

Jeroen van der Heijden (TU Delft) breekt lans voor privatisering bouwtoezicht

Systemtoezicht kampt nog met aanloopphobbel

Met zijn voorstel om het bouwtoezicht te privatiseren, zwengelt onderzoeker Jeroen van der Heijden van de TU Delft de discussie over het uitbesteden van toezichtstaken opnieuw aan. Ervaringen in Canada en Australië leren dat er voor Nederland op dit gebied nog een wereld te winnen valt. Maar er kleven risico's aan.

Tekst **Simon Blok** en
**Rutger van den
Dikkenberg**
Foto's **Welmer Keesmaat**

Toezicht door private partijen is vooral bij lagere overheden in opkomst, omdat deze niet altijd de expertise en mankracht beschikbaar hebben om specialistische inspecties uit te voeren. Een externe partij zou bovendien minder last hebben van gelaagde verantwoordingsmechanismen, die in de praktijk snel tot bureaucratische rompslomp leiden. De rijksoverheid onderzoekt in het programma Vernieuwing Toezicht naar een andere vorm om de toezichtsdruk te verminderen: grote bedrijven zijn door middel van systeemtoezicht best in staat zelf een deel op zich te nemen.

Jeroen van der Heijden, universitair docent bestuurskunde aan de TU Delft, promoveerde begin 2009 op een onderzoek naar de mogelijkheden van privatisering voor de bouwsector. Zijn Engelstalige proefschrift verscheen onlangs in het Nederlands onder de titel *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*. Uit het onderzoek komt naar voren dat privatisering de efficiëntie verhoogt. Van der Heijden: 'Private partijen zijn beter in staat om zich te specialiseren. Stel, een aannemer krijgt de opdracht om een ziekenhuis te bouwen. Hij kan dan naar een private toezichthouder, die al ruim dertig jaar ervaring heeft, of naar een publieke toezichthouder die kennis en kunde ontbeert, omdat men zich vanwege een gebrek aan personeel niet kan specialiseren. In het merendeel van de Nederlandse gemeenten werken gemiddeld vier tot vijf mensen op de afdeling van het bouwtoezicht. Dan neem je als gemeente generalisten, en niet

specialisten, in dienst. Het is een makkelijke keuze voor de aannemer. Een specialist behaalt een dieper niveau van toetsing. Dat is het grote verschil in effectiviteit.'

Voor Van der Heijden zijn Canada en Australië 'wetenschappelijk interessante landen', en dat niet alleen vanwege de met Nederland vergelijkbare institutionele inrichting, regelgeving en bouwcultuur, maar ook door de regionale vrijheid om invulling te geven aan het toezicht. Van der Heijden: 'Aanvankelijk was er angst. Privaat toezicht werd gezien als een vos die op het kippenhok past. Wat gebeurt er als de bouw wordt stilgelegd door de private toezichthouder en het bouwbedrijf meer geld biedt of naar een andere toezichthouder dreigt te gaan? Na ruim twintig jaar ervaring met privaat toezicht blijkt deze angst grotendeels ongegrond. Belangrijk hierin is de wijze waarop toezicht op de private toezichthouders gehouden wordt.'

Collegiaal toezicht

In Canada deed Van der Heijden 'een wijze les' op: daar wordt niet incidenteel uitgehaald 'met de grote hamer', maar 'veelvuldig zachtjes geprikkeld' met behulp van sociale controle tussen private toezichthouders onderling. 'Dit is te organiseren door ruimte in te bouwen voor collegiaal toezicht,' zegt hij. 'Kwaliteit en vertrouwen zijn belangrijke eigenschappen voor de hele sector. Er is gezocht naar een manier om deze eigenschappen zo belangrijk te maken dat de private toezichthouders ook zelf gaan waken dat niemand over de schreef gaat. In Canada bestaat een



sterke beroepsgroep die verantwoordelijk is voor het toezicht over haar eigen leden. Private toezichthouders krijgen alleen een licentie als zij zich aanmelden bij de beroepsgroep die criteria zoals opleidings- en verzekeringseisen mag stellen aan haar leden en disciplinaire maatregelen mag treffen. De zwaarste straf is uitschrijving, waardoor de toezichthouder zijn licentie en daarmee zijn werk verliest. Er bestaat weliswaar geen formele meldingsplicht, maar de acties van *concullega's* raken ook de eigen belangen waardoor fouten wel degelijk worden gemeld.' Het Canadese systeem is volgens Van der Heijden slim opgezet, omdat de individuele belangen van de private toezichthouders overeenkomen met de beroepsgroep als geheel. 'Dit alles versterkt de betrouwbaarheid van het systeem.'

De angst om een deel van het toezicht in handen van een beroepsgroep te leggen, is volgens Van der Heijden ongegrond. 'Dat zie je ook bij de APK-keuringen. Die staan weliswaar onder controle van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, maar belangrijker voor het vertrouwen in de kwaliteit van keuringen door garagebedrijven lijkt in dit geval aansluiting bij de Bovag. Die is in de loop der jaren uitgegroeid tot een breed geaccepteerd kwaliteitskeurmerk. Bedrijven die zich bij deze brancheorganisatie willen aansluiten, moeten voldoen aan kwaliteitseisen die regulier worden gecontroleerd. Het is een mooi voorbeeld van zachtjes prikkelen, waardoor bedrijven het gevoel hebben dat ze goed werk moeten afleveren.'

'Dat vierogenprincipe kan absoluut een meerwaarde hebben,' erkent ook Patrick Meijers, account-

manager bij InterConcept, een adviesbureau dat zich op het gebied van omgevingsrecht bezighoudt met zowel vergunningverlening als toezicht, als hem gevraagd wordt naar het belang van certificering. Maar risico's ziet hij ook: 'We kennen al certificeringssystemen, maar je ziet soms dat certificaten door allerlei redenen niet de gewenste kwaliteit hebben. Met goede afspraken tussen uitvoerder en opdrachtgever kom je er vaak ook.'

Volgens Meijers biedt een commerciële partij grote schaalvoordelen, waar het gaat om kennis en efficiëntie. 'Als commercieel bedrijf kan je makkelijker investeren in kennis dan een overheids-

'Systeemtoezicht wordt een ritueel van verificatie'

organisatie. Dat heeft te maken met procedures, overheidsorganisaties kunnen minder efficiënt reageren op nieuwe wet- en regelgeving.' Onderzoeker Van der Heijden ziet dat ook. 'Private partijen zijn flexibel,' stelt hij. 'Als iemand haast heeft, willen ze best langer doorwerken, mits er meer wordt betaald. De overheid kan geen voorrang verlenen en handelt chronologisch op basis van moment van indiening. Uit de gesprekken voor mijn onderzoek bleek dat private partijen betere service verlenen en klantvriendelijker zijn.'

Onafhankelijkheid

Hoogleraar interim-management Leo Witvliet, verbonden aan Nyenrode, zet vraagtekens bij de onafhankelijkheid van private partijen. Het gevaar bestaat

dat de onafhankelijke positie teniet wordt gedaan door economische afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever. 'Want dan is het een economische relatie en gaat het om de centen, terwijl het moet gaan om inhoudelijke criteria,' zegt hij. 'De basisvraag is welke competenties je een externe toedicht die een intern iemand niet zou hebben,' stelt Witvliet. Uitbesteden van werk aan een extern bureau kan te maken hebben met kwesties van onafhankelijkheid. Witvliet: 'Elke organisatie kent bepaalde stiltegebieden, onderwerpen waar niet over gesproken wordt. Een buitenstaander kan die dingen bespreekbaar maken.'

Om een onafhankelijke positie te waarborgen, werkt een bedrijf als dat van Meijers alleen voor de overheid – gemeenten, provincies en op rijksniveau onder meer de Rijksgebouwendienst. De bedrijfstak die zich bezighoudt met vergunningverlening is gescheiden van die van de handhaving ervan; het kan voorkomen dat een overheid InterConcept inhuurt voor beide taken. 'Het zijn twee strikt gescheiden componenten, de bakker keurt zijn eigen brood ook niet. Bij een gemeente werkt het ook zo, onze werkzaamheden zijn eigenlijk hetzelfde.' Daarbij geeft het 'kleine wereldje' zelf een belangrijke impuls voor kwaliteit: schiet een externe toezichthouder tekort, dan kan bij een volgende opdracht naar een ander bedrijf worden omgekeken.

'Er blijft altijd een essentieel aspect van traditioneel toezicht over'

Dan is er nog het juridische aspect. Begin deze eeuw liet de directie Juridische Zaken (DJZ) van Vrom in een interne nieuwsbrief weten dat alhoewel de inhuur van derden voor toezicht om redenen van flexibiliteit 'praktisch' kan zijn, er wel 'terughoudend mee om dient te worden gesprongen'. Verwijzend naar Kamerdebatten over de Algemene wet bestuursrecht (Awb), stelde de directie in haar orgaan *DJZNieuws*: 'Als algemene regel geldt dat naarmate de voorschriften waarop moet worden toegezien van groter maatschappelijk belang zijn, "particulier toezicht" minder in aanmerking komt.' Die notitie is nog altijd actueel, aldus Witvliet.

Het uitbesteden van toezichttaken aan derde partijen wordt vooral bij lagere overheden als antwoord op vraagstukken als lastenvermindering en kennistekort gebruikt. De rijksoverheid zoekt een andere oplossing. Programma's als Vernieuwing Toezicht zien meer heil in systeemtoezicht, waarbij vooral grote bedrijven zelf controletaken uitvoeren en een inspecteur vervolgens naloop of die taken juist zijn uitgevoerd. Van der Heijden is kritisch. 'Het zegt niet zoveel, omdat een inhoudelijke toets ontbreekt. Systeemtoezicht wordt een ritueel van verificatie, terwijl het de bedoeling is om de rotte appel uit de mand te halen en de missers boven tafel te krijgen.' Systeemtoezicht alleen is daarbij niet de oplossing, zegt Van der Heijden, verwijzend naar het Canadese

systeem, waarin beroepsgroepen zichzelf onder de loep nemen.

Martin de Bree, directeur van adviesbureau Next Step Management, kan zich niet geheel vinden in de kritiek van Van der Heijden. Hij schreef in opdracht van de Vrom-inspectie namens het programma Vernieuwing Toezicht het rapport *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid*. 'Ik verbaas me erover dat wetenschappers de neiging hebben om zich ongenueanceerd vóór of juist tegen systeemtoezicht uit te spreken. Systeemtoezicht wordt vaak afgedaan als het afvinken van een controlelijstje, maar het kan nooit alleen in zuivere vorm bestaan, omdat je ook de resultaten moet controleren. Er blijft altijd een essentieel aspect van traditioneel toezicht over.' En bovendien, zo stelt De Bree, 'systeemtoezicht is alleen in bepaalde gevallen zinvol.'

Elk bedrijf maakt gebruik van een management-systeem, in de eerste plaats om de bedrijfsvoering te optimaliseren, zegt De Bree. 'De naleving van wettelijke eisen, inclusief vergunningsvoorschriften, is niet altijd opgenomen in dit systeem.' Als dat wel het geval is, kan men spreken van een *compliance management* of CM-systeem, een intern beheersingssysteem om onrechtmatig handelen binnen de organisatie te voorkomen. Hij ontwikkelde een meetinstrument om te achterhalen in hoeverre de naleving van wettelijke eisen is ingebouwd in een bestaand managementsysteem. 'Als dat niet het geval is, kan door de toevoeging van procedures, protocollen en taakbeschrijvingen van functionarissen de naleving van wettelijke eisen structureel worden verbeterd. Systeemtoezicht heeft alleen zin als het gericht wordt toegepast op bedrijven die een dergelijk CM-systeem hebben. We hebben becijferd dat ruwweg zo'n vijfhonderd bedrijven in Nederland in potentie geschikt zijn voor systeemtoezicht, uitgaande van milieu- en veiligheidsregels.'

Uitgebreide zelfcontrole vraagt wel om een andere benadering vanuit de toezichthouder, zegt De Bree. 'Bedrijven voelen zich kwetsbaar omdat zij hun vuile was op tafel leggen. Als ze dit actief doen en ook de problemen oplossen en zorgen dat herhaling wordt voorkomen, moet de overheid niet direct strafmaatregelen nemen, maar participerende bedrijven de ruimte geven om zelf hun problemen op te lossen.'

Lastenreductie

Kees Huizinga is namens de Vrom-inspectie als projectleider Systeemgericht toezicht Chemie en Afval bij Vernieuwing Toezicht (VT) betrokken bij een aantal pilots met systeemtoezicht. Die moeten op den duur leiden tot een administratieve lastenreductie van 25 procent en een verbetering van de kwaliteit van het toezicht, zoals is vastgelegd in VT. 'Systeemtoezicht is heel erg aan het opkomen, en er zijn al activiteiten waarbij vormen van systeemtoezicht waren, zonder dat het zo heette, zoals bij nucleaire installaties in Nederland. Als er iets belangrijk is om toezicht op te houden, dan is dat het wel.' Het verschil met de klassieke vorm van toezicht, waarbij een

inspecteur uit de honderden voorschriften waar een concern zich aan moet houden, er enkele uitpikt om de controleren, is dat samen met het bedrijf een risicoanalyse wordt gemaakt. 'Je kijkt veel minder naar of het bedrijf aan alle individuele voorschriften voldoet, maar meer naar hoe de naleving van wet- en regelgeving is georganiseerd. Als dat goed is geregeld, krijg je een bredere en diepere kijk in het bedrijf en kan je de controle sneller uitvoeren en vooral beter richten op de belangrijkste risico's.'

Het programma Vernieuwing Toezicht gaat uit van de wensen van de 'klant', het bedrijfsleven. 'Toezichthouders trekken nu een eigen lijn, maar bedrijven hebben zelf al behoorlijk veel georganiseerd als het gaat om naleving. Dat zou veel meer het startpunt voor toezicht moeten zijn. Het gaat om de grootste risico's, en grote bedrijven weten heel goed waar die liggen.' Belangrijk uitgangspunt daarbij is de gedachte dat bij de grote risico's op het gebied van veiligheid en milieu het belang van de inspecteur – en dus de samenleving – hetzelfde is als dat van bedrijven. Gaat het mis, zegt Huizinga, dan is het ook nog eens een fikse smet op de reputatie. 'Een zware plof bij een chemisch bedrijf is ook voor het imago afschuwelijk.'

Alhoewel het systeemtoezicht – overigens spreekt Huizinga liever van systeemgericht toezicht omdat niet alleen de procedures worden nagekeken, maar er ook nog wel klassieke inspecties plaatsvinden – gericht is op verlaging van de lastendruk, is daar in de pilots nog niet veel van te merken. Omdat daar de oude en nieuwe manier van werken door elkaar lopen, is er sprake van een 'aanloophobbel', erkent Huizinga. 'Je kan niet van de ene op de andere dag over op het nieuwe systeem. Maar ik zie de lastenvermindering zeker wel in het verschiep liggen.' Voor grootbedrijven is het dé oplossing, zegt hij. Maar bij kleine bedrijven moet je er voorzichtig mee blijven, omdat zij vaak niet de capaciteit hebben om hun management aan de nieuwe eisen aan te passen. 'Je moet je realiseren dat het niet voor alle bedrijven geschikt is.' Van der Heijden onderstreept dit 'toezicht op maat'. 'In plaats van één generiek systeem van toezicht te introduceren, lijkt het raadzamer te kijken welke toezichtverantwoordelijkheid door welke partij gedragen kan worden,' aldus Van der Heijden. 'Daarnaast moeten we ons realiseren dat hét optimale model niet bestaat. Er zal altijd een uitruil blijven bestaan tussen efficiëntie, effectiviteit en betrouwbaarheid.'

Voor de rijksinspecties, maar ook de provinciale, is systeemgericht toezicht voor grote bedrijven de oplossing voor de toekomst. Huizinga ziet ook dat het bedrijfsleven kritisch is op het uitbesteden van toezicht aan particuliere bureaus. 'Zij hebben ook weer hun eigen systematiek.' Maar voor gemeenten ligt het toezicht 'gefragmenteerder.' De uitvoeringdiensten, waarmee gemeenten in 25 tot 30 regio's samen met provincies zouden werken aan toezichttaken om zo de krachten te bundelen, zou een belangrijke oplossing zijn. Maar de behandeling daarvan in de Eerste Kamer is controversieel verklaard.♦

