



VRM-model voor handhaving bouwregelgeving blijkt weerbarstige materie

RUDOLF DUKKER

Freelance journalist

Per 1 januari 2005 zullen gemeentebestuurders op papier moeten gaan zetten hoe zij het toezicht op de bouwregelgeving gaan invullen. Eind vorig jaar bestond nog geen duidelijkheid over de resultaten van de eerste pilot die eind september vorig jaar afgerond had moeten zijn. Maar het maken van een handhavingsbeleidsplan blijkt lastiger dan voorzien. Van de drie deelnemende gemeenten, Delft, Renkum en Obdam is de grootste, Delft, danig achterop geraakt.

De afgelopen 10 jaar is een aantal keren vastgesteld dat er grote achterstanden zijn in het verstrekken van gebruiksvergunningen en dat controle en handhaving te wensen overlaten. We wisten het dus.'

Commissie-Alders

Waar de pijn zit, is duidelijk. Het formuleren van het handhavingsbeleid dwingt gemeenten keuzes te maken voor het inzetten van middelen. Dus ook aan te geven waarom zij aan bepaalde taken lage prioriteit toekennen. Wie enigszins op de hoogte is van de status-quo op de gemeentelijke afdelingen Bouw- en woningtoezicht weet tot welke conclusie deze exercitie leidt: er zullen meer middelen ingezet moeten worden. Geen aangename bevinding in tijden van bezuinigingen.

Delft heeft gekozen voor een *bottom-up*-benadering, waarbij de bestuurders zich vooralsnog op afstand houden en de uitvoerenden zelf moeten komen tot voorstellen voor de gevraagde prioriteitstelling. Dat betekent onder meer, dat zij direct worden geconfronteerd met de impact hiervan voor hun eigen werk, en dat blijkt de veranderingsweerstand in eerste instantie flink aan te wakkeren.

Dat er iets moet gebeuren, is ook duidelijk. Achtereenvolgende onderzoekscommissies kwamen na de zoveelste ramp onveranderlijk tot dezelfde conclusies. 'De afgelopen 10 jaar is een aantal keren vastgesteld dat er grote achterstanden zijn in het verstrekken van gebruiksvergunningen en dat controle en handhaving te wensen overlaten. We wisten het dus.' (Commissie Alders).

Op de vraag of Nederland nu – drie jaar na de ramp in Volendam – veiliger is geworden, antwoordt Patricia Palmen zonder aarzelen met een hartgrondig: 'Nee!' Zij is projectsecretaris uitvoering van het (inmiddels afgeronde) actieprogramma handhaving bouwregelgeving. Een functie die bij VROM op projectbasis wordt vervuld. 'Rampen houden het thema handhaving op de politieke agenda.' Het is de enige ongezoete opmerking die zij

zich laat ontvallen in een overigens wervende voorstelling van het enthousiasme waarmee gemeenten zich op het maken van handhavingsbeleidsplannen zouden hebben gestort.

'Niet door een pot met geld te geven. Dat is te gemakkelijk. Ze dóén het zelf. Met onze handvatten. En dat werkt heel goed. Gemeenten en medewerkers zijn ontzettend professioneel en enthousiast, ik kan niet anders zeggen. Het is een heel plezierige manier van werken. Je stroopt je mouwen op en je gaat concreet wat doen. Ik vind het heel goed bij het nieuwe beleid passen.'

Kijk eerst waar gemeenten zelf mee komen, is de nieuwe lijn. Al is het alleen maar om te voorkomen dat gemeenten hun gat tegen de krib zetten en reageren met 'daar heb je VROM weer die ons komt vertellen wat we moeten doen'. Na een evaluatie van de resultaten, wordt echter wellicht alsnog voorgeschreven wat er precies in een handhavingsbeleidsplan, moet staan. Nu volstaat VROM met het aanbieden van een stappenplan, aan de hand waarvan de gemeenten in staat worden geacht hun eigen, op maat gesneden handhavingsbeleidsplan te maken. Een model, om binnen het totale takenpakket prioriteiten te kunnen stellen, maakt daarvan deel uit.

Uit drie pilots moet blijken of dit werkelijk zo is. De resultaten van de eerste ronde laten op zich wachten. De gemeenten Obdam en Renkum zijn positief gestemd. Burgemeester A. van Beelen van Obdam noemt het pilotproject 'een buitenkans om goed beleid te ontwikkelen' (www.handhavingsbeleid.nl). Op zijn beurt scoort VROM in de kleine Westfriese gemeente (8.000 inwoners) een belangrijk punt met de beschikbaarstelling door de raad van extra formatie en middelen. Obdam is voor de 133 ge-

meenten met minder dan 12.000 inwoners een mooie case.

Delft is een heel ander verhaal. 'We hebben ontzettend geworsteld met het door VROM gepresenteerde model, waarmee we zogenaamd zo makkelijk uit de voeten konden', doet Carel Prins, projectleider professionalisering handhaving van de gemeente Delft, verslag van de tweedaagse workshop met beleidsmedewerkers van VROM. 'Het punt is – laten we daar heel eerlijk over zijn' – zet Prins aan voor een ferme uithaal, 'wij hebben mensen aan tafel zitten die weten waar ze het over hebben. Niemand van ons herkende zich in de uitkomsten van het model. Waar zijn we mee bezig, vroegen we ons af.'

Als je de handhaving van de prioriteiten, zoals die uit de matrix van VROM te voorschijn komen één op één vertaalt, dan kan iedere gemeente zijn capaciteit vertwee- tot -drievoudigen. Dat zal niet gebeuren, want tussen regelgeving en handhaving zit het filter van het gemeentelijk bestuur. Het bestuur zal zeggen 'dat is te gek voor woorden, waar halen wij de centen vandaan?' 'We hebben al meer dan 100 jaar de Woningwet', vervolgt Prins, 'en in die wet wordt van alles geëist van bouwen woningtoezicht. Dat is vele jaren niet waargemaakt. Iedere gemeente vult dat zelf naar eer en geweten in. Ik begrijp de neiging van VROM om dat te willen harmoniseren, maar zo kort door de bocht lukt dat niet.'

'We hebben hier in Delft 600 bouwvergunningen per jaar', nuanceert sectorhoofd bouw- en milieutoezicht, ing. Gert-Jan van Leeuwen, het capaciteitsprobleem. 'Dus ook 600 werken in uitvoering, grote en kleine. We hebben vijf inspecteurs in de buitendienst die dus gemiddeld 120 werken onder

hun hoede hebben. Aan elk werk zit, zoals VROM graag wil, een stuk administratieve follow up. Een deel van hun tijd zitten die mensen noodzakelijkerwijs binnen. Als je dan van mening bent dat wij de rol van het dagelijks toezicht zouden kunnen overnemen, dan heb je een legioen mensen extra nodig. Dat wil ons bestuur niet. Dat wil de burger ook niet, die er via leges of anderszins de rekening voor zou moeten betalen.'

Wat de opstelling van VROM nog verwarrender maakt, is dat de beleidsdirecties en de inspecties met twee verschillende monden spreken. De uitvoering van het actieprogramma handhaving bouwregelgeving hoort bij beleid en 'die zijn wat soepeler dan de inspectie', heeft Prins ondervonden. 'De inspectie blijft daarentegen een integrale toetsing eisen van alle 2500 puntjes in het Bouwbesluit. In de praktijk absoluut onmogelijk', zegt Prins met stemverheffing.

'We hebben eind 2002 de VROM-inspectie op bezoek gehad', vult collega ing. Gert-Jan van Leeuwen aan. 'Dan komen er kritische noten boven, onder meer over de ontvankelijkheid. Ik weet dat BWT af en toe dingen laat passeren die niet helemaal volgens het boekje zijn, maar wel klantgericht. Er bestaat een spanningsveld tussen 100 procent handhaving en 100 procent klantgericht bezig zijn. "Jullie moeten wel klantgericht werken", krijgen we regelmatig van het bestuur te horen. Waar ligt de grens?'

Carel Prins signaleert een belangen tegenstelling in het voorschrijven van regels door de rijksoverheid en de uitvoering door lokale overheden. 'Op landelijk niveau zag je jarenlang een sterke neiging om politiek te scoren met nieuwe regelgeving, terwijl de handhaving van die nieuwe regels op



'We hebben hier in Delft 600 bouwvergunningen per jaar', nuanceert sectorhoofd bouw- en milieutoezicht, ing. Gert-Jan van Leeuwen, het capaciteitsprobleem'

lokaal niveau in het geheel niet politiek interessant was. Want waar schuurt het 't meest bij handhaving? In de relatie tussen het ambtelijk apparaat dat binnen zijn mandaat aan de gang gaat en het bestuur dat om beleidsoverwegingen een andere uitleg geeft. Daar stranden de meeste handhavingsacties.'

'Delft afficheert zich graag als kennisstad, maar er wordt ook wel eens gekscherend over kennissenstad gesproken', voegt Van Leeuwen er lachend aan toe, 'al is dit geen uniek Delfts verschijnsel.'

In een vraaggesprek van een uur komen meer praktische knelpunten ter sprake dan een heel blad kan vullen. Er is het probleem van de bouwkundige beperkingen van horecagelegenheden in de historische binnenstad. 'Gebouwen hebben niet de vereiste plafondhoogte, maar daarom ga je de vestiging van een horecabedrijf toch niet weigeren?', geeft Prins een typisch Delfts voorbeeld.

De tijdsdruk bij de vergunningverlening, ook zo'n onderwerp van per-

manente zorg. 'Omdat hiervoor bepaalde termijnen gelden, is de druk soms zo groot dat de collega's van de buitendienst te hulp moeten schieten. Wat zeggen die buitenmannen dan? Als wij op een grote bouwput ons gezicht niet laten zien, moeten we de volgende keer eerst een stuk terrein terug veroveren. Onze geloofwaardigheid is in het geding. Als wij een aantal cruciale momenten in het bouwproces hebben gemist, wat hebben wij dan nog te zeuren over eventueel later voorkomende kleinigheden?'

In hoeveel gevallen voert de architect nog de directie?', snijdt Prins een hieraan gerelateerde kwestie aan. 'Dat komt vrijwel niet meer voor. Opdrachtgevers zullen aanvoeren dat het dagelijks toezicht gecertificeerd wordt uitgevoerd. Dan is het dossier wel in orde, maar de realiteit is dat het anders gebouwd wordt. Kijk maar naar de neergestorte balkons in Maastricht. De papieren klopten.'

In dergelijke gevallen wordt de

'Nederland is na Volendam, Enschede, Tiel en Maastricht niet veiliger geworden'

schuld heel snel bij de gemeente gezocht', constateert Gert-Jan van Leeuwen. 'BWT heeft gefaald, stond in de kranten. Waar het BWT nalatig in is geweest', verduidelijkt Van Leeuwen, 'is dat er te weinig was vastgelegd. De indruk wordt gewekt: als dat wel in orde was geweest, zou er niks gebeurd zijn. Helaas is dat een illusie.'

'Als je ziet over hoeveel actoren het proces van de bouw verspreid is', vervolgt Prins, 'hoe wil je dat ooit in de klauw krijgen? En dan heb ik het niet over de papieren controle, want dat lukt. Als VROM tegen ons zegt: "Ga je dossiers goed bijhouden", is dat geen probleem. Maar zijn we dan nog wel met het goede onderwerp bezig, of moeten we de bouw beter in de gaten houden?'

Bij het bepalen van risico's verschillen VROM en Delft van mening, zo bleek bij het inhalen van de achterstand in de gebruiksvergunningen. 'We moesten ons van VROM vooral richten op de kwetsbare groepen, kinderopvang bijvoorbeeld', vertelt Prins. 'Want, levensgevaarlijk al die brandgevaarlijke toestanden. Maar als je aan de brandweer vraagt waar vallen de meeste doden bij branden?' Niet bij de instellingen die het Rijk noemt, nee, in woningen. En daar heb je niet eens een gebruiksvergunning voor nodig. Het klinkt heel sympathiek wat het Rijk zegt, maar het is dus niet raak.

We besteden in Nederland momenteel heel veel aandacht aan het verlenen van gebruiksvergunningen. We zijn bezig het op papier allemaal prachtig te regelen, maar houdt men zich daar in de praktijk aan? Wat véél belangrijker is, is dat je controleert of de voorgeschreven veiligheidsmaatregelen ook in stand worden gehouden.'

Ook Prins durft de stelling aan dat Nederland na 'Volendam', 'Enschede',

'Tiel' en 'Maastricht' niet veiliger is geworden. 'Na een ramp is iedereen in rep en roer. En vervolgens zakt het weg. Het risico is niet voelbaar, zichtbaar, tastbaar, tot zich een volgende ramp voordoet. Veiligheid moet tussen "de oren" zitten. Daar zou in communicatiecampagnes voortdurend op gehamerd moeten worden. *Frappez toujours*, óók al is er in 100 jaar geen ramp meer gebeurd.'

Delft had gehoopt met de deelname aan de pilot een begin te maken met het dichten van de kloof tussen 'Den Haag' en de uitvoerende gemeenten. De pilot en ook de subsidie van VROM voor het project 'Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen' (CKB) – zeg maar: het toetsingsprotocol – laten zien dat er in 'Den Haag' meer aandacht is gekomen voor de uitvoerbaarheid van de regelgeving door gemeenten. Het in de pilot aangereikte model leverde echter in de Delftse setting nu niet meteen een pasklaar resultaat op. Dat wijten Prins en Van Leeuwen aan het model zelf, maar ook aan interne oorzaken. Dat Obdam en Renkum er wel mee uit de voeten kunnen, kan ook iets zeggen over de schaalverschillen en over de rol van de bestuurders daar. Doordat die zich in Delft op afstand hebben gehouden, duurde het langer voordat knopen werden doorgehakt en kreeg veranderingsweerstand bij de uitvoerenden meer kans. Maar Van Leeuwen is er van overtuigd, dat de vertraagde Delftse uitkomsten hierdoor wel meer zijn geïncorporeerd: 'De weerstand is met argumenten overwonnen, zonder een bestuurlijk mes op de keel. Het model heeft veel vragen opgeroepen. Maar ook al voldeed het daarmee niet aan de verwachtingen van VROM en van ons, die vragen en discussie waren wel nodig om tot de beoogde prioriteitstelling te komen. Zover zijn we nu inmiddels.'

Bouw- en wo

Mede als gevolg van een aantal rampen dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, is handhaving van de bouwregelgeving een prominent onderwerp geworden. Inspectierapporten over bouwhandhaving bij gemeenten tonen veel knelpunten aan. Er blijkt een duidelijke noodzaak voor meer professionalisering van het bouw- en woningtoezicht. Ook het Ministerie van VROM neemt hierin uiteraard zijn verantwoordelijkheid.

WILLEMEN EIKELBOOM
Ministerie VROM - DG Wonen

Woningtoezicht nader beschouwd

Begin dit jaar is een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd waarin onder meer de verplichting voor B&W is opgenomen een handhavingsbeleid voor de bouwregelgeving vast te stellen. Deze wetswijziging treedt, naar verwachting, per 1 januari 2005 in werking. Daarna hebben gemeenten nog één jaar de tijd om aan deze verplichting te voldoen. Om gemeenten een mogelijk handvat te bieden bij het opstellen van dit handhavingsbeleid, ontwikkelt het Ministerie van VROM een handreiking. Negen gemeenten 'testen' het concept van deze handreiking alvast uit.

De bouwregelgeving heeft als doel een minimumkwaliteit van de gebouwde omgeving te waarborgen. De belangrijkste opgave op dit terrein ligt in de eerstkomende jaren op het bereiken van voldoende gewaarborgde kwaliteit van toezicht en handhaving door gemeenten. Immers, het stellen van regels heeft geen zin als de naleving en de handhaving daarvan onvoldoende is. Handhaving is immers een belangrijk instrument om de naleving te bevorderen.

De verplichting om jaarlijks handhavingsbeleid voor de bouwregelgeving op te stellen, vloeit voort uit het kabinetsstandpunt inzake de tragische nieuwojaarsbrand in Volendam. In het handhavingsbeleid moet worden vastgelegd op welke wijze de gemeente de handhavingstaken op het terrein van de bouwregelgeving uitvoert. Daarnaast worden burgemeester en wethouders verplicht jaarlijks verslag uit te brengen aan de gemeenteraad over de uitvoering van het handhavingsbeleid. Zo krijgt handhaving een volwaardige plaats op de lokale politieke agenda. Het handhavingsbeleid en de jaarlijkse verslaglegging daarover zullen voor gemeenten bovendien een prikkel zijn deze taak meer gestructureerd en geïntegreerd te organiseren.

Onder de noemer *servicegericht werken* wil VROM samen met gemeenten instrumenten ontwikkelen om de vergunningverlening, handhaving en dienstverlening op het gebied van de bouwregelgeving te verbeteren. De pilot *handhavingsbeleid* is een van de onderdelen van dit project. In drie ron-

des worden in totaal negen gemeenten begeleid bij het formuleren van het handhavingsbeleid bouwregelgeving. Dit beleid wordt opgesteld aan de hand van de (concept-)VROM-*handreiking handhavingsbeleid*. Deze handreiking is gebaseerd op het risicomodel dat *Handhaven op niveau* van het Ministerie van Justitie voor de handhaving op de diverse terreinen hanteert. VROM heeft een procesmatige rol bij het formuleren van dit handhavingsbeleid; de inhoud, kennis en het daadwerkelijk opstellen van het handhavingsbeleidsplan doet de gemeente geheel zelf.

Enerzijds zullen de negen deelnemende gemeenten hun handhavingsbeleid voor de bouwregelgeving ruim voor 1 januari 2006 op orde hebben, anderzijds helpen de ervaringen van deze gemeenten VROM om de zogenoemde handreiking te optimaliseren. De definitieve handreiking zal in het voorjaar gereed zijn. Daarnaast worden met deze pilot ook negen praktijkvoorbeelden gecreëerd. Andere gemeenten kunnen hiervan de vruchten plukken.

Kern van de pilot: prioriteiten stellen

Het moge duidelijk zijn dat gemeenten prioriteiten moeten stellen ten aanzien van toezicht en handhaving. Waar controleert de gemeente actief op en waar minder op? Deze prioriteiten zijn echter vaak nog niet duidelijk. Iedere gemeentespecifieke situatie vraagt een eigen beleidskader. Door deze vast te leggen in het handhavingsbeleid, komt er meer transparantie op dit gebied in de werkwijze van de gemeente. Dit aspect staat in de pilots derhalve centraal.

Ook de VROM-Inspectie ervaart dat veel gemeenten niet kunnen aangeven welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van de handhaving. Momenteel zijn het veelal de individuele afwegingen van de toezichthouder waarop wel of niet wordt gecontroleerd. Maar dit zouden politieke afwegingen moeten zijn, en derhalve op politiek niveau behoren te liggen. Met het opstellen van een handhavingsbeleid maakt de

gemeente duidelijk welke lokale risico's men onderkent en hoe in deze te handelen. Zo krijgt de gemeenteraad een controle-instrument in handen, terwijl de VROM-Inspectie kan controleren of het geformuleerde handhavingsbeleid in de praktijk dienovereenkomstig wordt uitgevoerd.

Het enthousiasme voor deelname aan de pilot *Handhavingsbeleid* was groter dan het aantal voorziene deelnemers. In veel gemeenten bleek reeds een interne (bestuurlijke, danwel vanuit het management) opdracht te liggen voor het opstellen van een handhavingsbeleid.

De negen gemeenten worden procesmatig door VROM ondersteund. In juni 2003 zijn de gemeenten Renkum, Obdam en Delft begonnen met het formuleren van hun handhavingsbeleid. Renkum en Obdam hebben hun beleidsplan overigens ambtelijk al gereed, zij wachten evenwel op definitieve vaststelling door de gemeenteraad. Groningen, Apeldoorn en Woensdrecht zijn jl. december begonnen. Deze maand voegden Etten-Leur, Wassenaar en Eemnes zich bij de groep.

Het maken van een risico-analyse is niet eenvoudig, maar kan verhelderend en transparant werken om te komen tot een prioriteitstelling. Het met de pilot beproefde model is een mogelijk hulpmiddel daarbij.

Ook de omslag naar een andere, systematischere wijze van handhaving zal voor veel gemeenten nog de nodige energie kosten. Maar de wens om verder te professionaliseren wordt door een ieder onderkend.

Bouw- en woningtoezicht is in beweging! Meer informatie:

www.vrom.nl/servicegerichtwerken