

MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Rotterdam, 23 september 2013



MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ecorys
TU Delft

Rotterdam, 23 september 2013

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met circa 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoud

Inleiding	5
De vraag	5
Uitgangspunten opdracht	5
De aanpak	5
1 Belangrijkste resultaten MKBA	7
1.1 Kosten huidig systeem	7
1.2 Resultaten	7
1.3 Gevoeligheidsanalyse	10
1.4 Conclusies MKBA	12
DEEL I: THEORIE	13
2 MKBA: de methodiek	15
2.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)	15
2.2 Gehanteerde uitgangspunten	15
2.3 Gehanteerde alternatieven in de MKBA	16
2.3.1 Nulalternatief	16
2.3.2 Projectalternatieven: uitgangspunten	17
2.3.3 Projectalternatief 1: Privaat stelsel	19
2.3.4 Projectalternatief 2: Duaal stelsel (keuzevrijheid)	19
2.3.5 Projectalternatief 3: Duaal stelsel (risicoklasse)	20
2.4 Bronnen en betrokken partijen	20
DEEL II: RESULTATEN	21
3 MKBA op hoofdlijnen	23
3.1 Het in kaart brengen van effecten	23
3.2 Algemene uitgangspunten	23
3.2.1 Verdeling risicoklassen	23
3.2.2 Aantal aanvragen	24
3.3 Gevoeligheidsanalyse	25
3.3.1 Keuze van burgers en bedrijven	26
3.3.2 Uurtarieven BWT	27
3.3.3 Efficiency gecertificeerde producten	29
3.3.4 Doorlooptijd	30
3.3.5 Organisatiebaten	30
3.3.6 Verdeling risicoklassen	31
4 Kosten	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Organisatiekosten	33
4.2.1 Toelating en Toezicht	33
4.2.2 Certificering	34
4.2.3 Resultaten	35
4.3 Looptijdskosten	36
4.3.1 Transactiekosten	36
4.3.2 Rente	36

4.3.3	Doorlooptijd aanvraag	37
4.3.4	Resultaten	38
4.4	Toetsingskosten	39
4.4.1	Aantal fte	39
4.4.2	Gemiddeld uurtarief	39
4.4.3	Resultaten	40
4.5	Opleiding- en afvloeingskosten	40
4.5.1	Omscholing	40
4.5.2	Afvloeiing	41
4.5.3	Resultaten	41
4.6	Verzekeren bouwuitvoer	42
4.6.1	Resultaten	43
5	Baten	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Leges effect	45
5.2.1	Bestede tijd	45
5.2.2	Hoogte van de leges	46
5.2.3	Resultaten	46
5.3	Omzet toetsers	47
5.3.1	Resultaten	47
5.4	Risico op vertraging	47
5.4.1	Resultaten	47
5.5	Brandveiligheid	48
5.5.1	Resultaten	48
5.6	Bouwtechnische- en esthetische kwaliteit	49
5.6.1	Resultaten	49
6	Conclusies en aanbevelingen	51
6.1	Conclusies:	51
6.2	Aanbevelingen	52
	Bijlage 1 Bronnen	55
	Bijlage 2: Geïnterviewde personen	57
	Bijlage 3: EffectenArena	59
	Bijlage 4: Private kwaliteitsborging over de grens	61
	België	61
	Zweden	65
	Engeland	66
	Duitsland	68
	Bijlage 5: Onderzoeksverantwoording	71

Inleiding

De vraag

Op dit moment is er een wetsvoorstel in de maak inzake private kwaliteitsborging in de bouw. De aanleiding hiertoe is het rapport van de Commissie Fundamentele verkenning bouw (onder leiding van oud minister Sybilla Dekker) "privaat wat kan, publiek wat moet".

In reactie op dit rapport heeft het Kabinet een actieplan opgesteld (2009) en zijn visie gegeven op de vernieuwing van de bouwregelgeving (december 2011). Ook de voorstellen van het Bouwteam (juni 2012) geven aanleiding tot verandering.

Het ministerie van BZK wenst een analyse uit te laten voeren om meer informatie te verkrijgen van de maatschappelijke kosten en baten (MKBA) van private kwaliteitsborging (tot en met oplevering) vergeleken met de huidige situatie waarin ten behoeve van vergunningverlening bouwplannen preventief getoetst worden door gemeentelijk Bouw en Woning Toezicht (BWT) en waarna BWT toezicht houdt tijdens de bouw.

De keuze hoe het systeem er precies uit gaat zien is nog niet gemaakt, er worden daarom drie alternatieven onderzocht in de MKBA, die worden afgezet tegen de huidige situatie (het nul-alternatief). De diverse alternatieven hebben invloed op de verschillende stakeholders die bij dit onderzoek betrokken dienen te worden. In deze rapportage wordt daarom een duidelijke verdeling gemaakt van de kosten en baten over deze actoren (toegesplitst naar publiek en privaat).

Uitgangspunten opdracht

Om dit onderzoek van de MKBA in het juiste perspectief te plaatsen, namelijk een regeling die nog niet definitief is vastgesteld, is het van belang de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan alle aannamen te vermelden. De belangrijkste hiervan zijn:

- In dit rapport is gebruik gemaakt van aannamen op basis van informatie van het ministerie van BZK, diverse onderzoeken reeds uitgevoerd naar privatisering kwaliteitsborging in de bouw (voor o.a. de beschrijving van het toekomstige model).
- Aanname voor dit onderzoek is dat de mate van kwaliteitsborging zodanig is dat deze tenminste hetzelfde resultaat oplevert als het huidige stelsel
- Het definitieve eindplaatje van het model is nog niet bekend, hoe het uiteindelijke model er uit zal komen te zien wordt pas na politieke besluitvorming hierover duidelijk
- Een groot aandeel van de kengetallen rondom privatisering van de kwaliteitsborging is ontleend aan de pilot die de gemeente Eindhoven heeft uitgevoerd. Bevindingen uit deze pilot zijn vervolgens vertaald naar een landelijk beeld.

De aanpak

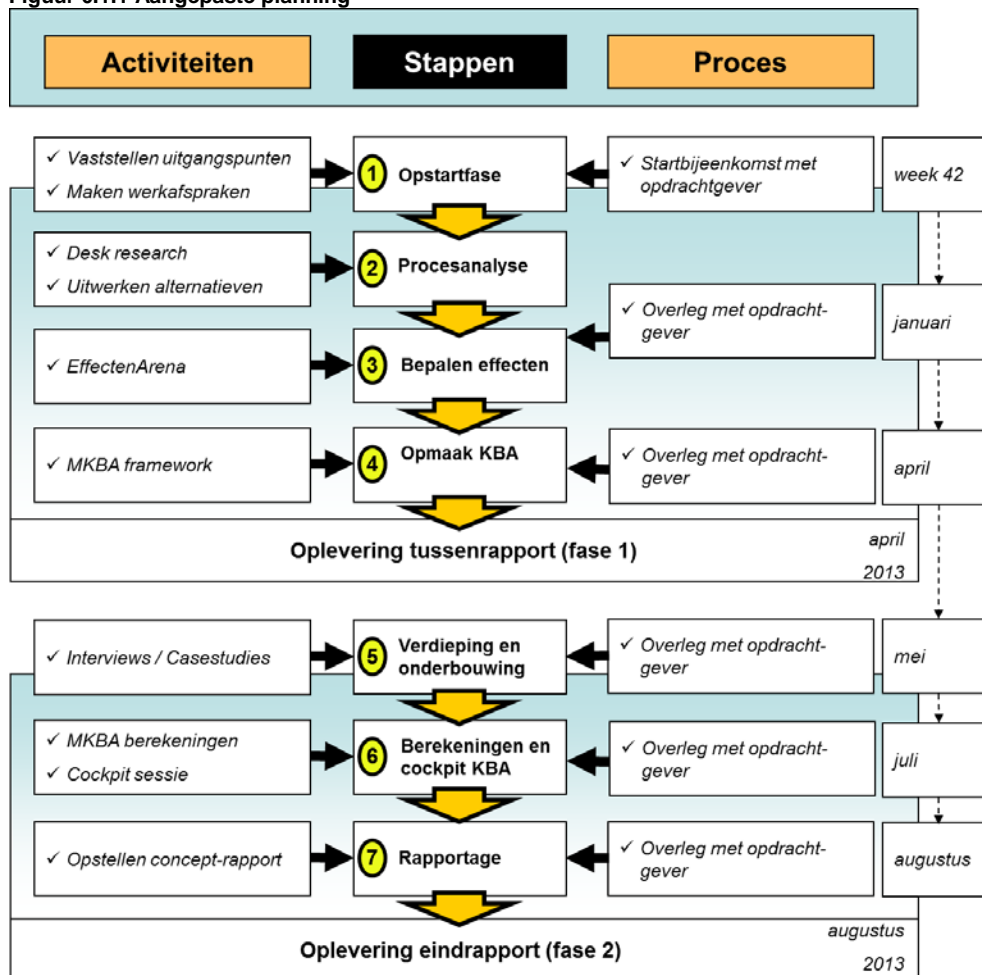
Dit rapport is een weergave van de resultaten uit de eerste en tweede fase van onze opdracht. Het betreft een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de MKBA en welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden.

In het eerste deel van onze opdracht is veel tijd een aandacht geschonken aan de afbakening van de onderzoeksopgave, inclusief het scherp formuleren van de verschillende projectalternatieven. Daarnaast speelt de MKBA Arena een belangrijke rol, waarbij alle belanghebbenden zijn uitgenodigd en hun bijdrage hebben geleverd aan het bepalen van de effecten. Tot slot is er ook gekeken naar kwaliteitsborging in andere landen. De resultaten hiervan zijn in de bijlagen toegevoegd.

In het tweede deel van onze opdracht is de MKBA kwantitatief opgebouwd. Hiervoor zijn inhoudelijke interviews afgenomen, is er extra bronmateriaal bestudeerd voor het genereren van kengetallen en is vervolgens het MKBA rekenmodel gebouwd. Uiteindelijk is dit model ook voorgelegd bij de opdrachtgever, waarbij in een zogenaamde 'cockpit sessie' enerzijds de resultaten zijn getoetst en anderzijds de gevoeligheden in de berekeningen zijn besproken. Het geheel is opgenomen in deze rapportage.

In het schema welke op de volgende pagina staat afgebeeld is de tijdslijn weergegeven, waarin zowel fase 1 als fase 2 zijn opgenomen.

Figuur 0.1.1 Aangepaste planning



Bron: Ecorys, 2013.

1 Belangrijkste resultaten MKBA

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en de uitkomsten van de MKBA. Hieronder zullen allereerst op hoofdlijnen de resultaten beschreven worden, vervolgens zal aan de hand van een gevoeligheidsanalyse de bandbreedte van de uitkomsten weergegeven worden.

1.1 Kosten huidig systeem

Het huidige systeem van kwaliteitsborging in de bouw bestaat uit omgevingsvergunningen, die aangevraagd dienen te worden bij de gemeenten, en het toezicht op de naleving daarvan. Deze MKBA onderzoekt wat het kost om het deel van de vergunningaanvraag dat met de toets en het toezicht op het Bouwbesluit te maken heeft te privatiseren. Met privatisering wordt bedoeld, het overlaten van (een deel van) deze werkzaamheden aan de markt in plaats van aan de gemeenten. Dit wordt onderzocht in verschillende scenario's die in een MKBA benoemd worden als 'projectalternatieven'.

Wanneer we naar de aanvragen kijken (waarbij sprake is van de activiteit 'bouwen') dan bedragen de interne werkzaamheden bij gemeenten, met betrekking tot de kwaliteitsborging in de bouw, 43 procent van de totale werkzaamheden van de afdelingen Bouw- en Woningtoezicht (BWT). Dit betekent dat bij volledige privatisering van de kwaliteitsborging, 43 procent van de werkzaamheden van BWT (met betrekking tot toets en toezicht) geprivatiseerd zullen worden. Meer toelichting volgt in hoofdstuk 5. Tegelijkertijd zien we dat de inkomsten uit leges met betrekking tot de kwaliteitsborging van het Bouwbesluit 80% bedragen.

De huidige kosten voor onze maatschappij voor de kwaliteitsborging van het Bouwbesluit bedragen circa €5,7 miljard euro over de gehele looptijd van de MKBA (tot het jaar 2100). Dit vertegenwoordigd voor ons als maatschappij de waarde die wij er voor over hebben om veilige gebouwen te maken. Op jaarbasis is dit anno 2013 omgerekend ongeveer €327 miljoen euro. Als we dit delen door de gemiddelde jaarlijkse opdrachtsom van bijna €23 miljard euro, dan spreken we over een aandeel van 1,4 procent. Met andere woorden: Als maatschappij hebben wij 1,4 procent van onze bouwkosten over voor het huidige systeem van kwaliteitsborging van het Bouwbesluit. Dit is een totaalresultaat van alle kosten en baten en staat dus niet in verhouding met echte kosten zoals bouwleges.

Een vraag die steeds vaker gesteld wordt is of het huidige systeem van kwaliteitsborging optimaal dan wel suboptimaal is ingericht. Het huidige systeem levert ons een bepaalde veiligheid die wij niet willen loslaten en waar veel inzet van mensen tegenover staat. Tegelijkertijd zijn we benieuwd of dit systeem efficiënter kan worden ingericht, op een wijze die ons als maatschappij meer profijt oplevert. Deze vraagstelling heeft de aanleiding gegeven tot het uitvoeren van deze MKBA.

1.2 Resultaten

In deze paragraaf beschouwen we eerst het saldo van de projectalternatieven (PA), daarna zetten we deze af tegen het nulalternatief. Dit laatste doen we om de economische meer- of minderwaarden opzichte van de huidige situatie weer te geven.

Tabel 1.1 Resultaten MKBA (NCW; x1 mln)

		Nulalternatief	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Kosten	Organisatiekosten	€ -	€ 138	€ 138	€ 138
	Looptijdskosten	€ 4.324	€ 2.162	€ 3.279	€ 2.645
	Toetsingskosten	€ 1.410	€ 1.033	€ 1.198	€ 1.230
	Opleiding- en afvloeingskosten	€ 0	€ 26	€ 8	€ 1
	Verzekeren bouwuitvoer	PM	PM	PM	PM
<i>Subtotaal kosten</i>		€ 5.734	€ 3.359	€ 4.623	€ 4.015
Baten	Leges effect	€ 0	€ -1.147	€ -645	€ -547
	Omzet toetsers	€ 0	€ 1.147	€ 645	€ 547
	Risico vertraging	PM	PM	PM	PM
	Brandveiligheid	PM	PM	PM	PM
	Bouwtechnische- en esthetische kwaliteit	PM	PM	PM	PM
<i>Subtotaal baten</i>		€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Saldo (baten – kosten)		€ 5.734	€ 3.359	€ 4.623	€ 4.015

Bron: Ecorys, 2013.

Euro's

In bovenstaande Tabel 1.1 zijn de resultaten van de MKBA opgenomen. Een aantal van deze effecten is uitgedrukt in euro's, andere effecten zijn kwalitatief beschreven. De *organisatiekosten* gaan in op de op te richten instanties om het systeem van private kwaliteitsborging te ondersteunen. De *looptijdskosten* hebben betrekking op de rente die betaald wordt gedurende de toetsingsperiode. De *toetsingskosten* betreffen de interne kosten van toetsende partijen om hun personeel te betalen. De *opleiding- en afvloeingskosten* hebben betrekking op het opleiden en omscholen van bestaande en toekomstige toetsers. Het *leges effect* betreffen de leges die gemeenten ontvangen en aanvragers moeten betalen en *omzet toetsers* is letterlijk de door hun behaalde omzet over alle bouwaanvragen.

PM-posten

Naast de financieel gewaardeerde posten is er ook een aantal PM-posten opgenomen. Deze posten zijn niet te moneteriseren of zij heffen elkaar op. In hoofdstuk 5 en 6 zijn deze PM-posten per stakeholder met een plus of een min gewaardeerd.

Het *verzekeren van de bouwuitvoer* levert in het nulalternatief zekerheden op voor bijvoorbeeld de realisatie van projecten. Welke rol verzekeraars gaan spelen in de nieuwe systematiek is nog niet geheel duidelijk. Waar komen aansprakelijkheden te liggen en moeten gebouwen verplicht verzekerd worden? Wanneer dit gebeurt, moet er goed op gelet worden dat dit niet leidt tot esthetische verschraving in de bouw als gevolg van risicomijdend gedrag.

De post *risico vertraging* heeft te maken met het risico (onduidelijkheid) dat een aanvrager heeft bij een bouwaanvraag. Het wegnemen van dit risico vertegenwoordigt een bepaalde waarde voor de aanvrager.

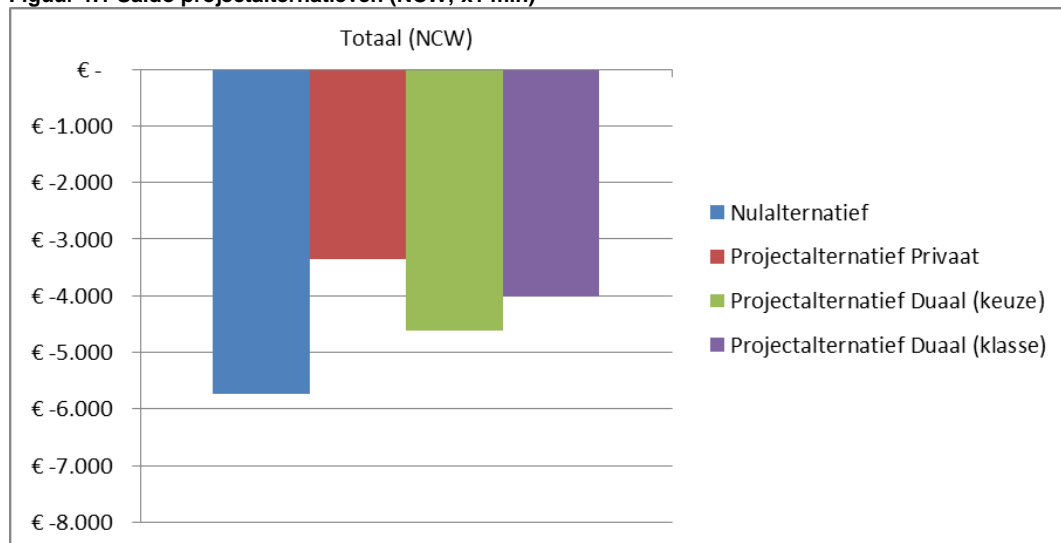
De *brandveiligheid* heeft te maken met de rol van toezicht bij de bouwtoets. Kan private kwaliteitsborging zorgen voor een gelijkwaardige of mogelijk hogere borging van de brandveiligheid? Op dit moment zien wij geen extra kosten of baten ontstaan ten opzichte van het nulalternatief.

De *bouwtechnische- en esthetische kwaliteit* kan op zichzelf namelijk ook gewaardeerd worden. De vraag is alleen in hoeverre deze afhankelijk wordt van private kwaliteitsborging. Privatisering kan enerzijds zorgen voor meer standaardoplossingen wat de bouwtechnische kwaliteit ten goede komt, anderzijds kan het ook meer expertise opleveren bij toetsers, waardoor complexere en esthetisch hoogwaardige gebouwen sneller haalbaar worden. Er wordt wel ingeboet op innovatiekracht wat de diversiteit en daarmee de esthetische kwaliteiten zou kunnen schaden.

Saldo projectalternatieven

De MKBA is voor het nulalternatief en drie projectalternatieven (volledig privaat, duaal keuze en duaal naar risicoklasse) en voor vier groepen stakeholders (Rijk, gemeenten, private toetsers en aanvragers) in kaart gebracht. Hieruit komt naar voren dat projectalternatief 1: volledige privatisering het economisch meest voordelige resultaat oplevert (Figuur 1.1).

Figuur 1.1 Saldo projectalternatieven (NCW; x1 mln)



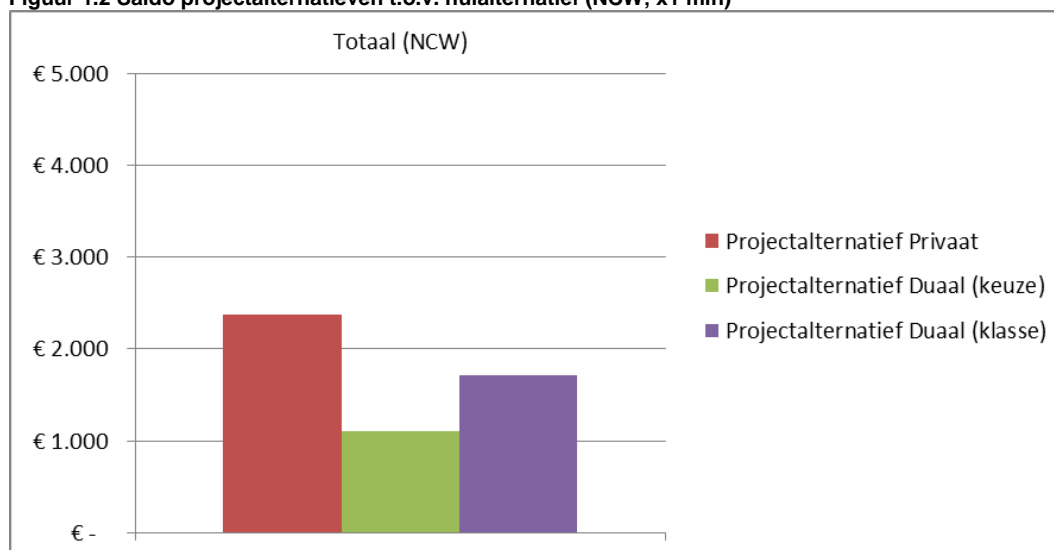
Bron: Ecorys, 2013.

In Figuur 1.1. zien we tevens dat alle alternatieven een negatiefsaldo van kosten en baten opleveren. De belangrijkste oorzaak van dit resultaat is dat we de belangrijkste baten (veilige gebouwen) niet kunnen uitdrukken in een geldwaarde.

Saldo projectalternatieven t.o.v. nulalternatief

Wanneer we de projectalternatieven met het nulalternatief vergelijken kunnen we de maatschappelijke meer- of minderwaarde van de projectalternatieven (PA) bepalen. Zoals uit Figuur 1.2 en Tabel 1.2 blijkt, leveren alle projectalternatieven een maatschappelijke meerwaarde ten opzichte van het huidige nulalternatief. Belangrijke opmerking is dat de individuele business cases per stakeholder echter anders kunnen uitpakken dan het totaal.

Figuur 1.2 Saldo projectalternatieven t.o.v. nulalternatief (NCW; x1 mln)



Bron: Ecorys.

Vanuit Tabel 1.2 zien we dat de individuele business case voor de aanvragers/burgers positief eindigt: de baten zijn hoger dan de kosten in vergelijking met doorgaan met het huidige stelsel. De private toetsers kennen daarnaast in een volledig privaat scenario een positieve uitkomst. De uitkomst van de negatieve business cases geeft inzicht in waar per alternatief de kosten en baten gemaakt worden. De individuele business cases worden in de hoofdstukken Kosten en Baten verder toegelicht.

Tabel 1.2 Saldo projectalternatieven per stakeholder t.o.v. nulalternatief (NCW; x1 mln)

Saldo t.o.v. nulalternatief	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Rijk	€-4	€-4	€-4
Gemeenten	€-1.099	€-492	€-1.364
Private toetsers / instanties	€-45	€-11	€-10
Aanvragers: burgers	€53	€4	€-0
Aanvragers: bedrijven	€3.469	€1.614	€3.096
Totaal (NCW)	€2.374	€1.111	€1.719

Bron: Ecorys, 2013.

1.3 Gevoeligheidsanalyse

Elke ex-ante analyse is gebaseerd op aannames. Van een aantal aannames weten we dat er een relatief grote onzekerheidsmarge is in de uitwerking ervan. Dit geldt in de eerste plaats voor de keuze die consumenten gaan maken voor publiek of privaat in het duale stelsel met keuzevrijheid. In de tweede plaats geldt dit voor geldende uurtarieven bij BWT en private toetsers, ten derde in hoeverre er een efficiencyslag verwacht wordt als gevolg van het certificeren van producten in één van de projectalternatieven. Tot slot kan de winst op de reguliere doorlooptijd van vergunningaanvragen een belangrijke rol gaan spelen.

Keuze van burgers en bedrijven

Het saldo van de MKBA is in de gevoeligheidsanalyse voor een duaal stelsel met keuzevrijheid circa €350 miljoen positiever. Wat we zien is dat het saldo van kosten en baten voor private partijen afneemt met circa €2 miljoen euro en voor gemeenten afneemt met circa €400 miljoen euro.

Maar het grootste verschil ligt bij de aanvragers: een afname van circa € 700 miljoen euro. Dit toont aan dat de (financiële) verleiding voor aanvragers om gebruik te maken van private toetsers waarschijnlijk erg groot is. Het kostenvoordeel dat aanvragers, vooral bedrijven, kunnen behalen door voor private partijen te kiezen is aanzienlijk. De vraag rest of het in een dergelijk systeem nog aantrekkelijk is om een publiek stelsel overeind te houden, mede omdat de betaalbaarheid hiervan in een dergelijk scenario sterk zal afnemen.

Uurtarieven BWT

Uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat het saldo bij tariefwijzigingen voor alle partijen gelijk blijft met uitzondering van de gemeenten. De gehanteerde leges blijven in deze gevoeligheidsanalyse in stand, het gaat dus puur om de gemeentelijke kosten per vergunning. Het gevolg hiervan is dat de 'winst' die voor de gemeente overblijft lager is bij een hoog tarief en andersom. Des te lager het interne uurtarief, des te positiever het saldo voor zowel gemeente als de gehele MKBA. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het inzetten op organisatorische efficiëntie in elk projectalternatief een belangrijke maatschappelijke baat vormt.

Efficiency gecertificeerde producten

De gevoeligheidsanalyse heeft effecten voor alle partijen behalve het Rijk, ook het nulalternatief blijft gelijk, aangezien hierin geen gecertificeerde producten worden gehanteerd. Gemeenten zullen als gevolg van de efficiency minder kosten hebben aan de vergunningen in klasse 1 en 2a en daarom winst gaan maken, de kostendekkendheid gaat omhoog, zelfs als de leges vergelijkbaar omhoog gaan. Voor private partijen betekent dit dat zij minder winst kunnen maken en er dus per saldo op achteruit gaan. De grootste winnaars zijn wederom de aanvragers. Per saldo levert een efficiëncyslag maatschappelijk in alle projectalternatieven iets op, al is deze in de duale stelsels het grootst met circa 700 miljoen euro.

Doorlooptijd

Er is onderzocht welke waarden gehanteerd kunnen worden totdat de projectalternatieven per saldo even efficiënt zijn als het nulalternatief. Uit de berekeningen blijkt dat in elk systeem waarin private toetsing wordt toegepast men zelfs langer over een aanvraag mag doen dan de huidige 8 weken zonder aan efficiency op het huidige systeem in te boeten. Dit betekent dat men 5 tot 6 weken langer mag doen over de toets dan in de huidige projectalternatieven is aangenomen. Hieruit valt te concluderen dat de tijdswinst op aanvragen een forse besparing zal gaan opleveren. Nadere toelichting over de doorlooptijd vindt plaats in hoofdstuk 5.

Organisatiebaten

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat er qua resultaat niets veranderd, de reden hiervoor is dat het hier enkel om een verschuiving van de kosten gaat: de business case per stakeholder veranderd. In variant 1 gaan private toetsers/instellingen meer winst maken, dit heeft simpelweg te maken met het vergoeden van de kosten van de private instellingen. Het Rijk gaat in verhouding veel meer kosten krijgen in de duale stelsels, om een verhoging van de leges te voorkomen. Gemeenten zullen tevens minder kosten hebben in de duale stelsels, omdat deze door het Rijk worden betaald. De aanvragers zien een lichte daling van het saldo in alle alternatieven, al is deze in verhouding redelijk beperkt. De extra kosten voor instandhouding van de organisaties kost iets mee dan € 10,50 per uur bovenop bestaande leges en/uurtarieven van toetsers.

Verdeling van de risicoklassen

Deze gevoeligheidsanalyse laat zien dat een kleine vermeerdering van het aantal aanvragen voor grote projecten een grote invloed hebben op het eindresultaat van de MKBA. Voor het nul scenario is het verschil van het resultaat van de MKBA met 1,4 miljard euro negatief het grootst. We zien daarnaast dat schommelingen in de verdeling van het aantal aanvragen de minste meerkosten voor

de maatschappij met zich meeneemt in projectalternatief 1 en 3. In deze alternatieven zijn de grote projecten volledig geprivatiseerd, waardoor de kosten minder zwaar doorwegen. Als we in de keuze van één van de projectalternatieven rekening houden met het risico waarin de verdeling van de aanvragen gaat verschuiven, dan lopen projectalternatieven 1 en 3 daarmee het minste financiële risico.

1.4 Conclusies MKBA

Uit het onderzoek komen een aantal conclusies naar voren, die onderstaand beknopt worden weergegeven:

- Als maatschappij hebben wij een percentage van 1,4 % van de totale opdrachtersom in de bouw over om ons huidig systeem van kwaliteitsborging in stand te houden. Dit is het bedrag dat we over hebben voor veilige gebouwen.
- Privatisering van de kwaliteitsborging loont op zowel kwalitatief als kwantitatief vlak.
- Kwalitatief gezien kan het huidige systeem van kwaliteitsborging minimaal gelijkwaardig privaat worden uitgezet, daarnaast kan het systeem efficiënter ingericht worden.
- Kwantitatief gezien levert een volledig privaat stelsel het meeste profijt op. Op netto contante waarde kan er een bedrag van 2,4 miljard euro bespaard worden, ten opzichte van de huidige situatie.
- Het invoeren van privatisering heeft geen gevolgen voor de algehele werkgelegenheid. Wel zal er een verschuiving van banen plaatsvinden (zowel van publiek naar privaat, maar ook qua benodigde expertise).

DEEL I: THEORIE

2 MKBA: de methodiek

2.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Wat is een MKBA?

Een MKBA is gebaseerd op de welvaartstheorie. Het uitgangspunt voor een beoordeling op basis van een MKBA is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Daarbij wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd. Dit houdt in dat naast financieel-economische zaken ook de waarde van allerlei andere zaken (waaraan mensen waarde hechten) wordt meegenomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan imago, veiligheid, milieu en gezondheid. Een MKBA is dus een optelling (van de geldwaarde) van alle voor- en nadelen die partijen in de samenleving ondervinden van de uitvoering van een project. Daarbij wordt de situatie na uitvoering van een project (projectalternatief) vergeleken met de situatie waarbij het project niet wordt uitgevoerd (het zogenaamde nulalternatief).

Uitgangspunt MKBA is maatschappij als geheel

Vertrekpunt van de kosten-batenanalyse zijn de voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel. In tegenstelling tot een financiële analyse, die de bedrijfseconomische kosten en opbrengsten vanuit het perspectief van de initiatiefnemer van het project bekijkt, speelt de wijze van financiering van de kosten in de MKBA geen rol. In de MKBA kan wel globaal een beeld worden gegeven van hoe de lusten en de lasten over de diverse maatschappelijke actoren worden verdeeld c.q. aan wie de voor- en nadelen van het project toevallen.

2.2 Gehanteerde uitgangspunten

Voor de MKBA Privatisering Kwaliteitsborging Bouw is een aantal uitgangspunten gehanteerd conform de Leidraad OEI en de aanvullingen hierop¹.

De algemene uitgangspunten van de MKBA zijn:

- de looptijd van de MKBA is tot het jaar 2100²;
- het startjaar van de kosten en baten is 2013;
- de kosten en baten hebben als prijspeil 1 januari 2013;
- de discontovoet van de kosten en baten bedraagt 5,5 procent^{3 4};
- geografische scope: de MKBA is uitgevoerd op landelijk niveau.

Er wordt in een kosten-batenanalyse dus bewust alleen gekeken naar de kosten die worden gemaakt en naar de baten die neerslaan, en niet naar wie de kosten moet betalen. Dit is onderdeel van een financieringsdiscussie die natuurlijk wel mede door de kosten-batenanalyse kan worden gevoerd.

Het resultaat van de MKBA is een overzicht van de kosten en de baten die gedurende de looptijd van het project optreden. Om de kosten en baten met elkaar te vergelijken is het gewenst om de

¹ OEI staat voor Overzicht Effecten Infrastructuur. De leidraad OEI fungeert in Nederland als uitgangspunt voor het verrichten van MKBA's.

² In de MKBA worden de baten voor de gehele technische levensduur van de investering ('eeuwigdurend') beschouwd, waarvoor om praktische redenen in Nederland standaard een periode van 100 jaar wordt gehanteerd. Voor deze MKBA is de looptijd tot 2100 aangehouden, aangezien voor alle alternatieven dezelfde looptijd geldt.

³ Ministerie van Financiën (2007), Actualisatie Discontovoet, Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk IRF 2007-0090 M.

⁴ Ministerie van V&W, Ministerie van Financiën, CPB & RebelGroup (2004), Risicowaardering. Aanvulling op de Leidraad OEI.

contante waarde (CW) van de kosten en baten te bepalen. De CW is de huidige geldwaarde van een bedrag dat in de toekomst betaald wordt⁵. De CW wordt voor zowel de kosten als de baten bepaald. Bij de beoordeling van de aantrekkelijkheid van een investering wordt altijd gekeken naar de netto contante waarde (NCW). Wanneer de NCW groter is dan 0, dan is de CW van de baten hoger dan de CW van de kosten en is het interessant om te investeren in het project (vanuit economische overwegingen). De CW vormt de cumulatieve en verdisconteerde optelsom over de hele projectperiode en betreft dus niet de jaarlijkse kosten of baten.

Discontovoet

De kosten en baten van de alternatieven treden gespreid in de tijd op. Om de toekomstige kosten en baten onderling vergelijkbaar te maken, zodat ze gesommeerd en gesaldeerd kunnen worden, moeten ze conform de gebruikelijke economische aanpak gewogen (contant gemaakt) worden met een tijdvoorkeursvoet. Daartoe worden in een kosten-batenanalyse de kosten en baten die zich voordoen gedurende de levensduur van het project met behulp van een discontovoet naar eenzelfde basisjaar teruggebracht en vervolgens gesommeerd. In deze studie wordt conform de aanbeveling van het ministerie van Financiën een risicovrije reële discontovoet toegepast van 2,5 procent. Daarboven is een standaard macro-economische risicotoeslag gehanteerd van 3 procent. Alle (toekomstige) kosten en baten worden contant gemaakt naar het jaar 2013. Van de kosten en opbrengsten die zijn gerealiseerd voor 2013 wordt de nominale waarde meegenomen.

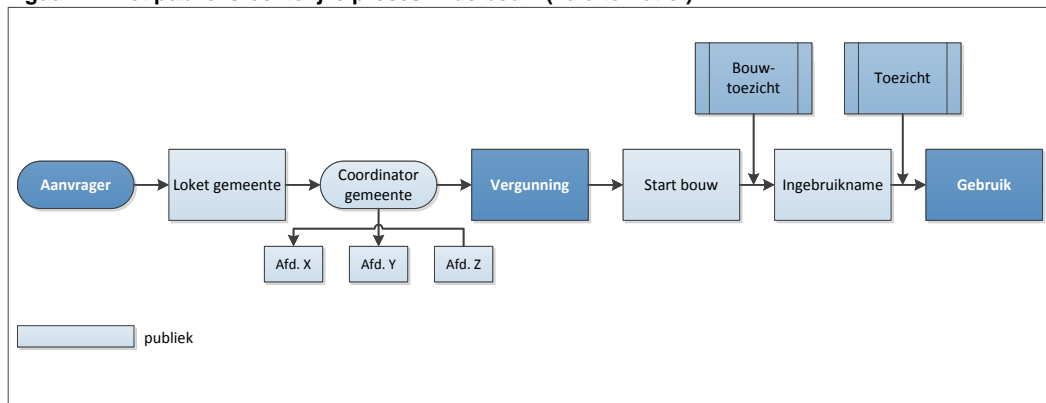
2.3 Gehanteerde alternatieven in de MKBA

In de MKBA maken we het onderscheid tussen het nulalternatief (wat gebeurt er als we niets doen) afgezet tegen de projectalternatieven. Onderstaand lichten we de afzonderlijke alternatieven toe.

2.3.1 Nulalternatief

Het Nulalternatief gaat uit van het in stand houden van de huidige situatie. Hierin ligt de dossier begeleiding bij die afdeling/specialist waar de hoofdzaak van de vergunning zich bevindt (Figuur 2.1). Dit zal meestal bouwen of milieu zijn. Het gaat om aanvragen waar naar verwachting meer specifiek en vakinhoudelijk overleg nodig is tussen aanvrager en bevoegd gezag, daar waar het gaat om de hoofdzaak van de vergunning. De vakspecialist die optreedt als vergunning-manager zal vanuit het backoffice op bepaalde momenten (operationeel) onderdeel uitmaken van het gemeentelijke frontoffice.

Figuur 2.1 Het publieksrechtelijke proces in de bouw (nulalternatief)



Ecorys, 2013.

⁵ Bijvoorbeeld: Een euro die men ontvangt in jaar t, heeft niet dezelfde waarde als een euro die men nu reeds in bezit heeft. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen rente worden uitgezet, waardoor deze na t jaar meer oplevert.

In relatie tot de markt zien we dat er op meerdere inhoudelijke en specialistische vlakken nader contact en overleg nodig is met de aanvrager en dat ook op inhoudelijk vlak (enige) interne afstemming nodig is. De vergunning-manager treedt in dit geval op als projectleider en betreft waar nodig inhoudelijk specialisten bij de behandeling van het dossier. Zowel de vergunning-manager als de vakinhoudelijke specialisten zullen op gezette momenten (operationeel) onderdeel uitmaken van het frontoffice en contact hebben met de aanvrager.

Binnen het nulalternatief zien we een aantal autonome ontwikkelingen. Dit zijn veranderingen die zullen plaatsvinden wanneer er geen sprake is van een systeemwijziging. Zo zien we dat private partijen steeds vaker uit eigen beweging private toetsers inschakelen op hun projecten, met name in de hogere risicoklassen. We zien ook dat er steeds meer vergunning vrij gebouwd mag worden, wat de kosten bij BWT drukt. Tot slot zien we dat gemeenten zich steeds meer beginnen te organiseren in de zogenaamde RUD's (regionale uitvoeringsdiensten), zodat zij kennis en kunde kunnen bundelen en dus ook de kleinere gemeenten een geloofwaardig BWT in stand kunnen houden.

2.3.2 Projectalternatieven: uitgangspunten

Risicoklassen

In alle drie de projectalternatieven wordt een deel van het huidige stelsel geprivatiseerd. Binnen deze privatisering wordt ongeacht het alternatief, gebruik gemaakt van risicoklassen. Deze risicoklassen zijn gebaseerd op het onderzoek van Stichting Bouwkwiteit en kennen de volgende verdeling ().⁶

- laag risico: kans op kleine of verwaarloosbare maatschappelijke gevolgen indien niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; beperkte complexiteit (voorbeeld: een eengezinswoning);
- midden risico: kans op maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; complex bouwwerk (voorbeeld: een woongebouw);
- hoog risico: kans op aanzienlijke maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan; hoge complexiteit (voorbeeld: een ondergronds metrostation).

Tabel 2.1 Kenmerken van de risicoklassendeling volgens Stichting Bouwkwiteit

Risicoklasse	Voorbeeld van klasse-indeling van het bouwwerk	Toetsende en toezichhoudende partij
1	Eengezinswoningen niet hoger dan 4 bouwlagen. Agrarische gebouwen.	Architect/aannemer
2a Lage risicogroep	Globaal: tot en met 4 bouwlagen (woonhuizen/kantoren); 3 bouwlagen (industrie/winkels). Alle gebouwen met niet meer dan 2 bouwlagen en vloeroppervlak niet groter dan 2000 m ² op iedere bouwlaag.	Architect/aannemer/specialistisch adviseur
2b Hoge risicogroep	Globaal: (4 of 5) t/m 15 bouwlagen. Alle gebouwen met vloeroppervlakte op een bouwlaag 200-5000m ² .	Specialistisch adviseur/TIS-bureau
3	Alle gebouwen niet in klassen 2a en 2b m.b.t. vloeroppervlakte en aantal bouwlagen. Alle gebouwen voor significante aantallen mensen publiek toegankelijk. Stadions voor meer dan 5000 toeschouwers.	TIS-bureau

Bron: Stichting Bouwkwiteit, 2012.

⁶ Stichting Bouwkwiteit (2012), De markt als toezichhouder: private kwaliteitsborging in de bouw. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Risicoklasse 1: Laag

Bij risicoklasse 1 gaan we er van uit dat een opdrachtgever een partij – een ‘ontwerpde aannemer’ – of een beperkt aantal partijen (een architect en een aannemer) inhuurt, die zelf zorg kan/kunnen dragen voor kwaliteitsborging op basis van het Bouwbesluit. Ze kunnen dat bijvoorbeeld ‘onderbouwen’ door een erkenning van hun branche.

Risicoklasse 2: Midden

Bij deze risicoklasse zal in de meeste gevallen sprake zijn van samenwerkende partijen die gezamenlijk voldoende waarborgen moeten bieden dat gebouwd wordt volgens het Bouwbesluit. Daarbij zal vaak een externe (gecertificeerde of erkende) partij worden betrokken voor het toezicht.

Risicoklasse 3: Hoog

Bouwwerken in de risicoklasse Hoog moeten minimaal voldoen aan de eisen zoals beschreven bij risicoklasse Midden. Veelal zullen zwaardere eisen gewenst zijn. Maar op basis van de praktijk is onze indruk dat die niet in algemene zin verwoord kunnen worden. Projecten met hoge risico's zijn in het algemeen zeer complex en uniek. Hier wordt per project bepaald of en in welke zin de criteria uit de klasse Midden een zwaardere lading zouden moeten krijgen. Voor dit soort projecten is zeer gespecialiseerde kennis nodig, deskundigheid waarover veelal alleen de verantwoordelijke partijen zelf beschikken.

Proces

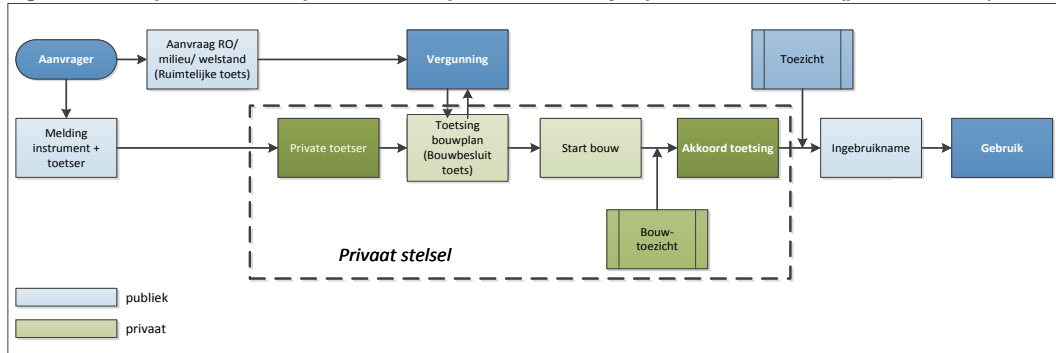
Binnen het private spoor kan worden volstaan met een omgevingsvergunning beperkte toets - bouw.⁷ Het bevoegde gezag verleent deze vergunning indien een bouwplan voldoet aan de welstand, aan de voorschriften van het bestemmingsplan en als blijkt dat het bouwproject geen gevaar oplevert voor de directe omgeving. Onderdeel van de vergunning is tevens een bij het bouwplan passend instrument voor private kwaliteitsborging. Is de vergunning verkregen dan mag met de bouw worden gestart. Er vindt dus geen toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 meer plaats en de gemeente houdt op dit aspect ook geen toezicht tijdens de bouw. Beide activiteiten (toetsing en toezicht) worden afgedekt binnen de private kwaliteitsborging. In een notendop:

1. Wie een vergunningplichtig bouwwerk wil realiseren, maar toetsing en toezicht door een daartoe toegelaten partij wil laten uitvoeren, vraagt een omgevingsvergunning aan ‘voor de activiteit bouwen (beperkte toets)’; dat ‘beperkte’ slaat op de rol van de overheid, die alleen toetst aan het bestemmingsplan, indien van toepassing op welstand, en verder een aantal omgevingsaspecten, zoals bijvoorbeeld de veiligheid van derden;
2. Binnen de condities van deze omgevingsvergunning én het Bouwbesluit ontwikkelt en realiseert de vergunninghouder een bouwwerk; hij laat het plan toetsen en vervolgens het toezicht op de uitvoering uitvoeren door onafhankelijke, erkende deskundige derden. Bij de oplevering levert deze derde een dossier aan, dat bestaat uit een gedetailleerd verslag van toetsing en toezicht plus (een deel van de) gegevens die normaliter horen tot de indieningsvereisten voor een aanvraag omgevingsvergunning, nu echter in gereviseerde vorm geheel overeenkomstig het gerealiseerde werk. Aan de hand van dit opleveringsdossier stemt het bevoegd gezag al dan niet in met ingebruikname. Om een gelijkwaardige behandeling te kunnen garanderen komt er een gezaghebbend, landelijk orgaan dat de volle breedte van het Bouwbesluit bestrijkt, en dat bindende adviezen uitbrengt, zowel aan opdrachtgevers die hun bouwplan via private toetsing en toezicht realiseren als aan het bevoegd gezag dat toetsing en toezicht voor de overige omgevingsvergunningen voor het bouwen uitvoert.⁸

⁷ Voorlopige titel: de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen met uitzondering van de bouwtechnische aspecten van het Bouwbesluit 2012.

⁸ Position paper Privatisering van het BWT 11 oktober 2012.

Figuur 2.2 Het primaire marktproces en het publieksrechtelijke proces in de bouw (privaat stelsel)



Bron: Lighthart Advies, Routekaart naar private kwaliteitsborging, 2013; bewerking Ecorys, 2013.

In Figuur 2.2 zien we dat een vergunningaanvraag nog steeds eerst bij de gemeente terecht komt. Dit heeft vooral te maken met het bestemmingsplan en de welstand en andere omgevingsfactoren. Waar dit in een huidig systeem gelijktijdig wordt ingediend bij de gemeente is het denkbaar dat dit deel door projectontwikkelaars/ opdrachtgevers/aanvragers naar voren wordt gehaald om tijds winst te behalen. Hiermee zou een nieuwe fase in het bouwproces ontstaan die gericht is op een welstandsgereed ontwerp.

2.3.3 Projectalternatief 1: Privaat stelsel

In het private stelsel zullen de gehele toetsing en toezicht van het Bouwbesluit naar de markt verschuiven. Per risicoklasse is er wel een ander instrumentarium vereist voor toets en toezicht. In dit alternatief zal de overheid alleen op nationaal niveau nog (preventieve) bouwtechnische kennis in huis houden.

Dit alternatief heeft tot gevolg dat het deel van BWT bij gemeenten dat zich met het Bouwbesluit bezig houdt wordt opgeheven, dit betreft ongeveer 43 procent van alle BWT afdelingen. Wat overblijft is dat gedeelte van BWT dat nog meer doet dan alleen omgevingsvergunningen activiteit Bouwen. Het betreft hier onder andere monumenten, CBS, huisnummering, recreatie, planologie en frontoffice.

Van het deel dat wordt opgeheven zal er afvloeiing en omscholing van medewerkers plaatsvinden. Ook zullen er nieuwe organisaties moeten worden opgericht om het private systeem te faciliteren. Daarnaast valt een aanzienlijk deel van de leges bij gemeenten weg evenals arbeidskosten. Private partijen zullen gaan werken op basis van een werkelijk uurtarief en zullen efficiënter gaan produceren.

2.3.4 Projectalternatief 2: Duaal stelsel (keuzevrijheid)

In dit stelsel heeft de initiatiefnemer de keuze tussen een publieke aanvraag (de 'traditionele' omgevingsvergunning voor het bouwen) of een private aanvraag (private kwaliteitsborging). Dit is in feite een combinatie van het nulalternatief en projectalternatief 1: privaot stelsel. De traditionele omgevingsvergunning is dus identiek aan de huidige situatie (nulalternatief) en de private aanvraag is identiek aan de werkwijze bij volledige privatisering.

De verwachting is dat in een stelsel van keuzevrijheid een deel van risicoklassen 1 en 3 bij de overheid zullen blijven en dat vooral risicoklasse 2 op de markt terecht zal komen. De reden hiervoor is dat men verwacht dat de gewone burger zijn aanvragen bij de gemeente blijft indienen evenals de grote risicoprojecten die vaak betrokkenheid van de gemeenten behoeven. De overige

projecten zullen waarschijnlijk voornamelijk voor de markt kiezen i.v.m. (vermeende) geld- en tijds-winst.

2.3.5 *Projectalternatief 3: Duaal stelsel (risicoklasse)*

Het duale stelsel naar risicoklasse is te vergelijken met het duale stelsel van keuzevrijheid, met als grootste verschil dat er geen keuzevrijheid bestaat, maar dat de risicoklasse bepaalt of de aanvraag publiek of privaat getoetst wordt. Het Rijk stelt van te voren vast in welke risicoklasse een gebouw valt. Hierin zullen risicoklassen 1 en 2a bij de overheid blijven en risicoklassen 2b en 3 naar de markt gaan.

2.4 Bronnen en betrokken partijen

Voor het opstellen van de MKBA hebben we ons gebaseerd op bij Ecorys beschikbare gegevens en informatie, bestaande literatuur en onderzoeken, verschillende interviews en input zoals geleverd tijdens de EffectenArena. Alle literatuur, geïnterviewde partijen en deelnemers aan de EffectenArena zijn terug te vinden in Bijlage 1.

DEEL II: RESULTATEN

3 MKBA op hoofdlijnen

3.1 Het in kaart brengen van effecten

Om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren moeten eerst alle effecten die een systeemwijziging met zich mee brengt goed in kaart worden gebracht. Om dit te bewerkstelligen zijn vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (zie bijlage 1) uitgenodigd voor een EffectenArena. Tijdens deze EffectenArena hebben alle partijen die door hun voorziene effecten (gevolgen) van de verschillende scenario's (systeemwijzigingen) kunnen delen. Aan de hand van hiervan is extra bronmateriaal opgezocht en zijn verdiepende interviews gehouden (bijlage 1) om de bij de effecten behorende indicatoren in beeld te krijgen.

Tabel 3.1. Korte samenvatting van de verschillende scenario's

Nul scenario	Privaat scenario	Keuzevrijheid scenario	Risicoklasse scenario
De huidige situatie plus de autonome ontwikkelingen bij zowel publieke als private partijen.	Volledige privatisering van de bouwtoets en het toezicht.	Concurrentie tussen publieke en private partijen voor zowel de toets als het toezicht.	Gebouwen in risicoklasse laag worden door BWT behandeld, de rest wordt geprivatiseerd.

Bron: TU Delft, 2013.

De verschillende scenario's kunnen worden uitgezet in de tijd (bijvoorbeeld 20 jaar) en over die periode met elkaar worden vergeleken. Per scenario worden de absolute getallen per indicator opgenomen. Voorbeeld: momenteel werken er in het nul scenario 15 fte bij BWT in gemeente X, in het private scenario wordt dit 10 fte. Het verschil (5 fte) wordt pas op het eind berekend.

3.2 Algemene uitgangspunten

Aan de MKBA liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag die niet onder kosten of baten gerekend kunnen worden, maar die wel van belang zijn voor de berekeningen in het model.

3.2.1 Verdeling risicoklassen

Uit het rapport van Stichting Bouwkwaliiteit⁹ komt naar voren dat in elke scenario waarin private kwaliteitsborging wordt toegepast er sprake zal zijn van een introductie van risicoklassen. Deze risicoklassen dienen een eerste indicatie te geven van het belang/risico dat er met het gebouw gemoeid is. Daarmee vraagt elke risicoklasse om een hogere graad van specialisatie van de toetsers. Deze systematiek sluit aan bij de Eurocode 1¹⁰. Dit zijn Europese normen die uiteindelijk de NEN in Nederland geheel of gedeeltelijk dienen te vervangen.

⁹ De markt als toezichthouder (2012).

¹⁰ Stichting Bouwkwaliiteit refereert hier aan: C.R. Braam, "Eurocodes", TU Delft (2009).

Tabel 3.2 Definitie van risicoklassen (voor de MKBA) op basis van prijs en aantal aanvragen

Risicoklasse	Bouwsom	Aantal bouwaanvragen per klasse anno 2013
Risicoklasse 1	< € 100.000	39.136
Risicoklasse 2a	€ 100.000 tot € 1.000.000	4.551
Risicoklasse 2b	€ 1.000.000 tot € 5.000.000	1.365
Risicoklasse 3	> € 5.000.000	455

Bron: Pilot Eindhoven; CBS; bewerking Ecorys, 2013.

Voor de MKBA hebben wij het totaal aantal bouwaanvragen anno 2013 verdeeld over de vier risicoklassen¹¹. De aanname die ten grondslag ligt aan deze verdeling is gebaseerd op de pilot en analyse van privatisering in Eindhoven (bijlage 5). Hierbij is het aantal bouwaanvragen in de gemeente Eindhoven opgeschaald naar Nederlands niveau.

In de praktijk zal de grens tussen de projecten op basis van een reeks gebouwkenmerken worden bepaald, voor dit onderzoek hebben we dat op basis van de bouwsom van projecten gedaan. Immers, naarmate projecten meer risico's zullen kennen, zal de opdrachtsom hoger zijn. In de realiteit zal de grens echter niet zo strak op de gelegde financiële lijn liggen, iets dat we ook niet moeten willen nastreven. Op basis van gemiddelden is deze indeling echter goed verdedigbaar en bruikbaar voor dit onderzoek.

3.2.2 Aantal aanvragen

Voor zowel de kosten- als de batenkant is het van belang een goede prognose te maken voor het aantal vergunning aanvragen voor de komende jaren. Het aantal vergunningaanvragen wordt namelijk gebruikt in alle berekeningen van de MKBA. We rekenen immers telkens van één aanvraag richting het totaal op jaarbasis.

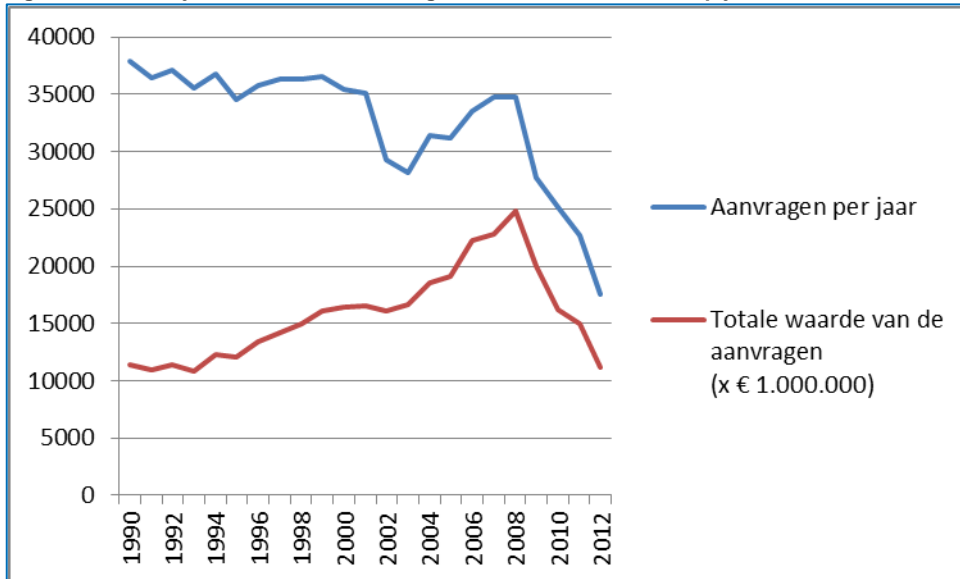
In onze berekeningen is tot 2016 gebruik gemaakt van de EIB-prognose¹² inzake vergunningaanvragen. De jaren daarna zijn gebaseerd op een historische trendanalyse met behulp van CBS gegevens. Wij hebben de historische trendlijn van 1990 tot 2008 als basis genomen. Hierbij zijn de berekeningen op 2008 geëindigd om de trendlijn als gevolg van de flinke afname in aantal vergunningaanvragen van de laatste crisis niet mee te nemen. Dit resulteert in een jaarlijkse afname van het aantal vergunningaanvragen met 0,3 procent. Dit percentage is dan ook meegenomen in de berekeningen, waarbij uitgegaan wordt van het bouwvolume zoals door het EIB berekend in 2016.

De trendlijn rond bouwaanvragen (binnen de periode 1990-2008) kent een tweetal fenomenen die elkaar min of meer compenseerden. Sinds het begin van dit millennium is de economie flink gegroeid, resulterend in veel nieuwbouwactiviteiten. Echter sinds 2003 heeft het (voormalige) ministerie van VROM de vergunning vrije bouwmogelijkheden fors uitgebreid. Belangrijk hierbij was de introductie van het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Hierdoor werden een flink aantal bouwwerken bouwvergunningvrij, maar daarnaast werd ook een categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken geïntroduceerd.

¹¹ EIB - Verwachtingen voor de bouwproductie na het Regeerakkoord (2012)

¹² EIB - Verwachtingen voor de bouwproductie na het Regeerakkoord (2012)

Figuur 3.1 Trendlijn van het aantal aanvragen en de waarde hiervan op jaarbasis



Bron: CBS, 2013.

Het resultaat is dat het aantal vergunning aanvragen over de periode 1990-2008 redelijk stabiel is gebleven met slechts een licht dalende trend van 0,3 procent per jaar. Na 2008 zien we dit volledig instorten. Als we de jaren vanaf 2008 zouden meenemen in de trendlijn, zou een jaarlijkse daling van 2,9 procent moeten worden toegepast. Omdat we deze daling als een tijdelijke dip beschouwen, rekenen we erop dat wanneer de daling stabiliseert, deze weer eenzelfde trend als voor 2008 zal volgen.

3.3 Gevoeligheidsanalyse

Elke ex-ante analyse is gebaseerd op aannames. Van een aantal aannames weten we dat er een relatief grote onzekerheidsmarge is in de uitwerking ervan. Dit geldt in de eerste plaats voor de keuze die consumenten gaan maken voor publiek of privaat in het duale stelsel met keuzevrijheid. In de tweede plaats geldt dit voor geldende uurtarieven bij BWT en private toetsers, ten derde in hoeverre er een efficiencyslag verwacht wordt als gevolg van het certificeren van producten in één van de projectalternatieven. Tot slot kan de winst op de reguliere doorlooptijd van vergunningaanvragen een belangrijke rol gaan spelen.

3.3.1 Keuze van burgers en bedrijven

Uitgangssituatie PA 2

In het duale projectalternatief met keuzevrijheid is een inschatting gemaakt met betrekking tot waar de aanvragen zullen landen. Bij een private partij of toch bij de gemeente? In de uitgangssituatie gaan we er van uit dat de gewone burger zijn bouwaanvragen grotendeels bij de gemeente zal blijven doen. Dit zijn met name de kleinere projecten in risicoklasse 1. De verwachting is dat de projecten in risicoklasse 2 voor een groot deel richting de markt zullen gaan. Binnen deze risicoklasse vallen de iets grotere bouwaanvragen, variërend van bedrijfsgebouwen, scholen en kantoren tot aan ziekenhuizen en (trein)stations. Risicoklasse 3 betreffen de projecten die een zeer hoog risicoprofiel hebben en vaak zeer gebruikers specifiek zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om energiecentrales, voetbalstadions en grootschalige winkelcentra en ziekenhuizen. Deze projecten zijn vaak lastig te verzekeren of te financieren en hebben vaak de overheid als partner nodig tijdens de ontwikkeling. Om deze reden is de verwachting dat zij zich voornamelijk bij het bevoegd gezag (de gemeente) te laten toetsen.

Tabel 3.3 Uitgangssituatie en gevoeligheidsanalyse van de verdeling van de aanvragen

Verdeling	Uitgangssituatie:		Gevoeligheidsanalyse:	
	PA 2 Duaal (keuze)		PA 2 Duaal (keuze)	
Partij	Gemeenten	Private toetsers / instanties	Gemeenten	Private toetsers / instanties
Risicoklasse 1	80%	20%	20%	80%
Risicoklasse 2a	20%	80%	20%	80%
Risicoklasse 2b	20%	80%	20%	80%
Risicoklasse 3	80%	20%	20%	80%

Bron: Ecorys, 2013.

Gevoeligheidsanalyse

De mogelijkheid bestaat dat er zeer gespecialiseerde bureaus met private toetsers ontstaan die zich voornamelijk zullen richten op objecten in de hogere risicoklassen, waarbij vanuit het risicomangement de overweging kan worden genomen dergelijke partijen in te willen huren. Vanuit het perspectief van de burgers zou als gevolg van de certificering van producten de prijs voor toetsing en toezicht in de lagere klasse sterk kunnen afnemen, wat toets en toezicht door private partijen aantrekkelijker zou maken. Stel dat het merendeel van de projecten voor de private markt zou kiezen, wat zou dit dan betekenen voor de MKBA? (zie Tabel 1.4) Om deze reden is er een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die de huidige aannames vergelijkt met de mogelijkheid dat burgers en bedrijven meer gebruik gaan maken van de markt dan wat nu de aanname is.

Tabel 3.4 Saldo van het nulalternatief, huidige opzet en gevoeligheidsanalyse (NCW; x1 mln)

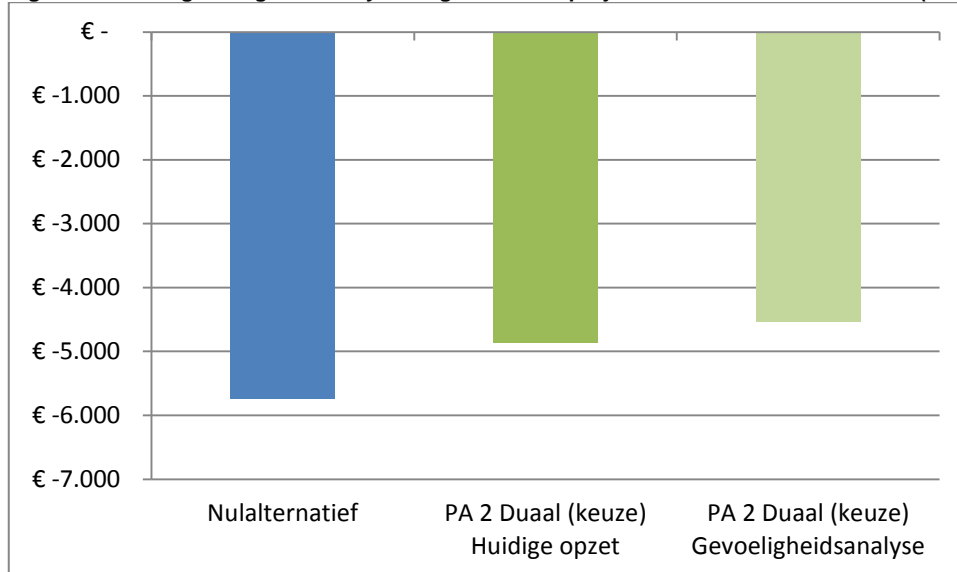
Saldo kosten-baten	Nulalternatief	Huidige opzet:	Gevoeligheidsanalyse:
		PA 2 Duaal (keuze)	PA 2 Duaal (keuze)
Rijk	€ 0	€ -4	€ -4
Gemeenten	€ 1.099	€ 607	€ 193
Private toetsers / instanties	€ 0	€ -8	€ -10
Aanvragers: burgers	€ -437	€ -433	€ -413
Aanvragers: bedrijven	€ -6.396	€ -5.028	€ -4.301
Totaal (NCW)	€ -5.734	€ -4.865	€ -4.535

Bron: Ecorys, 2013.

Resultaat gevoeligheid

Het saldo van de MKBA is in de gevoeligheidsanalyse voor een duaal stelsel met keuzevrijheid circa €350 miljoen positiever. Wat we zien is dat het saldo van kosten en baten voor private partijen afneemt met circa €2 miljoen euro en voor gemeenten afneemt met circa €400 miljoen euro. Maar het grootste verschil ligt bij de aanvragers: een afname van circa €700 miljoen euro. Dit toont aan dat de (financiële) verleiding voor aanvragers om gebruik te maken van private toetsers waarschijnlijk erg groot is. Het kostenvoordeel dat aanvragers, vooral bedrijven, kunnen behalen door voor private partijen te kiezen is aanzienlijk. De vraag rest of het in een dergelijk systeem nog aantrekkelijk is om een publiek stelsel overeind te houden, mede omdat de betaalbaarheid hiervan in een dergelijk scenario sterk zal afnemen.

Figuur 3.2 Saldo gevoeligheidsanalyse vergeleken met projectalternatief en nulalternatief (NCW; x1 mln)



Bron: Ecorys, 2013.

3.3.2 Uurtarieven BWT

Uitgangssituatie

In de huidige opzet is bij de post 'toetsingskosten' gebruik gemaakt van de resultaten van de meerjarige gegevens van BWT Eindhoven¹³. Hierin wordt gewerkt met een intern uurtarief van €110,60 met betrekking tot de kosten voor een medewerker van BWT. Vanwege de consistentie met andere gegevens die vanuit deze rapportage zijn gebruikt voor dit onderzoek is dit uurtarief ook gehanteerd in de MKBA.

Gevoeligheidsanalyse

Het Nederlandse gemiddelde met betrekking tot de uurtarieven ligt mogelijk echter op een ander niveau dan in Eindhoven. Volgens de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland zou dit gemiddeld ongeveer €90,- per uur moeten zijn, wat daarmee gelijk is aan commerciële tarieven in de markt. Het is interessant om het effect op de MKBA van deze interne tariefwijziging nader te beschouwen. Ten tweede is het interessant om te onderzoeken welke tarieven er vanuit de markt haalbaar zijn om private toetsing voordeliger te laten zijn dan publieke toetsing. In deze gevoeligheidsanalyse is onderzocht welke invloed deze verschillende tarieven op de MKBA hebben.

¹³ Wabo Advies - Conceptrapportage Eindhoven Leges/Kostendekkendheid (2013).

Tabel 3.5 Saldo gevoeligheidsanalyse per alternatief (NCW; x1 mln)

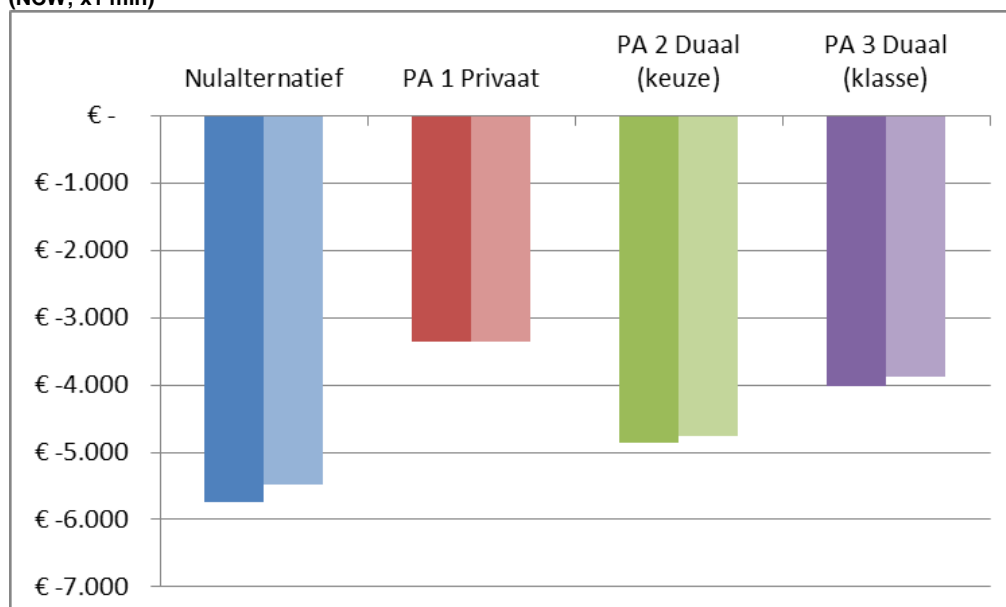
Saldo kosten-baten	Nulalternatief	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Saldo bij BWT uurtarief € 110,60	€ -5.734	€ -3.359	€ -4.865	€ -4.015
Saldo bij BWT uurtarief € 90,-	€ -5.471	€ -3.359	€ -4.750	€ -3.877
Verskil voor saldo bij uurtarief € 90,-	€ -263	€ 0	€ -115	€ -137

Bron: Ecorys, 2013.

Resultaat gevoeligheid

Uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat het saldo bij tariefwijzigingen voor alle partijen gelijk blijft met uitzondering van de gemeenten. De gehanteerde leges blijven in deze gevoeligheidsanalyse in stand, het gaat dus puur om de gemeentelijke kosten per vergunning. Het gevolg hiervan is dat de 'winst' die voor de gemeente overblijft lager is bij een hoog tarief en andersom. Des te lager het interne uurtarief, des te positiever het saldo voor zowel gemeente als de gehele MKBA. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het inzetten op organisatorische efficiëntie in elk projectalternatief een belangrijke maatschappelijke baat vormt.

Figuur 3.3 Saldo van de MKBA (links; tarief € 110,60) en gevoeligheid (rechts; tarief € 90,-) per alternatief (NCW; x1 mln)



Bron: Ecorys, 2013.

Daarnaast is onderzocht welke maximale uurtarieven de markt kan hanteren totdat de projectalternatieven per saldo even efficiënt zijn als het nulalternatief. De resultaten zijn te zien in onderstaande tabel.

Tabel 3.6 Maximale uurtarief van private toetsers om gelijk te komen met het nulalternatief

	Gehanteerd tarief	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Maximaal uurtarief private toetsers	€ 90,00	€ 296,96	€ 277,07	€ 404,32

Bron: Ecorys, 2013.

Uit de tabel komt naar voren dat er in theorie veel ruimte zit in de tarieven van private toetsers om projectalternatieven minimaal net zo efficiënt te laten zijn als het nulalternatief. In projectalternatief 3 kunnen private toetsers zelfs ruim € 400 euro per uur vragen zonder dat het systeem minder efficiënt wordt! Het betreft hier een gelijkstelling aan het totale saldo van de MKBA.

3.3.3 Efficiency gecertificeerde producten

Het certificeren van producten kan in hoge mate bijdragen aan de reductie van de tijdsinzet die benodigd is voor toets en toezicht. Hierdoor kunnen de productiekosten en daarmee ook de leges verlaagd worden. Deze gecertificeerde producten zullen 'standaardoplossingen' zijn voor bepaalde bouwopgaven. De verwachting is dat private toetsers snel veel standaardoplossingen in de vorm van gecertificeerde producten op de markt zullen brengen om makkelijker met de toetsingsystematiek te kunnen werken. Deze gecertificeerde producten zullen naar verwachting voornamelijk in de lagere risicoklassen zullen voorkomen, omdat hier de meeste standaardisatie (zal) plaatsvind(en). Voor deze gevoeligheidsanalyse is gekeken wat 0 tot 30 procent efficiency als gevolg van gecertificeerde producten in risicoklassen 1 en 2a betekent voor de MKBA.

Tabel 3.7 Saldo gevoeligheidsanalyse bij efficiency als gevolg van gecertificeerde producten (NCW; x1 mln)

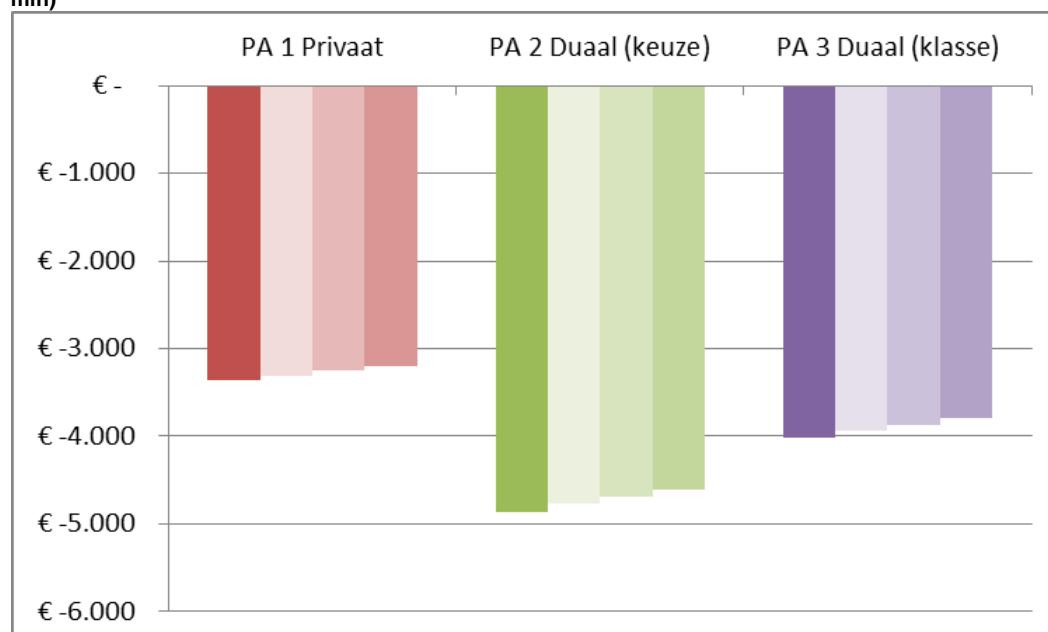
Efficiency	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
0%	€ -3.359	€ -4.865	€ -4.015
10%	€ -3.305	€ -4.774	€ -3.941
20%	€ -3.251	€ -4.690	€ -3.867
30%	€ -3.197	€ -4.612	€ -3.794

Bron: Ecorys, 2013.

Resultaat gevoeligheid

De gevoeligheidsanalyse heeft effecten voor alle partijen behalve het Rijk, ook het nulalternatief blijft gelijk, aangezien hierin geen gecertificeerde producten worden gehanteerd. Gemeenten zullen als gevolg van de efficiency minder kosten hebben aan de vergunningen in klasse 1 en 2a en daarom winst gaan maken, de kostendekkendheid gaat omhoog, zelfs als de leges vergelijkbaar omhoog gaan. Voor private partijen betekent dit dat zij minder winst kunnen maken en er dus per saldo op achteruit gaan. De aanvragers hebben wederom het grootste economische voordeel. Per saldo levert een efficiëncyslag maatschappelijk in alle projectalternatieven iets op, al is deze in projectalternatief 2 het grootst met circa € 250 miljoen euro.

Figuur 3.4 Gevoeligheidsanalyse voor de alternatieven voor (vlnr) 0, 10, 20 en 30% efficiency (NCW; x1 mln)



Bron: Ecorys, 2013.

3.3.4 Doorlooptijd

De doorlooptijd in het nulalternatief is geraamd op de wettelijke 8 weken. Als gevolg van concurrentie en pilots die onder andere in Epe¹⁴ zijn uitgevoerd, is de verwachting dat deze gemiddeld genomen kan worden teruggebracht naar 4 weken. Het is echter interessant om te zien hoeveel weken af- of toename er per scenario mogelijk is zonder minder efficiënt te worden dan het nulalternatief.

Resultaat gevoeligheid

Er is onderzocht welke waarden gehanteerd kunnen worden totdat de projectalternatieven per saldo even efficiënt zijn als het nulalternatief. De resultaten zijn te zien in onderstaande tabel.

Tabel 3.8 Maximale af- of toename van de looptijd om gelijk te komen met het nulalternatief

	Gehanteerde afname	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Aantal weken	-4	0,39	1,62	0,10

Bron: Ecorys, 2013.

Uit de tabel blijkt dat in elk systeem waarin private toetsing wordt toegepast men zelfs langer over een aanvraag mag doen dan de huidige 8 weken zonder aan efficiency op het huidige systeem in te boeten. Dit betekent dat men 5 tot 6 weken langer mag doen over de toets dan in de huidige projectalternatieven is aangenomen. Hieruit valt te concluderen dat de tijds winst op aanvragen een forse besparing zal gaan opleveren. Nadere toelichting over de doorlooptijd vindt plaats in hoofdstuk 4.

3.3.5 Organisatiebaten

In de huidige MKBA opzet zijn geen baten meegerekend die de organisatiekosten van de toelatingsorganisatie, certificerende instellingen en raad van accreditatie afdekken. De reden hiervoor is dat er nog geen volledige duidelijkheid bestaat over waar deze kosten dienen te landen. Als alle instandhoudingskosten op de aanvragers verhaald worden, dan zullen de huidige leges verder omhoog gaan in een duaal stelsel. Mocht men de gemeentelijke leges in een duaal stelsel gelijk willen houden dan moet bijvoorbeeld het Rijk deze kosten voor haar rekening nemen. In deze gevoeligheidsanalyse hebben wij daarom twee scenario's opgenomen:

- Variant 1: Private partijen verhalen op de aanvragers, gemeenten op het Rijk
- Variant 2: Private partijen en gemeenten verhalen op de aanvragers

Tabel 3.9 Huidig saldo van kosten en baten: kosten zijn nog niet verrekend (NCW; x1 mln)

Stakeholder	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Rijk	€ -4	€ -4	€ -4
Gemeenten	€ -1.099	€ -492	€ -1.364
Private toetsers / instanties	€ -45	€ -8	€ -10
Aanvragers: burgers	€ 53	€ 4	€ -0
Aanvragers: bedrijven	€ 3.469	€ 1.369	€ 3.096
Totaal (NCW)	€ 2.374	€ 869	€ 1.719

Bron: Ecorys, 2013.

¹⁴ <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/5459-epe-verleent-omgevingsvergunningen-in-de-helft-van-wettelijke-doorlooptijd>.

Resultaat gevoeligheid

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat er qua resultaat niets veranderd, de reden hiervoor is dat het hier enkel om een verschuiving van de kosten gaat: de business case per stakeholder veranderd. In variant 1 gaan private toetsers/instellingen meer winst maken, dit heeft simpelweg te maken met het vergoeden van de kosten van de private instellingen. Het Rijk gaat in verhouding veel meer kosten krijgen in de duale stelsels, om een verhoging van de leges te voorkomen. Gemeenten zullen tevens minder kosten hebben in de duale stelsels, omdat deze door het Rijk worden betaald. De aanvragers zien een lichte daling van het saldo in alle alternatieven, al is deze in verhouding redelijk beperkt. De extra kosten voor instandhouding van de organisaties kost iets mee dan € 10,50 per uur bovenop bestaande leges en/uurtarieven van toetsers.

Tabel 3.10 Variant 1: Private partijen verhalen op de aanvragers, gemeenten op het Rijk (NCW; x1 mln)

Stakeholder	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Rijk	€ -4	€ -64	€ -76
Gemeenten	€ -1.099	€ -432	€ -1.292
Private toetsers / instanties	€ 93	€ 48	€ 56
Aanvragers: burgers	€ 28	€ -17	€ -25
Aanvragers: bedrijven	€ 3.356	€ 1.334	€ 3.055
Totaal (NCW)	€ 2.374	€ 869	€ 1.719

Bron: Ecorys, 2013.

In variant 2 blijft het saldo voor het Rijk gelijk ten opzichte van huidig saldo. De private toetsers scoren hetzelfde als in variant 1 om dezelfde reden, dit geldt ook voor de burgers. Bedrijven komen iets voordeliger uit. Een belangrijke waarneming hier is dat burgers enkel een verbetering zien in een volledig privaat stelsel. In duale systemen moeten ze € 17 tot € 25 miljoen gaan bijleggen ten opzichte van de nul situatie.

Tabel 3.11 Variant 2: Private partijen en gemeenten verhalen op de aanvragers (NCW; x1 mln)

Stakeholder	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Rijk	€ -4	€ -4	€ -4
Gemeenten	€ -1.099	€ -432	€ -1.292
Private toetsers / instanties	€ 93	€ 48	€ 56
Aanvragers: burgers	€ 28	€ -17	€ -25
Aanvragers: bedrijven	€ 3.356	€ 1.273	€ 2.983
Totaal (NCW)	€ 2.374	€ 869	€ 1.719

Bron: Ecorys, 2013.

3.3.6 Verdeling risicoklassen

De huidige verdeling van de risicoklassen is gebaseerd op de resultaten van de pilot Eindhoven. Als gevolg van de crisis is het echter denkbaar dat met name het aandeel aanvragen in de hogere risicoklassen is afgenomen. Wanneer de markt weer aantrekt zou dit gevolgen kunnen hebben voor de verdeling over deze risicoklassen. Hiervoor is een voorzichtige schatting aangenomen in Tabel 3.12.

Tabel 3.12 Procentuele verdeling van het aantal aanvragen per risicoklasse

	Huidige verdeling	Gevoeligheid
Risicoklasse 1	86%	80%
Risicoklasse 2a	10%	10%
Risicoklasse 2b	3%	5%
Risicoklasse 3	1%	5%

Bron: Ecorys, 2013.

Resultaat gevoeligheid

Deze gevoeligheidsanalyse laat zien dat een kleine vermeerdering van het aantal aanvragen voor grote projecten een grote invloed hebben op het eindresultaat van de MKBA. Voor het nul scenario is het verschil van het resultaat van de MKBA met 1,4 miljard euro negatief het grootst.

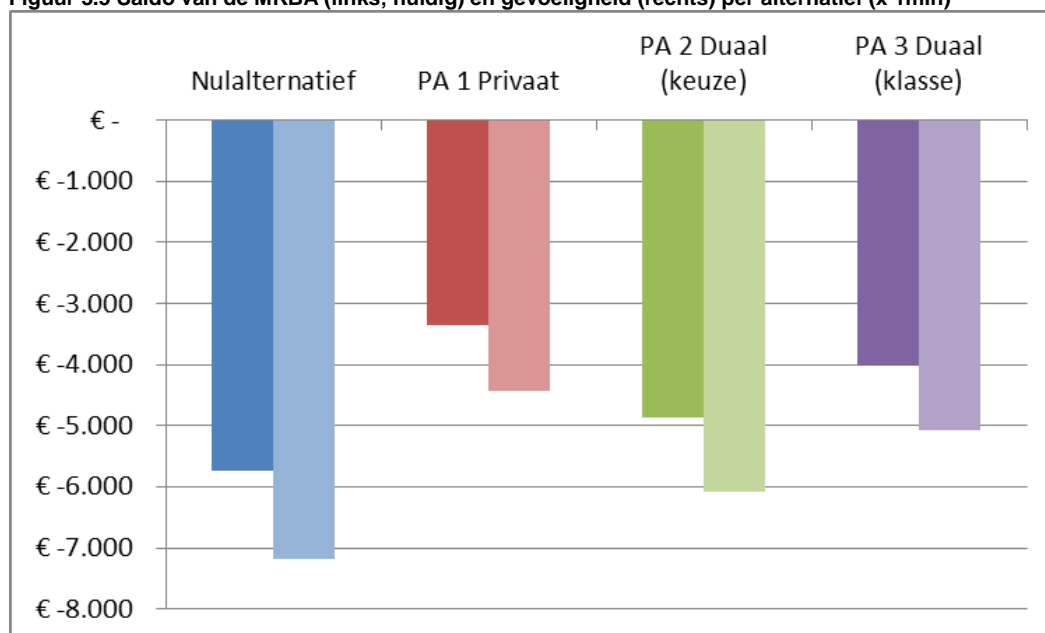
Tabel 3.13 Gevolgen voor de MKBA wanneer meer aanvragen in de hogere risicoklassen komen (NCW; x1 mln)

	Nulalternatief	PA 1 Privaat	PA 2 Duaal (keuze)	PA 3 Duaal (klasse)
Huidige verdeling (links)	€ -5.734	€ -3.359	€ -4.865	€ -4.015
Gevoeligheid (rechts)	€ -7.170	€ -4.438	€ -6.088	€ -5.066
Vershil	€ -1.436	€ -1.078	€ -1.222	€ -1.051

Bron: Ecorys, 2013.

We zien daarnaast dat schommelingen in de verdeling van het aantal aanvragen de minste meerkosten voor de maatschappij met zich meeneemt in projectalternatief 1 en 3. In deze alternatieven zijn de grote projecten volledig geprivatiseerd, waardoor de kosten minder zwaar doorwegen. Als we in de keuze van één van de projectalternatieven rekening houden met het risico waarin de verdeling van de aanvragen gaat verschuiven, dan lopen projectalternatieven 1 en 3 daarmee het minste financiële risico.

Figuur 3.5 Saldo van de MKBA (links; huidig) en gevoeligheid (rechts) per alternatief (x 1mln)



Bron: Ecorys, 2013.

4 Kosten

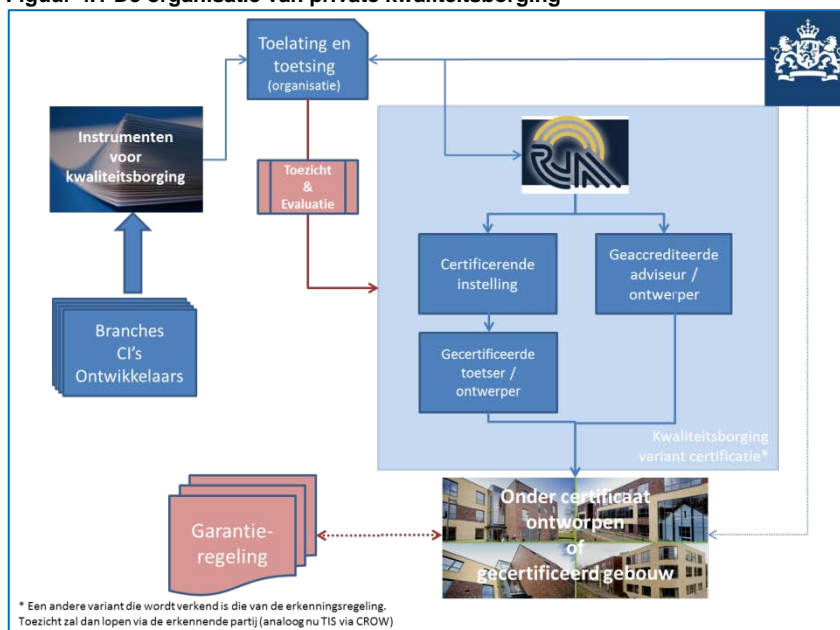
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kosten van de verschillende projectalternatieven beschreven. Hierbij wordt per kostensoort eerst een algemene beschrijving gegeven wat er verandert ten opzichte van het nulalternatief. Vervolgens wordt per projectalternatief aangegeven wat de gehanteerde uitgangspunten zijn. Gezien het karakter van de MKBA zijn de genoemde kosten als indicatief te beschouwen.

4.2 Organisatiekosten

Binnen deze paragraaf wordt de organisatie beschreven, zoals deze er uit kan zien, bij invoering van (gedeeltelijke) privatisering. Onderstaand schema is door het ministerie opgesteld en geeft een overzicht hoe de organisatie er mogelijk uit kan zien. Dit schema vormt voor ons de basis om een beschrijving te geven van de organisaties en daaraan te kunnen rekenen.

Figuur 4.1 De organisatie van private kwaliteitsborging



Bron: Ministerie BZK.

4.2.1 Toelating en Toezicht

In de praktijk betekent dit dat bedrijven ervoor kunnen kiezen om met gecertificeerde instrumenten te werken en zich voor deze werkwijze te laten accrediteren of om gecertificeerde producten te leveren. Een toelatingsorganisatie beslist welke instrumenten in de praktijk gebruikt moeten worden en kan eventueel de erkenning van een instrument intrekken wanneer blijkt dat deze niet functioneert zoals verwacht. Deze organisatie kan tevens beslissen over specifieke eisen voor complexe projecten in risicoklasse Hoog. De toelatingsorganisatie kan zowel een rijksorganisatie als een (semi-) private organisatie zijn.

Het voorstel is om de toelatingsorganisatie te laten adviseren door een gezaghebbende commissie van onafhankelijke experts. Met advies over welke instrumenten toegelaten worden tot het stelsel en welke specifieke eisen er gelden voor projecten in de risicoklasse Hoog. Daarnaast dient er een commissie van beroep en bezwaar te komen. Hier kan de ontwikkelaar van een privaat instrument terecht indien hij meent dat zijn instrument ten onrechte is afgewezen¹⁵. De focus van deze organisatie moet liggen op:

- het toelaten van instrumenten;
- het volgen van toegelaten instrumenten;
- het ingrijpen bij misstanden;
- het rapporteren;
- het verbeteren op basis van ervaringen ('lessons learned');
- het geven van voorlichting.

Tabel 4.1 Toelatings Instelling

Functie	Aantal fte
Medior	5
Senior	8
Management laag	1
Management hoog	0

Bron: Ecorys, 2013.

De Toelatingsorganisatie zal een organisatie moeten worden, die op basis van fee's vanuit de markt overeind wordt gehouden. Het Rijk zal de opstartkosten op zich nemen, in de MKBA zijn hiervoor de eerste drie jaar in rekening van het Rijk gebracht.

4.2.2 Certificering

Binnen de projectalternatieven worden de toets en het toezicht (gedeeltelijk) geprivatiseerd. Private toetsing wordt dan georganiseerd vanuit certificerende instellingen (CI's) met de Raad van Accreditatie (RvA) als toezichthouder.

Raad van Accreditatie

De Raad van Accreditatie controleert de certificerende instelling(en). Deze organisatie is een private instelling.

Tabel 4.2 Raad van Accreditatie

Functie	Aantal fte
Medior	3
Senior	6
Management laag	0
Management hoog	1

Bron: Ecorys, 2013.

Certificerende Instellingen

De CI's zijn private organisaties die verantwoordelijk zijn voor:

- het certificeren van producten;
- het certificeren van bedrijven.

¹⁵ Stichting Bouwkwiteit (2012,) De markt als toezichthouder: private kwaliteitsborging in de bouw. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er worden geen instrumenten aangewezen maar er wordt een wettelijke regeling opgesteld waaraan instrumenten moeten voldoen. Er is als het ware sprake van een 'toelating' tot het stelsel. Instrumenten moeten ten minste:

- aantoonbaar leiden tot een eindresultaat dat voldoet aan het Bouwbesluit;
- helder maken wie hiervoor verantwoordelijk is;
- helder maken wie aansprakelijk is indien niet wordt voldaan aan de voorschriften.

Indien een initiatiefnemer wil bouwen gebruik makend van een instrument voor private kwaliteitsborging dan:

- moet dit vooraf worden gemeld aan het bevoegd gezag;
- vervalt de vergunningplicht voor het bouwtechnische deel van voorschriften;
- dient de initiatiefnemer zorg te dragen voor het verkrijgen van benodigde toestemmingen, waaronder ook de 'ruimtelijke' vergunning voor het bouwen.¹⁶

Tabel 4.3 Certificerende Instelling(en)

Functie	Aantal fte
Medior	7
Senior	4
Management laag	1
Management hoog	0

Bron: Ecorys, 2013.

In de MKBA is de aanname gedaan dat er 5 certificerende instellingen zullen zijn. Het aantal medewerkers per CI is gebaseerd op het aantal bedrijven dat mogelijk gecertificeerd moet worden. Volgens CBS waren er in 2013 136.230 bedrijven werkzaam in de bouwbranche (een groot aantal daarvan zijn zzp'ers: namelijk 107.405). In de berekeningen is uitgegaan dat 10 procent van het totaal aantal bedrijven gecertificeerd wordt voor private kwaliteitsborging. Dit komt neer op 13.622 gecertificeerde bedrijven. Uitgaande van 300 toetsingen per medewerker, zijn er 45 fte benodigd voor de certificering. Inclusief ondersteunend en overig personeel zal dit neerkomen op circa 60 fte.

4.2.3 Resultaten

Omdat we weten hoeveel banen er gecreëerd worden en onder wiens verantwoordelijkheid deze gaan vallen kan met behulp van kengetallen voor beloning, overhead, et cetera worden berekend welke kosten er met deze organisaties gemoeid zijn. Omdat er nog geen duidelijkheid is over de manier waarop deze instellingen gefinancierd gaan worden, betreft het enkel kosten en staan er geen baten tegenover. Wanneer de organisatiekosten zijn berekend levert dit de volgende resultaten.

De totale kosten voor de nieuwe organisaties bedragen € 138 miljoen euro over de gehele looptijd van de MKBA. Dit is voor elk project alternatief hetzelfde omdat er in elk van deze alternatieven een omschakeling naar een systematiek op basis van risicoklassen gaat plaatsvinden. Deze kosten worden verdeeld over de private instanties en de gemeenten naar rato het aantal bestede uren per stakeholder. De reden dat kosten hetzelfde blijven is niet omdat gemeenten in duale systemen ook gecontroleerd gaan worden door de certificerende instellingen, maar omdat ze een hoger kwaliteitsniveau moeten gaan hanteren. Dit neemt extra kosten met zich mee.

¹⁶ Adviescommissie Dekker (2012), Tussenstand onderzoeken en informatieverzameling.

Tabel 4.4 Resultaten voor Organisatiekosten (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€ -	€ 4	€ 4	€ 4
Gemeenten	€ -	€ -	€ 77	€ 33
Private toetsers / instanties	€ -	€ 135	€ 58	€ 102
Aanvragers: burgers	€ -	€ -	€ -	€ -
Aanvragers: bedrijven	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal (NCW)	€ -	€ 138	€ 138	€ 138

Bron: Ecorys, 2013.

Organisatiebaten

In de MKBA zijn nu alleen de organisatiekosten opgenomen. De wijze waarop deze kosten worden verrekend zal afhangen van de wijze van implementatie van privatisering. Op dit moment hebben wij de kosten meegenomen, door in de gevoeligheidsanalyse in hoofdstuk 1 een tweetal varianten door te rekenen.

Variante 1: Private partijen verhalen op de aanvragers, gemeenten op het Rijk

Variante 2: Private partijen en gemeenten verhalen op de aanvragers

4.3 Looptijdskosten

Door de looptijd van een bouwaanvraag te verkorten kunnen transactiekosten afnemen. Lagere transactiekosten vormen een maatschappelijke baat. De delta tussen de transactiekosten in het nulalternatief en de projectalternatieven wordt gedefinieerd als de looptijdskosten.

4.3.1 Transactiekosten

Transactiekosten komen aan bod bij het aanvragen van een bouwvergunning. Voor een indiener/private partij loopt dan reeds de renteteller. Dit komt door enerzijds doordat (bestaande) financieringen zijn afgesloten of doordat reeds investeringen zijn gepleegd. De doorlooptijd van de bouwaanvraag bepaalt daarmee mede het tijdstip waarop gestart kan worden met de bouwwerkzaamheden. Hierin zijn de hoogte van de rente en de doorlooptijd van de aanvraag bepalend.

4.3.2 Rente

Met het behandelen van een vergunningaanvraag gaan wij er van uit dat er reeds financiering is geregeld. Immers na vergunningverlening wordt direct gestart met de werkzaamheden. De hoogte van de rente bepalen wij aan de hand van marktconforme gegevens inzake de WACC (Weighted Average Cost of Capital). Dit houdt in een gemiddelde rendementseis gebaseerd op rente voor vreemd vermogen en een rendementseis op eigen vermogen. Onderstaande rentegegevens baseren wij op de projectgegevens van vele investeringsprojecten die door Ecorys beoordeeld worden/zijn.

Tabel 4.5 Opbouw van de rentekosten

Type rente	%	Eenheid
Gemiddelde rente vreemd vermogen	5,0%	per jaar
Gemiddelde rente eigen vermogen	10,0%	per jaar
Gemiddelde hoeveelheid vreemd vermogen	60,0%	per project
Gemiddelde hoeveelheid eigen vermogen	40,0%	per project
Gemiddelde rentekosten	7,0%	per jaar

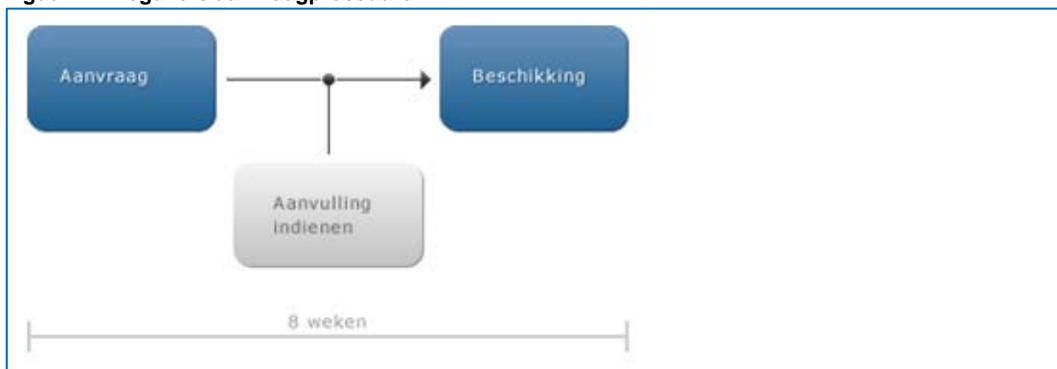
Bron: Ecorys, 2013.

In de berekeningen wordt op basis van bovenstaande tabel dus gerekend met een WACC percentage van 7,0 procent. Via het CBS is bekend welke en hoeveel investeringen er op jaarbasis in de bouw worden gemaakt. Hierin is een trend opgezocht (vanaf 1990 tot 2008) en deze is doorgezet in de tijd. Voor de komende jaren is uitgegaan van de voorspellingen van het EIB. De rente op jaarbasis is verrekend naar weken. Per risicoklasse konden zo de gemiddelde kosten in beeld gebracht.

4.3.3 Doorlooptijd aanvraag

Een systeem van (gedeeltelijke) privatisering kan leiden tot een kortere doorlooptijd. Commerciële partijen zullen gaan concurreren op de levertijd van hun diensten, tevens kunnen er afspraken gemaakt worden over de datum van oplevering (toets) en de momenten van toezicht. Voorwaarde is dat het overig deel (ruimtelijke+esthetische toetsing), in overeenstemming met private toetsers, sneller door gemeenten zal worden uitgevoerd.

Door zekerheden in het proces te bieden zijn er voor aanvragers voordelen te behalen in de rentekosten van een project. Door een kortere doorlooptijd bij aanvraag van een Omgevingsvergunning is er immers een kortere periode van financiering benodigd. Met het indienen van een Omgevingsvergunning wordt er op dit moment een onderscheid gemaakt tussen een reguliere procedure en een uitgebreide procedure.

Figuur 4.2 Reguliere aanvraagprocedure

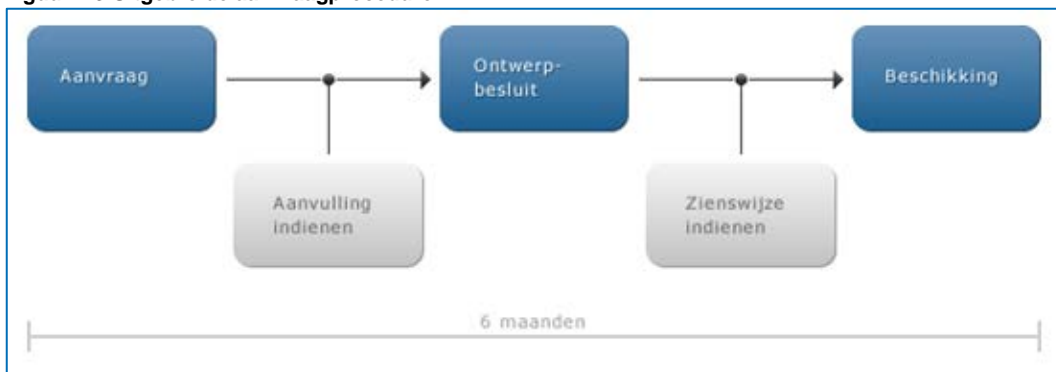
Bron: Omgevingsloket.nl, 2013.

Binnen de omgevingsvergunning gelden op dit moment twee termijnen waarbinnen het bevoegd gezag een beslissing moet nemen op de aanvraag:

[Eenvoudige aanvragen](#) verlopen via de reguliere procedure in maximaal acht weken. Binnen die acht weken kan het bevoegd gezag beslissen om de termijn eenmalig met zes weken te verlengen.

[Complexere aanvragen](#) met een hoog risico voor de omgeving verlopen via de uitgebreide procedure in maximaal 6 maanden. Binnen de eerste acht weken kan het bevoegd gezag beslissen om de termijn eenmalig met zes weken te verlengen.

Figuur 4.3 Uitgebreide aanvraagprocedure



Bron: Omgevingsloket.nl, 2013.

In onze berekeningen zijn wij uitgegaan van een verkorting van de doorlooptijd van de vergunning met 4 weken. Door op een betere en efficiënte manier het traject in te richten is deze tijdwinst te behalen. Onderbouwing voor deze periode van 4 weken is gevonden in diverse pilots binnen gemeenten (waaronder de gemeente Epe) waarbij een tijdwinst van minimaal 4 weken is gerealiseerd¹⁷.

4.3.4 Resultaten

Voor het nulalternatief is in de berekening de wettelijke 8 weken aangehouden. Voor de project alternatieven is een looptijd van 4 weken aangehouden. Op basis van welk aandeel van de aanvragen per risicoklasse bij publieke of private partijen terecht komt. Dit aandeel verschilt per alternatief. De looptijden van de aanvragen zijn vervolgens vermenigvuldigd met de rente op weekbasis.

Tabel 4.6 Resultaten voor Looptijdskosten (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Gemeenten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Private toetsers / instanties	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aanvragers: burgers	€ 347	€ 173	€ 312	€ 347
Aanvragers: bedrijven	€ 3.977	€ 1.989	€ 3.394	€ 2.299
Totaal (NCW)	€ 4.324	€ 2.162	€ 3.706	€ 2.645

Bron: Ecorys, 2013.

Uit de resultaten blijkt dat er in de huidige situatie (nulalternatief) circa € 4,3 miljard aan bouwrente wordt betaald door aanvragende partijen. Het merendeel hiervan wordt betaald door bedrijven. In projectalternatief 1 ligt dit bedrag voor zowel burgers als bedrijven het laagst. Projectalternatief 2 levert het minste op, maar is nog steeds goed voor ruim circa € 600 miljoen verbetering ten opzichte van het nulalternatief.

¹⁷ <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/5459-epe-verleent-omgevingsvergunningen-in-de-helft-van-wettelijke-doorlooptijd>.

4.4 Toetsingskosten

De toetsingskosten zijn de interne kosten van gemeenten en/of private toetsers voor het in stand houden van hun organisaties. Bij gemeenten betreft dit het deel van de afdeling Bouw- en Woning Toezicht (BWT) dat verantwoordelijk is voor toets- en toezicht. Bij private toetsers betreft het de gehele organisatie. Om de toetsingskosten te kunnen bepalen zijn twee elementen van belang: het aantal full time employees (fte) en het gemiddelde uurtarief.

4.4.1 Aantal fte

Om te becijferen hoeveel fte er werkzaam zijn bij BWT en die zich bezig houden met toets en toezicht van het Bouwbesluit, moesten eerst de aangevraagde vergunningen verdeeld worden per risicoklasse, hiervoor is de in Eindhoven uitgevoerde pilot gebruikt. Hieruit blijkt dat grote projecten naar verhouding veel meer uren voor het bouwbesluit behoeven ten opzichte van kleine projecten. Dit terwijl er wel veel meer kleine projecten zijn dan grote. Het gemiddeld aantal jaarlijkse productieve uren van een ambtenaar bedraagt 1.350 uur tegenover 1.500 uur bij commerciële partijen¹⁸. Wanneer we dit over de risicoklassen verdelen ontstaat het volgende beeld:

Tabel 4.7 Aanvragen, uren en fte benodigd per risicoklasse

Risicoklasse	Aanvragen per klasse	Uren/opdracht	Totaal uren/klasse	Aantal fte (1350u)
1 (< € 100.000)	86%	3	132.426	98
2a (€ 100.000 tot € 1.000.000)	10%	55	248.242	184
2b (€ 1.000.000 tot € 5.000.000)	3%	140	191.130	142
3 (> € 5.000.000)	1%	342	155.635	115
Totaal	100%	32	727.432	539

Bron: Pilot Eindhoven, 2013.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat ondanks het geringe aantal opdrachten in de hogere risicocategorie, hier wel verreweg de meeste fte inzet voor benodigd is op jaarbasis. Het aantal fte is niet het huidige reële aantal, maar het aantal dat benodigd zou moeten zijn op basis van het huidige aantal jaarlijkse aanvragen. Omdat er voor 2008 twee keer zoveel aanvragen waren en mogelijk ook meer aanvragen in de hogere risicoklassen, kan het werkelijke aantal fte momenteel veel hoger liggen.

4.4.2 Gemiddeld uurtarief

In de in Eindhoven uitgevoerde pilot lagen de gemiddelde kosten per uur op € 110,60. Echter, de vereniging BWT heeft aangegeven dat dit landelijk waarschijnlijk eerder op € 90,-/uur ligt. In de resultaten zijn de gegevens van Eindhoven aangehouden, maar in de gevoeligheidsanalyse zijn de door vereniging BWT verstrekte gegevens ook toegepast. Voor commerciële partijen ligt het gemiddeld uurtarief eveneens op circa € 90,-/uur¹⁹.

¹⁸ Handleiding Overheidstarieven 2012 en Ecorys, 2013.

¹⁹ NL Ingenieurs, 2013.

4.4.3 Resultaten

De toetsingskosten zijn berekend op basis van gemiddelde uurtarieven en normale werkweken. Er is dus geen rekening gehouden met eventuele overuren in de private sector. De uurtarieven zijn vermenigvuldigd met het totaal aantal toets- en toezicht uren.

De projectalternatieven scoren alle drie een beter resultaat dan het nulalternatief. De kosten liggen € 180 miljoen tot € 380 miljoen lager over de gehele looptijd van de MKBA. Ook hier kent het volledige private scenario de laagste kosten met circa € 1 miljard. Hier liggen twee oorzaken aan ten grondslag, ten eerste maken private toetsers gemiddeld meer uren, ten tweede werken zij gemiddeld voor een lager tarief. In de gevoeligheidsanalyse zijn deze tarieven overigens gelijk gesteld.

Tabel 4.8 Resultaten voor Toetsingskosten (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Gemeenten	€ 1.410	€ 0	€ 617	€ 738
Private toetsers / instanties	€ 0	€ 1.033	€ 418	€ 492
Aanvragers: burgers	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aanvragers: bedrijven	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal (NCW)	€ 1.410	€ 1.033	€ 1.035	€ 1.230

Bron: Ecorys, 2013.

4.5 Opleiding- en afvloeiingskosten

Wanneer één van de projectalternatieven in de praktijk wordt gebracht, betekent dit in alle gevallen dat er minder inzet van personeel nodig is op de BWT afdelingen van gemeenten. Dit betekent dat de betreffende medewerkers ander werk zullen moeten gaan vervullen. Hierbij hebben wij drie opties geïdentificeerd:

- omscholing binnen de gemeentelijk organisatie (25% van de medewerkers);
- omscholing tot private toetsers (50% van de medewerkers);
- afvloeiing/ontslag (25% van de medewerkers).

Daarnaast zullen private toetsers die vanuit andere bedrijven geworven worden ook zelf opleidingen moeten volgen om als volwaardig toetsers aan de slag te kunnen gaan. Ook het Rijk zal met opleidingskosten te maken krijgen als gevolg van de nieuw in te richten instellingen. De kosten zijn als volgt opgebouwd:

4.5.1 Omscholing

50 Procent van het aantal werkplekken BWT wordt opgevangen binnen de organisaties van de private toetsers. 25 Procent van de werkplekken BWT die haar taken verliest zal met ander type werk binnen de ambtelijke organisatie worden opgevangen. Belangrijke voetnoot is dat het hier om werkplekken gaat en niet om mensen, mogelijk vertrekt een grote groep BWT'ers op eigen initiatief richting de private sector en zijn er dus minder ontslagen nodig.

Van BWT naar privaat

De 50 procent van de medewerkers BWT die naar private organisaties gaan zullen een opleiding moeten volgen om helemaal up to date te zijn qua kennis en nieuwe wijze van toetsing. Als uitgangspunt voor de kosten is de huidige opleiding, zoals deze door SKB wordt gegeven de Post

HBO opleiding Bouwbesluitdeskundige (€5.995 ex BTW) genomen. Dit bedrag ligt significant hoger dan de €1.400 die in de Cao Provincies 2011 is afgesproken. Deze kosten komen in de MKBA voor rekening van de gemeente als onderdeel van de afvloeieregeling.

Van BWT naar intern

De 25 procent van de medewerkers die intern ander werk gaan verrichten zullen met een vergelijkbaar omscholingsbedrag worden geconfronteerd als van BWT naar privaat is aangehouden. Ook deze kosten komen voor rekening van de gemeente.

Particulier naar privaat

Nieuwe medewerkers bij private toetsers die niet vanuit gemeenten komen (bv van aannemers, architectenbureaus, adviesbureaus) dienen een opleiding te volgen om op een eenduidige wijze te kunnen toetsen. Ook voor deze categorie medewerkers wordt dezelfde kostenpost aangehouden als voor de medewerkers BWT die naar private toetsers gaan. Deze kosten komen in de MKBA voor rekening van de private toetsers.

Particulier naar Rijk

Nieuwe medewerkers die voor het Rijk aan de slag gaan (in de rol van toezicht) zullen ook omscholing nodig hebben om de systematiek goed te begrijpen. Ook zij zullen, conform onze berekeningen, een opleiding moeten volgen (geraamd op €5.995,-). Deze kosten komen in de MKBA voor rekening van het Rijk.

4.5.2 Afvloeiing

Ongeveer 25 procent van de werknemers die moet vertrekken wil of kan niet in aanmerking komen voor omscholing intern of extern. Deze groep wordt 'gedwongen' ontslagen. Op basis van de gegevens van cao Rijk 2013 en Handleiding Overheidstarieven 2012 hebben we bij een gemiddeld dienstverband van vijf jaar kunnen uitrekenen dat de gemiddelde kosten voor afvloeiing circa €190.000 zijn per fte.

4.5.3 Resultaten

De kosten voor opleiding en afvloeiing zijn eenmalige kosten die de eerste 3 jaren ingeboekt worden. Hier staan geen baten tegenover, aangezien de baten (opleidingsbudget) inkomsten zijn voor derving op de reguliere opleidingsbudgetten voor medewerkers BWT. Na inwerkingtreding van private kwaliteitstoetsing zal er weer een regulier trainingsbudget beschikbaar zijn. Deze wijkt voor de projectalternatieven niet af van het nulalternatief.

Tabel 4.9 Resultaten voor Opleidingskosten (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€0,0	€0,0	€0,1	€0,1
Gemeenten	€0,0	€25,1	€7,0	€1,0
Private toetsers / instanties	€0,0	€1,4	€0,5	€0,2
Aanvragers: burgers	€0,0	€0,0	€0,0	€0,0
Aanvragers: bedrijven	€0,0	€0,0	€0,0	€0,0
Totaal (NCW)	€0,0	€26,4	€7,6	€1,4

Bron: Ecorys, 2013.

De resultaten van de MKBA tonen duidelijk aan dat hoe meer mensen van BWT moeten afvloeien of worden omgeschoold, des te hoger de kosten. In verhouding tot andere kostenposten vallen deze echter relatief mee. De hoogste kosten gelden voor projectalternatief 1, met €53 miljoen.

4.6 Verzekeren bouwuitvoer

Verzekerde garantie is in het traject van privatisering kwaliteitsborging belangrijk geworden, doordat de Tweede kamer bepaald heeft dat verzekerde garantie direct gekoppeld wordt aan het invoeren van private kwaliteitsborging.

Ten behoeve van private kwaliteitsborging is het rapport “Risicoaansprakelijkheid als vervanger van overheidstoezicht in de bouw?” geschreven door CrisisLab. De conclusie uit dit onderzoek is te gaan voor het instellen van een verplichte verzekering. Ook het IBR concludeert dat de positie van de opdrachtgever van een bouwwerk is te verbeteren door aan het huidige stelsel van aansprakelijkheid een stelsel van garantie- en waarborgregelingen te verbinden, zoals dat bestaat in de consumentenwoningbouw.²⁰

In het rapport *Routekaart naar private kwaliteitsborging* wordt aangegeven dat het afdekken van risico's door middel van een verzekering kan leiden tot risicomijdend gedrag. Hetgeen innovaties zal belemmeren. Uit gesprekken met betrokkenen uit het veld is gebleken dat de angst bestaat dat verzekerde garantiestelling gevolgen heeft voor de esthetische kwaliteit. Door bouwwerken esthetisch te ‘versimpelen’ wordt de kans op technische complicaties verkleind, wat weer effect heeft op de kans dat een verzekeraar moet uitkeren en dus ook de premies die betaald moeten worden.

Een ander mogelijk negatief gevolg kan de ‘claimcultuur’ zijn die ontstaat. In Frankrijk bijvoorbeeld zijn alle partijen voor een deel aansprakelijk bij gemaakte fouten. Dit deel moet altijd bepaald worden aan de hand van percentages per schuldige en wordt vrijwel altijd verhaald (regres). Verzekeringsmaatschappijen hebben hiervoor gigantische juridische afdelingen moeten optuigen. Hiermee schiet men het doel (beter bouwen) voorbij.

Vanuit de MKBA is het niet mogelijk het verzekeren van de bouwuitvoer te kwantificeren in maatschappelijke of welvaartseffecten. Het is vooral een business case benadering, waarbij verzekeraars profiteren als gevolg van een verplichte verzekering (premie verzekering) en de indieners, bouwers en adviseurs deze premie dienen te betalen. De verzekeraar zal rekenen met een winstmarge.

Tabel 4.10 Resultaten voor Verzekeren bouwuitvoer

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	+	-	-	-
Gemeenten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Private toetsers / instanties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aanvragers: burgers	+	+/-	+/-	+/-
Aanvragers: bedrijven	+	+	+	+

Bron: Ecorys, 2013.

²⁰ IBR - Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw (2013)

4.6.1 Resultaten

Omdat er zowel voor als nadelen kleven aan de verplichte verzekerde garantie is er geen eenduidig oordeel te vellen. De mogelijkheid dat innovatie wordt tegengegaan lijkt voor het Rijk geen positief resultaat te hebben. Vanuit de aanvragers geredeneerd heerst er een dubbel gevoel, enerzijds heeft men extra garanties voor de bouw, anderzijds kan de esthetische kwaliteit gaan tegenvallen of verdwijnt maatwerk (gedeeltelijk) uit de dienstverlening van aannemers en architecten. Voor bedrijven is de esthetische kwaliteit mogelijk iets minder interessant, waardoor de positieve effecten overheersen.

5 Baten

5.1 Inleiding

De baten van privatisering kwaliteitsborging in de bouw hebben grotendeels te maken met vermeden kosten en daarnaast met een efficiency in de uitvoering. Om een beter beeld te krijgen van hoe deze (vermeden) kosten zijn opgebouwd, wordt hier in de volgende paragrafen verdere uitleg over gegeven. Tot slot wordt bekeken welke partijen voordeel genieten van deze baten.

5.2 Leges effect

Gemeenten ontvangen inkomsten uit leges, deze dienen de kosten te dekken die bij gemeenten worden gemaakt voor de verlening van de omgevingsvergunning, de toets van het bouwbesluit en toezicht op de uitvoer. De leges worden daarnaast ook gebruikt ten behoeve van kruissubsidiëring: aanvragers van grote projecten betalen meer dan de daadwerkelijk gemaakte kosten en aanvragers van kleine projecten minder. Wanneer de toets en het toezicht (gedeeltelijk) privaat worden, zal dit een effect hebben op de leges die gemeenten kunnen vragen, alsmede de invloed die dit heeft op de aanvragers. Het betreft hier dus twee onderdelen: de daadwerkelijk bestede tijd en de hoogte van de leges.

5.2.1 Bestede tijd

Bij het toetsen van een bouwplan wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen de ruimtelijke toets (en eventueel welstand) en de toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit. Uit onderzoek van de vereniging BWT (en de ervaringen in Eindhoven) komt naar voren dat de verdeling tussen de tijd die wordt besteed aan de omgevingsvergunning t.o.v. het Bouwbesluit verschillend is. Bij opdrachten in de lagere risicocategorieën wordt er relatief weinig tijd besteed aan de toets en toezicht op het bouwbesluit. In de hogere categorieën gaat hier juist de meeste tijdsinzet naartoe. In onderstaande tabel is aangegeven hoe de verdeling bouwbesluittoets ten opzichte van de totale omgevingsvergunning uitpakt. Dit is relevant voor de projectalternatieven met private toetsing, aangezien het onderdeel ruimtelijke toets en welstand onder verantwoordelijkheid van de gemeente blijft.

Tabel 5.1 Uren per opdracht omgevingsvergunning en bouwbesluit per risicoklasse

Risicoklasse	Uren/opdracht omgevingsvergunning	Uren/opdracht bouwbesluit	Totaal uren/opdracht	Aandeel bouwbesluit/opdracht
1 (< € 100.000)	3	19	22	11%
2a (€ 100.000 tot € 1.000.000)	55	33	88	62%
2b (€ 1.000.000 tot € 5.000.000)	140	46	186	75%
3 (> € 5.000.000)	342	58	400	86%
Gemiddeld	16	21	37	43%

Bron: Pilot Eindhoven, 2013.

5.2.2 Hoogte van de leges

Bij (gedeeltelijke) privatisering van de Bouwbesluittoetsing zullen (een deel van) de legesinkomsten voor gemeenten wegvallen. De leges voor de overige delen van de omgevingsvergunning blijven immers in stand. Hierbij is er echter van uitgegaan dat gemeenten voor de overige onderdelen in rekening brengen wat zij daadwerkelijk besteden aan uren.

Tabel 5.2 Leges voor bouwbesluit in vergelijking met kosten bij een private toetser

Risicoklasse	Totale leges gemeente voor omgevingsvergunning	Aandeel leges gemeente voor bouwbesluit	Tarief bij private partij (bouwbesluit)
1 (< €100.000)	€ 633	€ 136	€ 305
2a (€100.000 tot €1.000.000)	€ 9.105	€ 5.689	€ 4.910
2b (€1.000.000 tot €5.000.000)	€ 41.829	€ 31.484	€ 12.600
3 (> €5.000.000)	€ 207.929	€ 177.779	€ 30.780
Gemiddeld	€13.905	€11.141	€2.904

Bron: Pilot Eindhoven, 2013; NL ingenieurs, 2013.

In de tabel zien we dat de kosten voor private toetsers (uurtarief €90,-) in risicoklasse 1 gemiddeld iets hoger uit zullen vallen dan bij de gemeente in de andere categorieën juist weer lager. We zien daarnaast ook de kruissubsidiëring die momenteel door gemeenten wordt gehanteerd. De leges die in categorie 1 gevraagd worden liggen veel lager dan de daadwerkelijke kosten, terwijl dit in categorie 3 precies andersom is. Men betaalt dus eigenlijk de gemaakte kosten binnen risicoklasse 1 voor een groot deel met de leges uit risicoklasse 3.

5.2.3 Resultaten

De resultaten zijn berekend door de ontwikkeling van het aantal aanvragen (zie hoofdstuk 4.2) over de komende jaren te vermenigvuldigen met de gemiddelde kosten per vergunning per risicoklasse.

Tabel 5.3 Resultaten voor Legeseffect (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Gemeenten	€ 2.509	€ 0	€ 1.283	€ 544
Private toetsers / instanties	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aanvragers: burgers	€ -90	€ -209	€ -114	€ -90
Aanvragers: bedrijven	€ -2.419	€ -938	€ -1.634	€ -1.001
Totaal (NCW)	€ 0	€ -1.147	€ -464	€ -547

Bron: Ecorys, 2013.

Uit de resultaten komt naar voren dat de baten voor alle projectalternatieven negatief zijn. In het nulalternatief worden de inkomsten van gemeenten betaald door de aanvragers, waardoor het saldo op nul komt. Wanneer wordt overgeschakeld naar een privaat systeem verdwijnen (gedeeltelijk) de leges voor gemeenten, maar tevens ook de kosten voor de aanvragers. Bij projectalternatief 1 en 3 is er een voordeel van circa €1,5 miljard voor burgers en bedrijven ten opzichte van het nulalternatief. De reden dat gemeenten nog veel leges ontvangen in PA 2: Duaal stelsel (keuze), is omdat er in dit projectalternatief vanuit is gegaan dat aanvragen uit risicoklasse 3 voornamelijk bij de gemeente terecht zullen komen, terwijl dit in PA 1 en PA 3 niet het geval is. Aangezien risicoklasse 3 voor 48 procent verantwoordelijk is voor de inkomsten vanuit leges, ontstaan er grote verschillen tussen de projectalternatieven.

5.3 Omzet toetsers

De omzet voor toetsers betreft een directe baat die enkel van toepassing is op de private toetsers. Hiervoor zijn de uren per opdracht gekoppeld aan het gemiddeld uurtarief van €90,-²¹.

5.3.1 Resultaten

Op basis van de te maken uren en het uurtarief zijn de baten voor private toetsers bepaald. Logischerwijs zorgt meer privatisering voor meer inkomsten bij private toetsers.

Tabel 5.4 Resultaten voor Omzet toetsers (NCW; x1 mln)

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Gemeenten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Private toetsers / instanties	€ 0	€ 1.147	€ 464	€ 547
Aanvragers: burgers	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aanvragers: bedrijven	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal (NCW)	€ 0	€ 1.147	€ 464	€ 547

Bron: Ecorys, 2013.

Uit de tabel kunnen we opmaken dat, in het licht van voorgaande, projectalternatief 1 de grootste baat oplevert voor de toetsers met circa €1,1 miljard. Projectalternatief 2 levert in verhouding tot het nulalternatief het minste op met € 460 miljoen.

5.4 Risico op vertraging

In de traditionele opzet (nulalternatief) dient een vergunningaanvrager alle benodigde documenten te overhandigen aan de gemeente. Deze heeft vervolgens een wettelijk vastgelegde periode om de documenten te beoordelen. Mochten er tijdens deze periode vanuit de opdrachtgever nieuwe (gewijzigde) documenten worden aangeleverd, dan gaat in het uiterste geval de wettelijke beoordelingsperiode opnieuw in. Dit kan leiden tot een hoop vertragingen voor de aanvrager, zeker als ook tijdens de bouw nog wijzigingen worden doorgevoerd.

In een privaat stelsel kunnen aanvrager en private toetsers afspraken maken over de oplevertermijn en op een later tijdstip aan te leveren documenten. Ook kan er rekening worden gehouden met eventuele wijzigingen op onderdelen, zonder dat dit extra tijd gaat kosten om te toetsen. Het gevolg kan tweeledig zijn: enerzijds biedt deze zekerheid een waardevol houvast voor aanvragers m.b.t. de start van hun project. Anderzijds kunnen aanvragers mogelijk ook laconieker worden in hun aanvraag, deze kan immers toch gewijzigd worden achteraf (uiteraard wel tegenover extra kosten).

5.4.1 Resultaten

Dat het risico op vertraging zal naar waarschijnlijkheid afnemen. De zekerheid die dit oplevert bij aanvragers levert daarmee een positief effect.

²¹ NL ingenieurs.

Tabel 5.5 Resultaten voor Risico vertraging

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gemeenten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Private toetsers / instanties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aanvragers: burgers	-	+	+	+
Aanvragers: bedrijven	-	+	+	+

Bron: Ecorys, 2013.

In tabel 6.5 zijn we er vanuit gegaan dat het aantal vertragingen als gevolg van privatisering zal afnemen. In projectalternatief 2 en 3 gebeurt dit ook, maar wordt dit tevens geneutraliseerd door dat deel van de aanvragen dat via de gemeente blijft lopen. In projectalternatief 3 zal wel een heel duidelijke baat voor bedrijven te herleiden zijn, omdat deze voor de hogere risicoklassen verplicht gebruik zullen maken van private toetsing.

5.5 Brandveiligheid

De post brandveiligheid is niet in de MKBA te kwantificeren. In de discussies die plaatsvinden over de invulling van het private systeem speelt het bevoegd gezag hierbij een belangrijke rol. In het huidige systeem is de brandweer geen bevoegd gezag, waardoor de brandweer ook niet betrokken wordt bij de toetsing (in kader van bestrijding van calamiteiten).

Brandweer Nederland heeft aangegeven dat er uitgangspunten en acceptatiecriteria opgesteld dienen te worden waar veiligheidscontrolesystemen aan zouden moeten voldoen, wil er sprake zijn van een gerechtvaardigd vertrouwen en dus acceptatie vanuit de brandweer²².

In het huidige systeem wordt de brandweer nog regelmatig vanuit automatisme door gemeenten bij bouwaanvragen betrokken. Bij het toepassen van een privaat systeem zou dit automatisme mogelijk verloren kunnen gaan, o.a. vanwege de mogelijke angst vanuit toetsers en opdrachtgevers dat dit tijdrovend kan zijn. Wanneer betrokkenheid van de brandweer (evt. alleen bij bepaalde categorieën) verplicht wordt, wordt er echter een positieve spin-off verwacht m.b.t. de brandveiligheid. Bovendien zou deze regelgeving makkelijker geïmplementeerd kunnen worden in de regelgeving voor privatisering.

5.5.1 Resultaten

In de resultaten gaan we uit van een vereffening van kosten en baten. De resultaten in onderstaande tabel zijn gebaseerd op een overheveling van de toetsende taken van gemeenten naar private partijen (waarbij een zelfde betrokkenheid inzake brandveiligheid wordt gewaarborgd).

²² SBR - Private instrumenten Misschien iets te vroeg? (2013).

Tabel 5.6 Resultaten voor Brandveiligheid

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	0	0	0	0
Gemeenten	0	0	0	0
Private toetsers / instanties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aanvragers: burgers	0	0	0	0
Aanvragers: bedrijven	0	0	0	0

Bron: Ecorys, 2013.

5.6 Bouwtechnische- en esthetische kwaliteit

Bouwtechnisch

In de huidige wijze van bouwplantoetsing staat het voldoen aan de bouwregelgeving centraal. Op papier voldoet het gebouw aan de bouwregelgeving. De kwaliteit van het bouwwerk zelf dient door middel van toezicht bewaakt te worden. In de praktijk blijken veel vergunde projecten te worden gebouwd in afwijking van de verleende vergunning²³.

Met het introduceren van private kwaliteitsborging zal niet alleen het papieren ontwerp, maar juist het bouwwerk zelf onderdeel uitmaken van de toetsing. De private toetsers zal een goedkeurende verklaring moeten afgeven voor het ontwerp en het gebouw. Hierdoor zullen architecten, adviseurs en bouwers tijdens de ontwerp en uitvoeringsfase meer zorg besteden aan het gebouw om een goedkeurende verklaring te verkrijgen. Vanuit de private hoek is er de verwachting dat dit positieve effecten heeft op de bouwtechnische kwaliteit van het gebouw.

Esthetisch

Binnen het huidige systeem (het nulalternatief) zijn er vele (specialistische) partijen actief, zonder duidelijke hiërarchieën. De onderlinge afstemming tussen architecten (met oog voor detail) en aannemers (oog voor uitvoering en financiën) zorgt in de praktijk ervoor dat esthetiek onder druk komt te staan. Private toetsing kan, indien er daardoor meer oog voor de uitvoering komt, een positief effect op de esthetische kwaliteit opleveren.

Tegelijkertijd is er ook sprake van standaardisatie. Specialistische oplossingen, maatwerk en oplossend vermogen van toetsers kan afnemen, omdat ook producten gecertificeerd mogen worden. Deze verdere doorvoer van standaardisatie levert weliswaar bouwtechnisch een kwalitatief beter product, maar esthetisch gaan soortenrijkdom en innovatiekracht verloren.

5.6.1 Resultaten

De bouwtechnische en esthetische kwaliteit is niet contant te maken in economische maatschappelijke baten. Daarom worden deze onderdelen als kwalitatieve effecten bestempeld en ook in deze vorm meegenomen in de afweging.

²³ Ligthart Advies, Routekaart naar Private Kwaliteitsborging (2013).

Tabel 5.7 Resultaten voor Bouwtechnische- en esthetische kwaliteit

Belanghouder	Nulalternatief	PA 1: Volledig privaat stelsel	PA 2: Duaal stelsel (keuze)	PA 3: Duaal stelsel (klasse)
Rijk	0	+/-	0	0
Gemeenten	0	+/-	0	0
Private toetsers / instanties	n.v.t.	+	+	+
Aanvragers: burgers	0	+/-	0	+/-
Aanvragers: bedrijven	0	+	0	+

Bron: Ecorys, 2013.

In de tabel worden in het nulalternatief de negatieve bouwkwaliteit en de positieve esthetische kwaliteit tegen elkaar weggestreept. In projectalternatief 1 is een gewogen effect geplaatst bij Rijk, gemeenten en burgers; partijen die niet alleen baat hebben bij technische, maar ook negatieve effecten kunnen ondervinden op het vlak van esthetische kwaliteit. Dit betreft een effect dat zich pas openbaart op de lange termijn. De redenering hierachter is dat privatisering van kwaliteitsborging kan leiden tot standaardisatie. Met standaardisatie bestaat vervolgens het risico op verarming van de esthetische kwaliteit. In projectalternatief 2 en 3 is mogelijk minder sprake van standaardisatie, al is dit niet met zekerheid te zeggen. Voor private toetsers is een standaardisering van het werk uiteraard een positieve ontwikkeling.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies:

Huidig systeem kost 1,4 procent

Het huidige systeem van bouw- en woningtoezicht zorgt ervoor dat de kwaliteit van de gebouwen geborgd is. Om het huidige systeem in stand te houden kost ons als maatschappij een bedrag van €5,7 miljard euro over de gehele looptijd van de MKBA. Op jaarbasis zijn de kosten om veilige gebouwen te hebben anno 2013 circa €330 miljoen euro. Zetten we dit bedrag af tegen de gemiddelde totale jaarlijkse opdrachtsom van bouwprojecten (€23 miljard euro) dan bedragen de kosten voor ons huidige systeem 1,4 procent. Het huidige systeem kan als een suboptimale oplossing beschouwd worden, aangezien er optimalisatiemogelijkheden zijn. De vernieuwing splitst zich toe op:

- betere handhaving en borging;
- efficiëntere inrichting systeem.

Privatisering loont

De centrale vraag die vanuit het ministerie gesteld is, is levert privatisering van de kwaliteitsborging in de bouw maatschappelijk iets op?

Het antwoord op deze vraag is: **JA**.

Kwalitatief gezien komt dit door:

- de kwaliteit van het systeem blijft minimaal gelijk;
- de uitvoering van het systeem kan efficiënter.

Met het invoeren van privatisering zijn kosten voor het Rijk gemoeid. Allereerst dient er een nieuwe organisatie opgetuigd te worden om privatisering mogelijk te maken en toezicht te kunnen houden. Daar staat tegenover dat gemeenten minder kosten kwijt zijn aan de uitvoering van de toetsing, gecombineerd met het effect dat private partijen dezelfde werkzaamheden efficiënter kunnen uitvoeren. Het loont daarom om te investeren (als maatschappij) als het gaat om de nieuwe organisatiestructuur en de opleiding van nieuwe mensen, omdat de baten (voor de maatschappij) groter zijn.

Volledig privaat meest profijtelijk

Van de 3 onderzochte projectalternatieven van privatisering (1 Volledig privaat, 2 Duaal met keuzevrijheid en 3 Duaal naar risicoklasse) is het volledige private systeem het meest efficiënt. Over de gehele MKBA bespaart het 2,6 miljard euro ten opzichte van de huidige situatie. Op jaarbasis scheelt dit anno 2013 circa 140 miljoen euro.

Om deze maatschappelijke baten (ten opzichte van de huidige situatie) te kunnen realiseren zijn de volgende randvoorwaarden noodzakelijk:

- De gecalculeerde doorlooptijdwinst van 4 weken (ten opzichte van de maximale doorlooptijd) kan gerealiseerd worden en conflicteert niet met de ruimtelijke toets termijn van de gemeente.
- De nieuw te vormen private toetsers zorgen voor voldoende marktwerking (waardoor het gemiddelde uurtarief van 90 euro gerealiseerd wordt).
- De private toetsers behalen een efficiency slag door per fte meer uren te werken dan hun ambtelijke collega's bij BWT.
- Private toetsers brengen de kosten voor toetsing in rekening op basis van werkelijk bestede tijd (zonder kruissubsidiëring, zoals in het huidige legessysteem aan de orde is).

Duaal systeem hinkt op 2 gedachten

Het duale stelsel hinkt in de MKBA op 2 gedachten. Enerzijds is er voor de invoering van privatisering een stelsel nodig voor toezicht en controle dat dezelfde kostenomvang heeft dan bij volledige privatisering, terwijl de baten van privatisering niet volledig worden benut. Ditzelfde effect vindt tevens plaats bij het onderscheid tussen dual bij keuzevrijheid en dual naar risicoklasse.

Anderzijds blijven er 2 parallelle systemen van toetsing in de lucht. Immers naast private toetsers dienen gemeenten ook nog capaciteit te behouden voor de toetsing. Dit zal in de praktijk ertoe kunnen leiden dat de slagkracht van gemeenten kleiner wordt.

Werkgelegenheid blijft op peil

Het privatiseren van de kwaliteitsborging leidt er niet toe dat er werkgelegenheid verdwijnt. Weliswaar zullen er minder banen in voor de toetsers zijn, maar er worden daarnaast nieuwe organisatie- en toezichtsorganen opgericht, waardoor er nieuwe banen gecreëerd worden.

6.2 Aanbevelingen

Alhoewel niet direct tot de MKBA toe te rekenen, is ons door de opdrachtgever gevraagd een mening te geven over het proces rondom privatisering van de kwaliteitsborging. Hierbij zijn onze belangrijkste aanbevelingen:

Privatisering geleidelijk invoeren

Indien er gekozen wordt voor privatisering van de kwaliteitsborging, kies dan voor volledig privaat. Communiceer hierbij duidelijk wat de routekaart is. Het direct invoeren van volledige privatisering zal voor de nodige problemen leiden. Daarom adviseren wij bij de introductie voor private kwaliteitsborging over te gaan tot een geleidelijke invoering. Voorbeelden in het buitenland laten zien dat een geleidelijke invoering leiden tot bekendheid met het systeem en bieden tijd tot invulling van het systeem. Gestart zou kunnen worden met een invoering van het dual systeem naar risicoklasse, waarbij na een periode (van bv. 3 jaar) ook de klassen die onder de gemeente vallen volledig geprivatiseerd worden. Een overgangperiode van bv. 3 jaar is daarnaast gunstig voor de afvloeiing. Vanuit een natuurlijke afvloeiing en verloop zullen de kosten voor gemeenten en rijk mogelijk lager uitvallen dan thans geraamd.

Overheid blijft verantwoordelijkheid houden

Het invoeren van privatiseren van kwaliteitsborging ontslaat de overheid niet van haar taak voor toezicht. In onze opzet hebben wij rekening gehouden met een rol voor het rijk in de toezicht op het private stelsel. Zelf wil het rijk een rol in de Raad van Accreditatie. Wij zien echter ook een rol weggelegd voor het rijk in de toezicht en toelatingsorganisatie c.q. Certificerende Instellingen. Een toepassing die mogelijk interessant is, is het systeem dat in Engeland wordt gehanteerd. De inspecties zijn niet wettelijk voorgeschreven, maar omdat de kwaliteit van het toezicht onder de concurrentie zou kunnen lijden hebben vertegenwoordigers van publieke en private toezichthouders in de bouw wel een standaard qua toezicht afgesproken.

Ruimtelijke toets naar voren in proces

In de huidige opzet van het private vergunningenproces is de ruimtelijke toets het kritieke pad om tijdswinst te behalen in de vergunningaanvraag. In het stelsel van private toetsers zal de Bouwbesluit toetsing (relatief) snel uitgevoerd kunnen worden. De ruimtelijke toets blijft hierbij cruciaal. Private partijen / indieners van aanvragen zullen de ruimtelijke toets mogelijk naar voren willen halen om dit proces uit het kritieke pad van de vergunningaanvraag (met bijbehorende doorlooptijd) te halen. Het beoordelen of een plan past binnen het bestemmingsplan of voldoet aan de eisen van

welstand kan gebaseerd worden op een ontwerp van VO+/ DO-niveau.

Bijlage 1 Bronnen

Auteur	Naam rapportage	Jaar
Ministerie van BZK	Tussenrapportage implementatie Dekker	2012
Stichting Bouwkwiteit	De markt als toezichthouder	2012
D. Spekkink	Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht	2012
CrisisLab	Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw	2012
Commissie Fundamentele Ver- kenning Bouw	Privaat wat kan, publiek wat moet	2008
Brink Groep	Ruimte voor ambitie	2013
Ecorys	Actualisatie kosten-batenanalyse Registratie Niet Ingeze- tenen	2009
Ecorys i.s.m. Conict	Handreiking voor kosten-batenanalyses voor ICT-projecten	2007
EIB	Bouwen voor kwaliteit	2011
EIB	Verwachtingen voor de bouwproductie na het Regeerakkoord	2012
F. Meijer en H. Visscher	Bouwtoezichtsystemen in acht Europese landen met elkaar vergeleken	2004
IBR	Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw	2013
J. van der Heijden	Building regulatory enforcement regimes (PhD)	2009
J. van der Heijden	Gedelegeerd toezicht bestuurskundige en juridische be- schouwingen	2010
Karel Terwel	De toekomst van de bouw in NL	2013
M. Schotman	Strategische personeelsplanning Vergunningverlening en Handhaving	2013
Ministerie BZK	Verslag rondetafelgesprek vernieuwing bouwregelgeving 14 maart 2012	2012
Ministerie van Financiën	Handleiding Overheidstarieven 2012	2012
P. Ligthart	Routekaart naar Private Kwaliteitsborging	2013
SBR/ C. Meijer	Private instrumenten Misschien iets te vroeg?	2013
Vereniging BWT	Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is	2013

Auteur	Naam rapportage	Jaar
Vereniging Eigen Huis	Bouwleges 2012 landelijk overzicht per provincie	2013
Vereniging Eigen Huis	Bouwleges 2012 top 10 totaaloverzicht	2013
Vereniging Eigen Huis	Brief tweede kamer m.b.t. Rondetafelgesprek over bouwregelgeving	2012
Vereniging Eigen Huis	Landelijk overzicht bouwleges per gemeente 2012	2013
VNG	Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning versie 1.0	2010
VROM	Handreiking 'De Omgevingsvergunning georganiseerd'	2006
Wabo Advies	Eindhoven Leges Kostendekkendheid	2013
W. Ankersmit	BWT-taken op het spoor van nu en naar de toekomst	2013
W. Ankersmit	Kostendekkendheid bouwleges gemeente Nunspeet	2005
Andersson Elffers Felix	Inventarisatie handhavingscapaciteit 6 gemeenten, 2 provincies, 2 waterschappen	2005
Gemeente Alkmaar	Tot hier en niet verder!	2008
Gemeente Haaksbergen	Handhavingsbeleid Bouw- en woningtoezicht en Uitvoeringsprogramma 2010	2010
Gemeente Lansingerland	Handhavingsbeleid	2009
CBS	CBS Statline	2013

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Naam	Bedrijf / organisatie
Marlies Krol	Havensteder
Nicolette Zandvliet	Neprom
Freek Schipper	Allianz
Ad van Leest Niels Meijerink	CROW
Henk Janssen	BAM
Jurgen Jansen Steven Wayenberg	Vereniging Eigen Huis
Victor de Leeuw	EGM Architecten
Frans Fijen Wico Ankersmit Gert-Jan van Leeuwen Marlijn Rekveldt Paul Jacobs	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht

Bijlage 3: EffectenArena

EffectenArena

Een Effectenarena is een interactieve bijeenkomst waar de betrokken partijen bij een bepaalde interventie of project gezamenlijk bespreken. De EffectenArena is gehouden op 11 januari 2013 met betrokkenen vanuit het ministerie, beroepsverenigingen, private partijen, et cetera. Onderstaand is een overzicht van alle deelnemers te vinden.

Deelnemers MKBA EffectenArena

Naam	Bedrijf / organisatie
Henk Janssen	BAM
Frans Fijen	BMS Online
Alexander Pastoors	BNA
Frank Okker	BOAG
Rob van der Heiden	BOAG
Han Nieberg	Bouwend Nederland
Walter Hulsker	Ecorys
Michel Hek	Ecorys
Chris van Bree	Ecorys
Hugo Strang	Instituut voor Bouwrecht
Tjitske de Haas	Ministerie BZK
Patricia Palmen	Ministerie I&M
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Charles Meijer	NVBR
Marcel Rietberg	Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid
Henk van Vulpen	Rijksgebouwdienst
Patrick Swinkels	Ruimte, Milieu en (duurzaam) Bouwen
Wim Hoppenbrouwers	TIS, Seconed
Harm van den Oever	UNETO-VNI
Gert-Jan van Leeuwen	Vereniging bouw- en woningtoezicht
Jaap Moree	Vereniging voor gecertificeerde Bouwplantoetsing
Peter Jansen	VNO-NCW
D.J. Meijer	VNO-NCW

Methodiek EffectenArena

De EffectenArena is uitgedroefd tot een standaard voor het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement van uiteenlopende interventies. De kracht zit onder meer in het aanzetten tot een inhoudelijke, gestructureerde dialoog tussen betrokkenen en het zakelijk omgaan met maatschappelijke effecten door het actief benoemen van investeerders en incasseerders. De effecten worden bepaald op landelijk niveau.

Aan de hand van de EffectenArena benoemt men in onderling gesprek de *activiteiten* die zijn ondernomen om private kwaliteitsborging te realiseren, de *investeerders* (de partijen die nodig zijn om private kwaliteitsborging te realiseren), de *effecten* (waar ligt de meerwaarde van private kwaliteitsborging en wat is de onderliggende redenering hiervan?) en de *incasseerders* (welke partijen ervaren baat van de effecten?).

In de EffectenArena zijn achtereenvolgens de volgende onderdelen besproken:

- Probleemanalyse (reden voor interventie).
- Wat zou er zijn gebeurd zonder deze interventie/project (nulalternatief)?
- Welke partijen zijn betrokken?
- Welke effecten zijn te verwachten (zowel directe effecten van het project als indirecte effecten)?
- Welke partijen dragen de kosten en bij welke partijen vallen de baten en in welke mate?

Bijlage 4: Private kwaliteitsborging over de grens

Er zijn meerdere mogelijkheden om het bouwtoezicht (privaat) te regelen. In de landen rondom Nederland zijn hier tal van voorbeelden van te vinden. In het kader van het onderhavige onderzoek zijn een aantal landen, waarbij een vorm van private kwaliteitsborging wordt toegepast, nader bekeken. De buitenlandse voorbeelden kunnen mogelijk extra informatie bevatten die kan bijdragen aan het onderzoek. Het gaat hier bijvoorbeeld om de inrichting van het systeem en bepaalde effecten (kosten, extra opleidingen, verzekeringen e.d.) die dit andere systeem van kwaliteitsborging met zich mee brengt. Voor deze studie zijn vier landen geselecteerd (tabel 3.1) die in de volgende paragrafen verder worden behandeld.

Tabel 6.1 Korte samenvatting van de onderzochte landen

Land	Korte beschrijving
België	Kwaliteitsborging in België is de verantwoordelijkheid van de architect. Architect is in België een beschermde titel die alleen mag worden gevoerd door degenen die zijn ingeschreven op het tableau van de Orde van Architecten. Aansprakelijkheid (10 jaar) moet verplicht worden verzekerd per bouwwerk. Extra controle door onafhankelijke geaccrediteerde instantie kan hierbij worden vereist door verzekeringsinstantie.
Zweden	De opdrachtgever is verantwoordelijk om toezicht te regelen (door zelf toezicht of uitbesteden). In een controleplan legt de aanvrager aan het gemeentelijk bouwtoezicht uit hoe alle inspecties, tijdens ontwerp en op de bouwplaats, zijn geregeld. De gemeente bepaalt of zij genoeg neemt met een systeem van zelfcontrole (door ontwerpers, bouwkundigen en aannemers) of (voor welke gevallen) zij een onafhankelijke inspectie eist door een gespecialiseerde inspectie instelling ²⁴ . De opdrachtgever is verplicht vergunning plichtige bouwwerken voor 10 jaar te verzekeren.
Engeland	De toetsing van de vergunningsaanvraag en het bouwtoezicht kan zowel door de gemeente als door een (private) approved inspector worden uitgevoerd. De aanvrager mag zelf kiezen door welke partij hij de toetsing of het toezicht wil laten uitvoeren. De titel van approved inspector is bij wet beschermd. Daarnaast zijn de richtlijnen op basis waarvan toetsing van de vergunningsaanvraag dan wel het bouwtoezicht dient te geschieden door beide instanties vastgelegd omdat deze aan concurrentie onderhevig kunnen zijn. Er is geen verplichting tot verzekering van het bouwwerk.
Duitsland	In Duitsland dient de aanvrager van een vergunningsplichting bouwplan, met uitzondering van laagbouwoningen, een Prüfenieur aan te stellen. De Prüfenieur controleert het ontwerp en ziet toe op de uitvoering. Een Prüfenieur is een hoog opgeleide constructeur met ruime ervaring, die is ingeschreven in een centraal register.

Bron: TU Delft, 2013.

België

Systeembeschrijving

Toetsing van de vergunningsaanvraag

Net zoals het Nederlandse systeem kent het Belgische systeem bouwwerken die bouwvergunningvrij zijn. Daarnaast geldt er voor een aantal (lichtere) ingrepen alleen een meldingsplicht.

²⁴ Visscher, H. en Meijer, F. (2004), "Bouwtoezichtsystemen in acht Europese landen met elkaar vergeleken", *Bouwrecht*, nr. 12, pp. 1005-1015.

Provincies en gemeenten kunnen echter met een Stedenbouwkundige verordening voor vrijgestelde ingrepen een meldingsplicht opleggen en voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren.

Een bouwvergunning, in België een Stedenbouwkundige vergunning genoemd, worden in principe alleen verleend indien de bouwplannen zijn gewaarmerkt met het zegel van de Orde van Architecten en de handtekening van de architect. De gemeentelijke overheid voert namelijk bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag zelf geen controle uit op bijvoorbeeld de constructieve veiligheid. De gemeente kijkt hoofdzakelijk naar de eventuele bezwaren (omwonenden), adviezen (bijvoorbeeld van de monumentencommissie), voorschriften ruimtelijke ordening en dergelijke.

Voor een aantal specifieke ingrepen is geen medewerking van een architect vereist. In de regel zijn dit ingrepen waarbij geen constructieve oplossing of wijziging nodig is. U moet hierbij denken aan het plaatsen van dakvensters of rolschermen.

Toezicht op het bouwen

De architect heeft de plicht om het controletoezicht op de uitvoering te houden. Indien het bouwwerk is voltooid dient het gereed te worden gemeld bij het kadaster. Bij grotere, meer complexe werken kan een verzekeringsmaatschappij technische controles vereisen door een gecertificeerde derde partij. In de volgende paragraaf wordt hier meer over uitgelegd.

Aansprakelijkheid en verzekering

Architecten in België zijn, en dit is in Nederland niet het geval, verplicht voor de uitoefening van hun beroep een verzekering af te sluiten die hun 10 jarige aansprakelijkheid waarborgt. De tienjarige aansprakelijkheid waaraan niet alleen architecten, maar ook aannemers en onderaannemers moeten voldoen ten opzichte van de opdrachtgever is geregeld in artikel 1792 en 2270 van het Belgisch Burgerlijk Wetboek.

De meeste verzekeringsmaatschappijen bieden basisverzekering voor kleinere gebouwen (tot circa 1 miljoen euro ruwbouw) en een 'controle verzekering' voor grotere, meer complexe bouwwerken. Een 'controle verzekering' betekent dat onder voorbehoud van een technische controle de verzekering kan worden afgesloten ter dekking van de tienjarige aansprakelijkheid van alle betrokkenen.

Dit systeem kent veel overeenkomsten met het in ons land bekende 'verborgen gebreken verzekering (VGV)' in combinatie met een Technical Inspection Service (TIS) van ProRail.²⁵ Dit systeem is in België ontstaan in 1934 nadat een aantal incidenten hadden plaatsgevonden.

Technische controles door derden

De organisaties die de technische controles mogen uitvoeren, dienen geaccrediteerd te zijn door de enige Belgische accreditatie-instelling, het BELAC. Het BELAC valt onder de verantwoordelijkheid van de federale overheidsdienst Economie, K.M.Q., Middenstand en Energie.²⁶ De grootste partij die deze technische controles uitvoert in België is Seco.

²⁵ ProRail, (2011), Bouwkwaliiteit Verzekerd, Verborgen Gebreken Verzekering (VGV) en Technical Inspection Services (TIS), ProRail, Afdeling aanbestedingszaken, Utrecht.

²⁶ Website Belac (<http://economie.fgov.be/belac.jsp>).

Central rol architect

In België vervult de architect een cruciale rol in de naleving van de bouwvoorschriften. De Belgische wetgeving verplicht de tussenkomst van een architect voor elke bouwactiviteit waarvoor een bouwvergunning vereist is.²⁷ Dit betekent dat de inschakeling van een architect noodzakelijk is voor zowel het opmaken van de bouwplannen als voor de controle op de uitvoering van een bouwwerk. Deze verplichting is een regel van openbare orde, hetgeen naar Belgisch recht betekent dat men er niet kan van afwijken. Een contract waarin een opdrachtgever en een architect zouden overeenkomen om de bemoeienis van de architect te beperken tot enkel het verzorgen van bijvoorbeeld de bouwaanvraagdocumenten is van rechtswege nietig. Daarnaast is het uitoefenen van het beroep van architect onverenigbaar met dat van aannemer. Dit om de onafhankelijke rol van de architect te waarborgen.²⁸

Bouwen zonder architect is in België een misdrijf en kan strafrechtelijk worden vervolgd. Artikel 6.1.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) maakt dat alle bepalingen van het eerste boek van het strafwetboek van toepassing op de bouw misdrijven. Zowel de opdrachtgever als de architect zijn voor strafrechtelijke vervolging in beeld. Een architect die door zijn opdrachtgever van zijn controletaak wordt ontheven zonder dat een andere architect de controle overneemt, is verplicht om de vergunnende overheid hiervan in kennis stellen.

Architect is een beschermde titel

Architect is in België een beschermde titel die alleen mag worden gevoerd door degenen die zijn ingeschreven op het tableau van de Orde van Architecten.²⁹ Afgestudeerden van een Universitaire architectenopleiding dienen eerst een tweejarige stage te vervullen alvorens zij zelfstandig het beroep van architect mogen uitoefenen. De wet van 26 juni 1963 tot instelling van een Orde van Architecten vormt het wettelijke kader van de stage die onder direct toezicht valt van de Provinciale Raad waaronder de stagemeeester ressorteert.

Mening van experts

In tegenstelling tot het Nederlandse systeem waarin de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de kwaliteitsborging van een nieuw gebouw, is in België de architect hier verantwoordelijk voor. Door de architect verantwoordelijk te maken ontstaat er in feite al een professionele 'private' kwaliteitsborging in het ontwerp. Vanuit de Nederlandse architectenbranche heerst het idee dat dit een sterke invloed heeft op de esthetische kwaliteit van de gebouwen³⁰.

Van Gulijk stelt dat het Belgische architectenrecht vergeleken met het Nederlandse architectenrecht op het eerste gezicht een explosieve cocktail lijkt.³¹ Zo heeft de Belgische architect te kampen met een zware tienjarige aansprakelijkheidstermijn, zonder dat hij een echte mogelijkheid heeft om die aansprakelijkheid uit te sluiten of te beperken. Echter vanuit zowel een praktisch als een rechtseconomisch perspectief valt deze explosiviteit nogal mee. Hoewel bij het Belgische architectenstelsel vele rechtseconomische kanttekeningen geplaatst kunnen worden, kleven aan het Nederlandse architectenrecht eveneens nadelen vanuit een rechtseconomisch gezichtspunt bezien. Vooral de wijze waarop de verzekering ten aanzien van de Nederlandse architect is geregeld lijkt zich slecht te verhouden met de rechtseconomische theorieën over verzekering, aldus Van Gulijk. Zij concludeert in haar rechtsvergelijking dat het Belgische architectenrecht op te veel fronten te

²⁷ Website Belgische Orde van Architecten (www.architect.be).

²⁸ Design & construct contracten zoals we die zien in de UK komen dan ook niet voor in België.

²⁹ Website Belgische Orde van Architecten (www.architect.be).

³⁰ EffectenArena, 2013

³¹ S. van Gulijk, „Het Belgische architectenrecht; een explosieve cocktail?“, *Bouwrecht* 2006, afl. 11.

dwingendrechtelijk is vormgegeven en dat het hierdoor voor de architect een ongelukkig en duur stelsel is geworden.

Overige informatie

Kosten bouwvergunning

Voor het indienen en in behandeling nemen van een Stedenbouwkundige vergunning rekent een gemeente in België dan ook relatief lage kosten, namelijk tussen de 10 en 150 euro afhankelijk van de aard van de aanvraag.³²

Kosten architect

De kosten van de architect in België, ook wel Ereloon genoemd, kunnen variëren omdat er geen wettelijk vastgesteld uurloon is. Tot 2003 rekenden architecten met een vaste formule die op minimaal 7 procent van de totale aanneemsom uitkwam (zie volgende tabel).³³

Tabel 1.2 Kostenkengetallen in België

Onderdeel van de opdracht	% van de aanneemsom
Voorontwerp	1,4
Uitvoeringsontwerp	2,1
Bestek	0,7
Detailtekeningen	0,7
Controle-oplevering	1,4
Nazicht rekeningen	0,7
Totaal	7,0

Bron: OTB en TU Delft, 2010.

Na 2003 zijn de vaste minimumtarieven (Ereloonschalen) bij wet verboden, maar wordt in de praktijk nog veel met dit tarief gewerkt.³⁴ Ter vergelijking rekenen de meeste Nederlandse architecten met een honorarium variërend tussen de 7 en 10% van de bouwsom.³⁵

Kosten Technische controles door derden

Seco en haar concurrenten controleren ongeveer 10 tot 15 procent van het totale bouwvolume in België.³⁶ Het betreft hoofdzakelijk de complexere werken. De kosten van de controles bedragen tussen de 0,5 en 1,5 procent van de gecontroleerde bouwsom.³⁷

Ongelukken

Van instortingen van bouwwerken ten gevolge van constructiefouten in België wordt van een enkel geval toch melding gemaakt. Een voorbeeld is de instorting van een plafond in het Brusselse EU-gebouw in augustus 2010. Er vielen geen gewonden maar de schade was groot. Het gebouw was minder dan tien jaar eerder gerenoveerd. De aannemers van de renovatie hebben de verantwoordelijkheid voor het incident op zich genomen.

³² Zie voor een voorbeeld: Stad Brussel, (2011), Besluit raad 19-12-2011, Belastingreglementen 2012.- Belasting op het afleveren van administratieve documenten aan particulieren op stedenbouwkundig gebied.

³³ Dol, K., Lennartz, C., Heijden, van der, H., (2010), Particulier opdrachtgeverschap in België en Duitsland: de casus Vlaanderen en Nordrhein Westfalen, Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, Delft.

³⁴ Dol, K., Lennartz, C., Heijden, van der, H., (2010), Particulier opdrachtgeverschap in België en Duitsland: de casus Vlaanderen en Nordrhein Westfalen, Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, Delft.

³⁵ http://www.architectenweb.nl/klanten/vivenda/architectuur/index_w_arch.asp

³⁶ Website Seco België (www.seco.be).

³⁷ Interview met directeur Seconed dhr. Wim Hoppenbrouwers, gehouden in het kader van de kwaliteitsborging door de Rijksgebouwendienst, Breda, 4 oktober 2011.

Zweden

Systembeschrijving

Toetsing van de vergunningsaanvraag

In Zweden draagt de aanvrager van een bouwvergunning de verantwoordelijkheid dat het bouwwerk voldoet aan de technische vereisten. De bouwvergunning dekt alleen zaken van ruimtelijke ordening en lokale aspecten, denk aan archeologie, af. De aanvraag voor een bouwvergunning wordt verwerkt door een gemeentelijke bouwcomité. Dit comité controleert de locatie waar het project zich bevindt, of het project past binnen het bestemmingsplan, en de uiterlijke verschijning van het gebouw (soort welstand).

Toezicht op het bouwen

Wanneer de bouwvergunning is afgegeven, is het wederom aan de gebouweigenaar die ervoor moet zorgen dat het gebouw voldoet aan de technische vereisten. De lokale autoriteiten, de bouwinspectie, houden alleen supervisie. Voordat het werk begint, moet een eigenaar dit melden bij de autoriteiten. Deze melding geeft de autoriteiten de mogelijkheid om te bepalen of (extra) supervisie of inspecties door de overheid nodig zijn. Zodra een melding is ontvangen, zal het bouwcomité een bijeenkomst beleggen. Tijdens dit overleg wordt het bouwplan, de bouwplanning en het controleplan besproken door het bouwcomité, een extern gecertificeerde supervisor en de gebouweigenaar.

In het controleplan beschrijft de gebouweigenaar welke inspecties en verificaties hij nodig acht om vast te kunnen stellen dat het bouwwerk voldoet aan de technische vereisten. Het bouwcomité bepaald of de voorgestelde inspecties en verificaties voldoende zijn, of dat andere acties of extra inspectie of documenten nodig zijn. Bij complexe bouwwerken of details kan het bouwcomité de mening van een expert inroepen.

Als het project is opgeleverd, vraagt de gebouweigenaar een certificaat van volledigheid aan bij het bouwcomité. Als de gebouweigenaar zijn plicht heeft vervuld in relatie tot het controleplan en het bouwcomité ziet geen aanleidingen om het certificaat te weigeren, wordt het certificaat verleend. Voldoet de gebouweigenaar niet, kan het bouwcomité het certificaat weigeren totdat de omissies zijn opgelost. Het bouwcomité besteedt de eindinspectie (na voltooiing van het bouwwerk) uit aan onafhankelijke inspectieorganisaties.

Kwaliteitsadviseur

Het komt in Zweden veelvuldig voor dat de eigenaar een kwaliteitsadviseur in de hand neemt. Dit is hij echter niet verplicht. Deze adviseur helpt de gebouweigenaar tijdens de bijeenkomsten met het bouwcomité en zorgt ervoor dat het controle plan wordt uitgevoerd.

Aansprakelijkheid en verzekering

Voor projecten waarvoor een bouwvergunning nodig is, voor sommige kleinere bouwwerken is dit niet nodig, is de gebouweigenaar verplicht een (verborgen)gebreken verzekering af te sluiten voor de duur van 10 jaar nadat de eindinspectie heeft plaatsgevonden^{38, 39}.

³⁸ Tiknuss, M., 2012, "Sector-based factsheet, Construction in Sweden, Factsheet 2012", GatewayBaltic, Litouwen.

³⁹ Informatie over deze verzekeringen kan onder meer worden gevonden via:
http://www.bostadsgaranti.se/English/startside_english.htm.

Wet- en regelgeving

De Zweedse rijksdienst voor planning, beheer van land en water resources, gebiedsontwikkeling, gebouwen en huisvesting, genaamd Boverket, monitort, ontwikkelt en beheert de Zweedse bouw- en ontwerp regelgeving. Belangrijke wetgeving in deze is⁴⁰:

- The planning and building act (1987);
- The Act on Technical Requirements for construction works, et cetera (1994).

Relevante verordeningen zijn:

- Planning and Building Ordinance (1987, en vele wijzigingen sindsdien);
- Ordinance on Technical Requirements for Construction Works (1994).

Architect is geen beschermde titel

In Zweden mag in theorie iedereen zich een architect noemen. De titel is niet beschermd. Er zijn echter brancheverenigingen die zeer strikte regels aanhouden ten aanzien van het lidmaatschap. De bekendste en grootste (95% van alle architecten) is de Sveriges Arkitekter (SA). De SA staat geen leden toe nadat eerst de opleiding en ervaring van de architect is vastgesteld. De titel "architect SA" heeft daarom veel erkenning vanuit de markt. De SA hanteert ook een strikte 'code of ethics' die de leden dienen te volgen. Een architect is echter niet verplicht om lid te worden van de SA om zijn vak uit te mogen oefenen.

Engeland

Systeembeschrijving

Toetsing van de vergunningsaanvraag

Net zoals het Nederlandse systeem kent het Engelse systeem bouwwerken die vergunningsvrij zijn. Deze bouwwerken zijn opgenomen in Schedule 2 van de Buildings Regulations 2000. Er zijn ook bouwwerken die alleen gemeld hoeven worden bij de gemeente. Deze mogelijkheid staat open voor bouwwerken waarbij geen certificaat van de brandweer nodig is.⁴¹ Dit betekent dat het een bouwer voor bouwwerken zonder bijzondere brandveiligheidsaspecten, dit zijn hoofdzakelijk woongebouwen en kleine verbouwingen⁴², vrij staat te kiezen voor een volledige aanvraag of een bouwmelding.⁴³ Een bouwmelding houdt in dat de bouwer minimaal twee dagen voor de start van het bouwen bij de gemeente meldt dat hij van plan is te gaan bouwen en een aantal bescheiden indient. Een melding kan niet goedgekeurd of afgewezen worden.

Bij een volledige bouwaanvraag die wordt gedaan bij de gemeente, zal de gemeente het bouwplan volledig moeten onderzoeken en beoordelen of de aanvraag in overeenstemming is met de bouwtechnische voorschriften. Alleen wanneer de aanvraag niet voldoet aan de voorschriften mag het bouwplan afgekeurd worden. Als de aanvraag wordt afgekeurd, resteert de aanvrager drie opties:

- Het plan aanpassen op advies van de beoordelend ambtenaar.
- Een beslissing vragen van de *Secretary of State* (als er een verschil van mening is over het wel of niet voldoen).⁴⁴

⁴⁰ PRC, 2011, "Screening national building regulations, Sweden", Report number Y0602.01.01, The Netherlands.

⁴¹ L. Sheridan, H.J. Visscher en F.M. Meijer, 2003, Building regulations in Europe, Part II: A comparison of technical requirements in eight European Countries, Delft: Delft University Press, p. 50.

⁴² Voor een korte uitleg, zie:

<http://www.warwickdc.gov.uk/wdc/planning/building+regulations/making+a+building+regulations+application.htm>.

⁴³ Strang, H., 2009, De Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor publiekrechtelijk bouwtoezicht in Nederland en Engeland, Masterscriptie Nederlands recht, Universiteit van Tilburg, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, p. 61.

⁴⁴ Zie artikel 12 Building Act 1984.

- De gemeente te verzoeken om de toepassing van de normen in het specifieke geval te versoepelen of achterwege te laten, omdat normale toepassing van de normen gezien de omstandigheden te bezwaarlijk is.⁴⁵

Als alternatief op de volledige bouwaanvraag, kan een bouwplan ook worden beoordeeld door een approved inspector. Een approved inspector is een erkende private inspecteur die in plaats van het gemeentelijk bouwtoezicht toeziet op de naleving van de publieke bouwvoorschriften. De bouwer moet, indien hij het toezicht uit wil laten voeren door een approved inspector, hiervan melding doen bij de gemeente. Een approved inspector zal een bouwplan op dezelfde wijze beoordelen als de gemeente bij een volledige aanvraag zou doen.

Toezicht op het bouwen

Afhankelijk van de keuze van de bouwer voor een publieke of private toezichthouder zullen de inspecties verricht worden door gemeentelijk bouwtoezicht of door een *approved inspector*. De inspecties zijn niet wettelijk voorgeschreven, maar omdat de kwaliteit van het toezicht onder de concurrentie zou kunnen lijden hebben vertegenwoordigers van publieke en private toezichthouders in de bouw wel een standaard afgesproken. Deze standaard is vastgelegd in de richtlijn *Building Control Body* (BCB).

Indien een approved Inspector constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften moet hij dat aan de orde stellen bij de bouwer. De bouwer heeft vervolgens drie maanden de tijd om de nodige aanpassingen te doen zodat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet. Bij het verstrijken van die termijn keert de verantwoordelijkheid voor het bouwtoezicht terug bij de gemeente, die sterkere bevoegdheden heeft om naleving van de bouwvoorschriften af te dwingen.⁴⁶ Na voltooiing van het bouwwerk kan een certificaat worden aangevraagd bij de gemeente of bij de approved inspector. Voor bouwwerken met een verhoogd brandrisico is het aanvragen van dit certificaat verplicht, voor overige gebouwen is dit een vrije keuze.

Approved inspector

De status van de approved inspector is vastgelegd in de Building Act 1984, section 49. Hierin staat:

In this Act, “approved inspector” means a person who, in accordance with building regulations, is approved for the purposes of this Part of this Act—

(a) by the Secretary of State; or

(b) by a body (corporate or unincorporated) that, in accordance with the regulations, is designated by the Secretary of State for the purpose.

Er zijn dus meerdere instanties die de certificatie regelen van de approved inspectors. Een van deze instanties is de Construction Industry Council (CIC)⁴⁷. Zij beheren de registers van approved inspectors en de beoordelingsprocedures. Wanneer een approved inspector de regels overtreedt, kan deze zijn certificaat verliezen.

Aansprakelijkheid

De Defective Premises Act 1972 regelt de aansprakelijkheid van gebouw eigenaren en bouwers voor slecht gebouwde of slecht onderhouden gebouwen en eventuele gevolgschades die deze tot gevolg kunnen hebben. Op de bouwer van een woning rust, bijvoorbeeld, de zorgplicht die volgt uit deze Defective Premises Act 1972⁴⁸:

⁴⁵ Zie artikel 8 en 9 Building Act 1984 en artikel 11 Building Regulations.

⁴⁶ L. Sheridan, H.J. Visscher en F.M. Meijer, 2003, *Building regulations in Europe, Part II: A comparison of technical requirements in eight European Countries*, Delft: Delft University Press, p. 51.

⁴⁷ zie www.cic.org.uk

⁴⁸ Section 1 (1) Defective Premises Act 1972.

- A person taking on work for or in connection with the provision of a dwelling (whether the dwelling is provided by the erection or by the conversion or enlargement of a building) owes a duty—
- (a) if the dwelling is provided to the order of any person, to that person; and
 - (b) without prejudice to paragraph (a) above, to every person who acquires an interest (whether legal or equitable) in the dwelling; to see that the work which he takes on is done in a workmanlike or, as the case may be, professional manner, with proper materials and so that as regards that work the dwelling will be fit for habitation when completed.

Gedurende zes jaren na voltooiing van de woning heeft de eigenaar ervan de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen van de bouwer, indien deze de zorgplicht heeft geschonden. De eigenaar van de woning hoeft niet per se de eerste koper te zijn. Ook een opvolgend koper kan binnen de termijn van zes jaren zijn schade verhalen op de bouwer.

Wet en regelgeving

De omgevingsrechtelijke aspecten zijn geregeld in de Town and Country Planning Act 1990 en de daaraan verbonden guide Lines. De bouwtechnische voorschriften hebben de Building Act 1984 als grondslag. De regulations, bijvoorbeeld op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid, zijn vastgesteld in de Building Regulations 2000 en hebben tot doel om gezondheid, veiligheid, welzijn en gemak van personen in en rond gebouwen te waarborgen. De Building Regulations 2000 bevatten functionele technische eisen, die verduidelijkt worden in Approved Documents.

Duitsland

Systeembeschrijving

Toetsing van de vergunningsaanvraag

In Duitsland moeten vergunningaanvragen worden ingediend door een architect. Het gemeentelijk bouwtoezicht voor kleine bouwprojecten in Duitsland voert de technische controle niet uit. Hier toetst het gemeentelijk bouwtoezicht het voorstel voor het verrichten van technische controles door private toezichtorganisaties. Duitsland kent de Type Approval. Dit is in feite een bouwvergunning voor de bouwkundige aspecten van een ontwerp. Deze Type Approvals worden uitgegeven door overheidsinstellingen en ze zijn nationaal geldig.⁴⁹

In Duitsland maakt men onderscheid tussen vergunningvrije en vergunningsplichtige bouwplannen. In het algemeen worden de bouwwerken die vergunningvrij zijn in ruime termen beschreven. In vergelijking met andere landen zijn de Duitse lijsten met vergunningvrije bouwwerken gedetailleerd en omvangrijk. In de Duitse voorschriften wordt een categorie bouwwerken onderscheiden (ruwweg tot een maximum volume van 200 m³) die in aanmerking komen voor zelfcontrole en een eenvoudiger vergunningsprocedure.⁵⁰

Vergunningsplichtige bouwplannen moeten worden ingediend bij de Stadverwaltung (gemeenteraad) die het met een advies doorstuurt naar de Kreisverwaltung (bouwtoezicht). Hier volgt een toets of het bouwplan aan de rioollijnen en stedenbouwkundige voorwaarden voldoet. De Kreisverwaltung toetst een eventueel constructieplan (Statik) slechts globaal op constructieprincipe en lastenaftocht. Voor het overige worden de detail constructieberekeningen gecontroleerd door een

⁴⁹ F. Meijer en H. Visscher - Bouwtoezichtssystemen in acht Europese landen met elkaar vergeleken (2004)

⁵⁰ F. Meijer en H. Visscher - Bouwtoezichtssystemen in acht Europese landen met elkaar vergeleken (2004)

Prüfingenieur für Bautechnik. De Prüfingenieur maakt eigen constructieberekeningen en vergelijkt die met de berekening die door de bouwer wordt aangeleverd.

Prüfingenieurs testen de statische berekeningen voor bijzondere constructies in opdracht van de regelgevende instanties. Prüfingenieurs zijn hooggekwalificeerde specialisten met een uitgebreide ervaring die ervoor moeten zorgen dat de stabiliteit van ingewikkelde bouwconstructies gewaarborgd wordt. De basis van het testen in Duitsland is het vier-ogen principe.

In Duitsland spelen de verschillende staten een bepalende rol bij het opstellen van hun eigen Bouwwetten. Deze bouwwetten zijn echter gebaseerd op dezelfde nationaal aanvaarde modelbouwverordening zodat de voorschriften toch voor een groot deel op federaal niveau geharmoniseerd zijn. In de meeste landen bevatten de wetten en voorschriften waarin de procedures voor bouwvergunningen worden geregeld ook verwijzingen naar de technische eisen. Een ander punt van overeenstemming is dat er in de ruimtelijke-ordeningsvoorschriften op nationaal niveau instructies staan die regionale of lokale autoriteiten een raamwerk bieden waarbinnen zij de ruimtelijke ordening meer gedetailleerd kunnen uitwerken.

Toezicht tijdens het bouwen

Traditioneel is in Duitsland bij kleinere projecten de directievoering, de coördinatie en het toezicht in handen van de opdrachtgever, de particuliere woningeigenaar. Deze fungeert als Bauherr: hij zoekt de partijen bij elkaar en ziet erop toe dat het werk naar behoren wordt uitgevoerd (of stelt daar iemand voor aan). Bij meer complexe werken vervult de architect deze rol. Architectenbureaus zijn hierop ingericht. Eventuele veranderingen die later in de bouwmethode worden aangebracht, dienen altijd eerst met de architect te worden afgestemd. De architect is dus de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het werk.⁵¹

Tijdens uitvoering controleert de Prüfingenieur nauwgezet of de constructie correct wordt uitgevoerd. De Prüfingenieur intervenueert niet zelf maar rapporteert zijn bevindingen aan de opdrachtgever, de betrokken constructeur, de aannemer en het bevoegd gezag.

De Prüfingenieur

Een Prüfingenieur⁵² is een hoog opgeleide constructeur met ruime ervaring, die is ingeschreven in een centraal register. Er gelden strenge eisen om een Prüfingenieur te mogen worden. De persoon dient tussen de 35 en 60 jaar oud te zijn, kennis hebben van constructies, materialen en recht, minimaal 10 jaar ontwerpervaring en 1 jaar ervaring als bouwplaatsingenieur.⁵³ Het aanstellen van een Prüfingenieur is in Duitsland met uitzondering van laagbouwoningen wettelijk verplicht bij vergunningsplichtige bouwplannen. De Prüfingenieur is hoofdelijk aansprakelijk voor de door hem of haar uitgevoerde werkzaamheden.⁵⁴ Indien de Prüfingenieur zijn taak niet naar behoren uitvoert kan hij geschrapt worden uit het register.

Aansprakelijkheid

Een gebouw in Duitsland mag pas in gebruik genomen worden als het gemeentelijk bouwtoezicht heeft vastgesteld dat het veilig gebruikt kan worden. Verder geldt bij een nieuw gebouwde huis dat de bouwer tot vijf jaar na de oplevering de verplichting heeft om gebreken te herstellen. Deze bepaling is vastgelegd in de wet Allgemeine Geschäftsbedingungen en is van dwingend recht zodat contractbepalingen met kortere termijnen nietig zijn.

⁵¹ <http://www.wapeninginbeton.nl/2011-3/pagina12.html>

⁵² Voor meer informatie, lees: http://de.wikipedia.org/wiki/Prufingenieur_fur_Bautechnik.

⁵³ Terwel, K. (8 september 2011), Presentatie: De toekomst van de bouw in NL, veiliger of onveiliger?, Technische Universiteit Delft.

⁵⁴ Heijden, van der, J. (2009) De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht, Bouwrecht monografieën nr. 29, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag.

Wet en regelgeving

In Duitsland regelt het Baugesetzbuch (bouwvoorschriften) de vergunningprocedure voor bouwwerken. Het Baugesetzbuch verwijst wat de details betreft naar de desbetreffende Landesbauordnungen van de diverse deelstaten.

Overige informatie

Ramp ijsbaan Bad-Reichenhall

Op 2 januari 2006 stortte het platte dak in van de ijsbaan in Bad Reichenhall (Duitsland) als gevolg van zware sneeuwlaag. Het resultaat was 15 doden en 34 gewonden. Uit onderzoek bleek dat de prüfingenieur en ontwerper van de fouten afwisten. De man erkende tijdens zijn proces dat hij roekeloos had gehandeld met zijn keuze voor een ander type dakconstructie dan standaard was ten tijde van de bouw van de hal, begin jaren '70 van de vorige eeuw.⁵⁵ Zij gaven in verhoor aan dat omdat gemeentelijk toezicht beperkt was zij deze informatie achtergehouden hadden.⁵⁶

De prüfingenieur door de rechtbank schuldig bevonden aan doodslag. Daarnaast stelde de rechtbank in het vonnis dat het stadsbestuur van Bad Reichenhall nalatig is geweest bij het onderhoud van de hal.

Kosten Prüfingenieur

Karel Terwel van de universiteit Delft typeert het Duitse systeem als grondig, degelijk en uitgebreid. Hij geeft hierbij de kanttekening dat het systeem ook relatief duur is en vraagt zich af of het past bij de Nederlandse cultuur.⁵⁷

Om een idee te geven van de kosten van een Prüfingenieur, is hieronder de prijstabel gegeven uit de 'kostenordnung der Prüfingenieur' van de stad Berlijn over de ruwbouwkosten (Rohbauwert). De klassen (klasse) 1 tot en met 3 geven de complexiteit van het bouwwerk weer.⁵⁸

Figuur 1.1 Tarieven van de prüfingenieur in Duitsland

Gebührentafel Rohbauwert €	Tausendstel des Rohbauwertes in		
	Klasse I	Klasse II	Klasse III
bis 5.000	11,23	16,84	22,46
10.000	10,08	14,82	19,71
15.000	9,44	13,70	18,01
20.000	8,95	12,93	16,93
25.000	8,60	12,40	16,22
30.000	8,26	11,98	15,65
35.000	7,97	11,60	15,22
40.000	7,75	11,28	14,80
45.000	7,55	10,98	14,45
50.000	7,40	10,72	14,12
75.000	6,77	9,74	12,85
100.000	6,29	9,06	11,88
150.000	5,72	8,16	10,60
200.000	5,35	7,52	9,70
250.000	5,28	7,19	9,12
300.000	5,15	6,98	8,81
350.000	5,06	6,79	8,53
400.000	5,01	6,69	8,37
450.000	4,95	6,61	8,26
500.000	4,92	6,54	8,15
1.000.000	4,78	5,99	7,34
1.500.000	4,64	5,57	6,84
2.000.000	4,50	5,29	6,08
3.500.000	4,22	4,80	5,36
5.000.000	3,81	4,25	4,68
10.000.000	3,24	3,67	4,09
15.000.000	2,97	3,51	3,80
20.000.000	2,82	3,24	3,65
25.000.000	2,74	3,16	3,58
und darüber			

⁵⁵ De Volkskrant, 18 november 2008, Straf ingenieur om ramp Bad Reichenhall.

⁵⁶ Heijden, van der, J. (2009) De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht, Bouwrecht monografieën nr. 29, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag.

⁵⁷ Terwel, K. (8 september 2011), Presentatie: De toekomst van de bouw in NL, veiliger of onveiliger?, Technische Universiteit Delft.

⁵⁸ Voor meer informatie, zie:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/kopi_05.04.2001.pdf.

Bijlage 5: Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek zijn veel kengetallen ontleend aan de door Wabo Advies onderzochte pilot privatisering in Eindhoven “*Wabo Advies - Conceptrapportage Eindhoven Leges/ Kostendekkendheid (2013)*”. De reden hiervoor is dat er in Eindhoven nu praktische gebruikservaring is opgedaan met de systematiek van privatisering van de kwaliteitsborging. Van andere gemeenten of pilots zijn er (nog) geen data beschikbaar. De beschikbare data en analyses vanuit Eindhoven zijn relatief betrouwbaar te noemen. Daarnaast biedt Eindhoven een redelijk representatief beeld voor Nederland wanneer we kijken naar de verdeling van de risicoklassen of de tijdsinzet per project.

De uitkomsten van de rapportage Eindhoven zoals gebruikt in de MKBA zijn voorgelegd en getoetst bij de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Wanneer er sprake was van onzekerheden of data die mogelijk niet representatief zou zijn, zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd voor deze specifieke onderdelen (zoals verwerkt in paragraaf 3.3 Gevoeligheidsanalyses).



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas