

Onderzoek Regeldruk regeling kwaliteitsborging voor het bouwen

Onderzoek Regeldruk regeling kwaliteitsborging voor het bouwen

Auteurs

Patrick van der Poll

Eva de Beet

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V.. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Uitgangspunten	5
3	Wijzigingen en regeldruk	6
3.1	Eisen aan opleiding en ervaring voor de verschillende functies	6
3.2	De administratieve organisatie kwaliteitsborger	7
3.3	Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder	8
4	Conclusie	10
Bijlagen		
I	Regeldruk en het SKM	12
II	Niet nader onderzochte verplichtingen	16

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

Het ministerie van BZK werkt aan de wetgeving voor de kwaliteitsborging voor het bouwen. Met deze verandering van de regelgeving worden de technische regels aan bouwwerken uit het Bouwbesluit 2012 niet meer door gemeenten gecontroleerd, maar wordt de borging van deze regels door de markt uitgevoerd. Binnen het wetgevingstraject werkt het ministerie nu aan de Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen.

Net als met alle andere voorgenomen (veranderingen van) regelgeving dient voor de Regeling inzicht te worden gegeven in de gevolgen op de regeldruk voor bedrijven en burgers.

Doel van dit project

Het ministerie van BZK heeft Sira Consulting gevraagd om, in navolging van eerdere onderzoeken naar de regeldrukeffecten van de Wet en het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen, de regeldrukeffecten van de Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen te kwantificeren. Dit betreft het kwantificeren van de verandering in de regeldruk tussen de oude en de nieuwe regelgeving.

De doelstelling voor het project 'Onderzoek Regeldruk regeling kwaliteitsborging voor het bouwen' is als volgt geformuleerd: *Het kwantificeren van de eenmalige en structurele regeldruk als gevolg van de voorgenomen Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen.*

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in de volgende subdoelstellingen:

- Identificeren en uitwerken van de gewijzigde verplichtingen in de voorgenomen Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen, voor zover deze nog niet in kaart zijn gebracht in eerdere onderzoeken.
- Bepalen (kwalitatief en kwantitatief) van de eenmalige en structurele regeldruk voor bedrijven en burgers¹.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de uitgangspunten voor het onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn de wijzigingen in de regelgeving toegelicht en de regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief beschreven. Hoofdstuk 4 bevat ten slotte de conclusie van het onderzoek.

¹ Voor burgers worden op basis van de voorgenomen Regeling geen veranderingen verwacht in de regeldruk. Voor de volledigheid (het is wel onderdeel van de toetsing door het ATR) worden burgers wel meegenomen in het onderzoek.

2 Uitgangspunten

Voor het onderzoek naar de regeldrukeffecten van de Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Gebruik de landelijk gehanteerde methodiek 'Handboek meting regeldrukkosten'

De regeldruk voor bedrijven is in kaart gebracht met behulp van het Handboek meting regeldrukkosten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor burgers zijn er geen regeldrukeffecten voorzien. Voor de berekeningen hebben wij gebruik gemaakt van een doorontwikkelde integrale versie van het standaard kostenmodel (SKM). Een uitgebreide toelichting op de berekeningswijze is opgenomen in bijlage I bij dit rapport.

2. Gebruik de conceptregelgeving en documentatie die bij aanvang van het project beschikbaar is

De conceptregelgeving die bij aanvang van het project beschikbaar is, is als uitgangspunt gehanteerd voor het identificeren van wijzigingen, het bureauonderzoek en het praktijkonderzoek.

3. Maak bij de gegevensverzameling optimaal gebruik van beschikbare bronnen

De gewijzigde verplichtingen voor bedrijven zijn in eerste instantie geïdentificeerd en beschreven aan de hand van beschikbare gegevens uit bureauonderzoek, waaronder:

- Eerdere regeldruktoetsen voor de Wet en het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen.
- Aanvullende informatie die beschikbaar is bij het ministerie van BZK.

4. Verzamel de ontbrekende gegevens door het uitvoeren van interviews

Wij hebben acht interviews uitgevoerd om de gegevens te verzamelen die nodig zijn voor het kwantificeren van de regeldrukeffecten. In onderstaande tabel zijn de verschillende typen respondenten die zijn betrokken in het onderzoek opgenomen.

Tabel 1. Aantal respondenten per doelgroep

Doelgroep	Respondenten
Kwaliteitsborgers	4
Instrumentbeheerders	2
Opleiders	2
Totaal	8

3 Wijzigingen en regeldruk

In dit hoofdstuk zijn de wijzigingen en regeldrukeffecten als gevolg van de Regeling kwaliteitsborging voor het bouwen beschreven. De Regeling kwaliteitsborging bevat ook een aantal wijzigingen die geen gevolgen hebben voor de regeldruk. Deze wijzigingen zijn opgenomen en toegelicht in bijlage II.

3.1 Eisen aan opleiding en ervaring voor de verschillende functies

In artikel 3.51 van de Omgevingsregeling worden de concrete eisen voor opleiding en ervaring opgenomen voor de kwaliteitsborging van bouwactiviteiten onder gevolgklasse 1. Dit betreft de eisen voor opleiding en ervaring die nodig zijn om de werkzaamheden uit te mogen voeren en ook de eisen om deze kennis op peil te houden. Lid 3.1 van dit artikel verplicht kwaliteitsborgers om kennis te nemen van alle wijzigingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en om elke 2 jaar deel te nemen aan bijscholing op het specifieke deelgebied waarop de betreffende medewerker werkzaam is.

De invulling van zowel het actueel houden van de kennis als de tweejaarlijkse bijscholing is, binnen de grenzen van datgene wat in een instrument is voorgeschreven, aan de kwaliteitsborgers zelf. De instrumentaanbieder beoordeelt of de kwaliteitsborger hier op de juiste wijze invulling aan geeft.

3.1.1 Effecten regeldruk

De regeldruk als gevolg van de verplichting om kennis te nemen van alle wijzigingen in het Bbl is toe te rekenen aan de wijzigingen in het Bbl zelf en niet aan de Regeling kwaliteitsborging. De eisen voor opleiding en ervaring leiden niet tot regeldrukeffecten, omdat deze eisen niet leiden tot handelingen vanuit burgers of bedrijven. De verplichting om elke twee jaar een opleiding te volgen om de kennis op peil te houden leidt tot een structurele toename van de nalevingskosten voor bedrijven.

Op basis van de interviews verwachten wij dat de kwaliteitsborgers invulling geven aan de bijscholingsplicht door een externe of interne training van minimaal een dagdeel en maximaal twee dagen. De tijd en kosten voor deze training zou naar verwachting door de meeste kwaliteitsborgers ook besteed zijn, wanneer deze verplichting niet in de regeling zou zijn opgenomen. De kwantificering van de regeldruk is in onderstaand tekstkader opgenomen.

Tekstkader 1. Kwantificering regeldruk

Kwantificering regeldrukgevolgen- Periodieke bijscholing

De verplichting voor kwaliteitsborgers om elke 2 jaar een opleiding te volgen veroorzaakt naar verwachting een structurele toename van de nalevingskosten 0,3 miljoen² per jaar. We schatten in dat circa 75% van deze regeldruk bedrijfseigen is. In de onderstaande tabel is de regeldruk per kwaliteitsborger weergegeven.

² (50% * 850 kwaliteitsborgers * € 541) + (50% * 850 kwaliteitsborgers * € 259,40) = 340.000

Tabel 2 Nalevingskosten per kwaliteitsborger per jaar

	Tijd (uren)	Uurtarief	Interne kosten	Externe kosten	Nalevingskosten per kwaliteitsborger	Kosten per kwaliteitsborger per jaar
Externe training	8	€54	-	€ 650	€ 1.082	€ 541 ³
Interne training	8	€54	€ 86,40	-	€ 518	€ 259 ⁴

Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De verplichting geldt voor maximaal 850 kwaliteitsborgers. Deze inschatting is eerder gemaakt door De Vereniging Kwaliteitsborgers Nederland.
- Op basis van de interviews nemen we aan dat de ene helft van de trainingen intern wordt gevolgd en de andere helft van de trainingen extern wordt gevolgd.
- Voor het interne uurtarief van kwaliteitsborgers wordt uitgegaan van het uurtarief uit het handboek meting regeldrukkosten voor een hoogopgeleide medewerker. Dit is € 54 per uur.
- Op basis van de interviews nemen we aan dat het volgen van een (interne of externe) training gemiddeld 8 uur tijd kost per kwaliteitsborger.⁵
- Op basis van de interviews schatten we in dat de externe kosten voor het volgen van een externe training gemiddeld ongeveer € 650 per deelnemer bedragen.
- Het voorbereiden en geven van een interne training kost naar verwachting gemiddeld 24 uur. Uitgaande van een intern uurtarief van € 54 per uur en circa 15 deelnemers per training, schatten wij in dat de interne kosten voor het volgen van een interne opleiding gemiddeld € 86,40⁶ per kwaliteitsborger zijn.

3.2 De administratieve organisatie kwaliteitsborger

Artikel 3.52 van de Omgevingsregeling verplicht dat alle gegevens en bescheiden over de werkzaamheden van de kwaliteitsborging van een project ten minste zeven jaar na het afgeven van een verklaring moeten worden bewaard. Dit betreft in ieder geval de bron-documenten (vergunninggegevens, technisch ontwerp en nadere uitwerking), de risico-beoordeling en borgingsplan inclusief actualisaties, rapportage bevindingen en follow-up en de informatie als bedoeld in de artikelen 1.48 tot en met 1.50 van het Bb (artikelen 3.84 tot en met 3.86 Bkl).

³ (8 uur * € 54 (uurtarief) + € 650)/2 jaar = € 541

⁴ (8 uur * € 54 (uurtarief) + € 86,40)/2 jaar = € 259,20

⁵ De verwachtingen van de respondenten variëren van 4 tot 16 uur.

⁶ (€ 54 * 24 uur)/15 deelnemers = € 86,40 per deelnemer

3.2.1 Effecten regeldruk

De verplichting om alle gegevens en bescheiden over de werkzaamheden van de kwaliteitsborging van een project ten minste zeven jaar te bewaren, leidt naar verwachting tot een zeer beperkte structurele toename van de administratieve lasten voor bedrijven.

Op basis van de interviews verwachten we dat de administratieve lasten als gevolg van deze verplichting verwaarloosbaar zijn. Verwacht wordt namelijk dat kwaliteitsborgers werken in systemen waarin deze informatie automatisch (minimaal zeven jaar) wordt bewaard. De regeldrukeffecten zijn daarom niet gekwantificeerd.

3.3 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder

In artikel 3.53 van de Omgevingsregeling is gespecificeerd welke projectinformatie een kwaliteitsborger moet leveren aan een instrumentaanbieder voor elk getoetst bouwproject. In onderstaande tabel is opgenomen welke informatie dit ten minste omvat en wanneer deze informatie moet worden verstrekt.

Tabel 3. Specificatie aan te leveren projectinformatie

Te verstrekken informatie
<i>Uiterlijk twee dagen voor het begin van de bouwwerkzaamheden</i>
- de projectnaam en de locatie
- de gevolgklasse en het type bouwwerk
- een beknopte beschrijving van het bouwwerk
- de lokale of kadastrale aanduiding van het bouwwerk
- de projectplanning met ten minste de begindatum en de einddatum van de bouwwerkzaamheden
- een verslag van de beoordeling van de onafhankelijke positie van de kwaliteitsborger.
<i>Na afronding van het project</i>
- het geactualiseerde borgingsplan, met inbegrip van de risicobeoordeling
- het wettelijk verplicht formulier bij gereedmelding, als bedoeld in artikel 3.86, lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving

3.3.1 Effecten regeldruk

De regeldrukeffecten van deze verplichting beperken zich tot het toezenden van de informatie naar de instrumentaanbieder. De administratieve lasten voor het op orde hebben van deze informatie zijn namelijk al berekend in eerdere onderzoeken naar regeldruk van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

Op basis van de interviews verwachten we dat een deel van de kwaliteitsborgers met instrumentaanbieders samenwerken in een systeem waarin de uitwisseling van informatie (waaronder de informatie uit de tabel) geautomatiseerd plaatsvindt. In de overige gevallen wordt verwacht dat kwaliteitsborgers de informatie handmatig (digitaal) zullen moeten uploaden en versturen. De kwantificering van de regeldruk is in onderstaand tekstkader opgenomen.

Tekstkader 2. Kwantificering regeldruk

Kwantificering regeldrukgevolgen- Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder

Het leveren van informatie aan de instrumentbeheerder veroorzaakt naar verwachting een structurele toename van de administratieve lasten van circa € 108.000⁷. In de onderstaande tabel is de regeldruk per project weergegeven.

Tabel 4 Administratieve lasten per project per jaar

	Tijd (uren)	Uurtarief	Nalevingskosten per project
Handmatig versturen informatie	0,25 uur	€ 54	€ 13,50 ⁸

Deze inschatting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- In het regeldrukonderzoek Wkb uit 2016 werd uitgegaan van 10.400 vergunningaanvragen per jaar in gevolgklasse 1. Op dit moment is de verwachting dat er in gevolgklasse 1, 16.000 meldingen per jaar worden ingediend. De berekening is gemaakt op basis van de huidige verwachting.
- Aangenomen wordt dat circa de helft van de kwaliteitsborgers zal werken met een systeem waarbij de informatie-uitwisseling geautomatiseerd verloopt. Voor hen veroorzaakt de verplichting geen administratieve lasten.
- Aangenomen wordt dat circa de helft van de kwaliteitsborgers de te verstrekken informatie handmatig moet versturen (op twee momenten). Dit kost naar verwachting gemiddeld 15 minuten per project.
- Voor het interne uurtarief van kwaliteitsborgers wordt uitgegaan van het uurtarief uit het handboek meting regeldrukkosten voor een hoogopgeleide medewerker. Dit is € 54 per uur.

⁷ 16.000 projecten * € 13,50 * 50% = € 108.000

⁸ 0,25 * € 54 (uurtarief) = € 13,50

4 Conclusie

De regeling kwaliteitsborging voor het bouwen leidt naar verwachting tot een toename van de structurele regeldruk van circa € 0,4 miljoen. Het grootste deel daarvan (circa 0,3 miljoen) wordt veroorzaakt door de verplichting voor kwaliteitsborgers om iedere twee jaar bijscholing te volgen. Het merendeel van deze lasten is bedrijfseigen, omdat kwaliteitsborgers ook in bijscholing zouden investeren als dit geen verplichting zou zijn. In onderstaande tabel zijn de regeldrukgevolgen samengevat en is aangeduid welk deel daarvan bedrijfseigen is.

Tabel 5 Samenvatting structurele regeldruk

Verplichting	Administratieve lasten	Nalevingskosten	Percentage bedrijfseigen
3.1 Eisen aan opleiding en ervaring voor de verschillende functies	-	€ 340.000	75%
3.2 De administratieve organisatie kwaliteitsborger	€ 0	€ 0	0%
3.3 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder	€ 108.000		0%
Totaal	€ 108.000	€ 340.000	57%

Bijlagen bij rapportage:

Onderzoek Regeldruk regeling kwaliteitsborging voor het bouwen

I	Regeldruk en het SKM	12
II	Niet nader onderzochte verplichtingen	16

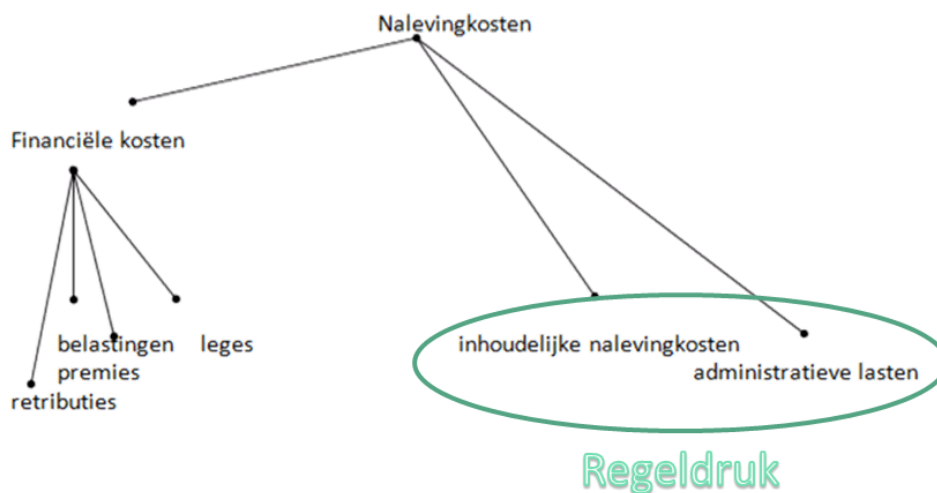
I Regeldruk en het SKM

De financiële effecten van regelgeving voor bedrijven, kortweg regeldruk, worden berekend met behulp van een landelijke methodiek die is vastgelegd in het Handboek meting regeldruk⁹ van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Regeldruk

Regeldruk is in het handboek gedefinieerd als de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die bedrijven (en burgers) ondervinden als direct gevolg van wettelijke verplichtingen. De gedachte achter het in kaart brengen en verminderen van regeldruk is dat burgers en bedrijven tijd overhouden om in hun corebusiness te investeren als zij minder tijd en geld aan regelverplichtingen besteden.

In onderstaande figuur is weergegeven welke kosten wel en niet tot de regeldruk voor bedrijven worden gerekend.



Figuur 1. Welke kosten behoren tot de regeldruk (*Handboek meting regeldrukkosten, 2018*)

In onderstaand kader zijn de begrippen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten gedefinieerd.

⁹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf

Tekstkader 3. Definities administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten**Administratieve lasten (AL)**

AL zijn de kosten die burger, bedrijf of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten worden uitgedrukt in euro's.

Het gaat specifiek om kosten voor het verstrekken van informatie, zoals opgelegd door regelgeving van de overheid. Dit betekent concreet dat de regelgeving het uitgangspunt is voor een onderzoek naar de omvang van de AL. In de artikelen van de regelgeving is aangegeven welke informatie moet worden overlegd: dit zijn de informatieverplichtingen. Om hieraan te voldoen, moet men handelingen uitvoeren zoals het invullen van formulieren of het verzamelen van aanvullende informatie.

(Inhoudelijke) nalevingskosten (NK)

Dit betreft kosten die (georganiseerde) burgers, bedrijven of professionals maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt. Een voorbeeld is de verplichting tot het hebben van een brandmeldinstallatie uit het Bouwbesluit 2012.

Dit zijn dus investeringen die bedrijven moeten doen om aan de in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen te kunnen voldoen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke). Deze eisen hebben betrekking op het gedrag van personen en toestanden van gebouwen, productiemiddelen, het proces van productie of dienstverlening, inrichting van de administratie anders dan om direct te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, producten en/of diensten.

Uit: Handboek meting regeldrukkosten, 2018

Het standaard kostenmodel (SKM)

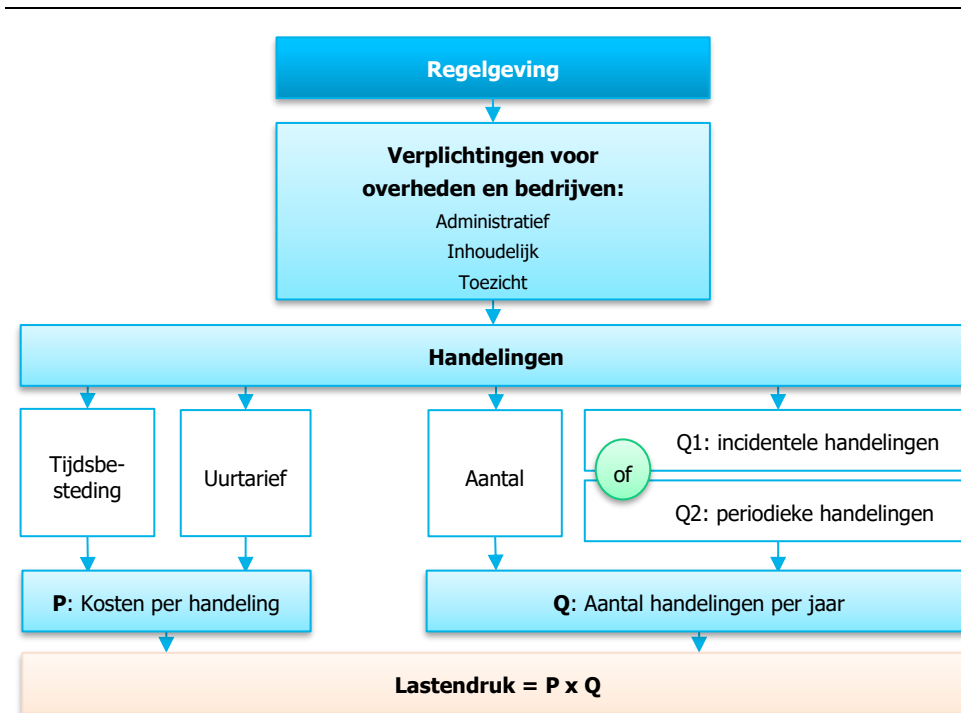
Voor het berekenen van regeldruk wordt gebruik gemaakt van het standaard kostenmodel (SKM), dat op de volgende pagina is toegelicht. Het SKM berekent de regeldruk door de kosten van het één keer uitvoeren van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q). Het SKM maakt hierbij onderscheid tussen de typen lasten in het bovenstaande kader.

Uurtarieven

De methodiek schrijft voor om in het SKM te rekenen met standaard uurtarieven. Hiervoor is gebruik gemaakt van bijlage 5 van het handboek. In deze bijlage zijn voor specifieke functies standaarduurtarieven beschreven. In de tekst van het rapport en het SKM is steeds aangegeven welke uurtarieven zijn gebruikt. Voor burgers geldt dat regeldruk is gerapporteerd in uren en externe kosten. Burgers kennen in principe geen uurtarief¹⁰.

Voor overheden kent het Handboek geen overzicht van uurtarieven. Wij hanteren voor de overheidstarieven de jaarlijkse uitgave 'Handleiding overheidstarieven' die jaarlijks wordt uitgegeven door het ministerie van Financiën.

¹⁰ In de voortgangsrapportages over het regeldrukprogramma hanteert het ministerie van EZK voor burgers het uurtarief van € 15,00.



Figuur 2. Het berekenen van regeldruk en bestuurlijke lasten met het SKM.

Statistische representativiteit

Metingen van regeldruk op basis van het handboek zijn geen statistische onderzoeken. Zij dienen een beeld te geven van de orde van grootte van de kosten die door regelgeving worden veroorzaakt en met name duidelijk te maken welke handelingen en verplichtingen de voornaamste oorzaak zijn van deze regeldruk. In de conclusies worden de resultaten dan ook gepresenteerd met een afronding op tienduizendtallen om schijnnauwkeurigheid te voorkomen. Resultaten kunnen met een kleinere afronding worden weergegeven afhankelijk van de omvang van het resultaat.

Initiële en structurele regeldruk

Bij het berekenen van de regeldruk wordt in het handboek onderscheid gemaakt tussen:

- Eenmalige regeldruk. Dit zijn lasten die voortkomen uit verplichtingen die eenmalig moeten worden uitgevoerd bij introductie van nieuwe regels of wijziging van bestaande regels.
- Structurele regeldruk. Deze lasten komen voort uit verplichtingen die regulier worden uitgevoerd om te kunnen voldoen aan de in de regelgeving opgelegde informatieverplichtingen. Het betreft bijvoorbeeld verplichtingen die gekoppeld zijn aan inschrijvingen, verantwoording en toezicht (bijvoorbeeld bij iedere aanvraag of jaarlijks terugkerend).

Rapporteren over regeldruk

Het SKM is zodanig ingericht dat op alle gewenste niveaus kan worden gerapporteerd. Voor elke verplichting wordt naast de kosten ook bijgehouden welke bedrijven ermee te maken hebben en wat de oorsprong is van de verplichting. In fase 1 van het onderzoek

wordt afgestemd op welke niveaus er kan worden gerapporteerd. Wij stellen voor om in ieder geval te rapporteren over:

- De regeldruk naar type doelgroep. Het betreft hier de verschillen tussen typen bedrijven en typen (decentrale) overheden.
- De regeldruk naar type lasten. De regeldruk wordt hierbij opgesplitst in administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten en bestuurlijke lasten.

Transparantie en herleidbaarheid

Transparantie en herleidbaarheid van onderzoeksgegevens zijn van groot belang om de kwaliteit van de onderzoeksresultaten te borgen. In het SKM wordt daarom de herkomst van alle gebruikte gegevens zorgvuldig en transparant gedocumenteerd. Alle berekeningen zijn daarmee te allen tijde herleidbaar tot de individuele gegevensbronnen.

II Niet nader onderzochte verplichtingen

Deze bijlage bevat een toelichting op de wijzigingen uit de Regeling kwaliteitsborging die in dit onderzoek niet zijn onderzocht.

1. Formulier verklaring kwaliteitsborger (artikel 3.54)

In de regeling is een specifiek format opgenomen voor de verklaring van de kwaliteitsborger. Dit bevat echter geen aanvullende eisen dan al opgenomen in het Besluit en is in dit project dan ook niet nader onderzocht.

2. Toelatingseisen instrument voor kwaliteitsborging (artikel 3.55)

De eisen aan de toelating van een instrument voor kwaliteitsborging zijn al onderzocht in het onderzoek naar de regeldrukeffecten van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit artikel is dan ook niet meegenomen in dit project.

3. Verdeelsleutel toezichtkosten (artikel 3.56)

Dit artikel gaat alleen over de manier waarop de gemaakte kosten voor de toelating van een instrument voor kwaliteitsborging moeten worden berekend. Dit valt buiten de definitie van regeldruk en is niet meegenomen in het onderzoek.