

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/182220>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-16 and may be subject to change.

Opinie

Waarom een gereguleerde markt beter zelf toezicht kan houden

Ira Helsloot*

Het wetsvoorstel voor gedeeltelijke privatisering van het bouwtoezicht in Nederland (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) heeft veel discussie opgeroepen, tenminste in de media en politiek. Het wetsvoorstel beoogde bouwers de gelegenheid te geven te kiezen voor een private bouwkwaliteitstoetsing in plaats van bouwtoezicht door de gemeente.

Opvallend genoeg vond de discussie plaats bij de behandeling in de Eerste Kamer, de behandeling in de Tweede Kamer heeft geen dergelijke brede en felle discussie opgeleverd. Hoewel opvallend, voor de tegenstanders van het wetsvoorstel was de dramatische brand in Londen natuurlijk een buitenkans om een 'saai' bouwtoezichtdebat letterlijk tot een kwestie van leven en dood te maken. Het frame in de media was duidelijk: privatisering van het bouwtoezicht leidt tot Engelse toestanden, het bouwtoezicht is beter af in de handen van bekwame overheidsinspecteurs.¹ De vier grootste Nederlandse gemeenten (de G4) kwamen met een gezamenlijke brandbrief dat het wetsvoorstel onwerkbaar was. De uitkomst van het debat in de Eerste Kamer was daarmee onvermijdelijk: de minister heeft het wetsvoorstel op sterk water gezet. Aangezien het nieuwe regeerakkoord er met geen woord over rept, kon het wetsvoorstel wel eens stilletjes van het politieke toneel verdwijnen.

Deze opinie gaat echter niet over het bestuurskundig gezien ragfijne spel dat hier gevoerd werd door de tegenstanders die aanzienlijke institutionele belangen te verdedigen hadden zoals de vereniging van gemeentelijke bouwtoezichthouders of Brandweer Nederland. Eén

pareltje is te mooi om niet te vermelden omdat het zo'n elegante vorm van het in twee stappen laten ontsporen van een wetsvoorstel is: in eerste instantie is een amendement door de lobbyisten voor overheidsbouwtoezicht bewerkstelligd in de Tweede Kamer waardoor bouwers altijd een gereedmelding moeten doen aan de gemeente voordat een bouwwerk in gebruik wordt genomen. Hiermee lijkt er tenminste opeens opnieuw een eindverantwoordelijkheid voor beoordeling van het bouwwerk door de gemeente te zijn ingevoerd. En daarna konden diezelfde lobbyisten tijdens de behandeling in de Eerste Kamer de G4 terecht bezwaar laten maken tegen het krijgen van een eindverantwoordelijkheid zonder sanctiemogelijkheden.

Deze opinie wil alleen enkele feiten die tot het wetsvoorstel leiden opnieuw op een rij zetten. Die feiten speelden namelijk even geen rol meer in het publieke debat maar blijven toch onveranderd waar.

Een hele serie van onderzoeken over problemen met het overheidsbouwtoezicht leidde uiteindelijk, al weer bijna tien jaar geleden, tot het instellen van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, ook wel de commissie-Dekker genoemd. De vriendelijk geformuleerde conclusie van de commissie was niettemin helder:

'De huidige bouwregelgeving en het overheidstoezicht erop wordt door betrokkenen als complex en niet transparant ervaren. De gepercipieerde gevolgen zijn forse lasten en vertragingen in het bouwproces. Ook bij de effectiviteit van het overheidstoezicht worden vraagtekens gezet.' (p. 4 eindrapport²)

* Prof. dr. I. Helsloot is hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen

1. 'Gemeenten vrezen dat privaat bouwtoezicht fataal uitpakt', *de Volkskrant*, 4 juli 2017.

2. Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, *Privaat wat kan, publiek wat moet: Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, Den Haag 2008.

De feiten zijn iets minder vriendelijk samengevat:

- de huidige regelgeving bevat veel ‘dood hout’. Veel detailregels hebben geen waarde maar worden in stand gehouden bijvoorbeeld omdat fabrikanten van veiligheidsspulletjes de commissies domineren die de formeel private NEN-normen opstellen waarnaar het Bouwbesluit telkens verwijst als te hanteren minimumniveau. Mijn favoriete voorbeeld is het nooduitgangbordje waarvan we uit decennialang onderzoek weten dat niemand er bij brand naar kijkt.³
- bouwtoezicht in Nederland is vooral een papieren-toetsing. Evaluaties van incidenten laten telkens weer zien dat de vergunning wel in orde was maar het mis-ging in triviale zaken bij de uitvoering als het vergeten van bewapening (verzakking complex Bos en Lommer Amsterdam) of een steunpaal die niet op zijn fundament is geplaatst (instorten balkons Maas-tricht).
- het Bouwbesluit bevat een expliciete mogelijkheid tot innovatieve afwijking van de detaileisen in het Bouwbesluit als maar aan het veiligheidsdoel wordt voldaan, het zogenoemde ‘gelijkwaardigheidsbeginsel’. In de praktijk echter durven bouwinspecteurs zelden de verantwoordelijkheid aan hierin mee te gaan. Dat valt hun niet kwalijk te nemen: zij hebben de kennis en kunde niet om de innovaties te doorzien en geen incentive om de eindverantwoordelijkheid voor afwijking van de standaardregels te dragen.

Wie het eindrapport van de commissie-Dekker op zich in laat werken, kan niet anders dan concluderen dat het huidige overheidsbouwtoezicht in Nederland op zijn best een zeer beperkte waarde heeft. Volgens de commissie-Dekker moest de overheid zich daarom beperken tot een ‘kaderstellende’ rol, dat wil zeggen door middel van ‘consistente en eenduidige’ regels garanderen dat het bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid voor het naleven van publieke waarden neemt.

Frankrijk is een voorbeeld van hoe dat gerealiseerd kan worden. In Frankrijk is een bouwer risicoansprakelijk voor bouwfouten en daarvoor verplicht verzekerd. Toezicht wordt daarmee gehouden door technische inspectiebureaus in opdracht van de verzekeraar. De verzekeraar heeft de juiste incentive om de schade laag te houden maar geen nodeloze eisen te stellen. De technische inspectiebureaus worden daarmee gestimuleerd om effectief toezicht te houden op de punten waar het om gaat.⁴ Daarmee is het Franse systeem een voorbeeld van markttoezicht binnen een noodzakelijk dwingend wettelijk kader dat de markt dwingt zijn verantwoordelijkheid te nemen.

Tot slot: gezien het voorgaande is een stapje in de goede richting niet per se een stap vooruit. Commerciële bouwplantoetsers die strikt het Bouwbesluit handhaven en geen enkele incentive hebben om creatief met het

gelijkwaardigheidsbeginsel om te gaan, helpen de bouw(veiligheid) in Nederland niet. Dat was de discussie die gevoerd had moeten worden rondom het wetsvoorstel.

3. M. Kobes, *Understanding Human Behaviour in Fire*, Thesis Vrije Universiteit 2012.

4. I. Helsloot en A. Schmidt, *Risicoansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.