliteitsonderzoek toetsing bouwbesluit uitgevoerd. Ook in dat onderzoek was geen enkel bouwplan 100%.

Wico Ankersmit
Nunspeet
Cobouw, april 2000

Realisatie van het beleid

De vraag is nu of de bovengenoemde resultaten overeen komen met de bedoelingen van de partijen?

Het Bouwbesluit is voor alle Nederlandse gemeenten hetzelfde, de gewenste uniformiteit en objectiviteit worden daarmee in theorie bereikt. In de praktijk zal deze uniformiteit er niet zijn, omdat er zonder uniforme controle en handhaving verschillen zullen zijn! Toetsings- en controle-instrumenten zijn naar mijn waarneming niet of nauwelijks ontwikkeld. De beoogde rechtszekerheid wordt daardoor niet gerealiseerd. De burger wordt geen zekerheid geboden, dat zijn woning of gebouw het door de overheid gewenste minimale kwaliteitsniveau bezit. Wil de burger deze zekerheid wel dan zal hij/zij zich door een deskundige moeten laten bijstaan. Het Bouwbesluit zou de marktwerking moeten bevorderen, de eisen zijn daarom als prestatie-eisen geformuleerd. Het staat aannemers en leveranciers vrij materialen en processen te kiezen om aan deze eisen te voldoen. Vooral de energieprestatienorm is een goed voorbeeld van dit prestatieconcept. Voor zover ik kan overzien worden de uiteindelijke bedoelingen voor de grotere nieuwbouw wel gerealiseerd, niet door de publieke betrokkenheid, maar meer door de private aansprakelijkheid.

Gezien de hoge legeskosten is dat natuurlijk niet de bedoeling en ook niet aanvaardbaar. De rol van BWT komt daarom ter discussie. De rol van BWT zal beter moeten worden afgebakend en de activiteiten van het BWT moeten opgevolgd worden door een goed handhavingsbeleid. In de praktijk blijkt dat in afwijking bouwen van de vergunning of bouwen

zonder vergunning nauwelijks leidt tot aanpassen of slopen. Deze onduidelijkheid leidt dus tot hogere transactiekosten. Want wanneer BWT de gevraagde kwaliteit zou leveren, dan zou bijvoorbeeld een tweede controle door een gespecialiseerd adviesbureau niet nodig zijn. In een rapport uit 1995 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt ook aangegeven (hoewel bedoeld voor de interne bestuurslagen) dat onduidelijke afbakening van bevoegdheden leidt tot hogere transactiekosten (pagina 28 van het betreffende rapport). Deze opmerking is ook hier van toepassing.

Invloed transactiekosten

De vraag is of de hoogte van de transactiekosten invloed heeft op de kwaliteit van het bouwplan. Wanneer het bouwtoezicht kritisch zou nagaan of de ingediende stukken aan de kwaliteitseisen voldoen, dan zullen in veel situaties de 'bonding costs' stijgen, omdat de indiener erop zal toezien dat de aanvraagstukken aan deze kwaliteitscriteria voldoen. Als het bouwtoezicht zorgvuldig nagaat of de stukken compleet zijn, dan wil dat nog niet zeggen dat deze stukken ook correct zijn, wil het bouwtoezicht daar zeker van zijn dan zal er een grondige plantoetsing moeten plaatsvinden gevolgd door een controle op de uitvoering. De consequentie hiervan is, dat de 'monitoring costs' zullen stijgen en dus ook de legeskosten. Er is een duidelijke relatie tussen de transactiekosten en de kwaliteit van het plan en de toetsing daarop. Het is echter de vraag of deze kosten niet zeer hoog zullen uitvallen, de marktwerking ontbreekt bij de overheid, daarnaast is er ook al behoefte aan plantoetsing in de V.O-fase (voorlopig ontwerp) en D.O.-fase (definitief ontwerp), deze tussentijdse toetsingen kunnen natuurlijk ook door het BWT worden uitgevoerd, maar dat zal gezien de tijdsdruk die achter het totale ontwerpproces zit zeer moeilijk zijn, zodat daar toch een adviesbureau voor ingeschakeld moet worden.

Onderzoeksmethoden

In hoofdstuk drie en vier worden een drietal onderzoeken gepresenteerd, namelijk een NIPO-onderzoek uitgevoerd in opdracht van het dagblad Cobouw. Het tweede onderzoek is het zogenaamde inspectieonderzoek 1999, uitgevoerd in opdracht van de inspectie Volkshuisvesting. Het derde onderzoek is het zogenaamde 'cliëntenonderzoek'.

De vragen voor het NIPO-onderzoek zijn opgesteld door de auteur van deze scriptie. Het NIPO-onderzoek is een telefonische enquête onder 124 van de 548 Nederlandse gemeenten.

Het inspectieonderzoek 1999 kwam vrij snel na het NIPO-onderzoek beschikbaar en bevestigde voor een deel de conclusies van het NIPO-onderzoek. Het inspectieonderzoek 1999 is gehouden onder 50 gemeenten. Dit onderzoek omvatte een controle ter plaatse (zowel van de plantoets en de uitvoeringscontrole) en werd steeds afgesloten met een nabespreking.

Het cliëntenonderzoek omvat 15 interviews en is opgezet en uitgevoerd door de auteur van deze scriptie.

De drie onderzoeken geven een beeld van de geleverde kwaliteit door het Bouw- en Woningtoezicht daarmee wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord.

Het NIPO-onderzoek en het cliëntenonderzoek werpen licht op onderzoeksvraag 2, wat is de tijdsbesteding, door deze in kosten vertaalde tijdsbesteding te vergelijken met de legeskosten wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord.

Het cliëntenonderzoek geeft gedeeltelijk een antwoord op de vragen 4 en 5, wat zijn de mogelijkheden en voorwaarden om bepaalde taken van Bouw- en Woningtoezicht te privatiseren. Daarnaast een beschouwing over de voorwaarden die vervuld moeten worden om de noodzakelijke kwaliteit te borgen. Vraag 6, wat zijn de transactie kosten van het aangepaste model, wordt beantwoord door een offerte te vragen aan een gespecialiseerd adviesbureau en op basis van het NIPO-onderzoek.

Vraag 7 wordt ingevuld door een schets van een inrichting van de noodzakelijke kennisinfrastructuur.

Het NIPO-onderzoek en het cliëntenonderzoek zijn speciaal voor deze scriptie opgezet en zijn ook compleet gebruikt voor dit onderzoek.

Het inspectieonderzoek 1999 is gedeeltelijk gebruikt. Het is gebruikt als extra onderbouwing van de conclusie uit de twee andere onderzoeken en het geeft extra informatie over de kwaliteit van de procedures. In de bijlagen zijn een commentaar opgenomen op het inspectieonderzoek en een verslag van het cliëntenonderzoek.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de huidige gang van zaken met betrekking tot het bouwtoezicht beschreven.

- In eerste instantie is nagegaan wat de transactie kosten zijn en op welke wijze het huidige BWT is georganiseerd.
- Als stap twee is nagegaan wat de resultaten in de bijkomende effecten zijn van deze manier van organiseren van het BWT.
- Als stap drie is nagegaan of deze resultaten overeenkomen met de bedoeling van de partijen, met ander woorden wordt het beleid gerealiseerd.
- Als stap vier is geanalyseerd wat de invloed is van de transactiekosten op het resultaat.
- Als stap vijf zijn voorlopige conclusies getrokken.

Verwachtingen

In het voorafgaande is het aanpakschema verder uitgewerkt. De voorlopige verwachtingen zijn:

- De transactiekosten worden zowel gemaakt bij de principaal als bij de agent, daarnaast is een dubbele principaal-agent relatie te onderscheiden;
- De bedoelingen van de partijen worden op het eerste gezicht gedeeltelijk waargemaakt (bron – Inspectieonderzoek 1999). Het deel dat gerealiseerd wordt, wordt echter op een andere wijze gerealiseerd dan oorspronkelijk de bedoeling was;
- De hoogte van de transactiekosten beïnvloeden het resultaat, de in de praktijk noodzakelijke bijstand kan via het bouwtoezicht of een adviesbureau worden ingevuld.

In de volgende hoofdstukken zullen deze verwachtingen verder worden onderbouwd. In hoofdstuk 3 wordt de organisatie van het Bouw- en Woningtoezicht uitgewerkt. DE bijbehorende transactiekosten zijn onderzocht en geanalyseerd.

Hoofdstuk 3 De Organisatie en kosten van het Bouw- en Woningtoezicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd op welke manier Bouw- en Woningtoezicht (BWT) is georganiseerd, binnen welke wettelijke kaders zij opereren en wat de kosten voor de aanvrager van een bouwvergunning zijn. Dat zijn zowel de interne kosten (bonding costs) als de externe kosten, dat zijn de leges die gevraagd wordt voor het afgeven van de bouwvergunning en de controle daarop (monitoring costs).

In paragraaf 3.2 wordt uitgewerkt met welke wetten en algemene maatregelen van bestuur het BWT moet werken. De functies van de zogenaamde (Model) Bouwverordening, het Bouwbesluit en de door het Bouwbesluit aangestuurde normen worden uitgelegd.

In paragraaf 3.3 wordt de huidige organisatie van het BWT geschetst, uitgelegd wordt wat het eerste en tweede lijns toezicht is en door wie het wordt uitgevoerd.

De verschillende actoren worden in paragraaf 3.4 beschreven, namelijk de rijksoverheid, de gemeenten, de aanvrager van de vergunning en als vierde actor de burger. Deze burger is overigens nauwelijks in beeld, terwijl deze burger uitermate veel belang heeft bij zijn of haar woning met de bijbehorende woonomgeving en bij het gebouw waar hij of zij werkt. Kortom de burger is de toekomstige gebruiker (als eigenaar of huurder), maar is slechts marginaal in beeld!

De procedures worden in paragraaf 3.5 beschreven, een vereenvoudigd stroomschema (voor de aanvraag van de bouwvergunning) is opgenomen in deze paragraaf.

In paragraaf 3.6 komt de praktijk in beeld, de gemiddelde tijdsbesteding voor behandeling van een bouwaanvraag en de controle daarop zijn uitgezocht in het NIPO-onderzoek (2000), dat voor deze scriptie is gebruikt. In deze paragraaf worden ook de kosten gepresenteerd. Deze kosten omvatten zowel de kosten voor de aanvrager (de bonding costs) als de kosten voor het toezicht (de monitoring costs). Deze kosten worden vergeleken met de kosten, die een gespecialiseerd bureau rekent voor het toetsen van het bouwplan en de controle daarop. Daarnaast is uitgewerkt, op basis van een onderzoek van VROM uit 1987 (overigens recent geverifieerd), wat het aantal bouwaanvragen per formatieplaats is.

In paragraaf 3.7 worden de activiteiten van de aanvrager beschreven, wat doet de aanvrager zelf om de door hem gewenste kwaliteit te realiseren.

Tenslotte worden in paragraaf 3.8 de conclusies van dit hoofdstuk getrokken.

3.2 Het wettelijk kader³

In Nederland wordt het grootste deel van de bouwregelgeving aangestuurd door de Woningwet. Daarnaast bestaat er ook nog een Arbo-wet, een Brandweerwet, een Monumentenwet en de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing waarin bouwregelgeving is opgenomen. Ook zijn er nog consequenties voor het bouwen ten gevolge van milieuwetgeving (geluid, schone grond, e.d.). Waar er gebouwd mag worden is geregeld in een Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Woningwet is een kaderwet. De Woningwet is niet alleen bedoeld voor woningen, maar ook voor utilitaire gebouwen, woonwagens en kunstwerken (bijv. viaducten). In de Woningwet zijn de kaders aangegeven voor de inrichting van het Bouw- en Woningtoezicht bij de Gemeenten, het opstellen van de bouwverordening en de uniforme technische bouwregelgeving. Deze technische regelgeving dient te worden geregeld door een AmvB (Algemene maatregel van Bestuur) en dient voorschriften te geven op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Dit laatste onderdeel is pas zeer recent toegevoegd en is bedoeld om invoegen van milieumaatregelen in de technische bouwregelgeving mogelijk te maken. Dit betreft regels met betrekking tot waterbesparing, materialen, energiezuinige installaties e.d. Milieumaatregelen zijn overigens nog niet opgenomen in de genoemde AmvB. Deze AMvB is van kracht geworden op 1-10-1992 en is *Bouwbesluit* genoemd.

Elke gemeente kent een *Bouwverordening*, gebruikelijk is dat deze is overgenomen uit de zogenaamde Model Bouwverordening (M.B.V.). Deze M.B.V. wordt opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In de M.B.V. zijn op een enkele uitzondering na (brandmeldinstallaties, kleine blusmiddelen) geen technische eisen opgenomen (want die staan in het Bouwbesluit), maar bevat onder andere regels over het aanvragen van de bouwvergunning.

Het principe van het Bouwbesluit is helder, er worden minimale prestatie-eisen gegeven waaraan bouwwerken bij oplevering moeten voldoen. Deze eisen gelden ook voor renovatie en verbouwingen, hoewel dan enige vrijstellingen mogelijk zijn. Naast de 'nieuwbouweisen' worden ook eisen gesteld aan bestaande gebouwen. Deze eisen mogen niet onderschreden worden, want dan mag het betreffende gebouw niet meer gebruikt worden. De prestatie-eisen zijn steeds op dezelfde wijze geformuleerd. Eerst wordt functioneel aangegeven wat de reden van de betreffende eis is. Daarna wordt de eis gegeven en tenslotte de bepalingsmethode. Voor de bepalingsmethode wordt meestal verwezen naar een zogenaamde Norm (NEN). Deze normen worden in Nederland uitgegeven door het Nederland Normalisatie Instituut (NNI) gevestigd in Delft.

Wanneer er Europese normen (EN) van kracht worden, dan komen deze normen in de plaats van de Nederlandse normen. Dit is een afspraak, die hoort bij de *Gemeenschappelijke Markt*, die de Europese Unie nastreeft. Er zijn daarnaast nog internationale normen (ISO), in de bouwregelgeving wordt daar niet naar verwezen, zolang het (nog) geen EN betreft.

³ In de bijlagen is een uitgebreide beschrijving van het wettelijk kader opgenomen.

De eis wordt steeds op een zo hoog mogelijk abstractieniveau gegeven, de hiërarchie is:

- A. gebouw en gebouwsoort
- B. ruimte en oppervlakte
- C. bouwconstructie en scheidingsconstructie
- D. bouwdeel, constructie onderdeel en voorziening
- E. bouw materiaal

Bij het opstellen van deze nieuwe regelgeving wilde de overheid voorkomen, dat de regelgeving innovatie belemmerend zou zijn. Ook dient de overheid te voorkomen dat bepaalde bouwmaterialen of bouwconstructies gediscrimineerd worden.

Niveau A wordt bijvoorbeeld gebruikt voor de energiezuinigheid. Deze wordt gekoppeld aan een gebouwfunctie, zoals een woning of een gezondheidszorggebouw. Niveau B wordt gebruikt om bijvoorbeeld het aantal vereiste ruimten in een woning vast te leggen, dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de overheid eist dat minimaal één badruimte in een woning aanwezig moet zijn. Niveau C wordt bijvoorbeeld gebruikt om de minimale warmte-isolatie van een uitwendige scheidingsconstructie (gevel, dak, vloer) vast te leggen. Niveau D wordt gebruikt om bijvoorbeeld openingen in de genoemde uitwendige scheidingsconstructie te beperken om toetreding van ongedierte te voorkomen. Niveau E wordt nu nog alleen gebruikt om gevaarlijke stoffen te definiëren, waardoor bijvoorbeeld aparte brandcompartimenten nodig zijn. Ook materialen, die ongezond zijn voor mens of dier of schadelijk voor het milieu kunnen hiermee verboden worden.

Voorbeeld:

Afdeling 4 Voorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid

Paragraaf 1 Beperking van warmteverlies

Artikel 70 (gewijzigd bij Stb. 1995, 295)

- 1 Een uitwendige scheidingsconstructie van een verblijfsgebied, een toiletruimte of een badruimte heeft, ter beperking van warmteverlies door overdracht of geleiding, bepaald overeenkomstig NEN 1068, een warmteweerstand van ten minste 2,5 m².K/W.

Elke afdeling (er zijn er tot nog toe vier, veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid) van een hoofdstuk van het Bouwbesluit wordt afgesloten met een zogenaamd gelijkwaardigheidsartikel. Dit artikel is toegevoegd om gebruikt te worden in die situaties, waarop gelijkwaardige wijze de functionele eis wordt gerealiseerd, maar waar de bepalingsmethode bijvoorbeeld niet in voorziet. Dat wil dan zeggen, dat de voorgeschreven meting van de prestatie, niet uitgevoerd kan worden. De aanvrager moet dan aantonen, dat zijn oplossing wel voldoet, bijvoorbeeld door op een alternatieve manier de prestatie vast te stellen. Gelijkwaardige oplossingen moeten onderbouwd worden ingediend. In de bouwvergunning worden de gelijkwaardige oplossingen vastgelegd, daarmee is de aanvrager ook *privaatrechtelijk* gedekt. De kosten van het onderbouwend rapport zijn voor rekening van de aanvrager.

Met dit gelijkwaardigheidsartikel voorkomt de overheid opnieuw dat deze bouwregelgeving innovatie belemmerend is⁴.

Naast de Woningwet en het Bouwbesluit gebruikt de minister (staatssecretaris) ook nog Ministeriële regelingen (MR) om de bouw aan te sturen. In deze MR'n (er zijn er drie), zijn een aantal bepalingsmethoden opgenomen waarvoor geen norm beschikbaar is. Ook is een lijst met zogenaamde gevaarlijke stoffen (i.v.m. veilige opslag in gebouwen) opgenomen en een literatuurlijst met daarin de van kracht zijnde normen.

Door de introductie van deze nieuwbouwregelgeving is er een duidelijke scheiding ontstaan tussen publiek- en privaatrecht. Het leveren (het bouwen) is privaat recht. Ook als BWT iets over het hoofd heeft gezien (en toch bouwvergunning heeft verleend) ontslaat de vergunning de bouwer niet van de verplichting volgens het Bouwbesluit te leveren.

3.3 Organisatie van Bouw- en Woningtoezicht

Procedures

Bouw- en Woningtoezicht (BWT) is belast met de controle op de bouwaanvraag en op een correcte uitvoering nadien. In de bouwverordening is de procedure voor de bouwaanvraag opgenomen; binnen vastgestelde termijnen dient BWT vast te stellen of de bouwaanvraag compleet is en is dat het geval dan zal BWT binnen drie maanden een vergunning moeten verlenen of afwijzen⁵. Doen ze dat niet, dan is de bouwvergunning van rechtswege verleend. In een aantal situaties zal de procedure langer zijn, bijvoorbeeld wanneer er een wijziging van het bestemmingsplan nodig is. BWT is verplicht aanvragen voor een bouwvergunning en het verlenen daarvan te publiceren in een plaatselijke huis aan huiskrant. Voor kleine verbouwingen is voorzien in een beperkte procedure, de zogenaamde bouwmelding. Hele kleine verbouwingen (bijv. een carport) zijn vergunningsvrij. BWT maakt gebruik van twee vaste adviescolleges, namelijk de welstandscommissie en de brandweer (voor monumenten en milieuwetgeving zijn andere colleges actief). De welstandscommissie is belast met de architectonische beoordeling, past de verbouwing bij het gebouw, past het gebouw in de omgeving enz. Er wordt niet alleen naar vorm gekeken, maar ook naar de kleurstelling. In het bestemmingsplan zijn overigens ook een aantal voorschriften opgenomen, die een deel van de vormgeving opleggen, zoals de goothoogte. De brandweer kijkt vanzelfsprekend naar de uitwerking van de brandveiligheidsvoorschriften.

Vergunningsgrond.

Als het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit, dan is de gemeente *verplicht* de vergunning te verlenen. De gemeente moet dan ook alle voorschriften nalopen om vast te stellen of aan de wettelijk voorgeschreven criteria wordt voldaan. De gemeente mag geen nadere eisen stellen. Dat gebeurt overigens nog steeds in Nederland, vaak via extra eisen (bijvoorbeeld milieu- en veiligheidsvoorschriften), die worden meegenomen in de grondverkoop. Hoewel de beweegredenen van de betreffende gemeenten sympathiek zijn, past dit niet in het beleid dat door VROM wordt gevoerd. Ook het voorschrijven van de architect gebeurt nog regelmatig. De projectontwikkelaar

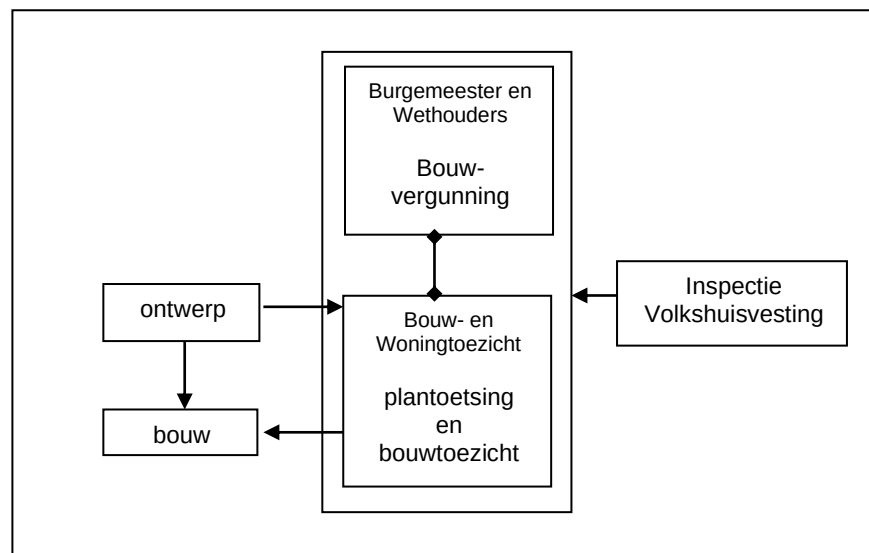
⁴ Er wordt in de praktijk beperkt gebruik gemaakt van dit artikel.

⁵ De procedure is als volgt: na indiening voert de Gemeente binnen drie weken een ontvankelijkheidstoets uit, zo nodig twee weken de mogelijkheid om aan te vullen door de aanvrager. De totale procedure mag maximaal drie maanden (13 weken) duren.

wordt dan bij de grondverkoop verplicht te kiezen uit een lijstje architecten. Ondanks allerlei pogingen van VROM om dit tegen te gaan, blijken gemeenten deze richtlijnen te negeren. Projectontwikkelaars zullen niet snel hier tegen ingaan vanwege de goede relaties, die moeten worden onderhouden.

Handhaving.

Nadat de bouwvergunning is verleend, dient de bouwuitvoering gecontroleerd te worden. Nagegaan wordt door de bouwinspecteur of er gebouwd wordt volgens de bouwvergunning. Komt de bouwinspecteur tijdens de uitvoering tot de conclusie dat er niet wordt gebouwd volgens het Bouwbesluit, maar wel volgens de bouwvergunning dan kan hij geen nadere eisen stellen. In principe is de bouwvergunning dan ten onrechte verleend.



Figuur 7: Controle en toezicht bouw- en Woningtoezicht

Bron: gecertificeerd bouwtoezicht (1999)

Naast het toezicht op de nieuwbouw ziet BWT er ook op toe, dat de kwaliteit van bestaande gebouwen niet onder het in het Bouwbesluit vastgesteld minimum geraakt⁶. Is dat het geval dan heeft de bouwinspecteur een politietoek. Hij/zij zal dan de eigenaar moeten aanschrijven. Deze aanschrijving verplicht de eigenaar maatregelen te treffen. Doet de eigenaar dat niet, dan zal BWT een en ander uit laten voeren, zonodig ondersteund door de politie. De kosten worden dan verhaald op de eigenaar. Blijft de eigenaar halsstarrig, dan wordt indien nodig beslag gelegd. Bouw- en Woningtoezicht (in principe het hele Gemeentelijk apparaat dat belast is met Bouwen- en Wonen) wordt gecontroleerd door de Inspectie Volkshuisvesting (VROM). Zie figuur 1.

Het toezicht op de bouwplanners en op de uitvoering daarvan wordt met het eerste-lijns toezicht aangeduid en het toezicht door de Inspectie Volkshuisvesting (IVH) het tweede-lijns toezicht.

⁶ De nieuwbouw eisen zijn zwaarder dan de eisen die aan bestaande bouwwerken worden gesteld. De kwaliteit van een gebouw mag gedurende het gebruik teruglopen tot het niveau bestaand.

De wettelijke verankering is terug te vinden in artikel 40 en 44 van de Woningwet voor het eerste-lijns toezicht en in artikel 93 voor het tweede lijnstoezicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen preventieve handhaving (de bouwvergunningverlening) en de repressieve handhaving (toezicht op de naleving).

In artikel 44 van de Woningwet is aangegeven dat B&W (in de praktijk dus BWT) de bouwaanvragen moeten toetsen aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de bouwverordening. Als aan alle criteria wordt voldaan dan moet B&W de gevraagde vergunning verlenen. Dit is een gebonden beschikkingsbevoegdheid. De consequentie is dus dat er een integrale toets aan alle toetscriteria uitgevoerd dient te worden (dus geen selectieve- of steekproefsgewijze toets)!

3.4 De actoren

In deze paragraaf wordt de beschrijving van de actoren gegeven. De actoren zijn de Rijksoverheid, de Gemeenten, de aanvragers van de bouwvergunning (en als het vanzelfsprekend vervolg de woon- en gebruiksvergunning).

De rijksoverheid (het ministerie van VROM) heeft een taak die in grote lijnen uit drie onderdelen bestaat. De tweede (en eerste) kamer nemen besluiten over diverse onderwerpen die consequenties hebben voor het bouwen in Nederland. Vanzelfsprekend worden er ook besluiten genomen over de Woningwet, wet ruimtelijke ordening en dergelijke. Deze wetten worden voorbereid door VROM, in samenspraak met andere ministeries. Op basis van deze wetten worden de noodzakelijke besluiten en regelingen uitgevaardigd. Wetten, besluiten en regelingen passen binnen het door VROM ontwikkelde en door de volksvertegenwoordiging geïnitieerd beleid.

Naast deze duidelijke categorie wetten, zijn er ook wetten die consequenties hebben voor het bouwen. Afspraken over beperking van CO₂ uitstoot hebben consequenties voor de energiezuinigheid. Integratie van minder validen in de samenleving heeft consequenties voor de bouwregelgeving. Zo zijn er vele voorbeelden te noemen, aandachtsvelden van andere ministeries (bijvoorbeeld: binnenlandse zaken: inbraakwerendheid, Verkeer en Waterstaat: geluidswering, gevels), die consequenties hebben voor onze woning- en utilitaire bouw. VROM zorgt ervoor dat alle bouwkundige eisen opgenomen worden in het Bouwbesluit, zodat in de praktijk met één set regels gewerkt kan worden. Dit laatste is nog niet geheel geregeld, maar zal de komende jaren afgerond worden. De eerste taak van de (rijks) overheid is dus het uitvaardigen van wetten, besluiten en regelingen. De tweede belangrijke taak is het toezicht op de handhaving van deze wetten, besluiten en regelingen. In het wetenschappelijk kader (zie hoofdstuk twee) is reeds stilgestaan bij de princippepaal – agenttheorie. De gemeenten voeren het grootste deel (eerste-lijns) van de handhaving van de Woningwet uit. De inspecteur-generaal en de inspecteurs voeren het toezicht op de activiteiten van de gemeenten uit (tweede-lijns).

In hoofdstuk 4 is een kort verslag opgenomen over het Inspectie onderzoek Bouwregelgeving 1999. De rapportage hiervan kwam beschikbaar begin april 2000. Dit inspectieverslag is een goed voorbeeld van de toezichthoudende taak van de rijksoverheid op de handhaving van de Woningwet.

Om goed beleid te kunnen maken zijn gegevens noodzakelijk. De rijksoverheid voert als derde belangrijke taak daarom monitoring activiteiten uit, op basis waarvan nagegaan kan worden of het beoogde beleid ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

De tweede actor is de gemeente en dan specifiek het gemeentelijk Bouw-en Woningtoezicht. Dit gemeentelijk bouwtoezicht is onderwerp van deze scriptie. Vooral de kwaliteit van het geleverde werk in relatie tot de kosten die met de bouwaanvraag gemoeid zijn is onderwerp van studie geweest.

In 1992 is het Bouwbesluit ingevoerd, het gemeentelijke bouwtoezicht is op last van B & W in een andere rol terechtgekomen. Er wordt veel aandacht gegeven aan het doorlopen van de procedures en het bewaken van de termijnen. De gemeenten hebben niet in 1992 meer en beter geschoold personeel aangenomen, terwijl dat gezien de moeilijkheidsgraad van de regelgeving noodzakelijk was. De legeskosten hadden zo nodig aan de nieuwe bemensing aangepast kunnen worden.

De derde actor is de aanvrager van de bouwvergunning. Meestal is dat de architect van het plan, maar het kan ook de aannemer of de opdrachtgever zijn. De indiener zorgt ervoor dat de benodigde stukken behorend bij de aanvraag voor de bouwvergunning ingediend worden (tekeningen, berekeningen en attesten). In deze scriptie staan de transactiekosten centraal. De transactiekosten kunnen onder verdeeld worden in 'monitoring'- en 'bonding costs'. Om monitoring kosten te verminderen kan de actor besluiten de bonding kosten te verhogen, door te investeren in kwaliteitszorg. De noodzakelijke controles kunnen dan beperkt worden. (In bijlage 1 is in het deel over aansluitvoorwaarden aangegeven dat de keuring door het nutsbedrijf achterwege blijft als de installatie door een 'waarborg installateur' is aangelegd.)

De vierde actor is bijna nooit in beeld, dat is de toekomstige gebruiker van een woning of een gebouw. Voor een gebouw is het van groot belang dat veiligheids- en Arbo-voorschriften worden nageleefd. Voor woningen is het gecompliceerder. De overheid heeft de zogenaamde Vrouwen Advies Commissie (VAC) opgezet. Deze commissie let vooral op de bruikbaarheid en gebruiksveiligheid van woningen. De gemeenten controleren de technische onderdelen van de woning. Projectontwikkelaars houden goed in de gaten of woningen verkoopbaar zijn. Door de schaarste aan woningen vooral in de Randstad is dit momenteel geen probleem. Het is moeilijk / lastig om (toekomstige) bewoners te betrekken bij de ontwikkeling van een woonwijk. Het gebeurt wel, vooral bij bijzondere projecten. In de voorbeeld projecten 'Duurzaam en Energiezuinig bouwen' (beschreven in het Dossier Voorbeeldprojecten-1997) zijn een aantal projecten door bewoners opgezet (Zwolle, Zutphen, Waterspin-Den Haag) of er is een grote mate van inspraak georganiseerd (Zevenaar). Op de laatst gehouden Bouw – RAI (2000) bleek er veel aandacht besteed te worden aan consument gericht bouwen. In mijn optiek is een grotere betrokkenheid realiseerbaar door vooral bij bestemmingsplannen en bij inrichting van woonwijken een (deskundig) bewonerspanel in te schakelen. Daarnaast is de burger (op micro- en macroniveau) erbij gebaat wanneer er meer zekerheid wordt gecreëerd bij het controleren van bouwplannen en bij de realisatie van dit bouwplan. Op microniveau verwacht de individuele burger dat zijn woning veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig is. Op macroniveau (de totale gemeenschap) verwachten wij energiebesparing, integrale veiligheid, toegankelijkheid, geen vervuiling en toekomstwaarde.

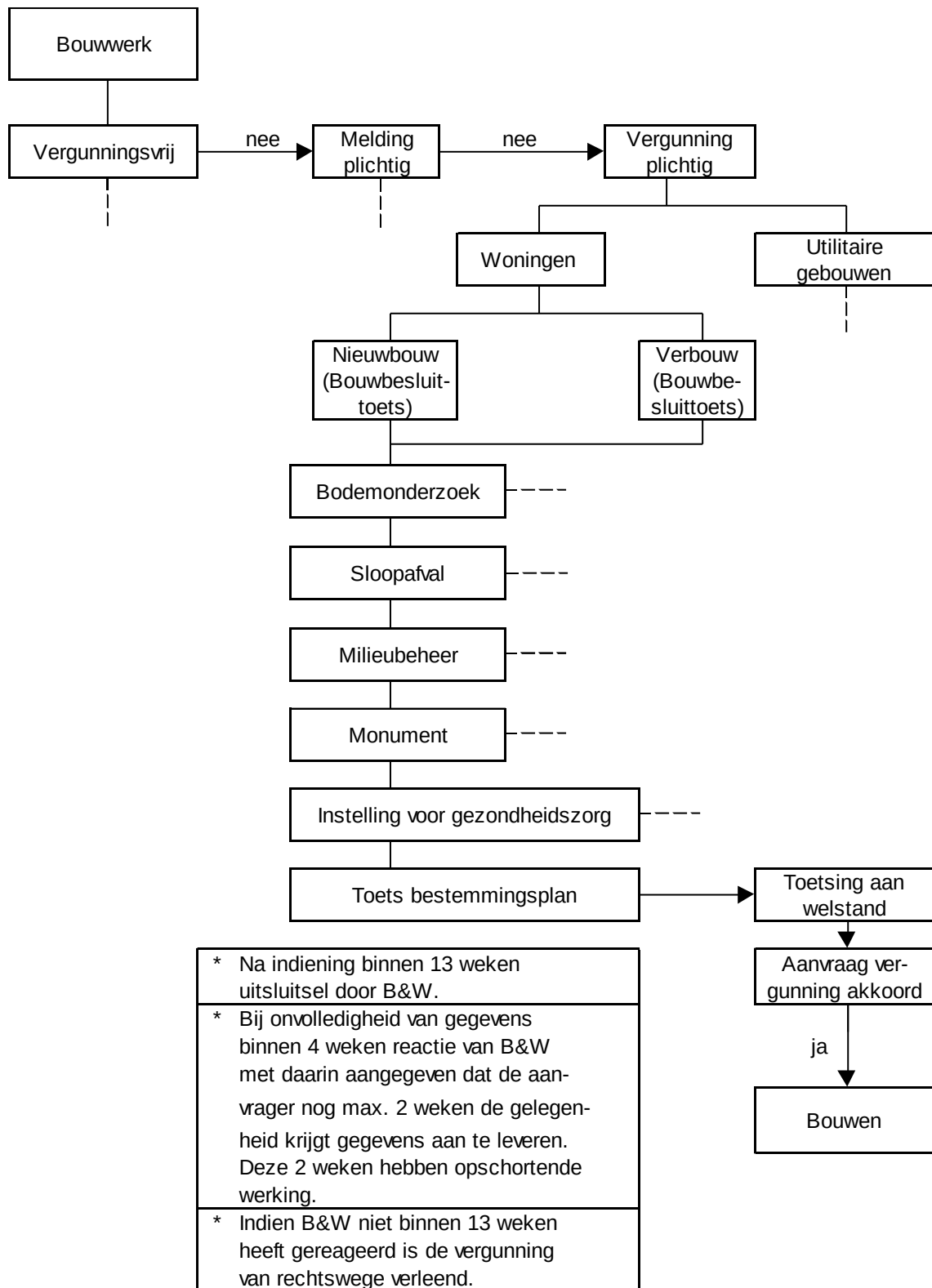
3.5 De procedures

De procedures zijn tamelijk complex. In de uitgave “Bouwbesluit Praktijk” (1996) zijn uitgebreide stroomschema’s (procedures) opgenomen. Op pagina 37 is een vereenvoudigd schema afgedrukt. Deze stroomschema’s zijn gebaseerd op de Woningwet. In de modelbouwverordening is aangegeven welke stukken ingediend moeten worden. De minister geeft aan wat meldingsplichtig is door middel van een algemene maatregel van bestuur. Vergunningsvrije bouwwerken zijn opgesomd in de Woningwet, wat overblijft is dus vergunning plichtig. Naast de formele regels, zijn er ook informele procedures ontwikkeld. Veel gemeenten dringen aan op een *voorgesprek* om de eerste plannen te bespreken. Daarmee wordt beoogd de architecten enige sturing te geven, zodat het ‘niet – ontvankelijk’ zijn van een aanvraag (zoveel mogelijk) wordt voorkomen. Ook is het nog steeds gebruikelijk een *voorgesprek* te voeren met de brandweer. De brandweer en het bouwtoezicht zijn in feite zeer klantgericht bezig en fungeren in principe als ‘onbezoldigde’ adviseurs. Deze praktijk is ontstaan, omdat er in de bouwwereld veel niet- of minder-deskundige partijen actief zijn. Daarnaast is er vooral in kleinere gemeenten ook de nodige ‘mentale’ druk op de ambtenaar, om ‘niet zo moeilijk te doen’. Dit geluid komt ook van wethouders, die er baat bij hebben ‘in de smaak’ te vallen bij de burgers.

Naast de eerder genoemde procedure is het ook mogelijk de vergunning op hoofdlijnen te verstrekken. Afgesproken wordt dan, dat stukken (uitwerkingen) later ingediend zullen worden. Het welstandstoezicht wordt door vele aanvragers als ondoorzichtig bestempeld. De Woningwet heeft de mogelijkheid geschapen om welstandsbeleid te ontwikkelen. Er zijn slechts enkele gemeenten die dat opgepakt hebben. In deze gemeenten zijn dan ook duidelijke criteria bekend waaraan een bouwwerk esthetisch moet voldoen. In de meeste gemeenten is het gebruikelijk de plannen naar een (regionale) welstandscommissie te sturen, die dan een oordeel velt. Criteria waarop getoetst wordt ontbreken veelal, ook zijn de besprekingen niet openbaar. De kritiek is zodanig dat VROM een voorstel naar de kamer heeft gestuurd om dit welstandstoezicht transparanter te maken.

Nadat de bouwvergunning is verleend, moet er in de praktijk worden vastgesteld of er gebouwd wordt conform de bouwvergunning. In de periode voor het Bouwbesluit was het bijvoorbeeld gebruikelijk dat BWT (zeker bij de start van een bouwproject) de constructieve wapening (betonstaal) die opgenomen wordt in betonconstructies, controleerde. Zij moesten daarom ook enkele dagen voordat er beton gestort zou worden, gewaarschuwd worden. Na de controle op het constructieve deel (hoofddraagconstructie), bezocht BWT de bouw nog een aantal keren. Vooral waterdichtheid, isolatiedikte en veiligheidsaspecten werden gecontroleerd. Bij utilitaire projecten was het ook gewoon dat de brandweer nog een inspectie uitvoerde. In de grote gemeenten was het toezicht in die tijd frequenter dan in de kleinere.

Vereenvoudigd stroomschema voor een bouwaanvraag



3.6 Monitoring en Bonding kosten bij BWT

Inleiding.

Bouw en Woningtoezicht blijkt in de praktijk sterk gericht te zijn op een snelle afhandeling van de bouw aanvraag. De bouwvergunning dient in 13 weken te worden afgehandeld. Dat lukt ook bijna altijd, omdat er door BWT een zogenaamd vooroverleg wordt georganiseerd. In dit vooroverleg wordt door BWT aangegeven welke stukken (tekeningen, berekeningen, attesten e.d.) ingediend moeten worden, daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de aanvraag 'niet ontvankelijk' is. De kortere meldingsprocedure voor eenvoudige gebouwen/verbouwingen wordt vaker niet gehaald (bron: inspectieonderzoek – 1999). De voortgangsbewaking is bij een aantal gemeenten opgenomen in een al dan niet geautomatiseerd systeem. Het inspectieonderzoek meldt, dat deze systemen regelmatig gebrekkig worden gebruikt.

In het NIPO-onderzoek (2000) is geprobeerd na te gaan waar de BWT-ambtenaren hun tijd aanbesteden. De tabellen 5 en 6 (figuur .. en ..) zijn overgenomen uit het NIPO-onderzoek en geven inzicht in hun tijdsbesteding.

5 |Tijdbesteding aan toetsing en administratie naar projectgrootte (n=124)

	Toezicht op uitvoering			Toetsing en administratie		
	Minder dan		Meer dan 5 1 miljoen miljoen gulden	1 tot 5	Meer dan 5	Minder dan
	1 tot 5	Meer dan 5		1 miljoen	miljoen	1 miljoen
	miljoen	miljoen		gulden	gulden	gulden
	gulden					
0 uur	0%	1%	1%	7%	5%	3%
1-2 uur	12%	1%	0%	28%	10%	4%
3-5 uur	32%	14%	8%	23%	13%	9%
6-10 uur	23%	24%	18%	14%	21%	22%
11-15 uur	5%	5%	3%	4%	7%	5%
16-20 uur	5%	15%	15%	2%	12%	6%
21-50 uur	3%	21%	29%	2%	7%	19%
51-80 uur	2%	0%	5%	2%	3%	5%
>80 uur	0%	2%	2%	0%	2%	4%
Weet niet	19%	17%	19%	20%	20%	22%
Gemiddeld aantal uren	8,7	20,0	25,2	5,6	14,9	24,3

Figuur 8 : tabel 5 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Voor een project tot 1 miljoen (dat betekent van een dakkapel, tot een grote vrijstaande woning) wordt: gemiddeld $8,7 + 5,6 = 14,3$ uur besteed.

Voor projecten van 1 tot 5 miljoen (max. een project van 20-30 woningen of een eenvoudig utilitair gebouw) wordt gemiddeld $20,0 + 14,9 = 34,9$ uur (afgerond 35 uur) besteed.

Voor grotere projecten wordt gemiddeld $25,2 + 24,3 = 49,5$ uur (afgerond 50 uur) besteed.

6 | Welk percentage van de totale tijd aan een project wordt besteed aan ... (n=124)

	Toetsing	Controle uitvoering	Administratie e.d.
Geen (0 procent)	1%	6%	2%
1 tot 10 procent	4%	13%	25%
11 tot 20 procent	7%	16%	31%
21 tot 30 procent	11%	27%	17%
31 tot 40 procent	23%	24%	10%
41 tot 50 procent	23%	10%	7%
51 tot 60 procent	15%	1%	2%
61 tot 70 procent	6%	2%	2%
71 tot 80 procent	5%	1%	3%
Meer dan 80 procent	5%	0%	0%
Gemiddeld percentage	46 procent	28,4 procent	25,6 procent

Figuur 9: tabel 6 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Bespreking tabel 5 en 6

Bij deze antwoorden is weinig vertekening ten opzichte van de werkelijkheid. Men behoeft hier geen kennisgebrek te verbloemen. Toch weet ca. 20% van de respondenten niet aan te geven hoeveel uren men aan een project heeft besteed. Een ervaren plantoetsers bij een adviesbureau zal ongeveer 1-2 dagen doen over kleine projecten (minder dan 1 miljoen), hij/zij doet er ca. 3-5 dagen over voor projecten tussen de 1 en 5 miljoen en ca. 4-6 dagen voor projecten boven de 5 miljoen. Dit soort cijfers zijn globale gemiddelden. De totaal gemiddelden per kolom kloppen dan ook redelijk, maar juist de differentiatie geeft aan dat bij veel projecten onvoldoende gecontroleerd wordt.

De tijdsbesteding voor de uitvoeringscontrole is kleiner dan die voor de administratie en de toetsing. 22% geeft aan dat 6-10 uur wordt besteed (bij projecten > 5 miljoen) aan controle op de uitvoering (of het conform de vergunning is uitgevoerd).

Stel dat een bezoek gemiddeld 2 uur duurt, dan wordt een project (van boven de 5 miljoen gulden) 3 tot 5 keer bezocht. Ik ben van mening dat een redelijke indicatie van de kwaliteit kan worden verkregen door voor dit soort projecten 4-6 bezoeken van ca. 4 uur af te leggen (controle, rapportage, overleg). Vlak voor de oplevering is mijns inziens een aantal metingen nodig (geluid, luchtdichtheid van de complete schil en specifiek van de begane grondvloer, ventilatie en enkele infrarood foto's om warmtelekken vast te stellen). Deze metingen vragen ook een dag (plus een halve dag voor het rapport). Samen met het voorbereidend werk zal de totale kwaliteitscontrole ongeveer 7 tot 8 werkdagen kosten.

Gemiddeld wordt voor projecten boven de 1 miljoen gulden dus 20 tot 25 uur besteed aan de toetsing en administratie en 15 tot 24 uur aan het toezicht op de uitvoering (totaal 35 tot 50 uur) zie tabel 5 uit het NIPO onderzoek. Tabel 6 geeft een andere procentuele verdeling, de gemiddelde percentages zijn voor de toetsing 46%, controle op de uitvoering 28% en voor de administratie ca. 26%. Toetsing en administratie beslaan dus ca. driekwart deel van de beschikbare tijd. In tabel 5 is dat ca. 60%.

Vergelijk tijdsbesteding in relatie tot het aantal formatieplaatsen.

In opdracht van VROM is in 1987 een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van het BWT (titel van het rapport: klantgericht, effectief bouwtoezicht en het Bouwbesluit). In het eindrapport van dit onderzoek is een overzicht (p. 13) opgenomen, waarin voor 22 gemeenten staat aangegeven wat het aantal formatieplaatsen bij het BWT is en hoeveel bouwaanvragen zij behandelen. Het overzicht geeft aan, dat het aantal formatieplaatsen bij de grote gemeenten relatief hoger is. In Rotterdam werd per formatieplaats gemiddeld 10 bouwaanvragen afgewikkeld, in Eindhoven en Arnhem gemiddeld 20. Bij de kleinere gemeenten loopt dit gemiddelde aantal op tot zelfs 90 bouwaanvragen per jaar. Na de invoering van het Bouwbesluit is het aantal formatieplaatsen, op een enkele uitzondering na,

niet gestegen. Door het moeilijk kunnen vervullen van vacatures moet het werk door steeds meer tijdelijke en onervaren krachten (vaak via detachingsbureaus) worden uitgevoerd. Navraag bij de gemeente Maarssen bevestigde dit beeld uit 1987. In Maarssen worden door zes BWT-ambtenaren, exclusief de administratieve ondersteuning, 710 bouwaanvragen (520) en meldingen (190) afgewerkt, dat wil zeggen 110 gemiddeld per persoon. Daarnaast werken deze mensen nog ruim 40 sloopvergunningen af.

Stel dat deze mensen per jaar 1750 uur werken (dat is zeer effectief), dan besteden zij gemiddeld 16 uur aan een bouwaanvraag/-melding. Dit getal ligt dus nog onder de gemiddelden van het NIPO-onderzoek.

De kosten

De gemeenten mogen voor het verlenen van de vergunning en het toezicht daarop leges vragen. In de bijlagen is een legeskosten tabel van de gemeente Maarssen opgenomen. Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is deze tabel representatief. Voor een project van 30 woningen, de totale bouwkosten zijn dan ca. f 5.000.000,00 (bouwkosten ca.

f 160.000,00 per woning) is in Maarssen dan f 65.000,00 leges verschuldigd (1,3%).

Het cliënten onderzoek (bijlage 3) geeft overigens aan dat de legeskosten variëren van 1-2½ %. De legeskosten variëren dan van f 50.000,00 tot f 125.000,00

Voor dat bedrag worden dan de volgende zaken uitgevoerd:

- Administratieve handelingen: toets W.R.O.-coördinatie met andere regelgeving – berichtgeving in huis-aan-huis blad, dossier beheer, archivering
- Technische plan toets, controle of het project voldoet aan het Bouwbesluit
- Controle op de uitvoering
- Overleg (met de aanvrager en met de vaste adviseurs)

De gemiddelde opbrengst per bouwaanvraag.

In 1998 zijn er in Maarssen 550 bouwvergunningen en akkoordbouwmeldingen afgegeven. De legesopbrengst was circa f 1.500.000,00, dat betekent een gemiddelde bouwsom van circa f 210.000,00.

In 1999 zijn er 615 bouwvergunningen en akkoord bouwmeldingen afgegeven (circa 95 aanvragen zijn dus niet doorgegaan). De legesopbrengst was circa f 2.000.000,00, dat betekent een gemiddelde bouwsom van circa f 250.000,00. De stijging wordt vooral veroorzaakt door één relatief groot woningbouwproject.

De afdeling van 6 BWT ambtenaren met administratieve ondersteuning kan daar maar net uit bekostigd worden. Gemeenten met veel nieuwbouw zullen er aan over kunnen houden.

Het welstandstoezicht heft haar eigen leges en wordt daar ook uit bekostigd.

Kosten aanvrager.

De aanvrager heeft extra kosten, namelijk voor:

- Tekeningen en berekeningen moeten zodanig gepresenteerd worden dat deze toetsbaar zijn
- Extra kopieerkosten
- Overleg

Raming voor deze kosten op basis van de reeds genoemde 30 woningen, 4 typen: f 4.700,00

Vaak laten opdrachtgevers, ter voorkoming van eventuele schade (die niet of nauwelijks te verhalen is op de architect) het plan voor de indiening toetsen door een adviesbureau. Het toetsrapport wordt dan met de bouwaanvraag meegestuurd. Om een vergelijk te kunnen maken tussen de gehanteerde legeskosten en de kosten van een gespecialiseerd adviesbureau is een offerte opgevraagd voor een woningbouwproject van ca. f 5.000.000,00. Deze toetskosten bedragen ca. f 5.900,00 - f 7.000,00 voor een gemiddeld project van ca. f 500.000,00.

Vergelijk legeskosten met de kosten van een gespecialiseerd adviesbureau.

Voor een project van 30 eengezinswoningen in vier woningtypen rekent men de volgende bedragen:

V.O. toets (Voorlopig Ontwerp)	1.380,00
D.O. toets (Definitief Ontwerp)	2.760,00
Besteksfase toets	<u>1.380,00</u> +
	5.520,00

De controle van de detaillering (20 details) kost f 705,00 het totaal bedrag is dus f 6.225,00. Voor een woongebouw komt dit bedrag voor de plantoetsing uit op f 7.285,00.

Voor de controle op de uitvoering rekent dit bureau:

Opstelling risico analyse	1.760,00
Start gesprek (preventief)	1.320,00
Opstellen keuringslijsten	590,00
6 keuringen incl. verslag	5.640,00
metingen incl. verslag	<u>2.580,00</u>
	11.890,00

Totaal: f 6.225,00 + f 11.890,00 = f 18.115,00

(alle bedragen incl. BTW).

Er zijn overigens weinig gemeenten die controlemetingen uitvoeren. De kosten van het adviesbureau bedragen dus slechts 13% - 32% van de legeskosten (op basis van het rekenvoorbeeld). Daarnaast neemt een adviesbureau een bepaalde verantwoordelijkheid voor de uitgevoerde toetsingen.

Overigens moet opgemerkt worden dat in de legeskosten naast de kosten van de technische toetsen ook administratieve- en coördinatiekosten zijn opgenomen. Deze bedragen gemiddeld 25,6% (Bron. NIPO 2000).

Toegevoegde waarde.

De toegevoegde waarde van de BWT-activiteiten is beperkt. BWT neemt geen verantwoordelijkheid over. De administratieve taken, waaronder de coördinatie met andere regelgeving, welstandstoezicht, informatieverstrekking kost ca. 25% van de beschikbare tijd. Wanneer plantoetsingen en uitvoeringscontroles ook door gespecialiseerde bureaus kunnen worden uitgevoerd ontstaat bij BWT meer capaciteit. Hiermee zou de dossiervorming, gestructureerd toezicht op de bestaande bouw, controle op verbouwingen beter uitgevoerd kunnen worden. Ook inschakeling van BWT voor het opzetten van welstandsbeleid en handhavingsbeleid komt dan in beeld.

De oorzaak van de geconstateerde onvolkomenheden is, volgens het inspectierapport (1999), vooral het gebrek aan de beschikbare personele capaciteit, zowel qua aantal mensen als de deskundigheid. Volgens de gemeenten is ook de complexiteit van de bouwregelgeving mede bepalend voor de intensiteit waarmee het gemeentelijk toezicht wordt uitgevoerd.

Overigens is het volgens een aantal deskundigen opvallend dat er nauwelijks klachten zijn over het meest ingewikkelde deel van de technische regelgeving, namelijk de constructieve veiligheid. Dit komt omdat het al heel lang gebruikelijk is, professionele adviseurs (constructeurs) in te schakelen. Voor een aantal andere onderdelen van het Bouwbesluit, geluid, brandveiligheid, bouw fysica is dat minder algemeen.

Résumerend.

Voor een project van 5 miljoen staan de legeskosten *niet* in verhouding met de bestede uren door BWT. Gemeenten, waar nauwelijks grote nieuwbouw plaatsvindt zullen weinig geld overhouden aan de leges, afgezet tegen de kosten van het BWT. De conclusie is dan ook, dat de kosten voor de kleine bouwwerken worden opgebracht door de grotere bouwwerken. De toegevoegde waarde van het BWT is voor de private partijen beperkt, omdat BWT geen verantwoordelijkheden overneemt. In hoofdstuk vier wordt duidelijk, dat de waarde van het BWT ook voor de burger beperkt is, omdat de wettelijke taken niet worden vervuld.

3.7 De activiteiten van de aanvrager

Een project ontwikkelaar of een woningbeheerder die een project wil realiseren schakelt een aantal adviseurs in om het project voor te bereiden. De belangrijkste adviseurs zijn de architect (vormgeving en bouwtechniek), de constructeur (constructieve veiligheid), de bouwfysicus (akoestiek, brand, energie, vocht) en de installatieadviseur. Soms wordt er gewerkt in een bouwteam, dan wordt de uitvoerende partij opgenomen in het voorbereidingsteam. De bouwer brengt dan kennis in met betrekking tot het bouwproces en de bouwtechniek. Bouwers letten vooral op de technische uitvoerbaarheid van de detailleringen.

De bedoeling van een bouwteam is om ook van het begin af aan de kosten binnen het budget te houden. Gepoogd wordt tijdens de verschillende voorbereidingsfasen (voorlopig ontwerp-, definitief ontwerp-, en bestek fase) na te gaan of het project voldoet aan het Bouwbesluit. Meestal doen de leden van het bouwteam dat zelf, soms wordt een apart bureau ingeschakeld. De architect voert vaak *vooroverleg* met de gemeente om informatie over het bestemmingsplan en andere regelgeving te verkrijgen. Bij veel architecten is

het gebruikelijk om ook *vooroverleg* te voeren met de brandweer (adviseur BWT).

Veel architecten zijn overigens in de veronderstelling dat de brandweer met betrekking tot de brandveiligheid ook de verantwoordelijkheid overneemt, dat is voor veel projecten niet het geval. De aanvrager (c.q. zijn / haar adviseur) is verantwoordelijk.

Nadat het project is uitgewerkt wordt de bouwaanvraag ingediend. Wanneer het project correct is voorbereid, is er geen weigeringsgrond en wordt de vergunning verleend. De aanvrager blijft overigens privaatrechtelijk verantwoordelijk naar de toekomstige kopers of huurders.

Bij woningbouwprojecten (koopwoningen) is het gebruikelijk woningen met een garantiecertificaat te leveren, een zogenaamd G.I.W.⁷ certificaat. Momenteel zijn er vier organisaties (een soort verzekeringsmaatschappijen) die aangesloten zijn bij het G.I.W. en feitelijk de garantie verstrekken. Het betreft een garantie op de kwaliteit (met een arbitrage regeling) en op het volledig afbouwen van een woning (bijv. bij faillissement van de bouwer). Een aantal van deze verzekeringsmaatschappijen controleert de bouwplannen ook op het Bouwbesluit. Het kan dus voorkomen, dat er een toetser ingehuurd wordt door de opdrachtgever, dat de gemeente de plannen toetst en tenslotte doet de verzekeringsmaatschappij het nog een keer over.

Na enkele maanden werkvoorbereiding wordt de uitvoering ter hand genomen. Voor het als voorbeeld gebruikte woningbouwproject van 5 miljoen, zal de uitvoeringstijd ca. 10-12 maanden bedragen.

Voor utilitaire gebouwen schakelt de opdrachtgever veelal een directievoerder en een opzichter in. Voor woningbouwprojecten is dat minder gebruikelijk. Een aantal grote bouwers ontwikkelen momenteel kwaliteitssystemen voor het totale proces. Vaak onder het motto 'vreemde ogen dwingen' worden externe kwaliteitsinspecteurs ingeschakeld die op cruciale momenten in het bouwproces (zoals start nieuwbouw, start gevel- en dak-sluiting) volgens een vastgelegd protocol controles uitvoeren en die rapporteren aan de bouwer. Ook worden soms door de verzekeringsmaatschappijen (in het kader van de G.I.W.-garantie) op verzoek van de bouwer en tegen betaling controles uitgevoerd. Een beperkt aantal professionele bouwers laat metingen vlak voor de oplevering uitvoeren om zekerheid over de geleverde prestaties te verkrijgen.

Opgedane ervaringen moeten overigens leiden tot verbeteringen in het proces.

Tijdens de uitvoering controleert ook BWT. De uitvoerder nodigt BWT uit voor een controle van de wapening (betonstaal) van de eerste stort. Daarnaast verschijnen de inspecteurs van BWT ook onaangekondigd.

⁷ G.I.W. staat voor Garantie Instituut Woningbouw.

3.8 Conclusies

De activiteiten van het huidige BWT zijn voornamelijk gericht op de procedures zelf. De fatale termijnen vragen alertheid en discipline. Een aantal gemeenten gebruiken daarom al dan niet geautomatiseerde signaleringssystemen. Deze worden echter regelmatig niet correct gebruikt. Voordat het Bouwbesluit van kracht werd, werd er meer aandacht aan de uitvoeringscontrole besteed.

De kwaliteit van de plantoetsing en de uitvoeringscontrole is onvoldoende, dit deel van de onderzoeken wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk vier.

De kwaliteit van de nieuwbouw projecten is overigens niet in ernstige mate in het geding (bron IVH 1999), hetgeen bevestigd wordt door praktijkervaringen. Dit wordt veroorzaakt door de eigen activiteiten van de andere actoren. Ook worden door een deel van de projectontwikkelaars externe toetsers ingehuurd en ook een aantal van de verzekeringsmaatschappijen (in het kader van de G.I.W.-garantie) controleren de bouwplannen nog een keer. Voor een project van 5 miljoen is een budget beschikbaar van f 50.000,00 tot f 125.000,00 aan legeskosten. Daarvoor kunnen dan (bij een uurloon van f 200,00 incl. BTW), 250 tot 625 uren besteed worden. Deze worden in de praktijk niet besteed door het BWT. Gemiddeld worden aan dit soort projecten slechts 35-50 uur besteed. De conclusie is dan ook, dat de beschikbare menskracht wordt besteed aan de kleinere bouwaanvragen. De legeskosten voor de kleine bouwaanvragen wegen dan ook niet op tegen de inspanningen, die moeten worden verricht.

BWT neemt geen verantwoording voor de door hen uitgevoerde plantoets en uitvoeringscontroles, daarom worden er door projectontwikkelaars en verzekeringsmaatschappijen extra plantoetsen uitgevoerd. De conclusie is dus dat de toegevoegde waarde van de door BWT uitgevoerde plantoetsingen en uitvoeringscontroles zeer beperkt is.

De relatie tussen de legeskosten en de door BWT uitgevoerde toetsingen en activiteiten is niet te leggen bij de grotere bouwprojecten.

Hoofdstuk 4 Kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontroles

4.1 Inleiding

Beschrijving aanpak

In dit hoofdstuk worden de gevraagde en gerealiseerde kwaliteit, die door Bouw- en Woningtoezicht worden geleverd, met elkaar vergeleken. Dit wordt aan de hand van de drie voor deze scriptie gebruikte onderzoeken uitgevoerd.

Het NIPO onderzoek en het Inspectieonderzoek 1999 leveren gegevens over de afhandeling van de procedures.

Met het NIPO onderzoek en het cliëntenonderzoek zijn de gegevens verzameld over de deskundigheid van de actoren.

De kwaliteit van de plantoets en uitvoeringscontrole is onderzocht met het NIPO onderzoek. De resultaten van het inspectieonderzoek 1999 onderbouwen de conclusies.

De inhoud van dit hoofdstuk

In paragraaf 4.2 worden de procedures behandeld. Slaagt het BWT er in om binnen de wettelijke termijnen de bouwaanvraag of bouwmelding af te ronden?

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de deskundigheid van de actoren. Gevraagd wordt de mening over de deskundigheid van de andere actoren, met andere woorden, wat vindt BWT van de deskundigheid van de aanvrager en de bouwer, deze vraag is ook aan de aanvragers (architecten) en aan de bouwers gesteld.

In paragraaf 4.4 wordt de kwaliteit van de toets besproken. Nagegaan wordt of de toetsing compleet en correct wordt uitgevoerd.

In paragraaf 4.5 wordt de transparantheid van de procedure uitgewerkt. Wordt er uniform getoetst, worden de uitgevoerde toetsen vastgelegd en correct gearhiveerd, zodat bij klachten na te gaan is op welke wijze er is getoetst en wat de beweegredenen zijn om een aanvraag, een melding of een gelijkwaardige oplossing af te wijzen? Ook het tweedelijns toezicht door VROM (Inspectie Volkshuisvesting) kan niet goed worden uitgevoerd als de procedure niet ook van achteren naar voren (van gebruiksvergunning via verlening bouwvergunning tot de indiening van de stukken) te volgen is.

In paragraaf 4.6 wordt verslag gedaan van een deel van het cliëntenonderzoek, dat vraagt naar meningen over eventuele privatisering.

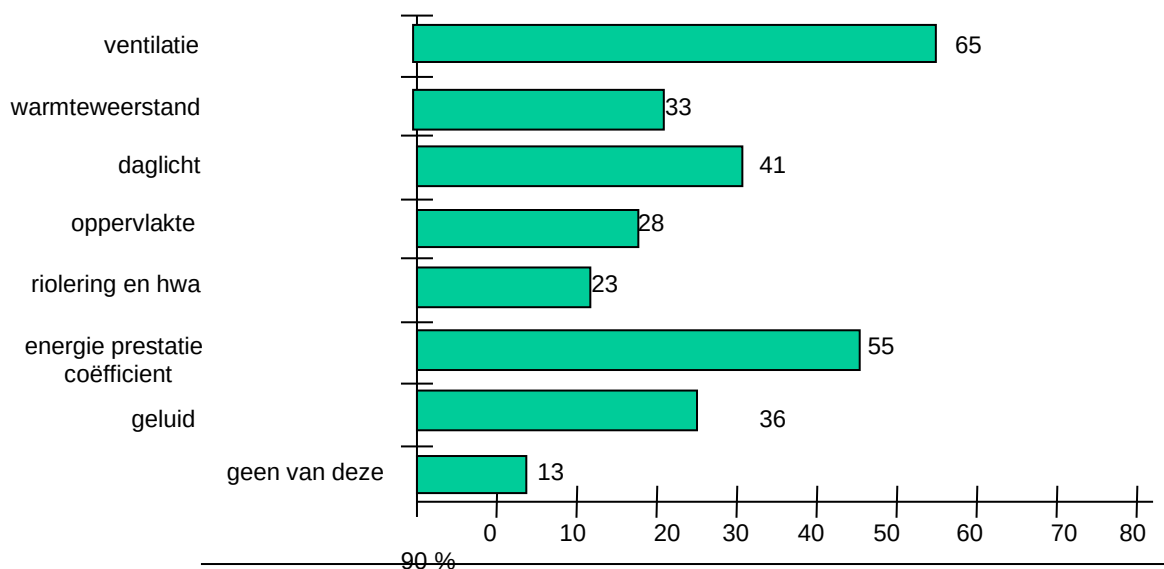
In paragraaf 4.7 worden de voorafgaande paragrafen geanalyseerd.

In paragraaf 4.8 volgen ten slotte de conclusies. Uitgebreidere samenvattingen van de IVH-onderzoeken en het cliëntenonderzoek, voorzien van commentaar zijn opgenomen in de bijlagen. De integrale onderzoeken zijn vermeld in de literatuurlijst en zijn indien gewenst op te vragen.

4.2 Afhandeling Procedures

In het NIPO-onderzoek wordt vastgesteld dat slechts een beperkt aantal aanvragers niet in behandeling wordt genomen. Het percentage varieert van 10-20%. Gevraagd is welke berekeningen of gegevens dan ontbreken. Vooral de ventilatie berekeningen en energiestaat coëfficiënten berekeningen ontbreken (zie de tabel 7 uit het NIPO-onderzoek, figuur 10).

7 | Welke Bouwbesluit berekeningen ontbreken wel eens? (n=124)



Figuur 10: tabel 7 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Wanneer er gegevens ontbreken, dan volgt over het algemeen binnen 4 weken een brief van BWT naar de aanvrager. De aanvrager krijgt 2 weken de tijd om de gegevens aan te vullen. Deze 2 weken hebben een opschortende werking en komen dus boven op de 13 weken periode. Deze 13 weken-periode is de maximale totale tijdsduur van de procedure, wordt deze periode overschreden, dan wordt de vergunning van *rechtswege* verleend, dat wil zeggen dan krijgt de aanvrager automatisch de vergunning.

Het toevoegen van *gelijkwaardige oplossingen*⁸ gebeurt sporadisch, slechts bij 6% van de bouwaanvragen. Gelijkwaardige oplossingen die ingediend worden, handelen voornamelijk over brandveiligheid en bruikbaarheid (het benoemen en uitrekenen van de voorgeschreven ruimten). Het inspectieonderzoek 1999 geeft meer informatie over het behandelingsproces. Geconstateerd wordt dat de handelingen tijdens het proces niet goed worden vastgelegd. Verwijzingen naar andere dossiers, zoals dossiers met betrekking tot ruimtelijke ordening (planologie) milieu, monumenten worden slechts zelden vastgelegd.

Vanwege het grote belang van het binnen de 13 weken-periode afhandelen van de procedure gebruiken steeds meer gemeenten (meer dan de helft van de onderzochte gemeenten) registratiesystemen om de stand van zaken met betrekking tot de voortgang van de procedures te bewaken. Er worden bij een aantal gemeenten daarvoor geautomatiseerde systemen gebruikt. Deze systemen bewaken de hoofdlijnen, vooral de termijnen waar binnen de procedures moeten zijn afgerond. De systemen zijn niet zo uitgebreid dat ook inhoudelijke

⁸ Gelijkwaardige oplossingen zijn oplossingen, die voldoen aan de functionele omschrijving, maar waarvan de prestatie niet met de in het Bouwbesluit genoemde bepalingsmethode is vast te stellen.

informatie, zoals de toetsing aan de technische regelgeving, wordt vastgelegd. De inspectie constateerde overigens dat deze systemen niet altijd consequent en volledig worden ingevuld (bron : Inspectieonderzoek 1999) Kopieën van de gebruikte (al dan niet geautomatiseerde) checklisten worden niet bij het dossier gevoegd. Het gedetailleerde verloop van de procedure is dan ook later niet meer goed na te gaan.

Veel gemeenten gebruiken een checklist om na te gaan of een vergunning compleet wordt ingediend. Deze lijst wordt ook weer niet toegevoegd aan het dossier, zodat ook nadien niet meer is na te gaan welke stukken zijn ingediend. De gemeenten zijn onderling niet consequent over de compleetheid van de aanvraag. De ene gemeente vraagt meer of andere stukken dan de andere gemeente. De inspectie heeft ook geconstateerd dat er in de dossiers weinig wordt vastgelegd over de uitgevoerde technische plantoets. Bij geen enkele gemeente hebben de onderzoekers kunnen vaststellen dat de plantoets volledig en systematisch is uitgevoerd (de Woningwet eist in artikel 44 echter een integrale toets). Het welstandsadvies werd wel in de meeste dossiers aangetroffen. De welstandstoets is net als de toets aan het bestemmingsplan meestal terug te vinden in het gemeentelijk registratiesysteem.

De controle op de uitvoering wordt door veel gemeenten over het algemeen niet vastgelegd, slechts een enkele keer wordt een aantekening op een bouwtekening aangetroffen. Het systematisch vaststellen (sommige aspecten kunnen overigens slechts met metingen worden vastgesteld) en vastleggen dat wordt voldaan aan de verleende bouwvergunning wordt in geen enkele gemeente uitgevoerd.

De procedure termijnen worden in de meeste gemeenten strak aangehouden. De al genoemde registratiesystemen verlenen hierbij goede diensten ondanks de gesignaleerde tekortkomingen.

Om binnen de termijnen te blijven en om teleurstellingen te voorkomen, voert de gemeente vaak *vooroverleg* met de aanvrager. Tijdens dit vooroverleg worden 'indicaties afgegeven' over de haalbaarheid van de aanvraag. Ook wordt gesproken over de technische eisen. De gemeente reikt hierbij mogelijkheden aan, maar geen oplossingen, omdat de gemeente anders verantwoordelijk zou worden voor een aanvraag. Overigens maken de aanvragers dit onderscheid niet, de aangegeven mogelijkheden worden meestal overgenomen in het plan. De aanvragers onderzoeken niet of de aangegeven mogelijkheden voldoen aan het Bouwbesluit en of de aangegeven mogelijkheid niet door een goedkopere oplossing kan worden vervangen. Een verslag van het gevoerde vooroverleg wordt niet of nauwelijks gemaakt en is ook niet aangetroffen in de dossiers. Door het voeren van het vooroverleg zorgen veel BWT's ervoor dat de aanvraag met voldoende kwaliteit wordt ingediend en daardoor meestal ontvankelijk is.

In bijna alle gemeenten worden standaard formulieren voor de bouwaanvraag gebruikt. Deze formulieren moeten worden ingevuld door de aanvrager en bevatten ook de mededeling welke stukken worden ingediend. Door de inspectie werd vastgesteld dat de plantoets feitelijk niet uitgevoerd kon worden, omdat de voor een toetsing noodzakelijke gegevens (tekeningen en berekeningen) ontbraken. Het plan moet dan in principe niet-ontvankelijk worden verklaard of BWT had in de bouwvergunning moeten aangeven dat ontbrekende gegevens alsnog moeten worden ingediend.

4.3 Deskundigheid actoren

Alleen het cliëntenonderzoek (zie bijlage) doet concrete (directe) uitspraken over de deskundigheid van de verschillende actoren. De twee andere onderzoeken leveren gegevens op van waaruit de aanwezige deskundigheid kan worden geanalyseerd.

Inschatting door andere actoren

Uit het cliëntenonderzoek komt naar voren dat de gemeenten en de architectenbureaus de eigen kennis hoger inschatten dan die van de bouwbedrijven. De gemeenten zijn van mening dat de kennis bij de grotere architectenbureaus wel aanwezig is, bij de kleinere bureaus niet. Bij de geraadpleegde gemeenten is men van mening, dat bij de bouwbedrijven (op de bouwplaats) geen kennis met betrekking tot de bouwregelgeving aanwezig is. De architecten meldden dat de kennis bij de gemeenten afhankelijk is van de grootte van de gemeente, maar dat het ook geen overall kennis is. Bij grotere gemeenten is de kans groter dat men een deskundige ambtenaar treft. De architecten zijn van mening, dat de kennis bij de bouwbedrijven nog lager is dan de kennis bij de gemeenten. De geraadpleegde bouwbedrijven zijn ook van oordeel dat de grotere gemeenten het beter doen dan de kleinere. De bouwbedrijven zijn van mening dat de architectenbureaus minder kennis van het Bouwbesluit bezitten dan de gemeenten. Over het algemeen is men niet positief over de kennis van de andere actoren.

Zelfbeeld

In het NIPO-onderzoek is allereerst gevraagd aan BWT-ambtenaren hoe men de eigen kennis van de bouwregelgeving inschat. Bijna alle respondenten schatten hun eigen kennis hoog in, namelijk 85% als goed en 8% als zeer goed.

Wanneer er echter doorgevraagd wordt, blijkt niet dat deze kennis ook daadwerkelijk aanwezig is. Bijvoorbeeld de zeer primaire vraag “welke aspecten zijn van belang bij de toetsing van de bouwaanvraag?” had beantwoord moeten worden met: “Bouwbesluit, bouwverordening (welstand) en het bestemmingsplan”, daarmee zou in principe alles genoemd zijn. Slechts 15% van de respondenten gaf dit complete antwoord (in de bijlagen van dit onderzoek zijn de integrale antwoorden opgenomen en daaruit is dan ook dit percentage vastgesteld). In tabel 1 (figuur 11) is samengevat welke antwoorden op deze vraag werden gegeven. De brandveiligheid en de energieberekeningen scoren hoog.

1 | Welke aspecten zijn van belang bij de toetsing van bouw aanvragen (spontaan, n=124)

Aspecten	Percentage
Brandveiligheid	43%
Energieberekening	32%
Bestemmingsplan	29%
Bouwbesluit	27%
Welstand	23%
(veiligheid) constructie	23%
Veiligheid (algemeen)	17%
Gezondheid	17%
Ventilatie (verdunningsfactor)	15%
Voorschriftenbruikbaarheid	10%

Figuur 11: tabel 1 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

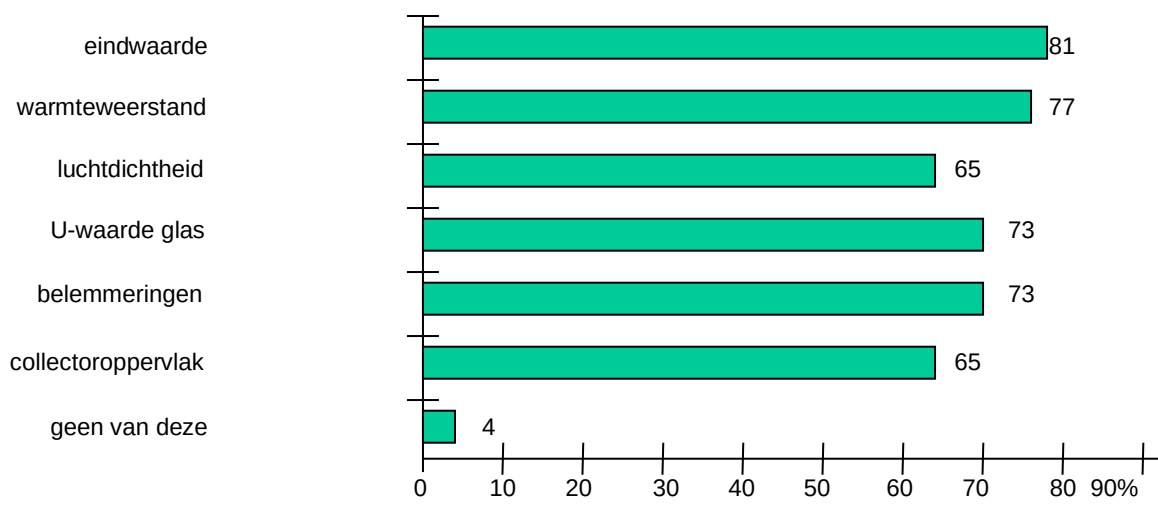
Het inspectieonderzoek 1999 doet geen directe uitspraken over de deskundigheid van de actoren. Wel wordt genoteerd (deze informatie is verzameld tijdens de nabespreking) dat een oorzaak van de afwijkingen het gebrek aan capaciteit is, zowel kwantitatief als kwalitatief. De gemeenten hebben moeite met het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Veel gemeenten doen daarom een beroep op detacheringbureaus. Het verloop is dan echter weer heel groot.

4.4 De kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontroles

In het NIPO-onderzoek zijn een aantal vragen gesteld die uit moesten wijzen wat de kwaliteit van de plantoetsingen en uitvoeringscontroles is. Niet alle bouwbesluit onderwerpen zijn nagegaan. Er is vooral gevraagd naar de controle van de energieprestatieberekening en de controle van de detailleringen. Het inspectieonderzoek heeft ook de controle op energieprestatiecoëfficiënt berekening onderzocht.

In het NIPO-onderzoek is gevraagd op welke aspecten de plantoets de berekening van energieprestatie coëfficiënt (epc) controleert, zie tabel 2 (figuur 12). De energieprestatienormering (als eis vastgelegd in de energieprestatie coëfficiënt van een gebouw) is het instrument van de overheid om woningen en gebouwen energiezuinig te ontwerpen en uit te voeren. De berekening is bedoeld voor de ontwerpers en hoort bij de bouwaanvraag. Tijdens de uitvoering dient nagegaan te worden of de maatregelen die aangehouden zijn in de berekening ook daadwerkelijk worden toegepast.

2 |Controleert u de EPC-berekeningen ook op ... (n=124)



Figuur 12: tabel 2 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

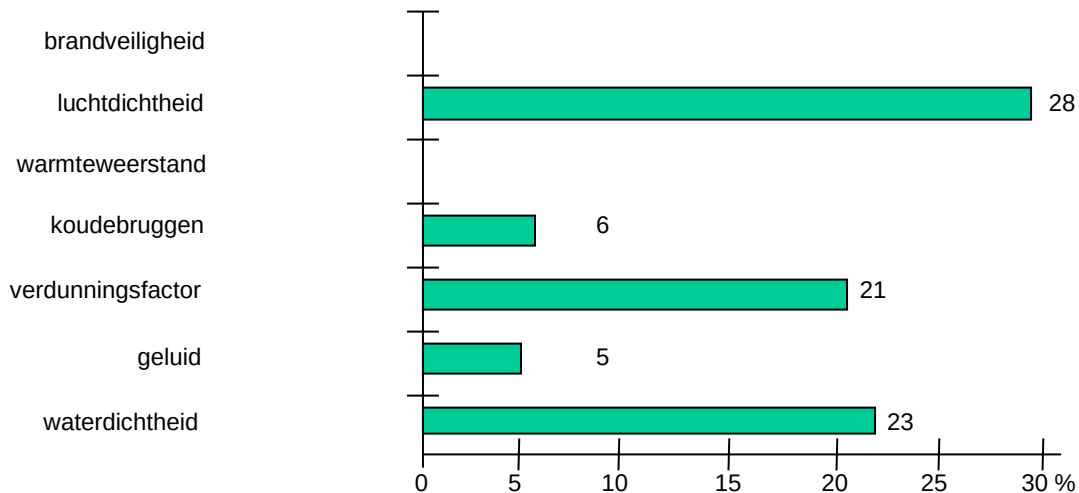
Dit zijn antwoorden op de door de enquêteur aangedragen aspecten, de vraag daaraan voorafgaand, “waarop controleert u de epc-berekening?” werd meestal zeer vaag beantwoord met “de berekeningen”. Hieruit blijkt, dat de parate kennis tekort schiet.

Ook is gevraagd welke aspecten men van de bouwaanvraag controleert. Luchtdichtheid, waterdichtheid en verdunningsfactor worden minder vaak gecontroleerd dan brandveiligheid, warmteweerstand en geluid, zie tabel 3 (figuur ..). Dat is niet opvallend, omdat dit de minder bekende onderwerpen zijn. Opvallend is eigenlijk het omgekeerde, namelijk dat de verdunningsfactor nog zo vaak gecontroleerd wordt. Dit aspect is namelijk vrij recent opgenomen in de bouwregelgeving.

Een tweede opvallend resultaat is het kleine percentage, dat de koudebruggen *niet* controleert, dit omdat controle bijna alleen goed uitgevoerd kan worden met behulp van referentiedetails. Uit de antwoorden, verzameld in

NIPO tabel 8 (figuur 14) blijkt dat dat niet gebeurt, spontaan weet namelijk slechts 11% van de respondenten de SBR-referentiedetails te noemen. Waarschijnlijk controleert men koudebruggen op basis van eigen ervaringen. Of deze eigen ervaringen, zodanig up-to-date zijn, dat recente bouwkundige ontwikkelingen hierin zijn meegenomen, valt te betwijfelen.

3 |Percentage plantoetsers dat niet controleert per toetsingsaspect (n=124)

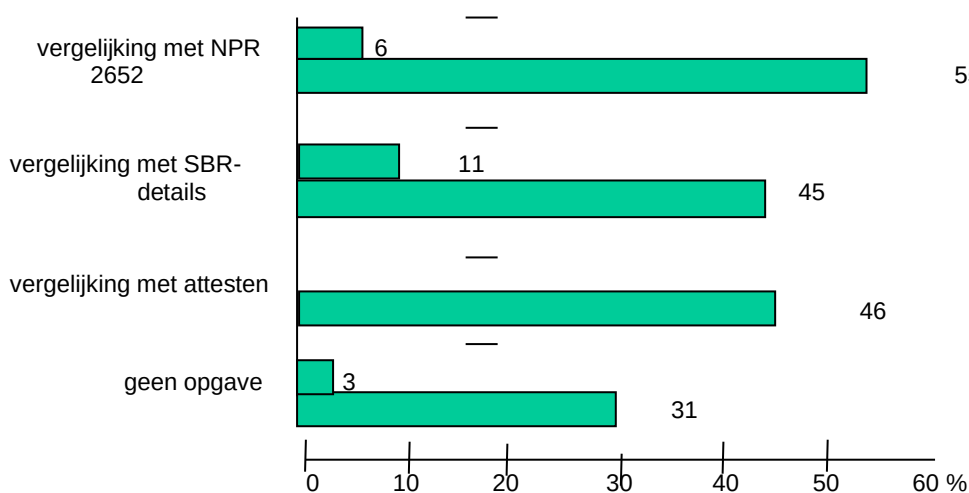


Figuur 14: tabel 3 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Op de vraag hoe men elk aspect controleert werd zeer divers geantwoord. Er is geen eenheid te onderscheiden tussen de plantoetsers over de verschillende gemeenten heen. De respondenten zijn weinig specifiek en men spreekt vaak over "berekeningen". Een aantal van deze controles kan niet aan de hand van berekeningen worden uitgevoerd, maar de prestatie dient te worden vastgesteld aan de hand van de bouwkundige detailtekeningen (bijvoorbeeld geluidsisolatie). De meeste plantoetsers (93%) eisen dat er details bij de aanvraag worden gevoegd. De wijze waarop men deze details controleert blijkt echter weer zeer divers te zijn. Zelf geven de meeste plantoetsers aan dat zij controleren op basis van eigen inzicht (NIPO, 1999). In tabel 8 (figuur .._ is een vergelijk gemaakt tussen de spontane en geholpen antwoorden.

8 |Wijze van controle details, spontaan versus geholpen (n=124)

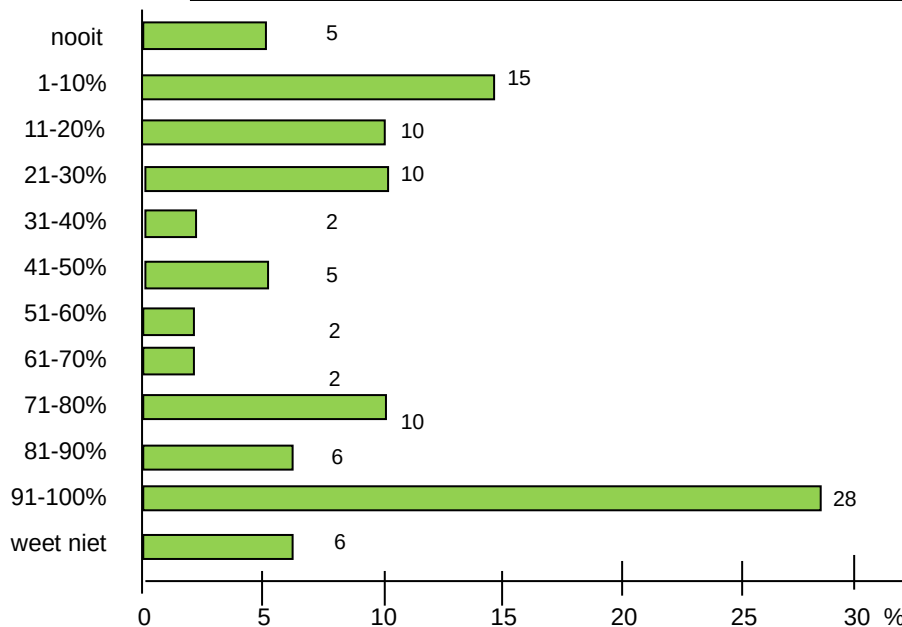


Figuur 14: tabel 8 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Bijna de helft van de plantoetsers geeft aan, dat bij elk project wordt nagegaan of er gebouwd wordt volgens de vergunning. Gemiddeld gebeurt deze controle bij 75% van alle projecten. De wijze waarop men dit doet, is weer zeer divers. Gemeld wordt onder andere, dat men een vergelijking maakt met de bouwaanvraag tekeningen. Iets meer dan de helft van de respondenten controleert of de maatregelen opgenomen in de Energie Prestatie Coëfficiënt berekeningen ook daadwerkelijk worden aangebracht, zie tabel 9 (figuur 15).

9 | In welk deel van de gevallen controleert u of de maatregelen in de EPC-berekeningen worden aangebracht? (n=124)



Figuur 15: tabel 9 uit het NIPO-onderzoek

Bron: NIPO 2000

Uit het NIPO-onderzoek kan geconcludeerd worden dat de plantoets en de uitvoeringscontrole over het algemeen met te weinig kennis en hulpmiddelen (controlesystemen) worden uitgevoerd, waardoor de kwaliteit gemiddeld onvoldoende is. Ook kan geconcludeerd worden dat de plantoets en de uitvoeringscontrole niet compleet worden uitgevoerd. Het blijft bij het verkrijgen van een globaal inzicht. De inspectieonderzoek komt tot dezelfde conclusies. Er wordt niet op systematische wijze een plantoets en een uitvoeringscontrole uitgevoerd. De toetsen zijn niet compleet.

4.5 Handhaving en transparantie

Het inspectieonderzoek 1999 constateert dat de gemeentelijke organisatie rondom de vergunningverlening en handhaving zwak en ondoorzichtig is. Het eerste- en tweede lijns toezicht wordt daardoor bemoeilijkt. Door het niet of onvoldoende vastleggen (gebrekkige dossiervorming) van het behandelingsproces ontbreekt transparantie. In het inspectieonderzoek wordt gesteld: *“dat de betrouwbaarheid van de overheid in het geding is, als er regelgeving van kracht is, zonder dat er daadwerkelijk toezicht is op de naleving. Zeker bij de bouwregelgeving, waar het onder meer gaat om essentiële voorschriften op het punt van veiligheid en gezondheid, kan een nalevingstekort leiden tot veiligheidsrisico's voor de burger”*.

Ook is in het inspectieonderzoek aandacht besteed aan de doelmatigheid van het functioneren van het BWT. De inspectie stelt namelijk dat een gebrek aan doelmatigheid kan

leiden tot onvoldoende invulling van de wettelijke taken en derhalve tot onrechtmatigheid. In dit kader is dan ook de volgende opmerking uit het inspectierapport belangrijk: “In de praktijk is er geen aanleiding te veronderstellen dat de kwaliteit van de bouw in ernstige mate in het geding is. De handhaving van de bouwregelgeving is voor de inspectie een punt van zorg”. De overheid dient ervoor te zorgen, dat iedere burger op een correcte en uniforme manier wordt behandeld. Voor controle hierop moeten daarom de gevolgde procedures transparant zijn. Dit is nu niet het geval.

De inspectie volkshuisvesting heeft geen signalen ontvangen, dat het met de kwaliteit van de bouw slecht is gesteld. Er zijn geen ernstige calamiteiten gemeld. Uit monitoring activiteiten van private bureaus (bijvoorbeeld TNO) blijkt, dat de luchtdichtheid en de geluidsisolatie verbetert. Ook constateren de nutsbedrijven, dat de energiezuinigheid van woningen toeneemt. Het is echter de vraag of recente wijzigingen in de bouwregelgeving die moeten leiden tot een gezonder binnenklimaat of tot een betere toegankelijkheid van woningen wel goed gecontroleert worden. Tekortkomingen op deze punten zal niet worden gezien als een bouwkundige tekortkoming, omdat deze verbeteringen niet snel zullen leiden tot klachten van bewoners. Dat implementatie van beleid dan tekort schiet is duidelijk !

Procedures zijn pas transparant als van tevoren vaststaat wat de beoordelingscriteria zijn en op welke wijze de procedure wordt doorlopen. Toetsingen en bevindingen moeten correct worden vastgelegd en gearchiveerd, zodat bij controles na te gaan is of de procedure correct is gevolgd en dat de toetsingen en controles deskundig zijn uitgevoerd.

In een transparante procedure moet de aanvrager steeds volledig geïnformeerd worden en dient een beroepingsmogelijkheid tot de procedure te behoren.

4.6 Het cliëntenonderzoek

In het cliëntenonderzoek is gevraagd naar meningen. Het is belangrijk de mening van alle actoren te weten. Door rekening te houden met alle betrokkenen kan beleid en uitvoering verbeterd worden. De respondenten zijn van mening dat uniformiteit in de bouwregelgeving een goede zaak is. De praktijk is echter anders, er wordt nog steeds “geïnterpreteerd” en de verschillende actoren geven daaraan toe om de goede verstandhouding niet te verstoren. Ook constateren de respondenten dat er geen uniformiteit is met betrekking tot de gelijkwaardigheidsverklaringen. De respondenten zijn ook van mening dat de rechten voor de klant/koper juridisch beter zijn vastgelegd ten opzichte van de ‘oude’ bouwregelgeving. Een architect constateert dat de kopers ‘mondiger’ zijn geworden en sneller claimen. De respondenten (BWT, architecten en bouwers) zijn van mening, dat het privatiseren van de plantoets en de uitvoeringscontrole technisch goed mogelijk is. Eén bouwer stelt dan wel dat wanneer deze toets heeft plaatsgevonden, ook de verantwoordelijkheid van de bouwer moet stoppen. De respondenten zijn echter verdeeld over de vraag of het wenselijk is plantoets en uitvoeringscontrole te privatiseren. De gemeenten zijn voor een deel tegenstander, architecten en bouwers zijn grotendeels voor. Opgemerkt wordt dat het om de kwaliteit van de mensen gaat die toetsen en controles uitvoeren. De respondenten verwachten wel dat gemiddeld de kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontrole zal verbeteren, indien gespecialiseerde bureaus worden ingeschakeld. De meeste respondenten verwachten overigens dat de overheid (VROM) op niet al te lange termijn de plantoets zal privatiseren en op langere termijn ook de uitvoeringscontrole. De respondenten zijn van mening dat de legeskosten te hoog zijn er niet in verhouding staan tot het geleverde werk.

4.7 Analyse

Implementatie

Het toepassen van de kennis die bestaat over implementatieprocessen gebeurt in de praktijk te weinig. Ook dit implementatieproject is indertijd zeer optimistisch benaderd. Acht jaar na de invoering van het Bouwbesluit blijken nog zeer veel actoren de nodige kennis te ontberen. Ook de reguliere opleidingen (MBO en HBO) hebben zeer beperkt hun leermiddelen bijgesteld en hun docenten bijgeschoold en leveren nog steeds veel afgestudeerden af, die nauwelijks op de hoogte zijn van de inhoud en reikwijdte van de huidige regelgeving.

Terugkoppeling met het theoretisch kader

De actoren in deze principaal-agent relaties bezitten verschillende informatie. De (professionele) aanvragers (de agent in deze relatie) kennen hun project na jarenlange voorbereiding erg goed en weten (meestal) wel of een project voldoet of niet. Ook weten zij meestal tijdens de uitvoering of er gebouwd wordt volgens de vergunning. BWT (de principaal) weet dat natuurlijk niet en controleert daarom de bouwaanvraag en controleert de uitvoering. Over het algemeen wordt door de bouwers tijdens de uitvoering niet actief om monitoring gevraagd en slechts een beperkt aantal grotere bouwers maakt gebruik van professionele controleurs om vast te stellen of het project ook daadwerkelijk voldoet aan de eisen uit de bouwregelgeving.

De actoren hebben ook verschillende doelstellingen. Van BWT moet de bouwvergunning afkomen, de aanvragers doen daarom hun best om hun plannen zodanig in te dienen, dat deze vergunning ook daadwerkelijk wordt verleend.

BWT dient zich te houden aan de wettelijke proceduretermijnen en om te 'overleven' (dat komt in de praktijk neer op het realiseren van de gemakkelijk te controleren wettelijke taken, zoals de fatale termijnen) vertonen alle actoren strategisch gedrag. BWT bezit over het algemeen te weinig capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) en voert daarom de hoogst noodzakelijke activiteiten uit. Dit strategisch gedrag wordt onder andere zichtbaar door het gevoerde *vooroverleg*. Hiermee wordt niet alleen de procedure tijd opgerekt, maar ook wordt in dit *vooroverleg* geprobeerd de aanvrager zodanig te sturen, dat de aanvraag bouwvergunning zo compleet mogelijk wordt ingediend.

Belangrijk voor een gemeente is daarnaast het welstandtoezicht, de controle op het bestemmingsplan en het informeren van de belanghebbenden (burgers en bedrijven). Aan deze activiteiten wordt dan ook prioriteit toegekend. De aanvragers willen 'alleen' maar de vergunning en vertonen daarom ook strategisch gedrag door, zolang het financieel niet teveel consequenties heeft, toe te geven aan de wensen van BWT (en hun 'vaste' adviseurs, de welstandcommissie en de plaatselijke of regionale brandweer). De professionele bouwers zijn zich daarvan meestal bewust en weten dat zij verantwoordelijk blijven voor het uiteindelijke product en zullen minder snel toegeven aan aanwijzingen, die niet leiden tot het voldoen aan het Bouwbesluit. Wel zijn zij geneigd mee te werken aan (verkapte) regelgeving, die via de gronduitgifte door de Gemeente wordt opgelegd, zoals het verplicht kiezen uit een lijstje architecten of eisen op het gebied van milieuvriendelijk bouwen. Overigens hebben opvolgende staatssecretarissen van VROM al diverse keren publiekelijk laten weten, dat zij tegenstanders van deze plaatselijke regelgeving. De grote autonomie van gemeenten frustreert regelmatig centrale beleidsvoornemens niet alleen op het gebied van bouwregelgeving, maar ook op het gebied van de ruimtelijke ordening. De professionele bouwers zien de bouwleges als een verkapte belasting. De toegevoegde waarde van het BWT is in hun ogen beperkt.

De minder professionele bouwer gaat er echter nog steeds van uit, dat de controle van BWT ook betekent dat het project voldoet aan de vigerende regelgeving. Het feit, dat er in verhouding veel meer minder-professionele aanvragers zich aandienen bij het BWT dan

professionele is naar mijn oordeel ook de achtergrond van de optimistische inschatting (NIPO, 2000) van hun kennis door de ambtenaren BWT.

4.8 Conclusies

Uit de onderzoeken kunnen met betrekking tot de procedures en de kwaliteit van de plantoets en de uitvoeringscontrole de volgende conclusies worden getrokken.

De procedures worden over het algemeen binnen de gestelde termijnen afgehandeld. Dit wordt bereikt door een *vooroverleg* te organiseren, waardoor wordt bereikt dat de aanvragen “vergunningsrijp” worden ingediend.

De meeste gemeenten gebruiken een registratiesysteem om (het tijdpad van) de procedures te bewaken. Op welke wijze de procedure wordt ingevuld, zoals welke stukken worden ingediend, welke controles worden uitgevoerd en wat zijn de resultaten van deze controles, welke andere dossiers zijn geraadpleegd, wordt echter nauwelijks vastgelegd.

De dossiervorming is gebrekkig, waardoor zowel het eerste- als tweedelijns toezicht wordt bemoeilijkt.

De deskundigheid van de actoren is beperkt. Slechts enkele ambtenaren en medewerkers van grotere architectenbureaus beschikken over de vereiste kennis volgens de respondenten.

De kwaliteit van de toetsen zijn onvoldoende. Er wordt niet deskundig getoetst en er wordt niet compleet getoetst.

De transparantie van de vergunningverlening en de handhaving is onvoldoende. Dit wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van vaste controlesystemen en het vastleggen van de bevindingen.

In het cliëntenonderzoek is gevraagd naar meningen van actoren. De respondenten zijn van mening dat de technische plantoets en de uitvoeringscontroles uitgevoerd kunnen worden door gespecialiseerde bureaus en dat de gemiddelde kwaliteit dan zal toenemen. De respondenten verwachten op termijn dat de overheid een deel van de huidige taken van BWT zal privatiseren. De respondenten van het cliëntenonderzoek zijn van mening dat de legeskosten niet in verhouding staan met de werkzaamheden die voor deze kosten worden verricht.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het Bouw- en Woningtoezicht niet de werkzaamheden uitvoert waartoe zij wettelijk verplicht zijn. De toegevoegde waarde van het BWT is zeer beperkt, want ondanks de gebrekkige plantoetsing en handhaving is de kwaliteit van de bouw volgens de Inspectie Volkshuisvesting niet in ernstige mate in het geding. De (leges) kosten voor de bouwvergunning en de controle op de verleende vergunning zijn hoog.

Uit de analyse blijkt, dat de voorwaarden voor een goed implementatieproces niet aanwezig waren bij de start van het gebruik van de nieuwe regelgeving. Wellicht dat het implementatieproces sneller was verlopen, wanneer de ambtenaren BWT vanaf het eerste begin een strakker beleid hadden gevoerd, bijvoorbeeld door de indieningsvereisten strikt te hanteren. De actoren vertonen een strategisch gedrag, dat afbreuk doet aan de beleidsdoelstellingen. Het gevoerde klantvriendelijke beleid van BWT heeft er toe geleid, dat acht jaar na de invoering van de nieuwe regelgeving nog steeds vele actoren de noodzakelijke kennis ontberen. De roep om aanpassingen, die inmiddels heeft geleid tot plannen voor een andere lay-out van de regelgeving (de zogenaamde conversie), zou veel

sneller zijn verstomd. De vraag dringt zich op, wanneer de voorwaarden voor een goede implementatie opnieuw niet worden ingevuld, of welke aanpassing dan ook werkelijk tot verbeteringen leidt.

De geraadpleegde actoren zijn van mening dat privatiseren van de plantoets en de uitvoeringscontrole goed mogelijk is en dat dat de kwaliteit ten goede zal komen. In hoofdstuk 3 is aangegeven wat de kosten van de geprivatiseerde plantoets en uitvoeringscontrole voor projecten van enige omvang lager zullen zijn. In hoofdstuk 5 worden de mogelijkheden voor een andere opzet van het Bouw- en Woningtoezicht uitgewerkt.

De onderzoeksvraag 1, namelijk “wat is de kwaliteit van de door BWT geleverde diensten(technische controles)”is hiermee beantwoord.

Hoofdstuk 5 Bouw en Woningtoezicht nieuwe stijl

5.1 Inleiding

In Hoofdstuk drie is uitgewerkt op welke manier het huidige BWT is georganiseerd en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Geconcludeerd is dat de activiteiten voornamelijk op het afwerken van de procedures zijn gericht. De tijd, die daaraan besteed wordt, is afgezet tegen de beschikbare legeskosten. De legeskosten staan niet in verhouding tot de gemiddelde tijd die aan een bouwaanvraag en aan de handhaving daarvan wordt besteed. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van een aantal onderzoeken naar de kwaliteit van het huidige BWT gepresenteerd. De conclusies zijn dat de kwaliteit van zowel de technische plantoets als de uitvoeringscontrole (handhaving) onvoldoende is. Deze bevindingen zijn voor alle partijen onbevredigend, daarom wordt er gezocht naar een andere en betere inrichting van het Bouw- en Woningtoezicht. In dit hoofdstuk wordt een andere opzet voor het BWT uitgewerkt, daarbij is ook gekeken naar de inrichting van het BWT in de ons omringende landen. Op welke wijze hebben zij de vergelijkbare problemen opgelost.

In paragraaf 5.2 wordt de huidige werkwijze van het BWT geanalyseerd. Om ideeën op te doen wordt daarna in 5.3 het bouwtoezicht in de ons omringende landen behandeld. Deze paragraaf is toegevoegd om aan te geven dat de voorstellen voor een BWT nieuwe stijl niet zo bijzonder zijn, wanneer deze voorstellen worden vergeleken met het bouwtoezicht in Engeland, Noorwegen, Zweden, Duitsland, Frankrijk en België.

In paragraaf 5.4 wordt een verschuiving van ‘monitoring’ naar ‘bondingscosts’ uitgewerkt. Concreet betekent dit, dat de ideeën voor een nieuwe inrichting van het bouwtoezicht zullen leiden tot een andere kostenverdeling in de transactiekosten. De monitoring kosten worden verschoven van het publieke naar het private domein of verschuiven naar de bonding-kosten van de bouwer. Dit laatste zal het geval zijn wanneer zelfcontrole wordt gehonoreerd.

In deze paragraaf wordt aangegeven welke onderdelen van de taak van het huidige BWT kunnen door private partijen worden uitgevoerd en welke taken niet. De verschillende mogelijkheden worden geanalyseerd. Ook worden de voorwaarden, noodzakelijk voor de legitimiteit, die aan deze verschuiving moeten worden verbonden besproken.

In paragraaf 5.5 wordt het implementatie traject besproken. De noodzakelijke opleidingsinfrastructuur wordt uiteengezet. Het implementeren van nieuwe regelgeving blijkt tot nu toe in de Nederlandse (en buitenlandse) praktijk een moeizaam en langdurig proces te zijn. Het geschetste traject geeft mogelijkheden voor verbetering.

In paragraaf 5.6 worden de conclusies uit dit hoofdstuk verzameld.

5.2 Van ‘monitoring costs’ naar ‘bonding costs’

In de huidige praktijk worden nieuwbouwplannen (maar ook de grotere renovatieplannen) door architectenbureaus ontwikkeld. Voor kleine verbouwingen (dakkapellen, uitbouwen e.d.) wordt vaak geen architect ingeschakeld, maar regelt het bouwbedrijf de bouwaanvraag zelf. De architect, maar natuurlijk ook het aanvragend bouwbedrijf, doet dat aan de hand van een door de opdrachtgever ontwikkeld programma van eisen (PVE). Dit programma van eisen houdt altijd in dat het plan moet voldoen aan de vigerende regelgeving.

In veel architectenbureaus wordt het ontwerpen en bouwkundig uitwerken door verschillende medewerkers uitgevoerd. De ontwerper (architect) maakt schetsen van vooral de gevels, in de regel worden er ook nog schetsmatige plattegronden bij gemaakt. Dit schetsontwerp wordt besproken met de opdrachtgever. Het schetsontwerp wordt daarna uitgewerkt door een bouwkundig tekenaar. In de grotere bureaus worden de tekenaars aangestuurd door een projectleider. Een projectleider controleert de tekeningen en gaat na of het project voldoet aan de regelgeving. De projectleider bespreekt het project in het zogenaamde 'vooroverleg' met BWT.

Voordat het Bouwbesluit van kracht wordt was dit (voor)overleg noodzakelijk, omdat iedere gemeente op eigen wijze de bouwregelgeving interpreteerde, (of kon interpreteren). Ook een gesprek met de brandweer behoorde tot dit vaste overleg. Met de huidige uniforme bouwregelgeving hoeft er in principe geen (voor)overleg plaats te vinden. Toch wordt dat nog wel gedaan, deels vanuit gewoonte en onzekerheid, deels om na te gaan welke welstandseisen er zijn. Het welstandstoezicht is in de meeste gemeenten niet doorzichtig, slechts enkele gemeenten hebben een toetsbaar en dus transparant welstandsbeleid ontwikkeld. Staatssecretaris Remkes heeft overigens aangekondigd, dat het welstandstoezicht uit de 'achterkamertjessfeer' weg moet.

Het vooroverleg wordt door BWT gebruikt om aanvragen voor een bouwvergunning "vergunningsrijp" ingediend te krijgen. Dat betekent dat alle stukken conform het Bouwbesluit zijn uitgewerkt en dat berekeningen en attesten (kwaliteitscertificaten) er bijgevoegd worden. Toch kan vooroverleg een functie hebben, wanneer het gaat om 'gelijkwaardige' oplossingen. Gelijkwaardige oplossingen dienen gemotiveerd te worden en BWT dient deze oplossingen vast te leggen in de vergunning. Daarmee is ook de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid geregeld, mits deze oplossing ook correct wordt uitgevoerd. Ook een afspraak met de brandweer wordt bijna altijd gemaakt om de brandveiligheid door te spreken. Voor woningbouwprojecten is ook dat formeel niet nodig, voor utilitaire projecten beschikt de brandweer (als adviseur van BWT) nog over enige beleidsvrijheid.

De grotere architectenbureaus beschikken vaak zelf over de nodige expertise met betrekking tot het Bouwbesluit. De meeste gebruiks- en veiligheidseisen en enkele gezondheidseisen worden in de regel goed uitgewerkt. Moeilijker zijn de meest bouwfysische eisen (gezondheidseisen), zoals geluid, vocht en ventilatie en de energiezuinigheidseisen. De projectontwikkelaars zijn aansprakelijk voor het opleveren van woningen en utilitaire gebouwen conform de vigerende bouwregelgeving. Het afgeven van de bouwvergunning betekent niet dat het project voldoet. BWT neemt geen verantwoordelijkheid over. Dat geldt ook voor de uitvoeringscontrole.

Wanneer de klant (koper) bij of na de oplevering constateert dat het project niet voldoet aan de (bouw)regelgeving dan is de projectontwikkelaar aansprakelijk. De projectontwikkelaar zal proberen deze aansprakelijkheid onder te brengen bij de aannemer of bij de architect. De aannemer behoort vaak tot hetzelfde concern en de architect heeft in zijn algemene voorwaarden zijn aansprakelijkheid sterk beperkt. Daarom probeert de projectontwikkelaar extra zekerheden in te bouwen door tijdens het ontwerpproces de tekeningen te laten controleren (toetsen) door een gespecialiseerd adviesbureau. In de meeste situaties worden het VO (Voorlopig ontwerp, volgt op het schetsontwerp), het DO (definitief ontwerp) en de bestektekeningen gecontroleerd. Een controleproces van grof naar fijn, een belangrijk voordeel hierbij is dat fouten in de tekeningen zo snel mogelijk worden opgespoord, zodat de kosten voor het wijzigen beperkt blijven. Deze controles worden vaak ingepast in het advieswerk dat door deze bureaus wordt verricht. Belangrijk daarbij is dat de adviseur iemand anders moet zijn dan de toetsers. Om hier helemaal zeker van te zijn worden voor het advies- en controle-(toets)werk verschillende bureaus aangezocht.

Naast het controlewerk door een adviesbureau is er ook nog een verzekeringsmaatschappij, die een toets uitvoert. Veel koopwoningen worden gebouwd onder de zogenaamde G.I.W.-garantie (G.I.W. staat voor Garantie Instituut Woningbouw). Dit garantiecertificaat omvat twee belangrijke onderdelen, namelijk een zogenaamde afbouwgarantie en een arbitrageregeling. De afbouwgarantie houdt in, dat wanneer een aannemer failliet gaat, de woning wordt afgebouwd binnen de aanneemsom. De arbitrageregeling houdt in, dat kopers die ontevreden zijn over de geleverd kwaliteit, een “bindend advies” kunnen aanvragen. Indien de koper gelijk heeft, wordt de aannemer verplicht het gebrek te herstellen.

Het G.I.W. kent momenteel vier aangesloten organisaties, die de facto het certificaat afgeven. In principe zijn dat dus verzekeringsmaatschappijen. Eén van deze vier, namelijk Woningborg (Gouda), controleert de tekeningen voorafgaand aan de acceptatie. De anderen drie organisaties gaan minder ver maar zijn selectiever bij het aangaan van een relatie met een bouwster. Deze organisaties leggen de controleverantwoordelijkheid neer bij de bouwster (aanvrager van het certificaat). De kosten voor het G.I.W. certificaat bij deze organisaties zijn dan ook lager. Ook hier dus een verschuiving van ‘monitoring’ -naar ‘bonding costs’. Woningborg voert overigens op verzoek ook controles (en metingen) tijdens de uitvoering uit.

Het is dus een logisch gevolg dat er in Nederland een situatie is ontstaan, waarbij veel projecten drie of vier maal getoetst worden. De oorzaak hiervan is dat de BWT-controle geen complete plantoets en uitvoeringscontrole betreft en ook, omdat BWT geen verantwoordelijkheid neemt voor een correct uitgevoerde plantoets en uitvoeringscontrole. In de praktijk komt het voor dat er viermaal getoetst wordt, namelijk: de interne toets bij het architecten, de toets door het gespecialiseerde adviesbureau, de ‘Woningborgtoets’ en de BWT-toets. Overigens zijn de kosten van deze laatste toets het hoogst. De kosten bij het architectenbureau zijn onderdeel van het honorarium (Bouwbesluitberekeningen worden overigens steeds meer zichtbaar gemaakt in de offerte van de architect), de kosten voor Woningborg zijn opgenomen in de kosten van het garantiecertificaat. De controle op de uitvoering wordt bij professionele opdrachtgevers (beheerders zoals woningbouwverenigingen) door opzichters en directievoerders uitgevoerd. Bij koopwoningen gebeurt dat niet, daar moet de koper vertrouwen op het kwaliteitssysteem van de aannemer.

In het overzicht op pagina 65 is de huidige situatie gevisualiseerd (figuur 16). De kosten voor de aanvrager zijn ondergebracht onder het ‘kopje’ bonding-costs. De monitoring-costs zijn onderverdeeld in privaat en publiek. De controle door het garantie-instituut (de eerder genoemde verzekeringsmaatschappij) is niet ondergebracht bij de bonding-costs, omdat deze kosten niet door de aanvrager zelf worden ingekocht, maar worden opgelegd. De private toets door de verzekeringsmaatschappij zal natuurlijk ook kunnen vervallen als de kwaliteit van de aanvraag op een ander manier wordt gewaarborgd. Een andere optie zou kunnen zijn, dat de verzekeringsmaatschappij de publieke toets overneemt.

Deze optie zal gezien het geringe aantal verzekeringsmaatschappijen, die deze toets uitvoeren (alleen Woningborg) voor de overheid niet aantrekkelijk zijn, omdat dit leidt tot monopolisme en gebrek aan marktwerking en voor de bouw is deze optie niet aantrekkelijk omdat er geen synergievoordelen te behalen zijn en omdat voor hen ook hier marktwerking ontbreekt.

<u>Plantoets</u>	Bonding costs	Monitoring costs	
		privaat	publiek
Kosten aanvraag	☐		
Controle door adviesbureau	☐		
Controle door garantie instituut		☐	
Controle door BWT			☐
<u>Uitvoeringscontrole</u>			
• Kwaliteitscontrole door eigencontroleurs of door adviesbureau	☐		
• Kwaliteitscontrole door opzichter opdrachtgever		☐	
• Controle bouwvergunning door BWT			☐

figuur 16. Overzicht bonding- en monitoring costs

In praktijk valt overigens waar te nemen dat kopers eigen opzichters inhuren, vaak via Vereniging Eigen Huis (Amersfoort). Wanneer kan worden volstaan met één technische plantoets en één serie objectieve praktijkcontroles dan wordt het controle systeem goedkoper en gemiddeld beter. Goedkoper omdat niet drie of vier toetsen worden uitgevoerd, gemiddeld beter omdat alle toetsen door gespecialiseerde bureaus worden uitgevoerd. Deze bureaus zullen verplicht een beroepsaansprakelijkheidsverzekering moeten afsluiten, vanwege de zware verantwoordelijkheid die op hun werk rust. Bureaus die teveel fouten maken prijzen zich vanzelf uit de markt, omdat verzekeringsmaatschappijen hun premies zullen differentiëren naar gelang het aantal claims.

Door een groot deel van de taak van BWT onder voorwaarden over te dragen aan private partijen, worden de monitoring costs voor de overheid lager, maar de bonding costs voor de 'bouwers' hoger, omdat zij verplicht worden aan te tonen dat hun plan voldoet aan de regelgeving en dat het project uitgevoerd wordt conform de verleende bouwvergunning.

5.3 Vergelijking met het buitenland

In de dissertatie van Visscher (1999) is een overzicht opgenomen van het functioneren van het BWT in de ons omringende landen. Een beperkte samenvatting:

Engeland

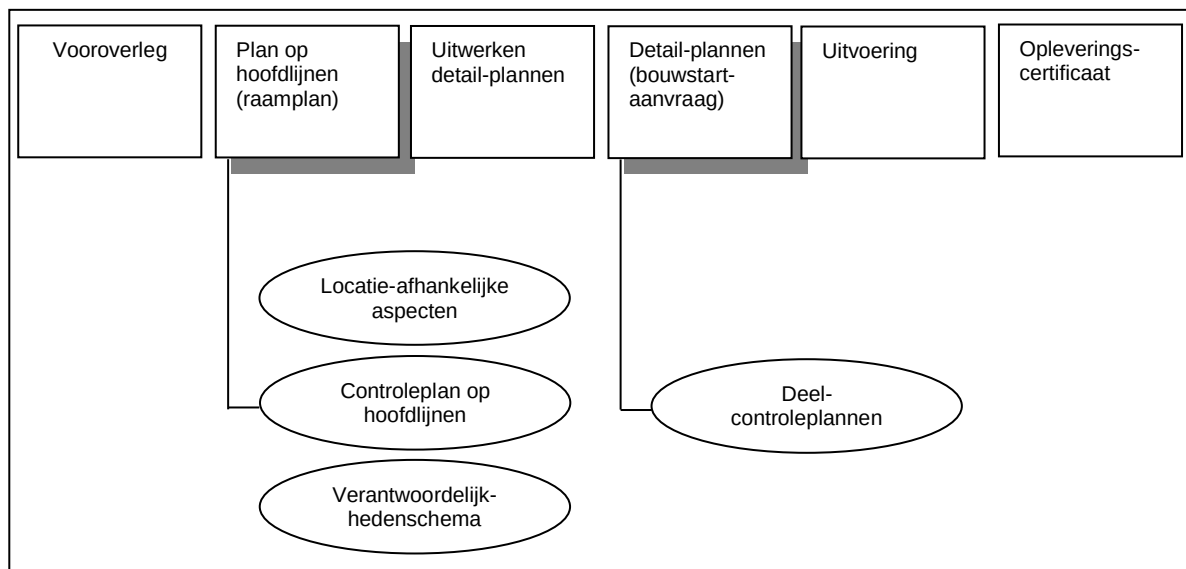
In Engeland heeft de opdrachtgever de keuze om gebruik te maken van de diensten van het BWT of van bureaus of individuen die zijn erkend als 'Approved Inspector'. Deze laatste mogen een vergunning afgeven voor de technische aspecten.

De vergunningen worden afgegeven door de staatssecretaris of door een door hem aangewezen instantie. De Approval Inspector voert ook toezicht uit. Als er niet gebouwd wordt volgens de voorschriften dan moet de inspecteur dit melden aan het gemeentelijk BWT, die de handhavingplicht heeft. Wanneer de opdrachtgever kiest voor een Approval Inspector dan wordt deze door de opdrachtgever betaald, hij is dan geen leges aan de lokale overheid verschuldigd.

Noorwegen

Sinds kort ligt in Noorwegen de verantwoordelijkheid voor de technische controles bij de opdrachtgever. Ontwerpers, adviseurs en aannemers kunnen zelf met behulp van kwaliteitszorg- en controlesystemen controles uitoefenen op de publieke technische bouwvoorschriften. Daarnaast is er een taak weggelegd voor erkende, onafhankelijke controlebureaus. De wijze waarop in Noorwegen de bouwvergunningprocedure is georganiseerd past zeer goed binnen de kwaliteitszorgsystemen van ontwerpers, ingenieursbureaus en aannemers.

Ook de overgangen van ontwerp naar uitvoering en van uitvoering naar gebruik zijn strak gereguleerd. (zie afbeelding). Op deze wijze worden de transactiekosten geminimaliseerd.



Afbeelding 17: Noorse bouwvergunningsprocedure

BRON: Bouwtoezicht en kwaliteitszorg (Visscher, 1999)

Het opleveringscertificaat kan de basis zijn voor het afsluiten van verzekeringen en het leveren van garanties.

Zweden

Ook in Zweden is de bouwregelgeving aangepast (1995). In Zweden wordt een vergelijkbaar model als dat van Noorwegen gehanteerd. In Zweden wordt voor elk plan een 'kwaliteitszorg supervisor' (quality assurance supervisor) door de opdrachtgever aangewezen. Deze functionaris coördineert de controles en onderhoudt de contacten met het gemeentelijk BWT. In een consultatieve vergadering met het BWT worden de planning van de uitvoering, de methodes van controle en inspectie om aan te tonen dat het onderhavige project zal voldoen aan de publieke voorschriften, vastgelegd. Ook hier wordt de bouw afgesloten met een opleveringscertificaat ('slutbevis'). De eindinspectie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke controleur.

Duitsland

In Duitsland is het toezicht op het bouwen kortgeleden in beweging gekomen. Voor kleine bouwprojecten is het systeem van zelfcontrole ingevoerd. De ontwerper moet verklaren dat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet. Een professionele architect of ingenieur met minstens twee jaar ervaring als bouwconstructie ingenieur, moet aantonen dat aan de voorschriften met betrekking tot stabiliteit, geluids- en warmte-isolatie wordt voldaan.

Frankrijk

In Frankrijk speelt het Burgerlijk Wetboek een grote rol, daarom wijkt het BWT in dat land sterk af.

De actoren in het bouwproces hebben een eigen duidelijke verantwoordelijkheid (taken zijn afgebakend). Er is daartoe een aansprakelijkheidssysteem met verplichte verzekeringen opgezet. Deze aansprakelijkheid geldt voor tien jaar. BWT voert steeds een beperkte inspectie uit en dan nog voornamelijk op de planning.

Het feitelijke toezicht op de bouw wordt uitgevoerd door particuliere bureaus. Deze bureaus moeten zijn erkend. Verzekeraars eisen dat een controlebureau wordt ingeschakeld, ook financieringsinstellingen stellen deze bureaus verplicht. Sinds 1978 is de rol van de controlebureaus ook wettelijk vastgelegd.

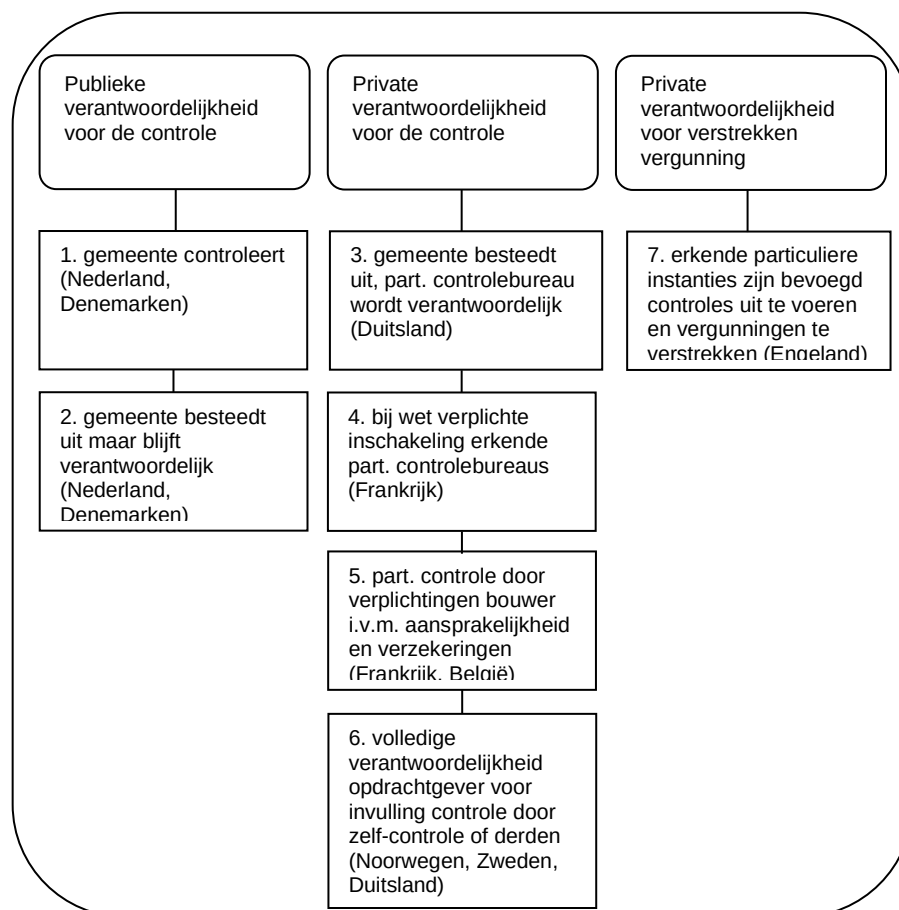
België

Het Belgische systeem lijkt veel op het Franse systeem, omdat de basis wetgeving op die van Frankrijk lijkt. Er zijn echter enkele belangrijke verschillen. De aansprakelijkheid is in Frankrijk beter geregeld en het inschakelen van particuliere bureaus is in sommige gevallen verplicht. Ook bestaat in Frankrijk op nationaal niveau een uitgebreid stelsel van technische bouwvoorschriften.

In België is 'zelfcontrole' van groot belang, voornamelijk vanwege de aansprakelijkheidswetgeving zullen de opdrachtgever en aannemer moeten kunnen aantonen dat wordt voldaan aan de voorschriften. Ook hier is de architect en de aannemer volgens het Burgerlijk wetboek 10 jaar aansprakelijk. In België heeft de architect een bijzondere positie, in het bouwproces. De architect is namelijk ook verantwoordelijk voor controle op de uitvoering van het werk. In theorie is de architect ook verantwoordelijk voor de constructie, in de praktijk is die overgedragen aan de constructeur. Sinds 1987 is de architect verplicht zich te verzekeren tegen de 10-jarige garantieplicht.

Conclusie:

In de ons omringende landen zijn er verschillende vormen van particulier bouwtoezicht. In bijgaand overzicht (figuur) zijn de verschillende typen bouwtoezicht verzameld. Vooral het Noorse systeem past goed bij de kwaliteitszorgsystemen die bedrijven en bureaus hebben geïmplementeerd in hun bedrijfsvoering. Visscher stelt in zijn dissertatie dat door schaalvergroting en efficiënte bedrijfsvoering van gespecialiseerde controle bureaus (onder druk van de concurrentie) er mogelijkheden zijn om de (transactie) kosten te drukken. De mate van zekerheid die geboden wordt over de gerealiseerde kwaliteit kan voordelen opleveren voor het eenvoudiger verstrekken van garanties of het verlagen van eventuele verzekeringspremies (einde citaat).



Afbeelding 18: Organisatie bouwtoezicht in verschillende landen

Bron : Bouwtoezicht en kwaliteitszorg (Visscher, 1999)

In afbeelding 19 is voor de verschillende buitenlandse situaties de indeling tussen de bonding- en monitoring costs aangegeven. Opvallend is, dat in de meeste situaties de publieke betrokkenheid beperkt is voor zover het de technische controles betreft. Voor de engelse situaties moet opgemerkt worden, dat de opdrachtgever de keus heeft tussen een privaat bureau of het gemeentelijk bouwtoezicht. Ook bijzonder in de engelse situatie is, dat ook de vergunning door een privaat bureau mag worden afgegeven.

	Bonding costs	Monitoring costs	
		privaat	publiek
<u>Denemarken</u> A. gemeente controleert B. gemeente besteedt uit, maar blijft verantwoordelijk			☐ ☐
<u>Duitsland</u> gemeente besteedt uit, part. controle bureau wordt verantwoordelijk		☐	
<u>Frankrijk/België</u> A. bij wet verplichte inscha- keling erkende particuliere bureaus (alleen Fr) B. particuliere controle door verplichtingen bouwer i.v.m. aansprakelijkheid en verzekeringen		☐ ☐	
<u>Noorwegen, Zweden,</u> <u>Duitsland</u> volledige verantwoordelijkheid opdrachtgever voor invulling controle door zelfcontrole ¹ of derden ²	optie 1 ☐	optie 2 ☐	
<u>Engeland</u> erkende particuliere instanties zijn bevoegd controles uit te voeren en vergunningen te verstrekken		☐	

Figuur 19 : Indeling tussen bonding- en monitoring costs buitenlandse situaties

5.4 Bouw- en Woningtoezicht in de toekomst

Het door de overheid ingestelde bouwtoezicht functioneert niet zoals het moet zijn. De wettelijke taken worden niet of onvoldoende ingevuld. Als oorzaak wordt aangegeven een gebrek aan capaciteit. Ook is de organisatie van het BWT zwak en door het niet kunnen overnemen van verantwoordelijkheden door het BWT, worden een aantal activiteiten dubbel of drie keer uitgevoerd. De invloed van het BWT is ook niet groot, veel bestuurders zien handhaving niet als prioriteit. Alleen bij grote calamiteiten is er aandacht en worden (tijdelijk) maatregelen getroffen. Het wettelijke kader kan verbeterd worden en zal ook verbeterd moeten worden, zoals in het Inspectierapport wordt aangekondigd. Geautomatiseerde behandelingssystemen waarin naast de procedure ook de kwaliteit (omvang en inhoud) van de plantoets en de uitvoeringscontrole wordt vastgelegd kunnen tot grote verbeteringen leiden. Ook kan BWT taken uitbesteden aan adviesbureaus en dat gebeurt ook steeds meer.

De capaciteit van het BWT hoeft dan niet afgestemd te zijn op de pieken in het aanbod. Het dubbele werk blijft dan echter aanwezig en ook de huidige onvoldoende transparantie is dan nog niet opgelost.

In bijgaand rekenvoorbeeld is uitgewerkt wat de capaciteit (formatieplaatsen) zou moeten zijn als de gemiddelde tijdsbesteding uit het NIPO-onderzoek en de tijdsbesteding door een adviesbureau zou worden aangehouden.

Rekenvoorbeeld Noodzakelijk capaciteit

In Maarssen zijn er in 1999 522 bouwaanvragen en 186 meldingen ingediend. Stel dat alle meldingen en 90% van de bouwaanvragen projecten zijn kleiner dan 1 miljoen (categorie A), 8% tussen 1 en 5 miljoen (categorie B) en 2% boven de 5 miljoen (categorie C). Welke capaciteit hoort er dan bij hantering van deze gegevens. Tot 1 miljoen wordt er gemiddeld (8,7 + 5,6): 14,3 uur besteed, afgerond 16 uur (2 dagen), tussen 1 en 5 miljoen gemiddeld 34,9 uur (5 dagen) en boven 5 miljoen 49,5 uur (afgerond 6 dagen) – (bron: NIPO, 2000). Ik kom dan tot het volgende tijdsbeslag:

Cat. A:	186 + 90% van 522 (470)	x 2 dagen =	1.312
Cat. B:	186 + 8% van 522 (42)	x 5 dagen =	210
Cat. C:	186 + 2% van 522 (10)	x 6 dagen =	60
			<u>1.582 dagen</u>

Uitgaande van ca. 200 dagen per medewerker, zijn er in Maarssen 8 geroutineerde medewerkers noodzakelijk (er zijn er overigens 6). Overigens zullen adviesbureaus voor de categorieën B en C, tussen de 12 en 15 dagen (inclusief metingen) nodig hebben (op basis van de omschrijving in hoofdstuk drie). Wanneer deze bestedingen zouden worden aangehouden dan zou het BTW in Maarssen minimaal 10 geroutineerde technische medewerkers nodig hebben

Opmerking 1: -200 dagen beschikbaar per medewerker is hoog.

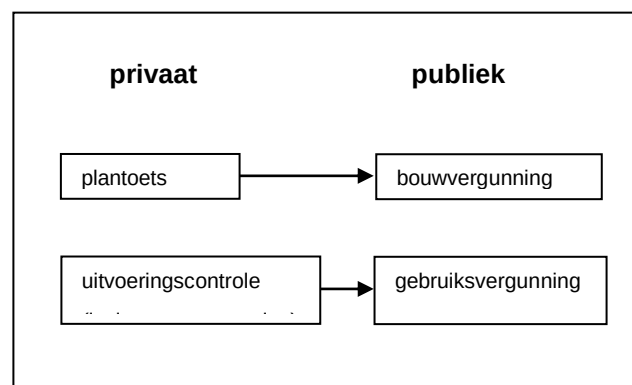
Opmerking 2: Op basis van de gegevens van de Gemeente Maarssen over 1999.

De grote invloed van bestuurders op het BWT kan verminderd worden door het BWT regionaal op te zetten, bijvoorbeeld analoog aan de politieregio's.

Toch zijn de mogelijkheden om de kwaliteit van het BWT te verbeteren beperkt. De tucht van de markt ontbreekt natuurlijk, waardoor er altijd achterstanden zijn ten opzichte van bijvoorbeeld private adviesbureaus, die in concurrentie hun diensten moeten aanbieden. Ook de flexibiliteit is beperkt, BWT'n hebben een vast aantal formatieplaatsen en medewerkers zijn nu eenmaal beperkt inzetbaar en kunnen niet aan andere afdelingen uitgeleend worden. Bij te weinig of te veel aanbod ontstaan dus spanningen. Bouwen is zeer conjunctuur gevoelig, pieken en dalen komen dus voor. Het is voor de gemeente lastig daar steeds bezetting op aan te passen.

Een rigoureuze oplossing is de technische plantoets en uitvoeringscontrole (handhaving) te privatiseren. Betrouwbare private partijen voeren dan deze werkzaamheden uit en op basis van aangeleverde stukken worden dan de vergunningen (zie figuur 20) verstrekt. BWT dient altijd een controle uit te voeren om vast te stellen of de noodzakelijke stukken aanwezig zijn. Indien deze stukken ontbreken mag de vergunning niet afgegeven worden. Private partijen kunnen mijns inziens niet de vergunningen verstrekken.

Op basis van de plantoets kan de bouwvergunning verleend worden en op basis van het rapport uitvoeringscontrole de gebruiksvergunning. Dit laatste wellicht met een opleveringsinspectie door de brandweer. In figuur 20 is het onderscheid tussen publiek en privaat gevisualiseerd. Het verlenen van de genoemde vergunningen zijn gebonden beslissingen. Er moet gecontroleerd worden of de toets of de controle aanwezig is, er zal moeten worden nagegaan of deze toets en controle aan de vastgestelde vormvereisten voldoen en nagegaan moet worden of het bureau gerechtigd is deze toets en/of controles uit te voeren.



Figuur 20

Bouw- en Woningtoezicht blijft dan verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunning, de afstemmingen met andere wetgeving (dossiers), de communicatie met de burgers en de handhaving van de kwaliteit van de bestaande bouw. Ook het welstandstoezicht is niet te privatiseren, maar wel transparanter te maken. BWT kan door het vrijkomen van capaciteit meewerken aan het opzetten en handhaven van welstands- en ruimtelijke orderingsbeleid (kwaliteit gebouwde omgeving) en kan actief (preventief) de bestaande voorraad benaderen en nagaan of burgers nog in veilige en gezonde gebouwen wonen en werken. In figuur 21 is een overzicht gegeven van de te privatiseren activiteiten en activiteiten, die mijns inziens niet geprivatiseerd moeten worden.

wel:	
•	technische plantoets
•	uitvoeringscontrole
niet:	
•	vergunningverlening
•	coördinatie met andere regelgeving
•	welstand
•	communicatie met burgers
•	aanschrijven (bestaande

Figuur 21

Door deze aanpassingen blijft het noodzakelijk legitieme karakter aanwezig, mits de voorwaarden voor de private partijen die de plantoets en de uitvoeringscontrole gaan uitvoeren ook waarborgen voor kwaliteit, objectiviteit en transparantie bevatten.

Privatiseringsmogelijkheden

Het aantal mogelijkheden is groot, geprobeerd zal worden de voordelen en nadelen van de verschillende opties in beeld te brengen.

Een aantal voor de hand liggende mogelijkheden zijn:

1. Plantoetsing en uitvoeringscontrole door gespecialiseerde gecertificeerde bureaus.
2. Plantoetsing door gecertificeerde architectenbureaus en uitvoeringscontrole door gecertificeerde bouwbedrijven. De kwaliteitssystemen worden door een onafhankelijk bureau bewaakt.
3. Tussenvormen van deze twee opties.

De eerste optie is voor de hand liggend, omdat een aantal bureaus de plantoets nu al uitvoeren, eerder is uitgelegd wat de beweegredenen hiervoor zijn. Uitvoeringscontrole is sterk in opkomst. Er zijn vele bureaus op de markt die directievoering en/of toezicht aanbieden. De traditionele vormen van toezicht (dagelijks opzichter) worden echter verlaten, want er wordt nu meer op hoofdlijnen gecontroleerd en op kritieke momenten en onderdelen in en van het bouwproces. Ook zijn de opdrachtgevers niet alleen meer de professionele beheerders, maar ook de projectontwikkelaars en de bouwers huren tegenwoordig inspecteurs in. De achtergrond van deze beweging is efficiency verbetering en de behoefte aan overzicht. Efficiency verbetering treedt op, omdat niet gedurende het gehele proces toezichthouders op de bouw aanwezig zijn. Voorwaarde is wel dat op basis van een risicoanalyse de controlemomenten en controleplaatsen van tevoren moeten worden vastgelegd.

De controlebezoeken worden normaliter gerapporteerd aan het bouwplaatsmanagement en aan de directie van het bedrijf of aan de projectontwikkelaar. Geprobeerd moet worden altijd preventief te werken door bij de start van een activiteit een controle uit te voeren. Opdrachtgevers vragen bij de oplevering ook steeds meer om prestatiemetingen. Wordt bijvoorbeeld de gevraagde geluidsisolatie werkelijk gerealiseerd? Het motte 'meten is weten' geeft inzicht in de gerealiseerde kwaliteit.

De technische mogelijkheden om plantoets en uitvoeringscontrole te privatiseren zijn dus aanwezig. Wel zal moeten worden afgesproken op welke wijze de plantoets en de uitvoeringscontrole moet worden uitgevoerd en op welke manier moet worden vastgelegd. Bureaus die dit werk willen uitvoeren moeten gecertificeerd zijn, daarmee wordt bereikt dat procedures/werkwijzen worden vastgelegd en navolgbaar zijn. Ook goede dossiervorming is hiermee geregeld. Certificeren is echter niet genoeg, ook de kwaliteit van de toets of controle moet worden vastgelegd. De kwaliteit van de toets of controle is afhankelijk van het niveau van de toetser of controleur. Dit niveau zal ook moeten worden vastgelegd. Wellicht dat een bureaucertificaat in combinatie met enkele gediplomeerde toetsers en controleurs de voorwaarden voor een vergunning moeten zijn.

Overigens is het de vraag of de huidige bureaus de noodzakelijke capaciteit op korte termijn kunnen leveren. Een overgangsperiode is daarom noodzakelijk.

Beantwoording onderzoeksvragen.

De kosten voor deze optie zijn in rekentransactievoorbeeld uitgewerkt in hoofdstuk 3.

De tweede optie is uitgebreid onderzocht door Visscher (1999). Zelfcontrole is de eerste voorwaarde voor kwalitatief goed werk. Toch blijken steeds weer 'vreemde ogen' nodig te zijn om voldoende kwaliteit te bereiken.

Steeds meer bouwers (vooral de grotere aannemers) schakelen kwaliteitscontroleurs in. De grotere bouwers hebben aparte controleurs in dienst, bij kleinere bouwers zijn het deeltijdfuncties. Toch worden er naast eigen mensen ook externe controleurs ingeschakeld. De reden daarvan is, dat de controle aan een uitgebreidere referentie wordt gekoppeld en daarnaast geldt ook hier weer 'vreemde ogen dwingen'. Ook kunnen met het controlebureau prijsafspraken worden gemaakt, voor de interne controleurs is dat lastiger.

Voor de grotere bouwers beschikken over kwaliteitssystemen, waarmee men de kwaliteit probeert te borgen. In Nederland zijn deze systemen veelal gecertificeerd op basis van NEN-ISO 9001. Ook veel leveranciers beschikken over systemen waarmee de kwaliteit wordt bewaakt. Gebruikelijk is dat zij hun producten leveren met een kwaliteitsverklaring.

Zoals eerder gesteld kan een bedrijf met een kwaliteitszorgsysteem nog steeds niet garanderen dat elk product voldoende kwaliteit bezit. De kans op een goed product is echter wel veel groter.

De kennis die nodig is om een plantoets of uitvoeringscontrole correct uit te voeren kan aanwezig zijn bij het bedrijf dat het werk ook daadwerkelijk uitvoert. Daarom dient naar mijn mening de mogelijkheid er te zijn, dat functionarissen bij architectenbureaus, constructeurs, bouwfysische bureaus en aannemers gemachtigd kunnen worden deze toetsen en controles uit te voeren. Voorwaarden daarbij zijn dat zij het (deel)diploma bouwregelgeving hebben behaald en dat er een overall-controle (steekproefsgewijs) plaatsvindt door een gecertificeerd gespecialiseerd bureau.

Het voordeel van deze werkwijze is dat de toetsen en controles voor een deel binnen het bedrijf plaatsvinden, waardoor een grote mate van efficiency wordt bereikt.

Het nadeel is dat de kans bestaat dat de kwaliteit van de controle onder druk komt te staan.

Beantwoording onderzoeksvragen.

De kosten voor optie 2 zijn moeilijk in te schatten. Elke onderneming dient voor zijn eigen specifieke situatie na te gaan of investeren in kwaliteitszorg en kennis om deze controles uit te voeren voldoende rendement oplevert.

De derde optie is een tussenvorm van de eerste optie (private 'monitoring costs') en de tweede optie (voornamelijk meer 'bonding costs'). Eén mogelijke invulling is het privatiseren van de plantoets en uit te laten voeren door een gecertificeerd specialiseert bureau. De uitvoeringscontrole kan door het gecertificeerde bouwbedrijf zelf uitgevoerd worden. Het controleplan dient dan bij de bouwaanvraag ingediend te worden. Na de oplevering wordt een kwaliteitsrapport ingediend bij de gemeente. In dit kwaliteitsverslag zijn de resultaten van de controles opgenomen en de gemeten prestaties van het gebouw. Een tweede mogelijke invulling is dat de plantoets door de gecertificeerde architect wordt uitgevoerd en de uitvoeringscontrole door een adviesbureau. De opdrachtgever schakelt dan zelf externe deskundigen in, zelfcontrole door de bouwer wordt in deze optie niet gehonoreerd.

Naar mijn mening kunnen deze systemen naast elkaar bestaan. Partijen die willen en kunnen investeren in (integrale) kwaliteitszorg en in het kwaliteitsniveau van hun medewerkers zullen voor de tweede optie kiezen. Zij besteden dus meer aan bonding costs. Partijen, die niet de mogelijkheden hebben om hierin te investeren of voor wie het economisch niet interessant is zelf toetsen en controles uit te voeren zijn dus meer geld kwijt aan monitoring costs.

In bijgaand overzicht (figuur 22) zijn voor de verschillende privatiseringsopties de bonding- en monitoring-costs gevisualiseerd. Wanneer deze figuur vergeleken wordt met de huidige situatie, dan valt direct op dat er dubbelingen in voorkomen. In optie 2 en in mogelijkheid 1 van optie 3 blijven de publieke monitoring-costs beperkt tot het controleren van een door de aanvrager in te dienen controleplan.

	Bonding costs	Monitoring costs	
		privaat	publiek
Optie 1 (gespecialiseerde bureaus)		■	
Optie 2 (zelfcontrole door architect, constructeur, bouwfysicus en bouwer)	■		●
Optie 3 Mogelijkheid 1 -plantoets gespecialiseerd bureau		■	
-uitvoeringscontrole intern	■		●
Mogelijkheid 2 -plantoets door architect, bouwfysicus	■		
-uitvoeringscontrole door gespecialiseerd bureau		■	

● = goedkeuring controleplan

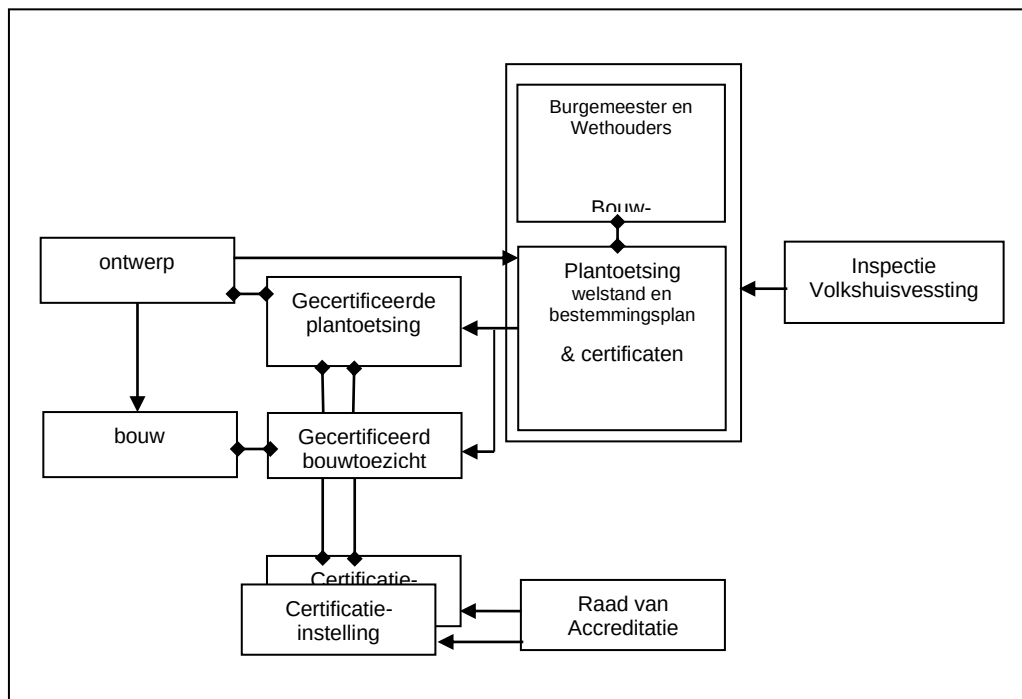
Figuur 22: Overzicht bonding- en monitoringscosts

Als afsluiting nog een opmerking over de meldingen en ‘kleine’ bouwvergunningen. Het grootste deel van de toetsingen en controles door BWT zijn m.i. relatief simpele projecten. Wellicht dat deze kleine projecten getoetst en gecontroleerd blijven worden door BWT (laat de keus aan de aanvrager!). Om de controletijd te beperken is echter een andere aanpak nodig. De belastingdienst is een goed voorbeeld voor het stroomlijnen van dit soort eenvoudige procedures. Het is mogelijk om een digitaal document te maken met daarin een zelftoets door de aanvrager. Deze aanvraag voorzien van de gedigitaliseerde tekeningen kan per e-mail ingediend worden. Een pilot-project kan duidelijkheid geven voor de eventuele complicaties.

Publieke verantwoording (legitimiteit)

In het voorafgaande is een aantal keren aandacht gevraagd voor legitimiteit, één van de voorwaarden (naast kwaliteit) voor privatisering.

Technisch gezien zal het privatiseren van het toetsen van het Bouwplan aan het Bouwbesluit tot een hogere kwaliteit van het Bouwplan leiden. Ook de verantwoordelijkheden zijn dan veel duidelijker geworden. De vraag is echter of de objectiviteit gewaarborgd is. Recent is namelijk gebleken dat veel adviesbureaus die zich met het milieu bezig houden, niet objectief zijn en het met de ‘waarheid’ niet zo nauw namen. Het spreekwoord “wie betaalt, die bepaalt!” werd erg letterlijk genomen. Een dergelijke situatie moet vermeden worden. Daarom zullen er eisen aan de toetsende bureaus moeten worden gesteld. Visscher en Meijer (1998 en 1999) onderzoeken of certificatie hiervoor geschikt is. De toetsende bureaus zouden dan een zogenaamd procescertificaat moeten aanvragen. Een certificaat wordt op basis van een nationale beoordelingsrichtlijn (BRL) verleend door een certificerende instelling (bijvoorbeeld KIWA, Norske Veritas e.d.).



Figuur 23:
Gecertificeerd technische toetsing en toezicht

Bron: Gecertificeerd Bouwtoezicht 1998

Deze certificerende instelling wordt weer geaccrediteerd door de Nederlandse Raad van Accreditatie (zie afbeelding bron). De BRL kan volgens Visscher (1999) gebaseerd zijn op de ISO-9000 normen, maar er kunnen ook specifieke procescertificaten worden opgesteld. Bedrijven die al een ISO-9000 certificaat bezitten, vinden een apart procescertificaat dubbel op en dus overbodig.

Leden van de ONRI (Organisatie van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs) en BNA (Bond Nederlandse Architecten) zijn vanaf 2001 ISO-9001 gecertificeerd. Het is overigens de vraag of het behalen van een procescertificaat wel voldoende garanties oplevert voor de kwaliteit van de daadwerkelijke toetsing. Kwaliteitszorgsystemen leiden tot kwaliteitsverbetering maar of deze kwaliteit voldoende is, is niet aantoonbaar met een ISO-9000 certificaat.

Daarom is naast een certificaat ook een diploma bouwregelgeving noodzakelijk voor de betrokken medewerkers. De overheid kan zonodig toezien op de kwaliteit van een dergelijke PHBO-opleiding. Figuur 2 dient dan uitgebreid te worden met opleidingen. Gecertificeerde bureaus dienen gediplomeerde toetsers en controleurs in dienst te hebben, voordat zij gerechtigd zijn plantoetsen en uitvoeringscontroles uit te voeren. Zonodig kan de certificatie-instelling dit onderdeel toetsen. Een voorwaarde voor een gecertificeerd bureau is naar mijn oordeel dat in de BRL moet worden vastgelegd dat minimaal twee plantoetsers bij dat bureau in dienst moeten zijn.

5.5 Implementatie

Een goede implementatie rust op twee peilers, namelijk een goede kennis infrastructuur en een zorgvuldig implementatieproces.

Opleidingen

Ondergetekende is het eens met een aantal respondenten, dat de kwaliteit van de toetsing afhankelijk is van de toetsers. Daarom zijn gediplomeerde toetsers nodig. Deze gediplomeerde toetsers kunnen bijvoorbeeld opgeleid worden op een Post-HBO opleiding “Bouwregelgeving”. Deze opleiding kan ondergebracht worden bij een aantal reguliere Hogescholen. Toezicht op kwaliteit van deze opleiding dient door de overheid georganiseerd te worden. Omdat bouwen altijd plaats vindt op de grens tussen publiek en privaat is het nodig in deze opleiding ook een belangrijke plaats toe te kennen aan bestuurskunde. Het is aan te raden de (nog te ontwikkelen) Post-HBO opleiding “Bouwregelgeving” verplicht te stellen voor adviseurs van bureaus, die plantoetsingen en uitvoeringscontroles uitvoeren. Deze verplichting zal kwaliteitsverbetering en uniformiteit bewerkstelligen. Ook het uitbesteden door gemeenten aan private bureaus krijgt daardoor een legitiemer karakter. Het is een goede optie een dergelijke opleiding modulair op te zetten. Deze modulaire opbouw maakt het mogelijk ook deelcertificaten af te geven, zodat bijvoorbeeld een architect een deelcertificaat bruikbaarheid kan halen, of de constructeur een deelcertificaat “constructieve veiligheid”, waardoor het eigen werk kan worden getoetst. Dit sluit ook aan bij andere ontwikkelingen, zoals bij de veranderingen die installatiebedrijven ten opzichte van nutsbedrijven hebben doorgemaakt. Een zogenaamde ‘*Waarborginstallateur*’ mag de controle ten behoeve van de aansluitvoorwaarden (is er achter de gas/electra/water-meter een veilige installatie aangelegd) zelf uitvoeren. Vanzelfsprekend zullen de toetsers hun kennis op peil moeten houden, een verplichte bijscholing (bijvoorbeeld eens per jaar) is essentieel.

Ook het verplicht stellen van het vak bouwregelgeving op de bouwkundige MBO en HBO opleidingen is verstandig. Dit vak moet niet alleen een theorie deel bezitten, maar moet vooral ook praktisch worden ingevuld. Bijvoorbeeld op welke wijze leg je controles vast, hoe voer je controles uit, op welke wijze worden controles vastgelegd in het kwaliteitszorgsysteem, ervaringen die voor elke bouwkundige waarde heeft. Dit vak kan ook het gedisciplineerd werken verbeteren.

De genoemde opleidingen kunnen door de overheid ook gebruikt worden om een goed implementatietraject van nieuwe regelgeving op te zetten. Het compleet en praktisch uitwerken van de consequenties van nieuwe regelgeving in lesbrieven, instructiebladen, voorlichtingsbrochures en dergelijke is bij het aanwezig zijn van deze kennis-infrastructuur relatief eenvoudig. Vanuit PHBO-opleiding “Bouwregelgeving” kunnen ook voorlichtingsbijeenkomsten en bijscholing voor het (bouwende) bedrijfsleven worden georganiseerd.

Naast het opleiden en informeren zal er ook toezicht moeten worden gehouden op de kwaliteit van de toetsing. Daarbij volstaat niet alleen de handtekening van de gediplomeerde toetsers, ook de toetsers heeft recht op controle. Deze controle is nodig om de legitimiteit van dit werk te waarborgen! De controle kan uitgevoerd worden door een college van deskundigen, met vertegenwoordigers van overheid, architecten, aannemers en adviesbureaus. Elke drie jaar dienen (bijvoorbeeld) een aantal toetsingen beoordeeld te worden of deze voldoen aan het Bouwbesluit. Indien er fouten worden gemaakt zal dat aan

het betreffende bureau moeten worden gemeld, teveel fouten zal leiden tot een waarschuwing, een herhaalde waarschuwing leidt vanzelfsprekend tot intrekking van de licentie. Deze licentie zal aangevraagd moeten worden door het betreffende bureau. Het bureau zal minimaal twee gediplomeerde toetsers in dienst moeten hebben. Wellicht dat de licentie eerst voorlopig wordt verstrekt totdat het bureau een keer gecontroleerd is door het college van deskundigen. Het ligt in de rede het register waar de licenties in worden bijgehouden onder te brengen bij dezelfde organisatie waar het college van deskundige in is ondergebracht. Een zelfstandige bestuursorganisatie zou daar een goede organisatievorm voor kunnen zijn. Met zowel waarborgen in de opleidingen, het implementatietraject voor nieuwe regelgeving, als in de controle op de uitvoering bezit de geprivatiseerde toetsing voldoende legitimiteit. Vanzelfsprekend kan het bouwtoezicht zelf op een gelijke wijze in dit traject worden ondergebracht.

Implementatie traject

Het is niet mogelijk en daarom ook niet wenselijk om “in één klap” de gewenste verbeteringen door te voeren. Er zal een stappenplan moeten worden opgezet. Een belangrijk aandachtspunt is zoals eerder opgemerkt het opzetten van de noodzakelijke opleidingen.

Ook het certificeren van de bureaus, de controle daarop en een vergunningstelsel zullen opgezet moeten worden. Het is verstandig de bedrijfstak zelf met voorstellen te laten komen gebaseerd op de door VROM geformuleerde beleidsdoelstellingen.

In eerste instantie zullen de grotere projecten (bijvoorbeeld boven 5 miljoen) met de geprivatiseerde plantoets en uitvoeringscontrole kunnen worden begeleid. Bij BWT blijven dan de verbouwingen en kleine bouwwerken.

Na een evaluatie kan besloten worden de geprivatiseerde plantoetsing en uitvoeringscontrole verder uit te breiden. Ook verzekeringsmaatschappijen zullen bij dit traject betrokken moeten worden. De verzekeringspremies zouden gedifferentieerd kunnen worden wanneer het bouwplan en de uitvoering ervan deskundig worden gecontroleerd.

Op termijn kan ook gewerkt worden aan beperktere plan toetsing en uitvoeringscontrole wanneer de leverende partijen beschikken over goed functionerende kwaliteitsborging in combinatie met een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem. Het onderscheid wordt bewust gemaakt, omdat een kwaliteitszorgsysteem alleen niet genoeg zegt over de kwaliteit van een project.

Een goed moment om geprivatiseerde plantoetsing en uitvoeringscontrole in te voeren is wanneer de conversie wordt ingevoerd.

In mijn optiek zullen eerst een aantal pilot projecten met de conversie moeten worden getoetst. Wanneer normen, attesten, instructieboeken en opleidingen zijn aangepast kan over gegaan worden op implementatie van de conversie. Een voorzichtige inschatting is, dat het implementatietraject ongeveer 3 tot 4 jaar tijd zal vergen.

Vanaf 1 januari 2005 instelling van een gedeeltelijk geprivatiseerd bouwtoezicht en gelijktijdige invoering van een geconverteerd Bouwbesluit lijkt mij een verstandig besluit.

In deze nieuwe inrichting kunnen dan tegelijkertijd zaken als bewonersinvloed (consumenten organisaties), prefabricage (complete gecertificeerde bouwsystemen), monitoring volkshuisvesting een plaats krijgen.

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is uitgewerkt dat er een aantal mogelijkheden zijn om het BWT te privatiseren. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van de huidige situatie. Er is sprake van veel overlap in de activiteiten van de verschillende actoren. Het BWT neemt geen verantwoordelijkheid voor de door hen uitgevoerde (technische) plantoets en de controle op de uitvoering. Daarom voeren andere actoren de controles ook uit. Projectontwikkelaars laten de bouwplannen toetsen door gespecialiseerde bureaus om later schade te voorkomen. Ook een verzekeringsmaatschappij controleert de plannen, voordat een project geaccepteerd en verzekerd wordt. Er is dus sprake van veel 'monitoring costs'. Het is overigens bijzonder lastig de BWT-capaciteit (kwantitatief) aan te passen aan het conjunctuurgevoelige bouwvolume. In een rekenvoorbeeld is uitgewerkt, dat wanneer alle aanvragen compleet en correct getoetst en gecontroleerd zouden worden het aantal formatieplaatsen bij het BWT bijna zou moeten worden verdubbeld.

In de ons omringende landen zijn er allerlei vormen van bouwtoezicht te onderscheiden. Slechts in Denemarken is BWT op ongeveer dezelfde wijze georganiseerd. Frankrijk en België kennen vanwege de wetgeving rondom aansprakelijkheid een wettelijke verplichting om bouwwerken te laten controleren. Ook financiering en verzekering van een bouwwerk zijn pas mogelijk indien controles zijn uitgevoerd. Noorwegen en Zweden kennen een systeem waarin veel aan de bouwende partijen wordt overgelaten. In deze landen dient er voor een project een kwaliteitszorgplan ingediend te worden. De objectiviteit wordt gewaarborgd door een onafhankelijke supervisor. In Engeland en Duitsland is het ook mogelijk voor private controle te kiezen. In Engeland kan zelfs de bouwvergunning door een private partij verleend worden. Al deze verschillende vormen van bouwtoezicht zijn eventuele richtingen voor ontwikkeling van een nieuw modern bouwtoezicht.

In dit hoofdstuk worden drie mogelijke oplossingen gegeven. Oplossing 1 is de (technische) plantoets en de uitvoeringscontrole uit te laten voeren door gespecialiseerde gecertificeerde bureaus. Oplossing 2 lijkt op die van Noorwegen en Zweden. De plantoets en uitvoeringscontrole worden door de ontwerpende en uitvoerende partijen zelf uitgevoerd. Een objectieve controle dient in dit systeem opgenomen te worden. Oplossing 3 is een tussenvorm tussen 1 en 2 en onderverdeeld in twee mogelijkheden, mogelijkheid 1 is de optie de plantoets door een bureau te laten uitvoeren en zelfcontrole voor de uitvoeringscontrole. De tweede mogelijkheid is precies omgedraaid.

Geconstateerd is, dat het overgrote deel van de werkzaamheden van het huidige BWT in beslag worden genomen door kleine projecten. Het is mogelijk voor deze kleine projecten een gedigitaliseerde zelftoets te ontwerpen. Voorzien van gedigitaliseerde tekeningen kan dan de bouwaanvraag per e-mail worden ingediend. Als ook, zoals is aangekondigd, de lijst in te dienen stukken een wettelijk karakter krijgt dan heeft het huidige BWT genoeg gereedschap om de kleinere projecten efficiënt te toetsen.

De toekomstige situatie kan dan zijn dat eerst de grotere projecten door een gespecialiseerd bureau kunnen worden gecontroleerd. De tweede stap is het waarderen van de eigen kwaliteitszorgsystemen. Daarnaast zal BWT de kleine projecten kunnen blijven accorderen, maar om dat goed en efficiënt te doen, is een grotere inspanning van de aanvrager nodig. Het is niet realistisch te denken dat de BWT's in Nederland in staat zijn meer en deskundig personeel aan te kunnen trekken. Door het wegvallen van de grote(re) projecten en door stroomlijning van de procedure voor de kleine projecten komt tijd beschikbaar voor de bestaande bouw (handhaving minimale kwaliteit) en voor beleidsontwikkeling. Ook voor de huidige gebrekkige dossiervorming is dan tijd beschikbaar. De legeskosten dienen in overeenstemming gebracht te worden met de tijd, die werkelijk aan een project wordt besteed.

Opleidingen, die plantoetsers en kwaliteitscontroleurs van de nodige kennis voorzien, zijn noodzakelijk in de voorgestelde aanpassingen. De gecertificeerde bureaus, maar ook eventuele zelfzorgsystemen, zullen regelmatig gecontroleerd moeten worden (en zonodig gecorrigeerd moeten worden) om het legitieme karakter van hun werkzaamheden te bewaken.

Het implementatietraject van de nieuwe inrichting van het bouwtoezicht zal zeer zorgvuldig opgezet moeten worden. Steeds weer opnieuw blijkt, dat beleid en uitvoering ver uit elkaar liggen. De op stapel staande aanpassing van de bouwregelgeving (conversie) vraagt zorgvuldige implementatie. Een invoertraject van 3 tot 4 jaar lijkt minimaal noodzakelijk. Een suggestie is dan ook de eventuele conversie (of andere aanpassingen van de regelgeving) samen te laten vallen met de nieuwe inrichting van het BWT.

Met de nieuwe inrichting van het BWT in combinatie met stroomlijning van de procedures voor kleine bouwwerken kunnen de huidige kwaliteitsproblemen en het gebrek aan handhaving worden opgelost. Ook het vele dubbele werk en daardoor ook een inefficiënt proces behoort dan tot het verleden. Vanzelfsprekend zullen weer nieuwe problemen opdoemen, zoals de Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden, echter door versterking van de aansprakelijkheid zullen minder snel de huidige problemen opnieuw de kop opsteken. De technische kwaliteitsbewaking van de 'bouw' is dan terechtgekomen op de plaats waar deze hoort, namelijk bij de ontwerpers en bouwers (de private partijen). Regelgeving wordt altijd als lastig en vervelend ervaren totdat er zich een calamiteit voor doet, want dan heeft 'de overheid' gefaald!

De maatschappij moet bereid zijn risico's te dragen, want consequent de risico's verschuiven naar het publieke domein leidt tot een niet te beheersen samenleving.

Beantwoording onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 4 : "wat zijn de mogelijkheden en voorwaarden om bepaalde taken van BWT te privatiseren?" is hiermee beantwoord.

Onderzoeksvraag 5 : "wordt met de gepresenteerde alternatieve organisatievormen voor het bouwtoezicht de gevraagde kwaliteit wel bereikt?" is in dit hoofdstuk beantwoord.

Onderzoeksvraag 6 : "wat zijn de transactiekosten van het aangepaste model" is beantwoord voor optie 1 in hoofdstuk 3. De transactiekosten voor optie 2 en optie 3 zullen in de dezelfde orde van grootte (maten) liggen.

Onderzoeksvraag 7 : "welke kennisinfrastructuur is nodig?" is uitgewerkt in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 Conclusies

Inleiding.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de uitgangspunten van- en de motivatie voor dit onderzoek nog eens samengevat. De aanpak van dit onderzoek wordt kort beschreven en de antwoorden op de onderzoeksvragen worden stuk voor stuk behandeld. Dit hoofdstuk “conclusies” wordt afgesloten met de vaststelling of de doelstelling is bereikt.

Uitgangspunten en motivatie.

Er is al jaren discussie over de kwaliteit van de door BWT geleverde diensten. Vanzelfsprekend worden de kosten van deze diensten daar ook bij betrokken!

Mijn belangstelling voor dit onderwerp is gewekt door onderzoeken die in 1998 en 1999 zijn gehouden in opdracht van VG-Bouw (vereniging van de grotere bouwbedrijven) en Stichting Bouwresearch door OTB, een aan de TU Delft gelieerde onderzoeksorganisatie.

In deze onderzoeken worden de mogelijkheden voor een nieuwe inrichting van het Bouw- en Woningtoezicht onderzocht. De kwaliteit van de door BWT geleverde diensten kwam hier zijdelings aan bod. Een duidelijk onderzoek naar de kosten en de kwaliteit van het door BWT geleverde werk zou een stimulans kunnen zijn om het BWT anders in te gaan richten en de discussie met feiten te onderbouwen.

Een onderzoek met voldoende gezag is voor een enkel individu nauwelijks uit te voeren (informatie is niet kosteloos!). De steun van het dagblad ‘Cobouw’ hierbij was dan ook zeer welkom!

Organisatie van het onderzoek

Allereerst is het theoretisch kader uitgewerkt en geoperationaliseerd. Tegelijkertijd zijn de vragen voor het Cobouw-onderzoek (uitgevoerd door NIPO) opgezet. Dit NIPO-onderzoek was in februari 2000 gereed. Vlak daarna kwam er een rapport van de Inspectie Volkshuisvesting beschikbaar. Dit zogenaamde inspectieonderzoek 1999 bevestigde voor een deel de resultaten van het NIPO-onderzoek. Om een aantal meningen te peilen zijn er nog een vijftiental interviews afgenomen, dit laatste onderzoek is betiteld als het “cliëntenonderzoek”. Deze onderzoeken zijn gepresenteerd en geanalyseerd in de hoofdstukken 3 (procedures en kosten) en 4 (kwaliteit). In hoofdstuk 5 zijn de mogelijkheden voor een alternatieve organisatievorm van het BWT onderzocht.

Theoretisch kader, probleemstelling en onderzoeksvragen.

In het theoretisch kader van dit onderzoek (hoofdstuk 2) wordt een uitleg gegeven van enkele onderwerpen uit de institutionele economie. In de institutionele economie wordt geprobeerd antwoorden te geven op calculerend gedrag van burgers en bedrijven. In deze scriptie gaat het om de kosten die de overheid en de burger maken om een bouwvergunning aan te vragen en tijdens en na de realisatie te controleren of volgens de vergunning is gebouwd. Deze kosten worden in de institutionele economie transactiekosten genoemd, dat zijn alle kosten die gemoeid zijn met informatie, onderhandelen en handhaving. Vastgesteld wordt dat transactiekosten onderverdeeld worden in bonding costs en monitoring costs. Bonding costs worden gemaakt om latere transactiekosten te verlagen of te voorkomen. Monitoring costs zijn de kosten die gemaakt worden om vast te stellen of er volgens de afspraken wordt geproduceerd. De transactiekosten zijn afhankelijk van het soort investering die wordt gedaan. Williamson (1996) werkt op basis van investeringskarakteristieken en frequentie uit welke sturingsstructuur het meest geschikt is.

Een tweede begrip uit de institutionele economie is de principaalagent verhouding. De agent beschikt in de regel over meer informatie van het product (project) dan de principaal, er is dus informatie a-symmetrie. In de verzekeringstheorie doet de problematiek van informatie a-symmetrie zich maximaal voor. De verzekeraar kent zijn klanten niet en hij kan hun doen en laten niet overzien. Dat leidt tot een context waarin, calculerendheid, wantrouwen en argwaan over elkaars gedragingen als regel voorop staan. De problematiek van informatie a-symmetrie richt zich vervolgens op de transactiekosten, die gemaakt moeten worden om het probleem te beheersen. De verzekeringscases geeft in het algemeen aan wat in principaalagent relaties de schaduwprijs is voor wantrouwen. Positief geredeneerd: vertrouwen tussen partijen is blijkbaar een economisch goed. Het investeren daarin kan veel kosten besparen, die anders moeten gemaakt om selectie- en controlemechanismen op opportunistisch gedrag op te zetten.

Op basis van de probleemstelling en het doel van het onderzoek en het theoretisch kader zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de kwaliteit van de door het Bouw- en Woningtoezicht uitgevoerde controles?
2. Wat is de tijdsbesteding van het Bouw- en Woningtoezicht voor het behandelen van de bouwaanvraag en het toezicht op de naleving van deze vergunning.
3. Hoe staat deze tijdsbesteding in relatie met de legeskosten?
4. Wat zijn de mogelijkheden en voorwaarden om bepaalde taken van Bouw-en Woningtoezicht te privatiseren.
5. Wordt met een (gedeeltelijk) geprivatiseerd Bouw- en Woningtoezicht de door de rijksoverheid gedefinieerde kwaliteit van het toezicht bereikt.
6. Wat zijn de transactiekosten van het aangepaste model.
7. Welke kennis infrastructuur is nodig om de kwaliteit van het geprivatiseerde technische toezicht op peil te houden.

Kwaliteit van de door BWT uitgevoerde controles.

De onderzoeken die door NIPO, de Inspectie Volkshuisvesting en door de auteur zijn uitgevoerd geven aan dat de kwaliteit van het door Bouw- en Woningtoezicht uitgevoerde werk onvoldoende is. Gemeenten hebben het BWT niet adequaat uitgerust met voldoende deskundig personeel. De BWT-ambtenaren zijn zich na de invoering van het Bouwbesluit voornamelijk bezig gaan houden met het bewaken van de procedures. Het op tijd afgeven van de vergunningen is de taak die prioriteit heeft gekregen. Zorgvuldige plantoetsing en handhaving (uitvoeringscontrole) vindt nauwelijks plaats.

Tijdsbesteding Bouw- en Woningtoezicht.

Met het NIPO-onderzoek is vastgesteld wat de tijdsbesteding is van het BWT. Voor een klein project (tot 1 miljoen) wordt voor de plantoets en uitvoeringscontrole gemiddeld 14 uur besteed. Voor projecten tussen 1 en 5 miljoen wordt gemiddeld 35 uur besteed en boven de 5 miljoen gemiddeld 50 uur. Deze bestedingen zijn vergeleken met de tijd die door een gespecialiseerd adviesbureau wordt besteed. Als rekenvoorbeeld is een project van 5 miljoen gebruikt. Voor dit project gebruikt BWT gemiddeld 35-50 uur, het adviesbureau heeft ongeveer 130 uur nodig voor een complete plantoets en uitvoeringscontrole (inclusief met behulp van metingen vaststellen van de prestaties).

Relatie tijdsbesteding en de legeskosten.

De legeskosten variëren van 1% -2,5% in Nederland. Dat betekent voor het rekenvoorbeeld van het project van 5 miljoen, dat de aanvrager f 50.000,= tot f 125.000,= moet betalen. Deze kosten staan niet in verhouding met de gepleegde inspanning. Nagegaan is voor een gemiddelde gemeente (Maarssen) wat het aantal bouwaanvragen in 1999 was, welke legeskosten daarmee gemoeid waren en of het aantal formatieplaatsen in overeenstemming was met de aanvrager. Het aantal bouwaanvragen (en meldingen) bedroeg ca. 700. De binnengekomen leges bedroeg f 2.000.000,= (voor ca. 600 bouwvergunningen). Het aantal formatieplaatsen was 6 (exclusief administratieve ondersteuning). Op basis van de gemiddelde tijdsbesteding (bron: NIPO 2000) zouden er 8 formatieplaatsen nodig zijn. De afdeling BWT kan in Maarssen bekostigd worden uit de leges. De conclusie is dat BWT zwaar tekort komt op de kleine projecten en (zeer) veel overhoudt op de grote projecten. De (professionele) cliënten van het BWT zien de leges dan ook niet als een redelijke vergoeding voor de geleverde diensten, maar als een verkapte belasting.

Mogelijkheden en voorwaarden voor privatisering taken BWT

In de ons omringende landen is de betrokkenheid van private partijen bij het toezicht op de bouw groter. De Scandinavische landen betrekken vooral de ontwerpende en uitvoerende partijen bij de kwaliteitsbewaking. Hier is sprake van een verschuiving van monitoring costs. In Frankrijk, Duitsland en Engeland is er meer sprake van het inschakelen van private bureaus die controles uitvoeren. In de Nederlandse bouwpraktijk is sprake van veel dubbel werk. BWT levert een zeer beperkte toegevoegde waarde omdat de kwaliteit van de controle onvoldoende is en omdat er geen verantwoordelijkheid overgenomen wordt.

Projectontwikkelaars, verzekeringsmaatschappijen en bouwbedrijven voeren daarom eigen plantoetsen en uitvoeringscontroles uit. Meestal worden deze toetsen uitgevoerd door gespecialiseerde bureaus, maar ook een verzekeringsmaatschappij heeft eigen plantoetsers in dienst. Er zijn drie opties voor BWT nieuwe stijl uitgewerkt. Uitgangspunt hierbij is dat op basis van een aangeleverde plantoets een bouwvergunning wordt verstrekt en op basis van een controlerapport (van de uitvoering) de gebruiksvergunning. De plantoets en de uitvoeringscontrole kunnen naar mijn oordeel geprivatiseerd worden. De vergunningverlening, de coördinatie met andere regelgeving, welstandstoezicht, communicatie met burgers en het aanschrijven handhaving kwaliteit bestaande voorraad zijn naar mijn idee taken die publiek moeten blijven.

Optie 1 is het uit laten voeren van de plantoets en de uitvoeringscontrole door een gecertificeerd gespecialiseerd bureau. Optie 2 is meer gebaseerd op het Scandinavische model, veel ruimte voor zelfcontrole. Optie 3 is een mengvorm.

Kwaliteit geprivatiseerd BWT.

De kwaliteit van het Bouwtoezicht zal verbeteren, omdat de bureaus verantwoordelijk zijn voor de plantoets en de door hen uitgevoerde metingen. Deze bureaus lukt het wel om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Bovendien beschikken deze bureaus over een grote expertise. Door advisering en toetsing door één organisatie (bouwer, architect, bouwfysicus en constructeur) uit te laten voeren beschikt de toetser over veel kennis van het betreffende project, waardoor het controleren efficiënt kan plaatsvinden.

Transactiekosten geprivatiseerd BWT.

Op basis van het rekenvoorbeeld (project van 5 miljoen) is prijsopgave gevraagd. Het gespecialiseerde bureau vraagt ruim f 18.000,= (inclusief BTW) voor een plantoets en een uitvoeringscontrole (inclusief metingen). Dat betekent dat dit bureau slechts 13% tot 32% van de legeskosten rekent. Voor het vergelijk moet overigens een deel van de legeskosten bestemd voor administratie, informatie en coördinatie (circa 25% van de leges) buiten beschouwing blijven, omdat die niet in de prijs van het adviesbureau zijn opgenomen. Door marktwerking zullen de kosten dalen, ook synergievoordelen, die te behalen zijn wanneer adviseur en toetser dezelfde (organisatie) zijn, zal tot kostenbesparingen leiden.

Kennisinfrastructuur.

Er is naar het oordeel van de auteur een uitgebreid implementatietraject nodig. Bij dit implementatietraject hoort ook het opzetten van een kennisinfrastructuur. Een post-HBO opleiding Bouwregelgeving voor het opleiden van plantoetsers en uitvoeringscontroleurs is noodzakelijk. Daarnaast moet meer aandacht worden besteed aan Bouwregelgeving in de MBO-HBO-TU opleidingen. Wil beleid ook in de praktijk leiden tot goede uitvoering dan is een zorgvuldig implementatietraject nodig. Informeren, opleiden, pilotprojecten, hulpmiddelen zijn zeer belangrijke onderdelen voor een succesvolle implementatie van nieuwe beleidsdoelstellingen. Steeds opnieuw gaapt er een groot gat tussen theorie en praktijk.

Dit implementatieprobleem is al heel lang bekend en toch komt er steeds weer nieuwe regelgeving op de burgers en bedrijven af met steeds opnieuw hetzelfde resultaat. Zo zijn er ook weer implementatieproblemen te verwachten met de voorgenomen herziening van het Bouwbesluit, de zogenaamde conversie. De bedoelingen van deze conversie zijn lovenswaardig, namelijk het beter toegankelijk maken van de regelgeving. De praktijk zal de conversie echter zien als opnieuw een wijziging, die weer veel onzekerheden en vergissingen teweeg zal brengen. Als het implementatietraject van de huidige versie van het Bouwbesluit correct was uitgevoerd dan was de roep om 'vereenvoudiging' zeer snel verstomd en waren er slechts beperkte aanpassingen doorgevoerd.

Resultaten van dit onderzoek

Op basis van de uitgevoerde onderzoeken kan vastgesteld worden, dat :

- De kwaliteit van het (bouw)toezicht niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
- Vastgesteld is dat de kosten voor het toezicht op de middelgrote en grotere bouwwerken substantieel verlaagd kunnen worden. De kosten voor kleine bouwwerken kunnen alleen lager worden wanneer er een instrument wordt ontwikkeld waarbij zelfwerkzaamheid van de aanvrager wordt benut (hierbij is een vergelijk gemaakt met de digitale belastingaangifte).
- Een aantal onderdelen van het huidige toezicht door BWT zich lenen voor privatisering.

wel:	• technische plantoets • uitvoeringscontrole
niet:	• vergunningverlening • coördinatie met andere regelgeving • welstand • communicatie met burgers • aanschrijven (bestaande voorraad)

Figuur 24

De doelstellingen van het onderzoek zijn hiermee bereikt.

Tot slot.

De slotconclusie is dat het privatiseren van het technische Bouwtoezicht (plantoetsing en uitvoeringscontrole) zal leiden tot een meer gestroomlijnd bouwproces, een hogere bouw-kwaliteit en lagere transactiekosten. De belangen van de burger zijn hiermee gediend. Deze professionaliseringsoperatie zal implementatie van toekomstig nieuw beleid (milieu, sociale veiligheid, toegankelijkheid, gezondheid) gemakkelijker maken.

Bouw- en woningtoezicht wordt in deze plannen niet brodeloos, er zijn een aantal werkvelden, die nu niet de aandacht krijgen die noodzakelijk is, zoals welstands- en ruimtelijke orderingsbeleid, beleid ten behoeve van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Beleid, dat naar mijn oordeel gevormd moet worden in samenspraak met de betrokken burgers en bedrijven. Overigens zullen deze nieuwe activiteiten niet uit de legeskosten, maar uit de algemene kosten moeten worden gefinancierd, want het uitvoeren van veel bouwactiviteiten in een gemeente kan op gespannen voet met de leefbaarheid in die gemeente staan. Het moet voor een gemeente niet zo zijn, dat het financieel aantrekkelijk is veel te bouwen, het moet voor een gemeente juist aantrekkelijk zijn te investeren in een goed woon- en werkklimaat.

Ook preventief toezicht op de kwaliteit van de bestaande bouwvoorraad en toezicht op het gebruik van deze gebouwen wordt steeds meer noodzakelijk. Er moet niet afgewacht worden totdat er calamiteiten plaatsvinden, maar door structurele controles en handhaving moeten deze calamiteiten worden voorkomen.

De burger is daarom gediend bij deze verandering, want het privatiseren van het technisch bouwtoezicht zal lagere transactiekosten, meer kwaliteit en aandacht voor de woonomgeving opleveren!

Beleidsvorming en implementatie zijn in hoofdstuk 2 voorgesteld als leerproces (zie paragraaf 2.2). In deze scriptie wordt gepleit voor communicatie tussen beleidsvormers en de praktijk. De beleidsvormers dienen zich ervan te vergewissen dat regelgeving 'werkt' (en niet kan werken) voordat deze regelgeving integraal moet worden toegepast. De mensen in de praktijk moeten zich bewust zijn dat regelgeving noodzakelijk is en dat ook de bouwnijverheid niet ontkomt aan (verdergaande) professionalisering.

Wonen, werken en recreëren zijn ontzettend belangrijke onderwerpen voor de burgers en vragen dan ook kwaliteit. Kwaliteit die noodzakelijk is in processen en producten, kwaliteit die meetbaar is en gemeten wordt. Een betere kwaliteit kan zonder extra kosten worden bereikt, wanneer monitoring costs worden verschoven naar bonding costs. Dit is echter alleen mogelijk wanneer er vertrouwen is in de wijze waarop 'zelfcontrole' wordt uitgevoerd. Het consequent nakomen van afspraken is nodig om dit vertrouwen in elkaar te bereiken.

In mijn optiek moet er verder onderzoek worden verricht naar de ontwikkeling van (zelf)controlesystemen en hulpmiddelen. Er moet ook geïnvesteerd worden in meer afstemming tussen beleidsvormers, onderwijsinstellingen en de bouwpraktijk.

Afsluitend : *Bouwen is een zeer gecompliceerd proces waarin alle partijen verantwoordelijk moeten zijn voor hun bijdrage aan dit proces, zonder daarbij het totale proces uit het oog te verliezen! Deze betrokkenheid bij het totaal zal leiden tot :*

- *Respect voor ieders inspanningen*
- *Meer kwaliteit in de bouw.*

Begrippen kwaliteitszorg

Bron : Visscher 2000

Certificatie.

Certificatie is een methodiek op grond waarvan een door de Raad van Accreditatie erkende instantie kenbaar maakt dat het onderwerp van certificatie voldoet aan de daaraan gestelde eisen (SBK,1997)

Kwaliteitsverklaring

Een kwaliteitsverklaring is een document waarin een onafhankelijk certificatie-instituut verklaart, dat op grond van door hem uitgevoerde keuringen, beproevingen, berekeningen en controles verondersteld kan worden dat het product en/of proces waarvoor de kwaliteitsverklaring is afgegeven, voldoet aan de eisen die in een nationale beoordelingsrichtlijn worden gesteld en de prestaties zal leveren zoals vermeld in de kwaliteitsverklaring.

Een kwaliteitsverklaring bevat altijd de volgende gegevens :

1. De naam van de kwaliteitsverklaring-houder, degene die de kwaliteitsverklaring aangevraagd heeft (meestal de producent);
2. De naam van de certificerende instelling;
3. Een omschrijving van het onderwerp waarvoor een kwaliteitsverklaring is afgegeven (bijvoorbeeld de typeomschrijving van een product);
4. De specificaties van het gecertificeerde product, ofwel datgene wat van een gecertificeerd product verwacht mag worden. Vaak wordt hier verwezen naar de beoordelingsrichtlijn waarin de specificatie is opgenomen;
5. De verklaring van de certificerende instelling dat het gecertificeerde onderwerp aan de specificaties voldoet.

Kwaliteit

Het geheel van eigenschappen en kenmerken van een entiteit dat betrekking heeft op het vermogen van die entiteit⁹ om kenbaar gemaakte en vanzelfsprekende behoeften te bevredigen (NEN-ISO 8402).

Kwaliteitsbeheersing

De operationele technieken en activiteiten die worden aangewend om aan de kwaliteitseisen te voldoen.

Kwaliteitsbeleid

De overkoepelende intenties en koers van een organisatie met betrekking tot kwaliteit, zoals deze formeel door de hoogste leiding tot uitdrukking zijn gebracht (NEN-ISO 9000)

Kwaliteitsborging

Alle geplande en systematische activiteiten, geïmplementeerd binnen het kader van een kwaliteitssysteem en waar nodig aangetoond, om in voldoende mate vertrouwen te geven dat de entiteit aan kwaliteitseisen zal voldoen (NEN-ISO 8402)

⁹ Een entiteit kan bijvoorbeeld zijn (Spekkink, 1995) : een activiteit of proces, een product, een organisatie of een systeem, een persoon, een willekeurige combinatie van deze zaken.

Kwaliteitszorg

Alle activiteiten van de totale managementfunctie die het kwaliteitsbeleid, de doelstellingen en verantwoordelijkheden vaststelt en implementeert met middelen als kwaliteitsplanning, kwaliteitsbeheersing, kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering binnen het kwaliteitssysteem (NEN-ISO 9000)

Integrale kwaliteitszorg

De managementaanpak van een organisatie, toegespitst op kwaliteit, gebaseerd op deelname van al haar medewerkers en strevend naar succes op lange termijn door het tevredenstellen van de klant en naar voordelen voor alle medewerkers van de organisatie en de samenleving.

Kwaliteitssysteem

De organisatiestructuur, procedures, processen en middelen die nodig zijn voor het implementeren van kwaliteitszorg.

Literatuurlijst.

Bovenberg A.L. in Teulings, C.N. (1999) Op zoek naar de grenzen van de staat : publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht

Dietz, F.J. (red.), W.J.M. Heijman en E.P. Kroese(1996)-Micro-economie

Dossier voorbeeldprojecten (1997)-Duurzaam en Energiezuinig bouwen-uitgave onder de redactie van de stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting-uitgever Aeneas-Best, ISBN-90-75365-08-x

Gunn, L (1978)- Why is implementation so difficult?-Mangement Services in Government, 33: 169-76

Hazeu, C.A.,(2000) Institutionele Economie, uitgeverij Coutinho - Bussum, ISBN 90-6283-185-0

Hazeu, C.A., (1998), Institutionele Economie. Inleiding in de institutionele economie, EUR/WRR

Hood, C.C.,(1976) _The limits of Administration, John Wiley, London

Janssens, A., Invloed van luchtinfiltratie op de prestaties van sterk geïsoleerde muren en daken, gepubliceerd in Bouwfysica 99/4, uitgegeven door de Nederlands Vlaamse Bouwfysicavereniging.

Lipsky, M. (1979) - Street Level Bureaucracy, Russell Sage Foundation, New York

Nieman, H.M. (hoofredactie), A.C. Ton en M. van Overveld, Bouwbesluit Praktijk – uitgever : Ten Hagen en Stam – Den Haag, ISBN-90-70011-48-4

Nieman, H.M. (hoofredactie) (1999), SBR referentiedetails – uitgever : Stichting Bouwresearch -Rotterdam, ISBN-90-5367-271-0

NIPO, (2000), Bouwbesluit gemeenten

Normag-Adviesburo (1987) _ Klantgericht, effectief bouwtoezicht en het Bouwbesluit (rapport opgesteld in opdracht van VROM)

Pressman, J. and A. Wildavsky (1973)- Implementation, University of California Press, Berkely, Cal.;2nd edition, 1984

Sabatier, P.A. and D. Mazmanian (1979)- The conditions of effective implementation : a guide to accomplishing policy objectives, Policy Analysis, 5 : 481-504

Visscher, H.J. & F.M. Meijer OTB (1998), Gecertificeerd Bouwtoezicht-werkdocument 98-09-uitgever : Delft University Press.

Visscher, H.J. & F.M. Meijer OTB (1999), De betekenis van gecertificeerd Bouwtoezicht voor kleine en middelgrote bouwbedrijven en architecten-werkdocument 99-01-uitgever Delft University Press

Visscher H.J., (2000) Bouwtoezicht en kwaliteitszorg _ Bouwmanagement en technisch beheer no. 20- Delft University Press.

Vrom, 1999, Inspectieonderzoek bouwregelgeving.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (1995), Orde in het binnenlands bestuur, rapporteurs aan de regering, 49. Hoofdstuk 2 : 'Ontwikkelingsprincipes voor het binnenlands bestuur', pp. 19-40

Williamson, O.E. (1996), Transaction-Cost Economics : The Governance of contractual Relations – In : P. Buckley en J. Michic (eds.) Firms, organizations and contracts. Oxford, University Press, pp 168-185; 190-192

Bijlage 1 Kwaliteitszorg

Bouwproces

Vertaald naar een bouwproject kun je per fase afspraken vastleggen. In de initiatief fase worden er voornamelijk op hoofdlijnen door de projectontwikkelaar besluiten genomen. Is er markt voor een kantoor, past dat binnen het bestemmingsplan, welk kwaliteitsniveau is uitgangspunt, en wat is de vorm van het ontwerpproces (turnkey, bouwteam). Op basis van het besluit om een bepaald soort kantoor te gaan ontwikkelen, wordt een architect ingeschakeld. Deze maakt een voorlopig ontwerp (VO), dit eerste grove plan wordt besproken (al dan niet met de bouwer), nagegaan wordt of het constructief uitvoerbaar is, er wordt getoetst aan de uitgangspunten en wijzigingen worden vastgelegd. Daarna maakt de architect het definitief ontwerp (DO), opnieuw worden weer toetsen uitgevoerd en afspraken gemaakt. Belangrijk is de vraag : “past het project binnen het budget?”. Elke partij kijkt er vanuit zijn discipline naar.

De ontwikkelaar, de constructeur, de installatieadviseur, de bouwfysicus en de aannemer (als deze er al bij betrokken is) geven hun oordeel. Opnieuw worden weer afspraken gemaakt, afstemmingen besproken en vervolgens maakt de architect het project besteksklaar (bestektekeningen, bestek en berekeningen) en deze zal na een laatste controle door de opdrachtgever en zijn adviseurs, toestemming krijgen om een bouwaanvraag te doen. Nadat de vergunning is verleend, volgt de werktekeningenfase.

De architect en de installateurs maken werktekeningen en werkdetails, ook de aannemer laat tekeningen maken door zijn leveranciers, zoals ten behoeve van de kozijnen, de prefab beton, de hekwerken en dergelijke.

Tijdens het ontwerpproces is het zeer belangrijk gefaseerd te werken en goed te documenteren (en later te archiveren). Duidelijke controle- en beslismomenten zijn nodig en discipline van de betrokkenen is een voorwaarde. Als het project in uitvoering gaat zal een gecertificeerde bouwer een *projectkwaliteitsplan (PKP)* maken. In dit plan worden de kritische momenten en constructies geanalyseerd en vastgelegd in een *keuringsplan*. Ook hier zijn weer de ingangsc controles heel belangrijk. Eerst controleren voordat een product verwerkt wordt. Naast controle is ook een goede *instructie* van de medewerkers/onderaannemers een voorwaarde om tot een goed eindproduct te komen. Steeds opnieuw leren van fouten, procedures aanpassen en opnieuw instrueren leidt tot een hogere kwaliteit. Het hebben van een goed kwaliteitszorgsysteem leidt tot een betere kwaliteit (natuurlijk alleen als het systeem goed wordt gebruikt). Bedrijven die beschikken over een kwaliteitszorgsysteem dat voldoet aan de NEN-ISO norm, kunnen dit laten vastleggen door een door de Raad van Accreditatie geaccepteerde certificerende instelling.

Een bedrijf beschikt dan over een kwaliteitscertificaat (kwaliteitsverklaring). Steeds meer opdrachtgevers stellen dit als voorwaarde aan hun adviseurs en bouwers om te mogen leveren of diensten te verrichten. Het bezitten van een kwaliteitsverklaring wil niet zeggen dat er geen fouten worden gemaakt, maar wel dat deze worden geregistreerd en zullen leiden tot activiteiten die deze fouten in de toekomst zullen voorkomen.

Bijlage 2 De Nederlandse Bouwregelgeving

De Woningwet 1991

In deze bijlage een beschrijving en een toelichting op de Woningwet van 1991.

In de memorie van toelichting op deze wet schrijft de regering:

(...) De herziening van de Woningwet van 12 juli 1962 (stb. 287) vloeit voort enerzijds uit het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regelgeving en anderzijds uit het beleid inzake de decentralisatie van de volkshuisvesting. (..) (MvT TK 1986-1987, nr.3, p.1)

Sinds de totstandkoming van de Woningwet van 1901 is de overheidsbemoeienis met de bouwregelgeving gestaag toegenomen. De beleidsdoelstellingen van het bouwen, aanvankelijk gericht op veiligheid en gezondheid, zijn uitgebreid. Als gevolg hiervan zijn de bouwvoorschriften, die hoofdzakelijk in de gemeentelijke bouwverordeningen waren vervat, talrijker en ingewikkelder geworden.

Naast deze voorschriften, die van publiekrechtelijke aard zijn, komen ook bouwvoorschriften van privaatrechtelijke aard voor in bijvoorbeeld leveringsvoorwaarden die worden gesteld door onder meer nutsbedrijven. Het *bleek* dat het *oude* stelsel van bouwvoorschriften problemen van uiteenlopende aard *opriep* zoals ondoorzichtigheid van en tegenstrijdigheden in de voorschriften, onzekerheid voor de bouwparticipanten en vertragingen bij het realiseren van bouwwerken. (..) (MvT TK 1986-1987, nr. 3, p.3)

Eén van de belangrijkste wijzigingen ten opzichten van de Woningwet van 1962 is het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Bouwbesluit) geven van alle technische voorschriften voor het bouwen van bouwwerken en omtrent bestaande bouwwerken. In de toelichting wordt opgemerkt dat de technische voorschriften kunnen worden onderscheiden in woon- c.q. gebruikstechnische en bouwtechnische voorschriften. Onder woon- c.q. gebruikstechnische voorschriften worden begrepen voorschriften die afmetingen respectievelijk oppervlakten van ruimten geven, alsmede voorschriften betreffende situering en inrichting van ruimten. De overige technische voorschriften zijn bouwtechnisch, hieronder worden ook de bouwfysische en brandveiligheidsvoorschriften verstaan.

Het Bouwbesluit is een uitputtende regeling, dat is ook de bedoeling, gezien de beoogde uniformering. Dat betekent dat in de gemeentelijke bouwverordeningen geen (aanvullende) bouw- of woontechnische voorschriften mogen worden gegeven. De Woningwet regelt limitatief⁹ welke onderwerpen in de gemeentelijke bouwverordening geregeld moeten worden. De gemeente mag in elk geval geen beleid voeren dat het rijksbeleid doorkruist. Ook mag de gemeente langs de privaatrechtelijke weg geen aanvullende technische voorschriften uit het oogpunt van milieu opleggen. Het Bouwbesluit heeft als uitgangspunten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Enkele jaren geleden is daar ook milieu

¹⁰ Het is overigens een 'doorn in het oog' van architecten, ontwikkelaars en bouwers dat de gemeenten steeds weer allerlei constructies bedenken (vooral het convenant is populair) om toch eigen regels te stellen.

bijgekomen, opgemerkt dient te worden dat energiezuinigheid ook een milieuachtergrond heeft.

Het Bouwbesluit omschrijft niet alleen de minimale kwaliteit van nieuw te bouwen werken, maar geeft in het niveau bestaand ook de minimale eisen waaraan een gebouw moet voldoen om nog te mogen worden gebruikt.

In de toelichting op de Woningwet wordt nog eens nadrukkelijk gesteld dat ook bij verbouwen, de nieuwbouweisen gelden, met dien verstande dat B&W vrijstelling kunnen geven tot het niveau 'bestaand', of tot het 'rechtens verkregen niveau' (de vigerende voorschriften bij het verlenen van de bouwvergunning).

De wetgever heeft echter gemeend deze vrijstellingen voor een deel te beperken. Vooral bij het zogenaamde 'geheel vernieuwen of veranderen' (hoog niveau renovatie) zijn vrijstellingen beperkt. De vrijstellingen voor energiezuinigheid, geluidsisolatie en toegankelijkheid zijn echter in alle situaties beperkt.

De minister heeft ook de mogelijkheid aanvullingen op bouwbesluitregels te geven met behulp van een ministeriële regeling (MR). In de eerste jaren van het Bouwbesluit werd daar uitgebreid gebruik van gemaakt, omdat veel normen niet aansloten op het Bouwbesluit. Naderhand zijn deze normen aangepast en aangevuld en vanaf 1 oktober 1997 zijn de ministeriële regelingen sterk beperkt.

De ministeriële regelingen worden gebruikt (er zijn er nog maar drie) om de vigerende norm (waarin de bepalingsmethode is opgenomen) aan te wijzen, zeg maar een literatuurlijst. Daarnaast worden enkele bepalingsmethoden gegeven waar geen norm voor beschikbaar is, zoals de vluchtweg capaciteit en de bepaling van de formaldehydeconcentratie (het vroegere spaanplaatbesluit).

Voor het niveau bestaand, zijn een aantal bepalingsmethoden opgenomen om na te gaan of een gebouw constructief nog veilig is en of de rookgasafvoer nog voldoende luchtdicht is. Deze bepalingsmethoden zijn vooral voor Bouw- en Woningtoezicht van belang om na te gaan of een gebouw nog veilig gebruikt kan worden.

Een aparte rubriek is de lijst met brandbare stoffen. Wanneer in een gebouw brandbare stoffen worden opgeslagen, dan zal de opslagruimte als apart brandcompartiment moeten worden uitgevoerd.

De ministeriële regelingen kunnen relatief snel gewijzigd en dus up-to-date worden gehouden. Vooral van belang is de lijst met vigerende normen en de lijst met brandbare stoffen.

Op termijn is het verstandig bepalingsmethoden in normen op te nemen, zodat de ministeriële regelingen alleen gebruikt worden als literatuurlijst, als opsomming gevaarlijke stoffen, brandbare stoffen en verboden stoffen. Alleen in situaties waar een bepalingsmethode in ontwikkeling is, zal de M.R. de plaats mogen zijn waar, op tijdelijke basis, een bepalingsmethode te vinden is.

In de Woningwet wordt nog een onderscheid aangebracht tussen permanente en tijdelijke bouwwerken. Het is niet redelijk om nieuwbouweisen te stellen aan bijvoorbeeld bouwketen en circustenten. De termijn die hierbij wordt aangehouden is 5 jaar.

Voor de bestaande voorraad woningen zijn alleen de uitgangspunten: veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid uitgewerkt. Energiezuinigheid en milieu zijn uitgesloten omdat het niet redelijk is hieraan voorschriften te verbinden.

De overheid gebruikt andere instrumenten om beleid voor deze twee aspecten uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn het zogenaamde energieprestatieadvies (EPA) en voorlichting.

In artikel 3 van de Woningwet is de relatie gelegd tussen het voldoen aan de eisen en respectievelijk de normen en de kwaliteitsverklaringen.

Kwaliteitsverklaringen worden door een certificerende instelling (erkend door de Raad van Accreditatie/Certificatie) afgegeven voor een product of een constructie. In de kwaliteitsverklaring worden de prestaties beschreven waaraan het product voldoet. Een kwaliteitsverklaring is dus een goed hulpmiddel om aan te tonen dat een product of constructie voldoet aan het bouwbesluit¹⁰.

Het is overigens niet de bedoeling van de wetgever dat alleen producten met een kwaliteitsverklaring mogen worden toegepast.

De Woningwet legt ook de verbinding tussen het Bouwbesluit en de aansluitvoorwaarden. Het belang van deze verwijzing is, dat aansluitvoorwaarden in het hele land hetzelfde zijn. Nutsbedrijven kunnen dan ook geen nadere eisen stellen. Ook de meterkast is in heel Nederland uniform, alleen blijkt dat dat bij moderne energiezuinige warmtevoorziening een probleem te zijn.

In art. 4 wordt nadrukkelijk vastgelegd dat bij gedeeltelijk vernieuwen of veranderen de regels alleen van toepassing zijn op het gedeelte dat wordt veranderd of vernieuwd.

In art 5. stelt de wetgever dat de bouwregels uniform moeten worden. In andere wetten mogen geen afwijkende eisen worden gesteld, wel eventueel additionele. In principe moeten alle algemene bouwkundige eisen in het Bouwbesluit worden opgenomen, de gebruikers kunnen dan met één document werken.

¹¹ Overigens is er ook een gevaar verbonden aan de attestering. Zoals gezegd worden de prestaties beschreven, in de praktijk rekent men erop dat aan alle bouwbesluiteisen wordt voldaan, dat is echter niet het geval. Een goed voorbeeld is het Velux dakraam. Dit dakraam heeft een attest, alleen dit attest geeft niet aan dat wordt voldaan aan de ventilatievoorschriften. Gebruikers zijn vaak niet goed op de hoogte en er worden dan of achteraf additionele maatregelen getroffen of men 'vergeet' het. De bewoner ontvangt dan een woning die niet voldoet. Op het tweede blad van elk attest duidelijk aangeven waaraan het product voldoet en waaraan niet kan wellicht het aantal misverstanden beperken.

In de toelichting op de Woningwet worden de algemene maatregelen van bestuur genoemd, waarin bouwvoorschriften worden gegeven, dat zijn:

- enige AMvB die zijn of worden gebaseerd op artikel 2A van de hinderwet;
- de bouwbesluiten die zijn gebaseerd op de onderwijswetgeving;
- de veiligheidsbesluiten, die zijn gebaseerd op de arbeidsomstandigheden-wet;
- het besluit hygiëne en veiligheid zweminrichtingen (Stb. 1984, 490);
- het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet (Stb. 1966, 268);
- het Eisenbesluit Vleeskeuringswet (Stb. 1960, 71);
- het Destructiebesluit (Stb. 1958, 71);
- het Mijnreglement (stb. 1964, 538).

Om te voorkomen dat experimenten (innovaties) niet meer uitgevoerd kunnen worden, is de minister bevoegd vrijstelling te verlenen voor de Bouwbesluitvoorschriften.

In artikel 8 van de Woningwet is een limitatieve opsomming gegeven van de onderwerpen die in de bouwverordening (van een gemeente) geregeld moeten of kunnen worden.

Deze onderwerpen zijn voornamelijk de procedures met betrekking tot de bouwaanvraag, het selectief slopen, het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond, het gebruik van woonketen, woonwagens, het stilleggen van bouwwerkzaamheden.

De verplichting om selectief te slopen is opgenomen ter bevordering van het hergebruik van bouw- en sloopafval.

De Woningwet geeft ook aan, dat openbare registers moeten worden bijgehouden over bouwvergunningen en bouwmeldingen (deze gegevens bevatten ook informatie over wie de architect en de bouwer van het bouwobject zijn).

In artikel 8 is ook opgenomen dat er gecoördineerd moet worden tussen de bouw- en milieuvergunning (zonder milieuvergunning geen bouwvergunning en omgekeerd).

Ook is geregeld dat de gemeenten (-raad) welstandstoezicht in de bouwverordening mag regelen.

In artikel 9 van de Woningwet is vastgelegd dat het bestemmingsplan het primaat heeft ten opzichte van de bouwverordening.

De gemeenteraad kan in de bouwverordening criteria formuleren waaraan een bouwwerk met betrekking tot redelijke eisen van welstand moet voldoen. Op deze wijze kan een welstandsbeleid worden gevoerd. Het beoordelen van de bouwaanvraag op dit vlak moet worden overgelaten aan een commissie van deskundigen op welstandsgebied, de zogenaamde welstandscommissie. De gemeenten zijn verplicht in de bouwverordening welstandscriteria aan te geven¹¹ en de procedure rond deze welstandstoetsing.

¹² Door vele aanvragers wordt kritiek geuit op de ondoorzichtige criteria en procedures van de welstandstoetsing. Staatssecretaris Remkes wil daarom af van de huidige 'achterkamertjes'-toetsing en wil een open en objectieve toetsing.

De gemeenten hebben hun mogelijkheid tot aanschrijven tot woningverbetering. Woningeigenaren die hem bezit niet goed onderhouden, kunnen gedwongen worden verbeteringen aan te brengen. Dit is een heikel punt in de praktijk, welke heeft geleid tot vele rechtszaken. Er is dan ook een uitgebreide jurisprudentie opgebouwd¹².

Het aanschrijven is een soort van politietaak (bijv. repressief welstandstoezicht). Het aanschrijven zal door gemeenten zeer zorgvuldig moeten worden uitgevoerd.

De gemeente kan huiseigenaren/bewoners ook dwingen mee te doen met renovatie van een woningbouw of wijk. Steeds moet hierbij de redelijkheid niet uit het oog worden verloren.

Mocht het aanschrijven niet tot een oplossing leiden dan kan de gemeente bestuursdwang uitoefenen en op kosten van de eigenaren de noodzakelijke wijzigingen laten uitvoeren.

De gemeente kan ook op verzoek van de inspecteur volkshuisvesting aanschrijven.

De gemeente kan ook een woning 'onbewoonbaar' verklaren. In de Woningwet is geregeld dat dat met een bord op de betreffende woning moet worden aangegeven.

In artikel 40 wordt nog eens expliciet aangegeven dat er niet gebouwd mag worden zonder of in afwijking van de bouwvergunning.

In artikel 41 is de verplichting opgenomen dat binnen 2 weken na de ontvangst van de aanvraag om bouwvergunning, dit wordt gemeld in een huis-aan-huis uitgegeven blad.

In artikel 42 is opgenomen dat geen bouwvergunning nodig is voor meldingsplichtige bouwwerken. In principe zijn dat kleine verbouwingen, tuinhuisjes e.d. De minister geeft in een AMvB aan, welke bouwwerken meldingsplichtig zijn. Dit artikel beoogt deregulerend te werken.

Kleine verbouwingen aan monumenten vallen niet onder meldingen, daar is altijd een bouwvergunning voor nodig.

In artikel 43 wordt een derde categorie bouwwerken genoemd, namelijk vergunningvrije bouwwerken, zoals carports. Vergunningsvrije bouwwerken worden wel opgesomd in de Woningwet.

¹³ Het is voor gemeenten uitermate lastig op te treden tegen 'huisjesmelkers' (huiseigenaren die de door hen verhuurde woningen niet goed onderhouden), onwillige bewoners van naastliggende of bovenliggende woningen (waar de oorzaak van de klacht dan ligt), maar ook optreden tegen bouwen zonder vergunning, bouwen in afwijking van de vergunning (zie ingezonden stuk in hoofdstuk 2) is bijzonder lastig. Kwaadwillende burgers, (over het algemeen burgers die zich advocaten en het risico op verlies kunnen veroorloven), die zich nergens wat van aantrekken, krijgen vaak in juridische procedures geheel of gedeeltelijk gelijk.

Artikel 44 geeft aan dat een bouwvergunning alleen mag worden geweigerd als het niet voldoet aan:

- het bouwbesluit (en internationale eisen)
- de bouwverordening
- het bestemmingsplan
- redelijke eisen van welstand
- een vergunning inzake de monumentenwet is geweigerd

De gemeente moet binnen 13 weken beslissen over een bouwaanvraag. Indien dat niet lukt dan wordt de vergunning 'van rechtswege' verleend¹³.

De toestemming van gemeenteraad is nodig als B&W de 13 weken termijn met nog een 13 weken willen verlengen.

Wanneer gegevens ontbreken bij de bouwvergunningsaanvraag, dan moet de aanvrager 2 weken in de gelegenheid worden gesteld alsnog deze gegevens in te dienen.

In artikel 60 is de woonvergunning geregeld. Een bestaand gebouw mag niet zonder deze vergunning gebruikt (gaan) worden als woning.

In artikel 62 e.v. zijn de verplichtingen van de gemeente vastgelegd om mee te werken aan monitoring van de centrale overheid.

In artikel 70 is het functioneren van woningstichtingen/woningbouwverenigingen juridisch vastgelegd.

In de artikelen 93 e.v. is het staatstoezicht op de volkshuisvesting geregeld.

In artikel 100 is de instelling van het gemeentelijk Bouw en Woningtoezicht geregeld. In lid 1b wordt gesteld, dat dit toezicht moet toezien op de naleving van de Woningwet.

Ambtenaren die de bevoegdheid hebben om de bouw stil te leggen of een woning binnen te gaan (zonder toestemming van de bewoner) moeten door een besluit van B&W zijn aangewezen. In de VNG toelichting op de woonwet staat hierbij vermeld dat dit lid privatisering van het bouwtoezicht niet in de weg staat.

In artikel 115 wordt aangegeven dat bij het stilleggen van een bouwwerk zonodig de politie kan worden ingeschakeld.

Tenslotte volgens nog een groot aantal overgangsregelingen en aanpassingen van andere wetten.

De Woningwet is een kaderwet, zodat de minister de mogelijkheden bezit om binnen de kaders van deze wet adequaat (dat is dus snel en up-to-date) de doelstelling van deze wet te realiseren.

¹⁴ Deze 13 weken termijn is niet van toepassing indien vrijstelling noodzakelijk is inzake de wet op de ruimtelijke ordening – hetzelfde geldt voor vergunningen met betrekking tot: monumentale stads- of dorpsgezichten, de coördinatie met de milieuvergunning, bodemverontreiniging, de coördinatie vergunning gezondheidsvoorzieningen, de coördinatie met de monumentenvergunning.

Het Bouwbesluit

In artikel 2 van de Woningwet is de instelling van het bouwbesluit door middel van een AMvB geregeld. Het bouwbesluit telt 420 artikelen

De opbouw van het Bouwbesluit is relatief simpel

In hoofdstuk 1 zijn de begrippen opgenomen.

In de hoofdstukken 2 t/m 11 zijn de eisen met betrekking tot nieuwbouw en de staat van verschillende gebouwfuncties gegeven.

Hoofdstuk 12 regelt de implementatie van de richtlijn bouwproducten (CE-markering). Hier is ook geregeld dat als er een Europese norm wordt aanvaard, dat deze dan ook in de plaats komt van de Nederlandse norm.

In hoofdstuk 13 worden de vrijstellingen beschreven, deze zijn vooral van belang bij renovatie.

In hoofdstuk 14 zijn de slotbepalingen opgenomen.

Zoals hierboven al aangegeven, zijn in de hoofdstukken 2 t/m 11 de technische eisen opgenomen.

- Hoofdstuk 2 - woningen nieuwbouw en woongebouwen
- Hoofdstuk 3 - woningen bestaand en woongebouwen bestaand
- Hoofdstuk 4 - woonwagens nieuwbouw
- Hoofdstuk 5 - woonwagens bestaand
- Hoofdstuk 6 - algemene eisen utiliteitsbouw nieuwbouw
- Hoofdstuk 7 - specifieke eisen utiliteitsbouw nieuwbouw
- Hoofdstuk 8 - algemene eisen utiliteitsbouw bestaand
- Hoofdstuk 9 - specifieke eisen utiliteitsbouw bestaand
- Hoofdstuk 10 - bouwwerken (geen gebouw) nieuwbouw
- Hoofdstuk 11 - bouwwerken (geen gebouw) bestaand

Het verschil tussen het eisenniveau nieuwbouw en het eisenniveau bestaand is, dat de eisen nieuwbouw gesteld worden bij de oplevering (start gebruik) van een bouwwerk. In de loop van de tijd loopt de kwaliteit terug, deze teruggang mag het niveau bestaand niet onderschrijden.

De hoofdstukken 6 t/m 9 zijn bestemd voor de utiliteitsbouw (niet tot bewoning bestemde gebouwen). In de hoofdstukken 6 en 8 zijn de algemene eisen opgenomen (gelden voor alle gebouwen) en in de hoofdstukken 7 en 9 de specifieke eisen per gebouwfunctie.

In hoofdstuk 7 en 9 zijn tot nu toe slechts twee gebouwfuncties opgenomen, namelijk kantoren en logiesgebouwen (zoals hotels).

De andere zeven onderscheiden gebouwfuncties waren bij de inwerking-treding van het bouwbesluit (1 oktober 1992) nog niet gereed en zijn pas in 1999 gepubliceerd. Voor deze acht gebouwfuncties zijn echter wel energieprestatie-eisen gedefinieerd en vanaf 15 december 1995 van kracht.

De uitwerking van de zeven gebouwfuncties is als tweede fase betiteld. Deze tweede fase is inmiddels gepubliceerd.

Deze tweede fase is echter formeel nog niet van toepassing, omdat de overheid het Bouwbesluit wil converteren, dat wil zeggen de eisen worden niet per bouwfunctie gegeven, maar in tabelvorm per maatregel¹⁴.

In de praktijk wordt deze tweede fase al veel gebruikt. Het raadselachtige 'bouwwerken, geen gebouw zijnde' heeft betrekking op bijvoorbeeld viaducten, bruggen, tunnels e.d.. Ook voor deze bouwwerken, moeten trappen begaanbaar zijn, de constructie veilig en de hekwerken dienen zo hoog te zijn dat men er niet vanaf valt.

Elk hoofdstuk van het Bouwbesluit heeft dezelfde indeling. Een afdeling veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid.

De afdeling energiezuinigheid is bij het niveau bestaand niet aanwezig.

De afdeling bruikbaarheid en energiezuinigheid is vanzelfsprekend niet aanwezig in de hoofdstukken 10 en 11.

De eisen in het Bouwbesluit zijn voor een groot deel overgenomen uit de 'oude' modelbouwverordening. In principe wordt in het Bouwbesluit het minimale kwaliteitsniveau vastgelegd.

Beter bouwen mag altijd, dat moet dan via het bouwbestek worden vastgelegd. Dat is dus een private overeenkomst. De eisen zijn heel divers, onze volksvertegenwoordiging is van mening dat: gebouwen veilig moeten zijn (constructief-, brand-, inbraak- e.d.), ook gezond (geen vochtoverlast, geluidwerend, voldoende daglicht e.d.), bruikbaar (goed toegankelijk, ook voor minder validen, niet te kleine ruimten bevatten, een bepaalde voorzieningsniveau bezitten) en tenslotte ook nog energiezuinig moeten zijn.

Het Bouwbesluit is een enorme verbetering ten opzichte van de vroegere modelbouwverordening, en is uniformiteit en is legitimiteit (de burger krijgt waar hij/zij recht op heeft) en het sociale aspect van de volkshuisvesting is duidelijk verankerd. Bij het professioneel bouwen hoort ook professionele regelgeving en die is er nu. In de eerste jaren na de introductie waren er nog vele zaken onduidelijk, echter binnen een jaar waren er al uitgebreide voorbeeldboeken, waar de praktijk (architecten) dankbaar gebruik van maakte.

De kritiek van de eerste jaren op het Bouwbesluit was voor een deel terecht, de normen sloten slecht aan op het Bouwbesluit. Totaal stuurt het Bouwbesluit namelijk direct en indirect ca. 160 normen aan. Het heeft tot 1 oktober 1997 geduurd voordat deze normen waren aangepast. Een groot deel van de kritiek was echter terug te voeren op gebrek aan kennis en de geringe bereidheid om deze kennis te vergaren. Ook het feit dat het abstractieniveau (vanwege de gejuridiseerde tekst) hoger was geworden speelde mee.

Nog steeds huldigen vooral architecten het standpunt dat 'regels' de ontwerp vrijheid aantasten. Een niet houdbaar standpunt lijkt mij. Juist een gedegen kennis van regelgeving, bouwtechniek, installatietechniek en

¹⁵ De ideeën voor deze conversie zijn ontstaan tijdens de eerste jaren na de eerste jaren na de introductie van het Bouwbesluit. De gedachte is dat het gebruik eenvoudiger zal worden. Inmiddels is men aan het Bouwbesluit gewend en zal de introductie van de conversie opnieuw voor veel implementatiekosten zorgen. Daarnaast zullen vele attesten, (school)boeken en instructiematerialen gewijzigd moeten worden.

bouwfysica moet voorafgaan aan het ontwerpen. De industrie wekt op deze manier, waarom de bouw dan anders? Vanzelfsprekend kan deze kennis niet verenigd worden in één persoon. Ontwerpteam met daarin alle nodige disciplines zijn dus noodzakelijk. Samenwerken, communiceren en kennis zijn noodzakelijk voor een ontwerp waarin het programma van eisen van de opdrachtgever wordt gerealiseerd.

Aansluitvoorwaarden

Het ontvangen van gas, water en elektriciteit is niet onderworpen aan een vergunningsstelsel. Wil de burger gas, water en elektriciteit geleverd krijgen, dan zal met het nutsbedrijf een privaatrechterlijke overeenkomst moeten worden gesloten. Een van de voorwaarden waaraan de burger dan moet voldoen, is het beschikken over een veilige binneninstallatie. In de landelijke aansluitvoorwaarden waar het Bouwbesluit naar verwijst, staat verwoord op welke wijze de installatie moet worden aangelegd. Ook de aansluitvoorwaarden verwijzen weer naar normen (NEN 1078 – gas, NEN 1006 – water en NEN 1010 – elektriciteit). De installateurs die conform deze normen de installaties aanleggen zullen geen problemen ondervinden bij de aanvraag tot levering.

In dit kader is het interessant te vermelden dat de nutsbedrijven voorafgaand aan de levering geen keuring verrichten indien de installateur gecertificeerd is (waarborg installateur).

Overige wetten

Wet ruimtelijke ordening

De overheid probeert de beschikbare ruimte in Nederland zo te verdelen dat werken, wonen en recreëren mogelijk is, maar ook veeteelt, landbouw, tuinbouw en dergelijke. Vanzelfsprekend worden landschappelijke waarden en de natuur hierbij zoveel mogelijk gespaard. De overheid maakt plannen voor deze verdeling. De wijze waarop zij dat moet doen is vastgelegd in de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Er is een taakverdeling opgesteld bij het van grof naar fijn werken.

De centrale overheid maakt de planologische kernbeslissingen (PKB), een voorbeeld van zo'n PKB is de Vierde Nota over de Ruimte ordening Extra (VINEX), bekend zijn de zogenaamde VINEX-locaties waar momenteel de steden mogen uitbreiden.

De provincies maken streekplannen, waarbij ze rekening moeten houden met de PKB's.

De gemeenten op hun beurt maken de bestemmingsplannen, waarbij ze weer rekening moeten houden met de streekplannen.

Burgers kunnen bij elk plan hun bezwaren kenbaar maken, als de plannen dan niet naar hun zin worden gewijzigd, dan kunnen zij in beroep gaan bij de afdeling bestuursrechtspraak.

De procedure bij bestemmingsplannen

1. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan peilt de gemeente de meningen van de bevolking en andere belanghebbende (inspraak).
2. De gemeente stelt een ontwerp-bestemmingsplan op.
3. Ontwerp-bestemmingsplan ligt 4 weken ter inzage. Iedereen kan schriftelijk zienswijzen kenbaar maken bij de gemeenteraad.
4. Binnen 8 weken of – als zienswijzen kenbaar zijn gemaakt – binnen 4 maanden, stelt de gemeenteraad het plan vast.
5. Binnen 4 weken ligt het vastgestelde plan ter inzage. Er is dan 4 weken de tijd om schriftelijk bedenkingen bij GS in te brengen, die daarna mondeling kunnen worden toegelicht
6. Binnen 12 weken of – als bedenkingen zijn ingebracht – binnen 6 maanden, volgt het besluit van GS inzake goedkeuring
7. Besluit van GS ligt gedurende 6 weken met het bestemmingsplan ter inzage bij de gemeente.
8. Beroep mogelijk bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Na ongeveer 12 maanden volgt de beslissing op het beroep.

Bestemmingsplannen worden in de regel één keer per 10 jaar vastgesteld. Wil een gemeente op verzoek van een aanvrager van een bouwvergunning in de tussentijd afwijken van het vastgestelde plan, dan dient zij een artikel 19 procedure te starten. De gemeente maakt er melding van in een plaatselijke krant en licht Gedeputeerde Staten in. Na afloop van de inspraaktermijn vraagt de gemeente een 'verklaring van geen bezwaar' aan bij GS. GS ontvangt ook het verzoek van de aanvrager van de bouwvergunning en de eventuele bezwaren van bewoners. GS horen ook nog de Inspecteur van de Ruimtelijke ordening. Als GS de gevraagde verklaring afgeeft, kunnen de bewoners daarvan een procedure starten op basis van de 'Algemene wet bestuursrecht' (Awb) (al dan niet vergezeld met het verzoek om een voorlopige voorziening (schorsing), dit om te voorkomen dat er bijvoorbeeld al geheid wordt en er een onomkeerbare situatie ontstaat).

Schema: de artikel 19 – procedure

1. Bedenkingen tegen het verzoek tot vrijstelling binnen 2 weken indienen bij B&W.
2. B&W besluiten binnen 8 weken tot het aanvragen van een 'verklaring van geen bezwaar' bij GS
3. GS nemen binnen 8 weken een beslissing over de aanvraag
4. B&W moeten binnen 2 weken een besluit nemen over het verlenen van de vrijstelling c.q. de afgifte van de bouwvergunning
5. Bezwaarschrift binnen 6 weken indienen bij B&W. Verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de President van de rechtbank
6. Bij ongegrond verklaren van bezwaarschrift: binnen 6 weken beroep instellen bij de rechtbank.
7. Hoger beroep binnen 6 weken instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Monumentenwet

De monumentenzorg is geregeld in de monumentenwet (1988, Stb. 638, laatste wijziging 1997, staatsblad xx). Vanaf 1903 zijn commissies ingesteld die bijhouden welke bouwwerken beschermd moeten worden. De rijksdienst voor monumentenzorg geeft inlichtingen over en adviseert bij restauraties. De Monumentenraad adviseert tegenwoordig de minister van VROM bij het opstellen van de monumentenlijst. Ook is er tegenwoordig wetgeving voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Naar het Rijk bewaken ook steden en dorpen hun erfgoed. Velen hebben daartoe een commissie ingesteld, die lijsten met beschermde bouwwerken opstellen.

De overheid heeft vooral door het verlenen van subsidies bij restauraties een belangrijke rol bij het in stand houden van de monumenten. Voor wijzigingen of verbouwingen van een monument moet een aparte vergunning worden aangevraagd.

Arbowet

De huidige Arbeidsomstandighedenwet is in principe een voortzetting van de Kinderwet van Van Houten, die het werken van kinderen beneden de 12 jaar in mijnen en werkplaatsen verbodt. In principe gaat het om bescherming van de werknemers en in het bijzonder kwetsbare werknemers (jeugdigen en vrouwen). Een aantal van de regelingen zijn bouwkundig (en installatie technisch- en bouwfysisch).

Zo zijn onder deze eisen gesteld aan de toetreding van daglicht, ventilatie hoeveelheden en beperking van geluidhinder.

Milieuwetgeving

Ter bescherming van lucht, bodem en water worden veel eisen gesteld. Fabrieken mogen geen afval lozen, lucht vervuilen en de bodem vervuilen. Ook mogen zij geen of beperkt geluidhinder veroorzaken. Er is een coördinatieverplichting in de Woningwet opgelegd. Een bouwvergunning voor een fabriek zal niet worden afgegeven zo lang de milieuvergunning er niet is. Ook zijn er consequenties ten gevolge van het verkeer (spoor-, weg- en vliegverkeer) voor het bouwen. Woningen dienen beschermd te worden tegen verkeerslawaaï, in principe door maatregelen bij de bron te nemen (bijv. geluidarme wegbedekking, ZOAB), zonodig in het overdrachtsgebied (plaatsen van geluidswallen, geluidsschermen e.d.) en alleen als het niet anders kan en dan ook nog voor een beperkt deel het isoleren van de gevels van een woning.

Tenslotte

Het is uitermate belangrijk dat er coördinatie plaatsvindt. Een integrale benadering is dus een vereiste. Toch constateert de minister van VROM dat ondanks de goede bedoeling van de centrale overheid, vooral gemeenten hun eigen koers varen. Een goed voorbeeld is het bouwen langs snelwegen. Wil de rijksoverheid compactheid, de praktijk verkiest lintbebouwing.

De sturende rol van de overheid zal in de nabije toekomst versterkt moeten worden op dit punt, omdat, gezien de enorme druk op de resterende ruimte, krachtig beleid moet voorkomen dat natuur en milieu geheel verdwijnen uit ons land.

Bijlage 3 Een beschouwing op het inspectieonderzoek 1999

Het Inspectieonderzoek Bouwregelgeving 1999

Ik was volkomen onkundig van het feit dat de inspectie (zie hoofdstuk 3 en 4) ook een onderzoek liet uitvoeren. Het rapport was begin april 2000 beschikbaar.

De conclusies van het inspectieonderzoek sloten naadloos aan bij het NIPO – onderzoek. Het inspectieonderzoek is uitgevoerd bij 50 gemeenten.

Enkele citaten uit de conclusies:

- De handhaving door gemeenten van de bouwregelgeving in Nederland krijgt een onvoldoende
- Het toetsen aan het Bouwbesluit is mager te noemen: gebrekkige dossiervorming, onvoldoende toetsing op constructieve veiligheid en gezondheid en een onvolledige inzicht in de energie prestatie
- De controle tijdens en na de bouw is onvoldoende en geschiedt niet systematisch
- De gemeentelijke organisatie rond de vergunning verlening en handhaving is zwak en ondoorzichtig, waardoor zowel eerste – als tweedelijns handhaving¹⁵ bemoeilijkt wordt. Er ontbreken veel gegevens inzake de toetsing, maar ook inzake de behandelingsprocessen.
- Ondanks het feit dat er in de praktijk geen aanleiding is te veronderstellen dat de kwaliteit van de bouw in ernstige mate in het geding is, is de handhaving van de bouwregelgeving een punt van zorg.

Commentaar:

dit correspondeert met mijn waarnemingen, door de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid zorgen de professionele bouwers ervoor, dat hun gebouwen zorgvuldig worden getoetst door (meestal) een adviesbureau

- De betrouwbaarheid van de overheid is het geding als er regelgeving van kracht is, zonder dat er daadwerkelijk toezicht is op naleving. Zeker bij de bouwregelgeving, waar het ondermeer gaat om essentiële voorschriften op het punt van veiligheid en gezondheid, kan een nalevingstekort leiden tot veiligheidsrisico's voor de burger. Deze moet erop kunnen vertrouwen dat er wordt toegezien of de voorschriften ook daadwerkelijk worden nageleefd. Dit gegeven is dan ook als uitgangspunt voor het onderzoek gehanteerd

Commentaar:

“check and balances” is ook hier van belang, monopolies van de markt of van de overheid leveren op termijn zeer veel weerstand op.

De markt moet er zich van bewust zijn dat transparantie en legitimiteit begrippen zijn die op korte termijn wel eens lastig zijn, vooral als de goedwillende partij zich aan de regels houdt en de andere partij niet (bewust of onbewust), maar op de langere termijnen een garantie voor continuïteit is. De overheid zal waar nodig de belangen van de ‘burgers’ moeten beschermen. De overheid zal zich bewust moeten zijn, dat marktpartijen over het algemeen beter in staat zijn processen te sturen en kwaliteit af te dwingen tegen lagere kosten. De ‘markt’ beschikt nu éénmaal over meer ‘prikkel’s (mechanismen) om dit te bereiken dan de

¹⁶ Eerstelijns handhaving door gemeenten tweedelijns handhaving door inspectie (VROM)

overheid. Daar waar de legitimiteit niet in gevaar komt is het dus verstandig activiteiten uit te laten voeren door de 'markt'!

Juridisch kader

In artikel 93 van de Woningwet is het staatstoezicht op de volkshuisvesting geregeld. Naast het verrichten van onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting heeft dit staatstoezicht tot taak om de wetten en de krachtens die wetten gegeven voorschriften op het gebied van de volkshuisvesting te handhaven, voor zover terzake geen andere wettelijke regeling geldt. Dit staatstoezicht is opgedragen aan de Inspectie Volkshuisvesting.

Op grond van artikel 40 en 44 van de Woningwet ligt de eerstelijns handhavingstaak op het gebied van de bouwregelgeving bij Burgemeester en Wethouders van de gemeente. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen preventieve handhavingstaak (de bouwvergunningverlening) en repressieve handhavingstaak (toezicht op de naleving van de voorschriften na verlening van de bouwvergunning bij bestaande bouw).

Op grond van artikel 40 is het verboden om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning van burgemeester en wethouders. Volgens artikel 44 van de woningwet moeten burgemeester en wethouders ingekomen bouwaanvragen toetsen aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en bouwverordening. Bij strijd met één van deze toetscriteria moeten burgemeester en wethouders de gevraagde vergunning weigeren en mag er niet worden gebouwd. Als er zich geen weigeringsgrond voordoet moeten burgemeester en wethouders de bouwvergunning verlenen. Het betreft hier een gebonden beschikkingsbevoegdheid. Er behoort derhalve een integrale toets aan alle toetscriteria plaats te vinden. De wet laar formeel geen ruimte om deze preventieve toets selectief of steekproefsgewijs in te vullen. Dit gegeven is dan ook als uitgangspunt voor het onderzoek gehanteerd.

In paragraaf 4.1. het juridisch kader verder uitgewerkt.

In het rapport worden een groot aantal bevindingen gemeld, die de bovengenoemde conclusies onderbouwen. Belangrijke aandachtsvelden zijn de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het functioneren van het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht. De inspectie meldt dat een gebrek aan doelmatigheid kan leiden tot onvoldoende invulling van de wettelijke taken en dus ook kan leiden tot onrechtmatigheid.

Aanwezigheid noodzakelijke gegevens (pagina 22)

'In veel onderzochte dossiers bleken gegevens te ontbreken, die noodzakelijk zijn voor de toetsing van het voldoen van het bouwplan aan het Bouwbesluit. In sommige gevallen ontbraken de gegevens om op bepaalde aspecten, zoals essentiële onderwerpen als constructieve veiligheid en gezondheid, te kunnen toetsen volledig, in andere gevallen ontbraken ze ten dele. Ook in het laatste geval kan echter geen volledige toetsing aan het Bouwbesluit plaats vinden.'

'Het ontbreekt bij de plantoetsing aan uniformiteit. De bedrijfsprocessen worden vrijwel nooit schriftelijk vastgelegd of aantekeningen verdwijnen'.

Commentaar:

Het private architectenbureau of adviesbureau zal vanzelfsprekend de wijze van toetsen vastleggen. Twee belangrijke factoren vragen dat:

- de bureaus zijn aansprakelijk voor het door hun geleverde werk
- de kosten voor de toetsing zijn vooraf afgesproken

Daarom is er veel aandacht voor uniformiteit, kennisoverdracht en kwaliteit. ONRI – en BNA – bureaus¹⁶ hebben zich overigens verplicht een NEN-ISO 9001 certificaat te gaan behalen. Aan diverse bureaus is dit certificaat inmiddels toegekend.

Thermische isolatie en luchtdoorlatendheid (pag. 25)

Bij circa 85% van de plannen waren (in meerdere of mindere mate) gegevens aanwezig ten aanzien van de thermische isolatie van de schil van de woning. Op onderdelen ontbraken echter vaak gegevens, zoals ten aanzien van de warmtegeleidingcoëfficiënt van de toe te passen producten zoals van dubbelglas. In totaal kon er slechts voor 43% van de dossiers worden gesproken van een complete set van gegevens. Ten aanzien van de luchtdoorlatendheid van de schil waren slechts in minder dan 3% van de plannen relevante gegevens in de dossiers aanwezig. Over de luchtdichte afwerking van de leidingdoorvoeren werd zelfs in geen van de dossiers een aanwijzing aangetroffen.

Commentaar:

In de praktijk werd de luchtdoorlatendheid de “sjoemelfactor” genoemd, omdat geen enkele gemeente in staat bleek dit adequaat te controleren. Tijdens de uitvoeringscontroles van de voorbeeld projecten Duurzaam en energie zuinig bouwen (1997) bleek dat in zeer veel gevallen de epc-berekening aangehouden luchtdoorlatendheidswaarde overschreden werd.

Toch worden in de SBR – referentiedetails (1999) en in de SBR – uitgave ‘luchtdicht bouwen’ voldoende aanwijzingen voor de praktijk gegeven om een zorgvuldige controle uit te voeren.

Gelijkwaardigheid (pag. 28)

Het overgrote deel van de gemeenten stelt nooit eisen ten aanzien van gelijkwaardigheid van bouwproducten of bouwwijzen, omdat dit de keuzevrijheid van de burger aantast. Bovendien is het de plicht van de aanvrager om oplossingen te overleggen die aan het Bouwbesluit voldoen. Circa 15% van de gemeenten heeft wel eens een enkele keer een eis gesteld. Minder dan 10% geeft aan dat dit vaker voorkomt, met name inzake de brandveiligheid. Hier reikt de brandweer dan een oplossing aan die als voldoende wordt geaccepteerd.

Commentaar:

In de praktijk weet de burger in het geheel niet of er een gelijkwaardige oplossing wordt ingediend. Het is meestal de architect of de aannemer, die dit voorstel opstelt. Vanzelfsprekend is het heel legitiem een gelijkwaardige oplossing in te dienen. Echter dan wel onderbouwd en vastgelegd in de bouwvergunning. In ‘Bouwbesluit praktijk’ (1996) zijn een aantal gelijkwaardige oplossingen opgenomen. Ook hebben leveranciers op deskundige wijze gelijkwaardige oplossingen uitgewerkt en in een rapport vastgelegd. Dit soort rapporten is beschikbaar en kan voor voldoende onderbouwing zorgen.

¹⁷ ONRI – Organisatie van Nederlandse raadgevende ingenieurs
BNA – `Bond Nederlandse Architecten

Gebruik normen en kwaliteitsverklaringen (pag. 29)

Circa de helft van de gemeenten heeft een abonnement op een uitgifte van alle Bouwbesluitnormen, waardoor men altijd kan beschikken over de laatste versie van de norm. Deze gemeenten maken hier ook regelmatig gebruik van. De andere helft verklaarde dat alleen een paar bepaalde normen werden gebruikt, of dat normen alleen bij twijfels of 'af en toe' werden gebruikt. Hierbij is er soms sprake van beperkte aanwezigheid van normen. De helft van de gemeenten is derhalve, als gevolg van het ontbreken van de (recente) normen, niet in staat om bouwaanvragen op deze aspecten aan de van toepassing zijnde voorschriften te toetsen.

Eén op de drie gemeenten vraagt regelmatig naar erkende kwaliteitsverklaringen. Een kwart van de gemeenten geeft aan dat zij er meer incidenteel gebruik van maken, met name in specifieke situaties, zoals bij twijfel aan het voldoen van een voorgestelde oplossing en bij toepassing van voor hen onbekende materialen of constructies.

Bij de toetsing van de dossiers zijn slechts bij een kwart van de gemeenten erkende kwaliteitsverklaringen in de dossiers aangetroffen.

Het 'Overzicht van door de Minister erkende kwaliteitsverklaringen' is vrijwel alle gemeenten aanwezig.

Commentaar:

Kwaliteitsverklaringen (bijvoorbeeld Komo – attesten) kunnen het toetsen vereenvoudigen, omdat het attest aangeeft dat controles en berekeningen zijn uitgevoerd. Belangrijk is wel dat nagegaan wordt, voor welke bouwbesluiten het attest is afgegeven. Een aandachtspunt blijft natuurlijk wel dat de attesten worden afgegeven op basis van beoordelingsrichtlijnen (BRL'n) die aan het Bouwbesluit voldoen.

Toezicht tijdens de uitvoering van de bouw (pag. 30)

Bij de overgrote meerderheid van de gemeenten bleek niet uit aantekeningen in de dossiers of anderszins, in hoeverre de gemeente controle heeft uitgeoefend tijdens de bouwwerkzaamheden. Aanvullend hierop verklaarden veel gemeenten dat als gevolg van personeelsgebrek de controle op de bouwplaats slechts incidenteel kon worden uitgevoerd. Dit leidt ertoe dat er op beperkte schaal en niet systematisch wordt gecontroleerd. Gemeenten gaven ook aan dat zij zelf een intensievere controle wenselijk achten.

Alleen bij drie grotere gemeenten was sprake van aantoonbaar actief toezicht. Door andere gemeenten, die verklaarden actief toezicht tijdens de bouw uit te voeren, werd weinig of niets schriftelijk vastgelegd van de uitgevoerde controles, de bevindingen en de gemaakte afspraken. In sommige dossiers, van met name grotere woningbouwcomplexen, werden enkele bouwverslagen aangetroffen.

Commentaar:

Het ongestructureerd rondlopen op een bouwplaats levert onvoldoende resultaat op. Gericht controleren aan de hand van controlelijsten en de resultaten vastleggen is noodzakelijk. Overdracht van de bevindingen aan de uitvoerder is natuurlijk een logisch vervolg. De controlelijsten zullen op basis van een risicoanalyse moeten worden opgesteld. Deze methodiek past in het kwaliteitszorgsysteem van bouwbedrijven. De bewaking van de kwaliteit in de

uitvoeringsfase wordt vastgelegd in een zogenaamd project kwaliteitsplan (PKP). Dit plan is het vervolg van de kwaliteitsbewaking tijdens de ontwerpfase. De fasen hierin zijn: voorlopig ontwerp – (VO), definitief ontwerp – (DO) en bestekfase. Steeds opnieuw wordt vastgesteld waar de risico's aanwezig zijn in het ontwerp, geprobeerd moet worden in het ontwerp deze risico's te elimineren. Dat zal niet geheel lukken. Een aantal kritische constructies zullen opgelost moeten worden 'in het werk'. Deze punten hebben dus een gerichte controle nodig en worden dus in de risicoanalyse uitgewerkt en in de controlelijsten apart genoemd. Een deel van deze systematiek zal overgenomen moeten worden om een gericht oordeel te kunnen vellen over het voldoen aan de bouwvergunning.

Op basis van dit onderzoek en eerdere onderzoeken zijn er een aantal beleidsvoornemens uitgewerkt. Er komt bijvoorbeeld een AMvB voor de indieningvereisten van bouwaanvragen. Dit om te voorkomen dat meer gegevens worden opgevraagd dan nodig is om een uniforme toepassing van de bouwregelgeving onder gemeenten te bevorderen. Naar verwachting zal voornoemd wetsvoorstel op 1 januari 2001 in werking treden.

Commentaar:

Het is verstandig een protocol (op welk moment indienen) en een kwaliteitsniveau (eisen waaraan de stukken moeten voldoen) te definiëren. Door invulschema's digitaal beschikbaar te stellen kunnen ook de controles eenvoudiger worden uitgevoerd. Ook kan gebruik worden gemaakt van de verregaande digitalisering in de bouwwereld. Tekeningen en berekeningen (en toetsingen) en ook de aanvraagformulieren kunnen met e-mail digitaal aangeleverd worden aan BWT. Dossiervorming wordt daardoor ook eenvoudiger. De belastingdienst heeft hierin het goede voorbeeld gegeven.

Tenslotte

Het 'Inspectieonderzoek Bouwregelgeving 1999' geeft een indringend beeld over de kwaliteit van het bouwtoezicht, vooral de bouwbesluittoetsing (op papier en in de praktijk) is onder de maat. Over het welstandstoezicht en de toets aan de planologische voorschriften (wet ruimtelijke ordening) is het rapport minder kritisch (pag 21)

Het welstandstoezicht is aan vernieuwing toe, meer duidelijkheid (vastgestelde criteria) en meer transparantie is nodig. Het is verheugend dat daarin binnenkort wordt voorzien.

Bijlage 4 Verslaglegging cliëntenonderzoek

Het cliëntenonderzoek

Inleiding

Op basis van een vragenlijst zijn korte gesprekken gevoerd met 15 personen. Deze personen werken bij gemeenten, architectenbureaus en bouwbedrijven. In deze bijlage zijn de uitgewerkte gesprekken opgenomen. In deze paragraaf een analyse en een conclusie.

Analyse

Vraag 1:

De eerste vraag luidt: hoe schat u uw eigen kennis van de bouwregelgeving in?

Gemeenten en architecten schatten zich hoger in dan de bouwbedrijven.

Vraag 2:

De tweede vraag luidt: hoe schat u de kennis op dit gebied in van de anderen partijen?

De gemeenten over de architecten: grotere architectenbureaus weten het wel, de kleinere weten het niet. De gemeenten over de bouwbedrijven: op de bouwplaats is kennis niet aanwezig, praktische kennis is er wel, theoretische kennis is er niet.

De architecten over de gemeenten: kennis is afhankelijk van de grootte van de gemeente, overall-kwaliteit is onvoldoende. De architecten over de bouwbedrijven: snappen er nog minder van dan de gemeenten, wel kennis op technisch gebied, maar geen kennis over de andere bouwbesluit onderwerpen.

De bouwbedrijven over de gemeenten: onvoldoende kennis, grote gemeenten doen het goed, kleine presteren minder. De bouwbedrijven over de architecten: zeer wisselend, over het algemeen onvoldoende, weten nog minder dan gemeenten.

Over het algemeen is men niet erg positief over de kennis van de anderen partijen.

Vraag 3:

De derde vraag luidt: vindt u de uniformiteit en de regelgeving een goede zaak?

Alle partijen zijn het erover eens dat dit een hele goede zaak is. De praktijk is echter anders, er wordt nog steeds geïnterpreteerd en men geeft daar aan toe voor de 'lieve' vrede. Ook is er geen uniformiteit met betrekking tot de gelijkwaardigheidsverklaringen.

Vraag 4:

De vierde vraag luidt: vindt u dat de rechten van de klant / koper juridisch beter zijn vastgelegd?

Ook hier weer opnieuw grote overeenstemming. Opvallende uitslatingen waren "dat de G.I.W.-garantie¹⁷ in de praktijk meer waarborgen biedt", daarnaast een opmerking van een bouwbedrijf: "onze eigen verantwoordelijkheid is groter geworden". Een architect vond, dat bewoners mondiger zijn geworden en sneller claimen.

¹⁸ G.I.W. = Garantie Instituut Woningbouw

Vraag 5 en 6:

Hier wordt gevraagd naar de tijdsbesteding of de kosten van een toetsing en het maken van de bouwbesluit berekeningen. Uitgangspunt was een appartementen gebouw met 30 woningen in vier typen.

De gemeenten hebben meestal één tot anderhalve dag nodig. De architecten zijn één dag bezig met de bouwbesluitberekeningen (meestal voorgeprogrammeerd en met spreadsheets). Het toetsen is geïntegreerd in het werk. De bouwbedrijven schakelen een adviesbureau in wanneer ze twijfels hebben. Een bouwbedrijf besteedt een dag aan controle van de berekeningen.

Vraag 7 en 8:

Hier wordt allereerst gevraagd of de technische plantoets door een gespecialiseerd adviesbureau kan worden uitgevoerd, vraag 8 vraagt naar de mening van de respondent over dit privatiseren.

Iedereen is van mening dat de plantoets door een gespecialiseerd bureau kan worden uitgevoerd. Eén gemeente maakte de opmerking dat er in principe geen verschil is met een kwaliteitsverklaring van een fabrikant. Een andere gemeente stelde, dat de toets door een gecertificeerd bureau moet worden uitgevoerd. Of dit privatiseren wenselijk is verschillen de meningen bij de gemeenten, de andere partijen zijn voor. Eén bouwbedrijf maakte nog de opmerking dat de toetser dan ook verantwoordelijk moet zijn en dat een deel van de toets ook bij de (zelfontwikkellende) bouwer moet worden ondergebracht.

De vragen 9, 10 en 11 bestrijken het vervolg namelijk (het privatiseren van) de controle op de uitvoering. De tussenvraag 10 stelt: horen er prestatiemetingen (steekproefsgewijs) bij een controle?

Een ieder vindt dat het technisch kan. Eén bouwbedrijf stelt dat dan ook de verantwoordelijkheid van de bouwer moet stoppen. Deze bouwer gaat ook verder over risico's en het verzekeren van risico (zie ook hoofdstuk 3 van deze scriptie). Ook vindt een bouwer dat de plantoets en de uitvoeringscontrole door hetzelfde bureau moet worden uitgevoerd. Ik heb gesproken met technische mensen, bijna iedereen vindt dat je pas goed kunt vaststellen of de geëiste prestatie wordt geleverd wanneer je metingen hebt uitgevoerd (meten is weten). Een bouwer vindt dat echter wel een risico. Eén gemeente vindt dat metingen te ver gaan. Over de wenselijkheid van het privatiseren lopen de meningen uiteen.

De gemeenten zijn niet voor of zijn zeer voorzichtig. De architecten zijn 'niet voor' tot 'positief'. Eén architect maakt de opmerking dat het gaat om kwaliteitsborging, wie het doet is minder belangrijk. De bouwbedrijven zijn positiever. Gesteld wordt dat het objectiever wordt. Ook hier weer de opmerking dat het om de personen gaat die het moeten uitvoeren.

Vraag 12 en 13

Deze twee vragen informeren naar de mogelijke kwaliteitsverbetering wanneer de plantoets en de uitvoeringscontrole worden geprivatiseerd.

Over het algemeen denkt men dat de kwaliteit verbetert. Het hangt natuurlijk af van het huidige niveau van de gemeente en van het adviesbureau. Eén gemeente wijst op de allround inspecteur die je nodig hebt en die zijn weer nauwelijks voor handen. Over de uitvoeringscontrole is men stilliger, omdat een huidige controle niet veel voorstelt.

Vraag 14

Vraag 14 is toekomstgericht: “verwacht u dat VROM de technische plantoets en de uitvoeringscontrole zal privatiseren?”

De meeste respondenten verwachten dat dat gaat gebeuren, hoewel men denkt dat dat voor de uitvoeringscontrole wat verder weg ligt.

Vraag 15

Vindt u de legeskosten redelijk?

Hier is men wel heel duidelijk en eensgezind over. Deze kosten zijn te hoog en staan niet in verhouding tot het geleverde werk, het wordt door een aantal als een verkapte belasting gezien, opgemerkt wordt wel dat de legeskosten voor een dakkapel niet kostendekkend zijn.

De losse opmerkingen zijn interessant, omdat daarmee bepaalde onderwerpen beter onderbouwd worden. De opmerking over luchtdichtheid is tekenend, men weet niet hoe men dat moet toetsen. Ook de opmerking dat een aantal gemeenten bezig is met het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem vind ik waard om te noteren. De opmerking over de handhaving sluit aan bij de ingezonden brief (afgedrukt in bijlage xx). Tijdens de gesprekken kwam regelmatig naar voren dat het niet alleen om de procedures gaat, maar ook om de kwaliteit van de mensen. Ook de opmerking over verantwoordelijkheid is zeer relevant. Als je zegt dat iets in orde is dan neem je verantwoordelijkheid over. De mededeling dat er eens wat gedaan moet worden aan beleid op het gebied van ruimtelijke ordening sluit aan bij eerdere opmerkingen (zie juridisch kader, hoofdstuk 4).

Conclusies:

Dit cliëntenonderzoek, sluit naar mijn idee goed aan op het NIPO-onderzoek en het inspectieonderzoek 1999. De kwaliteit van het Bouw- en Woningtoezicht is onvoldoende en de legeskosten zijn te hoog. Het privatiseren zien de meest respondenten als wenselijk, omdat daarmee de kwaliteit wordt verhoogd. Een aantal respondenten verwacht dat VROM de plantoets zal privatiseren, de uitvoeringscontrole zal wat langer gaan duren.

Vragenlijst interviews

De interviews zijn gehouden bij 5 Gemeenten, 5 architecten, 5 aannemers projectontwikkelaars –het gaat hierbij om personen die met bouw- en woningtoezicht te maken hebben (totaal 15 interviews)- de interviews zijn telefonisch afgenomen.

Vraag 1:

Hoe schat u uw eigen kennis in van de bouwregelgeving.

Vraag 2:

Hoe schat u de kennis van de bouwregelgeving in van bouw- en woningtoezicht, van architecten, van aannemers/projectontwikkelaars (steeds de andere twee partijen).

Vraag 3:

Vindt u de uniformiteit in de bouwregelgeving een goede zaak?

Vraag 4:

Vindt u dat de rechten van de klant/koper juridisch beter zijn vastgelegd?

Vraag 5: alleen bowoto

Hoe lang bent u bezig met het toetsen van een woongebouw (30 woningen/ 4 types)

Hoe lang schat u dat de brandweer bezig is met de toets brandveiligheid?

Vraag 6: architecten/aannemers.

Hoe lang bent u bezig met de bouwbesluitberekeningen.

Wat zijn de kosten van de bouwbesluitberekeningen? –indien uitbesteed.

Wat zijn de kosten van een eventuele bouwbesluittoets van een adviesbureau?

Vraag 7:

Acht u het mogelijk, dat de technische plantoets door een onafhankelijk adviesbureau kan worden uitgevoerd?

Vraag 8:

Wat is uw mening over het privatiseren van de technische plantoets?

Vraag 9:

Acht u het mogelijk, dat een onafhankelijk adviesbureau de uitvoeringscontrole op de bouwvergunning kan uitvoeren? –op basis waarvan de gebruiksvergunning kan worden afgegeven- noot: wellicht naast een controle van de brandweer.

Vraag 10:

Hoort naar uw oordeel bij deze controle ook een serie controlemetingen (geluid/ventilatie/luchtdichtheid/isolatie)?

Vraag 11:

Wat is uw mening over het privatiseren van de uitvoeringscontrole?

Vraag 12:

Wordt de kwaliteit van de plantoetsing beter wanneer een onafhankelijk gespecialiseerd bureau deze uitvoert?

Vraag 13:

Wordt de kwaliteit van de uitvoeringscontrole beter wanneer een onafhankelijk gespecialiseerd bureau deze uitvoert?

Vraag 14:

Verwacht u dat VROM zal kiezen voor privatiseren van de technische plantoets?
Verwacht u dat VROM zal kiezen voor privatiseren van de uitvoeringscontrole?

Vraag 15:

Vindt u de legeskosten redelijk?

Verslag cliëntenonderzoek

Vraag 1:

Hoe schat u uw eigen kennis in van de bouwregelgeving?

Gemeenten:	vrij redelijk redelijk goed ruim voldoende vrij goed
Architecten:	redelijk redelijk goed redelijk behoorlijk redelijk goed
Bouwbedrijven (met eigen projectontwikkeling):	redelijk redelijk (niet in procedure) redelijk goed matig goed

Vraag 2a:

Hoe schat u de kennis van de bouwregelgeving in van architecten en bouwbedrijven.

Gemeenten over:

Architecten:	- grote architectenbureaus goed, kleine architectenbureaus lopen achter - verschillend van verouderde kennis tot goed - onder de maat bij BNA architecten, grotere bureaus huren kennis in - architecten weten er meer van dan aannemers, wel verschillend
Aannemers:	- weten er minder van dan wij. - op de bouwplaats niet aanwezig - nog minder dan de architecten - slecht - weten minder dan de architecten, praktische kennis is er wel, theoretische kennis is er niet. - weten er helmaal niets van, uitzonderingen daargelaten.

Vraag 2b:

Idem, gemeenten en bouwbedrijven

Architecten over:

Gemeenten:	- verschilt enorm (afhankelijk v/d grootte v/d gemeente) - verschillend (Rotterdam, zeer professioneel, bij kleine gemeenten moet je het gaan uit leggen) - redelijk tot goed (je zou mogen verwachten overal goed!) - overall kwaliteit onvoldoende (vaak maar één persoon die het weet) - redelijk tot goed.
------------	--

- Bouwbedrijven:
- Snappen er nog minder van dan gemeenten (niveau slecht tot redelijk)
 - redelijk tot goed
 - aannemers: slecht, projectontwikkelaars onvoldoende, verwachten dat anderen het weten
 - wisselend, wel op technisch gebied, maar niet op het gebied van bruikbaarheid (bij grotere bedrijven meer kennis, overall gezien ook onvoldoende)
 - aannemers: minder kennis dan bij gemeenten, projectontwikkelaars nog minder, gaan af op wat ze horen.

Vraag 2c:

Idem, gemeenten en architecten

Bouwbedrijven over:

Gemeenten

- onvoldoende
- heel wisselend (hangt af van de persoon)
- varieert (zijn niet altijd goed op de hoogte)
- grote gemeenten doen het goed, kleine gemeenten presteren slecht.
- goed

Architecten:

- zeer wisselend (over het algemeen onvoldoende)
- heel wisselend (eigenlijk beneden peil, zijn gedegradeerd tot vormgevers, ontlopen risico's weten weinig tot niets van proces en kosten)
- weten er weinig van (soms nog minder dan de gemeente)
- slecht
- minder dan gemeenten

Vraag 3:

Vindt u de uniformiteit in de bouwregelgeving een goede zaak?

Gemeenten:

- ja
- ja, een noodzaak
- ja
- ja
- ja, maar dan ook éénduidig uitleggen, er zijn nog veel hobbyisten onder ons, ook de brandweer, en aanvragers geven daar dan aan toe, het bouwtoezicht moet af van die praktijken.

Architecten:

- ja, als dat zo zou zijn, er wordt 'geïnterpreteerd', er is bijvoorbeeld veel onduidelijk over wat moet worden ingediend, het is soms een raadsel dat op basis van zeer weinig gegevens toch een bouwvergunning wordt afgegeven.
- ja
- ja, in de praktijk toch verschillende uitleg, vooral met betrekking tot gelijkwaardige oplossingen geen éénduidigheid, het moet strakker worden vastgelegd, want nu is het waardeloos
- ja, toch nog veel interpretaties en daar wordt door de aanvragers aan toegegeven
- ja, een goede zaak, alleen de praktijk is anders.

- Bouwbedrijven:
- ja een hele goede zaak
 - ja, maar de mensen ontberen kennis en dus toch verschillen per gemeente en brandweer, vooral integrale kennis (bijvoorbeeld over normen) ontbreekt
 - ja, gelijkwaardigheid wordt verschillend mee omgegaan
 - ja
 - uiteraard

Vraag 4:

Vindt u dat de rechten van de klant / koper juridisch beter zijn vastgelegd?

- Gemeenten:
- ja, maar G.I.W. garantie geeft in de praktijk meer rechten
 - ja, is verbeterd, vraagt van BWT meer zorgvuldigheid
 - ja
 - ja
 - ja

- Architecten:
- ja
 - ja
 - ja, omdat het gewoon wet is
 - ja, kopers zijn beter geïnformeerd, claimen sneller, staan op hun strepen.
 - Ik heb de indruk van wel.

- Bouwbedrijven:
- beter geregeld
 - onze eigen verantwoordelijkheid is groter geworden, het is lastiger, de vergunning dekt je niet af
 - ja
 - ja, naleving ligt bij veel partijen, behartiging door gemeenten is heel gering, bij kleine gemeenten kun je niet afgaan op de vergunning, want daar is geen kennis.
 - ja, aannemer heeft nu meer verantwoordelijkheid.

Vraag 5: (alleen voor BWT)

Hoe lang bent u bezig met het toetsen van een woongebouw (30 woningen, 4 typen).

Hoe lang schat u dat de brandweer bezig is met de toets brandveiligheid.

- Gemeenten:-
- 1 dag, bij ééngezinswoningen doen we de brandveiligheid zelf, ik schat dat de brandweer 2 uur bezig is met een appartementgebouw
 - ongeveer 1 ½ dag, de brandweer is ook nog één uur bezig
 - moeilijk zo te zeggen, de projecten vragen allemaal ongeveer dezelfde tijd
 - 5 dagen, de brandweer is ook nog een dag bezig
 - wij controleren streng de ontvankelijkheid, daarna duurt de toetsing 1 dag.

Vraag 6: Architecten / bouwbedrijven

Hoe lang bent u bezig met de bouwbesluit berekeningen?

Wat zijn de kosten van de bouwbesluit berekeningen (indien uitbesteed)?

Wat zijn de kosten van een eventuele bouwbesluit toets van een adviesbureau?
(uitgangspunt 30 woningen / 4 typen)

Architecten:

- wij besteden de bouwbesluit berekeningen uit, de kosten week ik niet precies, de kosten voor een bouwbesluit toets zijn +/- fl. 2500,=
- wij doen een dag over de bouwbesluit berekeningen, wij controleren zelf onze tekeningen
- wij doen er een dag over, wij controleren zelf (onze tekenaars kennen het bouwbesluit) de bouwbesluit berekeningen kosten ons een week, we controleren ons werk zelf
- wij besteden er een dag aan, dat is ongeveer 75%, de overige 25 % besteden we uit. (De kosten zijn afhankelijk van de complexiteit van het werk), we controleren onze tekeningen zelf

Bouwbedrijven:

- wij kijken de berekeningen van de architect of het adviesbureau zorgvuldig na, dat kost mij een dag
- wij laten het over aan de architect, bij twijfels schakelen we een adviesbureau in of ik vraag het zelf na bij één van mijn contacten
- weet ik niet, wij besteden het uit en schakelen voor controle een adviesbureau in
- zit in de opdracht van de architect.
- zit in de opdracht van de architect, die het overigens vaak uitbesteed

Vraag 7:

Acht u het mogelijk, dat de technische plantoets door een onafhankelijk adviesbureau kan worden uitgevoerd?

Gemeenten:

- ja
- ja, in principe mits anders dan een kwaliteitsverklaring
- ja
- ja, is mogelijk
- ja, maar dan wel gecertificeerde bureaus

Architecten:

- ja
- ja
- ja
- ja, je ziet het al bij de constructie van een gebouw, kleine gemeenten huren daar een constructeur voor in
- ja

Bouwbedrijven:

- ja
- technisch goed mogelijk
- ja
- ja
- ja

Vraag 8:

Wat is uw mening over het privatiseren van de technische plantoets?

- Gemeenten:
- wenselijk
 - kan praktisch zijn, ik zie het dan wel als verarming van mijnwerk
 - niet wenselijk
 - geeft daar niet de voorkeur aan, één persoon moet zowel de plantoets als de uitvoeringscontrole doen
 - we ontkomen er niet aan
- Architecten:
- gemeenten moeten dat privatiseren
 - geen probleem mee
 - heel goed
 - goede zaak
 - ik heb daar een voorkeur voor, omdat wij (de praktijk) het beter weten.
- Bouwbedrijven:
- goed idee, maar de toetser moet er dan ook aansprakelijk voor zijn, vanwege de relatie met de kosten moet er ook een deel van de toetsing bij de ontwikkelende bouwer worden ondergebracht
 - ben ik een voorstander van
 - is prettiger, geeft meer zekerheid
 - ben ik voor, zeker voor de grote bouwwerken, kleine werken kun je beter bij de gemeente laten.
 - het kan, het bureau moet dan wel onafhankelijk zijn, het gaat om legitimiteit (bij de gemeente natuurlijk wel gewaarborgd), ik ben voorzichtig.

Vraag 9:

Acht u het mogelijk, dat een onafhankelijk adviesbureau de uitvoeringscontrole op de bouwvergunning kan uitvoeren?

Op basis waarvan de gebruiksvergunning kan worden afgegeven! Noot: wellicht naast een controle door de brandweer.

- Gemeenten:
- technisch kan dat
 - ligt moeilijker dan bij de plantoets, omdat de gemeente naar meer aspecten kijkt
 - ja
 - ja, is wel mogelijk
 - ja, dat kan ook.
- Architecten:
- ja
 - theoretisch mogelijk
 - ja
 - ja, BWT controleren nu niet of nauwelijks inhoudelijk
 - ja
- Bouwbedrijven:
- ja, het gaat echter wel om verantwoordelijkheden, bij oplevering vaststellen dat er gebouwd is volgens vergunning is een goede zaak, dan wordt er een streep gezet en kan de koper daarna alles doen wat hij / zij wil, maar de bouwer is dan niet meer aansprakelijk; het gaat om risico's, wie verzekert wat, want de klant komt steeds meer centraal te

staan, en is bijna een individuele benadering; om risico's uit te sluiten zullen er controles nodig zijn; het gaat erom om afspraken te maken over aansprakelijkheden in de toekomst (wat zijn de garanties?)

- technisch mogelijk, maar dan wel door hetzelfde bureau dat ook de plantoets heeft gedaan

- ja

- ja, als de plantoets bij de gemeente wordt weggehaald, moet je ook de controle weghalen.

- ja

Vraag 10:

Hoort naar uw oordeel bij deze controle ook een sessie controlemetingen (geluid / ventilatie / luchtdichtheid / isolatie)?

Gemeenten:

- Zou ideaal zijn

- hoort er wel bij, maar in ons apparaat geen mankracht en apparatuur

- metingen zijn belangrijk

- metingen gaan te ver

- zou moeten gebeuren, wordt echter te weinig aandacht aan besteed.

Architecten:

- ja

- ja

- ja, moet standaard gebeuren, je zou het in het bestek moeten zetten

- ja, kan ook bij de producent worden ondergebracht

- ja.

Bouwbedrijven:

- ja, meten is weten

- verstandig, ik ben wel huiverig voor de consequenties (hoort wel bij totale kwaliteit)

- ja

- ja, wel steekproefsgewijs (dan stel je de kwaliteit van het gebouwde vast).

- niet nodig

Vraag 11:

Wat is uw mening over het privatiseren van de uitvoeringscontrole?

Gemeenten:

- één van de opties

- minder wenselijk

- kost meer geld

- ben ik niet voor

- voorzichtig aan met privatiseren, zie de problemen in het openbaar vervoer en bij de nutsbedrijven

Architecten:

- het gaat om het waarborgen van kwaliteit, wie dat doet is minder belangrijk
- overheidscontrole blijft wel nodig
- wenselijk
- ja goede zaak
- niet wenselijk

Bouwbedrijven:

- je moet het goed regelen, de controleur moet kwaliteit hebben
- het maakt mij niet zoveel uit, het gaat om de kwaliteit van de personen die deze taken uitvoeren
- lijkt mij prettiger
- het wordt objectiever, de onafhankelijkheid is er mee gediend.
- lijkt mij een goede zaak

Vraag 12 en 13:

Word de kwaliteit van de plantoetsing respectievelijk de uitvoeringscontrole beter wanneer een onafhankelijk gespecialiseerd bureau deze uitvoert?

Gemeenten:

- hangt af van het niveau van het adviesbureau en is natuurlijk ook afhankelijk van het huidige niveau van de betreffende gemeente
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: twijfels
- plantoets: afhankelijk van de persoon, uitvoeringscontrole: minder gemakkelijk, je hebt een all-round inspecteur nodig en die zijn niet te krijgen
- plantoets: hoeft niet, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole : ja

Architecten:

- plantoets: is natuurlijk afhankelijk van het niveau van de gemeente, de gekwalificeerde bureaus zijn gemiddeld beter, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets: bij grote gemeenten hoeft dat niet, bij kleine gemeente wel, uitvoeringscontrole: in theorie niet, maar omdat er nu nauwelijks gecontroleerd wordt zal het beter worden
- plantoets: in het algemeen ja, hoeft niet bij grote gemeenten, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets: ja, wel afhankelijk hoe de zelfcontrole van het bureau is geregeld, de gemeenten hebben geen apparaat (kennis is versplinterd), uitvoeringscontrole; in theorie mag het niets uitmaken, in de praktijk, zal het echter beter zijn (geen overall-kwaliteit bij gemeenten)
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: ja

Bouwbedrijven:

- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets en uitvoeringscontrole: het is afhankelijk van de kwaliteit van de mensen
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: ja
- plantoets: ja, uitvoeringscontrole: ja

Vraag 14:

Verwacht u dat VROM zal kiezen voor privatiseren van de technische plantoets respectievelijk van de uitvoeringscontrole?

- Gemeenten:
- plantoets: verwacht het niet (de gemeente kan het overigens al uitbesteden), uitvoeringscontrole: verwacht het niet, tenzij productieproces gecertificeerd wordt
 - plantoets: zou mij niet verbazen, als ze dat gaan doen, uitvoeringscontrole: minder kans op
 - ik verwacht niet dat VROM de plantoets en de uitvoeringscontrole gaat privatiseren
 - geen idee
 - geen idee

- Architecten:
- dat zullen ze niet durven
 - plantoets: ja, uitvoeringscontrole: nee
 - plantoets: ik verwacht dat dat overgelaten wordt aan de gemeenten, uitvoeringscontrole: er worden in de praktijk alleen enkele veiligheidscontroles uitgevoerd, wat heeft de gemeente voor belang in een goede uitvoeringscontrole? Plantoets: ja, is het gemakkelijkst, uitvoeringscontrole: ligt moeilijker, een stappenplan opstellen, niet alles in één keer
 - plantoets en uitvoeringscontrole: ja, omdat de kwaliteit er beter van wordt en daar gaat het om.

- Bouwbedrijven:
- plantoets en uitvoeringscontrole: ja, er liggen kansen om de kwaliteit te verbeteren
 - plantoets: zou het proces echt verbeteren, het knelpunt is de kwaliteit van de mensen, als het bureau aansprakelijk is voor de plantoets ben ik voor, uitvoeringscontrole: privatiseren is geen doel op zich
 - plantoets: ja, uitvoeringscontrole: zo ver zijn ze nog niet
 - plantoets: ja, uitvoeringscontrole ligt moeilijker.
 - plantoets: ja, uitvoeringscontrole: later (niet in één keer)

Vraag 15:

Vindt u de legeskosten redelijk?

- Gemeenten:
- moeten in verhouding staan met de kwaliteit, die geleverd wordt, kleinere bouwwerken zijn niet kostendekkend, grotere bouwwerken leveren geld op, de legeskosten verschillen een factor 3 tussen gemeenten.
 - heeft alles te maken met de kwaliteit, die je levert, bij ons zijn de legeskosten te hoog in relatie tot de prijs / kwaliteit verhouding.
 - zijn hoog, moeten wel kostendekkend zijn, het moet genuanceerder, een dakkapel kan namelijk heel veel tijd kosten.
 - loopt sterk uiteen, volgens mij kan er wel een factor 5 tussen de verschillende gemeenten zitten.
 - ja, het is gemiddeld kostendekkend.

- Architecten:
- ja, als je het goed doet heb je dat nodig, voor de gevraagde legeskosten kun je het privatiseren.
 - neen, veel te hoog, het is een verkapte belasting.
 - neen, het staat niet in verhouding tot wat er geleverd wordt, het projectbeginsel is niet zichtbaar, er moet één lijn zijn in Nederland.

- neen, gezien de relatie tussen prijs en prestatie slaat het nergens op, het is een soort verkapte belasting, kleine werken zijn echter relatief duur.
- neen, niet in verhouding met het geleverde werk.

Bouwbedrijven:

- niet redelijk
- het zijn exorbitante bedragen, waar weinig voor gedaan wordt.
- veel te veel, het geld wordt ergens anders voor gebruikt, er is geen relatie met de geleverde prestatie, de verschillen zijn groot in Nederland 1% tot 2 ½ %.
- grote projecten zijn niet redelijk, kleine projecten wel, advies: verschillende tarieven gaan hanteren.
- zijn niet redelijk

Tenslotte:

Ongevraagd geven de respondenten tijdens het gesprek / interview ook op andere onderwerpen commentaar. Ik heb een aantal van deze opmerkingen genoteerd, omdat ze naar mijn idee relevant zijn voor het onderwerp van deze scriptie.

- Gemeente X (grote gemeente 150.000 inwoners)

Heeft certificeren nut, geeft dat een meerwaarde? Het gaat om kwaliteitsborging, waar heb je dat wel of niet toegepast, hoe leg je het vast – iedere inspecteur doet het op zijn eigen manier en ook niet alles wordt getoetst, bijvoorbeeld de daglichttoetreding van een dakkapel wordt nooit getoetst.

Een onderwerp als luchtdichtheid is volgens mij niet handhaafbaar!¹⁸

In binnensteden levert elk bouwwerk of verbouwing, veel procedures op.

Wij, maar ook andere gemeenten (Stadskanaal, Den Haag) zijn bezig met het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem.

- Gemeente Y (grote gemeente, ook ca. 150.000 inwoners)

Het probleem is de handhaving, het bestuur treedt niet op, dat vinden ze niet prettig, roept reacties op. Een optie is, dit toezicht weg te halen bij de gemeenten en regionaal te organiseren.

- Gemeente Z (geen respondent)

BWT moet geen plantoets en uitvoeringscontrole meer doen, alleen welstand, RO en aanschrijvingen.

- Architect A:
 - de kwaliteit van de mensen van BWT is wisselend, er is veel personeelsverloop en er werken weinig goede mensen.
 - de procedures worden slecht gecoördineerd, het is onoverzichtelijk, ze raken hun stukken kwijt.
 - soms zijn ze heel pietluttig, over een handtekening onder een aanvraag, ik zie dat als onmacht.

¹⁹ Vanzelfsprekend heb ik de respondent uitgelegd dat dat wel kan, zowel in het ontwerpstadium, als na de realisatie

- Architect B: Gemeente neemt nergens verantwoordelijkheid voor, wat heb ik er dan aan.
- Bouwbedrijf: Er moet eens wat aan het beleid op ruimtelijke ordeningsgebied gedaan worden, het is nu geen beleid, de artikel 19 procedure is een opportunistisch gebeuren, dat is handig voor de markt, ze laten hun oren naar de markt hangen, artikel 19 moet op de schop.

Bijlage 5 Monitoring

Monitoring

De overheid wil een beleid voeren dat recht doet aan de maatschappelijke noden en wensen. Onze Staten-Generaal zullen die tezamen met de Europese overheden vaststellen.

Om goed beleid te ontwikkelen is monitoring nodig.

Een aantal belangrijke onderwerpen die naar mijn mening gevolgd moeten worden zijn:

- Monitoring van de geleverde kwaliteit op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.
- Monitoring van het gebruik van ruimte en gebouwen.
- Ook vastleggen van het energiegebruik en watergebruik en de ontwikkeling daarin is belangrijk.

Een deel van de monitoring kan geïmplementeerd worden in de plantoetsing en uitvoeringscontrole en kan efficiënt worden toegeleverd aan VROM. Ook hier kan ICT goede diensten bewijzen.

Monitoring vindt al op grote schaal plaats. Al jaren worden gas- en electra verbruiken verzameld. Toch zijn naar mijn idee meer activiteiten nodig. Wat is het effect van zonnecollectoren, zonnecellen, warmte terugwinning uit ventilatielucht en dergelijke. Interessant is wat het verschil is tussen de berekening en het werkelijke energiegebruik. Op welke wijze kan de kwaliteit van de energiebesparende maatregelen worden gemeten.

Het lijkt erop dat bewoners de laatste jaren steeds minder bewust worden van hun energiegebruik, wellicht met de gedachte dat hun woning zeer energiezuinig is gebouwd en dat woongedrag (zoals het overbekende gordijnen sluiten en nachtverlaging) steeds minder bepalend is. Er is een tendens, dat de ruimteverwarming steeds minder aan energie kost, maar dat het warmwatergebruik stijgt. Misschien dat monitoring gegevens opleveren waarmee gericht beleid op het bewonersgedrag kan worden ontwikkeld.

De grootste stijger op het gebied van energiegebruik is niet het gebruik van de (luxe) douche of het bad in de woning, maar meer de apparaten waarmee de burger zich omringt. Het electragebruik stijgt daardoor fors, meer aandacht is daarom nodig om deze trend om te buigen.

Ook veiligheid niet alleen inbraakwerendheid, maar ook de inrichting van een veilige woon- en werkomgeving dient gevolgd te worden. Het zorgvuldig 'volgen' van de gebouwde omgeving levert bouwstenen op voor toekomstig beleid en geeft sneller aan wanneer beleid niet het gewenste effect heeft! Benchmarking tussen woningbeheerders, wijken en gemeenten zal inzicht geven in de verschillen tussen deze beheerders, wijken en gemeenten en kan helpen dat beheerders en bestuurders beter hun best gaan doen om kwaliteit te leveren.

Monitoring hoeft niet duur te zijn, wanneer het verzamelen van gegevens vaste onderdelen worden van het ontwikkelen en uitvoeren van een woning en wanneer gegevens van de woning of het gebouw gekoppeld worden met bijvoorbeeld het door het nutsbedrijf geregistreerde energiegebruik van die woning of dat gebouw.

Bijlage 6 Tarieventabel leges 1998 Gemeente Maarssen

Tariefentabel behorende bij een aanvraag om bouwvergunning

- I Bouwkosten van 0 – 7.500 : f 102,50
Bouwkosten van 7.501 - 15.000 : f 202,50
Bouwkosten van 15.001 – 25.000 : f 256,75
Bouwkosten meer dan 25.000 : f 256,75 vermeerderd met 1,3%
van de bouwkosten boven de 25.000.

Onder bouwkosten worden hier verstaan de kosten inclusief BTW.

- II Indien het plan wordt voorgelegd aan de Provinciale Utrechtse Welstandscommissie worden de onder punt I genoemde bedragen verhoogd met:
- | Schijf | bouwsom | |
|--------|-----------------------|---|
| A. | 0 – 5.000 | : gratis |
| B. | 5.001 – 500.000 | : f 21,-- + f 1,68 per 1.000 van de bouwsom |
| C. | 500.001 – 1.000.000 | : schijf B + f 0,85 per 1.000 van de bouwsom boven de 500.000 |
| D. | 1.000.001 – 5.000.000 | : schijf C + f 0,21 per 1.000 van de bouwsom boven de 1.000.000 |
| E. | 5.000.001 – en hoger | : op aanvraag |

Bouwsommen worden naar boven afgerond tot veelvouden van 1.000. Onder bouwkosten worden hier verstaan de kosten exclusief BTW.

- III Indien het plan wordt voorgelegd aan de Gemeentelijke Monumentencommissie worden de onder punt I genoemde bedragen verhoogd met het bedrag conform de tarieven van de Provinciale Utrechtse Welstandscommissie.
- IV Indien voor het bouwplan een vergunning moet worden verleend met toepassing van artikel 15, 16, 17, 18 of 19 van de Wet op de ruimtelijke Ordening worden de onder punt I genoemde bedragen verhoogd met:
f 513,50 indien er een verklaring van geen bezwaar dient te worden aangevraagd
f 102,50 indien er geen verklaring van geen bezwaar dient te worden aangevraagd.
- V Ter legalisering van een bouwwerk, worden de onder punt I genoemde bedragen verhoogd met 1% van de bouwkosten met een minimum van f 100,00
- VI Het beoordelen van een bodem onderzoeksrapport bedraagt

