

De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht¹

(Samenvatting van: Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations)

Dr. ir. Jeroen van der Heijden

Ter inleiding

De beelden die op het journaal en in de krant verschenen waren on-Nederlands. Maar toch. Gele kentekenplaten op uitgebrande auto's, oranje vlaggetjes tussen het puin van ingestorte huizen. Jongeren met verbrande ledematen in een decor van houten trapgevels, dat normaal dient als achtergrond voor foto's van toeristen in klederdracht. Een weggeslagen gevel van een nieuwbouwcomplex waarachter het typisch Nederlandse interieur van een wat ouder echtpaar te bespeuren is. Rijen mensen, uit hun woning gehaald, met niets meer dan een paar dierbare bezittingen die ze in allerhaast nog konden meenemen: een paar foto's, wat belangrijke papieren, een klok die al generaties in de familie is. Het zijn sterke beelden. Beelden van de vuurwerkkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, het balkondrama in Maastricht, en de ontruiming van het Bos en Lommerplein in Amsterdam. Beelden die voor veel mensen duidelijk maakt dat er iets niet in orde is met de kwaliteit en veiligheid van de gebouwde omgeving. En dit zijn slechts vier voorbeelden uit van een reeks van bouwgerelateerde incidenten.

Met het plaatsvinden van deze reeks van bouwgerelateerde incidenten is de handhaving van bouwregelgeving in Nederland hoog op de publieke en politieke agenda komen te staan. Uit verschillende onderzoeken (Commissie Alders, 2001, VROM, 2002a, VROM, 2002b, VROM, 2003a, VROM, 2003b, VROM, 2004, BZK, 2002, Gemengde Commissie Gevaarlijke Stoffen/Risicobeleid, 2005, Commissie Oosting, 2001, OVV, 2006) blijkt ondermaatse controle op de naleving van regels door verschillende overheden, tekortschieten van deze overheden bij de verstrekking van vergunningen en te weinig scheiding van verantwoordelijkheden tussen verschillende overheden, maar ook te weinig scheiding van verantwoordelijkheden binnen het takenpakket van gemeenten. Uit de onderzoeken wordt geconcludeerd, dat de overheid strikter moet gaan toezien op de handhaving van regelgeving. Daarnaast wordt geconcludeerd, dat een duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden in de verdeling van verantwoordelijkheden. Opgemerkt wordt, dat de geconstateerde gebreken zich voornamelijk voordoen bij gemeenten.

Ook worden mogelijke oplossingen aangedragen. Deels worden deze gezocht in het stroomlijnen van de vergunning- en handhavingprocedures van gemeenten, tweedelijns toezicht op gemeenten door een speciale afdeling van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), en in de introductie van private partijen in de handhavingsprocedures. Dit laatste in de vorm van gecertificeerde private partijen die bouwvergunningsaanvragen mogen toetsen aan wettelijke regelgeving, het Bouwbesluit. Onder deze vorm is er sprake van een hybride vorm van handhaving: private partijen voeren plantoetsing uit, publieke partijen (gemeentelijke afdelingen Bouw en Woningtoezicht) verstrekken de bouwvergunning en houden toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden. Mijn proefschrift richt zich op het betrekken van private en publieke partijen in handhaving van publieke regelgeving en 'hybridisering' van bestuurmodellen.

¹ Een publieksversie van het proefschrift (waar dit de Nederlandstalige samenvatting is) is verkrijgbaar bij the Instituut voor Bouwrecht via deze link: <http://www.ibr.nl/publicaties/bouwrecht-monografieen/de-voor-en-nadelen-van-privatisering-van-het-bouwtoezicht/>

Doel, probleemstelling en vraagstelling

Het betrekken van private partijen in de handhaving van publieke bouwregelgeving is geen typisch Nederlands verschijnsel. Daarnaast is het betrekken van private partijen in handhaving- en bestuursprocessen niet typisch voor bouwregelgeving. Internationaal in intersectoraal zijn veel voorbeelden te vinden van soortgelijke 'privatisering' als antwoord op het 'falen van de overheid'. Hierbij moet opgemerkt worden dat het betrekken van private partijen de gemeenschappelijke deler is. De wijze waarop private partijen betrokken worden, verschilt tussen landen en soms tussen gebieden binnen een land. Het onderwerp heeft veel aandacht gekregen in (internationale) bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur.

Uit onderzoeken naar de gevolgen van deze vorm van privatisering komt naar voren dat het betrekken van private partijen in handhaving- en vergunningsprocedures kan leiden tot effectiviteit- en efficiëntievoordelen (zie ook Baldwin and Cave, 1999, 126, Gunningham and Grabosky, 1998, 52). Echter, gelijktijdig lijken zich tekortkomingen voor te doen in de rechtvaardigheid van de procedures, of de verantwoordelijkheid van betrokken partijen (zie ook Burkey and Harris, 2006, 618, Lefeber and Vietorisz, 2007, Hodge and Coghill, 2007, May, 2007). Binnen de literatuur wordt geconcludeerd dat het wijzigen van bestuursmodellen impliceert dat compromissen gemaakt moeten worden tussen zulke beleidsdoelen (zie ook Ogus, 2004, 43, Stone, 2002, Wilson, 2008, 200, Winter, 2005, 7).

Opvallend is echter dat de handhaving van bouwregelgeving nauwelijks aandacht heeft binnen de (internationale) bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur (zie ook May and Burby, 1998, 162, McLean, 2003, 50). Dit terwijl in veel landen dit beleidsveld aan grote veranderingen onderhevig is geweest, of aan veranderingen onderhevig is. Ervaringen uit de beleidspraktijk kunnen beleidsmakers inzicht geven in mogelijke oplossingsrichtingen en uitkomsten; en ervaringen uit de beleidspraktijk kunnen bestaande theorieën toetsen en mogelijk aanscherpen. Vanuit dit perspectief is het doel van dit proefschrift tweeledig. Empirisch richt ik me op het geven van inzicht in de uitkomsten van het betrekken van private partijen bij de handhaving van publieke bouwregelgeving. Theoretisch richt ik me op het toetsen van bestaande theorieën en inzichten over privatisering en hybridisering van bestuur; en het inpassen van het thema bouwregelgeving in dit onderzoeksveld.

Het probleem waar ik mij binnen dit proefschrift op richt, heb ik gedefinieerd als: *Wereldwijd worden private partijen betrokken bij de handhaving van publieke bouwregelgeving. Deze partijen krijgen verschillende taken en verantwoordelijkheden toegedeeld, waarbij verschillen in verdelingen tussen landen en gebieden bestaat. Dit betekent een verandering van traditionele publieke bestuurmodellen naar hybride bestuursvormen. Er is echter weinig bekend over de effecten van zulke publieke bestuursmodellen.*

Volgend uit deze probleemstelling heb ik de volgende onderzoeksvraag gedefinieerd: *Wat zijn, gegeven de gestelde beleidsdoelen, adequate modellen voor het handhaven van (technische) bouwregelgeving, als taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen publieke en private partijen?* Het onderzoek heeft een beleidsanalyserend karakter: een evaluatie van bestaand beleid met als doel een beter inzicht te krijgen in het betrekken van private partijen bij de handhaving van public bouwregelgeving en om inzichten te krijgen in mogelijke uitkomsten van soortgelijke privatisering. Ik volg binnen mijn proefschrift het standaard werk van William Dunn (2003) als leidraad voor de beleidsanalyse. De verschillende hoofdstukken van het proefschrift volgen verschillende fases van beleidsanalyse: het structuren van beleidsproblemen (hoofdstuk 2); het doen van uitspraken over te verwachten uitkomsten van beleid (hoofdstukken 3 en 4); het monitoren van beleid (hoofdstukken 6 en 7); het evalueren van beleid (hoofdstuk 8); en het verstrekken van beleidsaanbevelingen (hoofdstuk 9).

Binnen deze samenvatting zal ik per hoofdstuk een korte beschouwing geven van de belangrijkste onderdelen en uitkomsten. Zoals de lezer wellicht heeft gezien ontbreekt binnen de beleidsanalyse hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk richt zich specifiek op de methoden en technieken die ik heb toegepast om data te verzamelen en te analyseren. Ook dit hoofdstuk zal ik beknopt beschouwen in deze samenvatting.

Hoofdstuk 2: Problemen bij het handhaven van bouwtechnische regelgeving

In hoofdstuk 2 structureer ik de problemen rondom de handhaving van bouwregelgeving en de gekozen oplossingen. Het doel van dit hoofdstuk is de lezer inzicht te geven in de gekozen beleidsproblematiek; deze problematiek te plaatsen in een internationaal kader; en de beleidsproblematiek te plaatsen in een wetenschappelijk kader. Daarnaast is het doel van het hoofdstuk inzicht te geven in de gekozen oplossingen; deze oplossingen te plaatsen in een internationaal kader; en de oplossingen te plaatsen in een wetenschappelijk kader.

Ik begin het hoofdstuk met een uitgebreid verslag van een veelzeggende case (McKeown, 2004, 153): het balkondrama in Maastricht waarbij twee mensen om het leven kwamen. Aan de hand van nieuwsberichten uit verschillende Nederlandse kranten over en onderzoeksrapportages naar dit incident reconstrueer ik het verloop van de publieke en, in mindere mate, politieke opinie. Vrijwel direct na het plaatsvinden van het incident wordt de gemeente Maastricht en met name de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT) door landelijke kranten gezien als hoofdschuldige. Toetsrapportages ontbreken, informatie is zoek, en hier wordt uitgebreid over gerapporteerd. Echter, na jaren van onderzoek door het ministerie van VROM, het Openbaar Ministerie en andere partijen komt naar voren dat verschillende partijen schuldig lijken. Na vier jaar onderzoek en procedures krijgt de betrokken constructeur een boete van ongeveer € 20.000 opgelegd en worden de aannemer en een adviesbureau vrij gesproken. Conform Nederlandse wetgeving kan de afdeling BWT van de gemeente Maastricht niet verantwoordelijk gehouden worden voor haar rol in het vergunning- en handhavingproces. Als bekend, deze case is slechts een voorbeeld van de al eerder genoemde reeks incidenten.

Na het bespreken van deze case duik ik terug in de tijd. Ik doe verslag van de totstandkoming van de Woningwet in 1901 en volg de ontwikkelingen van de Woningwet en het Bouwbesluit (de technische bouwregelgeving) tot aan 2003 (waarbij ik me met name baseer op: De Ranitz, 1948, De Vreeze, 1993, Van Overveld, 2003). Op basis van deze bespreking concludeer ik dat ondanks de vele wijzigingen in de Woningwet en het Bouwbesluit de handhaving ervan nauwelijks aan veranderingen onderhevig is geweest. Deze was en is taak en verantwoordelijkheid van de gemeenten, die op hun beurt niet aansprakelijk zijn voor uitgevoerde taken – tenzij er sprake is van toezichtfalen (Drion and Schueler, 2005).

Uit de eerder aangehaalde onderzoeksrapportages kwam een beeld naar voren dat problemen rondom de handhaving van bouwregelgeving vooral bij gemeenten gezocht moet worden. Echter, deze rapportages geven geen duidelijk beeld over waarom gemeenten problemen ondervinden bij het handhaven van bouwtechnische regelgeving. Om een beter inzicht te krijgen in oorzaken van deze problematiek heb ik daartoe tussen 2005 en 2006 onderzoek uitgevoerd bij 27 Nederlandse gemeenten (Van der Heijden et al., 2006, hoofdstuk 3 en 4). Uit dit onderzoek komt naar voren dat gemeenten met name te kampen hebben met personele capaciteit – kwalitatief en kwantitatief. Echter, de op gemeenten geuite kritiek richt zich niet alleen op 'onbekwaam personeel' of onvoldoende personele bezetting, maar ook op 'stroperigheid' van procedures en overmatige regelzucht. Als eerder aangeven, oplossingen worden gezocht in het betrekken van private partijen in het handhavingproces (Commissie Dekker, 2008, De Groot, 2007).

Na deze beschouwing van problematiek in Nederland verleg ik mijn blik naar het buitenland. Op basis van een aantal voorbeelden van bouwgerelateerde incidenten in Australië, Frankrijk, Japan, de Verenigde Staten, Duitsland en Polen laat ik zien dat problemen bij het handhaven van regelgeving niet typisch Nederlands zijn. Vervolgens beschouw ik enkele oplossingen voor geconstateerde problematiek. Daaruit blijkt dat er sprake is van een trend: hervorming van bestuurmodellen door privatisering in Australië, Canada, de Verenigde Staten en verschillende Europese landen. Echter, deze nieuwe modellen lijken ook niet geheel zonder problemen.

Twee sprekende voorbeelden zijn te vinden in Engeland en Nieuw Zeeland. Onder het Engelse systeem hebben vergunningaanvragers de keuze om hun aanvraag te laten toetsen door de gemeente of een private toetsers. Onder dit systeem concurreren gemeenten en private toetsers feitelijk om cliëntèle. Uit onderzoek komt naar voren dat gemeenten minder streng zijn bij het toezicht op de naleving van bouwregelgeving, omdat een te strenge houding mogelijk nieuwe/toekomstige cliënten kan afschrikken. De vraag rijst of dit van invloed is op de effectiviteit van de handhaving (Baiche et al., 2006, Imrie, 2004).

Een voorbeeld waarbij een soortgelijk competitief systeem volledig uit de hand is gelopen, kan gevonden worden in Nieuw-Zeeland. Aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw werd er in Nieuw-Zeeland een serie wijzigingen doorgevoerd in bouwregelgeving en handhaving. Gelijktijdig werd het bestaande systeem van prescriptieve regelgeving vervangen door prestatie-eisen en werd een systeem van privaat toezicht ingevoerd. Onder het systeem konden zowel private partijen als gemeenten betrokken worden bij de handhaving van bouwregelgeving. Problemen kwamen aan het licht door de zogenaamde *Leaky Building Crisis*. Door het hele land bleken gebouwen niet wind en waterdicht te zijn, wat een vernietigend gevolg had voor de veelal houten constructies van woningen en woongebouwen. Uit verschillende onderzoeken kwam naar voren dat ontwikkelaars massaal kozen voor private toetsers omdat deze bouwregelgeving minder streng handhaafden dan hun gemeentelijke tegenhangers, met alle gevolgen van dien (Hunn, 2002, May, 2003).

Vervolgens specificeer ik aan de hand van een literatuurbeschuwing de beschreven problematiek. Enerzijds lijken pure publieke modellen, waarbij alle taken en verantwoordelijkheden aan overheden toekomen, niet de meest efficiënte wijze van organisatie van bestuur (Bardach and Kagan, 1982, Eggers, 2005, Sparrow, 2000). Anderzijds bestaat de "goede bouwinspecteur" niet (Bardach and Kagan, 1982, hoofdstukken 2 en 5) omdat deze zowel de regelgeving strikt dient te handhaven, iedereen gelijk moet behandelen en elke overtreding af moet straffen, als flexibel en meegaand moet zijn, informatie moet verstrekken, vertrouwen dient te hebben en soms kleine overtredingen over het hoofd moet zien. Zeker binnen het handhaven van technische bouwregelgeving, waarbij niet alleen de breedte van de regelgeving, maar ook de veelheid aan bouwtypen, de verschillende bouwprocessen en de verschillende partijen in het handhavingproces (o.a. burgers, ontwikkelaars, architecten, aannemers, constructeurs, en een variëteit aan adviseurs) het takenpakket van de bouwinspecteur verzwakt is dit bekende problematiek. Deze problematiek is niet typisch voor *gemeentelijke* bouwinspecteurs – ook private bouwinspecteurs zouden deze problematiek kunnen (gaan) ondervinden. Daarnaast hebben de internationale voorbeelden inzicht gegeven in de negatieve aspecten van privatisering van handhavingstaken. Geconcludeerd mag worden dat privatisering van handhavingstaken een oplossing kan zijn voor een deel van de geconstateerde problematiek, maar dat geen blind vertrouwen gesteld kan worden in volledige privatisering. Een optimaal bestuurmodel combineert de sterktes van zowel de publieke als de private sector. Tegelijk zal geaccepteerd moeten worden, dat kiezen voor deze sterktes impliceert dat ook de zwaktes van beide sectoren gekozen worden.

Hoofdstuk 3: Naar een beter begrip van bouwregelgeving en handhaving

Ik heb in de introductie al aangegeven, dat bouwregelgeving en de handhaving hiervan tot nu toe weinig aandacht heeft gehad in (internationale) bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur. Hoofdstuk 3 heeft ten doel een deel van deze literatuur te beschouwen en lessen te trekken die voor de bouwregelgeving en de handhaving hiervan van toepassing zijn. Gelijksortige literatuurbeschuwingen hebben vaak een chronologisch karakter (zie ook Baldwin and Cave, 1999, Van Stokkom, 2004) en beschouwen dan een aantal bestuurmodellen 'door de jaren heen'. Achtereenvolgens komen dan vaak *command-and-control* aan bod, waarbij alle taken en verantwoordelijkheden bij de overheid liggen. Daarna worden vaak zelfreguleringsmodellen genoemd, waarbij private partijen zelf taken en verantwoordelijkheden op zich nemen. Tussen deze twee uitersten blijkt een breed scala aan tussenmodellen te bestaan. Ten slotte sluiten chronologische overzichten vaak af met zogenaamde risicogebaseerde regulering – regelgeving en handhaving op basis van het risico dat iets vormt of veroorzaakt.

Mijn keuze is het behandelen van een aantal debatten binnen de bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur. Mijn keuze hiervoor is de volgende: op basis van het voorgaande hoofdstuk bleek dat het volledig vervangen van het ene bestuurmodel door het andere niet lijkt te resulteren in optimale oplossingen. Combinaties van verschillende modellen lijken meer voor de hand te liggen. Verschillende onderdelen keren terug in de gedocumenteerde bestuurmodellen. Een beter begrip van die onderdelen geeft mogelijk een beter begrip van de sterktes en de zwaktes van bepaalde

oplossingen. De genoemde debatten sluiten aan op deze onderdelen. De debatten zijn: de kwaliteit van regelgeving, handhavingstrategieën, handhavingstijlen en handhavingpartijen.

Het debat rondom de *kwaliteit van wetgeving* lijkt zich vooral te richten op de *doelmatigheid* van regelgeving (Hoogerwerf and Herweijer, 2003, 28): worden doelen daadwerkelijk vervuld als de regelgeving wordt gevolgd? Verder wordt binnen dit debat vragen gesteld over *uitvoerbaarheid* van regelgeving (Scholz, 1984, 391-392, Van Rooij, 2006, 37, Van Erp, 2005, May, 2004): is het mogelijk de regels na te leven? En, zijn de regels handhaafbaar? Daarnaast worden vragen gesteld over de *duidelijkheid* van regelgeving (Bardach and Kagan, 1982, hoofdstuk 3, Van Rooij, 2006, 38-39, Scholz, 1984, 386-387): is het duidelijk wat ermee bedoeld wordt? Ten slotte richt dit debat zich op de *flexibiliteit* van regelgeving (Van Rooij, 2006, 40): zijn ze aanpasbaar op specifieke actuele en mogelijke toekomstige omstandigheden?

De vragen die binnen dit debat aan de orde komen lijken met name van belang voor de invoering van prestatie-eisen binnen bouwtechnische regelgeving. Waar voorheen technische bouwregelgeving vooral prescriptief was – een exacte omschrijving gaf van hoe men kon voldoen aan de gestelde regel – lijkt een internationaal een trend waarneembaar richting prestatie-eisen – niet een exacte omschrijving, maar een beschreven prestatie waar het gebouwde aan moet voldoen (Meacham et al., 2005). Deze nieuwe vorm van regelgeving wordt vaak ingevoerd met als doel innovatie te bevorderen. Echter, de handhaving van dit type regelgeving lijkt aan problemen onderhevig door meervoudige interpreteerbaarheid en onduidelijkheid over het al dan niet voldoen van aangedragen oplossingen aan het geëiste prestatieniveau (ibid.).

Het debat rondom *handhavingstrategieën* richt zich op keuzen die gemaakt worden door handhavende partijen aangaande de inzet van middelen (Mueller, 2003, hoofdstuk 16) en de acties die genomen worden om naleving te bereiken (De Bruijn et al., 2007, Kagan, 1994). Deze acties worden vaak onderverdeeld in acties gericht op afschrikking en op volgzaamheid (zie ook Hawkins, 1984, Scholz, 1984) – of, ongewenst gedrag afstraffen en gewenst gedrag belonen. Binnen dit debat is begin jaren 1990 een baanbrekend werk verschenen: *Responsive Regulation* (1992). De idee van *responsive regulation* ('responsieve regulering') is dat succesvolle regulering kan worden bereikt door synergie tussen bestraffing en overreding. De handhaver dient te beschikken over een ruim instrumentarium van handhavingstrategieën en een ruim instrumentarium van straffen. De omstandigheden maken welke strategie en welke straf worden ingezet om normconform gedrag te bereiken. Binnen de handhaving van bouwregelgeving lijkt met name het belonen van gewenst gedrag door positieve prikkels (subsidies, legeskorting) van invloed te kunnen zijn in de fase van plantoetsing. Korting op leges zou vergunningaanvragers kunnen stimuleren om professionele partijen te betrekken bij het indienen van een vergunningsaanvraag. Juist omdat volledig toezicht onmogelijk is (veel werkzaamheden 'verdwijnen' in muren, vloeren en plafonds) lijkt een combinatie van positieve en afschrikkende prikkels zinvol voor de fase van uitvoering van bouwactiviteiten.

Het debat rondom *handhavingstijlen* richt zich op de relatie tussen de handhavende partij, of de toezichthouder en de justitiabele – de persoon of instantie die aan het recht en daarmee aan toezicht onderworpen is². Handhavingstijlen kunnen, evenals handhavingstrategieën, op een continuüm worden geplaatst. Aan de ene kant wordt dit continuüm begrensd door een strikte en formele stijl aan de andere kant wordt dit continuüm begrensd door een open en consulterende stijl. Verschillend onderzoek heeft aangetoond dat de stijl van handhaving van invloed is op de mate van naleving door de justitiabele (May and Wood, 2003, Nielsen, 2006). Echter, auteurs verschillen van mening hoe verschillende stijlen naleving beïnvloeden. Voor de handhaving van bouwregelgeving lijkt vooral het werk van Peter May (May, 2004, May and Winter, 2000, May and Wood, 2003) van belang. May vindt dat bij een te flexibele en open stijl justitiabelen leren om te gaan met strafmaatregelen en weinig doen om hun werkzaamheden aan te passen. Daarnaast lijkt een te flexibele stijl tegen de handhaver te werken wanneer overgestapt wordt van consulteren naar straffen – genoemd onderzoek van May richtte zich op aannemers in de Verenigde Staten en agrariërs in Denemarken. Justitiabelen vertonen strategisch gedrag en leren uit eerdere ervaringen: de werkelijk is dynamisch (De Bruijn et al., 2007, 36).

² De term *justitiabele* lijkt veel bestuurskundigen en beleidswetenschappers te juridisch te klinken. Binnen de internationale literatuur is een oplossing gevonden door naar deze partij te verwijzen als *regulatee*. Ik hanteer deze term in mijn proefschrift. Binnen de Nederlandse literatuur wordt deze term vertaald als 'onder toezicht gestelde' (bijvoorbeeld, Van Stokkom, 2004).

Genoemde inzichten onderschrijven mijn verwachting dat bepaalde problemen rondom het handhaven van bouwregelgeving niet specifiek 'des gemeenteambtenaars' zijn. Enerzijds is het handhaven van bouwregelgeving een complexe aangelegenheid, anderzijds zal de handhaver, of toezichthouder bestraffend moeten optreden als overtredingen worden geconstateerd. En bestraffend optreden zal over het algemeen niet als positief worden ontvangen door justitiabelen.

Dit brengt me gelijk bij het laatste debat, het debat rondom *handhavende partijen*. Binnen dit debat wordt de vraag opgeroepen welke partij het best betrokken kan worden bij de handhaving: publieke partijen, private partijen of een combinatie van partijen? Ook binnen dit debat verschijnt in de jaren 1990 een baanbrekend werk: *Smart Regulation* (1998). De auteurs van *smart regulation* ('slimme regulering') voegen aan de idee van *responsive regulation* toe dat niet slechts de overheid een handhavende rol moet worden toegekend, maar dat ook private of derde partijen, bijvoorbeeld consumentenverenigingen, bij de handhaving van regelgeving kunnen worden betrokken. Betrekken van private actoren en derde partijen zou dan leiden tot meer effectieve en efficiënte handhaving. Gegeven fundamentele verschillen tussen publieke en private partijen (Wilson, 1989, 169) lijkt een combinatie van publieke en private partijen wenselijk binnen een bestuurmodel. In hoofdstuk 3 behandel ik een groot aantal binnen de literatuur beschreven modellen die zich laten plaatsen op, wederom, een continuüm dat wordt begrensd door puur publieke modellen enerzijds en puur private modellen anderzijds. Uit deze modellen komt naar voren dat het betrekken van private partijen zinvol lijkt daar waar kennis of expertise van deze partijen kan worden ingezet bij de handhaving van regelgeving (Braithwaite et al., 2007, in het bijzonder hoofdstuk 10).

Hoofdstuk 4: handhavingorganisatiemodellen

In hoofdstuk 4 introduceer ik een heuristisch model gebaseerd op de voorgaande theoretische verkenning. Dit heuristisch model heeft als doel op abstract niveau de kenmerken van bestuurmodellen die zich richten op de organisatie van handhaving van publieke regelgeving inzichtelijk te maken – ik noem dit handhavingorganisatiemodellen. Het model kenmerkt zich door een aantal niveaus waarin verantwoordelijkheden in het regelgeving- en handhavingproces zijn gedefinieerd. De lagen komen voort uit de literatuurverkenning van hoofdstuk 3 en sluiten aan op de vier beschreven debatten. Op basis van de literatuurverkenning kan worden geconcludeerd dat een handhavingorganisatiemodel zich kenmerkt door de volgende elementen: (1) regelgeving, (2) handhaving van deze regelgeving, (3) eisen die worden gesteld aan deze handhaving en toezicht op de uitvoering van deze handhaving, en (4) partijen die bepaalde taken en verantwoordelijkheden kunnen worden toebedeeld. Verder kenmerken handhavingorganisatiemodellen zich door een bepaalde structuur van elementen en relaties tussen verschillende elementen. Deze kenmerken (elementen, structuur en relaties) vormen de basis van systeemtheorie (bijvoorbeeld Von Bertalanffy, 1950, 155-157, Burns and Flam, 1987, 10-13, In 't Veld, 1992) – mijn benadering van handhavingorganisatiemodellen kan daarmee systeemanalytisch genoemd worden. Onderstaande figuur is een representatie van het heuristisch model.

HEURISTISCH MODEL NIVEAU	PARTIJ	
	PUBLIEK	PRIVAAT
REGELGEVING (verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor het vaststellen van regelgeving)	-	-
HANDHAVINGSCRITERIA EN TWEDELIJNS TOEZICHT (verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor het vaststellen van criteria aan en toezicht op handhaving)	-	-
UITVOERING VAN HANDHAVING (verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van handhaving)	-	-

JUSTITIABELE

Op basis van het heuristisch model onderscheid ik een aantal typen handhavingorganisatiemodellen in hoofdstuk 4 en licht deze toe met een reeks van internationale voorbeelden van handhaving van bouwregelgeving. Van deze modellen beschouw ik er enkele in het vervolg van deze studie. Het eerste type definieer ik als *puur publiek*. Dit type kenmerkt zich doordat op alle niveaus taken en verantwoordelijkheden aan publieke partijen zijn toebedeeld. Het voormalige Nederlandse model van door de rijksoverheid vastgestelde regelgeving, die door gemeenten gehandhaafd werd, kenmerkte zich als zodanig.

Het tweede type definieer ik als *voorgeschreven co-regulering*. Dit type kenmerkt zich door het betrekken van private partijen bij de uitvoering van handhaving. De voorwaarden waaronder dit mag gebeuren zijn voorgeschreven door publieke partijen en het toezicht op deze private partijen geschied eveneens door publieke partijen. Voorbeelden van dit model vond ik ondermeer in de Verenigde Staten waar een gemeente afspraken maak over zelfcontrole op naleving van regelgeving met een universiteit (Loesch and Hammerman, 1998); in Duitsland waar private partijen bouwregelgeving mogen toetsen aan geldende regelgeving, maar onder toezicht staan van publieke autoriteiten (Zander, 2005); en in de Canadese stad Vancouver waar architecten en constructeurs onder bepaalde voorwaarden, vastgesteld door het gemeentebestuur, bouwtoezicht mogen uitvoeren, onder toezicht van het gemeentebestuur (OHCS, 2007).

Het derde type definieer ik als *conditionele co-regulering*. Dit type kenmerkt zich door het betrekken van private partijen bij de uitvoering van handhaving én betrekken van private partijen bij het vaststellen van criteria aan handhaving en toezicht op handhaving. Ik noem het model conditioneel omdat de overheid condities stelt aan de criteria en het tweedelijns toezicht. Voorbeelden zijn te vinden in de Australische staat Victoria waar private toezichthouders alle handhavingstaken mogen uitvoeren en onder toezicht staan van een agentschap dat bestaat uit vertegenwoordigers van private partijen, maar administratief ondersteund wordt door een ministeriële afdeling (VCEC, 2005). Een ander voorbeeld is het zogenaamde P-mark in Zweden (Anneling, 1998). Binnen dit model worden, onder certificaat, woningen fabrieksmatig gebouwd en houden private actoren toezicht op dit proces. Er zijn afspraken gemaakt met de rijksoverheid waaraan de woningen en het toezicht moet voldoen. Daarnaast heeft een ministeriële afdeling de mogelijkheid om incidenteel het hele proces te toetsen.

Het vierde type definieer ik als *vervangende co-regulering*. Dit type kenmerkt zich door afwezigheid van overheidsbemoeienis in de twee onderste lagen van het heuristisch model. Private partijen kunnen het in eigen belang zien om bepaalde publieke regelgeving te handhaven. Voorbeelden hiervan vond ik met name in een verscheidenheid aan vrijwillige energie- en milieucertificaten (Horvat and Fazio, 2005). Deze certificaten lijken deels een onderscheidend doel te hebben: gebouwen met een hogere normering zouden zich positief onderscheiden van gebouwen met een lagere of geen normering. De certificering en normering heeft echter geen wettelijke status. Het kan worden beschouwd als een marketinginstrument.

Het vijfde type definieer ik als *puur privaat*. Dit type kenmerkt zich door volledige afwezigheid van de overheid. Voorbeelden zijn wederom te vinden in verschillende energie- en milieucertificaten (Bunz et al., 2006, Cole, 2000), die in tegenstelling tot het voorgaande model *niet* gebaseerd zijn op publieke regelgeving. Een ander voorbeeld kan gevonden worden in Nederlandse NEN normen of internationale ISO normen.

Hypothesen

Op basis van de beschreven handhavingorganisatiemodellen en de besproken theorieën en onderzoek in hoofdstuk 3, sluit ik hoofdstuk 4 af met enkele uitspraken over te verwachten uitkomsten van het betrekken van private partijen bij de handhaving van bouwregelgeving. Bij het doen van deze uitspraken beperk ik me tot enkele beoordelingscriteria: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid (*equity*), en verantwoordelijkheid (*accountability*). De eerste drie criteria worden veelvuldig gebruikt voor het beoordelen van beleid (bijvoorbeeld Gunningham and Grabosky, 1998, 25-32). Het laatste criterium, verantwoordelijkheid, heb ik toegevoegd gegeven de specifieke betrekking van verschillende partijen in de modellen en de verschillende verantwoordelijkheidsrelaties die daarmee ontstaan. Met het kiezen van een aantal criteria heb ik ook gekozen om een aantal criteria niet te beschouwen, zoals rechtmatigheid,

democratie, politieke aanvaardbaarheid en adequaatheid. Ik beschouw deze criteria als meer geschikt om de totstandkoming van beleid te beschouwen (zie voor een aantal theorieën, Sabatier, 2007b), of om normatieve uitspraken te doen over een bestuurmodel of beleidinstrument.

Effectiviteit beschouw ik als 'de mate waarin vooraf vastgestelde doelen ook daadwerkelijk worden gehaald' (zie ook Bovens et al., 2001, 29). Binnen het criterium *efficiëntie* maak ik onderscheid tussen technische efficiëntie en allocatieve efficiëntie (zie ook Leibenstein, 1966). De eerste vorm is gerelateerd aan een verschil in werkwijze of motivatie tussen uitvoerende partijen; de tweede vorm is gerelateerd aan het gebruik van unieke middelen voor unieke doelen. *Gelijkwaardigheid* benader ik als criterium om te evalueren of verschillende justitiabelen toegang hebben tot een gelijkwaardige mate van dienstverlening; en om te evalueren of verschillende partijen handhavingstaken gelijkwaardig uitvoeren onafhankelijk van de achtergrond van de justitiabele (zie ook Stone, 2002, hoofdstuk 2). *Verantwoordelijkheid* ten slotte splits ik op in vijf subtypen waarbij ik gebruik maak van het werk van Peter May (2007) en Mark Bovens (2007). De subtypen zijn: politieke verantwoordelijkheid, wettelijke verantwoordelijkheid, bureaucratische verantwoordelijkheid, professionele verantwoordelijkheid en sociale verantwoordelijkheid. In alle subtypen is sprake van een relatie tussen twee partijen (individuen of organisaties) waarbij de ene partij de plicht heeft zich aan de andere te verantwoorden en zijn handelen te rechtvaardigen. De andere partij kan vragen stellen (bijvoorbeeld door onderzoek) en een oordeel uitspreken over het gedrag van de eerste partij. Dit oordeel kan een strafmaatregel zijn (Bovens, 2007, 451).

De uitgesproken verwachting is: *verschillen in het ontwerp van handhavingorganisatiemodellen resulteren in verschillende uitkomsten. Door het ontwerp aan te passen kan gestuurd worden op uitkomsten. En meer specifiek: het betrekken van private partijen zal leiden tot beoogde uitkomsten zoals een verbetering van effectiviteit en efficiëntie, maar gelijktijdig tot niet beoogde uitkomsten zoals tekortkomingen in rechtvaardigheid, of de verantwoordelijkheid van betrokken partijen. De mate van privatisering zal direct van invloed zijn op zowel de beoogde als niet beoogde uitkomsten.*

Hoofdstuk 5: Methoden en technieken

In hoofdstuk 5 sta ik uitgebreid stil bij de gehanteerde methoden en technieken die ik heb toegepast om binnen het empirisch deel van mijn onderzoek data te verzamelen en deze te analyseren. In de hoofdstukken 6 en 7 bespreek ik casestudieonderzoek dat ik heb uitgevoerd in Australië en Canada. De cases zijn de handhavingorganisatiemodellen in vier Australische staten, één Australisch territorium en drie Canadese provincies. Op basis van een voorstudie heb ik deze cases gekozen omdat in allen private partijen betrokken worden bij de handhaving van bouwtechnische regelgeving, maar het ontwerp van deze modellen verschilt tussen de cases. Echter, de omgeving van de cases toont weinig verschillen: kijkend naar de staatkundige opbouw, de inhoud van bouwregelgeving en de benadering van privatisering zijn Australië en Canada grotendeels gelijk. Daarnaast waren deze cases interessant omdat in de jaren 1980-1990 de oude pure publieke handhavingorganisatiemodellen zijn vervangen door modellen met privatisering. Bij de case-selectie ben ik er van uitgegaan dat onder de nieuwe modellen een nieuwe status quo bereikt zou zijn (de ergste kinderziektes opgelost), maar dat tegelijkertijd nog veel kennis en ervaring over het oude model aanwezig zou zijn. Veel mensen die onder het nieuwe model werken, werkten ook onder het oude model.

Om data over de uitkomsten deze privatisering te bemachtigen heb ik in Australië en Canada een serie interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van ministeries en gemeenten, private toezichthouders, architecten, constructeurs, aannemers en vertegenwoordigers van beroepsverenigingen. Hiermee heb ik getracht informatie te krijgen van partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de handhavingorganisatiemodellen, het toezicht hierop en de uitvoering van handhavingstaken, maar ook de partijen die onderworpen zijn aan deze handhaving. De geïnterviewden heb ik geselecteerd middels *snowbalsampling* (Longhurst, 2003). In Australië heb ik 46 interviews uitgevoerd, in Canada 37.

De interviews heb ik uitgevoerd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst (gebaseerd op, Dunn, 2003, McCracken, 1988). De vragen richtten zich in hoofdlijn op: Waarom is het nieuwe model

geïntroduceerd? Hoe werkt het model in de dagelijkse praktijk? Hoe wordt het model geëvalueerd? En, Waarom worden de doelen die ten grondslag liggen aan het model wel/niet gehaald?

Op basis van een digitale opname en aantekeningen heb ik elk individueel interview uitgewerkt in een interviewverslag dat ik ter validatie aan de geïnterviewde heb toegestuurd (zie ook Fielding and Fielding, 1986). Op basis van gevalideerde interviewrapportages heb ik vervolgens per case een overzichtsrapportage geschreven. Dit overzichtsrapport heb ik wederom toegezonden aan de geïnterviewden ter validatie. Deze rapportage, aanvullende informatie van geïnterviewden op de rapportages, en aanvullende informatie verkregen tijdens interviews (rapporten, brochures, wetgevingsdocumentatie) vormt de basis van de casebeschrijvingen zoals gepresenteerd in de hoofdstukken 6 en 7. In tegenstelling tot mijn verwachting heb ik nauwelijks kwantitatieve data kunnen verzamelen: cijfermateriaal over bijvoorbeeld verstrekte vergunningen, doorlooptijden, tweedelijns toezicht is niet of nauwelijks beschikbaar.

Ik heb de data verwerkt op basis van een gestructureerd coderingsschema (zie ook Seale and Silverman, 1997). Om de data te analyseren heb ik gebruikt gemaakt van het computerprogramma 'Atlas.ti'. Het voordeel van het coderen van data en analysesoftware is dat data 'loskomt' van de geïnterviewde. Mogelijke beïnvloeding door de sfeer tijdens het interview of de positie van de geïnterviewde wordt daarmee beperkt. Daarnaast kan het terugkeren van bepaalde observaties, of juist de uniciteit van een observatie in kaart gebracht worden. Hiermee kan de lezer een beeld gegeven worden van de mate waarin bepaalde observaties zijn genoemd. Ik doe dat in de hoofdstukken 6 en 7.

Een specifieke methode die ik hanteer om de cases te vergelijken is *Qualitative Comparative Analysis* (QCA – kwalitatief vergelijkende analyse). Dit om de causale relatie tussen verschillende aspecten van de handhavingorganisatiemodellen en de geobserveerde uitkomsten inzichtelijk te maken (zie ook Ragin, 1987, Ragin, 2000, Ragin et al., 2003).

Hoofdstukken 6, 7 en 8: monitoren en evalueren van beleid

Het grootste verschil tussen de set Australische en de set Canadese cases is de relatie tussen publieke en private partijen in het onderste niveau van het handhavingorganisatiemodel. Ik noem deze relatie competitief in Australië, en complementair in Canada. In Australië is gekozen voor een model waarbinnen private partijen concurreren met gemeentelijke afdelingen 'bouw en woningtoezicht' om cliëntèle. Binnen de Canadese cases bepalen gemeenten welke taken zij wel en niet willen of kunnen uitvoeren. De taken die niet door gemeenten uitgevoerd worden, kunnen vervolgens door private partijen uitgevoerd worden.

De casebeschrijvingen in de hoofdstukken 6 en 7 vormen de basis voor de evaluatie in hoofdstuk 8. Ik behandel hier de drie hoofdstukken daarom gezamenlijk en houd me daarbij aan de besproken beoordelingscriteria.

Effectiviteit

Ondanks dat het effect van handhaving van bouwregelgeving moeilijk meetbaar is (plantoetsen maken slechts aannemelijk dat het gebouwde gaat voldoen aan gestelde regelgeving en uitvoeringsinspecties zijn veelal visueel en steekproefsgewijs) gaf een groot deel van de geïnterviewden in de verschillende cases aan dat de naleving van regelgeving verbeterd is door het betrekken van private partijen bij verschillende handhavingstaken. Deze bevinding is in lijn met eerder onderzoek, waaruit naar voren komt dat gespecialiseerde private toetsers meer kennis en ervaring hebben met bepaalde toetwerkzaamheden en daardoor een grotere 'inspectiediepte' kunnen behalen (zie ook Ayres and Braithwaite, 1992, 104, Baldwin and Cave, 1999, 126). Het verschil tussen de gespecialiseerde private toetsers en de gemeentelijke generalist komt hier sterk naar voren.

Geïnterviewden gaven aan dat vooral het betrekken van private partijen bij taken met betrekking tot bouwplantoetsing en toetsing van werkzaamheden tijdens de uitvoering bijdragen deze effectiviteitsverbetering. Het verstrekken van vergunningen en ingangzetten of uitvoeren van strafprocedures werden niet beschouwd als taken waarbij privatisering bijdraagt aan

effectiviteitverbetering. Dit omdat deze taken niet specifiek de (technische) deskundigheid van gespecialiseerde private partijen vraagt.

De relatie tussen publieke en private partijen in het onderste niveau van het handhavingorganisatiemodel lijkt weinig invloed te hebben op de effectiviteit van het model. Wel komt uit de interviews naar voren dat de effectiviteit van de modellen beïnvloed wordt door eisen die zijn gesteld aan ontwerpende, adviserende en uitvoerende bouwpartijen. In vrijwel alle cases geven geïnterviewden aan dat striktere opleiding- en ervaringseisen aan deze partijen bijdraagt aan een betere naleving van regelgeving.

Efficiëntie

Gerelateerd aan de effectiviteitverbetering geeft de meerderheid van geïnterviewden te kennen dat de efficiëntie van de modellen verbeterd is door het betrekken van private partijen in het handhavingproces. Ook hier wordt aangegeven, dat vooral de technische specialisatie van private toetsers bijdraagt aan een hogere efficiëntie van de huidige modellen vergeleken met de voorgaande pure publieke modellen. Met name kortere doorlooptijden en goedkopere toetsprocedures werden gezien als efficiëntieverbetering.

Echter, in tegenstelling tot de effectiviteitverbetering lijkt de efficiëntieverbetering gerelateerd aan zowel het laten uitvoeren van bouwplantoetsing en toetsing van werkzaamheden tijdens de uitvoering *als* het verstrekken van vergunningen. In de cases waar private actoren slechts toetstaken hebben gaat mogelijke efficiëntieverbetering verloren door een overlap van taken tussen private en publieke partijen. Om een vergunning te verstrekken zal een aantal administratieve taken die de private toetsers heeft uitgevoerd nogmaals worden uitgevoerd binnen een gemeentelijke afdeling. Evenals onder het vorige criterium werd het ingangzetten of uitvoeren van strafprocedures niet beschouwd als taken waarbij privatisering bijdraagt aan efficiëntieverbetering.

De invloed van relatie tussen publieke en private partijen in het onderste niveau van het handhavingorganisatiemodel op de efficiëntie van het model is onduidelijk. Wel komt uit de interviews naar voren dat de efficiëntie van de modellen beïnvloed wordt door eisen die zijn gesteld aan ontwerpende, adviserende en uitvoerende bouwpartijen. In vrijwel alle cases geven geïnterviewden aan dat striktere opleiding- en ervaringseisen aan deze partijen kan bijdragen aan werkzaamheden die eenvoudiger (en sneller) toetsbaar zijn.

Gelijkwaardigheid

Uit de interviews kwam naar voren dat binnen de Australische modellen private partijen met name geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van handhavingwerkzaamheden voor professionals in de bouw. Deze professionals zijn vaak betrokken bij grote, complexe bouwactiviteiten. De overige bouwactiviteiten, voornamelijk klein en minder complex, worden aangeleverd door 'gewone burgers'. De groep professionals is veelvuldig en professioneel betrokken bij handhavingprocessen, de groep gewone burgers is incidenteel en persoonlijk betrokken bij handhavingprocessen.

Binnen de Australische modellen zijn gemeenten gebonden aan gereguleerde leges die gevraagd mogen worden voor het uitvoeren van toetsing en verstrekken van vergunningen. Binnen deze modellen zijn de leges die gevraagd mogen worden voor kleine bouwactiviteiten vaak niet kostendekkend en vangen de leges van grote bouwactiviteiten, vaak meer dan kostendekkend, eventuele verliezen op (een situatie die ook in Nederland bestaat, Van der Heijden et al., 2006). Private toetsers richten zich massaal op de winstgevendende grote projecten en laten de verliesgevendende kleine projecten over aan gemeenten. Een deel van de geïnterviewden was zelfs van mening dat private toetsers kleine projecten niet willen toetsen. Gemeenten ondervinden hiermee een verlies van inkomsten. Daarnaast ondervinden gemeenten een leegloop van gekwalificeerd personeel naar de private partijen omdat deze betere arbeidsvoorwaarden kunnen verstrekken. Op termijn kan dit ertoe leiden dat gemeenten niet in staat zijn een gelijkwaardig service niveau te leveren als private partijen.

In Canada lijkt minder sprake te zijn van deze situatie, specifiek omdat gemeenten niet hoeven te concurreren met private partijen.

Verantwoordelijkheid

Verschillende tekortkomingen in verantwoordelijkheidsrelaties en verantwoordingsmechanismen (zoals het tweedelijnstoezicht) werden genoemd door een meerderheid van de geïnterviewden. Ik houd me hier aan de indeling naar subtypen als beschreven onder hoofdstuk 4.

Mijn data geeft beperkt inzicht in tekortkomingen in *politieke verantwoordelijkheid*. Met name in de Canadese case 'Ontario' lijkt sprake van zulke tekortkomingen, daar waar de provinciale overheid zich sterk laat beïnvloeden door een belangengroepering van gemeenteambtenaars die zich tegen privatisering van handhaving keert. Vertegenwoordigers van de bouwsector worden minder gehoord. Op lange termijn kan de provinciale overheid middels verkiezingen afgerekend worden op deze keuze. In de overige cases kan op termijn een gelijksoortige situatie ontstaan wanneer gekozen politici niet reageren op de geïdentificeerde tekortkomingen van de modellen.

Ten aanzien van *wettelijke verantwoordelijkheid* werden vooral tekortkomingen genoemd wanneer taken en verantwoordelijkheden overlappen tussen verschillende partijen (is een gemeente verantwoordelijk voor een vergunning verstrekt op basis van onjuiste toetsdocumentatie van een private toetsers?) en in de zogenaamde *joint-and-several liability* aansprakelijkheidsmodel. Onder dit model kan elke partij die betrokken is bij een project volledig aansprakelijk worden gesteld voor problemen die zich binnen het project voortdoen. Tegenhanger van dit model is de zogenaamde *proportionate liability* waaronder partijen slecht deels verantwoordelijk zijn voor hun bijdrage aan een project. De tekortkomingen werden genoemd aangaande de uitwerking van *joint-and-several liability* op gemeenten. Daar gemeenten vaak de meest vermogende partij zijn die betrokken is bij een bouwproject (het toetsen van een bouwplan of het verstrekken van een vergunning wordt wettelijk beschouwd als betrokkenheid) dragen gemeenten vaak op voor de kosten die voortkomen uit schadeclaims: als andere partijen niet kunnen opdragen voor de kosten, blijven de gemeenten over. Daarnaast werd dit specifieke aansprakelijkheidsmodel gezien als belemmering voor innovatie in de bouwsector. Enkele geïnterviewden gaven aan dat private toetsers een voorkeur hebben voor weinig risicovolle ontwerpen of uitvoeringsprocessen. Sommige toetsers adviseren hun cliënten om bekende oplossingen te kiezen, waarbij geen positieve toetsrapportage of vergunning wordt verstrekt als dit 'advies' niet wordt gevolgd. Hier lijken twee beleidsinstrumenten tegen elkaar te werken: enerzijds de introductie van bouwregelgeving gericht op prestatie-eisen om innovatie te stimuleren en anderzijds de introductie van private partijen in het handhavingproces om handhavingprocedures te stroomlijnen en te versnellen.

Bureaucratische verantwoordelijkheid betreft het toezicht op het toezicht - tweedelijnstoezicht. Tekortkomingen werden door een meerderheid van de geïnterviewden genoemd aangaande de vorm van dit tweedelijnstoezicht, dat vrijwel overal werd uitgevoerd in de vorm van *auditing*. In vrijwel alle cases bleek dit toezicht zich vooral te richten op de processen van private partijen en niet op de inhoud van hun werkzaamheden. Daarnaast werd veel kritiek geuit op de lage sancties, die, als ze al werden opgelegd, naar mening van de geïnterviewden veel te laat werden opgelegd. Deze vorm van *auditing* lijkt vooral een gevoel van controle en veiligheid op te leveren in plaats van zekerheid (zie ook Power, 1999, 38).

Op basis van voorgaand onderzoek had ik verwacht in de cases die zich kenmerken door *conditionele co-regulering* minder tekortkomingen aan te treffen dan in de cases die zich kenmerken door *voorgeschreven co-regulering*. De verschillen in de modellen liggen in de toezichthoudende partij in de middelste laag van het handhavingorganisatiemodel. Uit voorgaand onderzoek komt naar voren dat private toezichthouders betere toegang hebben tot private partijen en meer vertrouwen genieten dan publieke toezichthouders en daarmee beter instaat zouden zijn tweedelijnstoezicht uit te voeren (Baldwin and Cave, 1999, 127, Gunningham and Grabosky, 1998, 44-47). Uit mijn data blijkt dit echter niet. In hoofdstuk 8 concludeer ik dat dit komt omdat de 'publiek-private' toezichthouder zich beperkt tot een bureaucratisch toezichtmodel gebaseerd op externe controles en niet op een professioneel toezichtmodel dat zich kenmerkt door beroepscode en collegiale toetsing (zie ook May, 2007, 12).

Tekortkomingen in *sociale verantwoordelijkheid* lijken vooral tot uiting te komen in de geloofwaardigheid van de handhavende partijen. Binnen de theorie wordt deze geloofwaardigheid vaak gesplitst in 'betrouwbaarheid' en 'bekwaamheid' (bijvoorbeeld DeZoord et al., 2003, Nesler et al., 2006). Uit de observaties van de geïnterviewden komt naar voren dat de groep 'gewone burgers' vooral de

betrouwbaarheid van gemeenten waardeert en de groep 'professionals' vooral de bekwaamheid van de private partijen. Dit lijkt de splitsing in groepen justitiabelen en de relatie tussen de groepen en de toetsende sectoren ('gewone burgers'-gemeenten en 'professionals'-private partijen) te versterken.

Grote uitzondering op de vaak negatief kritisch beschouwde verantwoordelijkheidsrelaties binnen de cases vormt de Canadese case 'Vancouver'. Binnen deze case staan private partijen onder toezicht van de gemeente Vancouver (bureaucratische verantwoordelijkheid) en onder toezicht van hun beroepsvereniging (professionele verantwoordelijkheid). Daarnaast moet elke partij die bij een bouwproject betrokken is, waaronder ook de private toetsers, een document ondertekenen waarin wordt aangegeven wat zijn taken en verantwoordelijkheden zijn (wettelijke verantwoordelijkheid). De combinatie van de verschillende verantwoordingsmechanismen werd gezien als voldoende *checks and balances* om de partijen binnen het model verantwoordelijk te kunnen houden voor hun handelingen, zonder dat het model geblokkeerd wordt door overregulering.

Hoofdstuk 9: Conclusies en beleidsaanbevelingen

In hoofdstuk 9 vat ik de resultaten van dit onderzoek samen en bespreek ik mijn belangrijkste bevindingen. Ik beschouw in dit hoofdstuk eerst de verschillende voorgaande hoofdstukken – min of meer zoals ik dat tot nu toe in deze samenvatting heb gedaan. Vervolgens richt ik me op de bijdrage van dit onderzoek aan reguleringliteratuur en bespreek ik enkele beleidsimplicaties. Ik zal me hier beperken tot deze twee laatste onderdelen.

Bijdrage aan reguleringliteratuur

Het onderzoek dat ik in dit proefschrift heb gepresenteerd past binnen bestuurskundige en beleidswetenschappelijke studies naar overheidshervormingen en in het bijzonder in studies naar het betrekken van private partijen bij handhaving van publieke regelgeving en publieke dienstverlening. Binnen het proefschrift heb ik veelvuldig stilgestaan bij het inpassen van bouwregelgeving en handhaving hiervan binnen reguleringliteratuur – het specifieke onderdeel van dit proefschrift onbrak grotendeels binnen deze literatuur. Het onderzoek heeft echter ook inzichten verstrekt die boven de bouwregelgeving uitstijgen en die bijdragen aan studies naar overheidshervorming. Ik zal hier enkele bevindingen bespreken:

- Het betrekken van private partijen verbetert de effectiviteit en efficiëntie van handhavingorganisatiemodellen. Echter er lijkt een omslagpunt te zijn waarna meer privatisering van taken en verantwoordelijkheden niet meer leidt tot verbeteringen. Dit lijkt een waardevolle toevoeging aan de vaak geciteerde 'handhavingspyramide' (Ayres and Braithwaite, 1992, 35).
- Het betrekken van private partijen is vaak een aanvulling op een bestaand puur publiek model, niet een vervanging hiervan. Als gevolg ontstaat een relatie tussen de partijen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een competitieve relatie onvoorziene uitkomsten zoals tekortkomingen in gelijkwaardigheid en verantwoordelijkheid verstrekt.
- Kleine verschillen in het ontwerp van een handhavingorganisatiemodel leiden tot grote verschillen in uitkomsten. In voorgaand onderzoek zijn vaak modellen beschouwd die grote verschillen in ontwerp vertonen, ik heb een set cases gekozen die kleine verschillen in ontwerp toont. De bevinding dat kleine verschillen in ontwerp grote verschillen in uitkomst kan opleveren trekt de rationaliteit (Levi-Faur, 2002, 11) van het volgen van "best-practices" in andere landen of gebieden in twijfel. Best-practices kunnen vaak niet letterlijk worden overgenomen en kleine aanpassingen lijken noodzakelijk om ze binnen de eigen beleidscontext in te passen zoals ondermeer bleek uit de set Australische cases (zie ook Czarniawska-Joerges and Sevón, 1996). Juist deze aanpassingen kunnen gezochte en verwachte voordelen tenietdoen.
- Het implementeren van nieuwe handhavingorganisatiemodellen betekent dat compromissen moeten worden gesloten tussen verschillende beleidsdoelen. Echter, deze compromissen zijn minder 'onoverkomelijk' dan soms wordt beweerd (Scholz and Wood, 1999). Daarnaast lijkt mijn

- studie te wijzen op een andere mogelijkheid: juist door het maken van kleine aanpassingen kunnen grote verschillen in uitkomsten worden bereikt. De andere zijde van dezelfde munt.
- Niet alleen het ontwerp van een handhavingorganisatiemodel is van invloed op de uitkomst van het model, ook de omgeving waarin het model wordt geïmplementeerd heeft invloed op uitkomsten. Giddens merkte reeds op dat naleving wellicht meer afhangt van gewoonte en routines dan van angst voor bestraffing (Giddens, 1984, 175). Het veranderen van routines in de omgeving van een model lijkt daarmee van invloed op de uitkomsten van het model.
 - Verantwoordelijkheidmechanismen en verantwoordelijkheidsrelaties zijn complexe materie. Het werk van Peter May (2007) and Mark Bovens (2007) bood echter hulpvolle handvatten om deze complexe materie in analyseerbare delen op te splitsen. Deze indeling in subtypen lijkt zinvol voor vervolgonderzoek naar optimale verantwoordelijkheidsmechanismen.

Beleidsaanbevelingen

Het onderzoek dat ik dit proefschrift heb gepresenteerd heeft inzicht gegeven in verschillende handhavingorganisatiemodellen. Op basis van dit inzicht doe ik enkele beleidsaanbevelingen:

- Een meest adequaat model lijkt gekenmerkt te worden door de combinatie van publieke en private partijen. De publieke sector lijkt het best aan te sluiten op de vragen en verwachtingen van de 'gewone burger'; de private sector lijkt het best aan te sluiten op de vragen en verwachtingen van de 'professionals'. Het betrekken van private actoren bij de handhaving van publieke bouwregelgeving lijkt zinvol wanneer vooral de technische expertise van deze partijen ingezet wordt.
- Beide sectoren hebben ook hun zwaktes. Tweedelijnstoezicht lijkt nodig om er voor te zorgen dat publieke middelen op gepaste wijze worden besteed en dat autoriteit niet wordt misbruikt. Daarnaast moet ongewenst gedrag tijdig worden bestraft. Echter, hier doet zich een dilemma voor: tweedelijnstoezicht is kostbaar en er kunnen vragen geplaatst worden bij de betrouwbaarheid en integriteit van de tweedelijnstoezichthouder. Om te voorkomen dat toezichtlaag op toezichtlaag wordt gestapeld lijkt een combinatie van verschillende verantwoordingsmechanismen noodzakelijk. Mijn onderzoek geeft onvoldoende inzicht in welke combinatie adequaat is.
- Als publieke en private partijen binnen één model in een bepaalde relatie staan lijkt een complementaire relatie hoopvoller, dan een competitieve. Hierbij merk ik op dat ik alleen deze twee relaties heb onderzocht. Andere relaties zijn wellicht mogelijk.
- Om een model te optimaliseren hoeft het niet volledig aangepast te worden. Kleine verschillen kunnen leiden tot grote uitkomsten (denk hierbij bijvoorbeeld aan toetsing tijdens verschillende ontwerpfases, in plaats van toetsing achteraf). Daarnaast lijken veel verbeteringen in de effectiviteit en efficiëntie van een handhavingorganisatiemodel gerealiseerd te kunnen worden door aanpassingen in de omgeving van het model. Hierbij kan gedacht worden aan striktere eisen aan bouwprofessionals, zoals scholing-, bijscholing- en ervaringeisen. Handhaving van bouwregelgeving is slechts een onderdeel van het borgen van de doelen van deze regelgeving.
- Het volgen van zogenaamde *best practices* dient met voorzichtigheid tegemoet te worden getreden. Positieve ervaringen uit andere landen, andere gemeenten of andere beleidsvelden, bieden geen garanties voor positieve effecten van de *best practice* in het eigen land, de eigen gemeente, of het eigen beleidsveld. De aanpassingen die gemaakt moeten worden om een *best practice* in te passen in het eigen beleidsdomein kan alle verwachte positieve effecten teniet doen.
- Ten slotte, houdt rekening met de dynamiek in het veld. Justitiabelen passen hun gedrag aan aan dat van de handhaver. En, veranderingen in de private handhavingsorganisaties kunnen leiden tot een andere werkhouding (bijvoorbeeld een meer winstgerichte houding die mogelijk ten koste gaat van de grondigheid van toetsingen), of een te grote afhankelijkheid van een beperkt aantal grote handhavende organisaties door amalgamatie van kleine organisaties. Dit geeft nogmaals het belang van verantwoordingsmechanismen en tweedelijnstoezicht aan – niet alleen direct na

de implementatie van een nieuw handhavingorganisatiemodel, maar continue en gedurende de hele levenscyclus van zo een model.

Verder lezen?

Inmiddels (april 2014) is een groot aantal publicaties verschenen rondom dit proefschrift. Een overzicht hiervan is te vinden op de website van dr. ir. Jeroen van der Heijden.³ Voor de lezer die meer wil weten over dit onderwerp zijn de volgende Nederlandstalige publicaties een goed beginpunt:

- *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Insituut voor Bouwrecht: Den Haag, 2009:
 - Na een serie bouwgerelateerde incidenten staat de handhaving van technische bouwregelgeving in Nederland hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. In de afgelopen jaren zijn verschillende beleidsinitiatieven genomen om het bouwtoezicht te verbeteren. Dit boek beschouwd één van deze initiatieven: het privatiseren van het bouwtoezicht.

Het eerste deel van het boek is een theoretische beschouwing van verschillende mogelijkheden om het bouwtoezicht te organiseren: van volledig publiek, via een aantal publiek-private tussenmodellen, naar volledig privaat. In dit eerste deel worden op basis van een groot aantal voorbeelden uit de beleidspraktijk de kansen en beperkingen van verschillende organisatievormen toegelicht. Het tweede deel van het boek richt zich op ervaringen met geprivatiseerd bouwtoezicht in Australië en Canada. Op basis van een groot aantal gesprekken met vertegenwoordigers van publieke en private partijen biedt de auteur een systematisch inzicht in de voor- en nadelen van privaat bouwtoezicht.

Hiermee beoogt het boek een bijdrage te leveren aan de discussie over privatisering van publieke taken en de realisering van een daadwerkelijk beter bouwtoezicht in Nederland.

De inhoudsopgave van het boek vindt u hier:

<http://www.ibr.nl/publicaties/bouwrecht-monografieen/de-voor-en-nadelen-van-privatisering-van-het-bouwtoezicht/>

- *Mix op maat: De gevolgen van privatisering van het bouwtoezicht in Australië*, Tijdschrift voor Toezicht, 2009 (1), pagina 21-45:
 - Wat gebeurt er als het toezicht op en de handhaving van bouwregelgeving wordt geprivatiseerd? Deze vraag staat centraal in de Australische en Canadese casestudies die dit artikel presenteert. Het antwoord lijkt eenvoudig: privatisering van toezichtstaken draagt bij aan een verbeterde efficiëntie en effectiviteit van het bouwtoezicht.

Gelijktijdig roepen conflicterende belangen vragen op over de mate waarin het wenselijk is het toezicht op en de handhaving van bouwregelgeving te privatiseren. Als weg uit deze problematiek raadt het artikel aan om publiek en privaat toezicht te combineren. Daarnaast onderstreept het artikel het belang van toezicht op toezicht als noodzakelijk element van een toezichtstelsel.

U kunt het artikel bestellen via de website van het Tijdschrift voor Toezicht:

http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2010/1/TvT_1879-8705_2010_001_001_003

³ <http://www.jeroenvanderheijden.net/publications.html>