



Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen; privat verzekerd?

Auteur: Aranka Verwoort
Studentnr.: 638526
Datum: 17-01-2018
Opleiding: NCOI Opleidingen
Masterprogramma Bestuurskunde
Masterclass: Beleid en Maatschappij
Docent: Marcel van den Heuvel

Voorwoord

Het onderzoek van dit Praktijkplan “Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen; privaat verzekerd?” is in het kader van mijn Masterclass Beleid en Maatschappij als onderdeel van mijn opleiding Masterprogramma Bestuurskunde van NCOI Opleidingen.

Het onderzoek dat ik heb uitgevoerd betreft de complexe materie van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen, en de nieuwe wetgeving hiervan.

Door de hoge graad van specialisme die bij deze vorm van onderzoek komt kijken heb ik enorm veel steun gehad aan de heer Prof. R.A.P. (Ruud) van Herpen MSc. FIFireE; Saxion University of applied sciences | Eindhoven University of Technology and Technical director van Nieman RI.

Met veel passie en geduld heeft hij mij met raad en daad terzijde gestaan om effectief te kunnen sparren over mijn onderzoek. Niet alleen op inhoud, maar ook gerelateerd aan het niveau van deze opdracht.

Zonder zijn medewerking was dit onderzoek nooit tot stand gekomen. Ik ben hem daarvoor mijn bijzondere dank verschuldigd.

Daarnaast wil ik de interviewers bedanken voor hun tijd en feedback betreffende mijn onderzoek naar de weerstand tegen private kwaliteitsborging in de bouw. De inbreng van de heer W.C.G. (Wico) Ankersmit; directeur Vereniging Bouw-en Woningtoezicht, de heer R.J.B.M. (René) Schage; Adviseur Brandveiligheid Brandweer Twente; beleidsadviseur Brandweer Nederland; Officier van dienst en de heer Menno Kelhout; adjunct-directeur gemeente Zutphen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit praktijkplan.

Tot slot wil ik de heer M. van den Heuvel MDR bedanken als docent van de masterclass Beleid en Maatschappij voor zijn inbreng.

Aranka Verwoort
Warnsveld, 17-01-2018



Samenvatting

Er is veel weerstand tegen het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Deze weerstand komt van zowel gemeentelijke bouwtoezicht van bouwers en ontwikkelaars, van brandweer (Veiligheidsregio's) en ook van ingenieurbureaus en gebouweigenaren.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse methodes om meerdere oplossingsrichtingen te komen.

Het onderzoek is gebaseerd op de hypothese dat de weerstand tegen het stelsel private kwaliteitsborging in de bouw terecht is.

Het gebruikte model van onderzoek is het onderzoeksmodel van Easton. De keuze voor dit model is om de relatie van de te onderzoeken hoofdvraag weer te geven met het wetsvoorstel dat nu bij de Eerste kamer ligt. De wetswijziging Kwaliteitsborging voor het Bouwen is 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer.

De vier deelvragen zijn worden door middel van conceptueel model onderzocht en kort samengevat.

Zolang doelkwantificering ontbreekt is kwaliteitsverbetering in de bouw niet mogelijk. De kosten zullen zeker toenemen. Met een certificeringsregeling kan dit bezwaar gedeeltelijk worden ondervangen. Dat zal de kosten voor de aanvrager van een omgevingsvergunning zeker doen toenemen. Dat is alleen acceptabel wanneer het rendement in bouwkwaliteit daadwerkelijk toeneemt. Dat is onduidelijk.

Ander bijkomend probleem is dat projectspecifieke oplossingen niet kunnen worden gecertificeerd. Een projectspecifieke oplossing valt per definitie buiten de certificering en daar kan elke toetsers dus willekeurig mee omgaan. Dit maakt de fysieke veiligheid van de leefomgeving en de kwaliteit van bouwen per definitie niet beter. De overheid zal hierin dus toezicht moeten houden.

Een projectspecifieke oplossing valt per definitie buiten de certificering en daar kan elke toetsers dus willekeurig mee omgaan. Dit maakt de fysieke veiligheid van de leefomgeving en de kwaliteit van bouwen per definitie niet beter. De overheid zal hierin dus toezicht moeten houden.

De conclusie van deze deelvragen leiden naar het antwoord op de hoofdvraag of de weerstand tegen het stelsel private kwaliteitsborging terecht is. Het antwoord op deze vraag is ja.

Er zijn twee scenario's uitgewerkt.

Scenario 1: Twee toetsmomenten, namelijk toets ontwerp (omgevingsvergunning) en toets gereed gebouw (uitvoering). Dit betekent voort borduren op de huidige Wet Kwaliteitsborging.

Scenario 2: Toetsing niet noodzakelijkerwijs voorschrift gerelateerd maar doelgericht (projectspecifiek). Doelgerichte toetsing leidt tot kwaliteitsverbetering ten opzichte van voorschriftgerelateerde toetsing, omdat deze projectspecifiek is en niet generiek.

Het plan van aanpak sluit aan op welke wijze de besluitvorming van het wetsvoorstel verder vormgegeven moet worden en hoe er meer consensus bereikt kan worden. Een belangrijk onderdeel hierbij is de communicatie; op landelijk en regionaal niveau.



Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	2
1.3 Doelstelling	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Theoretisch kader en literatuuronderzoek	4
2.1 Analyse belangrijkste actoren	4
2.2 Conceptueel model	5
2.3 Analyse van de onderzoeksvragen	6
2.3.1 Deelvraag 1: Is het aannemelijk dat de wet tot kwaliteitsverbetering leidt?	6
2.3.2 Deelvraag 2: Leidt invoering van de wet tot kostenverhoging?	7
2.3.3 Deelvraag 3: Werkt de nieuwe wet innovatiebelemmerend?	8
2.3.4 Deelvraag 4: Is de nieuwe wet juridisch eenduidig m.b.t. aansprakelijkheden? ...	8
2.4 Evaluatie	9
3. Scenario's en beleidsontwikkeling	11
3.1 Scenario 1	11
3.2 Scenario 2	11
3.3 Haalbaarheid van de scenario's	12
3.4 Beleidsontwikkeling	12
4. Besluitvorming en beslismomenten	16
5. Communicatie met de actoren	18
6. Reflectie	19
Literatuurlijst/Bibliografie	20
Bijlagen	22
Bijlage I	
Bijlage II	
Bijlage III	
Bijlage IV	



1. Inleiding

Naar verwachting treedt in het voorjaar van 2019 de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Hiermee worden ook de huidige uitvoeringsbesluiten gewijzigd, waaronder het Bouwbesluit 2012.

Rijksoverheid (2017)

Doel van de Omgevingswet is volgens de regering: Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Omgevingswet(2017)

Omdat de Omgevingswet zo omvangrijk is zal dit onderzoek zich richten op de wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, dus op de toetsing aan Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) nu nog Bouwbesluit genoemd, en de mogelijke privatisering hiervan. Overheid.nl (01-07-2016)

1.1 Aanleiding

Wat houdt de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen precies in?

Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen is 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. De VNG is voornamelijk kritisch en vindt het onuitvoerbaar voor gemeenten.

De kern van het wetsvoorstel is:

- Kleine bouwwerken en verbouwingen vrij van toets Bouwbesluit 2012.
- Private partijen ontwikkelen methodes voor kwaliteitsbewaking om te zorgen dat aannemers zich houden aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012.
- Een onafhankelijke publieke toelatingsorganisatie oordeelt of een voorgestelde methode voor kwaliteitsbewaking voldoet aan de eisen.
- De gemeente (Bouw- en Woningtoezicht, BWT) controleert of een aannemer werkt met een goedgekeurde methode voor kwaliteitsbewaking.
- De toetsing aan het Bouwbesluit 2012 van nieuwbouw en verbouw bij de vergunningverlening door de gemeente vervalt.

VNG (2017)

Nu de Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen is gestrand in de Eerste Kamer is het tijd voor een tussenevaluatie.

Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Op basis van die tussenevaluatie wordt geconcludeerd of de wet aanpassingen behoeft en wordt een plan van aanpak opgesteld voor het vervolg.

Er heerst twijfel over de noodzaak van de wet.



Immers, zeker wanneer de kwaliteitsborging wordt geprivatiseerd, waardoor een certificeringregeling noodzakelijk is (noodzakelijk om de kwaliteit en objectiviteit/onafhankelijkheid van de toetsers te borgen) zullen de maatschappelijke kosten daardoor toenemen. Aangezien certificering alleen mogelijk is op concrete voorschriften en eisen, vallen doelgerichte oplossingen (maatwerkoplossingen) daar buiten. Maatwerkoplossingen komen vooral voor in brandveiligheid van gebouwen. De wet kwaliteitsborging levert dus een stimulans om geen maatwerkoplossingen meer toe te passen, terwijl juist maatwerkoplossingen de hoogste rendement bezitten in verhouding tot veiligheid en kosten.

Egmond, H. (11 juli 2017)

1.2 Probleemstelling

Er is veel weerstand tegen het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Deze weerstand komt van zowel gemeentelijke bouwtoezicht van bouwers en ontwikkelaars, van brandweer (Veiligheidsregio's) en ook van ingenieursbureaus en gebouweigenaren.

Belzen Thomas van, (24-07-2017)

Gezien de complexiteit van de Omgevingswet is besloten een aantal actoren zoals de Provincie, GGD, Justitie, gebouwgebruikers buiten beschouwing te laten omdat zij geen direct betrokkenen zijn bij het (ver)bouwen van bouwwerken. Voor dit onderzoek is de hoofdvraag of de weerstand van private kwaliteitsborging terecht is.

Belangrijkste actoren aangaande het Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen worden hierna geanalyseerd. Door middel van interviews van en communicatie met de diverse actoren wordt vastgesteld dat er weerstand is aangaande het wetsvoorstel private kwaliteitsborging in de bouw.

Het onderzoek is gebaseerd op de hypothese dat de weerstand tegen het stelsel private kwaliteitsborging in de bouw terecht is.

1.3 Doelstelling

Onduidelijk is of de bouwkwaliteit echt beter wordt door de nieuwe wetgeving; mogelijk werkt die juist averechts en leidt de wet alleen maar tot kostenverhoging.

Desondanks voorzien we grote problemen met de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel en vragen we ons af of dit wetsvoorstel wel bijdraagt aan het realiseren van die doelen. De belangrijkste zorgen die wij hebben:

- of de wet wel tot kwaliteitsverbetering en kostenbesparing leidt;
- dat de samenhang met de invoering Omgevingswet te weinig aanwezig is;
- dat de scheiding tussen toezicht en handhaving in de praktijk onwerkbaar wordt;
- of de positie van de consument werkelijk verbetert; en
- dat er onvoldoende zicht is op wat er nog allemaal moet gebeuren voor de invoering waarbij een realistische planning nog ontbreekt.

VNG (30 maart 2017)

Doelstelling is vast te stellen of de weerstand private kwaliteitsborging in de bouw terecht is en hoe die weggenomen kan worden.



1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt uiteengezet wat het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen inhoudt en wordt de doelstelling en de probleemstelling weergegeven. De nieuwe wet zou het voor gemeenten en belanghebbenden makkelijker moeten maken en tot hogere bouwkwaliteit moeten leiden. Voor gemeenten houdt dit in dat de borging niet meer een gemeentelijke verantwoordelijkheid is (BWT) maar in private handen zou komen te vallen. Dit is een verschil met de huidige wetgeving. Dit levert weerstand op, omdat het rendement daarvan niet op voorhand duidelijk is. Deze probleemstelling leidt tot een hoofdvraag die in vier onderzoeksvragen (oorzaken) onderzocht wordt.

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste actoren benoemd betreffende het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

De hoofdvraag wordt door middel van vier onderzoeksvragen onderzocht volgens een conceptueel model. Om duiding te geven aan de hoofdvraag in relatie tot de complexiteit van de invoering van de nieuwe wet is gebruik gemaakt van het model van Easton. Vervolgens wordt het resultaat van zowel field- als deskresearch op de onderzoeksvragen gegeven en wordt dit resultaat geëvalueerd.

Hoofdstuk 3 geeft de scenario's weer die volgen uit de conclusies in hoofdstuk 2. Op basis van deze scenario's wordt een voorstel gedaan voor het te volgen beleid. Uit de informatie van hoofdstuk 2 kan worden geconcludeerd dat dat beleid alleen effectief is als het interactief ontwikkeld wordt, dat wil zeggen met inbreng van en terugkoppeling naar alle actoren.

Hoofdstuk 4 geeft vervolgens aan hoe de besluitvorming binnen de interactieve beleidsontwikkeling kan plaatsvinden. Daaruit volgen automatisch wat de belangrijke momenten zijn voor de regisseur/procesmanager binnen het maatschappelijk netwerk.

In hoofdstuk 5 vormt de afsluiting van het onderzoek met aandachtspunten voor communicatie en marketing.

De persoonlijke reflectie op het onderzoek is in hoofdstuk 6 gegeven.



2. Theoretisch kader en literatuuronderzoek

2.1 Analyse belangrijkste actoren

Allereerst is een analyse gemaakt van de betrokken actoren. Omdat de Omgevingswet in zijn geheel te complex is, wordt hier een afbakening gemaakt. Gekozen is om de belangrijkste actoren te benoemen die direct te maken krijgen met de wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen.

Persoonlijke communicatie middels interviews en mailverkeer heeft plaatsgevonden met diverse actoren in het speelveld van de nieuwe wetgeving: de heer Prof. R.A.P. (Ruud) van Herpen MSc. FIFireE; Saxion University of applied sciences | Eindhoven University of Technology and Technical director van Nieman RI; de heer W.C.G. (Wico) Ankersmit; directeur Vereniging Bouw-en Woningtoezicht, de heer R.J.B.M. (René) Schage; Adviseur Brandveiligheid Brandweer Twente; beleidsadviseur Brandweer Nederland; Officier van dienst en de heer Menno Kelhout; adjunct-directeur gemeente Zutphen (interviews zie bijlagen I t/m IV). In het onderstaande overzicht van actoren is kort toegelicht hoe zij tegenover de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen staan.

De overheid (i.c. Ministerie BZK) is de initiatiefnemer van het wetsvoorstel en is verantwoordelijk voor de uiteindelijke uitvoer. Doel van de nieuwe wet is zorgdragen voor een betere bouwkwaliteit, het borgen van juridische aansprakelijkheden en het moet goedkoper zijn. Gebouweigenaars zijn en blijven verantwoordelijk voor de veiligheid van hun gebouw, daarin verandert weinig. Bij gebreken kunnen zij de bouwer aansprakelijk stellen, dit is feitelijk nu ook zo. De gebouweigenaar is daarmee alleen een kostentechnische actor in deze problematiek. Hij draagt uiteindelijk de kosten voor vergunningverlening en de bouw/verbouw van zijn gebouw.

Ankersmit, W.C.G (1 september 2017)

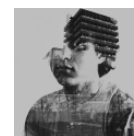
Ontwikkelaars en aannemers moet zelf een kwaliteitsborger in de arm nemen voor indiening van een aanvraag Omgevingsvergunning. Mogelijk moet hij daarvoor meer kosten maken. Daarnaast houdt hij onzekerheid over gelijkwaardige oplossingen. Die onzekerheid zal hij willen uitsluiten door zoveel mogelijk voorschrift gerelateerd te bouwen. De aannemer is uiteindelijk verantwoordelijk voor de opgeleverde bouwkwaliteit, dat is nu al zo en dat blijft zo.

Bij gemeentelijke overheden (i.c. BWT) zijn door de crisis al jarenlang functies wegbezuinigd in aanloop op de nieuwe wetgeving. Legeinkomsten zijn gedaald waardoor gemeentes minder inkomsten ontvangen. Daarnaast is het voor afgestudeerden minder aantrekkelijk om voor een functie als ambtenaar te kiezen” aldus mr. Ing. P.M.J. de Haan.

Wetten Overheid (5 september 1991)

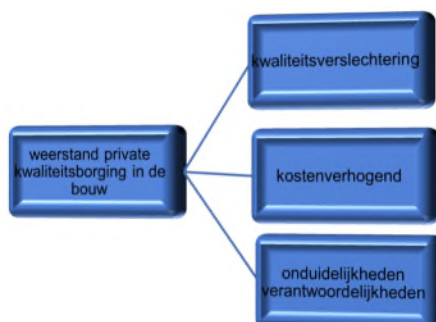
Brandweer (i.c. veiligheidsregio) treden vaak op als adviseur van BWT. Die rol blijft aanwezig, wanneer gelijkwaardige veiligheidsoplossingen moeten worden beoordeeld. Dat biedt de gemeente het voordeel dat zij daarvoor niet zelf ambtenaren met een hoger opleidingsniveau in dienst hoeven te nemen.

Ingenieursbureaus kunnen zich als private kwaliteitsborger opstellen. Daarvoor dienen zij te worden gecertificeerd. Certificering is nodig omdat daarmee enerzijds de kwaliteit van het toetswerk min of meer kan worden gegarandeerd en anderzijds de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger niet ter discussie staat. Immers, de private kwaliteitsborger werkt voor de indiener van een aanvraag Omgevingsvergunning, waardoor de onafhankelijkheid per definitie discutabel is. Een slager die zijn eigen vlees keurt. De kwaliteitsborger kan op deze wijze ook juridisch aansprakelijk gesteld worden in geval van gebreken in de bouwkwaliteit, behalve voor gelijkwaardige oplossingen. Daarvoor kan de kwaliteitsborger een advies verstrekken aan de gemeente.



2.2 Conceptueel model

De onderzoeksvragen volgen uit de aanleiding (oorzaak): het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen zoals dat nu ter besluitvorming bij de Eerste Kamer ligt, zie afbeelding 1.



Afbeelding 1 Conceptueel model oorzaak- gevolg

Bateman, D. (08-09-2014)

De hoofdvraag volgt uit de doelstelling zoals verwoord in 1.3: Is de weerstand tegen private kwaliteitsborging bij diverse actoren in de bouw terecht?

Deze hoofdvraag wordt uitgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het aannemelijk dat de wet inderdaad tot kwaliteitsverbetering leidt?(minder faalen herstelkosten achteraf)
2. Leidt invoering van de wet tot kostenverhoging
3. Werkt de nieuwe wet niet innovatiebelemmerend?
4. Is de nieuwe wet juridisch eenduidig betreffende aansprakelijkheden?

Het gebruikte onderzoeksmodel is het model van Easton. Voor dit model is gekozen omdat dit duidelijk het proces weergeeft van de wetgeving en daarmee de weerstand zoals geformuleerd in de hoofdvraag inzichtelijk gemaakt kan worden.

Verder geeft dit model weer welke actoren waar in dit model vertegenwoordigd zijn en waar welke besluitvorming plaatsvindt van het wetsvoorstel.



Afbeelding 2 Model van Easton voor invoering van wetswijziging



Baas, J.H. de (2000)

Bovens, M.A.P., P. 't Hart & M.J.W. van Twist (2007)

De Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen zal na verwachting in het voorjaar 2019 in werking treden. Met de huidige kabinetsformeringen is het ook denkbaar dat het wetsvoorstel in de koelkast verdwijnt en helemaal geen doorgang zal vinden.

Gemeenten zijn echter al jaren in voorbereiding op dit wetsvoorstel. Zij anticiperen hierop met hun gemeentelijk beleid.

2.3 Analyse van de onderzoeksvragen

2.3.1 Deelvraag 1: Is het aannemelijk dat de wet tot kwaliteitsverbetering leidt?

In een publicatie van Ingrid Koenen blijkt dat de vraag niet moet zijn of de wet tot kwaliteitsverbetering gaat leiden maar of de beloofde kwaliteit ook de gerealiseerde kwaliteit is.

Cobouw: Koenen, Ingrid; (31-10-2017)

- Door het steeds complexer worden van vergunningprocedures door onder andere de Wabo en de toenemende juridificering is de focus afgelopen jaren veel te veel komen te liggen op de vergunningprocedure waardoor het feitelijke toezicht tijdens de realisatie van het bouwwerk nog maar onvoldoende is uitgevoerd. Dit is ook de reden waarom naar BTW wordt gekeken als toetsers van een papieren belofte. De daadwerkelijk kwaliteit van het bouwwerk ontstaat tijdens de bouw. Daar worden de regels in de praktijk omgezet naar een duurzaam, veilig en gezond gebouw.

Ankersmit, W.C.G. (21-09-2017)

- Nee, dat is niet aannemelijk. De Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen borgt alleen het proces, de inhoudelijke borging is nog steeds gebaseerd op voorschriften. Wanneer de kwaliteitsborging gepaard gaat met een certificeringsregeling wordt elke prikkel tot doelgerichte maatwerkoplossingen weggenomen. Juist die doelgerichte maatwerkoplossingen kunnen tot kwaliteitsverbetering leiden. Wanneer deze achterwege blijven impliceert dat een mogelijke kwaliteitsvermindering ten gevolge van de Wet Kwaliteitsborging in plaats van een kwaliteitsverbetering.”
Als extra opmerking: “Wat zou helpen in kwaliteitsverbetering is een doelgerichte onderlegger voor het Bouwbesluit. Welke doelen worden nagestreefd met de voorschriften van het Bouwbesluit en welke faalkansen worden daarbij acceptabel geacht? (doelkwantificering). Zolang die onderlegger ontbreekt is kwaliteitsverbetering in de bouw niet mogelijk”.

Bijlage I: Interview de heer Ruud van Herpen (27-09-2017)

Deze extra opmerking is ook een opmerking geplaatst in een korte toelichting van R. Schage. Belangrijk is om te toetsen waar de risico's zitten en wat is de ondergrens.

Bijlage II de heer René Schage (27-09-2017)

- Het is ook mogelijk om zonder de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen meer bouwkwiteit te realiseren. Met de bestaande wetten en regels heb je als *bouwconsument* en opdrachtgever voldoende bouwstenen om te zorgen voor een betere positie ten opzichte van de aannemer.
Volgens de Woningwet moet de eigenaar van een bouwwerk ervoor zorgen dat zijn bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Met geïntegreerde bouwcontracten kun



je de aannemer verantwoordelijk maken voor het ontwerp en de uitvoering van een bouwwerk.

Daarbij voorkom je bouwfouten door een duidelijk programma van eisen, een technisch uitvoerbaar ontwerp en een aanbesteding die het bouwproject *integraal* benadert: heldere communicatie en vertrouwen in de aannemer als uitgangspunt.

Laan, Otilie. advocaat bouw- en vastgoedrecht (19-09-2017)

Het meest essentiële verschil zit dus in het moment van werkzaamheden. Wij stellen vast dat in het kader van rechtszekerheid enkel een preventieve toetsing, aangevuld met soms controle van wapening zoals nu door het gemeentelijk bouwtoezicht wordt gedaan, een vrijwel zinloze actie is. Dit alles zegt namelijk niets over de uiteindelijke bouwkwaliteit. Juist in de uitvoering dient de borging van de bouwkwaliteit op alle onderdelen in samenhang inclusief de eventuele wijzigingen ten opzichte van het ontwerp transparant en deskundig plaats te vinden.

Stroop, Keime(2017)

Naar mijn mening is geen nader onderzoek nodig is om thans te bepalen of de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging wenselijk is. Het wetsvoorstel Wet Kwaliteitsborging is een compromis met inmiddels twintig jaar voorbereiding. Veel onderzoeken zijn verschenen. In ieder geval leidt het in theorie tot een hogere bouwkwaliteit. Er komt daarmee immers alsnog in het publiekrechtelijke stelsel een verplichte controle van het gerealiseerde bouwwerk door een kwaliteitsborger (een private toetser).

Haan, mr. Dr. Ing. P. M. J. de, (04-10-2017)

- Een bouwwerk is géén *product*, zoals een auto die je bij de dealer koopt. Een bouwwerk is het resultaat van een *keten* ¹⁾ van een tijdelijke samenwerking van de verschillende partijen bij het bouwproces die verantwoordelijk zijn voor hun eigen werk.

¹⁾ Prof. mr. Dr. M.A.B. Chao – *Duivis en prof. dr. Ir. J.W.F. Wamelink, Juridische aspecten van ketensamenwerking, VBR, Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht, blz. 9*

Bovendien gaat de Minister eraan voorbij dat alle partijen in de bouwketen bouwfouten kunnen maken met tegenvallende bouwkwaliteit als resultaat. Dat ligt soms aan de aannemer die het werk verkeert uitvoert. Maar vaak ook niet. Bij professionele opdrachtgevers zijn bouwfouten ongeveer even vaak het gevolg van ontwerpfouten als van fouten van de aannemer.

Laan, Otilie. advocaat bouw- en vastgoedrecht (19-09-2017)

2.3.2 Deelvraag 2: Leidt invoering van de wet tot kostenverhoging?

- Uiteraard zullen de directe kosten van toetsing toenemen. Een certificeringregeling is daarin een extra kostenpost. Kostenverhoging is acceptabel wanneer daar een rendement (vermindering van faalkosten) tegenover staat. Dat rendement is wat mij betreft niet aanwezig, aangezien kwaliteitsverbetering bij invoering van de wet niet aannemelijk is.

Bijlage I: Interview de heer Ruud van Herpen (27-09-2017)

- Voor het bedrijfsleven is dit soort overheidsinterventie problemen opleveren. Veel burgers klagen erover. Ten eerste leidt regulering tot verhoging van de kosten. De overheid eist van bedrijven dat hun productiemethoden voldoen aan een lange reeks eisen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en veiligheid.

Bovens, M.A.P. Hart, 'P 't ., Twist, M.J.W. van, (2007)

- Kwaliteitsborging in de bouw wordt steeds belangrijker ondanks dat de Wet Kwaliteitsborging is uitgesteld. Steeds meer bouwbedrijven zien het nut ervan. Men ziet het niet meer als kostenpost, maar als investering. Kosten worden bespaard en



de efficiëntie van het bouwproces stijgt. Niemand ondersteunt bedrijven bij de inrichting en implementatie van kwaliteitsborging.

Dalen. J.P van (03-10-2017)

- Tegelijk wijst hij erop dat het nieuwe private borging nauwelijks leidt tot minder administratieve lasten bij de gemeenten. “En daar was het toch eigenlijk allemaal om te doen. Privaaf doen, wat privaaf kan. Maar dat is dus bitter weinig.”

Cobouw: Koenen, Ingrid; (31-10-2017)

2.3.3 Deelvraag 3: Werkt de nieuwe wet innovatiebelemmerend?

- De Wet Kwaliteitsborging legt de focus nog sterker op naleving van voorschriften dan nu het geval is. Doelgerichte maatwerkoplossingen, waarin projectspecifieke kenmerken kunnen worden gewaardeerd, blijven achterwege. Het kenmerk van innovaties is dat die aan de gestelde doelen kunnen voldoen, maar niet aan de invulling daarvan met voorschriften en normen. De wet is daarmee innovatiebelemmerend.

Bijlage I: Interview de heer Ruud van Herpen (27-09-2017)

- Veel liever dat meteen aan de voorkant van het proces al diverse kwaliteitsborgers worden meegenomen. Hier kan de brandweer een adviserende rol in spelen. De vraag is echter hoe er daadwerkelijk gebouwd wordt. Voortschrijdende inzichten en veranderingen in functies van gebouwen maken dit noodzakelijk”. Laat de aanvrager motiveren waarom afwijken. De brandweer kan hier een adviserende rol in betekenen.

Bijlage II de heer René Schage (27-09-2017)

- Hij ziet nog veel losse eindjes rond het verplichte opleveringsdossier. Niemand weet nog wat daar precies in moet komen. “Bij bouwen draait het vooral om het afwentelen van aansprakelijkheid. De bouwer heeft veel informatie over de uitvoering, maar dat is wat anders dan inzichtelijk maken of een bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften”, houdt Neerhof zijn publiek van bouwrechtadvocaten voor.
Ook het amendement dat bouwers verplicht 10 dagen voor oplevering een melding te maken bij de gemeente wordt als onhaalbaar geacht. “Een bouwer draagt het liefst een dag na de installatie van de CV-ketel de sleutel over. Tien dagen wachten gaat in de praktijk zeker niet werken”, is de stellige overtuiging van Wico Ankersmit, directeur van Bouw- en Woningtoezicht.

Cobouw: Koenen, Ingrid; (31-10-2017)

Neerhof, R. (03-07-2017)

2.3.4 Deelvraag 4: Is de nieuwe wet juridisch eenduidig m.b.t. aansprakelijkheden?

- Al met al kunnen we concluderen dat het Nederlandse nieuwe systeem in essentie afwijkt van de stelsels in de andere landen. Dit geldt met name het feit dat er in Nederland eisen worden gesteld aan het kwaliteitsborgingsinstrument en in de andere landen vooral de bouwprofessionals aan bepaalde eisen moeten voldoen. In mindere mate geldt dat ook voor de rol die gemeenten spelen. In de meeste onderzochte landen is de scheiding tussen toezicht en handhaving niet zo strikt en spelen gemeenten ook een inhoudelijke rol bij het kwaliteitsborgingsproces. We zijn benieuwd hoe dat straks in Nederland gaat worden ingevuld.



Frits Meijer en Henk Visscher (April 2016).

Juridische aansprakelijkheid is in de huidige Woningwet al goed geregeld: de gebouweigenaar is verantwoordelijk en daarmee aansprakelijk voor het voldoen aan het veiligheids-, gezondheids-, bruikbaarheids- en energiezuinigheidsniveau dat het Bouwbesluit (straks BBL) nastreeft.

De nieuwe Wet Kwaliteitsborging verandert hier weinig aan. Wel kan er onduidelijkheid optreden wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend door BWT op basis van een gecertificeerde toets door een private partij. Dat zal met name het geval zijn wanneer in de vergunningaanvraag gelijkwaardige oplossingen voor bepaalde voorschriften van het Bouwbesluit worden voorgesteld.

Bijlage I: Interview de heer Ruud van Herpen (27-09-2017)

In een uitzending van nieuwsuur van 19-06-2017 geeft Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid antwoord op de 4 deelvragen.

- Deelvraag 1 wordt beantwoord met dat de huidige wetgeving niet fungeert. Het kan niet slechter dus alleen maar beter. BWT kan niet waarmaken dat wat in de vergunning staat ook zo gebouwd wordt. Dit is tevens een antwoord op deelvraag 4.
- Op de tweede deelvraag of de nieuwe wet kostenverhogend werkt wordt door professor Helsloot aangegeven dat indien er volgens het Franse model gewerkt gaat worden (geen toetsing, maar een verzekering) het juist kostenverlagend zal werken.
- Deelvraag 3 zal dan met de nieuwe wetgeving juist innovatief werken omdat er niet op onzindetails gelet wordt maar zoals naar wat er toe doet. Dit levert een betere gerealiseerde kwaliteit.

Professor Pieter van Vollenhoven; Stichting Maatschappij en Veiligheid en Hoogleraar Risicomanagement zegt hierover het volgende:

- "Door zelfregulering is de overheid zich teveel gaan terugtrekken en wordt de verantwoordelijkheid door de partijen helemaal niet zo waargemaakt. De overheid blijft verantwoordelijk voor de veiligheid maar de overheid moet het wel kunnen waarmaken." De heer van Vollenhoven gelooft ook niet in een betere kwaliteit (deelvraag 1 en 4).

Nieuwsuur; documentaire (19-06-2017)

2.4 Evaluatie

Het onderzoek is gebaseerd op de hypothese dat er weerstand bestaat tegen het stelsel private kwaliteitsborging in de bouw. Of die weerstand terecht is, is met een aantal onderzoeksvragen onderzocht.

De eerste onderzoeksvraag: "Is het aannemelijk dat de bouwkwaliteit verbetert door de invoering van de nieuwe wet" moet negatief beantwoord worden. De nieuwe wetgeving zal nog sterker de nadruk leggen op naleving van voorschriften waardoor de achterliggende doelen ten aanzien van veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid uit het oog verloren worden. Afwijkende projectspecifieke oplossingen die een betere invulling geven aan die doelen zullen minder toegepast gaan worden.

Kwaliteitsbetering zit niet in betere regelgeving aan de voorkant van de bouwaanvraag of het beter borgen van naleving van die regels, maar in het realiseren van de bovenliggende doelen. Het zou helpen als die doelen van het Bouwbesluit worden gekwantificeerd. Daarmee worden doelgerichte maatwerkoplossingen toetsbaar en kan daadwerkelijk



kwaliteitsverbetering geïnitieerd worden. Zolang die doelkwantificering ontbreekt is kwaliteitsverbetering in de bouw niet mogelijk.

De tweede onderzoeksvraag: “Zal de nieuwe wet leiden tot kostenverhoging” moet positief worden beantwoord.

In de uitvoering dient de borging van de bouwkwaliteit op alle onderdelen in samenhang, inclusief de eventuele wijzigingen ten opzichte van het ontwerp, transparant en deskundig plaats te vinden. Dit dient te gebeuren door een onafhankelijke toetser. Commerciële partijen worden betaald door de aanvrager en daar zit de weerstand. Deze zijn per definitie niet onafhankelijk. Als de slager zijn eigen vlees keurt is dat geen garantie voor kwaliteit en dus geen garantie voor een fysiek veilige leefomgeving. Met een certificeringregeling kan dit bezwaar gedeeltelijk worden ondervangen. Dat zal de kosten voor de aanvrager van een omgevingsvergunning zeker doen toenemen. Dat is alleen acceptabel wanneer het rendement in bouwkwaliteit daadwerkelijk toeneemt. Dat is onduidelijk.

Een ander probleem is dat projectspecifieke oplossingen niet kunnen worden gecertificeerd. Deze zullen daardoor minder toegepast gaan worden. Dat levert het antwoord op de derde onderzoeksvraag: “Werkt de nieuwe wetgeving niet innovatiebelemmerend”, namelijk dat er wel degelijk een barrière voor innovaties wordt opgeworpen.

De vierde onderzoeksvraag: “Is de nieuwe wet juridisch eenduidig betreffende aansprakelijkheden” moet met nee beantwoord worden.

Het borgen van private toetsing gaat alleen op voorschriften. Wanneer er een afwijking is kan de toetser hiermee instemmen wanneer een gelijkwaardig niveau van veiligheid (of gezondheid, energiezuinigheid, bruikbaarheid e.d.) wordt bereikt conform artikel 1.3 van het Bouwbesluit. Een projectspecifieke oplossing valt per definitie buiten de certificering en daar kan elke toetser dus willekeurig mee omgaan. Dit maakt de fysieke veiligheid van de leefomgeving en de kwaliteit van bouwen per definitie niet beter. De overheid zal hierin dus toezicht moeten houden.

Met een overheid meer op afstand is het goed om de maatschappelijke discussie aan te gaan welke risico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn en tegen welke prijs wie waarvoor verantwoordelijk is.

Verzekeraars zouden een rol kunnen spelen in deze toetsing. Zij zijn onafhankelijk en hebben uiteindelijk maar één belang, namelijk dat het doel bereikt wordt. Of daarbij aan alle voorschriften wordt voldaan doet daarin niet terzake. Toetsing op voorschriften kan dan ook volledig achterwege blijven, verzekeraars zullen vooral sturen op het beperken van de faalkansen of faalrisico's.

Kijkend naar het doel van de Omgevingswet die de overheid heeft, een veilige en gezonde fysieke leefomgeving creëren kan je stellen dat de weerstand tegen het private kwaliteitsstelsel in de bouw terecht is met ja te beantwoorden is.



3. Scenario's en beleidsontwikkeling

3.1 Scenario 1

Twee toetsmomenten introduceren, namelijk toets ontwerp (omgevingsvergunning) en toets gereed gebouw (uitvoering). Dit betekent voort borduren op de huidige Wet Kwaliteitsborging, maar wel tegemoetkomen aan een deel van de bezwaren.

De overheid heeft een maatschappelijke verplichting om te zorgen voor een veilige, fysieke en gezonde leefomgeving.

Met de gebeurtenissen van 19-07-2017; de brand in de Grenfell Tower London ligt "het toezicht en de rol van de overheid opnieuw onder een vergrootglas". Het gebrek aan toezicht en controle op de daadwerkelijke uitvoering staat hierbij ter discussie.

Niet alleen zou toetsing op grond van regelgeving moeten plaatsvinden bij de aanvraag van de vergunning en de vergunningverlening; ook zou er toetsing plaats moeten vinden bij de daadwerkelijke uitvoering van het ontwerp. Hiermee worden faalkansen aanzienlijk verminderd omdat niet alleen het proces maar ook de daadwerkelijke uitvoering beter wordt geborgt.

Toetsing zou moeten geschieden op voorwaarde dat de toetsers gecertificeerd is om zo de kwaliteit en onafhankelijkheid te borgen. Wanneer de toetsers in dienst van de gemeente is kan die certificering achterwege blijven.

Nadeel is dat de kosten voor de aanvrager van een omgevingsvergunning zeker toenemen. Dat is alleen acceptabel wanneer het rendement in bouw kwaliteit daadwerkelijk toeneemt en dit is onduidelijk. Het is daarbij goed denkbaar dat kosten worden gemaakt voor maatregelen zonder rendement, omdat de (generieke) voorschriften dat afdwingen. Dit rendement kan alleen worden verbeterd bij projectspecifieke, doelgerichte oplossingen.

3.2 Scenario 2

Toetsing niet noodzakelijkerwijs voorschrift gerelateerd maar doelgerichte (projectspecifieke) toetsing introduceren. Doelgerichte toetsing leidt tot kwaliteitsverbetering ten opzichte van voorschriftgerelateerde toetsing, omdat deze projectspecifiek is en niet generiek.

Verzekeraars zouden een rol kunnen spelen in de verantwoording van toetsing. Zij zijn onafhankelijk en hebben uiteindelijk maar één belang, namelijk dat het doel bereikt wordt. Of daarbij aan alle voorschriften wordt voldaan is voor hun niet van belang. Toetsing op voorschriften kan dan ook volledig achterwege blijven, verzekeraars zullen vooral sturen op het beperken van de faalkansen. Dit levert een hogere kwaliteit en minder faalkansen.

De overheid dient bij doelgerichte toetsing wel expliciet de doelen vast te leggen in het Bouwbesluit. Het liefst met acceptabele faalkansen. De uitvoering hiervan kan bij de verzekeraars komen te liggen. Dit zal de kosten aanzienlijk doen verminderen.

Kijkend naar het doel van de Omgevingswet die de overheid heeft kan worden gesteld dat de overheid met dit voorstel zichzelf meer op afstand zet, maar toch voldoet aan een van haar primaire taken, zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.



3.3 Haalbaarheid van de scenario's

Met een overheid meer op afstand is het goed om de maatschappelijke discussie aan te gaan welke risico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn en tegen welke prijs. Dat is bij uitstek de rol van de overheid. De verantwoording kan vervolgens bij externe partijen worden neergelegd.

Invoering van de wet volgens scenario 1 zal onherroepelijk tot kostenverhoging leiden en de vraag is of dit op weegt tegen het rendement als verlaging van faalkosten in de bouw en vermeden herstelkosten doordat er een betere kwaliteit wordt geleverd.

De verwachting is dat scenario 2 zal leiden tot minder maatschappelijke kosten. Daarnaast zal de kwaliteitsverbetering groter zijn dan in scenario 1, omdat de toetsing niet voorschrift gerelateerd plaatsvindt maar doelgericht op basis van acceptabele faalrisico's. De doelen en acceptabele faalkansen daarvan moeten dan wel eerst expliciet gemaakt worden, die ontbreekt in de huidige bouwregelgeving. Verzekeraars zouden hiervoor een uitstekende externe partij zijn. Zij hebben immers geen belang bij voorschriften, maar bij beperking van de faalkansen. Dit gaat tot hogere bouwkwaliteit leiden.

Om draagvlak te creëren voor dit voorstel en een brug te slaan naar tegenstanders van dit voorstel is het van belang dat de overheid afstand neemt en de verantwoording bij een externe partij neerlegt om tot een veilige, fysieke en gezonde leefomgeving te komen. Wel dient zij in beide scenario's de verantwoording te nemen voor het niveau van toetsing. Zij moet de grenswaarden stellen aan de voorschriften en/of de acceptabele faalkansen van de gestelde doelen.

Het is zelfs denkbaar dat de uiteindelijke uitwerking een combinatie is van de beide scenario's. Scenario 2 kan ook geïmplementeerd worden als eerste toetsmoment in scenario 1. Hier blijkt het belang van beleidsontwikkeling: welke stappen in beleid moeten worden gemaakt en hoe moet dat worden gecommuniceerd met alle actoren, zodat de beleidsontwikkeling succesvol is?

3.4 Beleidsontwikkeling

Uit de analyse van de deelvragen is op te maken dat wil de wetgever consensus bewerkstelligen, het van belang is om haar beleid hier op aan te passen.

Scenariodenken helpt om beeldvorming te creëren van zaken en zo tot besluitvorming te komen. Het helpt in de strategie en beleidsontwikkeling.

Uiteindelijk zal het tot beweging leiden op diverse niveaus: te weten:

- het ontstaan van een netwerk, intern en extern (alle actoren in relatie met de overheid)
- ontwikkelen van een gezamenlijke taal (de maatschappelijke discussie over kwaliteitsborging van het bouwen)
- nieuwe strategie (overheid meer op afstand, beleid hierop inrichten)
- innovatie (door doelkwantificering toe te passen)
- begrip en draagvlak voor uiteenlopende visies (consensus bereiken)

De overheid kan de volgende beleidsinstrumenten toe passen:



- Financieel beleidsinstrument

Het doel van de nieuwe wetgeving is om de wet en regelgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen.

In relatie tot scenario 1 zullen de administratieve lasten en kosten niet verminderen maar eerder toenemen zowel voor de gemeenten als voor de aanvrager. Deze kunnen afnemen als kwaliteitscontroles geschiedt door onafhankelijke derden en door de aanvrager betaald worden. Wat betreft de verantwoordelijkheid en risicobeheersing dient de overheid hier meer afstand in te nemen. Op dit moment is dit een maatschappelijke discussie. De vraag is hoe de kwaliteitsborging te waarborgen. Door middel van scenariodenken kan meer synergie bewerkstelligd worden. Overleg gebeurt met als doel het creëren van draagvlak en consensus.

In scenario 2 komt de overheid meer op afstand te staan. In een convenant kunnen afspraken gemaakt worden waarbij verzekeringsmaatschappijen een rol in kunnen spelen. Hiermee zal effectief de kostenbesparing gerealiseerd kunnen worden.

Om maatschappelijk draagvlak te creëren voor directe (first party) verzekeringen en om te voorkomen dat de overheid alleen door middel van onverplichte nadeelcompensatie iets aan die legitieme gevoelens van rechtvaardigheid kan doen, ontkomt zij er niet aan de primaire verantwoordelijkheid bij risiconemende partijen te leggen.

Ten slotte zou de systeemverantwoordelijkheid voor schadevoorziening en de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, onderhoud, handhaving en toezicht veel centraler moeten staan in het nadenken over overheidsverantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Dit vereist meer aandacht voor de vraag hoe die verantwoordelijkheden in te vullen, zodat de rol van de overheid bij het vergoeden van publieke schade en als vangnet en reddingsboei op den duur kleiner kan worden. Bij publieke schade en ongedekte maatschappelijke schade heeft de overheid als potentieel benadeelde zelf ook belang bij schadevoorziening.

Schadevoorziening verdient dus niet alleen een plek op de politiek bestuurlijke agenda vanwege de zorg voor fysieke veiligheid als kerntaak van de overheid, maar ook omdat hiermee het welbegrepen 'eigen' belang van de overheid in het geding is.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; (november 2011)

- Juridisch beleidsinstrument

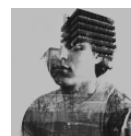
De verantwoording die de overheid heeft en de prijs die de zorg voor veiligheid is niet meer op te brengen door de overheid alleen. De maatschappelijke discussie gaat over de rol van de overheid en het compenseren van schade. Is deze rol niet te groot?

Wij constateren dat de overheid vooral in beeld komt als (potentieel) benadeelde (in geval van publieke schade) en in de rol van reddingsboei (onverplichte nadeelcompensatie; voor gedupeerden heeft de overheid daarnaast via de sociale zekerheid een rol als vangnet). Er zijn daarentegen hoge drempels om de overheid aansprakelijk te stellen voor schade vanwege haar verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, handhaving en toezicht.

(WRR, november 2011)

- Veiligheid beleidsinstrument

Naast financieel (kostenneutraal) en juridisch (handhaafbaarheid) is er nog het beleidsinstrument ten aanzien van (brand)veiligheid: De invoering van de wet mag niet tot een toename van het slachtofferrisico leiden in geval van een (brand)calamiteit. Dit houdt automatisch een pleidooi in voor doelgerichte toetsing, omdat alleen hiermee eenduidig



vastgesteld kan worden of het veiligheidsniveau ten minste gelijk blijft aan de huidige situatie.

De rijksoverheid kan naast het regelgerichte Bouwbesluit als AMvB onder de Woningwet een tweede AMvB opstellen, waarin doelen en acceptabele faalkansen vastgelegd worden. Hierin kunnen tevens randvoorwaarden aangegeven worden, onder andere ten aanzien van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Daarmee legt de rijksoverheid wel het beleid vast, maar valt de verwezenlijking van dit beleid niet onder de definitie van administratieve lasten.

Actal , (2018)

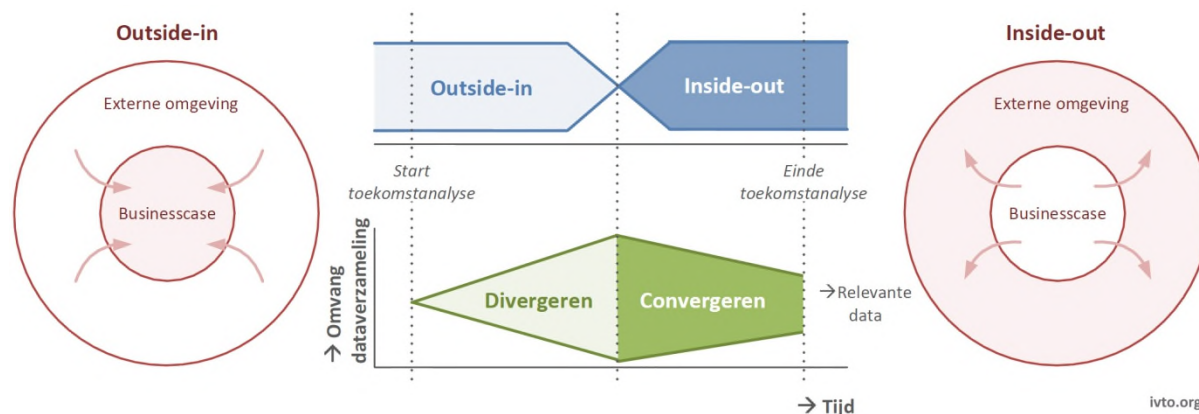
In plaats van een tweede AMvB onder de Woningwet kan ook gedacht worden aan een convenant tussen rijksoverheid als wetgever en de actoren die voor de uitvoering daarvan moeten zorg dragen.

- Communicatief beleidsinstrument

Alleen door middel van interactieve beleidsontwikkeling kan consensus worden bereikt. De overheid zal informatie en gegevens van alle actoren moeten verzamelen en knelpunten en risico's dienen te inventariseren.

Dit kan door het oprichten van een expertisecentrum waarbij de belangrijkste actoren binnen de omgevingswet vertegenwoordigd zijn. In elke stap dient met de diverse actoren consensus te worden bereikt over de uitwerking en vormgeving voordat de volgende stap wordt gezet.

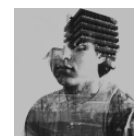
Om tot consensus tussen de diverse actoren te is het belangrijk scenariodenken toe te passen.



Figuur 3; Scenario planning (2018)

Om consensus te bewerkstelligen is goede communicatie onontbeerlijk.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de diverse actoren verschillende belangen hebben en ook in verschillend denken over hoe kwaliteitsborging in de bouw vorm gegeven zou moeten worden. Die denkrichtingen lijken soms haaks op elkaar te staan. Zulke divergerende denkrichtingen leiden niet tot een gezamenlijk gedragen oplossingen. Daarvoor zijn convergerende denkrichtingen nodig.



Om dit te bereiken is het volgens het conceptueel model van Easton in hoofdstuk 2.2 juist in de agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling belangrijk om alle actoren mee te nemen.

Onderstaand schema geeft de belangrijkste actoren weer, hun verantwoordelijkheden, hun belang. De taken nu en hun rol aangaande het wetsvoorstel en de daarbij behorende aandachtspunten.

Actor	Verantwoordelijkheid/Taak	Belang	Kwaliteitsborging	Aandachtspunten
Rijks-overheid	Steeds meer op afstand	Beleids-maker	In de toekomst geen taak meer voor de overheid. Verantwoordelijkheid beperken	Aanpassen wet en regelgeving Linking pin tussen verschillende actoren op landelijk niveau
Gemeenten	Blijft verantwoordelijk. Van handhaving en vergunningverlener naar facilitator	Beïnvloeder	Nu nog bij de gemeente; toekomstscenario's zie 1 en.2 hfd. 3	Uitvoering: terugkoppeling en communicatie, kostenreductie; scholing of extern
Burgemeester & Wethouders	Vergunningverlening/ Bezwaar en Beroepsprocedures/ Gemeentelijke belangen	Beïnvloeder/ Belanghebbende	Kwaliteitsborgers en certificering	Linking pin tussen de verschillende actoren.
Initiatief-nemer	Blijft verantwoordelijk	Grote belanghebbende	Eigen kwaliteitsborger is eenvoudiger en goedkoper	Innovaties mogelijk bij doelgerichte wetgeving
B W T	Controlerend bij afgifte vergunning	Beïnvloeder en grote belanghebbende	Controlerend	Risicobeheersing, innovatief,
Ingenieurs-bureaus	Controlerend	Grote belanghebbende	Extern	Werkgelegenheid, scholing, onafhankelijkheid
Hulpdiensten (Brandweer, Politie en GHOR)	Adviserend	Beïnvloeder en belanghebbende	Extern; Link tussen bouwwerk en externe hulpverlening (repressie)	Risicobeheersing; werkgelegenheid; scholing
Verzekeraars	Controlerend en adviserend. In de toekomst verantwoordelijk	Belanghebbende en belangrijke speler voor de toekomst	Is gebaat bij hoge kwaliteit. En is gespecialiseerd in risicobeheersing. Nu vaak pas laat ingezet.	Kan dit in de toekomst gaan uitvoeren. Toekomstscenario 2; hfd. 3



4. Besluitvorming en beslismomenten

De wetwijziging Kwaliteitsborging voor het Bouwen is 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste kamer. Er is veel weerstand en dit is aanleiding geweest voor dit onderzoek. De hoofdvraag om te beoordelen of de weerstand terecht is. Kijkend naar het doel van de Omgevingswet die de overheid heeft, een veilige en gezonde fysieke leefomgeving creëren kan je stellen dat de weerstand tegen het private kwaliteitsstelsel in de bouw terecht is met ja te beantwoorden is.

Het wetsontwerp ligt ter beslissing bij de Eerste Kamer. Gemeenten hebben al op de nieuwe wetgeving geanticipeerd. Kennis en kunde is afgevloeid naar andere geledingen. Deze is vooral bij externen komen te liggen die zich hier in gespecialiseerd hebben, zoals de brandweer (veiligheidsregio's) en ingenieursbureaus.

Omdat er fundamenteel discussie is over of er wel kwaliteitsborging nodig is en zo ja of dat publiek of privaot (of een mix) zou moeten zijn zou een aantal businesscases duidelijkheid kunnen geven over effecten/rendementen van de verschillende uitwerkingen:

1. Huidig model, dus alleen toetsing van het ontwerp door BWT;
 2. Verbeterd model, toetsing van het ontwerp en de opgeleverde kwaliteit na realisatie door BWT;
 3. Verbeterd model, toetsing van het ontwerp en van de opgeleverde kwaliteit na realisatie door een private (gecertificeerde) kwaliteitsborger;
 4. Nieuw model, geen toetsing aan voorschriften maar controle op het bereiken van de bovenliggende doelen na realisatie. Dit zou bij de verzekeraar kunnen liggen, onder de voorwaarde van een verplichte opstalverzekering.
- De overheid kan deze verplichting wettelijk regelen of dit in een convenant vastleggen. Daarbij moeten ook de acceptabele faalkansen van de expliciet gemaakte doelen worden gedefinieerd.
- Het grote voordeel van dit scenario is dat verzekeraars het meest objectief zijn al het gaat om baten (premies) en kosten (uitkering in geval van schade en slachtoffers) en zij deze zuiver zullen afwegen.

Het wettelijk kader ligt bij de overheid en daar dient het ook te blijven. Echter om daadwerkelijk kostenbesparend te kunnen opereren zou de uitvoering hiervan bij verzekeraars kunnen komen te liggen. Voorwaarde is wel dat het wettelijk kader doelgericht moet worden in plaats van regelgericht zoals het nu is.

In navolging hierop is het advies om het Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen door te voeren.

Wat betreft de scenario's zou een business case als pilot binnen diverse gemeenten kunnen plaatsvinden waarbij 1 en 2 en eventueel een combinatie van 1 en 2, als een benchmark met elkaar kunnen worden vergeleken. Voorwaarde is dat er doelgericht onderzoek plaatsvindt.

In hoofdstuk 3 zijn twee scenario's uitgeschreven die als basis dienen voor verdere uitwerking en de aanbevelingen in dit hoofdstuk.



Om consensus te bereiken worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. De overheid dient een expertisecentrum op te richten met alle in hoofdstuk 3 genoemde actoren.
2. De overheid dient de doelen van de bouwregelgeving expliciet te formuleren en de acceptabele faalkansen te definiëren.
3. Op gemeentelijk niveau is het belangrijk om te experimenteren met de nieuwe wetgeving. Dit kan door pilots in te richten en deze te monitoren.
4. De burgemeester en wethouders spelen een belangrijke rol als het gaat om de verbinding, de samenwerking en de communicatie. Ook dient zij intern op tijd terugkoppeling te verzorgen en ook de raad mee te nemen in de verschillende beslismomenten en beleidsvorming. De raad is immers kaderstellend en het college voert uit. B& W blijft verantwoordelijk voor vergunningverlening en bezwaren. Zij zijn de linking pin naar andere actoren. Een goede communicatie is hierbij onontbeerlijk.



5. Communicatie met de actoren

De Overheid (i.c. Ministerie BZK) is de belangrijkste actor en de relatie naar de andere actoren in het speelveld betreffende het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Zij beslist uiteindelijk de nieuwe wet in te voeren. Public affairs dient erop gericht te zijn om de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Verder kan de overheid door middel van “framing” bijdragen aan een positiever beeld. Meer zelfregulering vergt goede communicatie. De maatschappelijke discussie moet uiteindelijk leiden tot het behalen van de doelstelling om te komen tot een nieuwe wet die zorg draagt voor minder kosten en duidelijke en minder regeldruk.

Gorp, B. van; 2007

Andere actoren die een belangrijke rol spelen zijn de gemeenten. Zij zullen steeds meer een samenwerkingspartner zijn voor andere actoren. Zij zal steeds meer de rol oppakken van facilitator en samenwerkingspartner met maatschappelijke en private partijen om zo de kennis, attitude en gedrag te beïnvloeden.

Uiteindelijk kan ze als “samenwerkingspartner” beter bijdragen aan de mondialisering en de daaruit voortvloeiende individuele behoeften. Voordeel is dat hierdoor ruimte ontstaat om te innoveren en te ontwikkelen in een dynamische wereld.

Zij zijn diegene die in platvormen de linking pin kunnen zijn met andere belangrijke actoren en zo een bijdrage kunnen leveren aan meer congruentie en samenwerking.

De rijksoverheid heeft nog het liefst haar eigen podium en treedt nog te weinig naar buiten. Hierdoor is zij kwetsbaar. Er is een netwerksamenleving ontstaan en dit vergt andere vormen van besturen, verbindend leiderschap is onontbeerlijk. Dit vraagt een andere vorm van communiceren, en daarbij speelt de mediocratie een belangrijke rol. De discussie speelt zich veel meer in de samenleving zelf af. Daarnaast is de media een veel grotere rol gaan innemen. Om de weerstand tegen het komende wetsvoorstel zal zij deze moeten ombuigen.

De rijksoverheid is de centrale spil waar de informatie en gegevens van alle belangrijke actoren in het speelveld verzameld dienen te worden. Tevens zijn zij uitvoerder van het nieuwe wetsvoorstel en legt zij de verantwoording voor de uitvoering bij publieke partijen (gemeenten) of private partijen (gecertificeerde toetsers, of verzekeraars), afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de kwaliteitsborging van het bouwen.

Dit vereist samenwerking. Het oprichten van een expertisecentrum kan een positieve bijdrage hiertoe leveren.



6. Reflectie

De communicatie over dit onderwerp is aangewakkerd. Aanleiding is de brand in Grenfell Tower London op 15 juni 2017. Dit roept de vraag op of het bouwtoezicht wel versoepeld dient te worden. Het toezicht en de rol van de overheid wordt hier weer ter discussie gesteld. De wet ligt al in de Eerste Kamer. Alleen de overheid kan hieraan sturing geven. Dit is afhankelijk van de wijziging in het wetsvoorstel en de goedkeuring van de Eerste Kamer.

Het knelpunt in dit plan van aanpak is dat de uiteindelijke goedkeuring van het wetsontwerp Kwaliteitsborging voor het Bouwen bij de rijksoverheid ligt.

Zij beslist uiteindelijk.

De overbrugging van overheidsbeleid naar gemeentelijk beleid is zo complex.

Dit vergt veel aandacht voor communicatie. Daarom heeft het ook een grote plaats in dit plan van aanpak gekregen. Daarnaast heeft het wetsontwerp als doel de regeldruk te verminderen en de kosten te verlagen.

Kanttekening hierbij is de media die zorgt voor negatieve beeldvorming.

Burgers zijn gewend in en verzorgingsstaat te leven. En om tot gedragsverandering te komen dient de overheid zichzelf meer op afstand te plaatsen.

De reflectie op dit onderzoek is dat dit rapport waardevol voor alle belanghebbende actoren is. Zij zijn de poortwachters om de resultaten op de agenda te krijgen. De geïnterviewden hebben al aangegeven interesse te hebben in het onderzoeksrapport.

Daarnaast zijn politieke partijen belangrijke poortwachters voor de resultaten van dit onderzoek en de aanbevelingen.

Het is uiteindelijk politiek Den Haag die beslist; zij zijn de opdrachtgever die aan de knoppen draaien.



Literatuurlijst/Bibliografie

Actual, Kennisbank, *Beleidsontwikkelingen in 5 fasen*. Verkregen op 10-01-2018

Ankersmit, W.C.G. (1 september 2017) *Van Beloofde kwaliteit naar gerealiseerde kwaliteit.*, Verkregen op 21-09-2017

Ankersmit, W.C. G. (26-07-2017) *Geen woorden maar een daadkrachtig Bouwtoezicht.* Verkregen op 21-09-2017

Ankersmit, W.C.G. (21-09-2017) *I have a dream or Yes we Can.* Verkregen op 21-09-2107 via persoonlijke communicatie

Asbeek Brusse, W. dr., Asselt M.B.A.van.,prof.dr.,Lieshout, P.A.H. van, prof.dr.ir, Knottnerus, J.A., prof.dr., Prins, J.E.J.,prof.mr., Vries, G.H. de, prof.dr.ir., Winsemius, P., prof.dr., *Evenwichtskunst (over de verantwoordelijkheid van fysieke veiligheid)*, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), Den Haag (november 2011). Verkregen op 30-10-2017

Auteur onbekend, Foto omslag (12-12-2011)

Bateman, D. Foto conceptueel model (08-09-2014) *Een conceptueel model maken, hoe doe ik dat?* verkregen op 28-09-2017 van <http://www.afstudeersucces.nl/index.php/conceptueel-model-maken-scriptie>

Belzen Thomas van, (24-07-2017) *Kwartiermakers en ambtenaren saboteerden wet privaaf bouwtoezicht.* Verkregen op 23-08-2017, van <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/7/kwartiermakers-en-ambtenaren-saboteerden-wet-privaaf-bouwtoezicht-101251079>

Baas, J.H. de (2000) *Bestuurskunde in hoofdlijnen, Invloed op beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Bovens, M.A.P. Hart, 'P 't ., Twist, M.J.W. van, (2007) *Openbaar bestuur: van beleid, organisatie en politiek.* Uitgeverij Kluwer, 7^e herziene druk

Burgt, R. van der, Rijn, M. van; (mei 2012) *Handboek Scenarioplanning.* Uitgeverij Kluwer, 2^e herziene druk. Gebruikt figuur benoemd als figuur 3

Dalen. J.P van (03-10-2017) *Waarom is kwaliteitsborging in de bouw van belang.* Verkregen op 08-10-2017 van <http://www.omgevingsweb.nl/video/waarom-is-kwaliteitsborging-in-de-bouw-van-belang>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. *Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, wetsvoorstel 34453.* Verkregen op 26-09-2017, van http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453_wet_kwaliteitsborging_voor

Egmond, H. (11 juli 2017) Verkregen op 27-09-2017 van Instituut voor Bouwkwiteit (2017) *Reacties op uitstel wet Kwaliteitsborging*

Gorp, B. van; 2007 *Het construeren van frames via inductieve inhoudsanalyse: uitgangspunten en procedures,*

Haan, mr. Dr. Ing. P. M. J. de, (24-10-2017) *Het stelsel van kwaliteitsborging leidt wel tot een hogere bouwkwiteit.* Verkregen op 24-10-2017 van



<http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/het-stelsel-van-kwaliteitsborging-leidt-wel-tot-een-hogere-bouwkwaliteit>

Kamer der staten generaal, *Omgevingswet*. Verkregen op 28-09-2017

Koenen, Ingrid; (31-10-2017), Eerste publicatie, *Private bouwtoets rammelt, waar haal je 900 private kwaliteitsborgers vandaan*

Laan, Ottilie. advocaat bouw- en vastgoedrecht (19-09-2017) *Hoe je méér bouwkwaliteit krijgt (ook zonder de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen)* Verkregen op 28-09-2017 van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/hoe-je-meer-bouwkwaliteit-krijgt-ook-zonder-de-wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen>

Nieuwsuur; documentaire 19-06-2017 Verkregen op 24-10-2017
<http://crisislab.nl/media/>

Meijer, F en Visscher H, (april 2016) *QuickScan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië, Frits Meijer en Henk Visscher*, Uitgave van de afdeling OTB, TU Delft

Morssinkhof, G., Regtvoort, F., Ruiter, F. de, Siepel, H., *Congruente overheidscommunicatie*. Uitgeverij coutinho , Bussum

Omgevingswet : Stroop, Keime, *Private kwaliteitsborging, Een kwaliteitsborger aan het woord* . Verkregen op 13-10-2107 van <http://www.omgevingsweb.nl/magazine/132901/132913>

Overheid.nl (01-07-2016). *Besluit kwaliteit leefomgeving (AMvB Omgevingswet)*. Verkregen op 29-09-2017

Rijksoverheid (2017) *Bouwbesluit 2012*. Verkregen op 26-09-2017

Vereniging BTW Nederland (03-09-2013) *Het failliet van de bouwleges*. Verkregen op 26-09-2017

Reader *Masterclass Beleid en Maatschappij*; Artikel 2: Diagnose 2025
Idenburg, P.J. en Schaik, M. van (2010). *Diagnose 2025*
Schiedam: Schiptum. H 1,3,5. Verkregen op 14-01-2018

VNG (2017) *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*. Verkregen op 26-09-2017

VNG (2017) *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*. Verkregen op 26-09-2017

VNG (30 maart 2017) *Zorgen aan Eerste Kamer over Wet kwaliteitsborging bouw* . Verkregen op 24-07-2017

Wetten Overheid (Uitgegeven de vijfde september 1991) . De Minister van Justitie a.i., C.I. Dales. Verkregen op 24-07-2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; (november 2011); Verkregen op 30-10-2017.

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254171/34-wrr-advies-2011-evenwichtskunst.pdf>; pp 28-29, 71,74



Bijlagen

Bijlage I

Interview R.A.P.(Ruud) van Herpen, MSc. FIFireE; Saxion University of applied sciences | Eindhoven University of Technology and Technical director van Nieman RI;

Er hebben diverse contactmomenten plaatsgevonden met de heer Ruud van Herpen; o.a. via deelname aan de Expertclass FSE "Next Generation" op TU in Eindhoven op 14-09-2017. Daarnaast heeft er mailverkeer plaatsgevonden. De heer van Herpen heeft ook antwoord gegeven op de deelvragen van het onderzoek.

Onderzoeksvragen m.b.t. het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen :

Antwoorden: Ruud van Herpen

1. Is het aannemelijk dat de wet inderdaad tot kwaliteitsverbetering leidt?

Nee, dat is niet aannemelijk. De Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen borgt alleen het proces, de inhoudelijke borging is nog steeds gebaseerd op voorschriften. Wanneer de kwaliteitsborging gepaard gaat met een certificeringsregeling wordt elke prikkel tot doelgerichte maatwerkoplossingen weggenomen. Juist die doelgerichte maatwerkoplossingen kunnen tot kwaliteitsverbetering leiden. Wanneer deze achterwege blijven impliceert dat een mogelijke kwaliteitsvermindering ten gevolge van de Wet Kwaliteitsborging in plaats van een kwaliteitsverbetering.

2. Leidt invoering van de wet tot kostenverhoging?

Uiteraard zullen de directe kosten van toetsing toenemen. Ook daarin is een certificeringsregeling een extra kostenpost. Kostenverhoging is acceptabel wanneer daar een rendement (in vermindering van faalkosten) tegenover staat. Dat rendement is wat mij betreft niet aanwezig, aangezien kwaliteitsverbetering bij invoering van de wet niet aannemelijk is.

3. Werkt de nieuwe wet niet innovatiebelemmerend?

De Wet Kwaliteitsborging legt de focus nog sterker op naleving van voorschriften dan nu het geval is. Doelgerichte maatwerkoplossingen, waarin projectspecifieke kenmerken kunnen worden gewaardeerd, blijven achterwege. Het kenmerk van innovaties is dat die aan de gestelde doelen kunnen voldoen, maar niet aan de invulling daarvan met voorschriften en normen. De wet is daarmee innovatiebelemmerend.

4. Is de nieuwe wet juridisch eenduidig betreffende aansprakelijkheden?

Juridische aansprakelijkheid is in de huidige Woningwet al goed geregeld: de gebouweigenaar is verantwoordelijk en daarmee aansprakelijk voor het voldoen aan het veiligheids-, gezondheids-, bruikbaarheids- en energiezuinigheidsniveau dat het Bouwbesluit (straks BBL) nastreeft.



De nieuwe Wet Kwaliteitsborging verandert hier weinig aan. Wel kan er onduidelijkheid optreden wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend door B&W op basis van een gecertificeerde toets door een private partij. Dat zal met name het geval zijn wanneer in de vergunningaanvraag gelijkwaardige oplossingen voor bepaalde voorschriften van het Bouwbesluit worden voorgesteld.

Extra opmerking:

Wat zou helpen in kwaliteitsverbetering is een doelgerichte onderlegger voor het Bouwbesluit. Welke doelen worden nagestreefd met de voorschriften van het Bouwbesluit en welke faalkansen worden daarbij acceptabel geacht? (doelkwantificering). Zolang die onderlegger ontbreekt is kwaliteitsverbetering in de bouw niet mogelijk.

De heer van Herpen heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in de resultaten van het onderzoek .



Bijlage II

Interview de heer R.J.B.M. (René) Schage; Adviseur Brandveiligheid Brandweer Twente; beleidsadviseur Brandweer Nederland
27-09-2017 Vliegbasis Twente

De heer Schage geeft aan dat hij zich afvraagt of het echt nodig is om de vergunningenfabriek overeind te houden.

Lege aanvragen zullen niet goedkoper worden. Vanwege diverse borgers die verantwoordelijk zijn in het proces zal privaats duurder zijn dan publiek.

Veel liever ziet hij aan de voorkant diverse kwaliteitsborgers al mee worden genomen. Hier kan de brandweer een adviserende rol in spelen.

Wat is de functie van een gebouw en hoe staat het met de zelfredzaamheid van de gebruiker (ouder wordende bewoners, ander gebruik gebouw)

Laat de aanvrager motiveren waarom er wel/niet wordt afgewezen van de aanvraag.
Bij proces X= kwaliteitsproces = ook echt procesbeschrijving

De brandweer kan desgewenst advies geven waar de risico's zitten.
En als er al ergens risico's zijn hoe ga je daar dan mee om? Ga je daar dan bewust voor kiezen?

Wat betreft de kwaliteitsborgers is veel kwaliteit weggevloeid vanuit de gemeenten (bezuinigingen) naar andere organisaties/ bedrijven .
Kennis en kunde is weggevloeid. Daar moet weer in geïnvesteerd worden.

De heer Schage heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in de resultaten van het onderzoek.



Bijlage III

Interview de heer W.C.G. (Wico) Ankersmit; directeur Vereniging Bouw-en Woningtoezicht door middel van telefonische contactmomenten (26-09-2017) en mailverkeer op diverse momenten.

De heer Wico Ankersmit heeft diverse artikelen verzonden waar informatie uit verzameld is. Daar waar nodig is ernaar verwezen.

Op 21-09-2017 heb ik diverse links ontvangen.

<https://www.linkedin.com/pulse/geen-woorden-maar-een-daadkrachtig-bouwtoezicht-wicoankersmit>

<https://www.linkedin.com/pulse/van-beloofde-kwaliteit-naar-gerealiseerde-wico-ankersmit>

Een reactie van de directeur van het grootste kwaliteitsborgingsbureau van Nederland op dit stuk:

<https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6311629760296480768/>

Daarnaast is de heer Ankersmit bekend met het proefschrift van dhr. De Haan. Deze is verder niet meegenomen in het onderzoek.



Bijlage IV

Interview met de heer Menno Kelhout; adjunct-directeur gemeente Zutphen op 25-09-2017

Op het gemeentehuis van Zutphen.

In het kader van de opdracht een Plan van Aanpak ben ik in eerste instantie naar de heer Kelhout gegaan. Hij heeft mij doorverwezen naar de gemeente Lochem om daar eventueel een onderzoeksopdracht over mijn onderwerp kwaliteitsborging in de bouw te doen gezien mijn rol als raadslid voor de gemeente Zutphen en eventuele belangenverstrengelingen vanwege mijn rol en het onderzoek.

Verder gaf hij mij aan dat het belangrijk is dit onderzoek te doen op beleidsmatig niveau. Het strategische niveau maakt dat gekozen is voor de insteek om de actoren te interviewen.

De heer Kelhout heeft wel aangegeven dat hij erg geïnteresseerd is in de resultaten van het onderzoek.

Alle gemeenten hebben te maken met de nieuwe omgevingswet en de wetswijzigingen in deze. Vele gemeenten voeren pilots uit. Zo ook de gemeente Zutphen.