

Memo

datum/date: 27 september 2016
ref.nr.: OPB_PKB_TK_tx1.doc
betreft/subject: **Wetsontwerp Kwaliteitsborging bouw, TK rondetafel overleg dd. 29-09-2016**

Management samenvatting

Na bestudering van het wetsontwerp en de onderliggende stukken en ten gevolge op onze inbreng in de Stuurgroep kwaliteitsborging bouw en het bestuurlijk overleg met minister Blok is het standpunt van de Woonalliantie - waarin Ieder(in), de Nederlandse Woonbond en VACpunt Wonen samenwerken - als volgt:

Conclusie

Wij wijzen het wetsontwerp Kwaliteitsborging bouw als geheel af.

Beknopt samengevat is ons oordeel als volgt:

- Het wetsontwerp is gebaseerd op het foute a-priori door politieke en sector-belangen gevoede uitgangspunt als zou het publieke bouwtoezicht noodzakelijkerwijs vervangen moeten worden door een private borgingsconstructie zonder feitelijke onderbouwing.
- De voorgestelde private kwaliteitsborging omvat te veel risico's: is te veel gebaseerd op ongetoetst wensdenken en de aannames en verwachtingen zijn onvoldoende in de praktijk getest.
- De verwachte baten zijn te beperkt, te onevenredig verdeeld over de diverse bouwcategorieën en wegen onvoldoende op tegen de te verwachten aanzienlijk hogere lasten, in het bijzonder voor de (bouw)consumenten, bewoners en gebruikers.
- Belangrijke nadelen van de beoogde nieuwe private borgingsbranche zoals agency-effecten zijn genegeerd, een serieuze analyse van effecten en risico's ontbreekt; casestudies zijn in onvoldoende mate en te laat ingezet en gebleken tekortkomingen gebagatelliseerd..
- De positieve elementen van het wetsontwerp: toetsing 'as built' en versterking positie bouwconsument, wegen niet op tegen de kritiekpunten. Bovendien zijn er voor die positieve elementen betere alternatieven en eenvoudiger alternatieven.
- De forse uitbreiding van de categorie vergunning- en/of borgingvrij zonder dat daar compenserende maatregelen tegenover staan is voor ons onaanvaardbaar.

Alternatieven

Het is echter onwenselijk en onnodig om vanwege de politiek gemotiveerde koppeling in één wetsontwerp de positieve elementen van het wetsontwerp die brede steun hebben met het wetsontwerp af te serveren. Er zijn voldoende goede alternatieven.

- De breed gesteunde versterking van de juridische positie van de (bouw)consument kan zonder veel moeite en tijdsverlies een afzonderlijk wetstraject krijgen.
- De verschuiving naar 'as built' kan ook binnen de in ontwikkeling zijnde publieke structuur worden ingepast. En ook voor vormen van publiek/private toetsing en borging zijn geschiktere alternatieven binnen het bestaande publieke bestel die beter aansluiten bij het in ontwikkeling zijnde bestel onder de Omgevingswet. Wij steunen de door de VBWTN en ERB/RIGO in die richting ontwikkelde alternatieven.
- De mogelijkheid van private toetsing in combinatie met geborgde garanties (door garantie-instituten) en bij hogere gevolklassen zoals nu al gebruikelijk kunnen ook - en naar alle waarschijnlijkheid beter en eenvoudiger - binnen een vernieuwd publiek bestel worden ingepast.
- Het door ERB en RIGO ontwikkelde concept van ETO's (erkende technische oplossingen) biedt een breed inzetbaar op samenwerking en uitwisseling gebaseerd format waarmee kwaliteitsborging sterk vereenvoudigd en binnen verschillende systemen inzetbaar is.
- En voor de 'kleine klus' blijft onze alternatieve digitale aan het OLO (en/of Blitts) gekoppelde

combinatie van voorlichtings- en toetsingsinstrument een betere optie dan het wegschuiven naar vergunning-vrijheid en illegaliteit.

Wetsontwerp kwaliteitsborging bouw - standpuntbepaling

0. Inleiding en aanleiding

Alvorens het wetsontwerp Kwaliteitsborging voor de Bouw naar de Ministerraad te sturen voor behandeling in het parlement heeft minister Blok de belangrijkste betrokken geledingen - Bevoegd gezag, Bouwkolom en Consumenten - uitgenodigd voor een bestuurlijke overleg. Bijgevoegd werd een tweetal stukken: de SIRA rapportage over de regeldrukgevolgen (Bex et.al. 2015) en conclusies op hoofdlijnen van de MKBA van het EIB (Koning en Errami 2015). Het overleg met de consumenten (VEH, VNO en Woonalliantie) vindt dit plaats op 21 januari 2016.

Achtergrond van dit overleg is gegroeide twijfel over het politieke en maatschappelijke draagvlak voor de ingrijpende stelselwijziging die met het wetsontwerp wordt beoogd. Wat het politieke draagvlak betreft wordt die twijfel gevoed door de uitgebrachte adviezen, zie hierna; wat het maatschappelijk draagvlak betreft is er twijfel over het draagvlak in de diverse betrokken sectoren.

Het wetsontwerp Kwaliteitsborging werd op 25-06-2014 ter consultatie gepubliceerd door minister van Wonen en Rijksdienst Blok mede namens de minister van Justitie. Na de consultatie-periode is het aangepaste wetsontwerp begin juli 2015 naar de Raad van State gezonden die niet lang daarna advies heeft uitgebracht, gevolgd door adviezen van ACTAL SIRA en EIB, zie hierna.

De Woonbond is - samen met leder(in) en VACpunt Wonen, inmiddels samenwerkend in de Woonalliantie - vertegenwoordigd in het OPB en in de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw en als zodanig in het overleg betrokken. Deze notitie dient ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg op 21 januari a.s. Grondslag vormen de eerdere over dit onderwerp opgestelde notities en ingenomen standpunten (zie referenties).

Achtereenvolgens komen aan de orde: (1) doel en achtergrond; (2) het beoordelingskader, vanuit de inmiddels uitgebrachte rapportages en vanuit woonconsumentenperspectief; (3) de belangrijkste kritiekpunten en (4) de beoordeling en conclusies.

Een belangrijke handicap is het feit dat wij de actuele tekst van het wetsontwerp niet kennen omdat die tot de formele aanbieding aan het parlement geheim is. Onze enige informatiebron is de consultatie-versie van het wetsontwerp, aangevuld met informatie uit de Stuurgroep, recente adviezen waarvoor de actuele wetstekst input is geweest en een zeer recent overzicht van de belangrijkste wijzigingen, zie hierna.

1. Doel en achtergrond

Het wetsontwerp dient verschillende doelen:

- 1) Het verbeteren van de bouwkwaliteit van gebouwen, waartoe een nieuw stelsel van (private) kwaliteitsborging wordt geïntroduceerd om te waarborgen dat aan de bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit) kan worden voldaan.
- 2) Het versterken van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument, waartoe wordt voorzien in enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek.

Het eerste doel vindt zijn oorsprong in het Actieprogramma Bouw, nader uitgewerkt in de Routekaart naar Private kwaliteitsborging (Ligthart, 2013) dat middels een krachtige lobby en met behulp van publiek-private kwartiermakers in de wetgevende rijksdienst is genesteld. De oorspronkelijke grondgedachte, dat de bouwsector in eerste instantie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit en die als zodanig beter kan borgen dan de gemeentelijke overheid, is inmiddels genuanceerd en ingeperkt. De kwaliteitsborging betreft uitsluitend de bouwtechnische kwaliteit als vastgelegd in het Bouwbesluit. De ambitie om een ruimer kwaliteitsbegrip te hanteren is losgelaten, getoetst wordt uitsluitend of aan het Bouwbesluit wordt voldaan; de feitelijk gerealiseerde bouwkwaliteit, de gebruikskwaliteit en de ruimtelijke kwaliteit blijven buiten beschouwing. De toetsing of een bouwplan aan andere wetgeving voldoet zoals m.b.t. ruimtelijke ordening en monumenten en de verlening van de bouwvergunning blijft bij de gemeenten. Centraal staat nu de onafhankelijke beoordeling of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Ten opzichte van de huidige toetsing van het nog niet gerealiseerde - en vaak naderhand ingrijpend gewijzigde - ontwerp is dat een breed gesteunde verbetering. De vraag is echter of een ingrijpende stelselwijziging met een complexe private

toetsingsorganisatie daarvoor het geëigende instrument is.

Het tweede doel houdt verband met de voortgaande omslag van een aanbieders- naar een vragersmarkt op de koopwoningmarkt waarop de huidige beperkte aansprakelijkheid van de bouwer niet meer aansluit. Hoewel ook daarop deels fundamentele kritiek bestaat heeft ook deze verbetering een breed draagvlak. De vraag is echter of de koppelverkoop met de private bouwplantoetsing in één wetsontwerp nodig en zinvol is.

De aanvankelijk door minister Blok als derde hoofdlijn c.q. doel beoogde verbetering van de vraaggerichtheid van de bouw c.q. verbetering van de marktpositie van de (bouw)consument (Blok 2013) is zonder expliciete toelichting uit het wetsontwerp verdwenen. In plaats daarvan vormt nu, zoals ook het EIB constateert, de verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken één van de drie elementen c.q. doelen van het wetsontwerp.

Grondslag van deze notitie is het wetsontwerp met MvT uit de consultatiefase. Hoewel de huidige tekst van het wetsontwerp nog geheim is, zijn de belangrijkste wijzigingen inmiddels in grote lijnen bekend en deels reeds eerder aan de Tweede Kamer bekendgemaakt. De belangrijkste veranderingen zijn de verduidelijkte rol en verruimde verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag c.q. de gemeenten, het beperkter opschortingsrecht, de vervanging van de verplicht aan te bieden verzekerde garantie door een informatieplicht en de beperkte gefaseerde invoering. Daarnaast valt uit de rapportages van SIRA en EIB op te maken dat de verruiming van de categorie vergunning- en/of borgingvrij zeer omvangrijk is en nu het grootste deel van de particuliere 'kleine klus' omvat.

2. Beoordelingskader

Sinds de consultatieronde zijn enkele formele oordelen en rapportages uitgebracht, waarvan die van het EIB en van SIRA bij de uitnodiging voor het bestuurlijk overleg zijn gevoegd. Vanuit bewonersperspectief heeft de Woonalliantie een achttal aanbevelingen voor het verbeteren van consumenteninvloed op de bouwregelgeving gepubliceerd die als beoordelingscriteria dienen.

2.1. Formele oordelen en rapportages

In chronologische volgorde zijn de volgende formele oordelen en rapportages uitgebracht.

- **Raad van State**, oordeel, augustus 2015.
Het oordeel van de Raad van State is geheim. Wat wij weten is dat de Raad wezenlijke kritiek had op het wetsontwerp, dat op een schaal van 6 het dictum 4 (onvoldoende, 'niet dan nadat') zou scoren.
- **ACTAL**, oordeel regeldruk, 10-09-2014 (ACTAL 2014).
Het Adviescollege toetsing regeldruk oordeelde dat het wetsvoorstel en de toelichting voorsnog onvoldoende inzichtelijk maken op welke wijze de beoogde structurele vermindering van de regeldruk van € 300 miljoen zal worden bewerkstelligd. Evenmin geven voorstel en toelichting inzicht in de initiële effecten van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Onbekend is of de door het adviescollege gevraagde definitieve versie van het wetsontwerp al toegezonden is en zo ja wat de uitkomst daarvan is.
- **SIRA Consulting**, rapportage regeldruk, 10-12-2015 (Bex et.al. 2015).
Dit rapport omvat de verplichte genormeerde bepaling van de regeldruk ten gevolge van nieuwe wetgeving. Grondslag is de Nulmeting bouwregelgeving 2008. De berekeningen zijn gemaakt op basis van twee scenario's, grofweg 'best case' en 'worst case'. De rapportage geeft een verhelderend inzicht in de wijzigingen van activiteiten en processen ten gevolge van het wetsontwerp. De vraag die zich opdringt maar niet gesteld wordt: wat de feitelijke kwaliteits- en efficiencywinst van de nieuwe regelgeving is in vergelijking met alternatieve opties, wordt echter niet gesteld. Gezien de omschrijving en de gehanteerde omvang van de categorie 'bouwbesluittoets-vrije' bouw (60%) is deze minder omvangrijk dan in de wetsversie die het EIB heeft gehanteerd, zie hierna. Niettemin heeft de inperking van de onder de kwaliteitsborging vallende bouwwerken een ingrijpende invloed op de uitkomsten; in het bijzonder goed voor 90% van de berekende lagere administratieve lasten voor de burger. Tegenover de over het geheel genomen lagere administratieve lasten voor burgers, bedrijven en overheid en beperkte nalevingskosten voor burgers staan hoge nalevingskosten voor bedrijven die iets lager resp. aanzienlijk hoger zijn dan de administratieve lasten, waardoor

opvallend genoeg het resultaat voor bedrijven gemiddeld negatief is. Hoewel de uitkomsten sterk bepaald zijn door het geformaliseerde kader geeft het wel te denken.

- **EIB, rapportage MKBA, 14-12-2015 (Koning en Errami 2015)**

Dit rapport - waarvan alleen de concept conclusies op hoofdlijnen zijn verstrekt - omvat de (opnieuw opgestelde) verplichte Maatschappelijke kosten en baten analyse. Volgens dit rapport bedraagt het van het wetsontwerp te verwachten totale maatschappelijk saldo ca. € 1,5 miljard op contante waarde, zij het dat dit resultaat in bepalende mate is gebaseerd op de verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, door het EIB genoemd als een van de drie bepalende elementen van het actuele wetsontwerp, goed voor 'belangrijke efficiencyvoordelen'. Opvallend zijn ook daarin de hogere borgingskosten van private partijen, driekwart van het geschatte positieve saldo. De conclusie luidt dat de verschuiving naar private kwaliteitsborgers slechts beperkte welvaartsvoordelen oplevert, het meest voor de hoogste gevolgklasse (die zich o.i. het meest en het eerst voor private toetsing leent) en het minst voor de laagste gevolgklasse. Winnaars zijn de gemeenten die een forse effectwinst van ruim € 1 miljard mogen verwachten, ongeveer gelijk aan de meerkosten van de private kwaliteitsborging voor de private sector.

Als eye-opener concludeert het EIB dat de introductie van een representatief benchmarkingsysteem grote welvaartsvoordelen biedt, in orde van grootte een veelvoud van die van het wetsontwerp. "Introductie van een succesvol en breed toegepast systeem van benchmarking zal niet te onderschatten welvaartsvoordelen opleveren en kan een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van een innovatievere en meer klantgerichte bouwsector. Dit vereist wel dat een representatief en breed toepasbaar systeem wordt ontwikkeld". Waarvan acte.

2.2. Vanuit woonconsumentenperspectief

Als belangenorganisaties beoordelen wij het wetsontwerp vanuit het bewoners- en gebruikersperspectief. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende rollen en belangen die bewoners (kunnen) hebben. Bovendien hebben verschillende bewoners in vergelijkbare posities verschillende voorkeuren, 'de' bewoner bestaat niet. Onze publicatie "De gebruiker aan het stuur" (VACpunt Wonen 2014) geeft diverse criteria voor de beoordeling van bouwregelgeving vanuit bewoners- en gebruikersperspectief naar de mate van

- 1) Gebruikersinvloed
- 2) Monitoring van maatschappelijke effecten
- 3) Sancties op niet-naleven
- 4) Benutting van ervaringsdeskundigheid
- 5) Adressering van voor gebruikers essentiële waarden: keuzevrijheid, bruikbaarheid, comfort, gezondheid, veiligheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en onderhoudsvriendelijkheid
- 6) Transparantie en begrijpelijkheid
- 7) Consumentgerichte instrumenten voor kwaliteitsborging
- 8) Gebruikersevaluatie en benchmarking

3. Hoofdpunten van kritiek

3.1. Onze eerdere kritiekpunten

Na in het voortraject buiten het overleg gehouden te zijn - alleen Vereniging Eigen Huis was daarin vertegenwoordigd - heeft de Woonalliantie zich in de afgelopen anderhalf jaar intensief met het wetsontwerp beziggehouden, zowel in het reguliere beraad in het Overleg Platform Bouwregelgeving en de Stuurgroep Kwaliteitsborging bouw als in contacten met andere belanghebbende organisaties en onze achterbannen. Een en ander resulteerde achtereenvolgens in de volgende schriftelijke standpuntbepalingen:

- Hoorzitting Tweede Kamer Cie. Wonen en Rijksdienst dd. 22-12-2013
- Internetconsultatie dd. 15-09-2014 en gelijklopende reactie aan Tweede Kamer Cie.
- Presentatie "De gebruiker aan het stuur" aan minister Blok dd. 11-10-2014
- Presentatie Congres Kwaliteitsborging dd. 10-12-2014
- Brief aan Tweede Kamer Cie. Wonen en Rijksdienst dd. 18-05-2015

In de laatstgenoemde brief worden uitgaande van de laatst bekende wetstekst de volgende hoofdpunten van kritiek genoemd (beknopt en geactualiseerd):

a) Onbalans publiek en privaat belang

Het wetsontwerp beoogt de privatisering van het publieke bouwtoezicht. Voor deze ingrijpende stelselwijziging ontbreken goed onderbouwde argumenten; alternatieve opties (zoals verbetering van het huidige publieke stelsel en/of de ETO-variant van ERB/Rigo) zijn niet overwogen.

Het wetsontwerp creëert een nieuwe bedrijfstak van private kwaliteitsborgers met een geschatte omzet van tenminste een kwart miljard euro, gedragen door een brede lobby van direct betrokken zakelijk belanghebbenden. Aandacht voor de daaraan verbonden ongewenste agency-effecten (van der Heijden 2009) zoals herhaaldelijk door ons gevraagd en voor de gevolgen van het verdwijnen van de publieke toetsing van bouwplannen ontbreekt, evenals het daarmee verdwijnen van belangrijke burgerrechten als de dienstverlening aan de burger en de beleidsverantwoordelijkheid van de lokale overheid.

Complicerend is dat de twee componenten van de bouwvergunningverlening - (private) kwaliteitsborging en (publieke) toetsing op overige vereisten (ruimtelijke ordening, welstand, monumenten, milieu) onder verschillende ministers vallen (Blok: Kwaliteitsborging; Schulze van Haegen: Omgevingswet waaronder bij inwerkingtreding in 2017 ook de kwaliteitsborging valt) maar vanuit gescheiden werelden met afzonderlijke advies- en overlegorganen opereren.

b) Onrijp en onvoldoende getoetst wetgevingsconcept

Het wetsontwerp is gebaseerd op onvoldoende getoetst wensdenken. Het benodigde inzicht in nut en noodzaak ontbreekt.

Het toetsingssysteem, de organisatiehiërarchie, de toelatingscriteria en de beoogde toetsingsautoriteit bestaan alleen op papier; een AMvB-concept is nog niet beschikbaar. Toegelaten toetsingsmethoden en -protocollen zijn er vooralsnog niet, resultaten van casestudies, pilots en/of proeftoetsingen zijn nog niet voor handen, evenmin als daarop gebaseerd inzicht in doelmatigheid, effectiviteit, kosten en baten en wat het voor de bewoners/□eindgebruikers degenen die uiteindelijk de rekening betalen - gaat kosten. Dientengevolge ontbreekt het voor een serieuze beoordeling van de plannen benodigde inzicht in de feitelijke effecten; de uitgevoerde MKBA geeft daarvoor onvoldoende informatie. De beperking van de eerste fase van de invoering tot de laagste risicoklasse en tot professionele seriematige bouw met veelal borging door garantie-instituten lijkt blind te varen op het veronderstelde geringe risico, een enkel proefproject en het vertrouwen dat de zakelijk belanghebbende partijen propageren.

Volgens de consumentenpartijen kan het nieuwe stelsel pas generiek beoordeeld – laat staan geïmplementeerd – worden nádat er voldoende praktijktoetsen zijn uitgevoerd en de daarmee verkregen inzichten in voldoende mate zijn verwerkt.

c) Beperkte invoering risicovolle salamitactiek

De gefaseerde invoering, voorlopig beperkt tot seriematige professionele nieuwbouw en renovatie met gevolgklasse CC1 is een risicovolle weg van de minste weerstand van een generiek bedoelde wet (Ankersmit 2015). Het beperkt de invoering tot het minst riskante nu al grotendeels door de garantie-instituten geborgde en door professionele ontwikkelaars gerealiseerde deel van de bouwproductie, minder dan 15% van de bouwvergunningaanvragen: Afgezien van de 5% bouwaanvragen met een hogere gevolgklasse blijft het overgrote deel ca. 60-80% van de bouwaanvragen daarmee buiten beschouwing zonder dat de gevolgen en risico's daarvan bij de besluitvorming over het wetsontwerp inzichtelijk worden gemaakt.

d) Vergunningvrij als 'oplossing'?

Zoals hiervoor gemeld wordt de categorie 'kleine klus' in het gewijzigde wetsontwerp goeddeels vergunning- en/of borgingvrij; het Bouwbesluit blijft echter ook hierop van toepassing. Belangrijke overweging hierbij lijkt de vermindering van regeldruk en verlaging van maatschappelijke- en uitvoeringslasten. Daar staat tegenover dat door het borgingsvrij maken het preventief toezicht weliswaar vervalt maar de publieke bemoeienis in de tijd verschuift naar het repressief bouw- en woningtoezicht hetgeen op termijn tot aanzienlijk hogere maatschappelijke- en uitvoeringslasten kan leiden. Voor bouwers en opdrachtgevers biedt vergunning- en/of borgingvrij de mogelijkheid om voor kleine klussen onder de ingewikkelde en dure private borging en/of de eisen van het Bouwbesluit uit te komen. Daar staat tegenover het ontbreken van kwaliteitscontrole op het gerealiseerde product en de gevolgen daarvan op langere termijn. Voor zowel overheid als de burger komt het neer op verschuiving van de lasten in de tijd. Bezien vanuit het kwaliteitsdoel van het wetsontwerp is het buiten de kwaliteitsborging brengen van een zo omvangrijke categorie het tegenovergestelde van wat het wetsontwerp beoogt.

e) Kosten stelsel nog onbekend

Zoals aangegeven is er nog weinig bekend over de kosten voor de consument-eindgebruiker, degene die uiteindelijk de rekening betaalt.

Het inzicht in de kosten en baten van het nieuwe stelsel is vooralsnog beperkt, zowel wat betreft de kwaliteitsborging zelf als van de resterende gemeentelijke bouwleges. Een recente analyse van de VBTWN (Ankersmit 2015a) maakt de beoogde kostenverlaging twijfelachtig; bij kleinere klussen – ca. 80% van het aantal bouwaanvragen met voornamelijk woonconsumenten als opdrachtgevers/eindgebruikers, zie ook hierna – valt in tegendeel een aanzienlijke lastenverzwaring te verwachten terwijl het effect van lagere legeskosten zeer beperkt zal zijn.

De recente rapportages van SIRA (Bex et.al. 2015) en EIB (Koning en Errami, 2015) geven weliswaar een inschatting van de lastenverdeling, maar die zijn gebaseerd op schattingen en zijn sterk beïnvloed door de sterke verruiming van de categorie toetsingsvrij waardoor de ‘kleine klus’ goeddeels aan het stelsel wordt onttrokken.

f) Onafhankelijkheid kwaliteitsborger

Wil dit stelsel er toe bijdragen dat de bouwer de bouwkwiteit levert die de bouwconsument vraagt, dan is een gelijkwaardige positie van bouwer en consument essentieel. Voor zover dat het geval is betreft dat alleen professionele opdrachtgevers; particuliere opdrachtgevers en van professionele opdrachtgevers afhankelijke bewoners en gebruikers hebben nauwelijks een positie.

De uit het wetsontwerp voortvloeiende omvangrijke private borgingsbranche brengt branche- en netwerkbelangen met zich mee met moeilijk beheersbare effecten op het functioneren. Tegenover de eenmalige private klant en/of bewoner/gebruiker staan bouwpartijen waarmee een langer durende vastere relatie wordt aangegaan. Aan de invloed van deze agency-effecten is ondanks ons herhaalde verzoek en waarschuwende buitenlandse ervaringen geen aandacht besteed. Of de ‘onafhankelijke kwaliteitsborger’ in dat spanningsveld de huidige ongelijkwaardigheid zal kunnen overbruggen is niet duidelijk; of deze echt onafhankelijk is zal nog moeten blijken, hierover bestaat een fundamenteel verschil van mening tussen ministerie en ontwikkelaars. Wat ons betreft is onafhankelijkheid een harde voorwaarde.

g) Versterking van de positie van de (bouw)consument

De verzekerde garantie, aansprakelijkheid voor verborgen gebreken en de verruiming van het opschortingsrecht dragen bij aan de versterking van de positie van de (bouw)consument, al betreuen wij de wijziging van het retentierecht.

Het wetsontwerp blijft uitgaan van alleen een aannemingsovereenkomst, ook voor de koper van een seriematig ontwikkelde woning “uit de bouwput” die zonder feitelijke invloed opdrachtgever tegen wil en dank is. Wel wordt inmiddels onderzoek uitgezet naar nieuwe / andere vormen van kopen en huren.

De verbetering van de vraaggerichtheid van de bouw c.q. verbetering van de marktpositie van de (bouw)consument, oorspronkelijk het derde door minister Blok beoogde doel, heeft het stadium van wetsontwerp ten onrechte niet gehaald. In de marge van de Stuurgroep kwaliteitsborging wordt (vrijblijvend) gepraat over de rol van benchmarking van bouwers c.q. bouwproducten en over een opleveringsdossier voor de bouwconsument.

4. Beoordeling en conclusies

Nu het wetsontwerp in een eindfase komt is ten behoeve van het beleidsoverleg een geactualiseerde afweging van voor- en nadelen nodig, gevolgd door conclusies.

Gelegd naast het in 2. genoemde beoordelingskader en wat er inmiddels bekend is aan wijzigingen en nader onderzoek leidt tot het volgende geactualiseerde oordeel.

4.1. De doelen

Het eerste hoofddoel - het verbeteren van de bouwkwaliteit van gebouwen - wordt gesteund, zeker als dat wordt geplaatst in het belang van de (bouw)consument en (eind)gebruiker. Het verschuiven van de beoordeling van het plan-stadium (as planned) naar het feitelijk gerealiseerde bouwproduct (as built) is een duidelijke verbetering. Of de mede daarop gerichte ingrijpende stelselwijziging naar een private borgingsbranche nodig is, is vooralsnog niet aangetoond en valt o.i. sterk te betwijfelen, zie de daaraan verbonden kritiekpunten.

Het tweede hoofddoel - het versterken van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument - wordt eveneens gesteund, zij het met kanttekeningen. Of daarvoor de koppeling met de private kwaliteitsborging in één wetsontwerp nodig is, is evenmin aangetoond. Dat versterking van de positie van de bouwconsument een goede prikkel voor een betere bouwkwaliteit en meer innovatie vormt roepen wij al jaren, maar daar is geen private kwaliteitsborging voor nodig.

4.2. De formele oordelen en rapportages

De uitgebrachte formele oordelen en rapportages zijn bepaald niet onverdeeld positief, zie 2.1 en geven terecht aanleiding tot twijfel over het wetsontwerp. Een deel van onze kritiekpunten zien wij daarin bevestigd.

4.3. De kritiekpunten

Zoals hiervoor aangegeven leiden de inmiddels bekende wijzigingen van het wetsontwerp en de gepresenteerde rapportages slechts in beperkte mate tot bijstelling en/of nuancering van onze eerder geformuleerde kritiekpunten. Tegen de verruiming van de categorie vergunning- en/of borgingvrije bouwwerken hebben wij echter onoverkomelijke bezwaren. Het betreft een fundamenteel punt waarop wij zwaarwegende kritiek hebben.

4.4. Vergunning- en/of borgingvrij als 'oplossing'?

Zoals hiervoor gemeld wordt de categorie 'kleine klus' in het gewijzigde wetsontwerp goeddeels vergunning- en/of borgingvrij. Belangrijke overweging hierbij lijkt de vermindering van regeldruk en verlaging van maatschappelijke- en uitvoeringslasten. De rapportages van SIPRA en EIB laten zien dat door de aanzienlijke verruiming van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken - door het EIB als één van de drie (kern)elementen van het wetsontwerp genoemd (EIB; Koning en Errami 2015) - de aanvankelijk ongunstige uitkomsten van regeldruk en maatschappelijke kosten en baten aanzienlijk verbetert. Daar staan enkele forse verslechtingen en onderschattingen tegenover die het tegenovergestelde zijn van het kwaliteitsdoel dat het wetsontwerp beoogt.

- Het betreft 60 à 80% van het aantal bouwaanvragen, 25 à 30% van de b&u-productie, zijnde het gros van de 'burgerklus' in opdracht van en voor risico van de consument-bewoner-eindgebruiker-burger of kleine ondernemer, die hierdoor buiten de kwaliteitsborging wordt gebracht zonder dat daar andere op de bouwkwaliteit gerichte maatregelen voor in de plaats komen.
- Het creëert, samen met het omvangrijke en sterk groeiende aantal vergunningvrije en illegale bouwwerken, een grijze deelmarkt die formeel onder het Bouwbesluit valt maar waarin (preventieve) kwaliteitsborging ontbreekt en waarin bonafide bouwbedrijven het op moeten nemen tegen minder bonafide al of niet in de marge van de legaliteit werkende beunhazen die van de geboden ongeborgde ruimte dankbaar gebruik zullen maken. Bouwbedrijven die in zowel de geborgde als ongeborgde markt werken zullen geneigd zijn het beste deel van hun capaciteit in de geborgde markt in te zetten.
- Het onderschat de gevolgen voor de bouwkwaliteit die ook voor kleinere bouwwerken in de laagste gevolgklasse ernstig kunnen zijn op alle vier elementen van het Bouwbesluit: - veiligheid (o.a. instabiliteit, brandgevaar), - gezondheid (o.a. vocht, onvoldoende ventilatie en andere ziekmakers), - bruikbaarheid (o.a. toegankelijkheid en bergruimte) en - duurzaamheid (onvoldoende energieprestatie).
- Het komt neer op een verschuiving van lasten naar de toekomst voor zowel overheid als gebouweigenaren. De gevolgen voor de bouwkwaliteit komen immers, nog afgezien van de

(vervolg)schade voor de consument/bewoner, op termijn weer terecht bij het publieke bestel (bouw- en woningtoezicht, brandweer enz.), maar dat wordt niet onderkend en is door het EIB niet verdisconteerd in de MKBA.

- Het reduceert het geborgde deel van de bouwproductie - en de publieke bemoeienis daarvoor - tot het domein van de grote voornamelijk op nieuwbouw gerichte bouw- en ontwikkelingspartijen terwijl het accent van de bouwopgave juist van nieuwbouw naar de instandhouding en verbetering van de bestaande voorraad verschuift en zonder dat de consument/gebruiker er aantoonbaar iets mee opschiet.
- Zonder compenserende alternatieve maatregelen staat het haaks op de wetsintentie van een goede kwaliteitsborging, zeker waar de gang van zaken het vermoeden voedt dat andere motieven - verlaging van regeldruk en gunstiger MKBA-uitkomst - leidend waren.

Het vergunning- en/of borgingvrij maken kan ook voor individuele bouwconsument-opdrachtgevers gunstige kanten hebben, zoals de mogelijkheid om onder de ingewikkelde en dure private borging uit te komen, om de bouwregelgeving te omzeilen of om bouwinvesteringen buiten het zicht van de overheid te houden. Voor ons geeft het belang van een goede, veilige en duurzame gebouwvoorraad echter de doorslag. Bovendien zijn er betere oplossingen.

Als alternatief is door ons herhaaldelijk gepleit voor een digitale combinatie van planindiening, toetsing en voorlichting: doorontwikkeling van het Omgevingsloket-online – OLO (en/of Blitts) tot een gebruiksvriendelijke combinatie van voorlichtings- en toetsingsinstrument conform reeds ruim een decennium geleden ontwikkelde plannen. Het koppelen aan benchmarking van bouwbedrijven ligt daarbij voor de hand. Hoewel uit contact met de voor het Omgevingsloket verantwoordelijke dienst de mogelijkheid daarvan reëel is gebleken is ons voorstel tot nu toe genegeerd. Dit raakt ook aan de rest van de omgevings-vergunningprocedure die nu valt onder verantwoordelijkheid van minister Schultze van Haegen van I&M waaronder na de invoering van de beoogde Omgevingswet de gehele bouwregelgeving zal vallen. Afstemming op en harmonisatie van de kwaliteitsboring met de omgevingsvergunning, het daarbij gehanteerde OLO en de middels de wet VTW opgestarte procesoptimalisatie ligt derhalve zeer voor de hand maar blijft vooralsnog buiten beeld.

4.5. Conclusie

Alles bijeen handhaven wij onze bezwaren tegen het wetsontwerp als geheel.

Beknopt samengevat is ons oordeel als volgt:

- De voorgestelde private kwaliteitsborging omvat te veel risico's: is te veel gebaseerd op ongetoetst wensdenken en de aannames en verwachtingen zijn onvoldoende in de praktijk getest.
- De verwachte baten zijn te beperkt en wegen onvoldoende op tegen de te verwachten lasten, in het bijzonder voor de (bouw)consumenten, bewoners en gebruikers.
- Belangrijke nadelen van de beoogde nieuwe private borgingsbranche zoals agency-effecten zijn niet onderkend noch in de effectrapportages meegenomen.
- De positieve elementen van het wetsontwerp: toetsing 'as built' en versterking positie bouwconsument, wegen niet op tegen de door ons aangegeven kritiekpunten. Bovendien zijn er voor die positieve elementen geschiktere alternatieven.
- De forse uitbreiding van de categorie vergunning- en/of borgingvrij zonder dat daar compenserende maatregelen tegenover staan is voor ons onaanvaardbaar.

4.6. Alternatieven

Het is onwenselijk en onnodig om vanwege de koppeling in één wetsontwerp de positieve elementen van het wetsontwerp die brede steun hebben met het wetsontwerp af te serveren. Er zijn daarvoor voldoende goede alternatieven.

- De versterking van de positie van de (bouw)consument kan zonder veel moeite en tijdsverlies een afzonderlijk wetstraject krijgen.
- De verschuiving naar 'as built' kan ook binnen de in ontwikkeling zijnde publieke structuur worden ingepast. En ook voor vormen van publiek/private toetsing en borging zijn geschiktere alternatieven binnen het bestaande publieke bestel die beter aansluiten bij het in ontwikkeling zijnde bestel onder de Omgevingswet. In kringen van de VBWTN wordt in die richting gewerkt aan een eenvoudiger alternatief.
- De mogelijkheid van private toetsing in combinatie met geborgde garanties (door garantie-instituten) en bij hogere gevolklassen zoals nu al gebruikelijk kunnen ook - en naar alle waarschijnlijkheid beter en eenvoudiger - binnen een vernieuwd publiek bestel worden ingepast.
- Het door ERB en RIGO ontwikkelde concept van ETO's (erkende technische oplossingen)

biedt een breed inzetbaar op samenwerking en uitwisseling gebaseerd format waarmee kwaliteitsborging sterk vereenvoudigd en binnen verschillende systemen inzetbaar is.

- En voor de 'kleine klus' blijft onze alternatieve digitale aan het OLO (en/of Blits) gekoppelde combinatie van voorlichtings- en toetsingsinstrument een betere optie.

Referenties

ACTAL. 2014. *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*. Brief dd. 10-09-2014 aan minister Blok. Den Haag.

Ankersmit, W. 2015. *De weg van de minste weerstand*. <http://www.vereniging-bwt.nl/nieuws/2015/3/e-wegvandeminste> (VBWTN).

Ankersmit, W. 2015a. *Impactanalyse*. Presentatie Stuurgroep kwaliteitsborging bouw 29-05-2015. Den Haag (VBWTN).

Bex, P.M.H.H., van der Pol, P.A.M. en Torbijn, L. 2015. *Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*. Z.p. (SIRA Consulting).

Blok, S.A. 2013. *Verbetering kwaliteitsborging in de bouw*. Brief dd. 27-11-2013 aan de Tweede Kamer. Den Haag (Ministerie BZK).

Koning, M. en Errami, S. 2015. *MKBA Wetsvoorstel kwaliteitsborging; Conclusies op hoofdlijnen*. Amsterdam (EIB).

Ligthart, P. H. J. 2013. *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht (Cencobouw).

VACpunt Wonen (ed.) 2014. *De gebruiker aan het stuur*. Utrecht. (VACpunt Wonen).

Van der Heijden, J. 2009. *Building regulatory enforcement regimes*, Amsterdam/Delft (IOS Press).

In de Woonalliantie werken de Nederlandse Woonbond, VACpunt Wonen en Ieder(in) samen om de positie van de consument in de bouwregelgeving te versterken.

Ieder(in) is de koepelorganisatie van chronisch zieken en mensen met een beperking.

De Nederlandse Woonbond is de stem van hurend Nederland.

VACpunt Wonen is het kennis- en adviescentrum voor de gebruikskwaliteit van woning en woonomgeving.
