



Gemeente Den Haag

ceres
projecten
onderdeel van VESTIA



Staedion 

Evaluatie project Extern Bouwtoezicht

**Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie
Fundamentele Verkenning Bouw**

November 2013

Een project van:
Woningcorporatie Staedion
Woningcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag Wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Inhoudsopgave

1. Samenvatting

2. Proefplan Middachtenweg

3. Proefplan Zuigerstraat

4. Proefplan Dr. Lelykade

5. Bijlage:

- **Plan van aanpak project Extern Bouwtoezicht**



Gemeente Den Haag

ceres
projecten
onderdeel van VESTIA



Staedion 

Samenvatting

Evaluatie project Extern Bouwtoezicht

**Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie
Fundamentele Verkenning Bouw**

November 2013

Een project van:
Woningcorporatie Staedion
Woningcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag Wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

1. Inleiding

Drie woningcorporaties uit de gemeente Den Haag hebben naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Dekker uit 2008 een brief geschreven aan de gemeente Den Haag, waarin zij voorstellen om een praktijkproef te organiseren. De gemeente Den Haag heeft er positief op gereageerd en ook het ministerie van BZK bleek geïnteresseerd, met name in het gedeelte van het bouwtoezicht in de realisatiefase.

De hoofddoelstelling van de praktijkproef was om door praktische toepassing van het model 'gedelegeerd toezicht' na te gaan wat de kansen, bedreigingen en aandachtspunten voor alle partijen zijn in het kader van de Dekker-slogan 'Privaat wat kan, publiek wat moet'. Belangrijke vragen waren daarbij:

- 'In hoeverre kan de gemeente door het stellen van kaders het vertrouwen in de corporaties vergroten en zaken loslaten?'
- 'Wat betekent het meer kaderstellend werken van de gemeente voor de corporaties?'
- 'Is een efficiënter proces van vergunningverlening en toezicht te realiseren in de zin van administratieve en bestuurlijke lastenverlichting?'

In de praktijkproef werden de principes achter het gecertificeerd werken gehanteerd, maar nadrukkelijk niet met de bedoeling om te komen tot certificering van werkzaamheden of om na te gaan of er volgens gecertificeerde processen werd gewerkt. De keuze om het model 'gedelegeerd toezicht' toe te passen, als één van de mogelijke modellen van private kwaliteitsborging, werd gemaakt na overleg met het ministerie van BZK omdat het model op dat moment nog nauwelijks in pilots gebruikt werd.

2. Project Extern Bouwtoezicht

Begin 2010 is het project 'Extern Bouwtoezicht' van start gegaan. Toegepast werd het model 'gedelegeerd toezicht', waarbij de opdrachtgever een gecertificeerde toetsers en/of toezichthouder inschakelt om, in plaats van de gemeente, de aanvraag te toetsen aan het Bouwbesluit (fase 1) of toezicht te houden op de uitvoering van de vergunning (fase 2). Voor nadere informatie over dit model en andere private modellen wordt verwezen naar het plan van aanpak van het project.

Afgesproken werd het private model toe te passen in drie verschillende proefplannen, bij voorkeur van drie verschillende corporaties. Als gevolg van de economische crisis waren niet direct geschikte proefplannen voorhanden. Uiteindelijk is in drie proefplannen twee keer de fase 'plantoetsing' doorlopen en twee keer de fase 'toezicht op de uitvoering':

Bouwplan	Opdrachtgever	Fase 1: Gecertificeerde toets	Fase 2: Gedelegeerd toezicht
Middachtenweg: nieuwbouw gestapelde woningen (2010-2012)	Vestia / Ceres projecten	Nieman RI	CBB
Zuigerstraat: nieuwbouw 26 sociale huur appartementen en parkeergarage (2012)	Staedion	Nieman RI	-
Dr. Lelykade (De Rokerij): verbouw ten behoeve van commerciële ruimten (2012-2013)	Staedion	-	Brink Groep

Om zoveel mogelijk te kunnen leren van de praktijkproef en omdat bestaande verantwoordelijkheden overeind bleven, keek de gemeente op de achtergrond mee met de private partij (schaduwtoezicht). Gaandeweg, toen het project een tijdje liep, nam het gemeentelijke meekijken meer vormen aan van systeemtoezicht.

Vooraf was aan de private toetsers en toezichthouders, naast het plan van aanpak, een externe vertaling van de gemeentelijke interne richtlijn 'Bouwtoezicht op Maat (BOM)' meegegeven. Hierin zijn minimale toets- en toezichtniveaus vastgelegd op basis van een gemeentelijk risicoprofiel, in aanvulling op de beoordelingsrichtlijnen BRL 5019 en BRL 5006. Deze niveaus geven de minimaal vereiste diepgang van toets en toezicht aan, die kan variëren van visuele checks (iets aanwezig?) tot narekenen. Mede omdat in BOM geen richtlijnen voor constructieve toetsing zijn opgenomen, is er voor gekozen de constructieve toetsing na vergunningverlening buiten de praktijkproef te houden, hoewel dit een activiteit van de gecertificeerde toetsers zou kunnen zijn.

3. Ervaringen uit de drie proefplannen

De ervaringen uit het project Extern Bouwtoezicht zijn gebundeld naar de twee in het project onderscheiden fasen: de gecertificeerde bouwplantoets en het gedelegeerd toezicht op de uitvoering. Hieronder staan algemeen verwoord de belangrijkste bevindingen uit de drie proefplannen.

Gecertificeerde bouwplantoets

1. Kennis van het Bouwbesluit is niet lokaal gebonden en meer dan voldoende aanwezig bij specialisten in de markt.
2. Privatisering van de technische toets levert geen versnelling in de vergunningprocedure op, vooral omdat juist ruimtelijke aspecten (zoals welstand of planologische ontheffings- en geluidsprocedures) de meeste tijd kosten, maar ook doordat het lastig is gebleken om vroeg in het proces alle adviseurs in dezelfde richting te krijgen.
3. Het is essentieel dat een gecertificeerd toetsers gezag heeft en richting adviseurs 'onvermijdelijkheid' kan uitstralen.
4. Heldere (gemeentelijke) richtlijnen zijn noodzakelijk om als gemeente systeemtoezicht te kunnen houden, omdat hierin (lokale) risico-inschattingen zijn vertaald naar te hanteren toetsniveaus.
5. In de samenwerking tussen de gecertificeerde toetsers en de adviseurs van de vergunningaanvrager (opdrachtgever) ligt rolvermenging op de loer. De gecertificeerde toetsers kruipen daarbij in de huid van een adviseur en lost de punten waarop een aanvraag niet voldoet zelf op of voorziet deze van aanvullende onderbouwing. Dit doet afbreuk aan de waarde van een afgegeven goedkeuring op het plan en aan de gewenste helderheid in verantwoordelijkheden.
6. Een diepgaande toets aan het Bouwbesluit past niet altijd op de fase waarin planvorming zich rond de indiening van de aanvraag bevindt.
7. De huidige BRL5019 biedt onvoldoende houvast voor gecertificeerde toetsing in het private model: deze beoordelingsrichtlijn biedt meer ruimte dan de Mor om de toets op onderdelen uit te stellen tot de bouwfase.
8. De scheiding tussen 'ruimtelijke ordening' en 'techniek', leidde bij de betrokkenen tot verwarring en tot gebrek aan regie op het indienen van een complete aanvraag.
9. Het is wenselijk om beoordelingsrichtlijnen meer af te stemmen op de fase waarin planvorming zich kan bevinden. Dus bijvoorbeeld een "quickscan" voor voorlopig ontwerp.

Gedelegeerd toezicht op de bouw

1. In beide proefplannen was de gemeente tevreden over de kwaliteit van het private toezicht.
2. Bij beide proefplannen werd duidelijk dat onafhankelijk toezicht beslist niet overbodig was om de kwaliteit in de uitvoering te bewaken en bij te sturen.
3. Het toepassen van het private model 'gedelegeerd toezicht' brengt geen verandering in bouwpraktijk en -cultuur, tenzij aansprakelijkheden anders geregeld worden en opdrachtgever of aannemer dit financieel voelen. Daarbij leidt 'stapelen van toezicht op toezicht' niet vanzelfsprekend tot kwaliteitsverbetering. Geïntegreerd toezicht is interessant om nader te onderzoeken, zeker bij kleinschalige projecten. Toezichthouder van de opdrachtgever en gedelegeerd toezicht kan dan meer in elkaar worden geschoven. Hierdoor kan toezicht efficiënter en effectiever en kwalitatief beter uitgevoerd worden. De onafhankelijkheid dient uiteraard dan wel geborgd te worden.
4. Heldere (gemeentelijke) richtlijnen zijn noodzakelijk om (als gemeente) systeemtoezicht te kunnen houden omdat hierin (lokale) risicoschattingen zijn vertaald naar een te hanteren toezichtsplan. Het toezichtsplan is daarbij een integraal plan waarin bijvoorbeeld de communicatie naar derde belanghebbenden is geregeld, maar ook de omgevingsveiligheid en het voorkomen van hinder en overlast.
5. Klantgerichtheid van een private toezichthouder heeft onbedoeld invloed op de intensiteit van het toezicht. In een kwaliteitssysteem voor privaat toezicht dient niet alleen de diepgang van uit te voeren controles vastgelegd te zijn, maar ook het minimale aantal steekproeven/controles.
6. Systeemtoezicht door de gemeente is alleen mogelijk als gebruik wordt gemaakt van één ondersteunend informatiesysteem (landelijk systeem) waartoe alle betrokken partijen toegang hebben en waarin de activiteiten van de gedelegeerd toezichthouder te volgen zijn. Raadplegen van het systeem moet simpel en eenduidig zijn en snel inzicht verschaffen in wat er speelt in een project. Het toepassen van e-mailalerts wordt bij meerdere projecten al snel als hinderlijk ervaren.
7. Een gedelegeerd toezichthouder kan alleen goed functioneren als de rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Daarnaast dient deze ook onafhankelijk beslissingen te kunnen nemen. Gemeentelijk bouwtoezicht is anders dan toezicht door een opzichter namens de opdrachtgever (vergunninghouder). De 'gemeentelijke blik' is op dit moment bij marktpartijen nog niet geworteld. Met de juiste kennis, ervaring en organisatie kan deze door marktpartijen naar verwachting wel worden ontwikkeld.
8. Uit één van de pilots kwam naar voren, zonder overigens bewaarheid te worden, dat er een principiële spanningsveld kan ontstaan om als gedelegeerd toezichthouder de eigen opdrachtgever tevreden te willen stellen, maar tegelijkertijd vooral oog te moeten hebben voor het algemene belang.
9. Bij het beoordelen van omgevingsveiligheid en belangen van derden blijft bemoeienis van een onafhankelijke partij (gemeente) nodig voor het op waarde schatten van verschillende belangen.

10. Een gemeente kent een lokale verbondenheid. Door de 'just-in-time' wijze waarop de markt gewend is te opereren, is het vaak nodig om als toezichthouder snel en op onverwachte momenten ter plaatse te zijn. Voor een private partij die opdrachten verspreid door het land heeft, is deze flexibiliteit niet altijd op te brengen en mogelijk kostenverhogend. Idealiter zou de gedelegeerde toezichthouder de portefeuille moeten vullen met projecten die dicht bij elkaar in de buurt liggen en/of zou de bouw zich veel meer voorspelbaarheid moeten aanmeten. Er waren tussen de pilots verschillen in flexibiliteit van de gedelegeerd toezichthouders waar te nemen. Belangrijke factoren hierbij waren de aard en omvang van het bouwplan, de vestigingsplaats van de gedelegeerd toezichthouder ten opzichte van de bouwlocatie en de werkvoorraad van de gedelegeerd toezichthouder.
11. In de uitvoeringsfase moet teruggegrepen kunnen worden op een toetsende partij in verband met nader in te dienen gegevens zoals constructiegegevens. Deze samenwerking vereist:
 - Planning en voorspelbaar gedrag van de opdrachtgever/bouwer.
 - Een (gecertificeerde) toetsers met voldoende kennis en ervaring op het gebied van uitvoeringstechnieken. In de huidige situatie is dit bij voorbeeld de gemeentelijke constructeur.
 - Eenduidigheid in de vorm waarin een vergunning (c.q. goedkeurende verklaring) en nader gestelde voorwaarden zijn gegoten.
12. Bij kleinschalige projecten moet opgepast worden voor een 'overkill' aan toezicht.
13. Bij renovatie-/restauratiewerkzaamheden:
 - Moeten risicoanalyses/-profielen zoveel mogelijk op maat worden gemaakt (bij monumenten).
 - Is flexibel omspringen met voorschriften en termijnen noodzakelijk.
14. Oplevering van het gebouw betekent het einde van het (gedelegeerd) toezicht. Om bij één van de proefplannen de duurzaamheid van enkele constructieve onderdelen langere tijd te kunnen garanderen, zijn afspraken gemaakt over periodieke monitoring, onder verantwoordelijkheid van de eigenaar van het pand.
15. Kort na oplevering van één van de proefplannen ging de gedelegeerd toezichthouder failliet. Het roept de vraag op wat dit had betekend wanneer dit tijdens de uitvoering was gebeurd bij volledig private kwaliteitsborging.

Een meer uitgebreide beschrijving van de ervaringen is te vinden in de afzonderlijke deelevaluaties van de drie proefplannen.

Hoewel dit door de deelnemende corporaties wel nadrukkelijk gewenst is, heeft het project 'Extern bouwtoezicht' nog geen helder inzicht kunnen brengen in kosten en baten die verbonden zijn aan toepassing van het private model 'gedelegeerd toezicht' ten opzichte van het traditionele toezicht door de gemeente. Oorzaken hiervan zijn dat een deel van de kosten toch nog door de gemeente gemaakt werden in plaats van door een private partij en de specifieke kosten- en batenstructuur van de gemeentelijke bouwleges.

Er is afgesproken dat corporaties en gemeente ieder voor zich, op basis van de evaluaties, komen tot een visie over de betekenis van de ervaringen voor de toekomst. De bedoeling daarbij is deze te bespreken in een gezamenlijk te organiseren bijeenkomst over private kwaliteitsborging en privatisering van taken van het gemeentelijke bouwtoezicht.

4. Het financiële aspect van het project Extern Bouwtoezicht

In het project Extern Bouwtoezicht is het financiële aspect zijdelings aan de orde geweest. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijke consequenties van het project Extern Bouwtoezicht voor opdrachtgever en gemeente. Het is de wens van de corporaties om afhankelijk onderzoek, dat wil zeggen zonder invloed van partijen, te doen naar de kosten van gecertificeerde toetsing en gedelegeerd bouwtoezicht. Er zal in nader onderling overleg, n.a.v. de bevindingen van het project Extern Bouwtoezicht, nagegaan worden of een dergelijk onderzoek op dit moment wenselijk / noodzakelijk is tegen de achtergrond van de landelijke ontwikkelingen over privatisering van het bouwtoezicht en de landelijke discussies over de hoogte en transparantie van de bouwleges in het algemeen.



Evaluatie project Middachtenweg

Project Extern Bouwtoezicht

Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw

Versie 1.1

November 2013

Een project van:
Woningcorporatie Staedion
Woningcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag Wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Inleiding

Het project Extern Bouwtoezicht is geïnitieerd door gemeentelijke corporaties, de gemeente Den Haag en het ministerie van BZK en bestaat voor het project Middachtenweg uit twee fasen. Fase 1 heeft de gecertificeerde plantoets als onderwerp, fase 2 gaat in op het gedelegeerd toezicht.

De evaluatie heeft betrekking op het project met de volgende kenmerken:

Project	Nieuwbouw gestapelde woningen Middachtenweg
Gecertificeerd plantoetsers	Nieman RI
Gedelegeerd toezichthouder	CBB
Opdrachtgever	Vestia / Ceres
Gemeente	Den Haag
Projectfase 1	Complete technische toetsing in kader vergunningsaanvraag
Projectfase 2	Toezicht op de uitvoering: t/m oplevering

Kanttekening

Alvorens te komen tot een eindevaluatie is het van belang om de context van de pilot expliciet te maken. De conclusies van deze evaluatie kunnen bij een andersoortig project en bij een andersoortige organisatie anders luiden. Belangrijke aspecten zijn:

- De gemeente Den Haag is geen standaard i.c. gemiddelde Bouw- en Woningtoezicht organisatie. De gemeente heeft een uitgebreide uitvoerende organisatie waarin stadsdeelinspecteurs (georganiseerd naar gebieden) het toezicht op de bouw voor hun rekening nemen. Daarbij kunnen zij onder meer terugvallen op de afdelingen Bouwfysica en Bouwconstructies voor het toetsen van nader ingediende gegevens en voor het toezicht op specialistische aspecten in de uitvoering. In deze pilot neemt de gedelegeerd toezichthouder de rol van de gemeentelijke stadsdeelinspecteur (SDI) op zich, waarbij bovengenoemde aanvullende taken door de gemeente uitgevoerd blijven worden.
- Er is sprake van een gemiddeld project, dat wil zeggen dat er geen bijzondere complexiteit aanwezig is.
- Het betreft een binnenstedelijk project.

Fase 1: Gedelegeerde plantoetsing

Voor fase 1 is Vestia een verbintenis aangegaan met Nieman Raadgevende Ingenieurs (RI). Op basis van de methodiek "Bouwtoezicht op Maat" van de gemeente is, in aanvulling op de BRL5019, een richtlijn opgesteld voor het beoordelen van het bouwplan op haar technische merites. De richtlijn bevat een risicoprofiel en relevante toetsvragen en kan worden beschouwd als een nadere concretisering van de BRL5019. De opdracht voor Nieman RI was om te komen tot een plan dat direct voldeed aan de indieningsvereisten en de voorschriften van het Bouwbesluit. De rol was daarbij het toetsen van de bijdragen van anderen aan ontvankelijkheidseisen en Bouwbesluit. Het ging er nadrukkelijk niet om als adviesbureau zelf een gecertificeerd bouwplan op te stellen. Voor indiening heeft bureau Nieman overigens uitgebreid vooroverleg met gemeente en brandweer gevoerd over technische aspecten in de planuitwerking.

De aanpak heeft geleid tot een goed uitgewerkt plan, waarop de gemeente op basis van het schaduwtoezicht weinig opmerkingen had. De richtlijn is gezamenlijk met bureau Nieman geëvalueerd en geoptimaliseerd voor de andere bouwplannen binnen het project Extern Bouwtoezicht. Fase 1 heeft enkele ervaringen opgeleverd:

- De gedelegeerd toetsers verloor op onderdelen haar rol uit het oog en ging dan in plaats van adviseurs bij te sturen zelf over tot interpretatie van de bedoelingen van de aanvrager en advisering over oplossingen waarmee aan de regelgeving voldaan zou kunnen worden.

- De gecertificeerde bouwplantoets leidde niet tot een versnelling van de afhandeling van de vergunningsaanvraag. De procedures in relatie tot afwijking van de bestemmingsplanvoorschriften en ontheffing van de Wet geluidhinder vormden bij de afhandeling het kritieke pad.
- Er is discussie geweest over de eisen waaraan het bouwveiligheidsplan ten tijde van de aanvraag moest voldoen. Omgevingsveiligheid bleek een thema te zijn waar de gemeente zich in deze fase verregaander op richt dan de initiatiefnemer.

Fase 2: Gedelegeerd toezicht

Inleiding

Zoals aangegeven vormt fase 2 de fase van het gedelegeerd toezicht op de bouw. In deze evaluatie wordt bij deze fase uitgebreid stilgestaan in verband met het feit dat deze vorm van 'gedelegeerd toezicht' geheel nieuw is. Op basis van de richtlijnen, opgesteld binnen dit project op basis van "Bouwtoezicht op Maat", heeft CBB uit Arnhem offerte uitgebracht aan Vestia en de opdracht voor het uitvoeren van het gedelegeerd toezicht gekregen. De richtlijnen zijn door CBB uitgewerkt in een toezichtsplan, dat de basis vormt voor het uitvoeren van het gedelegeerd toezicht. Afsproken is dat dit plan een dynamisch document is dat op basis van de ervaringen periodiek wordt aangepast. De gemeente voert, conform het plan van aanpak voor het project Extern Bouwtoezicht, schaduwtoezicht uit. In december 2011 is de eerste evaluatie van fase 2 van de praktijkproef verschenen. In juni 2012 is voor fase 2 de tweede evaluatie verschenen. Voor u ligt de eindevaluatie, waarin de eerste en tweede evaluatie volledig zijn verwerkt.

Evaluatie

Alle betrokken partijen (Vestia, CBB en gemeente) hebben input geleverd voor deze evaluatie. De ervaringen tot nu toe zijn samengevat aan de hand van een aantal aandachtspunten, namelijk:

1. Kennis en houding;
2. Informatie-uitwisseling;
3. Communicatie;
4. Escalatie-richtlijnen;
5. Onafhankelijkheid;
6. Lokale verbondenheid;
7. Nader in te dienen bescheiden;
8. Kwaliteit van de vergunning;
9. Kosten;
10. Landelijke richtlijnen;
11. Belangen van derden en publieke verantwoordelijkheid;
12. Rol van de opdrachtgever en aannemer;
13. Zorgplicht na realisatiefase;
14. Richtlijnen bij faillissement.

Vooraf moet worden aangegeven dat diverse genoemde aspecten / gevaren niet zijn opgetreden in de pilot. Zij zijn echter wel tijdens de discussies naar voren gekomen en kunnen in algemene zin als een 'potentieel' gevaar worden beschouwd. Tegen deze achtergrond zijn zij wel terug te vinden in de evaluatie.

Kennis en houding

De pilot laat zien dat niet iedere organisatie (of elke medewerker) die op dit moment bouwkundig toezicht verzorgt direct geschikt zal zijn om ook het gedelegeerd toezicht uit te voeren. Daar is namelijk specifieke kennis en ervaring voor nodig. De rol van gedelegeerd toezichthouder is fundamenteel anders dan die van een bouwkundig opzichter. Hun kijk verschilt namelijk van elkaar: de gedelegeerd toezichthouder is veel meer gericht op aspecten uit de vergunning en omgevingsfactoren waar een bouwkundig opzichter juist meer binnen de bouwhekken naar aspecten uit de contractuele afspraken met de opdrachtgever kijkt.

Vastgesteld kan worden dat CBB, in de rol van gedelegeerd toezichthouder, voldoende kennis en ervaring heeft om de taak volgens de richtlijnen uit te voeren. CBB heeft daarbij aangegeven dat niet al haar toezichthouders in staat zouden zijn deze rol te vervullen. Naast kennis zijn ervaring en houding belangrijke aandachtspunten. Het heeft de gedelegeerd toezichthouder enige tijd gekost om zich de nieuwe rol aan te meten. Tijdens de pilot is een duidelijke ontwikkeling merkbaar geweest. De gedelegeerd toezichthouder is steeds beter in de huid van de SDI gekropen. Hierdoor heeft de gemeente het toezicht gaandeweg meer losgelaten. De SDI is dus op een grotere afstand van de uitvoering komen te staan en voert minder schaduwtoezicht uit. Gezien de kennis en ervaring van de gedelegeerd toezichthouder en de gemaakte afspraken heeft dit naar behoren gewerkt.

Informatie-uitwisseling

Een grotere afstand van de gemeente tot de uitvoering heeft wel tot gevolg dat binnen de pilot het belang van systeemtoezicht en de mogelijkheid om dit adequaat te kunnen uitvoeren groter wordt. Het systeem Knooble van CBB blijkt een prima instrument te zijn voor de gemeente om dit systeemtoezicht vorm en inhoud te geven. Het is in de pilot exclusief ingericht voor communicatie tussen gedelegeerd toezichthouder en gemeente. De inspectielijsten zijn conform het toezichtsplan ingericht. Er is een logboek bijgehouden van de bevindingen en via notificatie wordt de gemeente op de hoogte gesteld van wijzigingen in het logboek. In Knooble kunnen documenten digitaal worden geüpload. Zo is de gehele vergunning hier terug te vinden.

Voor de SDI is bijvoorbeeld direct zichtbaar dat de gedelegeerd toezichthouder problemen heeft geconstateerd, wanneer de actielijst is gegroeid. Duidelijk is wel geworden dat de combinatie van actielijst, logboek en inspectielijsten nog om een optimalisatie vraagt: het complete overzicht van punten die spelen is alleen uit deze combinatie van vastleggingen te halen en niet op één plek vindbaar. Ook is systeemtoezicht alleen goed mogelijk als het systeem correct wordt bijgehouden en de rapportage van de bevindingen eenduidig kan worden geïnterpreteerd. Als specifieke aandachtspunten zijn naar voren gekomen:

- Het versterken van de koppeling tussen het toezichtsplan en de registratie/verslaglegging om het auditen te vergemakkelijken en de samenhang tussen de onderdelen logboek, actiepunten, inspectielijsten en documenten eenvoudiger te zien.
- Het expliciet leggen van een relatie tussen het risicoprofiel, het toezichtniveau en de zwaarte van actiepunten.

Het systeemtoezicht van de gemeente heeft bestaan uit het volgen van Knooble en het incidenteel uitvoeren van inspecties ter plekke. Duidelijk is geworden dat systeemtoezicht een vak apart is en als nieuwe discipline moet worden beschouwd. Aandacht is nodig voor onderricht en afspraken.

Communicatie

Knooble is een belangrijk instrument voor de communicatie tussen gedelegeerd toezichthouder en de gemeente: voortgang in de bouw en het toezicht erop zijn uitstekend te volgen door dit systeem te raadplegen. Communicatie blijkt echter in brede zin een belangrijk aandachtspunt. Er zijn diverse partijen betrokken bij de uitvoering van een vergunning. Het is van belang dat er wordt gekomen tot een sluitend communicatiesysteem tussen gemeente, opdrachtgever, gedelegeerd toezichthouder en adviseurs zoals de afdelingen Bouwconstructies, Bouwfysica en Brandweer. Uit de pilot blijkt dat het essentieel is om dit te regelen. De gedelegeerd toezichthouder heeft zeker in het begin van de pilot (te) veel communicatielijnen gehad waardoor rol en positie niet altijd helder waren. Bovendien vond hierdoor de communicatie niet altijd efficiënt en effectief plaats.

Een belemmerende factor binnen de pilot bleek bijvoorbeeld de afspraak te zijn dat alle contacten van de gedelegeerd toezichthouder met overige gemeentelijke organisatieonderdelen via de SDI moesten verlopen, om al te veel 'opgaan' van de gedelegeerd toezichthouder in de gemeentelijke organisatie te voorkomen. De SDI heeft eenvoudig en veelvuldig rechtstreeks contact met de gemeentelijke constructeur, terwijl CBB dit via de SDI moet bewerkstelligen. Gaandeweg is deze werkwijze bijgesteld. De gedelegeerd toezichthouder benadert sindsdien rechtstreeks de gemeentelijke constructeur die belast is met het project. Niet alleen richting de gemeente blijkt een helder kader voor een goede communicatie van belang. Het blijkt ook te spelen in relatie tot de opdrachtgever. Tijdens de pilot is vastgesteld dat constatering van de gedelegeerd toezichthouder niet 'aankomen' c.q. niet bekend zijn bij het management van de opdrachtgever (vergunninghouder), waardoor niet tijdig kan worden bijgestuurd als problemen volgens de gedelegeerd toezichthouder onvoldoende worden opgepakt. Dit heeft vooral te maken met de communicatie bij de opdrachtgever en het feit dat de aannemer vaak het eerste aanspreekpunt is in plaats van de toezichthouder en / of directievoerder van de opdrachtgever. Er is een eenduidige lijn nodig waarbinnen ook met (het management van) de vergunninghouder wordt gecommuniceerd. Binnen de pilot heeft dit er uiteindelijk toe geleid dat vanuit Knooble ook cc-tjes worden verstuurd naar de opdrachtgever (vergunninghouder).

De verwachting is dat de relatief korte lijnen met vaste aanspreekpunten tussen bijvoorbeeld gedelegeerd toezichthouder, SDI en de gemeentelijke constructeur bij privatisering niet zo eenvoudig zullen zijn te realiseren. Er zal binnen het private netwerk geen sprake zijn van vaste, maar van steeds wisselende combinaties. De pilot laat zien dat directe afstemming binnen een organisatie of met enkele andere organisaties belangrijk is om te komen tot een bepaalde kwaliteit(sborging). De gedelegeerd toezichthouder is samen met de gemeente de smeerolie voor de vergunninghouder geweest en heeft zaken samen met de gemeente gerepareerd. Een belangrijke vraag is in hoeverre dit geregeld wordt als de gemeente geen partij meer is.

Escalatierichtlijnen

Tijdens de pilot is duidelijk geworden dat een gedelegeerd toezichthouder zonder bevoegdheden in handhavende zin een gekooide tijger is, die zijn tanden kan laten zien maar niet kan bijten. Dit is meerdere keren naar voren gekomen. Diverse documenten, opgesteld door de gedelegeerd toezichthouder in verband met het oplossen van actiepunten, bleken niet de gewenste impact te hebben. Hierdoor hebben de uitvoerende partijen te lang de gedelegeerd toezichthouder aan het lijntje kunnen houden met allerlei toezeggingen over metingen en herstelrapportages. De les die hieruit getrokken kan worden is dat partijen pas in actie komen als met een serieuze sanctie wordt bedreigd. Een brief van CBB, waarin stond dat de gemeente uiteindelijk mogelijk geen goedkeuring aan ingebruikname zou geven, bleek een 'ver-van-mijn-bed-show' die op de opdrachtgever en aannemer weinig indruk maakte. Een brief van de gemeente waarin met een dwangsom werd bedreigd, had wél effect. De gedelegeerd toezichthouder zal sancties direct moeten kunnen opleggen om zaken voor elkaar te krijgen. Een eventueel alternatief is het veel eerder 'streng' contact zoeken op een hoger niveau in de organisatie van de opdrachtgever.

Het is noodzakelijk in het toezichtplan duidelijke escalatierichtlijnen op te nemen zowel richting de opdrachtgever als de gemeente. De nog op te stellen escalatierichtlijnen moeten duidelijk maken welke meebeweegruimte en bevoegdheden de gedelegeerd toezichthouder heeft, zodat zijn autoriteit is gewaarborgd. Alleen op die manier kan de gedelegeerd toezichthouder daadkrachtig handelen zonder telkens te hoeven terugkoppelen naar de gemeente. Er is dan ook geen sprake meer van een vertragingseffect. De escalatierichtlijnen kunnen daarbij het beste worden gekoppeld aan het risicoprofiel.

Onafhankelijkheid

De pilot laat zien dat kwaliteitsborging door marktpartijen bij de uitvoerende werkzaamheden nog geen vanzelfsprekendheid is. Een belangrijke constatering tijdens de pilot, gedaan door alle partijen, is dan ook dat een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van wezenlijk belang is. Men is het er over eens dat een “bouwpolitie” in welke vorm dan ook (voorlopig) een must is. De uitvoering kent een hoog “improvisatie” gehalte, waardoor relatief eenvoudig van de afgegeven vergunning wordt afgeweken of op een onvoldoende wijze het vergunde wordt gerealiseerd. De gedelegeerd toezichthouder heeft op essentiële onderdelen vanuit constructieve veiligheid en brandveiligheid gebreken geconstateerd en gecommuniceerd.

De pilot heeft de vraag opgeroepen hoe de onafhankelijkheid het beste kan worden gewaarborgd. De gedelegeerd toezichthouder werkt in opdracht van en wordt betaald door Vestia. Op meerdere punten kan deze constructie leiden tot niet gewenste situaties (die zich in het Haagse project overigens niet hebben voorgedaan). CBB is een bouwkundig adviesbureau dat landelijk bij veel projecten het bouwkundige toezicht voor opdrachtgevers uitvoert (ook voor Vestia). Het bureau heeft in het onderhavige project een andere rol, die de uitvoering kan vertragen en/of duurder maken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het stilleggen van de bouw, het eisen van extra maatregelen e.d. De gedelegeerd toezichthouder heeft in het begin van de pilot deze spagaat gevoeld.

Het uitgangspunt is dat de bouwkundig opzichter van de opdrachtgever zelf moet hebben voorgekeurd voordat de gedelegeerd toezichthouder zijn werk doet. Bij de opdrachtgever heeft de eigen bouwkundig opzichter in het begin de neiging gehad om de gedelegeerd toezichthouder ook te zien als bouwkundig opzichter. Zowel CBB als gemeente rapporteren in bepaalde perioden de opzichter van Vestia erg weinig te zijn tegengekomen op de bouw. Vestia bevestigt dit: de eigen opzichter heeft gezien zijn werkpakket prioriteiten gesteld en daarbij in ogenschouw genomen dat het gedelegeerd toezicht op het project goed verloopt. Op basis van deze ervaringen heeft bijsturing richting de vergunninghouder plaatsgevonden door de gedelegeerd toezichthouder en gemeente.

De vraag is hoe vergaand een gedelegeerd toezichthouder in algemene zin zijn rug rechthoudt als er problemen zijn en in hoeverre een opdrachtgever het verschil in rollen kan maken en kan vertalen naar andere opdrachten. Immers, het model bevat een principiële spanningsveld voor een gedelegeerd toezichthouder omdat deze:

- opdrachtgevers die hem betalen niet graag op kosten jaagt;
- in de toekomst graag vaker ingehuurd wil worden door dezelfde opdrachtgever;
- geen negatieve invloed op de beoordeling van zijn overige opdrachten (als ‘gewoon’ opzichter) wenst.

Opvallend is hierbij dat de gemeente dit meer als een potentieel gevaar ziet dan de opdrachtgever en gedelegeerd toezichthouder. Een belangrijke vraag hierbij is ieder geval wel hoe dit soort situaties in de toekomst niet afhankelijk wordt van personen, karakters en financiële belangen.

Duidelijk is dat de gedelegeerd toezichthouder en de bouwkundig opzichter op één project in elk geval niet uit dezelfde organisatie moeten komen. Wellicht is het voor (het imago van) een bedrijf ook wenselijk om in wat het de markt aanbiedt een consequente keuze voor één van beide rollen te maken. Aan de andere kant is het ook nu al gebruikelijk in de bouw dat organisaties meerdere rollen kunnen vervullen. Er wordt verwezen naar adviesbureaus die zich bijvoorbeeld ook bezig houden met de gecertificeerde Bouwbesluit-toets, of voor de rechtbank een advies verdedigen tegen de belangen van een meervoudige opdrachtgever in. CBB pleit expliciet voor een certificaatstelsel, waarmee de kwaliteit van de dienst het zwaarst gaat wegen. Een belangrijke drijfveer voor het innemen van een onafhankelijke opstelling moet het behouden van het certificaat zijn. Afwijken van de norm of ongeoorloofd gedrag zou tot inhouding van het certificaat moeten leiden.

Lokale verbondenheid

CBB heeft haar kantoor in Arnhem, waarbij de bij hun in dienst zijnde opzichters door geheel Nederland wonen en werken. De door CBB ingezette toezichthouder komt niet uit Den Haag en werkt in verschillende regio's. Dit heeft een aantal consequenties. De eerste consequentie is dat de gedelegeerd toezichthouder niet beschikt over lokale kennis, bijvoorbeeld over eerdere gebeurtenissen die met soortelijke projecten in de directe omgeving hebben plaatsgevonden, de karakteristieken van de ondergrond en / of de wijze waarop de gemeente omgaat met bijvoorbeeld omgevingsveiligheid (doorstroming openbaar vervoer, bereikbaarheid hulpverleningsdiensten e.d.). Het is voor CBB ook lastig om deze lokale kennis op te bouwen. De traditionele bouwkundig opzichter is iemand die met name binnen de hekken zijn werk doet. De SDI kijkt ook buiten deze hekken. Bovendien is een gedelegeerd toezichthouder veel minder fysiek in het gebied aanwezig. Dit leidt dan ook tot een andere consequentie: de gedelegeerd toezicht moet het werk vooraf goed kunnen plannen (bijvoorbeeld in verband met reistijd); wanneer is hij aanwezig bij het project? Uit de ervaring blijkt dat dit niet altijd strookt met de wijze waarop de bouw werkt, namelijk doorgaans "just-in-time", waardoor plannings op het laatste moment wijzigen. De gedelegeerd toezichthouder kan hier minder flexibel op inspelen dan de gemeente. Deze zit bij wijze van spreken om de hoek en kan snel schakelen als het storten bijvoorbeeld niet op maandagmiddag, maar op dinsdagochtend plaatsvindt of in plaats van om 11.30 uur om 9.00 uur. Ook bij het constateren van gebreken en het oplossen daarvan kan minder snel worden geschakeld. Het plannen van het werk door de gedelegeerd toezichthouder heeft overigens ook zo haar voordelen is tijdens de pilot gebleken. Het plannen van de bezoeken leidt tot de indruk dat controles intensiever zijn en de controlefrequenties hoger. De SDI heeft beduidend meer projecten onder handen dan de gedelegeerd toezichthouder. De SDI moet zijn aandacht daardoor meer verspreiden. De kans is aanwezig dat gebreken niet of in een later stadium worden opgemerkt.

Een derde consequentie, die direct te maken heeft met de lokale verbondenheid, is dat de gedelegeerd toezichthouder ook ander werk heeft, dat buiten de gemeente valt. Ook bij deze projecten worden afspraken gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat de gedelegeerd toezichthouder in de klem komt te zitten tussen verschillende projecten, omdat het schakelen ertussen te veel tijd kost. De gedelegeerd toezichthouder heeft overigens aangegeven deze klem niet bij het project te hebben gevoeld. Gezamenlijk is vastgesteld dat reistijd niet te lang mag zijn, een uur reistijd tussen verschillende projecten is het uiterste maximum. Organisaties die gedelegeerd toezicht willen uitvoeren moeten in de regio fysiek aanwezig zijn of zodanig georganiseerd zijn dat medewerkers in de regio woonachtig en werkzaam zijn.

Nader in te dienen vergunningsbescheiden

Duidelijk komt uit de pilot naar voren dat de optie in de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) om bescheiden na vergunningverlening in te dienen de nodige organisatie vraagt tussen gedelegeerd toezichthouder, uitvoerende partij en gemeente (of in de toekomst: gecertificeerd toetsers). De oorzaak is ook duidelijk: de wijze waarop de markt opereert, namelijk 'just-in-time' en de klantgerichte houding van de gemeente. Een aantal bevindingen wordt op een rij gezet.

Het onderwerp van de nader in te dienen vergunningsbescheiden laat zien dat de bouw een sterk improvisatiekarakter heeft en een 'just-in-time' werkwijze heeft. Dit is meer regel dan uitzondering. Het is de cultuur van de bouw. Een voorbeeld hiervan is het op het laatste moment aanleveren van bescheiden in plaats van drie weken van tevoren, zoals in de vergunning (en Mor) is vastgelegd. Vaak worden bescheiden ontvangen, terwijl men op de bouwplaats eigenlijk al verder is en de goedkeuring van de gemeente direct nodig heeft. Na goedkeuring vormen deze nader ingediende bescheiden een aanvulling op de vergunningsstukken. Er kan worden gesteld dat 'just-in-time' helemaal geen 'just-in-time' is, maar drie weken later dan gevraagd. Men houdt zich niet aan afspraken zoals gemaakt in de voorwaarden van de vergunning.

De gemeente Den Haag kent, zoals al aangegeven een uitgebreide organisatie op het gebied van bouwtoezicht. Hierdoor kan zij inspelen op deze werkwijze van de bouw. De gemeente toont zich hierin veel meer volgend dan sturend. Daarin schuilt direct een gevaar. Tijdens de pilot is de discussie gestart of de gemeente door haar flexibiliteit de geschetste cultuur in de bouw niet in stand houdt. Uitvoerder en opdrachtgever moeten eerder aangesproken worden op hun ongewenst gedrag en als verbetering uitblijft, moet worden ingegrepen. Voor incidenten is de 'just-in-time' aanpak goed, maar het moet geen gewoonte zijn. Conclusie is dat duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over hoe flexibel de gedelegeerd toezichthouder zich opstelt als men wil bouwen maar er geen goedgekeurde bescheiden zijn. De opdrachtgever heeft in deze aangegeven dat in bepaalde situaties een minder flexibele houding niet verkeerd zou zijn om alle partijen te wijzen op hun verantwoordelijkheden.

Het toetsen van vergunningsstukken gebeurt in de pilot door de gemeentelijke organisatie. Wanneer ook dit onderdeel van het bouwtoezicht privaat georganiseerd wordt, moet de gedelegeerd toezichthouder het toetsen van stukken zelf organiseren, bijvoorbeeld door gecertificeerde toetsing te organiseren, of samen te werken met een bureau dat gecertificeerde toetsing verzorgt. De gedelegeerd toezichthouder moet een mogelijkheid hebben om de recheck te doen. De gedelegeerd toezichthouder was aanvankelijk geneigd puur op de visie van een adviseur van de aannemer te varen, in plaats van alle nadere gegevens als onderdeel van de vergunning te (laten) toetsen. Het "blind varen" op een adviseur van de aannemer / opdrachtgever is niet wenselijk. Uit de pilot is gebleken dat adviseurs soms moesten worden bijgestuurd. De adviseurs beoordelen doorgaans alleen het beoogde eindresultaat en niet de weg er naar toe. Deze adviseurs brengen dan ook geen praktische kennis van de uitvoeringspraktijk in.

Het aspect van de nader in te dienen bescheiden leidt nog tot andere aandachtspunten. Het eerstvolgende punt is de rol van een gegevensbehoefteschema. In het Toezichtsplan is dit opgenomen, maar er is geen vorm en inhoud aan gegeven door de opdrachtgever. Dit speelt de gedelegeerd toezichthouder op: het is niet inzichtelijk welke documenten wanneer ter beoordeling moeten worden ingediend bij de gemeente. Bewaking is daardoor lastig. Overigens speelt dit nu ook bij de SDI, maar deze weet het hiaat te dichten door bijvoorbeeld zijn collega constructeur te bellen. Het vooraf opstellen van een gegevensbehoefte schema vraagt in het algemeen om een professionelere voorbereiding van de fase na vergunningverlening. Dit is nog geen vanzelfsprekendheid, maar projecten elders laten zien dat het mogelijk is en zelfs leidt tot minder faalkosten.

Er is ook nog een duidelijk aandachtspunt in het kader van de informatie-uitwisseling. De registratie van ingediende en door de gemeentelijke afdeling Bouwconstructies goedgekeurde stukken na vergunningverlening vindt buiten het zicht van de gedelegeerd toezichthouder plaats. Uploaden van deze documenten in Knooble heeft niet plaatsgevonden. De gedelegeerd toezichthouder weet met andere woorden niet of bepaalde bescheiden zijn ingediend en wat de status van de beoordeling is. Dit maakt het werk van de gedelegeerd toezichthouder niet gemakkelijker. Hier is merkbaar dat het gemeentelijke registratiesysteem en Knooble niet met elkaar in verbinding staan. De gedelegeerd toezichthouder registreert op eigen initiatief bescheiden, die na vergunningverlening zijn ingediend, door de gemeente zijn goedgekeurd en op de bouwplaats zijn ontvangen.

Geconcludeerd kan worden dat het genoemde gegevensbehoefteschema een noodzakelijke voorwaarde is voor het goed kunnen functioneren van de gedelegeerd toezichthouder. Dit schema moet online beschikbaar en up-to-date zijn. Een interessante vraag in dit kader is waar in de toekomst het kristallisatiepunt ligt voor later uit te werken en goed te keuren bescheiden: wie gaat de rol van de gemeente overnemen, de gedelegeerd toetsers of een verplicht te stellen coördinerend hoofdconstructeur? Aanpassing van de Mor vormt hierbij ook een aandachtspunt.

Kwaliteit van de vergunning

De gemeente heeft de vergunning afgegeven op basis waarvan de gedelegeerd toezichthouder aan het werk is gegaan. Tijdens de pilot bleek dat de kwaliteit van de vergunning niet optimaal was. Zo bleken voorwaarden dat bepaalde bescheiden na vergunningverlening moeten worden ingediend normaliter door de SDI niet te worden gehandhaafd, omdat deze niet noodzakelijk worden geacht. De gedelegeerd toezichthouder deed dit wel. De werkwijze / insteek van de SDI werd voor de gedelegeerd toezichthouder pas duidelijk toen de opdrachtgever de gevraagde gegevens niet overlegde en de SDI vervolgens aangaf deze gegevens niet relevant te vinden. Analyse laat zien dat bepaalde voorwaarden in het verleden om specifieke redenen zijn opgenomen, maar daarna steeds automatisch en als vanzelfsprekend in alle vergunningen werden opgenomen. In de pilot werd gewerkt met een vergunning van vóór de Wabo; in de nieuwe vergunningen komen 'loze voorwaarden' minder voor. Een ander aandachtspunt is dat om de vergunning heen vaak nog zaken spelen, zoals richtlijnen voor de SDI om te handelen in specifieke situaties rond omgevingsveiligheid en de toezichtmatrix bouwfysica. De gedelegeerd toezichthouder moet hiervan op de hoogte zijn en moet dit integreren in het toezichtsplan. De pilot maakt duidelijk dat voor de SDI bepaalde zaken vanzelfsprekend zijn en er niet wordt stilgestaan bij het feit dat het van belang is voor de gedelegeerd toezichthouder totdat het daadwerkelijk erop aankomt. Binnen de gemeente blijkt afstemming over uitvoeringszaken overigens ook niet altijd aanwezig. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zojuist genoemde toezichtmatrix bouwfysica.

Kosten

De gedelegeerd toezichthouder, in de vorm zoals in de pilot gehanteerd, kost geld. Het bedrag voor de inzet van CBB wordt in de pilot gedragen door corporaties, gemeente en Ministerie. Uiteindelijk zullen de kosten, als dit model landelijk wordt ingevoerd, alleen door de opdrachtgever moeten worden opgebracht. Tijdens de pilot heeft met name de corporatie als opdrachtgever het financiële aspect voor de toekomst ter sprake gebracht, omdat er een gevoel is van dubbel betalen: aan de ene kant de gemeentelijke leges en anderzijds de kosten voor de gedelegeerd toezichthouder en de kosten voor de gecertificeerde bouwplantoets (die eveneens onderdeel van de pilot uitmaakt). De vrees is dat voor de opdrachtgever de kosten ten opzichte van de huidige situatie hoger zullen uitvallen.

De pilot laat zien dat als het gedelegeerd toezicht wordt ingevoerd dit gevolgen zal moeten hebben voor de leges. In de gemeentelijke leges is op dit moment een aantal inspecties, naast de kosten voor toetsing, verrekend. Ook het verder toepassen van de gecertificeerde bouwplantoets zal gevolgen voor de leges hebben. Hoe meer de markt zaken oppakt hoe meer noodzaak ontstaat om de legessystematiek tegen het licht te houden. Het betreft dan allereerst het systeem waarbij de opbrengsten van grotere bouwplannen het behandelen van de kleine bouwplannen moeten financieren. Daarnaast zullen de toekomstige taken van het gemeentelijke bouwtoezicht invloed hebben op de hoogte van de leges. Wanneer de pilot breed wordt toegepast zal de gemeente zich concentreren op de ruimtelijke vergunning (bestemmingsplan en welstand) en op specifieke toezichtstaken die daaruit voortvloeien. Wanneer het principe van 'subsidiering van klein door groot' wordt losgelaten en gekeken wordt naar de werkelijke kosten voor de inzet van gemeente, gecertificeerd bouwplantoetsers en gedelegeerd toezichthouder in vergelijking met de betaalde leges dan is een financieel voordeel voor de opdrachtgever bij dit pilotplan te behalen. Dit zal overigens niet bij alle plannen het geval zijn. Vanuit de verschillende pilots binnen het project Extern Bouwtoezicht is de behoefte ontstaan om

meer zicht te krijgen op de financiële consequenties van een mogelijke privatisering. Vandaar dat er een separaat onderzoek binnen het project Extern Bouwtoezicht is opgestart.

Een interessant vraagstuk in relatie tot de kosten is de financiering van de gedelegeerd toezichthouder. Er is tijdens de pilot een urenregistratie door de gedelegeerd toezichthouder bijgehouden. Op basis van het toezichtsplan is een raming gemaakt van het aantal controles en de benodigde uren. Deze gegevens liggen ten grondslag aan de opdracht van CBB. De pilot laat echter zien dat de gedelegeerd toezichthouder meer uren besteedt aan het project om “vast te houden” wanneer zaken niet in orde zijn. In principe moet de gedelegeerd toezichthouder daarvoor om de tafel met de opdrachtgever. De vraag is tegelijk hoe marktwerking een rol kan spelen wanneer op basis van offertes wordt gewerkt en daardoor de kwaliteit onder druk kan komen te staan. CBB heeft tijdens de pilot een idee voor een model ontwikkeld om de kosten voor het gedelegeerd toezicht te verrekenen. CBB stelt dat de kosten voor het gedelegeerd toezicht moeten worden verrekend in de driehoek tussen opdrachtgever - aannemer - gedelegeerd toezichthouder en dat dit in contracten moet worden geregeld. Het principe is eenvoudig: als een gedelegeerd toezichthouder meer uren moet inzetten om de kwaliteit van de uitvoering te bewaken dan dient de opdrachtgever dit bij de aannemer te verhalen. De aannemer heeft immers zijn kwaliteit niet op orde. Uiteraard kan het principe ook andersom werken als dat wel het geval is.

Landelijke richtlijnen

Uit de pilot is gebleken dat de richtlijn “Bouwtoezicht op Maat” met toetsniveaus op basis van risicoprofielen een belangrijk onderdeel vormt. Hier ligt dan ook een essentiële les voor de toekomst. Een dergelijke richtlijn zou op nationaal niveau moeten worden vastgesteld en opgelegd, bijvoorbeeld als onderlegger voor de reeds eerder genoemde certificering. Hierdoor ontstaat voor iedere organisatie die de rol van gedelegeerd toezichthouder wil oppakken een inhoudelijke minimum ondergrens, maar ook een bovengrens om te voorkomen dat kosten opgejaagd worden door standaard alles voor 100% na te lopen in plaats van steekproefsgewijze controle. Daarmee wordt de zojuist genoemde spanning tussen marktwerking en kwaliteit gepareerd. Wanneer dergelijke richtlijnen worden gekoppeld aan een set min of meer vaste instrumenten (zoals Knooble) lijkt een werkbaar systeem te ontstaan.

Belangen van derden en publieke verantwoordelijkheid

De discussie over kosten en vooral “vasthouden bij problemen” vormt de stap naar een ander vraagstuk. Dit vraagstuk heeft ook te maken met het eerder genoemde item over onafhankelijkheid. Bij de voorbereiding van de pilot is de vraag gesteld in hoeverre een gedelegeerd toezichthouder publieke taken en verantwoordelijkheden kan overnemen. Van daadwerkelijk overnemen van deze verantwoordelijkheid is in deze pilot door het gemeentelijke schaduw- en systeemtoezicht nog geen sprake. In de pilot heeft, mede door de “inwerkperiode”, de gemeente de gedelegeerd toezichthouder op een enkel punt bijgestuurd. Daarnaast heeft ook een discussie plaatsgevonden wanneer welke interventie maatregelen, zoals stilleggen van het werk, worden gepleegd. Essentieel daarbij is de opvatting van wat precies de publieke taak inhoudt. Een duidelijk voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de eis van de gemeente dat bij het heien extra maatregelen moesten worden genomen om de mogelijke schade van trillingen in de nabije omgeving te voorkomen. Wanneer de nabije omgeving uitsluitend klanten en objecten van de opdrachtgever bevat, ligt een belangenafweging die daarmee rekening houdt op de loer. De gedelegeerd toezichthouder heeft duidelijke juridisch verankerde protocollen, en een afgedwongen conform gebruik ervan, nodig om zijn (publieke) taak eenduidig en verantwoord te kunnen vervullen.

Rol van de opdrachtgever en aannemer

De pilot laat zien dat de rol van de opdrachtgever en aannemer alles bepalend zijn voor de kwaliteit. Te vaak is tijdens de pilot vastgesteld dat opdrachtgever en aannemer zich te weinig bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheden. De opdrachtgever moet veel meer de kwaliteit met de aannemer vastleggen in de overeenkomst. Daarbij moeten aannemers verplicht worden gesteld om over een kwaliteitsbeleid te beschikken en deze ook na te leven en te (laten) controleren. De aannemer moet veel meer door de opdrachtgever worden aangesproken op de geleverde kwaliteit. Contracten zijn onvoldoende bindend. Overduidelijk werd tijdens de pilot dat hoe meer toezicht door de gedelegeerd toezichthouder werd gehouden des te minder verantwoordelijk de aannemer en de toezichthouder van de corporatie zich leken te voelen. Er leek zelfs op een gegeven moment sprake te zijn van een onverschillige houding. Een eventueel toekomstige privatisering zal deze problematiek in de kern moeten aanpakken om kwaliteitsborging daar neer te leggen waar het thuis hoort.

Zorgplicht na realisatiefase

De pilot laat zien dat het gedelegeerd toezicht in de realisatiefase bij oplevering soms aandachtspunten met betrekking tot de zorgplicht aan de opdrachtgever/eigenaar moet meegeven. Dit aandachtspunt kwam naar voren toen de opdrachtgever en aannemer onvoldoende konden aantonen dat de plaatselijk beschadigde betondekking van enkele consoles afdoende was gerepareerd. Om tot een verantwoorde oplevering te komen waarbij de duurzaamheid en dus de veiligheid van de consoles over een lange periode is gegarandeerd, moesten bindende afspraken worden gemaakt. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het opstellen van een door alle partijen geaccepteerd monitoringsplan, waarin is afgesproken dat periodiek controles worden uitgevoerd door de opdrachtgever (in dit geval ook eigenaar) naar de staat van de onderdelen die het betreft. Deze afspraak kon op deze wijze worden gemaakt omdat de constructieve veiligheid op het moment van oplevering niet in het geding was. De afspraken zijn op een transparante wijze gecommuniceerd en vastgelegd. Volgens de huidige wetgeving is en blijft de pandeigenaar verantwoordelijk voor het naleven van een dergelijke afspraak.

Richtlijnen bij faillissement

De rol van private toezichthouder is, zoals reeds aangegeven, tijdens de pilot uitgevoerd door CBB uit Arnhem. Kort nadat de pilot was afgerond heeft CBB als gevolg van de economische omstandigheden faillissement moeten aanvragen. Men heeft uiteindelijk weer een doorstart gemaakt. Deze situatie maakt duidelijk dat er in landelijke uniforme richtlijnen moet worden vastgelegd hoe te handelen op het moment dat een gedelegeerd toezichthouder zijn werkzaamheden niet meer conform afspraken kan uitvoeren. De opdrachtgever zal dan afspraken moeten gaan maken met een andere gedelegeerde toezichthouder. Daarbij komen diverse vragen naar voren:

- Hoe wordt het gedelegeerd toezicht georganiseerd in de tussenperiode?
- Hoe vindt overdracht plaats van de oude naar de nieuwe gedelegeerd toezichthouder?
- Hoe wordt er omgegaan met een situatie als de opdrachtgever met de nieuwe gedelegeerd toezichthouder andere afspraken maakt of de nieuwe gedelegeerd toezichthouder andere toezichtinstrumenten (bijvoorbeeld informatiesysteem, checklists, toezichtplan) hanteert?
- Wordt de gemeente van de situatie op de hoogte gebracht en op welke momenten, en speelt deze in de tussenperiode nog een rol van betekenis?



Gemeente Den Haag

Evaluatie project Zuigerstraat

Project Extern bouwtoezicht

Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw

Versie 1.0

April 2013

Een project van:
Woningcorporatie Staedion
Woningcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag Wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

1. Inleiding

Het project 'Extern Bouwtoezicht' is geïnitieerd door drie Haagse woningcorporaties, de gemeente Den Haag en het ministerie van BZK. Met drie verschillende proefplannen worden één of twee fasen doorlopen. Fase 1 betreft de gecertificeerde plantoets en fase 2 het gedelegeerd toezicht op de uitvoering. Van het project 'Zuigerstraat' is in het kader van Extern Bouwtoezicht alleen fase 1 doorlopen. Deze evaluatie betreft de indiening en vergunningverlening van het project 'Zuigerstraat' en zal worden meegenomen in de nog op te stellen evaluatie van het overkoepelende project 'Extern Bouwtoezicht'. Een en ander heeft betrekking op het project met de volgende kenmerken:

Project	Nieuwbouw 26 sociale huurappartementen en parkeergarage Zuigerstraat
Opdrachtgever	Staedion
Gecertificeerd plantoetsers	Nieman RI
Gemeente	Den Haag
Projectfase 1	Complete technische toetsing in kader vergunningsaanvraag

Voor gedelegeerde plantoetsing is Staedion een verbintenis aangegaan met Nieman Raadgevende Ingenieurs (RI). Op basis van de methodiek 'Bouwtoezicht op Maat' van de gemeente is, in aanvulling op de BRL 5019, een richtlijn opgesteld voor het beoordelen van het bouwplan op haar technische merites. De richtlijn bevat een risicoprofiel en relevante toetsvragen en kan worden beschouwd als een nadere concretisering van de BRL 5019. In het kader van één van de andere Haagse proefplannen heeft Nieman RI eerder bijgedragen aan optimalisering van deze gemeentelijke richtlijn.

De opdracht voor Nieman RI was om te komen tot een plan dat direct voldeed aan de indieningsvereisten (Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor)) en de voorschriften van het Bouwbesluit 2003. De rol van gedelegeerd toetsers ging daarbij om het toetsen van de bijdragen van anderen; het ging er nadrukkelijk niet om als adviesbureau zelf een gecertificeerd bouwplan op te stellen.

Het begrip 'gecertificeerd getoetst' houdt niet alleen in dat volgens de BRL/BN 5019 is getoetst, maar bevestigt ook dat aannemelijk is dat het bouwplan voldoet of na uitvoering zal voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit.

Kanttekening

Alvorens te komen tot een evaluatie is het van belang om de context van de pilot expliciet te maken. De conclusies van deze evaluatie kunnen bij een andersoortig project en bij een andersoortige organisatie anders luiden. Belangrijke aspecten zijn:

- Zowel Staedion (opdrachtgever) als Nieman RI (gecertificeerd toetsers) hadden in de periode van voorbereiding en indiening van dit bouwplan in bijzondere mate te maken met afwezigheid en vertrek van bij het plan betrokken projectleiders, wat gevolgen heeft gehad bij de overdracht van werk en de onderlinge communicatie. De partijen geven achteraf aan dat deze indiening 'geen schoonheidsprijs verdiende';
- De gemeente Den Haag is geen standaard i.c. gemiddelde Bouw- en Woningtoezicht organisatie. De gemeente heeft een uitgebreide uitvoerende organisatie waarin projectinspecteurs de bouwplantoetsing voor hun rekening nemen. Daarbij kunnen zij onder meer terugvallen op de teams Bouwfysica, Bouwconstructies en de Brandweer van de Veiligheidsregio Haaglanden voor specialistische toetsing aan het Bouwbesluit;
- Er is sprake van een gemiddeld project, dat wil zeggen dat er geen bijzondere complexiteit aanwezig is;
- Het betreft een binnenstedelijk project;

- Het bouwplan was niet in strijd met het bestemmingsplan, dat wil zeggen dat voor het verstrekken van een omgevingsvergunning geen ruimtelijke procedure nodig was en een wettelijke beslistermijn van maximaal acht weken gold.

2. Chronologische beschrijving

In de beschrijving van de gecertificeerde indiening zijn drie fasen onderscheiden: de gecertificeerde toets zelf (voorafgaand aan indiening bij de gemeente), de ontvankelijkheidstoets door de gemeente en de vergunningverlening met schaduwtoets door de gemeente. Hieronder staan chronologisch de gebeurtenissen per fase beschreven. Op enig moment ontstond overigens een overlap in de ontvankelijkheidstoets en de schaduwtoets door de gemeente.

Voorafgaand aan indiening bij de gemeente

Staedion, Nieman RI en de architect hebben op verschillende momenten apart vooroverleg gevoerd met de gemeente.

- 2 november 2011 De definitieve aanvraagstukken zijn door de architect en andere adviseurs ingediend bij Nieman RI, waarna Nieman RI is gestart met het uitvoeren van de gecertificeerde toets aan het Bouwbesluit.
- 15 december 2011 Door Nieman RI georganiseerde bespreking over de eerste opmerkingen van Nieman RI in het kader van deze toets. Aanwezig waren, naast Nieman RI zelf: Staedion, de gemeente, de architect, de constructeur, de installatieadviseur en de brandveiligheidsadviseur. In deze bespreking kwamen 47 punten naar voren waarop geconstateerd was dat het bouwplan niet voldeed aan de voorschriften, of nog niet voldoende uitgewerkt was om dit te kunnen beoordelen. Het grootste deel van deze punten had betrekking op aspecten van bouwfysica en brandveiligheid. In de bespreking gaven verschillende adviseurs aan het inhoudelijk niet met alle bevindingen van Nieman RI eens te zijn. Het ontwerpteam bleek bovendien een ander beeld bij een aanvraag 'bouwen' te hebben dan gemeente en Nieman RI. Er was bijvoorbeeld discussie of bij dit niveau van uitwerking wel bouwkundige details horen. De gemeente gaf desgevraagd aan deze bij de indiening wel te verwachten.

Ontvankelijkheid

- 23 maart 2012 Gecertificeerde indiening aanvraag bij de gemeente
- 20 april 2012 Verzoek om aanvullende gegevens door de gemeente, die beoordeelde dat de indiening onvolledig was en van onvoldoende kwaliteit om deze te kunnen behandelen.
- 27 april 2012 Indiening van een volledig nieuwe tekeningen set door de architect. Een ventilatieberekening (bouwfysica) en een bodemrapport ontbraken nog. Hoewel het bouwplan formeel nog niet ontvankelijk was, is de gemeente vanaf dat moment de schaduwtoets gaan uitvoeren.
- 19 juni 2012 Indiening bodemrapport.

(Schaduw)toetsing gemeente

- 2 mei 2012 Behandeling van het bouwplan in de welstandscommissie: aanhouding van het plan.
- 21 mei 2012 Gemeente: bouwfysica en toegankelijkheid op onderdelen niet akkoord en enkele aanpassingen brandveiligheid nodig. In het plan opgenomen heftafel kon met een gelijkwaardigheid voldoen aan het Bouwbesluit, maar zou bij gebruik door de Arbeidsinspectie worden afgekeurd. Staedion heeft daarna, na overleg met de leverancier, het plan aangepast.
- 22 mei 2012 Indiening aangepaste tekeningen n.a.v. welstandsadvies.
- 30 mei 2012 Opnieuw behandeling in de welstandscommissie: akkoord.

30 mei 2012	
1 juni 2012	
4 juni 2012	
5 juni 2012	
7 juni 2012	Indiening aangepaste stukken n.a.v. advies bouwfysica & toegankelijkheid.
7 juni 2012	Indiening aanpassing plan n.a.v. heftafel.
11 juni 2012	Gemeente: bouwfysica en toegankelijkheid akkoord.
26 juni 2012	Indiening aanpassing plan (deur die over openbare ruimte draaide was (destijds nog) in strijd met de Bouwverordening).
5 juli 2012	Gemeente: bodemrapport akkoord.
5 juli 2012	Indiening aangepaste rapporten brandveiligheid en bouwfysica en compleet nieuwe tekeningenset.
	Vergunning verleend.

3. Bevindingen

De bevindingen hebben betrekking op inhoudelijke kwaliteit en efficiëntie en zijn hieronder gegroepeerd aan de hand van enkele thema's: ontvankelijkheid indiening, toetsing, richtlijnen en regels, voorwaarden in de vergunning, doorlooptijd en kosten.

Ontvankelijkheid indiening

Het gecertificeerd ingediende bouwplan werd door de gemeente beoordeeld als onvolledig en onvoldoende uitgewerkt. Voor een deel betrof dat een onderdeel dat buiten de scope van de Bouwbesluittoets valt: de (volgens de Mor verplichte) bodemrapportage. Maar binnen de scope van de Bouwbesluittoets werden ook zaken gemist. Vooral op het gebied van bouwfysica, maar ook ten aanzien van enkele veiligheidsaspecten met een (volgens de gemeentelijke richtlijn) hoog risicoprofiel, beoordeelde de gemeente het plan als onvoldoende uitgewerkt. Het rapport 'Bouwplantoetsing volgens BN5019' van Nieman RI bevestigde het beeld van een niet-ontvankelijk plan: voor meerdere punten gaf het aan dat het bouwplan onvoldoende beoordeelbaar was. Waar dit aan de orde was werd het aspect in de rapportage doorgeschoven naar het kopje 'buitencontrole'. Geadviseerd werd dus om tijdens de bouw te controleren of een en ander toch nog conform de voorschriften van het Bouwbesluit zou worden uitgevoerd. Dit betrof niet enkel punten die pas na de uitvoering toetsbaar worden. Een voorbeeld is het aspect 'vloerafscheidingen': van de Franse balkons waren geen (detail)tekeningen aangeleverd. Een dergelijk aspect is uitstekend vanaf tekening te beoordelen, maar in de gecertificeerde toets niet meegenomen omdat de gegevens ontbraken. De gemeente koppelt aan dit aspect juist een hoog veiligheidsrisico en acht het ontbreken van gegevens hiervan onacceptabel. Hoewel de gemeentelijke richtlijn bekend was bij Nieman RI, is deze na het verkrijgen van de opdracht bij Nieman RI intern niet overgedragen en heeft deze bij de gecertificeerde toets dus geen rol gespeeld.

Achteraf geeft Nieman RI aan bij de gecertificeerde toets een andere afweging te hebben gemaakt op basis van risico's: ten eerste het risico dát het fout gaat en ten tweede de kosten van herstel als het onverhoopt toch fout gaat. Veelal is herstel van vloerafscheidingen mogelijk zonder dat dit ingrijpende gevolgen heeft voor andere constructie-onderdelen. Bovendien zijn de voorwaarden waaraan vloerafscheidingen moeten voldoen over het algemeen bij gerenommeerde partijen bekend. Deze afwegingen zijn echter niet gebaseerd op het risicoprofiel van de gemeentelijke richtlijn en in de toetsrapportage niet benoemd. Staedion heeft achteraf aangegeven dat de gehanteerde werkwijze ten aanzien van de risico's voor standaard producten wellicht kan worden toegepast, maar zeker niet voor maatwerkproducten.

Recent heeft Nieman RI overigens interne afspraken gemaakt over transparante verantwoording van de verschillende soorten beoordelingen, waaronder 'buitencontrole'.

Na het gemeentelijke verzoek om aanvulling diende de architect een volledig nieuwe tekeningset in. Het bouwplan was inmiddels uitgewerkt tot bestekniveau, wat een groot aantal van de punten wegnam waarop de gemeente het plan eerst onvolledig vond. Als ontbrekende punten bleven nu alleen nog de ventilatieberekening (bouwfysica) en het bodemrapport over. Gegevens over de bodemgesteldheid werden wel aangeleverd, maar dit bleek een partijkeuring te betreffen en niet het vereiste bodemrapport. De gemeente is op dat moment de inhoudelijke toets gaan uitvoeren, hoewel het bouwplan formeel nog niet volledig was aangevuld. Deze gemeentelijke toets werd overigens geen 'schaduwtoets' maar een nieuwe toets, omdat het bouwplan inmiddels veel verder uitgewerkt was dan het oorspronkelijk gecertificeerd getoetste plan. De gecertificeerde toetsers is na de indiening niet meer bij de aanvraag en ontvankelijkheid betrokken geweest.

Vooruitlopend op de kabinetsplannen is in de pilot de technische toets losgekoppeld van de overige aspecten van de omgevingsaanvraag. Dit lijkt in twee opzichten tot enige verwarring geleid te hebben:

1. In het vooroverleg dat de gemeentelijke inspecteur met de architect voerde, bleek bij de architect het idee te bestaan dat voor de gecertificeerde indiening volstaan zou kunnen worden met een combinatie van definitief ontwerp en technische beschrijving. De gemeente gaf daarbij aan dat onder andere voor beoordeling door de welstandscommissie ook detailtekeningen vereist zijn.
2. Hoewel het indienen van een bodemrapport bij een omgevingsaanvraag 'bouwen' een vereiste is uit landelijke regelgeving (Mor), ontbrak deze bij de indiening toch.

De regie op de indiening leek bij de gecertificeerde toetsers te liggen. Deze was echter maar bij een beperkt deel van de omgevingsaanvraag betrokken. Aspecten als bodemgesteldheid en welstandseisen vielen buiten diens aandachtsveld omdat deze geen onderdelen uit het Bouwbesluit zijn. Geconcludeerd kan worden dat onduidelijk was wie van de partijen de regie over de indiening had. Daarbij hielp het niet dat ten tijde van de indiening de opdrachtgever kampte met wisselingen van de wacht, zodat deze minder regie op zich genomen heeft dan zij aangeeft gewoonlijk te doen. Er is geconstateerd dat sprake had moeten zijn van een duidelijkere taakverdeling: Staedion de regie op de indiening, Nieman RI de regie op de toetsing voorafgaande aan de indiening. Bij Staedion heeft onterecht het beeld bestaan dat 'indiening' bij de gecertificeerde toetsers voor hen feitelijk de indiening bij de gemeente zou vervangen.

Toetsing

Bij de adviseurs van de opdrachtgever bestaat het beeld dat de gecertificeerde toetsers het bouwplan ten aanzien van een aantal onderwerpen (vooral brandveiligheid) grondig aan de regelgeving heeft getoetst. Daarbij hebben zij wel de indruk dat er meer moest worden aangeleverd en uitgewerkt dan gebruikelijk, wanneer geen sprake is van een gecertificeerde toets.

Uit de rapportage blijkt dat het bouwplan volledig aan alle onderdelen van het Bouwbesluit is getoetst. Verschil van inzicht tussen gemeente en opdrachtgever/architect bestaat over de conclusies die uit deze toetsing getrokken zijn: gecertificeerde indiening of niet-ontvankelijke indiening? De gemeente vereist dat de indiening voldoende informatie bevat om tenminste aannemelijk te maken dat aan cruciale onderdelen van het Bouwbesluit wordt voldaan. Welke onderdelen de gemeente als 'cruciaal' beschouwt, is vastgelegd in de vooraf meegegeven gemeentelijke richtlijn die door de gecertificeerde toetsers niet gebruikt is. Er is volledig gewerkt op basis van de BN/BRL 5019. Waar de gecertificeerde toetsers het toetsen van de ontbrekende onderdelen wilde uitstellen tot de uitvoeringsfase, eiste de gemeente deze informatie c.q. 'bewijslast' juist vóór de vergunning afgifte.

De inhoudelijke schaduwtoetsing door de gemeente leverde uiteindelijk op het gebied van brandveiligheid geen verschillen van inzicht op. Na een kleine aanvulling was de toets door de gemeente positief. Naar aanleiding van de bouwfysische toets was echter wel een planaanpassing nodig. Dat de gecertificeerde toetsers dit niet opmerkte, komt wellicht doordat deze vijf maanden eerder een minder ver uitgewerkt plan heeft beoordeeld waarbij het punt als 'buitencontrole' werd opgenomen.

Richtlijnen en regels

Wanneer de huidige BN/BRL 5019 gebruikt wordt voor gecertificeerde indiening, blijkt de kwaliteit van deze indiening niet automatisch ook te voldoen aan de eisen die op basis van de Mor gesteld worden. De BN/BRL 5019 maakt het vooruitschuiven van zaken mogelijk. Ook de Mor maakt het vooruitschuiven van zaken mogelijk: *'Indien de aard van het bouwplan naar het oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding geeft, kan in de vergunning worden bepaald dat gegevens en bescheiden, genoemd in de artikelen 2.2, eerste lid, onderdelen c tot en met h, en tweede tot en met zesde lid, 2.3, onderdeel i, 2.4 en 2.5, binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de desbetreffende handeling worden overgelegd'*. Ook de detaillering van vloerafscheidingen zou tot de nader in te dienen vergunningsbescheiden kunnen horen 'als het bouwplan naar oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding geeft'. Volgens de gemeentelijke richtlijn was deze aanleiding er nu juist niet.

De gecertificeerde toetsers heeft de ruimte die de BN/BRL biedt, in het rapport 'gecertificeerde bouwplantoetsing' als volgt verwerkt: *'In de toetsing is een voorwaarde opgenomen in het geval op basis van de ingediende stukken niet tot een eindoordeel kan worden gekomen. Het betreft hier nader in te dienen gegevens waarvan op voorhand geen strijdigheden met het Bouwbesluit worden verwacht'*.

Duidelijk is dat een bouwplan op basis van de BN/BRL 5019 in zeer veel gevallen van het stempel 'gecertificeerd getoetst' kan worden voorzien. Daarbij is dus niet gegarandeerd dat dan al voldoende aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Het lijkt de belangen van de opdrachtgever en toekomstige gebruiker niet vanzelfsprekend te dienen en deze schijnzekerheid te bieden. In zekere mate geldt dit ook voor de huidige situatie, waarin de gemeente nadere indieningsvereisten in de vergunning opneemt. Een stempel 'voldoet volledig aan het Bouwbesluit' is op basis van een bouwplan overigens ook niet te geven, omdat sommige aspecten werkelijk pas na de uitvoering controleerbaar zijn. De gecertificeerde indiening had in elk geval aan de Mor moeten voldoen, waarin onder meer is opgenomen dat het bevoegd gezag bepaalt welke onderdelen voor nadere indiening in aanmerking komen. Hanteren van de gemeentelijke richtlijn waarin toetsniveaus aan risicoprofielen zijn gekoppeld (op basis van het oordeel van het bevoegd gezag), zou daarom tot snellere vergunningverlening geleid hebben.

Wat in het rapport 'gecertificeerde bouwplantoetsing' overigens opvalt, is dat de gecertificeerde toetsers zaken die onder voorwaarde in de vergunning zouden moeten worden opgenomen, uiterlijk twee weken voor aanvang aan de gemeente door wil geven. Evenals bij de drie weken termijn uit de Mor, komt daarbij de vraag op wat er nu gebeurt als een onderdeel niet voldoet en men twee weken voor uitvoering zit. In bijvoorbeeld het geval van de vloerafscheidingen, zullen deze dan al lang bij de fabriek klaar staan voor transport en montage.

Voorwaarden in de vergunning

Naast de gebruikelijke voorwaarde waarin om latere indiening van uitgewerkte constructiegegevens wordt gevraagd, bevat de verleende vergunning ook voorwaarden op het gebied van bouwfysica. Onder meer de ventilatieberekening was nog niet in orde, omdat wel de vereiste capaciteit aangegeven was maar niet de wijze waarop deze zou worden gehaald. Het betreft de punten die ook al in de twee gemeentelijke toetsrondes vóór vergunningverlening naar voren kwamen. Eerst de planaanpassing en daarna de nadere voorwaarden in de vergunning komen voort uit de Bouwbesluit-toets door de gemeente en niet uit de eerder uitgevoerde toets door de gecertificeerde toetsers. Dit is verklaarbaar uit het gegeven dat de gecertificeerde toetsers alleen constateerde dat de betreffende onderdelen (nog) niet beoordeeld konden worden en daarna niet meer bij de toetsing betrokken is geweest. Gebruik van de gemeentelijke toetsrichtlijn zou dit verschil in beoordeling waarschijnlijk hebben voorkomen.

Doorlooptijd

De gemeente heeft een wettelijke beslistermijn van maximaal acht weken. De vergunning heeft langer op zich laten wachten doordat de aanvraag niet ontvankelijk bleek te zijn en na de inhoudelijke toets door de gemeente aanpassingen aan het plan nodig waren. Zodra de laatste gegevens (bodemrapportage) waren ingediend, is de vergunning binnen twee weken verleend.

Een direct ontvankelijk bouwplan zou hooguit twee maanden bij de gemeente zijn geweest, maar het werden er vier. Vijf maanden voor indiening bij de gemeente werd het bouwplan bij de gecertificeerde toetsers ingediend. De totale tijd tussen indiening (bij de gecertificeerde toetsers) en vergunningverlening (door de gemeente) is dus ruim zes maanden. Geconcludeerd kan worden dat het gebruik van gecertificeerde plantoetsing het proces eerder vertraagd dan versneld heeft. Dit heeft niet zozeer met de kwaliteit van de toets zelf te maken, als wel met de voortvarendheid waarmee bevindingen zijn opgepakt, gebrek aan regie en aan onvoldoende verwachtingsmanagement tussen de betrokken partijen onderling. Verder heeft het hanteren van een andere toetsrichtlijn dan de afgesproken gemeentelijke richtlijn een belangrijke rol gespeeld.

Kosten

Voor het inhuren van een gedelegeerde toetsers betaalde de opdrachtgever ongeveer een vijfde van het bedrag dat men in totaal aan gemeentelijke leges kwijt was. Private toetsing lijkt dus goedkoper dan publieke toetsing, maar de werkelijkheid kan anders zijn omdat:

- De legesrekening voor het bouwplan niet de voor dat bouwplan gemaakte kosten door de gemeente weergeeft. Met de 'winst' die op de grotere plannen gemaakt wordt, wordt immers de behandeling van kleinere bouwplannen bekostigd. Door deze legessystematiek moet de vergelijking tussen kosten en baten dus over het totaal aan opbrengsten en behandelde bouwplannen gemaakt worden, waarbij de gemeente op dit totaal overigens geen winst maakt;
- De toets aan het Bouwbesluit voor vergunningverlening slechts een deel van de door de gemeente gemaakte kosten aan de behandeling van dit bouwplan betreft. Ook kosten worden gemaakt voor:
 - De toetsing aan lokaal beleid zoals bestemmingsplan en welstandsnota;
 - Het toetsen van later in te dienen gegevens, zoals constructieberekeningen, aan het Bouwbesluit. De kosten voor dit onderdeel van de Bouwbesluittoets maakt de gemeente nog na vergunningverlening;
 - Het toezicht op de uitvoering.

Op dit moment ontbreekt nog de informatie om wél een goede kostenvergelijking tussen gemeente en gecertificeerde toetsers te kunnen maken. Daarvoor moeten de werkelijk gemaakte uren met tarieven naast elkaar gezet en de legessystematiek onder de loep genomen worden. Staedion heeft aangegeven in dat kader een onafhankelijk onderzoek naar de gemeentelijke leges te wensen.

Het in een vroeg stadium grondig toetsen aan wet- en regelgeving zou overigens faalkosten kunnen beperken: noodzakelijke aanpassingen aan een plan vereisen steeds weer nieuwe ontwerp- en toetsrondes door alle partijen dus het loont om deze te voorkomen. Een vraag die daarom ook opkomt, is in hoeverre de gecertificeerde toets nu aan het beperken van faalkosten heeft bijgedragen, aangezien de gemeentelijke toets van een verder uitgewerkt bouwplan nieuwe punten aan het licht bracht waarop het plan moest worden aangepast.

4. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen is hieronder een beknopte opsomming gemaakt van conclusies en verbetermogelijkheden:

1. De gecertificeerde toetser heeft een nog niet grondig uitgewerkt bouwplan wel zeer grondig getoetst. Het gebruikte instrument paste eigenlijk niet bij de fase waarin de planvorming zich bevond. Dit is minder effectief gebleken omdat de gemeente het werk nog eens over moest doen op een verder uitgewerkt bouwplan.
 - Aanbeveling 1: beoordelingsrichtlijnen meer afstemmen op de fasen waarin planvorming zich kan bevinden, waarbij elke fase zijn eigen risicoprofiel en bijpassende toetsniveaus kent. Dus bijvoorbeeld een 'quickscan' voor een voorlopig ontwerp. Kosten komen dan meer in verhouding te staan tot de baten en de kans op het beperken van faalkosten wordt groter. Daarbij zou dan ook het minimale uitwerkingsniveau van een bouwplan ten behoeve van vergunningverlening moeten worden vastgesteld.
2. Met gebruik van de huidige beoordelingsrichtlijn BN/BRL5019 is het loskoppelen van de technische toets uit de vergunningverlening onwenselijk. Het getoetste plan had feitelijk niet zo moeten worden ingediend, maar zijn teruggelegd bij de opdrachtgever.
 - Aanbeveling 2: de BN/BRL 5019 zou tenminste:
 1. moeten aansluiten op de Mor;
 2. aan een risicoprofiel gekoppelde toetsniveaus moeten benoemen (huidige BRL 5019 verwijst naar richtlijn VBWTN);
 3. moeten benoemen van welke onderdelen in welk stadium aannemelijk kan zijn dat deze aan het Bouwbesluit voldoen, ofwel afkaderen welke onderdelen voor latere toetsing in aanmerking komen en welke niet (eventueel door koppeling aan (lokale) toetsprotocols op basis van risico's).
3. De gecertificeerde plantoets leidde niet tot snellere vergunningverlening. De aanvankelijke bevindingen van de gecertificeerde toetser zijn niet door alle partijen even voortvarend opgepakt. Anderzijds had de opdrachtgever van de gecertificeerde toetser meer een rol van 'scheidsrechter' of 'politieagent' verwacht.
 - Aanbeveling 3: organiseren van gezag en 'onvermijdelijkheid' gecertificeerde toetser.
4. Nog niet duidelijk is geworden of met private toetsing kostenbesparing voor de opdrachtgever bereikt kan worden.
 - Aanbeveling 4: onafhankelijk onderzoek doen naar kosten bouwtoezicht en gemeentelijke leges. Inmiddels is ook vanuit de andere proefprojecten de vraag naar kosten en leges gesteld. Op basis hiervan zal binnen het project 'Extern bouwtoezicht' een apart onderzoek worden uitgevoerd.
5. Hoewel dit pas na oplevering van het gebouw echt zou kunnen blijken, lijkt de gecertificeerde plantoets niet tot beperking van faalkosten te hebben geleid.

6. De scheiding tussen 'ruimtelijke ordening' en 'techniek', leidde bij de betrokkenen tot verwarring doordat aan de ene kant bij de opdrachtgever het beeld bestond dat indiening bij de gecertificeerde toetsen de indiening bij de gemeente verving en aan de andere kant de gecertificeerde toetsers zich van dat beeld niet bewust was. Gevolg was gebrek aan regie op het indienen van een complete aanvraag, waarbij de gecertificeerde toetsers zich beperkte tot het Bouwbesluit en geen van de betrokkenen voldoende alert was op de indieningsvereisten uit de Mor.
- Aanbeveling 5: aparte indieningsvereisten (Mor) opstellen voor omgevingsaanvragen waarbij gebruik gemaakt wordt van private kwaliteitsborging.
 - Aanbeveling 6: duidelijke afspraken maken over de regie op de aanvraag omgevingsvergunning, die meer omvat dan alleen de gecertificeerde toets.
 - Aanbeveling 7: heldere communicatie over wat opdrachtgever en diens adviseurs van een gecertificeerde toets mogen verwachten.



Gemeente Den Haag

Evaluatie project Dr. Lelykade (Rokerij)

Project Extern Bouwtoezicht

Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw

Versie 1.1

April 2013

Een project van:
Woningcorporatie Staedion
Woningcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag Wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

1. Inleiding

Het project Extern Bouwtoezicht is geïnitieerd door gemeentelijke corporaties, de gemeente Den Haag en het ministerie van BZK. In drie proefplannen wordt het model 'gedelegeerd toezicht' praktisch toegepast. Fase 1 betreft de gecertificeerde plantoets waarbij fase 2 het toezicht op de uitvoering omvat. Van het onderhavige proefplan heeft alleen fase 2 onderdeel uitgemaakt van de pilot. De evaluatie heeft betrekking op het project met de volgende kenmerken:

Project	Verbouw De Rokerij ten behoeve van commerciële ruimten
Gedelegeerd toezichthouder	Brink Groep
Opdrachtgever	Staedion
Gemeente	Den Haag
Projectfase 2	Toezicht op de uitvoering: t/m oplevering

Kanttekening

Alvorens te komen tot een eindevaluatie is het van belang om de context van de pilot expliciet te maken. De conclusies van deze evaluatie kunnen bij een andersoortig project en bij een andersoortige organisatie anders luiden. Belangrijke aspecten zijn:

- De gemeente Den Haag is geen standaard i.c. gemiddelde Bouw- en Woningtoezicht organisatie. De gemeente heeft een uitgebreide uitvoerende organisatie waarin stadsdeelinspecteurs (georganiseerd naar gebieden) het toezicht op de bouw voor hun rekening nemen. Daarbij kunnen zij onder meer terugvallen op de afdelingen Bouwfysica en Bouwconstructies voor het toetsen van nader ingediende gegevens en voor het toezicht op specialistische aspecten in de uitvoering. In deze pilot neemt de gedelegeerd toezichthouder de rol van de gemeentelijke stadsdeelinspecteur (SDI) op zich, waarbij bovengenoemde aanvullende taken door de gemeente uitgevoerd blijven worden.
- Nader in te dienen bescheiden (voorwaarden uit de vergunning) werden door de gemeente getoetst aan het Bouwbesluit;
- Er is sprake van een aannemer, die zaken zeer goed (meteen) oppakte.
- Er is sprake van casco vergunning.
- Er is sprake van een renovatie / restauratie.
- Het betreft een binnenstedelijk project.

In het kader van schaduwtoezicht bezocht de gemeente ook regelmatig de bouwplaats, om het project en het gedelegeerd toezicht daarop inhoudelijk te kunnen volgen. Een paar keer zijn de gemeente en gedelegeerd toezicht samen op de bouwplaats gaan kijken, maar meestal gingen ze op verschillende momenten. Zowel gemeente als gedelegeerd toezicht hadden bij hun bezoeken aan de bouwplaats contact met de aannemer. Niet duidelijk is of via dit contact met de aannemer het gemeentelijke schaduwtoezicht en het gedelegeerd toezicht invloed op elkaar hadden.

2. Ervaringen met gedelegeerd toezicht

Inleiding

Zoals aangegeven vormt fase 2 de fase van het gedelegeerd toezicht op de bouw. Op basis van de richtlijnen, opgesteld binnen dit project op basis van "Bouwtoezicht op Maat", heeft Brink Groep offerte uitgebracht aan Staedion en de opdracht voor het uitvoeren van het gedelegeerd toezicht gekregen. De richtlijnen zijn door Brink Groep uitgewerkt in een toezichtsplan, dat de basis vormt voor het uitvoeren van het gedelegeerd toezicht. De gemeente voert schaduwtoezicht uit, conform het plan van aanpak voor het project Extern Bouwtoezicht.

Evaluatie

Alle betrokken partijen (Staedion, Brink Groep en gemeente) hebben input geleverd voor deze evaluatie. De ervaringen zijn samengevat aan de hand van een aantal aandachtspunten:

- Wijze functioneren gedelegeerd toezichthouder;
- Gedelegeerd toezicht in relatie tot aard en omvang van het project;
- Afleggen van verantwoording;
- Belang van risicoanalyse op maat;
- Relatie met andere werkzaamheden gedelegeerd toezichthouder;
- Verhouding extern toezicht en private kwaliteitsborging;
- Informatievoorziening en communicatie;

Wijze functioneren gedelegeerd toezichthouder

De gemeente is over het algemeen zeer tevreden over de kwaliteit van het gedelegeerde toezicht. De gedelegeerd toezichthouder werkte zelfstandig en communiceerde goed, bijvoorbeeld over problemen met de begane grondvloer. Op eigen initiatief benaderde de gedelegeerd toezichthouder de gemeentelijke wegbeheerder en afdeling Bouwconstructies. Ook de sloop was netjes geregeld, alles keurig afgezet. Bij een nieuwe vloer waarvan de constructiegegevens nog niet waren goedgekeurd, regelde de gedelegeerd toezichthouder precies 'de oplossing op maat' die het gemeentelijk toezicht stilletjes al in gedachten had. Stucwerk van één van de burens had losgelaten, daar is direct op ingesprongen. De gemeente heeft de gedelegeerd toezichthouder een paar keer bijgestuurd:

- In het geval van een in het werk aangepaste staalconstructie, waarbij de legrichting van de stalen vloer een kwartslag verkeerd was.
- Stenen die afgevoerd moesten worden, bleven te lang liggen bij het hek, situatie was vatbaar voor vandalisme.
- Een tijdelijk voetpad, dat op grond van een (door gemeente goedgekeurd) bouwveiligheidsplan was gemaakt, was te donker.

In het begin was de gemeente wat zoekende wanneer er noodzaak ontstond om in te grijpen; achteraf gezien is dat misschien twee keer wat te snel gedaan. Het betrof immers momentopnamen en zaken die met 'niet-dagelijks' toezicht nu eenmaal kunnen voorkomen. De bouwverlichting is bijvoorbeeld een aantal keren gestolen, de gedelegeerd toezichthouder heeft dat gesignaleerd en erop gereageerd.

Gedelegeerd toezicht in relatie tot aard en omvang van het project

Het project is een kleinschalig renovatie-/restauratieproject. Dit karakter heeft impact gehad op het vorm en inhoud gegeven aan het gedelegeerd toezicht:

- Het project leidde geregeld tot onvoorziene omstandigheden, die niet in het toezichtsplan waren (en konden worden) voorzien. Dit vroeg om een flexibele houding van de toezichthouder. De gemeente zit om de hoek, heeft meerdere dossiers in de auto liggen en kan even binnenwippen. Voor de gedelegeerd toezichthouder is het meer plannen en organiseren doordat zijn projecten her en der in het land liggen. Op basis van enkele constatering blijkt dat bij een toekomstig privaat stelsel het van belang is dat er tussen een private toetsers en private toezichthouder goede afspraken worden gemaakt over het samenwerken bij onverwachte /onvoorziene omstandigheden, zoals de begane grond vloer bij de Rokerij. Voor het (goed)keuren van nader in te dienen bescheiden moet bijvoorbeeld niet de standaard Mor-termijn van drie weken worden aangehouden wanneer de onvoorziene situatie vraagt om een snellere beoordeling. Tijdens de pilot was dit een samenspel tussen gemeente en de gedelegeerd toezichthouder.
- Er was een directe relatie tussen de gedelegeerd toezichthouder en de aannemer. Hoewel dit duidelijk niet de bedoeling is van het gedelegeerd toezicht zou een continue terugkoppeling van de gedelegeerd toezichthouder naar de bouwkundig opzichter te veel van het goede zijn geweest: lijnen zouden langer worden en de voortgang van het werk belemmeren. Duidelijk is geworden dat bij dit soort projecten een overlap aanwezig is tussen de rol van de gedelegeerd toezichthouder en de bouwkundig opzichter. Er moet voor worden gewaakt dat er geen “overkill” aan toezicht ontstaat, ook al hebben beide type opzichters een andere rol: de bouwkundig opzichter kijkt vanuit het bestek en de gedelegeerd toezichthouder kijkt vanuit het toezichtsplan.
- In het verlengde van het vorige punt ligt de constatering dat de gedelegeerd toezichthouder bij dit soort projecten eerder de rol van adviseur op zich neemt dan die van waakhond. Bij een relatief klein project is de kans namelijk aanwezig dat de gedelegeerd toezichthouder eerder onderdeel gaat uitmaken van het bouwteam. Deels werd dit versterkt doordat de gedelegeerd toezichthouder in de bouwkeet werkzaamheden verrichtte nadat het toezicht was afgerond.
- Het momentum wordt belangrijker. Werkzaamheden hebben vaak maar een korte doorlooptijd. Hierdoor is het lastiger om na te gaan of zij juist zijn uitgevoerd, omdat bijvoorbeeld bepaalde elementen / onderdelen niet meer zichtbaar zijn. De gedelegeerd toezicht moet hierdoor nadrukkelijker bepalen hoe hij zicht houdt op elementen / onderdelen die als risicovol zijn aangeduid.
- De neiging is aanwezig om intensiever toezicht te houden. Bij een klein project is het aantal te inspecteren elementen / onderdelen relatief beperkt. De gedelegeerd toezichthouder gaf aan in beginsel geen 100% toezicht te houden maar, als deze toch aanwezig was, wel naar zoveel mogelijk aspecten te kijken. Een 100% toets kost bij dit soort projecten namelijk relatief weinig tijd, terwijl een dergelijke controle volgens het risicoprofiel niet nodig is. In de pilot is dit bijvoorbeeld gebeurd met de lateien. Hierdoor werd overigens wel een uitvoeringsfout geconstateerd!

Afleggen van verantwoording

In het verlengde van het vorige punt speelt dit onderwerp. Het wel of niet afwijkingen constateren hangt, zoals zojuist aangegeven, vaak op ‘momentopnamen’. Constateren of, na signalering, een probleem is opgelost hangt ook weer vaak op ‘momentopnamen’. Een gedelegeerd toezichthouder moet achteraf kunnen verantwoorden dat deze zijn werk goed heeft gedaan en dus voldoende (niet te veel en niet te weinig) toezicht heeft gehouden. Als door momentopnamen zaken juist niet worden opgemerkt, zal er een volledige en transparante verslaglegging van de gedelegeerd toezichthouder tegenover moeten staan, waarbij de vraag opkomt of dat genoeg is. Of e.e.a. terecht wel of niet is geconstateerd, is inhoudelijk immers vaak moeilijk achteraf na te gaan. Wanneer het afleggen van verantwoording en aansprakelijkheid een grotere rol gaan spelen, zou dit er toe kunnen leiden dat veel meer toezicht-uren gemaakt gaan worden. Dit om het risico zoveel mogelijk te beperken dat zaken over het hoofd gezien worden. Andersom is ook denkbaar: dat juist minder toezicht-uren gemaakt zullen worden, om kosten te beperken en omdat de effectiviteit van het toezicht toch moeilijk aantoonbaar is. Daarbij maakt het uit hoe in een toekomstig stelsel wordt omgegaan met

certificering en aansprakelijkheid. In de pilot bleek de opzet van de weekstaten met checklists goed te werken. Ook de door Brink Groep ontwikkelde toezichtmatrix zorgde voor de nodige transparantie.

Belang van risicoanalyse op maat

De pilot maakt duidelijk dat het op afstand, aan de hand van tekeningen en berekeningen, niet altijd even eenvoudig is om een goede risicoanalyse te maken als grondslag voor het toezichtsplan. In het project is zoals aangegeven fase 1 niet uitgevoerd. De vraag is of als dit wel het geval zou zijn geweest in de risicoanalyse zaken die nu opeens aan het licht kwamen tijdens de uitvoering wel een plek hadden gekregen. In verband met het monumentale karakter van het bouwwerk is wellicht zelfs een andere manier van risicoanalyse nodig dan gehanteerd in het project Extern Bouwtoezicht. In het project is een algemene richtlijn gehanteerd, die vooral gebaseerd was op woningbouw.

Verhouding extern bouwtoezicht en private kwaliteitsborging

In de pilot is naar voren gekomen dat opdrachtgever en aannemer gewend zijn aan de gemeente die onafhankelijk toeziet op de uitvoering en daarbij desnoods bijstuurt. Vervangen van het gemeentelijk toezicht door gedelegeerd (privaat) toezicht maakt opdrachtgever en aannemer in de dagelijkse praktijk weinig uit. Door de komst van een gedelegeerd toezichthouder was vaker 'een toezichthouder' aanwezig die aangesproken kon worden en waarmee bijvoorbeeld afspraken over controlemomenten gemaakt konden worden.

Vanuit de gedachte en doelstellingen van de commissie Dekker borgen opdrachtgever en aannemer zelf hun kwaliteit. Een vraag die tijdens de pilot naar voren kwam, is in hoeverre het inschakelen van gedelegeerd toezicht gezien moet worden als private kwaliteitsborging. En in het verlengde daarvan de vraag of deze vorm van private kwaliteitsborging wezenlijke veranderingen in de bouwpraktijk en -cultuur zal brengen. Het zijn overigens hypothetische vragen uit gesprekken naar aanleiding van de ervaringen: in de pilot vervulden de partijen hun rollen naar behoren en volgens verwachting.

De pilot laat zien dat, bij een kleinschalig renovatieproject als het onderhavige, gebruik van gedelegeerd toezicht in feite geen invloed heeft op bouwpraktijk en -cultuur. Het model gedelegeerd toezicht heeft immers inhoudelijk en procesmatig veel weg van het huidige systeem waarin onafhankelijk toezicht over de schouders van de aannemer meekijkt. Er zijn aanvullende condities nodig. Verbetering kan bereikt worden wanneer intensiever toezicht wordt gehouden dan de gemeente altijd gedaan heeft met bijbehorende kostenstijging voor de opdrachtgever tot gevolg. In de pilot heeft de gedelegeerd toezichthouder intensiever toezicht gehouden dan de gemeente, waarbij de ureninzet meer was dan van te voren verwacht. Deels heeft dit te maken met feit dat sprake was van een pilot die van begin af aan moest worden vorm gegeven, deels is denkbaar dat een hoger niveau werd aangehouden in verband met verwachte aansprakelijkheid en vanuit het streven naar een 'goede pers' in relatie tot klanttevredenheid. Brink Groep geeft in dit kader aan dat de beroepsaansprakelijkheid op het gebied van aansprakelijkheid nader moet worden gespecificeerd.

Relatie met overige werkzaamheden gedelegeerd toezichthouder

De gedelegeerd toezichthouder kreeg gaandeweg de pilot nieuwe projecten in zijn portefeuille. Gezien de alerts over af- en aanwezigheid leken deze projecten een impact te hebben op zijn inzet bij de Rokerij. Door de afstand tussen verschillende projecten is de gedelegeerd toezichthouder een paar keer niet in staat geweest om (op tijd) op een afspraak te komen. Twee keer zijn afspraken op de bouwplaats volledig verzet. Dit heeft op zich geen problemen opgeleverd. Indien dit wel te verwachten was, zou de gedelegeerd toezichthouder een collega gevraagd hebben hem te vervangen.

Informatievoorziening en communicatie

Brink Groep heeft een digitaal informatiesysteem (4Projects) ingebracht, waarmee de gemeente systeemtoezicht kon houden. Dit systeem kent vele functionaliteiten die ten behoeve van het systeemtoezicht kunnen worden ingezet. Er is in de pilot gekozen voor een beperkte inrichting, die voornamelijk was gebaseerd op het delen van documenten en afspraken. De functionaliteit voor het ondersteunen van de beoordeling van nader ingediende documenten is bijvoorbeeld niet gebruikt. Het inzetten van dergelijke functionaliteiten zal echter niet eenvoudig zijn als aannemer, opdrachtgever, gemeente en gedelegeerd toezichthouder ieder eigen systemen hanteren, die niet anders op elkaar aansluiten dan door 'koppelingen'. Bij het inrichten van het systeem voor gedelegeerd toezicht was het overigens zoeken naar de juiste opzet: het was de eerste keer dat dit systeem voor extern bouwtoezicht werd ingezet.

Wanneer relevante registraties (weekstaten, aanwezigheid, communicatie) waren toegevoegd, ontving de gemeentelijke toezichthouder een 'alert' in de mailbox. Verder bekeek de gemeente regelmatig de door de gedelegeerd toezichthouder opgestelde weekrapporten. Enkele bevindingen:

- Het gebruik van 4Projects maakte het voor de gemeente goed mogelijk om op afstand in te schatten hoe het project en het toezicht erop verliepen. Daarvoor waren vooral de weekrapporten erg handig. Via deze weg kreeg de gemeente bijvoorbeeld inzicht in een probleem met de staalconstructie;
- De gemeente ontving veel 'alerts' in de mailbox. Hoewel deze wel direct informatie verschaffen, is de vraag of de gemeente er nog iets mee kan wanneer er op meerdere projecten systeemtoezicht wordt gehouden. De verwachting is dat in een dicht slippende mailbox het overzicht dan snel zoek raakt.
- Er was een aantal gebruikersinstructies nodig voor de gemeente met het systeem kon werken. Dit geeft aan dat het systeem niet direct voor iedereen te begrijpen is. De eerste weken werd daarom geen systeemtoezicht gehouden.

De communicatie tussen de partijen verliep in het algemeen soepel. Niet alleen door 4Projects was de gemeente op de hoogte van de ontwikkelingen, maar ook door de afspraak dat de gedelegeerd toezichthouder het centrale aanspreekpunt was voor het handhaven van de voorschriften opgenomen in de vergunning. De gedelegeerd toezichthouder werd door de gemeente niet altijd actief geïnformeerd wanneer bijvoorbeeld constructiegegevens waren goedgekeurd door de gemeentelijke constructeur. Hier kwam het werken met verschillende systemen naar voren en het wennen van gemeentezijde aan de nieuwe rolverdeling.

3. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande ervaringen en interpretaties ervan, volgen hieronder enkele aanbevelingen voor de nadere uitwerking van een toekomstige privaat model:

- Risicoanalyses/-profielen moeten zoveel mogelijk op maat worden gemaakt als sprake is van renovatie-/restauratiewerkzaamheden (bij monumenten). Er kan niet worden volstaan met een algemene richtlijn.
- De gedelegeerd toezichthouder kan alleen goed functioneren als de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk zijn. Het aanwijzen van de gedelegeerd toezichthouder als centraal punt bij de handhaving van de voorwaarden in de vergunning is daarvan een goed voorbeeld.
- Kleinschalige renovatieprojecten vragen om specifieke vaardigheden van de gedelegeerd toezichthouder:
 - Onafhankelijk toezicht dient afstand te bewaren tot het bouwteam en er zeker geen onderdeel van uit te maken. De waakhondfunctie moet het primaire uitgangspunt zijn.
 - Flexibiliteit is nodig bij onvoorziene problemen en bij het selecteren van de toezichtmomenten.
 - Neiging om dagelijks toezicht en 100% controles uit te voeren moeten ondergeschikt zijn aan het toezichtsprotocol.
- Er is veel aandacht nodig voor de noodzakelijke cultuuromslag om te komen tot private kwaliteitsborging. Toezicht van buitenaf wordt nog te veel als vanzelfsprekend gezien.
- De aannemer zou consequent actief inzichtelijk moeten maken wanneer en hoe zaken zijn opgelost na signalering. En andersom, een direct signaal dat zaken door het toezicht zijn goedgekeurd. Daartoe zouden zoveel mogelijk betrokken partijen, dus ook opdrachtgever en aannemer, in het zelfde informatiesysteem moeten werken. Een landelijk uniform systeem heeft daarbij de voorkeur.
- Voor het houden van systeemtoezicht is één informatiesysteem nodig dat voor alle projecten gebruikt wordt en direct inzicht verschaft in de stand van zaken en aandachtspunten van een project, zonder dat daarvoor veel e-mailalerts en meerdere instructiesessies nodig zijn;
- In een kwaliteitssysteem voor privaat toezicht dient niet alleen de diepgang van uit te voeren controles vastgelegd te zijn, maar ook het minimale aantal steekproeven/controles;
- Bij kleinschalige projecten moet opgepast worden voor een overkill aan toezicht. Directievoerder, toezichthouder en gedelegeerd toezichthouder kunnen wellicht meer in elkaar worden geschoven. Daarbij komt dan wel het pettenvraagstuk om de hoek kijken en de mogelijke kans op belangenverstrengeling. De deelnemers aan de pilot denken hier verschillend over. Het gevoel is wel dat er iets te combineren valt. Toezicht op toezicht is zeker ook niet alles.
- Voor het beoordelen van omgevingsveiligheid en belangen van derden blijft bemoeienis van de gemeente nodig om het publieke belang te borgen. Het is duidelijk dat opdrachtgever en aannemer hiervoor ook oog hadden maar daarbij wel andere belangen nastreefden. Een voorbeeld is het trottoir langs het bouwproject. De gemeente wil graag dat voetgangers er gebruik van kunnen blijven maken, terwijl opdrachtgever en aannemer aangeven dat voetgangers ook kunnen oversteken en van het trottoir aan de overkant gebruik kunnen maken.

De Brink Groep heeft op basis van de pilot een aantal suggesties voor de kritiekversie van de BRL5006 gedaan. De volgende suggesties zijn geformuleerd:

- De toezichtmatrix op pagina 44 kan het beste worden geïntegreerd met de lijst van controle punten op pagina 38. Dit is overzichtelijker en methodisch beter.
- De lijst van controlepunten kan het beste worden uitgebreid, zodat deze ook als rapportage gebruikt kan worden. Er is dan geen twijfel over de wijze van controle, er bestaat minder kans dat zaken over het hoofd worden gezien en het leidt tot een duidelijkere verslaglegging.

- Het belang om voor een duidelijker rapportages inspecties ook met foto's vast te leggen, dus niet alleen op basis van tekst.
- De lijst met meldpunten aan gemeenten kan specifieker worden gemaakt. Het voorstel is te algemeen.
- De bekwaamheid i.c. kennisinhoud is nog te traditioneel geformuleerd. Een nadere specificatie wordt van belang geacht.



Plan van aanpak Extern bouwtoezicht

Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw

Versie 0.5
Januari 2011

Woningcorporatie Staedion
Woningbouwcorporatie Vestia
Woningcorporatie Haag wonen
Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Gecertificeerd werken.....	4
2.1	BRL 5019	4
2.2	BRL 5006	4
2.3	Extern bouwtoezicht.....	5
3	Diverse typen toezicht.....	6
3.1	Gecontracteerd toezicht.....	6
3.2	Gedelegeerd toezicht	6
3.3	Geconditioneerd toezicht.....	7
3.4	Volledige kwaliteitsborging	7
4	Bouwtoezicht op Maat	8
4.1	Kwaliteitssysteem gemeente Den Haag	8
4.2	Inhoudelijke afbakening	8
4.3	Werkniveaus	9
4.4	Kwaliteitssystemen van marktpartijen	9
5	Praktijkproef.....	10
5.1	Inleiding	10
5.2	Projecten	10
5.3	Fase 1.....	10
5.4	Fase 2.....	11
5.5	Samenwerking	11
5.6	Brede toepasbaarheid	12
6	Projectfasen	13
6.1	Hoofdopzet	13
6.2	Fasering fase 1	13
6.3	Fasering fase 2	14
6.4	Tijdsplanning.....	15
6.5	Terugkoppelmomenten.....	15
6.6	Evaluatie	15
7	Projectgroep.....	17
7.1	Deelnemers	17
7.2	Communicatie	17
8	Projectrisico's	18
9	Bijlagen	19

1 Inleiding

De organisatie van vergunningverlening, controle en handhaving ten aanzien van activiteiten in de fysieke omgeving, zoals bouwen, slopen, gebruiken en aanleggen, staat sinds enige tijd volop in de schijnwerpers. Dit is het gevolg van diverse aspecten. Er is een roep te beluisteren om minder en slimmer te regelen. Eén van de aandachtspunten hierbij is de verhouding tussen markt en overheid. De commissie Fundamentele Verkenning Bouw heeft dit dan ook geconcludeerd door te slagzin te hanteren “Privaat wat kan, publiek wat moet”. De overheid moet vertrouwen hebben in de kwaliteit die de bouwpraktijk kan en wil leveren. Daar staat tegenover dat de bouwpraktijk dat vertrouwen moet waarmaken en dus daadwerkelijk de verantwoordelijkheid hiervoor neemt. Voor de overheid betekent dit dat zij niet meer op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten en vooral kaderstellend moet zijn om belangrijke maatschappelijke waarden zoals veiligheid, gezondheid en duurzaamheid te borgen. Om deze filosofie te laten slagen is het nodig, zo stelt de commissie, om de professionaliteit van alle betrokkenen in het proces te verhogen. In het laatste regeerakkoord is aangegeven om de aanbevelingen van de commissie te realiseren.

Een aantal corporaties in de gemeente Den Haag heeft naar aanleiding van de bevindingen van de zojuist genoemde commissie de gemeente Den Haag een brief geschreven waarin zij voorstellen om een praktijkproef te organiseren. De gemeente Den Haag staat hier positief tegenover. Er is contact gelegd met het ministerie van Binnenlandse Zaken over het organiseren van een praktijkproef. Het ministerie is zeer geïnteresseerd. Dit betreft vooral het gedeelte van het bouwtoezicht in de realisatiefase.

De hoofddoelstelling van de praktijkproef is na te gaan in hoeverre de slagzin “Privaat wat kan, publiek wat moet” haalbaar is door de kansen en bedreigingen in beeld te brengen en na te gaan wat dit betekent voor corporaties en gemeente. Belangrijke vragen zijn ‘In hoeverre kan de gemeente door het stellen van kaders het vertrouwen in de corporaties vergroten en zaken loslaten?’, ‘Wat betekent het meer kaderstellend werken van de gemeente voor de corporaties?’, ‘Is een efficiënter proces van vergunningverlening en toezicht te realiseren in de zin van administratieve en bestuurlijke lastenverlichting?’

2 Gecertificeerd werken

Bij de praktijkproef wordt aangesloten bij de ontwikkelingen op het gebied van gecertificeerd toetsen en toezicht houden. Deze ontwikkelingen richten zich namelijk op een situatie dat marktpartijen werkzaamheden uitvoeren die tot op heden nog door de gemeente worden gedaan. De gedachte hierachter is dat de bouwpraktijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van een te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit wordt bereikt. Concreet betekent dit dat aanvragers bij projecten moeten kunnen aantonen dat men het bouwplan integraal heeft gezien zodat voldaan wordt aan de technische voorschriften en men voldoende waarborgen heeft georganiseerd om het bouwproces integraal en continu te beheersen. Tegen deze achtergrond zijn beoordelingsrichtlijnen ontwikkeld voor bouwplantoetsing aan het Bouwbesluit (BRL 5019) en Toezicht op de bouw (BRL 5006).

2.1 BRL 5019

Een aanvrager van een omgevingsvergunning voor (ver)bouwen kan een volgens BRL 5019 gecertificeerde adviseur of architect kiezen die zal zorgen voor een aanvraag die is getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit. De gecertificeerde toetsers dient voor een aanvraag van een gunning minimaal te toetsen op het niveau zoals dat in de desbetreffende gemeente is vastgelegd. Uiteraard kan ook met een opdrachtgever worden afgesproken dat er op een hoger niveau wordt getoetst. In BRL 5019 worden de eisen gesteld aan het toetsingsproces beschreven. Een toetsers dient toetsingsprotocollen (standaardprocedures) vast te leggen in een kwaliteitshandboek. Voorts wordt in BRL 5019 gesteld dat men per deelaspect van het Bouwbesluit dient te rapporteren op welk bouwdeel de eis betrekking heeft, welke tekeningen en berekeningen daar bij horen, welke oplossingsprincipe de ontwerper heeft gekozen, of aan het voorschrift wordt voldaan, hoe er is getoetst (en aan welk niveau); welke aandachtspunten hieruit naar voren komen voor de inspectie bij de uitvoering en de naam en de paraaf van de toetsers en de datum.

2.2 BRL 5006

In BRL 5006 worden eisen gesteld aan de wijze van werken van de toezichthouders waarmee opdrachtgevers, afnemers, gebruikers en belanghebbenden inzake bouwwerken, inzicht krijgen in de beheersing en borging van het toezicht op de bouw. De eisen betreffen het proces van toezicht op de bouw. Zo dient de certificaathouder voor aanvang van zijn werkzaamheden te beoordelen of de projectorganisatie zodanig is vastgelegd dat het uitvoeren van goed toezicht mogelijk is. Ook dient de certificaathouder in een projectdossier op een systematische wijze alle aan hem verstrekte en door hem opgestelde projectdocumenten te beheren zodanig dat deze tijdens de contractperiode van toezicht beschikbaar zijn voor de opdrachtgever. Verder dient de certificaathouder voor aanvang van zijn werkzaamheden een toezichtkeuringsplan op te stellen dat aangeeft welke producten, processen en diensten tijdens het contract van toezicht aan keuring door de toezichthouder onderhevig zijn. Met betrekking tot het projecttoezichtarchief wordt gesteld dat, naast het archief dat de certificaathouder aan het einde van het project overdraagt aan de opdrachtgever, de certificaathouder tenminste alle door hem opgestelde projectdocumenten, gegevens en notities minimaal gedurende vijf jaar zal bewaren.

2.3 Extern bouwtoezicht

In de praktijkproef worden de principes achter het gecertificeerd werken gehanteerd. Het doel van de praktijkproef is niet om te komen tot certificering van allerlei werkzaamheden bij corporaties en / of gemeente. Ook heeft de praktijkproef niet ten doel na te gaan of er gewerkt wordt volgens al gecertificeerde processen of taken. De praktijkproef heeft tot doel het stimuleren van een bepaalde borging van kwaliteit bij marktpartijen zodat het wederzijds vertrouwen tussen marktpartijen en overheid toeneemt en de overheid taken kan loslaten zonder afbreuk te doen aan haar eindverantwoordelijkheid.

3 Diverse typen toezicht

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Dekker is een inventarisatie en beschrijving gemaakt van mogelijke modellen voor een vernieuwd systeem van bouwtoezicht. Daarbij worden op het gebied van bouwtoezicht een vijftal taken en verantwoordelijkheden onderscheiden:

1. Het opstellen en invoeren van regelgeving.
2. Het vormgeven aan een systeem van bouwtoezicht.
3. Het toezien op de werking van dit systeem.
4. Het daadwerkelijk uitvoeren van het bouwtoezicht.
5. Het voldoen aan de vigerende bouwregelgeving.

Uitgaande van het feit dat de eerste taak onveranderd een publieke taak zal blijven worden naast de huidige situatie van het bouw- en woningtoezicht een viertal modellen onderscheiden voor de toekomst. Deze modellen zouden in de toekomst enkelvoudig of dual (naast elkaar) kunnen voorkomen. De volgende modellen worden onderscheiden:

- Gecontracteerd toezicht.
- Gedelegeerd toezicht.
- Geconditioneerde kwaliteitsborging.
- Volledige kwaliteitsborging.

De modellen laten een geleidelijk verschuiven zien van taken van publieke naar private / externe partijen. De modellen worden kort toegelicht. Daaruit zal blijken dat het project inhaakt op het model van gedelegeerd toezicht. Voor uitgebreide informatie wordt verwezen naar publicaties van J. van der Heijden van de Technische Universiteit Delft.

3.1 Gecontracteerd toezicht

Dit type komt grotendeels overeen met het publieke model dat we nu reeds kennen. In tegenstelling tot het publieke model voeren gemeenten de bouwplantoetsing en / of het bouwtoezicht niet zelf uit, maar gaan ze contracten aan met private partijen die dit doen.

3.2 Gedelegeerd toezicht

In tegenstelling tot het publieke model is er bij dit model geen sprake van gemeentelijke toetsing of toezicht. Deze taken worden volledig uitgevoerd door externe partijen. Deze externe partijen staan onder het tweedelijns toezicht van publieke partijen, bijvoorbeeld de gemeente. Bij dit toezicht is sprake van proces toezicht en / of product toezicht. Procestoezicht richt zich op de door de externe partijen gevolgde toets- en toezichtprocessen. Producttoezicht richt is op door externe partijen uitgevoerde toetsingen en inspecties.

3.3 Geconditioneerd toezicht

Evenals bij het vorige type is er geen sprake van een gemeentelijke toetsing of toezicht. Deze taken worden volledig uitgevoerd door externe partijen. In tegenstelling tot het vorige type stelt de overheid niet de inhoudelijke eisen vast waar externe partijen aan moeten voldoen, maar schetst ze slechts randvoorwaarden. De overheid voert hoogstens systeemtoezicht houdt: toezicht dat zich richt op het verkrijgen van informatie over de wijze waarop externe partijen invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden.

3.4 Volledige kwaliteitsborging

In de meest vergaande variant trekt de overheid zich volledig terug uit het systeem van bouwtoezicht. Zij richt zich alleen op de ontwikkeling en invoering van wet- en regelgeving. Binnen dit type worden gebouweigenaren, gebruikers en bouwers maximaal aangesproken op het nemen van hun verantwoordelijkheid voor het naleven van de bouwregelgeving. Vanuit de overheid wordt geen toezicht gehouden op deze naleving en worden geen eisen gesteld aan het aantonen van naleving. Dit type gaat daarmee dan ook een stap verder dan het gedachtegoed in de rapportage van de commissie Dekker.

4 Bouwtoezicht op Maat

4.1 Kwaliteitssysteem gemeente Den Haag

Voor de praktijkproef, model gedelegeerd toezicht, is het in het verlengde van de BRL's van belang een bepaald kwaliteitssysteem als uitgangspunt te nemen. Als kwaliteitssysteem wordt gekozen voor "Bouwtoezicht op Maat". De gemeente Den Haag heeft de afgelopen jaren intern gewerkt aan het project "Bouwtoezicht op Maat". Op basis van een integrale risicoanalyse zijn per type bouwwerk afspraken gemaakt over de kwaliteit van de toetsing aan het Bouwbesluit en het toezicht tijdens de realisatiefase. Het project heeft een toets- en toezichtprotocol opgeleverd. Er zijn overeenkomsten met andere kwaliteitssystemen / protocollen zoals het CKB protocol en het Toezichtprotocol tot stand gekomen op initiatief van de Vereniging BWT Nederland. De resultaten van "Bouwtoezicht op Maat" bieden, in combinatie met de uitgangspunten van de beoordelingsrichtlijnen, belangrijke aanknopingspunten voor de praktijkproef. De gemeente geeft immers met "Bouwtoezicht op Maat" aan op welk niveau een bouwplan minimaal op technische voorschriften moet worden getoetst. Tevens heeft zij aangegeven op welke momenten in het realisatieproces welke onderdelen op welk niveau en hoe vaak moeten worden gecontroleerd. Met andere woorden, de gemeente Den Haag heeft voor haar zelf vastgesteld hoe zij aannemelijk maakt of marktpartijen zich houden aan wet- en regelgeving. Zoals reeds aangegeven is "Bouwtoezicht op Maat" tot op heden alleen een instrument geweest om intern werkzaamheden aan te sturen. Het vertrekpunt van de gemeente is dat bij de praktijkproef "Bouwtoezicht op Maat" extern wordt vertaald. Dit moet leiden tot een wijze van tweedelijns toezicht in de vorm van proces- en / of producttoezicht.

4.2 Inhoudelijke afbakening

Een belangrijk aandachtspunt bij de praktijkproef is de inhoudelijke afbakening van de technische voorschriften: welke onderdelen worden wel en welke niet in de praktijkproef betrokken. De huidige checklists en het huidige toetsboekje van "Bouwtoezicht op Maat" moeten in een aantal instrumenten worden gegoten voor externe (professionele) partijen. Bij het 'ombouwen' van de huidige interne instrumenten speelt een aantal zaken zoals dat rekening moet worden gehouden met de BRL 5019 en BRL5006 en dat voor verschillende onderdelen van "Bouwtoezicht op Maat" duidelijke instructies moeten komen.

Het hoofditem betreft echter de afbakening van de technische voorschriften. Het uitgangspunt van de praktijkproef is een zo breed mogelijk karakter: alle onderdelen van het Bouwbesluit worden in de praktijkproef betrokken. Hierbij doet zich echter het probleem voor dat het onderdeel constructies in "Bouwtoezicht op Maat" ontbreekt. In overleg met de afdeling Constructies moet worden bekeken hoe hiermee wordt omgegaan. Er zijn meerdere opties mogelijk:

1. Toetsboekje wordt met constructieve deel compleet gemaakt.
2. CKB wordt voor dit onderdeel gebruikt.
3. Constructie valt buiten pilot op de indieningsvereisten na.
4. Constructie wordt conform de huidige werkwijze bij de praktijkproef betrokken.

Afhankelijk van de visie van de afdeling Constructies en de verdere tijdsplanning van de praktijkproef wordt een optie geselecteerd. De voorkeur gaat uit naar optie 4.

De overige thema's staan vast:

- Brandveiligheid
- Gebruiksveiligheid
- Sociale veiligheid
- Geluid
- Vocht
- Afvalwater & riolering
- Ventilatie
- Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren
- Daglicht
- Toegankelijkheid
- Ruimten
- Opstelplaatsen
- Energiezuinigheid
- Omgevingsveiligheid.

Voor fase 2 zullen ook de thema's ruimtelijke en esthetische inpasbaarheid in de praktijkproef worden betrokken. Tevens zal expliciet aandacht in deze fase worden besteed aan het thema belangen van derden.

4.3 Werkniveaus

"Bouwtoezicht op Maat" kent een viertal werkniveaus, die de diepgang van beoordelen beschrijven. Voor de praktijkproef wordt alleen gebruik gemaakt van de werkniveaus 2, 3 en 4., tenzij alleen werkniveau 1 reëel is. Dat wil zeggen dat van onderdelen van de zojuist genoemde thema's minimaal moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de wettelijke uitgangspunten. De werkniveaus in de protocollen van de gemeente worden daarom voor zover mogelijk met één verhoogd.

4.4 Kwaliteitssystemen van marktpartijen

In de praktijkproef is het van belang om niet alleen te kijken naar de systemen van de gemeente, die naar buiten i.c. naar de markt worden gebracht. Ook de weg andersom is interessant. Marktpartijen (corporaties en externe bureaus) werken op dit moment op een bepaalde manier. De vraag is of deze kwaliteitssystemen en methodieken handvatten voor de gemeente bevatten om te komen tot invulling van de slagzin "Privaat wat kan, publiek wat moet" en het gedelegeerd model van bouwtoezicht. Met andere woorden, het opbouwen van wederzijds vertrouwen moet plaatsvinden vanuit twee kanten, gebruik makend van werkwijzen van markt en overheid. Dit kan leiden tot nieuwe werkwijzen en inzichten, zoals ook terug te vinden in de publicaties van J. van der Heijden over extern bouwtoezicht in andere landen.

5 Praktijkproef

5.1 Inleiding

De praktijkproef zal in twee delen of fasen worden gesplitst. In de eerste fase staat de kwaliteitsborging van de technische toetsing centraal. In de tweede fase staat de kwaliteitsborging van de bouwinspectie centraal. De praktijkproef zal aan de hand van een drietal projecten plaatsvinden. De kans is aanwezig dat voor de drie projecten de stappen in de tijd zullen verschillen en dat niet voor alle drie de projecten beide fasen worden doorlopen.

5.2 Projecten

De volgende projecten worden in de praktijkproef betrokken:

- Middachtenweg.
- Tinaarlostraat.
- Zuigerstraat.

De drie projecten betreffen de bouw van appartementen al dan niet in combinatie met enkele andere gebruiksfuncties, zoals een parkeerdek.

5.3 Fase 1

Het doel van deze fase is om voorafgaand aan het indienen van een aanvraag voor een vergunning afspraken met de corporaties te maken over de mate van uitwerking en presentatie van de aanvraag. Deze afspraken hebben betrekking op een tweetal aspecten. Het eerste aspect zijn de bescheiden die bij de aanvraag moeten worden ingediend om te komen tot een ontvankelijke aanvraag. Eén van deze bescheiden zal een rapportage zijn waarin verslag wordt gedaan van de toets aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Het tweede aspect betreft het niveau en de wijze waarop aan het Bouwbesluit is getoetst. De toetsing door de corporaties vindt vooraf plaats. De corporaties zullen hiervoor een extern bureau inschakelen. De centrale vragen van fase 1 zijn:

- a. Hoe kan vanuit “Bouwtoezicht op Maat” een kader voor de markt worden gerealiseerd om te zorgen voor een kwaliteitsborging?
- b. Waar lopen marktpartijen tegen aan als zij een aanvraag gaan voorbereiden op basis van het kader dat de gemeente stelt?
- c. Kan het externe bureau de noodzakelijke onafhankelijke rol innemen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever en haar adviseurs voldoen aan de gestelde richtlijnen?
- d. Leidt het kader tot het door de gemeente gewenste niveau bij indiening en inhoudelijke beoordeling van de aanvraag?
- e. Kan kwaliteitsborging leiden tot een efficiënter, goedkoper en sneller proces van vergunningverlening?
- f. Wat betekent kwaliteitsborging voor de gemeente als vergunningverlenende instantie?
- g. Kunnen kwaliteitssystemen en methodieken gehanteerd door marktpartijen aanknopingspunten bieden voor de gemeente om vorm en inhoud te geven aan het model gedelegeerd toezicht?

5.4 Fase 2

Het doel van de tweede fase is om voorafgaand aan de uitvoering van de bouwwerkzaamheden afspraken te maken over de mate van toezicht en handhaving van de voorschriften in de vergunning. Deze afspraken hebben betrekking op een tweetal aspecten. Het eerste aspect betreft de algemene spelregels hoe corporaties en gemeente met elkaar tijdens de uitvoering omgaan. Het tweede aspect betreft welke inspecties de corporaties doen en de wijze waarop. In het verlengde hiervan worden afspraken gemaakt hoe de gemeente hierop het toezicht uitoefent en welke inspecties nog door haar wordt gedaan. De corporaties zullen hiervoor een extern bureau inschakelen. De centrale vragen van fase 2 zijn:

- a. Hoe kan vanuit 'Bouwtoezicht op Maat' een kader voor de markt worden gerealiseerd om te zorgen voor een kwaliteitsborging?
- b. Waar lopen marktpartijen tegen aan als zij de uitvoering voorbereiden op basis van het kader dat de gemeente stelt?
- c. Kan het externe bureau de noodzakelijke onafhankelijke rol innemen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever en haar adviseurs voldoen aan de gestelde richtlijnen?
- d. Leidt het kader tot het door de gemeente gewenste niveau van inspectie tijdens de uitvoering?
- e. Kan kwaliteitsborging leiden tot een voor gemeente én corporatie efficiënter, goedkoper en sneller proces van inspectie?
- f. Wat betekent kwaliteitsborging voor de gemeente als toezichthoudende instantie?
- g. Hoe om te gaan met aansprakelijkheden van een extern bureau / corporaties in relatie tot de publieke taken en aansprakelijkheid van de gemeente.
- h. Kunnen kwaliteitssystemen en methodieken gehanteerd door marktpartijen aanknopingspunten bieden voor de gemeente om vorm en inhoud te geven aan het model gedelegeerd toezicht?

5.5 Samenwerking

Aangezien de voorgestane wijze van werken relatief nieuw is, zal de gemeente actief deelnemen aan het proces om te komen tot kwaliteitsborging in de markt. Dat wil zeggen dat zij in de praktijkproef niet alleen aangeeft richting de markt hoe zij graag zaken ziet, maar ook actief meedenkt en participeert in zaken die in wezen niet meer tot haar verantwoordelijkheid behoren als daadwerkelijk vorm en inhoud wordt gegeven aan het adagium "Privaat wat kan, publiek wat moet?" Om dit te bereiken wordt een wederzijdse inspanning verlangd. Naar aanleiding van deze samenwerking kunnen nog enkele aanvullende vragen voor de praktijkproef, maar ook daarna, worden geformuleerd:

- a. In hoeverre kan het werken aan kwaliteitsborging leiden tot belangenverstremeling?
- b. Hoe wordt omgegaan met grijze gebieden, zoals ontheffingen en gelijkwaardigheden, op het gebied van toetsing en toezicht?
- c. Hoe kunnen publieke aspecten van de toetsing en inspectie het beste worden gewaarborgd?

5.6 Brede toepasbaarheid

De praktijkproef kan leiden tot de opstap naar een nieuwe vorm van samenwerken tussen bouwpraktijk en overheid. Dit betekent dat de praktijkproef zodanig wordt opgezet dat ook anderen dan de deelnemers profijt kunnen hebben van de inspanningen. Voorgesteld wordt om dit op verschillende wijzen te doen:

- De wijze waarop benodigde instrumenten dienen te worden opgesteld en ingericht wordt in zekere mate gestandaardiseerd. Hierbij wordt aangesloten bij de methodiek van "Bouwtoezicht op Maat": differentiatie op basis van projectgrootte, complexiteit en mate van risico.
- Er zal van de praktijkproef een rapportage worden vervaardigd met daarin de beschrijving van de aanpak, de evaluaties en eindconclusies, die zowel voor intern gebruik als landelijk kan worden uitgedragen.
- De resultaten van de praktijkproef zullen via een eigen georganiseerd symposium worden toegelicht.

6 Projectfasen

6.1 Hoofdopzet

Het project kent zoals zojuist aangegeven een tweetal fasen. In beide fasen is een hoofdstappenplan te onderkennen, namelijk:

1. Het vertalen van de interne resultaten van Bouwtoezicht op Maat naar een extern instrument.
2. Het bespreken van dit externe instrument in de projectgroep en waar nodig bijstellen van het instrument.
3. Het bespreken van het instrument met de externe bureaus die voor de uitvoering en kwaliteitsborging verantwoordelijk zijn.
4. Het gebruik van het instrument in de praktijk met tussentijdse terugkoppelingen.
5. De evaluatie met de marktpartijen (corporaties) en Gemeente Den Haag.

In de volgende paragrafen worden deze stappen per fase verder uitgewerkt.

6.2 Fasering fase 1

In deze fase richt de praktijkproef zich op de maatschappelijke waarden, die voortkomen uit de technische voorschriften: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid. Resultaten van “Bouwtoezicht op Maat” inzake technische aangelegenheden worden zodanig uitgewerkt dat een programma van uitgangspunten ontstaat waarmee de corporaties aan de slag kunnen. Het programma van uitgangspunten bevat het niveau waarop de Bouwbesluittoets moet worden uitgevoerd. Het is het uitgangspunt voor het functioneren van het externe bureau. Tevens worden in het programma uitgangspunten geformuleerd voor de (kwaliteit van de) in te dienen bescheiden en de omgevings- c.q. bouwveiligheid waarmee bij de uitwerking van het plan rekening moet worden gehouden. Hierbij zal expliciet een koppeling worden gelegd met het beleid dat de gemeente op dit terrein heeft geformuleerd. De uitgewerkte plannen van de corporaties worden als aanvraag ingediend en beoordeeld door de gemeente. De gemeente zal de plannen eveneens beoordelen op basis van het programma van uitgangspunten (PvU).

Voor fase 1 betekent dit dat concreet de volgende stappen worden onderscheiden:

- I. Vervaardigen PvU technische beoordeling Bouwbesluit op basis van “Bouwtoezicht op Maat” en BRL5019.
- II. Bespreking PvU in projectgroep en waar nodig aanpassen.
- III. Bespreking PvU door projectgroep met extern bureau.
- IV. Voorbereiding aanvraag voor relevante projecten door corporaties & extern bureau en tussentijdse terugkoppeling aan projectgroep.
- V. Indiening aanvraag door corporaties bij stadsdelen.
- VI. Beoordeling ontvankelijkheid door behandelend projectinspecteur (PI).
- VII. Evaluatie beoordeling ontvankelijkheid door behandelend PI met enkele collega PI’s.
- VIII. Beoordeling technische toetsing door behandelend PI.
- IX. Evaluatie technische beoordeling door behandelend PI met enkele collega PI’s.
- X. Opstellen concept eindrapportage praktijkproef fase 1.
- XI. Bespreken concept eindrapportage praktijkproef fase 1 in projectgroep en vervolgens definitief maken.

6.3 Fasering fase 2

In de rapportages over de calamiteiten in de bouw blijkt vooral dat het procesdeel na de afgifte van de vergunning het meest kritische is. Bescheiden die niet of te laat worden ingediend, het ontbreken van regie en inzicht in samenhang, berekeningen en tekeningen die niet up-to-date zijn en bouwen in afwijking van vergunning zijn voorbeelden die worden genoemd in verschillende rapporten. In de praktijkproef wordt in fase 2 een uitvoeringsplan opgesteld dat aangeeft hoe de corporaties en gemeente met elkaar omgaan tijdens de uitvoering, elkaar op de hoogte houden van afwijkingen, nog nader in te dienen stukken aanleveren en beoordelen, welke handhavinginstrumenten wanneer worden ingezet e.d. Tevens wordt in dit plan ingegaan op de projectorganisatie tijdens de realisatiefase en de opbouw van het projectdossier. Het uitvoeringsplan bevat in wezen de algemene spelregels voor de uitvoeringsfase.

Vervolgens staat de voorbereiding van het daadwerkelijke toezicht op de bouw centraal. Op basis van "Bouwtoezicht op Maat" wordt een programma van uitgangspunten opgesteld voor een toezichtsplan. De corporaties nemen een (gecertificeerd) extern bureau in de hand om dit toezichtsplan verder uit te werken. Daarbij worden tegelijkertijd afspraken gemaakt over bijkomende relevante aspecten als vastleggen bevindingen, terugkoppelmomenten gemeente, inspecties die worden gedaan door de gemeente e.d.. Tijdens de bouw wordt conform het toezichtsplan gewerkt. Echter, net zoals bij de toetsing aan het Bouwbesluit zal de gemeente conform "Bouwtoezicht op Maat" controles uitvoeren om gezamenlijk te kunnen leren en na te gaan waar lacunes ontstaan. Het uitvoerings- en toezichtplan moeten zijn goedgekeurd door de gemeente alvorens met de uitvoerende werkzaamheden wordt begonnen.

Voor fase 2 betekent dit dat concreet de volgende stappen worden onderscheiden:

- I. Vervaardigen PvU uitvoeringsplan op basis van "Bouwtoezicht op Maat" en BRL 5006.
- II. Bespreking PvU uitvoeringsplan in projectgroep en waar nodig aanpassen.
- III. Vervaardigen PvU toezichtsplan op basis van "Bouwtoezicht op Maat" en BRL 5006.
- IV. Bespreking PvU toezichtsplan in projectgroep en waar nodig aanpassen.
- V. Opstellen uitvoerings- en toezichtsplan voor relevante projecten door corporaties en extern bureau en tussentijdse terugkoppeling aan projectgroep.
- VI. Indiening uitvoerings- en toezichtplan bij behandelend stadsdeelinspecteur (SDI).
- VII. Beoordeling uitvoerings- en toezichtsplan door behandelend SDI.
- VIII. Evaluatie beoordeling ontvankelijkheid door behandelend SDI met enkele collega SDI's.
- IX. Samenwerken tijdens uitvoering op basis van uitvoerings- en toezichtsplan.
- X. Per bouwfase evaluatie samenwerking met externe adviesbureaus, marktpartijen (corporaties) en Gemeente Den Haag en daarna rapporteren aan de projectgroep.
- XI. Opstellen concept eindrapportage praktijkproef fase 2 en definitief maken.
- XII. Bespreken concept eindrapportage praktijkproef fase 2 met externe adviesbureaus, marktpartijen (corporaties) en gemeente Den Haag en daarna rapporteren aan de projectgroep en definitief maken.

6.4 Tijdsplanning

Op basis van een eerder plan van aanpak, besproken in maart 2010, zijn de eerste werkzaamheden binnen de praktijkproef reeds uitgevoerd. Het project Middachtenweg is in de praktijkproef gevorderd tot en met stap VII. Er is PvU aanwezig. Deze wordt op basis van de opgedane ervaringen aangepast voor het project Zuigerstraat. Mede op basis hiervan zal de aanvraag worden voorbereid. De aanvraag wordt in de eerste helft van 2011 bij de gemeente ingediend. Ten aanzien van fase 2 is het PvU gereed en wordt gezocht naar een extern bureau. Het project Tinaarloostraat zal in de praktijkproef alleen fase 2 doorlopen. De start van de uitvoering staat gepland voor de eerste helft van 2011. Naast het project Tinaarloostraat zal het project Middachtenweg fase 2 doorlopen. In de bijlage van dit plan van aanpak zit een globale planning van de drie projecten, De proef eindigt eind 2012. Dit is oplevering van Middachtenweg en de Tinaarloostraat. Bij het project Zuigerstraat vindt alleen een toetsing plaats zoals genoemd is onder fase 1,

6.5 Terugkoppelmomenten

De praktijkproef wordt begeleid door een projectgroep. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk. Tijdens het project zal teruggekoppeld worden naar het MT Stadsdelen en de project-/werkgroepen van het project "Bouwtoezicht op Maat".

Terugkoppeling aan het MT Stadsdelen vindt plaats bij:

1. Definitief PvU technische beoordeling Bouwbesluit.
2. Eindrapportage praktijkproef fase 1.
3. Definitief PvU uitvoerings- en toezichtplan.
4. Eindrapportage praktijkproef fase 2.

Terugkoppeling aan de project- / werkgroep "Bouwtoezicht op Maat" vindt plaats bij:

1. Concept en definitief PvU technische beoordeling Bouwbesluit.
2. Evaluatie PI's ontvankelijkheid.
3. Evaluatie PI's technische beoordeling.
4. Eindrapportage praktijkproef fase 1.
5. Concept en definitief PvU uitvoerings- en toezichtplan.
6. Evaluatie per bouwfase (aanloop + onderbouw en bovenbouw + gevel-dak).
7. Eindrapportage praktijkproef fase 2 (na stap: X).

6.6 Evaluatie

De evaluatie heeft betrekking op de vragen die in het vorige hoofdstuk (paragraaf 4.3 en 4.4) zijn gesteld. Gezien de rol en het belang van corporaties en gemeenten en het feit dat sprake is van een opstap naar een 'breder toepasbaarheid' wordt gepleit om de evaluatie door een derde partij te laten uitvoeren en vast te leggen. De centrale vraag die daarbij speelt is wanneer de praktijkproef nu wel of niet geslaagd is. In dit kader zijn de volgende onderdelen SMART gemaakt.

Belangrijke onderdelen c.q. vragen van de evaluatie zijn:

- Leidt het gemeentelijke kader voor de toetsing in één keer tot een ontvankelijke aanvraag? Het gaat dan om specifieke onderdelen van het Biab/ Mor. Er hoeven geen aanvullende gegevens opgevraagd te worden.
- Leidt het gemeentelijke kader voor de toetsing in één keer tot een technisch juist uitgewerkte aanvraag? Er hoeft met andere woorden geen planaanpassing plaats te vinden.
- Leidt de aanpak tot een efficiënter, goedkoper en sneller proces van vergunning en inspectie?
- Leidt het uitvoeringsplan tot het tijdig indienen van gegevens achteraf, het tijdig melden van uitvoering in afwijking van de vergunning, een adequaat projectdossier, een goede communicatie naar de omgeving en een goede projectorganisatie? Er hoeft van gemeentewege geen actie te worden ondernomen om partijen te wijzen op de gemaakte afspraken.
- Zorgt het toezichtsplan voor een adequaat en transparant inspectieniveau waarbij tijdig wordt ingegrepen op onvolkomenheden in de uitvoering en omgevingsveiligheid? De gemeente hoeft geen handhaving toe te passen om uitvoering te controleren of corrigeren en er hoeft van gemeentewege geen actie te worden ondernomen om partijen te wijzen op de gemaakte afspraken.
- Bieden systemen van marktpartijen (voldoende) handvatten voor systeemtoezicht door de gemeente als gewerkt wordt volgens het model van gedelegeerd toezicht?
- Wat kan privaat, wat moet publiek blijven, wat moet privaat blijven en onder welke condities?
- Wat zijn de ravelkanten van de scheidlijn tussen privaat en publiek en hoe kan hier het beste tot afstemming gekomen worden?
- Komen de ervaringen in de praktijkproef overeen met studies over het gedelegeerd toezicht in andere landen?
- Trekken gemeente, corporaties en externe bureaus dezelfde conclusies uit de praktijkproef?

Bij diverse onderdelen wordt nagegaan waar eventueel tekortkomingen voorkomen in relatie tot risicoprofiel en disciplines. Het maakt immers uit op welk onderdeel de PvU's niet of minder goed hebben gefunctioneerd.

7 Projectgroep

7.1 Deelnemers

De praktijkproef zal worden begeleid door een projectgroep waarin vertegenwoordigers van de verschillende deelnemende instanties in zijn vertegenwoordigd. De volgende personen maken onderdeel uit van de projectgroep:

- M. Rekveldt (projectleider gemeente Den Haag en voorzitter)
- F. Fijen (projectleider Bouwtoezicht op Maat gemeente Den Haag)
- J. Engels (Vestia/Ceres projecten)
- P. van den Bout (Staedion)
- A. Pronk (HaagWonen)
- K. Henderson van Ministerie BZK (voor fase 2)

Binnen de gemeente Den Haag zal een werkgroep worden samengesteld met enkele inspecteurs van binnendienst en buitendienst. Dit zijn de behandelende ambtenaren en daarnaast enkele collega's, die functioneren als klankbord.

Over de operationele aspecten vindt het contact zoals gebruikelijk plaats op het projectniveau tussen de behandelend ambtenaren, projectleiders van de corporaties, externe bureaus en andere betrokken instanties. Dit zijn de projectteams. In de projectteams worden bovendien de eerste evaluaties gehouden en eventuele knelpunten besproken waar de marktpartijen/corporaties en gemeente tegen aanlopen.

De belangrijkste taken van de projectgroep zijn het meedenken over en beoordelen van de programma's van uitgangspunten, het bespreken van (tussentijdse) resultaten en het leveren van een bijdrage aan de conclusies van de evaluatie van de praktijkproef. Eventuele knelpunten die niet opgelost worden in de projectteams worden voorgelegd aan de projectgroep en daar besproken. De interne gemeentelijke werkgroep is het platform binnen de gemeente om de projectleiders te ondersteunen en het project vanuit het perspectief van de gemeente te bespreken.

De evaluaties zullen gedaan worden door een onafhankelijk instituut/adviesbureau. J. van der Heijden van de Technische Universiteit Delft wordt hiervoor benaderd.

7.2 Communicatie

De communicatie over de praktijkproef loopt via de projectleider en voorzitter van de projectgroep, M. Rekveldt. Dit geldt zowel voor het beantwoorden van vragen van derden over de praktijkproef als actieve externe communicatie van de praktijkproef. Vragen moeten derhalve altijd aan haar worden doorgespeeld. Zij zal in overleg met de afdeling Communicatie van de gemeente en de andere deelnemers zaken kortsluiten. Het eerste persbericht over de praktijkproef wordt in januari / februari 2011 verwacht. De praktijkproef wordt afgerond eind 2012 middels een eindrapportage.

8 Projectrisico's

De praktijkproef kent een aantal risico's. Deze zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

<i>Risico's</i>	<i>Maatregelen</i>
1. De geselecteerde projecten kennen stagnatie in voorbereiding en in realisatie.	Obstakels kunnen altijd voortkomen in de drie geselecteerde projecten. De problemen worden dan besproken in de werkgroep en projectgroep. Doelstelling is dat de projecten geen onnodige stagnatie krijgen en een gangbare doorlooptijd hebben.
2. Medewerkers hebben onvoldoende tijd om te participeren in de projectgroep.	MT Stadsdelen keurt PvA goed nadat projectgroep het PvA heeft besproken en definitief heeft gemaakt. Indien nodig wordt op bepaalde tijdstippen de samenstelling van de gemeentelijke werkgroep gewijzigd.
3. Lange doorlooptijd van de praktijkproef	Duidelijke afspraken maken als medewerkers om welke reden niet meer kunnen participeren in de praktijkproef. Doelstelling is om de praktijkproef af te ronden eind 2012.
4. Aanpassingen van wet- en regelgeving	Er wordt uitgegaan van de huidige wet- en regelgeving en rapport commissie Dekker op het moment dat de praktijkproef start.
5. Onduidelijkheid over aanpak / interpretatie van het grijze gebied	De corporaties en de Gemeente Den Haag zijn samen leidend in de interpretatie en aanpak van de het grijze gebied van de praktijkproef. De eventuele knelpunten worden besproken in de werk/projectgroepen. De gemeente Den Haag blijft in zijn rol als bevoegd gezag schaduw toetsing/handhaving uitvoeren.

9 Bijlagen

Bij deze versie van plan van aanpak behoren de volgende bijlagen:

- Rapport commissie Dekker.
- BRL5019.
- BRL5006.
- Externe richtlijn toetsing Bouwbesluit versie 0.2.
- Externe richtlijn opstellen uitvoerings- en toezichtsplan versie 0.1.
- Planning van het project.
- Namen en adressen projectorganisatie.