

Actieplan Aanbevelingen Commissie Dekker

6 augustus 2009

Inhoudsopgave

1. Inleiding: Privaat wat kan, publiek wat moet
2. Focus in het actieplan: Private Kwaliteitsborging
 - a. Opzet van een nieuw stelsel in de bouw voor toezicht en vergunning
 - b. Beproeven in de praktijk
 - c. Evaluatie en besluitvorming
 - d. Projectorganisatie
 - e. Planning
3. Aanpak overige Aanbevelingen

Bijlage 1. Modellen voor een vernieuwd Systeem van Bouwtoezicht

Leeswijzer

Na de inleidende paragraaf 1 gaat paragraaf 2 in op de aanbeveling van de Commissie Dekker om te experimenteren met de idee een alternatief te bieden voor het preventief toezicht van de overheid. Dit alternatief is een systeem van private kwaliteitsborging in de bouw. Dit is voor de bouwpraktijk (en voor de bouwregelgeving) namelijk de meest in het oog lopende aanbeveling, die concreet en direct voelbaar ingrijpt op de traditioneel gegroeide en wettelijk verankerde rolverdeling tussen markt en toezichthoudende overheid. Daardoor krijgt deze aanbeveling in het actieplan de meeste aandacht. Dit actieplan kent 1 bijlage, behorend bij deze paragraaf. Deze bijlage bevat het analytisch kader op basis waarvan een aantal modellen is onderscheiden voor gradaties van private kwaliteitsborging met vormen van publiek en privaat toezicht hierop. Paragraaf 3 geeft de acties op de overige aanbevelingen van de Commissie Dekker.

1. Inleiding: Privaat wat kan, publiek wat moet

Het stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften kan eenvoudiger. Dat is de kern van het advies van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker). Trage besluitvorming en slepende procedures in het bouwproces, kunnen worden weggenomen. Verheldering in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen is daarvoor een cruciale voorwaarde.

Centraal in de benadering van de Commissie Dekker staat "vertrouwen in de markt". De commissie ziet dat de overheid te veel en te vaak op de stoel van de ondernemer wil zitten. De teneur van het rapport is: Laat de overheid heldere wettelijke kaders stellen en laat de ondernemer doen waar hij goed in is: binnen deze kaders (duurzaam) ondernemen.

Tegelijkertijd erkent de commissie ook dat een dergelijke heldere verdeling van verantwoordelijkheden niet op stel en sprong realiseerbaar is. De commissie doet dan ook meerdere aanbevelingen die er aan bijdragen om de condities daarvoor te verbeteren.

Het advies van de Commissie Dekker is uitgebracht op 14 mei 2008. In de aanbevelingen van de Commissie Dekker is onderscheid te maken tussen aanbevelingen die betrekking hebben op:

- het moderniseren en vereenvoudigen van het stelsel van bouwgerelateerde voorschriften gericht op vermindering van de regeldruk en vergunningslast, vooral door de eenduidigheid ervan te vergroten.
- verbetering van de toepassing van regelgeving door het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid, het versterken van de betrokkenheid van "gebruikers" en het stimuleren van de professionaliteit van alle betrokkenen.
- het geven van een integrale verantwoordelijkheid aan private partijen voor de kwaliteitsborging tijdens het gehele bouwproces.

In de kabinetsreactie van 16 juli 2008 (TK, 2007-2008, 29515 en 28325, nr. 261) daarop, is aangegeven dat de analyse met betrekking tot vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces wordt herkend en de aanbevelingen gedeeld. Een concreet actieplan wordt aangekondigd met een opgave hoe de aanbevelingen van de Commissie Dekker zullen worden opgepakt, met een bijzondere plaats daarin voor de opzet van experimenten met private kwaliteitsborging en verminderd gemeentelijk bouwtoezicht. In deze experimenten / pilots kan ervaring worden opgedaan met de wijze waarop de kwaliteitszorg in het bouwproces kan worden versterkt. Op 22 oktober 2008 heeft in een algemeen overleg de vaste commissie voor WWI aangegeven in te stemmen met het uitvoeren van deze pilots en uit te zien naar het actieplan met de opzet voor deze pilots.

De periode waarin, na het verschijnen van het advies van de Commissie Dekker, is gewerkt aan de totstandkoming van een actieplan, wordt gekenschetst door een ontwikkeling in de maatschappelijke en economische context waarbinnen aan de relatie overheid-markt inhoud wordt gegeven: als gevolg van de financiële en economische crisis is het uitgangspunt van "vertrouwen in de markt" daarbij onder druk komen te staan. Er is sprake van een behoefte aan een duidelijke publieke toezichtstaak en tegelijkertijd een roep aan marktpartijen om meer verantwoordelijkheid voor hun eigen activiteiten te dragen. Een stevige overheidsrol sluit een prikkel gericht op versterking van het private bouwtoezicht echter geenszins uit; ze kunnen als complementair worden gezien.

Herijking van de verdeling van verantwoordelijkheden is enerzijds gericht op een transparant systeem en anderzijds gericht op versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van bouwprojecten waarin bovendien minder faalkosten worden gemaakt. Het kwaliteitsniveau dient daarbij ten minste te worden gehandhaafd. Daarmee vertoont het advies van de Commissie Dekker een sterke overeenkomst met de doelstelling van de Crisis- en herstelwet, die met ingang van 1 januari 2010 van kracht zal worden. Kern daarvan is immers: versnelling en vereenvoudiging van planprocedures. Bij de beproeving in de praktijk van de aanbevelingen van de Commissie Dekker

wordt dan ook aansluiting gezocht bij de Crisis- en herstelwet (in concreto art. 2.4.) waarin wordt geregeld dat bij wijze van experiment kan worden afgeweken van vigerende wet- en regelgeving, waaronder de Woningwet. De doorlooptijd van het voorliggende actieplan valt binnen de periode waarop de Crisis- en herstelwet ziet.

2. Focus in het actieplan: Private Kwaliteitsborging

Zoals gezegd, de inhoudelijke focus in dit actieplan is gericht op de aanbeveling te experimenteren met de idee om het preventief toezicht van de overheid te vervangen door een systeem van private kwaliteitsborging in de bouw.

De aanbeveling van de Commissie luidt immers: *“Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften; voer een experiment uit met het afschaffen van de preventieve technische toets op de voorschriften door de gemeente in het kader van de bouwvergunningprocedure”*.

Achterliggende idee is dat de huidige figuur van een gemeentelijke bouwvergunning op twee gedachten hinkt; de initiatiefnemer is nu al verantwoordelijk voor het voldoen aan de voorschriften; een vergunning van gemeentewege, waarin wordt verklaard dat aan de voorschriften wordt voldaan, biedt ruimte om die verantwoordelijkheid te ontlopen. De aanbeveling is om vanuit de verantwoordelijkheidstoedeling te redeneren en van de bouwpartners te verwachten dat zij hun eigen kwaliteitsborging gedurende het gehele proces van ontwerp en realisatie op orde hebben. De bouwpartners moeten dit wel duidelijk kunnen laten zien, waarbij de rol van de gemeente komt te liggen bij het vaststellen dat daadwerkelijk aan voldoende kwaliteitsborging is gedaan: het zogenoemde systeemtoezicht.

De uit te voeren pilots beogen een antwoord te verkrijgen op de vraag wat de mogelijkheden en randvoorwaarden zijn voor de invoering van een systeem van kwaliteitsborging waarin de bouwende marktpartijen / initiatiefnemers zelf inhoud geven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid om aan de technische voorschriften te voldoen en hoe het toezicht hierop van publieke en / of private zijde moet worden geregeld. Dit is de probleemstelling van het experiment.

Ten behoeve van deze aanbeveling is een aantal modellen uitgewerkt waarin sprake is van verschillende toezichtsvarianten, gekenmerkt door verschillen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen. Daarbij gaat het om de verdeling van verantwoordelijkheden over publieke en private partijen ten principale tegen het licht te houden.

In deze paragraaf zullen deze modellen voor een vernieuwd toezichtsstelsel uiteengezet worden en zal per model worden beschreven welk type pilot hierbij aansluit om deze modellen in de praktijk uit te testen.

De uitvoering van dit hoofdonderdeel van het actieplan kent drie fasen:

Fase 1: Uitwerking modellen naar gerichte pilots om zo alternatieven voor een nieuw toezicht- en vergunningstelsel te kunnen toetsen

Fase 2: Beproeving in de praktijk

Fase 3: Evaluatie en besluitvorming

In deze paragraaf wordt op deze drie fasen ingegaan. Vervolgens wordt de projectorganisatie en planning beschreven.

2A. Uitwerking van modellen naar gerichte pilots om zo alternatieven voor een toezicht- en vergunningstelsel te kunnen toetsen (fase 1)

Centraal in de analyse en aanbevelingen van de commissie Dekker staat dat er een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en taken moet zijn tussen markt en overheid, waarbij er sprake moet zijn van een goede eigen kwaliteitsborging door de markt en dat de overheid op basis van die kwaliteitsborging kan terugtreden in haar traditionele toezichtstaak.

Het onderscheid in modellen is afgeleid van de mate waarin het toezicht op de bouwkwaliteit publiek dan wel privaat wordt uitgevoerd binnen de wet- en regelgeving zoals die door de overheid is opgesteld. Voor het definiëren van de verschillende modellen is gebruik gemaakt van een algemeen analysekader¹.

Te hanteren uitgangspunten bij het uitwerken van de modellen

Bij het inrichten van de modellen en het beproeven ervan geldt een aantal generieke uitgangspunten:

- De Bouwbesluitvoorschriften werken rechtstreeks; dit is ook in de huidige situatie het geval.
- De “bouwvergunning” (overigens, vanaf 1 januari 2010 de Omgevingsvergunning voor het onderdeel bouwen) verdwijnt niet. Er wordt onderzocht of het wenselijk en haalbaar is de (bouw- en gebruiks-)technische toets van gemeentewege achterwege te laten; wat de gemeente in ieder geval blijft doen is het toetsen op ruimtelijke aspecten (bestemmingsplan en welstand), de bouwverordening / APV en in voorkomende gevallen de toets aan de monumentenwet respectievelijk, monumentenverordeningen.
- In de huidige situatie vormen “onthefingen” en “gelijkwaardigheid” in het kader van de technische toets een typisch gemeentelijke bevoegdheid om een eigen oordeel te vellen. Deze twee specifieke punten dienen te worden opgelost in de verschillende modellen met verminderd gemeentelijk toezicht. Denkrichting: gelijkwaardigheidbeoordeling vindt plaats door de onafhankelijke adviescommissie brandveiligheidsvoorschriften, die een dreigend slepende discussie tussen initiatiefnemer en gemeente over het al dan niet accepteren van een gelijkwaardige oplossing kan beslechten door hierover in het kader van de bouwvergunningprocedure gezaghebbend te adviseren. B&W behouden de bevoegdheid om uiteindelijk een dergelijke oplossing te accepteren. Daarnaast is een voorstel in voorbereiding om ontheffing in de bestaande bouw als recht voor de initiatiefnemer te verankeren, met andere woorden: B&W besluiten daar dan niet meer over.

De Modellen

Hieronder volgt een algemene beschrijving van de te onderscheiden modellen in termen van verantwoordelijkheidsrelaties.

Model 1: Gecontracteerd Toezicht

In dit model wordt het toezicht op ontwerp en uitvoering van het bouwplan (het eerstelijnstoezicht) door de gemeentelijke afdeling Bouw en Woningtoezicht (BWT) uitbesteed aan private partijen; bedrijven worden ingehuurd om de gemeentelijke taak uit te voeren. De toezichtsrelaties zijn daarbij als volgt:

- Eerstelijnstoezicht: tussen gecontracteerd toezichthouder en de bouwer/vergunninghouder. Bouwplantoetsing en -toezicht tijdens de bouw worden in opdracht van de gemeente door private partijen uitgevoerd;
- Contracttoezicht: De gemeente ziet toe op correcte uitvoering van de contractueel overeengekomen afspraken over de wijze waarop het eerstelijnstoezicht plaatsvindt;

¹ Voor het bepalen van pilotmodellen is gebruik gemaakt van de notitie ‘Modellen voor een vernieuwd systeem van bouwtoezicht’ (dr. ir. J.J. van de Heijden, Faculteit Techniek, Bestuur & Management van de Technische Universiteit Delft) zie bijlage 1.

- Tweedelijns-toezicht: Het Rijk, bijvoorbeeld de VROM-inspectie ziet toe op de gemeentelijke afdelingen BWT. Het tweedelijns-toezicht is vergelijkbaar met de huidige situatie.

Model 2: Gedelegeerd Toezicht

In dit model worden de eerstelijns-toezichtstaken eveneens uitgevoerd door private partijen. Er wordt gebouwd onder private kwaliteitsborging, zoals veelal bij infrastructurele werken plaatsvindt. De opdrachtgever is veelal een overheidsdienst die tweedelijns-toezicht houdt op een uitvoerende partij die middels kwaliteitsborging werkt. Er vindt echter geen contracttoezicht plaats, de gemeente is zelf de tweedelijns-toezichthouder. Het Rijk heeft geen bemoeienis. Binnen dit model bestaan dus twee toezichtsrelaties:

- Eerstelijns-toezicht: tussen de externe private partij en de bouwer / vergunninghouder. Plantoetsing en toezicht worden voor de private partij uitgevoerd;
- Tweedelijns-toezicht: De lokale overheid stelt de kaders met betrekking tot de uitvoering van het eerstelijns-toezicht en ziet toe op de correcte uitvoering hiervan.

Model 3: Geconditioneerde Kwaliteitsborging

In dit model worden alle toezichtstaken door private partijen uitgevoerd. De rijksoverheid stelt het kader waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd, maar laat het toezicht verder aan de markt over. De markt is zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een stelsel van kwaliteitsborging en eerste en tweedelijns-toezicht. Feitelijk is dit de invulling van het advies van de Commissie Dekker.

Binnen dit model bestaan er drie toezichtsrelaties:

- Eerstelijns-toezicht: tussen de private externe partij en de bouwer / vergunninghouder;
- Tweedelijns-toezicht: tussen private externe tweedelijns-toezichthouders en de private externe partij.
- Systeemtoezicht: tussen de lokale overheid en private externe tweedelijns-toezichthouders en/of de private externe partij

Binnen dit model kan worden gevarieerd met de mate waarin de overheid systeemtoezicht houdt. Een binnen dit model uit te voeren pilot betreft de toepassing van de gecertificeerde bouwbesluittoets. Binnen het private stelsel van certificering wordt voorzien in zowel eerste als tweedelijns-toezicht. De rol van de overheid beperkt zich in principe tot systeemtoezicht: zijn partijen inderdaad gecertificeerd en wordt aan die eisen voldaan. Binnen dit systeem is het evenwel ook mogelijk om de overheid een zwaardere rol te geven in het tweedelijns-toezicht.

Model 4: Volledige private Kwaliteitsborging

Dit model kan worden gezien als de meest vergaande consequentie van de lijn die door de Commissie Dekker is ingezet. De overheid beperkt zich in dit model tot wetgeving en laat de uitvoering en het voldoen aan die wetgeving volledig aan de markt over. Er is hierbij geen toezichtsrelatie tussen de overheid en private partijen. Eventuele conflicten zullen door de rechter moeten worden beslecht. Het opleggen van sancties door de overheid bij overtredingen van de voorschriften, zou nog passen in dit model. Hoe de overheid dat zou kunnen doen zonder dat er sprake is van een toezichtsrelatie is echter niet goed denkbaar. In het kader van deze pilots wordt dit (vergaande) model niet verder beproefd.

Vragen voor nadere Uitwerking

De werking van deze modellen wordt systematisch met elkaar vergeleken en beoordeeld op basis van de uitkomsten van de pilots. Tijdens deze eerste fase worden de modellen en de beoordelingscriteria verder verfijnd. De uitwerking van deze modellen vindt plaats op basis van de volgende vragen:

- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen het model exact belegd?
- Op welke wijze vindt toezicht op de kwaliteit van het uiteindelijke bouwwerk plaats?
- Welke 'checks en balances' kent het systeem (2^e lijns-toezicht, certificatie, etc.)?
- Met inzet van welke private instrumenten wordt de kwaliteitsborging verzorgd?

Toepasselijke Instrumenten

Belangrijk onderdeel van de pilots is te bezien of er voldoende vertrouwen mag bestaan dat met de inzet van private instrumenten de bouwkwaliteit daadwerkelijk blijvend wordt geborgd. Bij de inrichting van de modellen zal dan ook moeten worden aangegeven welke reeds bestaande instrumenten per model toepasselijk zijn en welke instrumenten eventueel nog zouden moeten worden ontwikkeld om op private wijze er voor te kunnen instaan dat de kwaliteitsborging gedurende het gehele bouwproces wordt geborgd. De – hier niet limitatief genoemde - private instrumenten, die in de proef zullen worden betrokken en beoordeeld, zijn:

Ontwerpfase

- Gecertificeerde Bouwbesluittoets
VROM heeft hier eerder een uitgebreide praktijkproef mee laten uitvoeren. De conclusies hiervan laten zien dat de toets op de technische voorschriften minstens zo goed door private, gecertificeerde toetsers wordt uitgevoerd als door gemeenten, die dat doen in het kader van de bouwvergunningaanvraag. Dit inzicht zal worden betrokken bij de eindevaluatie.
- Toetsingsprotocol (CKB)
Instrument ontwikkeld door gemeenten om gestructureerd een bouwplan technisch te toetsen. Dit instrument kan ook privaat worden gebruikt.

Bouwfase

- Gecertificeerd toezicht op de uitvoering
Deze certificatieregeling voor het privaat toezicht op de bouwplaats, aansluitend op het privaat toetsen van bouwplannen, bestaat reeds, maar wordt tot op heden weinig toegepast.
- Hoofdconstructeur / Bouwmanager
Deze functionarissen – veelal reeds beginnend in de ontwerpfase – bewaken de samenhang tussen de vele samenstellende delen in ontwerp en uitvoering van het gebouw.
- Toezichtsprotocol
Instrument ontwikkeld door gemeenten om gestructureerd toezicht op de uitvoering op de bouwplaats te voeren. Dit instrument kan ook privaat worden gebruikt.

Ontwerp- en Bouwfase

- Technical Inspection Service (TIS); een TIS-bureau beoordeelt op basis van een risico-analyse ontwerp en uitvoering en biedt de gelegenheid die risico's af te dekken met een verzekering.
- "Kwaliteitsmanagement-systemen", die een integraal systeem van bedrijfseigen kwaliteitsborging beogen, af te dekken met ISO-getinte externe audits.

Gebruik- en Beheerfase

- Opleveringskeuring
Er bestaat (nog) geen breed gedragen keuringssystematiek, die leidt tot een onafhankelijke en betrouwbare uitspraak dat een nieuw gerealiseerd gebouw voldoet aan de voorschriften. Wel zijn de aankoopkeuringen bekend, die echter niet ingaan op het voldoen aan alle voorschriften. Een dergelijke opleveringskeuring op het eindproduct zou evenwel het sluitstuk kunnen vormen van alle instrumenten die in het proces naar dat eindproduct zijn ingezet om de kwaliteit te borgen.
- Verzekerde Garantie
Als achtervang is het goed denkbaar dat de eindgebruiker schade door bouwfouten kan claimen ook als de opdrachtgever of bouwer niet meer aanspreekbaar zijn.

Formulieren Beoordelingscriteria

De uitkomsten van de uit te voeren pilots zullen moeten worden beoordeeld op "optimale werking". Er zullen criteria met indicatoren worden geformuleerd op basis waarvan een multi-criteria-analyse kan worden uitgevoerd. De pilots - om elk model in de praktijk te beproeven - zullen onderzoekstechnisch zodanig worden ingericht dat de uitkomsten kunnen worden gescoord op de beoordelingscriteria. De beoordelingscriteria vormen hierdoor de onderzoeksvragen voor elke pilot. Op voorhand dient hierbij gedacht te worden aan de mate van:

- Rechtszekerheid; ontstaat er een systeem waarbij het principe “Gelijke monniken, gelijke kappen” blijft gelden. Het kan niet zo zijn dat afhankelijk van bijvoorbeeld de verzekeraar of private toetser wordt bepaald of al dan niet aan de op zich eenduidige voorschriften wordt voldaan.
- Transparantie; ontstaat er een systeem dat voor alle betrokken partijen voldoende duidelijk is; kan een ieder redelijkerwijs weten aan welke verplichtingen hij / zij dient te voldoen.
- Kwaliteitsborging; wordt een ten minste even hoge kwaliteit gerealiseerd als in de huidige figuur van inhoudelijk gemeentelijk bouwtoezicht.
- Administratieve Lastenreductie; wat zijn de effecten op doorlooptijden en administratieve rompslomp
- Kosten; wat zijn de effecten op de leges; en ook: blijft het voor opdrachtgevers nog betaalbaar partijen in te schakelen die standaard werken met (dure?) kwaliteitsborgings instrumenten.
- Uitvoerbaarheid; kunnen partijen sowieso redelijk eenvoudig voldoen aan de eisen voor private kwaliteitsborging; hoe pakt het uit voor kleine bedrijven en onderaannemers.
- Positie eindgebruiker; vanuit het perspectief dat het uiteindelijk gaat om de kwaliteit van het gerealiseerde gebouw dienen de positie van en doorwerking naar de eindgebruiker te worden betrokken.
- Proportionaliteit; wordt niet een geheel nieuw en duur systeem opgetrokken waarvan zin en meerwaarde moeilijk te ontwaren zijn.
- Aansprakelijkheid en verzekeraarbaarheid. ontstaat er niet een duur systeem van afdekken van alle verantwoordelijkheden met verzekeringen en allerhande aansprakelijkheids - uitsluitingen.
- Marktwerking, ontstaat er geen markt afscherming doordat slechts een klein aantal grote partijen in staat zijn te voldoen aan de eisen voor private kwaliteitsborging, waardoor de concurrentie onder druk komt.

Deze criteria zullen nog nader worden uitgewerkt en worden aangevuld met indicatoren.

Formuleren Randvoorwaarden Pilots

Bij het aanwijzen en uitwerken van de pilots geldt een reeks randvoorwaarden waaraan tegemoet zal moeten worden gekomen om tot een betrouwbare en zinnige evaluatie van alle uitkomsten te komen.

- Allereerst zal er voor moeten worden gezorgd dat de pilots voldoende in aantal en in spreiding zijn om tot betrouwbare uitspraken te komen.
- Die spreiding heeft betrekking op verschillende bouwactiviteiten naar aard (regulier / incurant) en grootte/ complexiteit en op verschillende gemeenten waarbinnen pilots worden uitgevoerd, zowel grote als kleine gemeenten en meer of minder vernieuwingsgezinde gemeenten.
- In dat onderscheid naar aard wordt ook meegenomen het omzetten van kantoren naar woningen (zoals eerder is toegezegd).

Inrichten Pilots

De uitgewerkte modellen worden vervolgens in de praktijk beproefd aan de hand van een aantal pilots. De pilots zullen zodanig worden ingericht dat per model in algemene zin een antwoord kan worden gegeven op de vraag hoe de verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden in de praktijk werkt én hoe elk model scoort op de beoordelingscriteria.

2B. Beproeven in de praktijk (fase 2)

Deze fase behelst het daadwerkelijk beproeven van de verschillende modellen die in de eerste fase zijn uitgewerkt. Voor het (voorlopige) beeld welke pilots worden uitgevoerd, volgt hier een overzicht van concrete initiatieven, die tot op heden in het kader van de voorbereiding bij VROM zijn voorgesteld. Dit is slechts een aanzet; de lijst wordt, zoals hierboven beschreven, verder

uitgewerkt om tot een representatief beeld te komen en aan de andere randvoorwaarden te voldoen.

Model 1: Gecontracteerd Toezicht

- Pilot VBTWN - Bouwend Nederland; de bouwers vullen een digitaal logboek over de uitvoering op basis van het toezichtsprotocol van de gemeenten; in het kader van het toezicht raadpleegt de gemeente dit logboek via internet om invulling te geven op het toezicht op de uitvoering.

Model 2: Gedelegeerd Toezicht

- De gemeente Den Haag wil met een aantal corporaties afspraken maken over een toezichtsplan. De corporaties voorzien in privaat toezicht op de uitvoering van bouwactiviteiten en de gemeente controleert nog slechts op een aantal essentiële momenten.
- Het samenwerkingsverband van een aantal gemeenten in het noorden van Noord-Brabant toetst zelf niet meer preventief (waarbij de bouwers zelf een betrouwbare toets dienen uit te voeren) en zet in op het toezicht op de uitvoering, waarbij elke keer één inspectie beoordeelt of wordt voldaan aan de voorschriften uit het bouw-, RO, milieu en Arbo-domein.
- Kwaliteitsborging, zoals bekend bij infrastructurele werken; waarbij de gemeente zich beperkt tot systeemtoezicht, aangezien het bouwteam de eigen kwaliteitsborging organiseert.

Model 3: Geconditioneerd Toezicht

- Rotterdam – Projectontwikkelaar Bokx: Bokx ontwikkelt een eigen “compliance management systeem” voor de eigen kwaliteitsborging van het gehele proces; vervolgens is de gemeente Rotterdam bereid bij wijze van pilot te bezien of nog toezicht moet plaats vinden wanneer Bokx dit compliance-systeem toepast.
- De corporatie “Eigen Haard” zal een bouwproject met hoge duurzaamheidsambities realiseren waarbij het gehele bouwproces onder eigen toezicht staat.
- VROM-inspectie die als bevoegd gezag voor defensie-inrichtingen systeemtoezicht houdt.

2C. evaluatie en besluitvorming (fase 3)

Van iedere pilot zal een eindrapportage worden opgesteld waarin verslag wordt gedaan van het verloop van de pilot, de resultaten en de knelpunten. De rapportages zullen resulteren in een overzicht van voor- en nadelen per beproefd model zodat uiteindelijk een afgewogen oordeel kan worden gevormd over de mogelijke aanpassingen in het stelsel van vergunningverlening en toezicht, de voor- en nadelen hiervan en de noodzakelijke maatregelen om die nadelen te minimaliseren.

2D. Projectorganisatie

Het project wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI. In het kernteam hebben zitting medewerkers van het departement. Zij dragen zorgen voor de dagelijkse werkzaamheden rondom dit project.

Er wordt een tweetal werk- / begeleidings-commissies ingesteld.

- een private werk/begeleidingscie, bestaande uit VNO-NCW, MKB, Bouwend Nederland, FME, Metaalunie, Aedes, BNA, ONRI en Horeca Nederland
- een publieke werk/begeleidingscie. bestaande uit de VROM-Inspectie, RGD, VNG, VBWTN en de Regiegroep Regeldruk.

Ten behoeve van de eindrapportage wordt vanaf het begin van het experiment een onafhankelijk bureau vanuit de wetenschappelijke hoek ingeschakeld en toegevoegd wordt aan het kernteam,

die bijdraagt aan de uitwerking in fase 1 en in fase 2 de monitoring van de uitvoering van de pilots verzorgt.

Voor de begeleiding van elke pilot zal afzonderlijk een projectorganisatie worden samengesteld.

2E. Planning

Fase 1: Planning: uitwerking modellen naar gerichte pilots om zo vormen van private kwaliteitsborging met alternatieven voor een nieuw toezicht- en vergunningstelsel te kunnen toetsen, tot ultimo 2009.

Stap 1: Uitwerken van de modellen: de bovengenoemde vragen worden per model beantwoord. Op die wijze wordt inzichtelijk gemaakt hoe taken en verantwoordelijkheden exact zijn belegd in de verschillende modellen.

Stap 2: Opzet van een multi-criteria-analyse-kader op basis van de genoemde beoordelingscriteria voor pilots. Hierbij wordt het onderzoek betrokken, dat op dit moment wordt uitgevoerd door de VROM-Inspectie naar door gemeenten toegepaste 'varianten' – zoals het Heerenveense model - in vergunningverlening en –toezicht. In dit verband worden beoordelingscriteria voor het toestaan van experimenten met vergunningverlening en toezicht ontwikkeld.

Stappen 1 en 2 zullen worden gezet in samenspraak met de stakeholders. De beoogde uitwerkingen zullen in expert-meetings plaats vinden

Stap 3: Definitief inrichten van pilots waarmee de bovenstaande modellen kunnen worden getest; het uitwerken van de match model – pilot. Voor elke pilot wordt een startdocument opgesteld met een opgave van de samenwerkende partijen, de uitgangspunten van de pilot, de wijze van uitvoering en verslaglegging, de doorlooptijd en de onderzoeksvragen die met de betreffende pilot moeten worden beantwoord.

Er zijn al diverse initiatieven voor het uitvoeren van pilots, die nader moeten worden geconcretiseerd. Daarnaast zal naar verwachting uit fase 1 blijken dat er nog meer pilots dienen te worden uitgevoerd. VROM zal dan het voortouw nemen om dergelijke pilots te organiseren.

Stap 4: Afsluitende rapportage van de resultaten van stappen 1, 2, en 3

Fase 2: Planning: Beproeving in de praktijk, 2010 tot medio 2011

Stap 1: uitvoeren van de pilots vanaf jan. 2010

Stap 2: tussenevaluatie ultimo 2010

Stap 3: afronding pilots medio 2011.

Fase 3: Planning: Evaluatie en besluitvorming tot ultimo 2011

Stap 1: opstellen rapportage per pilot

Stap 2: opstellen overall-rapportage met conclusies en aanbevelingen

Stap 3: Aanbieden ter besluitvorming: eind 2011

In samenvatting:

Fase	Stap/activiteit	Wie	Planning
Fase 1: Uitwerking van modellen	Uitwerking Modellen	Commissies	September 2009
	Uitwerking Beoordelingscriteria en indicatoren	Commissies	Oktober 2009
	Uitwerking randvoorwaarden	Commissies	Oktober 2009
	Inrichten pilots	Commissies plus projectteams vd pilots	Okt./Nov./Dec. 2009
	Vaststellen inrichting pilots	Commissies	Januari 2010
Fase 2: Beproeven in de praktijk	Uitvoeren/begeleiden van de pilots	Kernteam en projectteams bij de pilots zelf	Januari 2010 – juli 2011
	Monitoren (tussentijdse) resultaten	Interviewrondes	Maart, juli en oktober 2010
	Meet- en greetmomenten	Kernteam en alle betrokkenen	april, aug. en nov. 2010
	Tussenevaluatie	Kernteam	Eind 2010
Fase 3: evaluatie en besluitvorming	Opstellen rapportage aan de hand van de beoordelingscriteria per pilot	Kernteam en pilottrekkers	Juli – aug 2011
	Overall rapportage	Kernteam	Sept.- Okt. 2011
	Brede Consultatie	Kernteam	November 2011
	Aanbieding ter Besluitvorming	Kernteam	December 2011

3. Aanpak Overige Aanbevelingen Commissie Dekker

1. Privaat wat kan, publiek wat moet

De sturingsfilosofie van de commissie is tegelijkertijd de eerste aanbeveling aan de wetgever; werk meer op basis van vertrouwen in marktpartijen; dat kan door een scherpe toedeling van verantwoordelijkheden en een resoluut met sancties optredende overheid, wanneer dat vertrouwen wordt beschaamd.

Deze algemene aanbeveling is opgepakt door de Regiegroep Regeldruk (het samenwerkingsverband tussen EZ en Fin. onder de Staatssecretarissen Heemskerk en De Jager met aanjaagfunctie richting andere departementen om regeldrukreductie voor het bedrijfsleven te bewerkstelligen). De Regiegroep Regeldruk werkt in dialoog met stakeholders en wetenschappers aan een beleidsvisie voor het kabinet over de mogelijkheden om met vertrouwen tot een regellichte samenleving te komen. Eind dit jaar wordt deze visie aan het kabinet voorgelegd.

2. Geen lokale verschillen en werk aan eenduidigheid van wet en regelgeving

De commissie doet de aanbeveling om lokale verschillen zoveel als mogelijk tegen te gaan. Eenduidigheid op het nationale niveau kan volgens de Commissie worden bereikt door de Wabo verder te ontwikkelen. De huidige Wabo is vooral een procedurele afstemmingsoperatie geweest. De commissie bepleit dat de achterliggende toetskaders uit b.v. de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer voor de omgevingsvergunning ook inhoudelijk worden geïntegreerd of in ieder geval beter op elkaar afgestemd.

Het streven naar het tegengaan van lokale verschillen wordt onderschreven. Alleen daar waar nadrukkelijk op lokaal niveau maatwerk nodig is, zijn lokale verschillen te rechtvaardigen. Voorbeelden van reeds afgeronde of in gang gezette initiatieven om lokale voorschriften te uniformeren tot landelijke voorschriften zijn respectievelijk de gebruiks- en sloopvoorschriften uit de bouwverordening. Waar het gaat om eenduidigheid van wet- en regelgeving zelf, zijn de vervolgstappen op de Wabo van belang. Aansluiting wordt gezocht bij een reeds lopend traject 'Stroomlijning toetsen bij ruimtelijke plannen'. De mogelijkheid en wenselijkheid van de integratie van toetsen in ruimtelijke plannen staan hierin centraal. Beide trajecten maken deel uit van het actieprogramma "Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling". De planning en nadere invulling van dit actieprogramma wordt momenteel door het departement voorbereid en zal na de zomer aan de Kamer worden gezonden. In de Crisis- en herstelwet is dit inmiddels verwerkt door de introductie van de figuur van "milieuontwikkelingsplan". Wat betreft de verdere integratie van toetsingskaders wordt gedacht aan een gefaseerde aanpak. Een gefaseerde uitbouw heeft het voordeel dat zorgvuldig rekening kan worden gehouden met de praktijkervaringen met de nieuwe Wabo en met de andere recente vernieuwingen in de wetgeving van VROM. Dit is beter dan één groot nieuw wetgevingscomplex in één keer. Op lange termijn kan de gefaseerde operatie leiden tot een wet waarin de diverse toetsingskaders en wetten op het terrein van het omgevingsrecht steeds meer op elkaar worden afgestemd en met elkaar worden geïntegreerd tot een samenhangend geheel. Overigens wordt inmiddels gewerkt aan de vergroting van de reikwijdte van de Wabo door de integratie van de Ontgrondingenwet in de Wabo en, voor wat betreft de rijkswateren, in de Waterwet. Na overleg met de betrokken partijen, dat dit najaar voorzien is, zal het desbetreffende wetsvoorstel naar verwachting begin 2010 aan de Kamer worden aangeboden.

3. Heb aandacht voor de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving

In concreto beveelt de commissie aan zo vroeg als mogelijk uitvoerders en toezichthouders te betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving.

Er bestaan verschillende instrumenten en toetsen waarmee in het beleids- en wetgevingsproces aandacht kan en moet worden besteed aan aspecten van uitvoerbaarheid van regels, zowel voor de overheid zelf als voor de doelgroep. Het kabinet heeft erkend dat de toepassing en het resultaat daarvan nog niet optimaal is. De veelheid van instrumenten maakt dat ze soms niet

meer toegankelijk zijn en bovendien worden ze vaak te laat in het proces toegepast, als de keuzes al gemaakt zijn en bijsturen moeilijk wordt. Daarom werkt het kabinet aan een integraal afwegingskader waarin deze instrumenten op een samenhangende en gebruiksvriendelijke manier bij elkaar zijn gebracht.

Bij de ontwikkeling van de bouwregelgeving is al standaard sprake van afstemming met belanghebbenden. Zo worden alle voorstellen voorgelegd voor advies aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB), waarin alle bij de bouw betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. Het OPB adviseert de Minister voor WWI over de bouwregelgeving. Dit OPB functioneert al langere tijd goed. Kennelijk had de commissie een betere afstemming met betrokkenen op andere, aanpalende beleidsterreinen op het oog met dit advies. VROM zal in de diverse overleggen, die met stakeholders worden gevoerd, actief nagaan op welke andere VROM-terreinen en op welke wijze een verbeterde afstemming nodig is.

4. Vereenvoudig bestemmingsplannen

De commissie ziet in de huidige grote mate van gedetailleerdheid van bestemmingsplannen een belangrijke oorzaak voor verstarring en een moeizaam verlopende bouwproductie. De commissie stelt dat het kabinet werk moet maken van de vereenvoudiging van bestemmingsplannen. In het bijzonder beveelt de commissie in dit verband het volgende aan:

- *Bevorder minder gedetailleerde bestemmingsplannen;*
- *Bevorder transparantie;*
- *Verhoog de uniformiteit;*
- *Ga slepende procedures tegen.*

Deze aanbeveling is binnen VROM reeds opgepakt. Uit een inventarisatie van bestaande onderzoeksgegevens blijkt dat er voldoende inzicht is in de redenen waarom gemeentebestuurders vaak kiezen voor gedetailleerde bestemmingsplannen. Het onderwerp wordt ook meegenomen in de evaluatie van de nieuwe Wro die door het Planbureau, op verzoek van de minister van VROM, zal worden uitgevoerd. Daarin zal o.a worden onderzocht hoeveel flexibiliteit gemeenten toelaten in hun bestemmingsplannen en zal daartoe ook gekeken worden naar de verhouding tussen gedetailleerde en meer globale bestemmingsplannen. Het evaluatieontwerp en de 0-meting zijn mei 2009 afgerond.

Een hoge mate van detaillering is vooral een probleem bij bedrijfsuitbreiding in gebieden met een woonfunctie en minder bij bedrijfsuitbreiding in gebieden met bestemming bedrijventerrein. Dit laat onverlet dat een "overmaat" aan detaillering zich op verschillende manieren kan voordoen. Te denken valt aan een gedetailleerde plankaart met scherp afgebakende bestemmings-aanduidingen of de beperkende regels behorend bij een plankaart (zoals maximaal bebouwingspercentage of de toegestane goothoogte). De Wet op de Ruimtelijke Ordening maakt het mogelijk om globale bestemmingsplannen te maken. De wet laat de gemeenteraad de keuze tussen een gedetailleerd bestemmingsplan of een globaal bestemmingsplan. Deze mogelijkheid wordt niet altijd benut door gemeentebestuurders. Praktijkervaring laat zien dat vooral bestuurlijke en politieke "angst" voor globale bestemmingsplannen hierbij een rol speelt. Ook is een globaal bestemmingsplan niet per definitie beter voor het bedrijfsleven. Een globale bestemming "wonen" vlakbij een bedrijfslocatie kan een bedrijf belemmeren in de bedrijfsuitvoering / uitbreiding.

De gekozen oplossingsrichting is om gemeentebestuurders te informeren over de verschillen tussen gedetailleerde en globale bestemmingsplannen en de verschillende sturingsvormen, zodat zij eventuele risico's beter kunnen inschatten. Zo wordt de expertise en het kennisniveau bij deze bestuurders vergroot en kan de 'angst' voor het maken van globale bestemmingsplannen worden weggenomen. De idee is om dit te doen in de vorm van een brochure, waarmee een bewustere afweging is te maken tussen gedetailleerd of globaal bestemmen. Een bureau is inmiddels bezig met het opstellen van een dergelijke voorlichtingsbrochure. De brochure is naar verwachting in het najaar 2009 gereed. Het opstellen van de brochure vindt plaats onder begeleiding van een aantal stakeholders. De bedoeling is om vervolgens in overleg met de VNG

de brochure onder de aandacht te brengen bij gemeentebestuurders en stedenbouwkundige bureaus. Deze brochure zal ook aan de Kamer worden aangeboden.

De nieuwe Wro en het VROM-brede programma rondom de vermindering van de regeldruk, waarvan de omgevingsvergunning een belangrijk onderdeel is, lijkt een oplossing te bieden voor de klachten van de ondernemers over de lange procedures bij bestemmingsplan-wijzigingen in de zin dat in minder gevallen een vrijstellingsprocedure zal moeten worden doorlopen. Uit de evaluatie van de nieuwe Wro/Wabo moet te zijner tijd blijken of deze oplossingen voldoende zijn.

De Commissie Dekker heeft gewezen op het belang van uniformering van bestemmings-aanduidingen en begrippenkader. Deze uniformering zou door de markt moeten worden opgepakt. VROM is in gesprek met marktpartijen en diverse gemeenten om hiervoor een standaardisatie-operatie te starten.

De Commissie Dekker heeft bij de aanbeveling om bestemmingsplannen te vereenvoudigen ook het punt van de slepende procedures aangehaald. In de Crisis- en Herstelwet, zoals die op dit moment in procedure is, is een reeks voorstellen verwerkt die hierop een antwoord moet geven, zoals de toepassing van de bestuurlijke lus, het relativiteitsbeginsel, de termijn voor de rechter van zes maanden en de beperking van het beroepsrecht voor andere overheden.

5. Experimenteer met Gebiedsconcessies

De Commissie ziet de figuur van gebiedsconcessie als de ultieme uitdrukking van haar gedachtengoed om publieke en private verantwoordelijkheden te verhelderen. Met een gebiedsconcessie stelt de lokale overheid bij een initiatief voor gebiedsontwikkeling een structuurvisie op, vervolgens wordt dat gebied aan private partijen in concessie gegeven om binnen de voorwaarden invulling te geven aan de structuurvisie en het gebied ook voor langere tijd te exploiteren. De aanbeveling is erop gericht om experimenteeruimte mogelijk te maken, want de Commissie gaat er vanuit dat de huidige wettelijke kaders van Woningwet en Wet Ruimtelijke Ordening gebiedsconcessies niet goed mogelijk maken.

VROM stelt dat binnen de huidige wettelijke kaders al veel mogelijk is en is geïnteresseerd in pilots om te bezien tegen welke wettelijke belemmeringen nog wordt opgelopen. Ooijen Wanssum in Midden-Limburg en de gemeente Rotterdam (ontwikkelingsgebied Stadshavens) hebben aangegeven te willen experimenteren met de uitgifte van een gebied in concessie. Deze projecten lopen en de contacten zijn vanuit VROM gelegd. VROM zal een actieve rol spelen in de begeleiding van pilots. Op het moment dat er nadere initiatieven zijn zal contact met VROM geïntensiveerd worden vanuit de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet hiervoor biedt.

6. Heb aandacht voor de kennis en kunde van alle (van zowel private als publieke zijde) bij het bouwproces betrokken partijen.

De Commissie stelt een tekort aan kennis vast over de ins en outs van de bouwvoorschriften, zowel bij de overheid als marktpartijen. Zij ziet een verbetering hierin als een noodzakelijke voorwaarde om de andere aanbevelingen te kunnen effectueren.

Het is van groot belang dat de noodzakelijke kennis om de bouwregelgeving goed te kunnen toepassen in de ontwerpfase, realisatiefase en gebruiksfase van bouwwerken, een plaats krijgt in de curricula van de bouwkundige opleidingen in het MBO, HBO en op de TU.

Net zo van belang is dat de partijen in de bouw concreet werk maken van integraal ontwerpen en bouwen en daarmee de faalkosten beperken. Dit vraagt om extra inspanningen voor het vergroten van de kennis en kunde van de personen en partijen die bij het bouwproces zijn betrokken.

Onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de private partijen in de bouw, mag een stimulerende en sturende rol van de overheid worden verwacht. Er zijn signalen dat de kwaliteit van de bouwtechnische opleidingen de laatste 20 jaar is teruggelopen.

VROM zal in gesprek gaan met de koepels van onderwijsvoorzieningen om meer aandacht te vragen voor de bouwregelgeving én voor integraal bouwprocesmanagement in de bouwgetinte

opleidingen. Verder wordt bij de regionalisering van het publieke toezicht in omgevingsdiensten in het verlengde van de aanbeveling van de Commissie Mans aandacht besteed aan professionalisering. Over professionalisering aan private zijde wordt gesproken met diverse brancheorganisaties, zoals Bouwend Nederland, die de bereidheid heeft uitgesproken hier meer op in te zetten.

Samen met de bouwpartners zal VROM een compendium opstellen, waarin samenhangend en toegankelijk de veelheid van reeds beschikbare publicaties over de bouwregelgeving wordt samengebracht, waardoor één overzichtelijk en gezaghebbend document ontstaat dat als algemeen naslagwerk kan worden gebruikt.