

Aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
01-10-2015

Onderwerp
Kwaliteitsborging voor
het bouwen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/2015/112

Bijlage(n)

Geachte heer Blok,

Op 25 juni 2014 heeft u het voorontwerp van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen opengesteld voor consultatie. Wij hebben op 10 september 2014 een eerste reactie gegeven op dit voorontwerp. Wij constateerden in onze reactie dat het voorontwerp goed aansloot op een eerder door Actal uitgebracht advies over het verminderen van de regeldruk in de bouw.¹ De belangrijkste aanbeveling in onze reactie was dat de gevolgen voor regeldruk nog goed en consequent in beeld moesten worden gebracht. U heeft Sira Consulting (hierna: Sira) opdracht gegeven om de regeldrukgevolgen te berekenen. Verder heeft u tijdens het bestuurlijk overleg op 11 september 2014 Actal verzocht om het definitieve wetsvoorstel voor indiening in de Ministerraad te toetsen op zijn gevolgen voor de regeldruk. Wij hebben daartoe het wetsvoorstel op 21 september 2015 van uw ministerie mogen ontvangen. Ons advies vindt u in deze brief.

Aanleiding voor het wetsvoorstel

De Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen introduceert een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. De Memorie van toelichting noemt de volgende redenen voor deze vernieuwing:

- de toegenomen complexiteit in de bouw;
- de ongelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen bouwconsument en aannemer;
- het gebrek aan prikkels voor bouwende partijen om aandacht aan kwaliteit te besteden; en
- de noodzaak tot herprioritering bij gemeenten.

De stelselwijziging verstevigt de rechtspositie van de bouwconsument en geeft bouwbedrijven meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit en de waarborging daarvan. Daarmee verschuift de kwaliteitsborging voor een belangrijk deel van het publieke naar het private domein. Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen beoogt dit te bereiken door:

1. wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW) teneinde de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument (opdrachtgever) te verbeteren;
2. vrijstelling van eenvoudige bouwwerken van de toets op de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 ("Bouwbesluittoetsvrije bouw");
3. de private sector zelf een belangrijke rol te geven in de kwaliteitsborging (duaal stelsel).

¹ Dit betreft het advies "Bouwstenen voor minder regels", kenmerk JtH/JS/JvB/2011/081 d.d. 15 september 2011.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Toetsingskader

Bij de beoordeling van de gevolgen voor de regeldruk, die als gevolg van de wet optreden, hanteren wij het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Het wetsvoorstel beoogt een stelselwijziging waarbij taken en verantwoordelijkheden opnieuw worden belegd bij publieke en private partijen. Dit is een taak voor de overheid. Regelgeving is daarvoor het aangewezen instrument. Ons advies richt zich daarom op de 2^e en 3^e toetsvraag.

Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

Volledig private kwaliteitsborging

Het wetsvoorstel introduceert een stelsel van duale kwaliteitsborging, waarbij de overheid bepaalt welke instrumenten kunnen worden gebruikt voor die borging en welke partijen die instrumenten voor welke gevolgklassen mogen gebruiken. Binnen deze randvoorwaarden zijn private partijen zelf verantwoordelijk voor de feitelijke kwaliteitsborging. De vraag is echter of private partijen niet volledig zelf de kwaliteitsborging kunnen doen, waarbij met name private verzekeraars een rol kunnen spelen. Volgens een dergelijk model:

- krijgt de bouwopdrachtgever een (verzekerde) garantie van de bouwopdrachtnemer,
- moet de bouwopdrachtnemer zich verzekeren c.q. aansluiten bij een garantieregeling,
- ziet een verzekeraar c.q. de aanbieder van een garantieregeling toe op de juiste kwaliteit of op een juiste wijze van kwaliteitsborging, en
- is er geen rol voor een publieke toelatingsorganisatie.

Wij hebben begrepen dat u dit alternatief niet heeft overgenomen vanwege de geringere besparing op de maatschappelijke lasten en de geringe bijdrage aan de kwaliteit van bouwwerken. De Memorie van toelichting vermeldt deze afweging echter niet.

Wij adviseren om in de Memorie van toelichting op te nemen welke alternatieven zijn beschouwd, wat hun regeldrukgevolgen zijn, en waarom ze zijn afgefallen.

Kennisnemingskosten vergunningvrij bouwen

De vrijstelling van toetsing aan het Bouwbesluit betekent dat 60% van de huidige vergunningaanvragen komt te vervallen. Dit leidt volgens het onderzoek dat Sira voor u heeft verricht, tot een vermindering van de administratieve lasten voor burgers met € 10 - 14 mln. per jaar en voor bedrijven met € 4,5 - 6,3 mln. per jaar.² Er zijn volgens Sira geen inhoudelijke

² Sira hanteert twee scenario's: in scenario 1 zijn de reducties van de regeldruk maximaal en de toenames minimaal, en in scenario 2 zijn de reducties minimaal en de toenames maximaal. De scenario's geven samen een bandbreedte voor de regeldrukgevolgen.

nalevingskosten en ook geen eenmalige regeldrukgevolgen. Het rapport van Sira maakt echter niet inzichtelijk welke wijzigingen precies de reductie in regeldruk veroorzaken. Zo is onduidelijk of en in hoeverre rekening is gehouden met de kosten die opdrachtgevers en opdrachtnemers moeten maken om vast te stellen of een bouwwerk vergunningvrij kan worden gebouwd.

Wij adviseren om in de Memorie van toelichting te verduidelijken welke wijzigingen bij vergunningvrij bouwen leiden tot hoeveel minder regeldruk.

Wij adviseren om aan te geven of en in hoeverre bij het berekenen van de gevolgen voor regeldruk ook de kennisnemingskosten zijn meegenomen die opdrachtgevers en opdrachtnemers moeten maken om vast te stellen of het bouwwerk vergunningvrij kan worden gebouwd.

Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Regeldruk van de nadere regelgeving

Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging bevat ten minste zes rollen: bevoegd gezag, toelatingsorganisatie, instrumentaanbieder, kwaliteitsborger, aannemer en bouwconsument. De relaties tussen deze enkele van rollen worden gekenmerkt door informatie-asymmetrieën:

- de aannemer heeft meer kennis omtrent de kwaliteit van het bouwwerk dan de bouwconsument, en
- de aannemer heeft meer kennis omtrent het daadwerkelijke bouwproces dan de kwaliteitsborger en daarmee ook beter inzicht of en in hoeverre dit proces heeft plaatsgevonden conform de werkwijze die past bij het kwaliteitsborgingsinstrument.

Willen de betreffende partijen hun rol goed kunnen vervullen, dan moeten zij informatie uitwisselen. Welke informatie hangt echter af van de eisen waaraan zij moeten voldoen en de gegevens die zij moeten bijhouden. Volgens de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden veel van deze eisen en gegevens bij of krachtens AMvB vastgesteld. Het betreft met name:

- de eisen waaraan de kwaliteitsborgingsinstrumenten moeten voldoen (zie art. 7ac, lid 2);
- de wijze waarop de aanvraag voor toelating van een instrument moet worden gedaan (zie art. 7ad, lid 1);
- de gegevens die het bevoegd gezag in het register moet bijhouden en de informatie die het daartoe nodig heeft van marktpartijen (i.c. instrument-aanbieders en kwaliteitsborgers) (zie art. 7ai, lid 2);
- de eisen waaraan de kwaliteitsborger moet voldoen (zie art. 7ac, lid 2);
- de eisen waaraan de verklaringen moeten voldoen die de kwaliteitsborger na het voltooien van het bouwwerk moet afgeven aan de opdrachtgever (zie art. 7ac, lid 2).

Bovendien is nog niet duidelijk op welke wijze de toelatingsorganisatie toezicht zal houden. Deze organisatie kan dat zelf bepalen.

Uw ministerie heeft aangegeven dat Sira in zijn onderzoek rekening heeft gehouden met de bij of krachtens AMvB nog te stellen eisen en benodigde gegevens. Dit kan echter niet worden afgeleid uit de Memorie van toelichting of het rapport van Sira. Dit is vanuit een oogpunt van transparantie wel gewenst.

Wij adviseren om in de Memorie van toelichting de aannames op te nemen die Sira heeft gebruikt bij het berekenen van de eisen en voorschriften die nog bij of krachtens AMvB worden geregeld.

Wij adviseren om de regeldrukgevolgen van deze aannames expliciet in de Memorie van toelichting te beschrijven.

Verdere wetstraject

Naar wij hebben begrepen uit het contact met uw ministerie, bent U voornemens om het wetsvoorstel eerder van kracht te laten worden dan de Omgevingswet. Dat betekent dat met dit wetsvoorstel eerst de Wabo en de Woningwet worden gewijzigd en dat deze wetten op een later moment geïntegreerd worden in de Omgevingswet (via de Invoeringswet Omgevingswet). Hiervoor is gekozen vanwege de complexiteit van de Omgevingswet en vanwege de vertraging die mogelijk optreedt indien het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging direct in de Omgevingswet wordt geïntegreerd. Voor burgers en bedrijven betekent dit echter wel dat men twee keer kennis moet nemen van wetwijzigingen. Dit heeft mogelijk regeldrukgevolgen (kennisnemingskosten).

Wij adviseren u er zorg voor te dragen dat de kennisnemingskosten in beeld worden gebracht bij de berekening van de regeldruk van de Invoeringswet Omgevingswet.

De kabinetsdoelstelling vermindering regeldruk

Volgens de Memorie van toelichting leidt het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen tot een vermindering van de maatschappelijke lasten met een netto-contante waarde van € 2,3 miljard.³ Dit komt neer op een structurele vermindering van die lasten met ongeveer € 120 mln. per jaar. Hier staat een structurele toename van de regeldruk tegenover van € 39 – 114 mln. Daarbij is nog onduidelijk welke regeldrukgevolgen de AMvB's en het toezicht van de toelatingsorganisatie zullen hebben.

De toename staat op gespannen voet met de kwantitatieve doelstelling van het kabinet om de regeldruk in 2017 structureel € 2,5 miljard lager te laten zijn dan in 2012. De uitdaging van deze doelstelling wordt met het onderhavige voorstel groter, gelet op het feit dat in de Voorjaarsrapportage Regeldruk 2015 nog een structurele vermindering van de regeldruk met € 100 mln. was voorzien.⁴ Dit betekent dat er met het oog op de kabinetsdoelstelling compenserende maatregelen nodig zijn.

³ Deze netto contante waarde is berekend over de periode 2013 – 2100, waarbij gebruik is gemaakt van een reële discontovoet van 2,5% en een macro-economische risico-opslag van 3%. Zie Ecorys (2013) *MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw*, Rotterdam, 23 september 2013. Dit onderzoek is te vinden via deze link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/09/23/mkba-privatisering-van-kwaliteitsborging-in-de-bouw>

⁴ Ministerie van Economische Zaken, *Voorjaarsrapportage Regeldruk*, kenmerk DGBI-R&I / 15020357, d.d. 11-06-2015.

Wij adviseren u om maatregelen te treffen die

- de structurele toename van de regeldruk met € 39 - 114 mln. compenseren, en
- de in de Voorjaarsrapportage Regeldruk 2015 vermelde *vermindering* van de regeldruk met € 100 mln. alsnog verwezenlijken.

Dictum

Alles overwegende adviseren wij u het wetsvoorstel in te dienen, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Een afschrift van dit advies hebben wij verzonden naar de Minister van Economische Zaken.

Gelet op de regeldrukgevolgen die ze mogelijk hebben, verzoeken wij u de nog op te stellen AMvB's ter toetsing aan ons voor te leggen.

Wij vertrouwen er op u met dit advies van dienst te zijn geweest en zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris