

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
De heer drs. R. Knops  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Onze referentie MvH/RvZ/JT/RS/bs/ATR1003/2020-U020  
Uw referentie

Datum 21 februari 2020  
Betreft Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Geachte heer Knops,

Op 4 februari 2020 heeft u het voorgenomen (gewijzigde) *Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies. Het besluit vormt een nadere invulling en uitwerking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen die een nieuw stelsel introduceert van kwaliteitsborging bij bouwactiviteiten. Met de stelselwijziging beoogt het kabinet de kwaliteitsborging voor de bouw te verbeteren, de bouwsector meer verantwoordelijk te maken voor de bouwkwaliteit en om de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument te versterken.

In 2017 is een eerdere versie van het voorgenomen besluit voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. Het onderhavig voorstel is ten opzichte van die versie op enkele punten inhoudelijk gewijzigd. Deze wijzigingen volgen onder andere uit het bestuursakkoord van 17 januari 2019 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) over het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Het gewijzigd voorstel heeft onder andere tot doel het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging bij bouwactiviteiten gelijktijdig met de Omgevingswet (naar verwachting per 01 januari 2021) inwerking te laten treden.

De rechtsvoorganger van ATR (Actal) heeft eerder geadviseerd over de voorgenomen stelselherziening aangaande kwaliteitsborging in de bouw. Daarbij ging het om advisering bij het wetsvoorstel en om advisering over de eerdere versie van het voorgenomen Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De rechtsvoorganger van ATR (Actal) heeft op 10 september 2014 een pre-consultatiereactie uitgebracht op het voorontwerp van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen: <https://www.actal.nl/adviezen/zonder-inzicht-in-berekeningen-is-niet-duidelijk-of-de-regeldruk-in-de-bouw-wel-vermindert/>. Op 1 oktober 2015 heeft Actal een advies uitgebracht op het definitieve wetsvoorstel: <https://www.actal.nl/adviezen/wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/>.

Op 9 september 2016 heeft Actal een consultatie-reactie gegeven op de internetconsultatie-versie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen: <https://www.actal.nl/betere-onderbouwing-nodig-van-regeldrukgevolgen-besluit-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/>. Op 31 maart 2017 heeft Actal geadviseerd over het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen: <https://www.actal.nl/beoordeel-regeldrukgevolgen-bij-evaluaties-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/>.

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. *Nut en noodzaak*

Het onderhavig besluit vult de kaders van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen nader in. Het Bestuursakkoord en de implementatie van de wet in de Omgevingswet leiden ten opzichte van het oorspronkelijke Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen onder andere tot de volgende aanpassingen:

1. De bouwwerken die zijn vrijgesteld van een toets aan het Bouwbesluit zijn niet meer apart opgenomen in het onderhavig besluit. Dit is niet langer noodzakelijk omdat de Omgevingswet al bepaalt dat deze bouwwerken niet aan het bouwbesluit hoeven te worden getoetst. De effecten hiervan zijn reeds bij de Omgevingswet uitgewerkt.
2. Door de implementatie van de wet in de Omgevingswet wordt de vergunningplicht voor een deel van de eenvoudige bouwwerken (gevolgklasse 1) een meldingplicht. Dit brengt een wijziging van de regeldruk voor bedrijven met zich mee. Voor bedrijven die opdracht geven voor bouwactiviteiten gaat het om een verlaging van de regeldruk. Bij kwaliteitsborgers gaat het om een regeldruktoename. Daarnaast treedt een wijziging op van de gemeentelijke werkprocessen. Zo wordt er geen beschikking genomen, is de proceduretijd van 8 weken verkort naar 4 weken, is er geen inhoudelijke toetsing en geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de melding (wel tegen afwijzing daarvan). Ook kunnen er geen leges worden geheven.
3. De reikwijdte van de bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 is iets aangepast. Bij de industriefunctie is bijvoorbeeld geregeld dat een nevenfunctie met niet meer dan twee bouwlagen onder gevolgklasse 1 valt (en niet onder gevolgklasse 2). Per bouwactiviteit betekent dit een vermindering van de regeldruk.
4. Het 'dossier bevoegd gezag' en het borgingsplan inclusief de risicobeoordeling (bij bouwactiviteiten) wordt met het besluit verder ingevuld. Bij de melding van een bouwactiviteit dient het borgingsplan te worden meegestuurd aan de gemeente.
5. Een nadere uitwerking van de taken van de toelatingsorganisatie (voor instrumenten voor kwaliteitsborging).

Het college merkt op dat één van de doelstellingen van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen ook regeldrukvermindering betreft. Deze doelstelling ligt ook besloten in de herziening van het stelsel van het omgevingsrecht (Omgevingswet).

Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgenomen wijzigingen in het besluit inhoudelijk zijn onderbouwd in de toelichting. Het college ziet aanleiding voor één adviespunt.

### Evaluatie proefprojecten

In de afgelopen jaren zijn er tientallen proefprojecten uitgevoerd in voorbereiding op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Hoewel het nieuwe stelsel nog niet in werking is getreden, hadden de proefprojecten tot doel ervaringen op te doen met de nieuwe manier van (samen)werken inzake kwaliteitsborging bij bouwactiviteiten. Actal heeft in haar eerdere consultatiereactie (oktober 2016) en haar advies (maart 2017) bij het besluit specifiek geadviseerd bij de evaluatie van de proefprojecten expliciet aandacht te besteden aan de regeldrukeffecten van de nieuwe manier van (samen)werken. Ook adviseerde Actal aandacht te besteden aan de vraag of uit de uitvoeringspraktijk mogelijkheden zijn gebleken voor minder belastende alternatieven of regeldruk-beperkende maatregelen. In de versie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen zoals voorgehangen bij de Kamers in mei 2017 is aangegeven dat de hiervoor genoemde adviespunten van Actal zullen worden overgenomen. De toelichting bij het gewijzigde Besluit (februari 2020) gaat in op de door het Instituut voor Bouwkwaliiteit uitgevoerde evaluatie van de proefprojecten.

De rapportage naar aanleiding van de evaluatie van de proefprojecten (en de nota van toelichting bij het onderhavig besluit) maakt duidelijk dat er geen (expliciete) aandacht is besteed aan de regeldrukeffecten zoals deze aan de orde zijn geweest in de proefprojecten. En dat ook minder belastende alternatieven niet expliciet zijn onderzocht. Naar het oordeel van het college is dit een omissie. In het bijzonder ook gegeven het beleidsdoel van de stelselwijziging om te komen tot minder regeldruk. Het college erkent dat geen integrale conclusies mogelijk zijn over de regeldrukeffecten op basis van de proefprojecten, aangezien het nieuwe stelsel nog niet in werking is getreden. Volgens ATR dient echter wel inzicht te bestaan in de (ervaren) regeldrukeffecten in de praktijk, alvorens onderbouwde besluitvorming mogelijk is over de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Bij de analyse van de regeldrukeffecten in de proefprojecten is het tevens van belang dat aandacht bestaat voor de vraag of aanscherping mogelijk is die resulteert in merkbaar minder regeldruk als gevolg van het systeem van kwaliteitsborging.

In het bestuursakkoord van januari 2019 is afgesproken dat in aanloop naar de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel monitoring zal plaatsvinden van bestaande en nieuwe proefprojecten. Aanvullend merkt het akkoord op dat als knelpunten worden geconstateerd de minister onder andere met de VNG en marktpartijen beziet welke maatregelen nodig zijn. In het bestuursakkoord zijn ook criteria opgenomen voor de monitoring van de proefprojecten. De (ervaren) regeldrukeffecten zijn hier voornamelijk geen onderdeel van. De monitoring van de proefprojecten dient volgens ATR benut te worden om alsnog invulling te geven aan de toegezegde evaluatie van de regeldrukeffecten van de proefprojecten en de analyse van mogelijk minder belastende alternatieven in de uitwerking. Door hier in de monitoring aandacht aan te besteden, kunnen bij de besluitvorming over het al dan niet in werking laten treden van het nieuwe stelsel per 1 januari 2021 de (regeldruk)effecten op basis van de proefprojecten worden betrokken.

#### **1.1 Het college adviseert in de monitoring van de proefprojecten specifiek aandacht te besteden aan de (ervaren) regeldrukontwikkeling en de kansen voor minder belastende alternatieven, en de resultaten hiervan expliciet te betrekken bij de besluitvorming over de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.**

## *2. Minder belastende alternatieven*

De voorgenomen wijzigingen in het besluit leiden enerzijds tot een regeldrukvermindering voor opdrachtgevende bedrijven bij een deel van de bouwprocessen. Deze reductie is bijvoorbeeld aan de orde aangezien meer bouwactiviteiten in gevolgklasse 1 vallen (en daardoor niet langer vergunningplichtig, maar meldingplichtig zijn). Anderzijds treedt een regeldruktoename op, hoofdzakelijk omdat het borgingsplan op enkele aspecten is uitgebreid en verplicht dient te worden meegestuurd bij een melding van een bouwactiviteit. Het college ziet aanleiding voor het volgende aandachtspunten bij dit onderdeel.

### *Evaluatie regeldruk en minder belastende alternatieven stelsel kwaliteitsborging*

In het bestuursakkoord is afgesproken dat de minister drie jaar na inwerkingtreding de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen evalueert en daarbij beoordeelt of het nieuwe stelsel leidt tot betere bouw kwaliteit tegen aanvaardbare kosten. In de evaluatie zal onder andere aandacht bestaan voor de kosteneffectiviteit van de nieuwe invulling van taken door bevoegd gezag en kwaliteitsborger. Daarbij *"zal in het bijzonder aandacht bestaan voor de ontwikkeling van de leges en de door de kwaliteitsborgers gehanteerde markt-tarieven"*.

De evaluatiecriteria voorzien niet in een analyse van de (ervaren) regeldrukeffecten van het nieuwe stelsel en van de kansen om te komen tot een minder belastende uitwerking in de praktijk. Dit ondanks het feit dat het nieuwe stelsel efficiencywinst moet opleveren voor alle betrokken partijen. Deze efficiencywinst is volgens de Memorie van Toelichting bij de wet te verdelen in:

- Vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven.
- Vermindering van leges voor burgers en bedrijven.
- Verhoging van de efficiency van het bouwproces voor burgers en bedrijven.
- Vermindering van bestuurlijke lasten voor overheden.

Gegeven deze beoogde effecten is het volgens ATR van belang dat in de evaluatie expliciet aandacht bestaat voor de ontwikkeling van de (ervaren) regeldrukkosten als gevolg van het nieuwe stelsel én voor kansen om het nieuwe stelsel minder belastend uit te werken. Volgens het college is het daarbij passend om ook aandacht te besteden aan de lasten-effecten van de aanvullende bepalingen die in het stelsel zijn opgenomen (ten opzichte van het oorspronkelijk wetsvoorstel) om de rol van de gemeente te waarborgen c.q. verstevigen. De resultaten op basis van de praktijk kunnen tevens informatie opleveren ten behoeve van de inrichting en inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voor gevolgklasse 2 en 3 (vanaf/na 2024).

**2.1 Het college adviseert in de evaluatie van het stelsel expliciet aandacht te besteden aan de (ervaren) regeldrukeffecten en kansen voor een minder belastende uitwerking, en deze praktijkresultaten te betrekken bij de besluitvorming over de inrichting en inwerkingtreding van het stelsel voor gevolgklasse 2 en 3.**

### 3. Werkbaarheid

#### 3.1 Inwerkingtreding stelsel kwaliteitsborging voor het bouwen

Op basis van de proefprojecten en het bestuursakkoord is in de toelichting bij het besluit aangegeven welke voorwaarden van kracht zijn voor een verantwoorde inwerkingtreding van de wet. Hierbij gaat het onder andere om het feit dat de ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag op orde moet zijn (onder andere het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)). Ook dienen er voldoende kwaliteitsborgers te zijn zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen doorgang kunnen vinden. Het college onderkent het belang van deze noodzakelijke (functionele) randvoorwaarden voor de werkbaarheid van het nieuwe stelsel. Ook omdat al geruime tijd zorgen bestaan bij meerdere partijen (bedrijfsleven, maar ook overheden) over de operationele werking van het DSO. In het bijzonder is daarbij de vraag of het DSO volledig werkbaar zal zijn op 1 januari 2021. Ook voor het functioneren van het nieuwe stelsel ten aanzien van kwaliteitsborging voor de bouw is dit essentieel.

De toelichting bij het onderhavig besluit geeft aan dat uiterlijk een half jaar voor 1 januari 2021 bekend wordt of het nieuwe stelsel per 1 januari 2021 *"op verantwoorde wijze kan worden ingevoerd"*. Volgens ATR kan alleen sprake zijn van een 'verantwoorde inwerkingtreding' als aan alle benoemde noodzakelijke (functionele) voorwaarden is voldaan en als de uitvoeringspraktijk voldoende tijd heeft om zich gericht voor te bereiden en aan te passen conform de nieuwe bepalingen. De nota van toelichting bij het besluit gaat niet expliciet op dit laatste in terwijl dit volgens het college wel een essentiële voorwaarde is.<sup>2</sup>

#### **3.1 Het college adviseert bij de besluitvorming over de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe stelsel (medio 2020) expliciet aandacht te besteden aan de noodzakelijke voorbereidingstijd voor de uitvoeringspraktijk om tijdig te kunnen voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Het adviseert daarbij ook expliciet de werking van het DSO te betrekken.**

De werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel zijn vanzelfsprekend ook van belang voor de besluitvorming over het al dan niet inwerking laten treden van het nieuwe stelsel voor gevolgklasse 2 en 3 (vanaf/na 2024). Om deze reden onderschrijft het college het belang van de evaluatiecriteria zoals opgenomen in het bestuursakkoord en de toelichting bij het besluit. Daaruit volgt dat aandacht zal bestaan in de evaluatie voor de werkbaarheid van het nieuwe stelsel voor de uitvoeringspraktijk.

### 4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het besluit bevat een kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van de te verwachten regeldrukeffecten. Zowel bij de versie van het besluit uit 2017 als bij het onderhavig voorstel (2020) is een extern regeldrukeffecten-onderzoek uitgevoerd. De verwachte regeldrukreductie als gevolg van het nieuwe stelsel bij gevolgklasse 1 komt naar verwachting uit op een bedrag tussen de 3,4 miljoen en 20,2 miljoen.

---

<sup>2</sup> In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat een half jaar voorbereidingstijd (periode tussen 01-07-2020 en 01-01-2021) voor de uitvoeringspraktijk voldoende zou moeten zijn om de noodzakelijke aanpassingen te realiseren om te voldoen aan het nieuwe stelsel. Volgens ATR is het essentieel dat de benoemde *'voorwaarden voor inwerkingtreding'* in het bestuursakkoord ook ruim voor 01-01-2021 op orde zijn. In het bijzonder wijst het college hierbij op de werking van het DSO. Om op 01-01-2021 het nieuwe stelsel goed te laten werken dient ruim voor deze datum het DSO volledig werkend te zijn.

Het regeldrukeffecten-onderzoek bij het voorstel maakt duidelijk dat de wijzigingen in het besluit (tussen 2020 en 2017) resulteren in een netto regeldruktoename voor burgers van in totaal 36.000 tot 72.000 euro (onder andere als gevolg van het moeten meesturen van het borgingsplan bij een melding). Voor opdrachtgevende bedrijven nemen de administratieve lasten als gevolg van deze wijzigingen af met circa 1,67 miljoen euro. De inhoudelijke nalevingskosten nemen voor een andere deel van de bedrijven toe met een bedrag van tussen de 1,88 en 2,83 miljoen euro. Deze regeldrukverandering is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat meer activiteiten vallen onder gevolgklasse 1 en daarmee meer bouwactiviteiten onder het nieuwe stelsel worden gebracht.

Het college constateert dat de regeldrukeffecten analyse is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek. Wel merkt het college over de uitwerking het volgende op:

- De nota van toelichting bij het onderhavig voorstel bevat alleen een samenvattende tabel waarin de totale regeldrukeffecten zijn opgenomen van het (gehele) besluit. De toelichting maakt niet duidelijk wat de regeldrukeffecten zijn van de wijzigingen die in het onderhavig voorstel zijn opgenomen ten opzichte van de versie van het besluit uit 2017 dat is voorgehangen bij de Eerste- en Tweede Kamer. De analyse van de regeldrukeffecten kan volgens ATR worden verduidelijkt door apart aan te geven welke regeldrukeffecten volgen uit de nu voorgestelde wijzigingen en wat de totale regeldrukeffecten zijn van het gehele besluit.
- De regeldrukeffecten-rapportage maakt een duidelijk onderscheid tussen de regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. In de categorie bedrijven vallen zowel de (private) kwaliteitsborgers, bouwondernemingen die in opdracht bouwactiviteiten uitvoeren, en bedrijven die opdrachtgever zijn voor bouwactiviteiten. Voor deze drie groepen c.q. rollen vallen de regeldrukeffecten sterk verschillend uit (enerzijds een regeldruktoename en anderzijds een regeldrukafname). Volgens het college kan dit onderscheid verduidelijkt worden door in toelichting aan te geven voor welke groepen bedrijven en voor welke rollen naar verwachting een regeldruktoename aan de orde is en voor welke groepen naar verwachting een regeldrukvermindering. Ook geeft het college in overweging om te verduidelijken in hoeverre hierbij sprake is van 'verschuiving' van (ervaren) lasten voor bouwondernemingen (van lasten als gevolg van overheidshandelen en toezicht naar kwaliteitsborging door de markt).
- De toelichting geeft aan dat "*Administratieve lasten en bestuurlijke lasten samen de regeldruk vormen*". Het college merkt op dat regeldruk bestaat uit administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Bestuurlijke Lasten betreffen de lasten voor overheden en vallen volgens de Rijksbrede methodiek buiten de definitie van regeldruk.
- De (externe) regeldrukeffecten-rapportage maakt niet duidelijk in hoeverre externe partijen zijn betrokken bij de analyse van de regeldrukeffecten. Betrokkenheid van externe partijen (bijvoorbeeld in de vorm van interviews of een klankbordgroep) kan volgens het college bijdragen aan een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten die door de praktijk wordt herkend en gedragen en mede is gebaseerd op ervaringscijfers.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf in de toelichting bij het besluit aan te vullen en daarbij de in dit advies genoemde aandachtspunten te betrekken.**

### Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorgenomen (gewijzigde) *Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen*:

**Het besluit indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college benadrukt dat dit dictum volgt uit de toetsing van de conceptversie van het voorstel aan de hand van de vier toetsvragen uit het ATR-toetskader. Met het dictum wil het college benadrukken dat een aantal aspecten essentieel is voor onderbouwde besluitvorming over het al dan niet inwerkingtreden van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen gelijktijdig met de Omgevingswet c.q. op 1 januari 2021. Een van die aspecten betreft inzicht in de ontwikkeling van de regeldruk binnen de proefprojecten met het nieuwe stelsel.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris