



Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Analyse risico's
voor gemeenten/
omgevingsdiensten

63039 – Openbaar

6 juli 2020

Opdrachtgever: Omgevingsdienst NL

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Opdrachtgever: Omgevingsdienst NL

Daniël Huisman (Berenschot)
André Oostdijk (Berenschot)
Martijn Heijboer (De ANG Connectie)
Anne Verstraeten (De ANG Connectie)

De foto op de voorpagina is gemaakt door
Vladimir Kozich (www.vladimirkozich.nl)

6 juli 2020

Inhoud

Bestuurlijke samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Context	8
1.2 Opdracht	8
1.3 Opdrachtgever	8
1.4 Scope van dit onderzoek	9
1.5 Berenschot impact analyse VNG (2019)	9
1.6 Leeswijzer	10
2. Werking van het stelsel en de maatschappelijke impact	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Potentiële risico's van de Wkb voor gemeenten	11
2.3 Voor- en nadelen van de Wkb voor (particuliere) initiatiefnemers	13
2.4 Bestuursakkoord	14
2.5 Mate van grip als bevoegd gezag (gemeente) op specifieke bouwwerken/locaties	15
2.6 Aantal en representativiteit van de proefprojecten	17
2.7 Aantal benodigde kwaliteitsborgers	19
2.8 Stand van zaken ten aanzien van de ICT-voorzieningen	19
2.9 Minder zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente	20
3. Financiële consequenties Wkb	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Financiële effecten Wkb: wegvallende taken en nieuwe (extra) taken	22
3.3 Financiële effecten Wkb voor vier gemeenten	25
3.4 Inschatting overige financiële effecten Wkb	30
4. Conclusies en aanbevelingen	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Conclusies belangrijkste risico's Wkb voor gemeenten	34
4.3 Aanbevelingen	36
4.3.1 Aanbeveling 1. Bespreek als omgevingsdiensten de resultaten van dit onderzoek met de gemeenten	37
4.3.2 Aanbeveling 2. Adviseer de bevoegde gezagen om de belangrijkste aandachtspunten met de wetgever te bespreken	37
4.3.3 Aanbeveling 3. Bepaal de impact op financiën en formatie	37
4.3.4 Aanbeveling 4. Start proefprojecten op	38
Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden	40
Bijlage 2. Overige financiële effecten Wkb	41
Bijlage 3. Processchema Omgevingswet/Wkb	45

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

Na meer dan twintig jaar maatschappelijke discussie en een wetgevingstraject dat zich jarenlang heeft voortgesleept, heeft op 14 mei 2019 de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Wkb). De bedoeling is dat de wet gelijktijdig met de Omgevingswet (1 januari 2022) in werking treedt. De Wkb kan grote impact hebben op de bedrijfsvoering en financiën van gemeenten (en van omgevingsdiensten die bouwtaken voor gemeenten uitvoeren). Een impactanalyse van de Wkb, die Berenschot medio 2019 voor de VNG heeft uitgevoerd, laat dit zien.

Opdrachtgever voor dit onderzoek is Omgevingsdienst NL. Dit is de vereniging van de 29 omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten) in Nederland. Tijdens een bijeenkomst van Omgevingsdienst NL in november zijn de zorgen over de impact van de Wkb gedeeld. Hierop hebben de omgevingsdiensten die bouwtaken uitvoeren (veertien omgevingsdiensten) onder de vlag van Omgevingsdienst NL Berenschot en ANG opdracht gegeven om de risico's van de Wkb op het gebied van bedrijfsvoering en financiën in beeld te brengen.

In deze samenvatting geven we op hoofdlijnen de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van dit onderzoek weer.

Conclusies belangrijkste risico's Wkb voor gemeenten

De nu volgende tabel bevat een overzicht van de belangrijkste risico's van de Wkb¹, de onzekerheden die er per risico zijn en onze kwalificatie van de omvang van het risico (qua kans van optreden en mate van impact). We hebben de risico's indicatief, op basis van onze inschatting gesorteerd naar de mate van de mogelijke impact.²

Risico	Onzekerheden	Kwalificatie van het risico op basis van het feitenonderzoek
Financiële consequenties	Gemeenten raken taken kwijt (en daarmee leges) en kunnen voor de nieuwe Wkb-taken geen leges heffen	<ul style="list-style-type: none"> Groot risico dat gemeenten de nieuwe (extra) Wkb-taken moeten financieren uit de algemene middelen.³ Daarnaast kan voor de wegvallende taken sprake zijn van frictiekosten (of doorlopende kosten indien geen afbouw van formatie plaatsvindt) voor de betrokken medewerkers en de daaraan gerelateerde overhead. Daarnaast is sprake van mogelijke andere extra kosten als gevolg van de Wkb; direct na deze tabel werken wij dat verder uit.
Minder zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (als gevolg van de samenloop van Wkb en Omgevingswet)	Hoe kan de gemeente voldoende zicht houden op bouwactiviteiten die bouwbesluittoetsvrij (Wkb) en vergunningsvrij (Omgevingswet) zijn?	<ul style="list-style-type: none"> Middelgroot risico. Voor het zicht houden op de bouw gerelateerde ontwikkelingen binnen de gemeente zijn door veel gemeenten al processen ontwikkeld. Voor het actueel houden van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de andere relevante administraties (zoals de WOZ-administratie) zijn bijvoorbeeld bij veel gemeenten diverse (digitale) methoden in gebruik. Als gevolg van de Wkb en de Omgevingswet zal een gemeente naar verwachting wel extra kosten moeten maken, omdat het volume aan werk toeneemt. Zie voor een toelichting direct na deze tabel.

¹ Vanuit het perspectief van een gemeente.

² In hoofdstuk 2 en 3 gaan we dieper in op deze risico's.

³ Zie voor de onderbouwing hoofdstuk 3.

Risico	Onzekerheden	Kwalificatie van het risico op basis van het feitenonderzoek
Bevoegd gezag (gemeente) heeft onvoldoende zicht op het mitigeren van risico's in het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties.	Is het bevoegd gezag in staat om snel en adequaat in te grijpen bij het onverhoopt optreden van risico's tijdens de realisatie van bouwwerken op specifieke locaties?	Risico met onzekere impact: <ul style="list-style-type: none"> De verantwoordelijkheid voor de bouwtechnische kwaliteit ligt in het nieuwe stelsel bij de private kwaliteitsborger én de initiatiefnemer. Tegelijkertijd lijkt het bevoegd gezag bij de Wkb nauwelijks mogelijkheden te hebben om een informatieverplichting op te leggen aan de initiatiefnemer gedurende het bouwproces op specifieke locaties. In hoeverre dit risico optreedt is mede afhankelijk van de wijze waarop de afspraken uit het bestuursakkoord zullen worden gehonoreerd in de uitvoeringsregelgeving.⁴
Te weinig en/of te weinig representatieve proefprojecten.	Zijn er voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wkb voldoende proefprojecten uitgevoerd?	Middelgroot risico: <ul style="list-style-type: none"> Het risico wordt beperkt doordat één van de criteria uit het bestuursakkoord betrekking heeft op proefprojecten.⁵ Bovendien wordt de invoering van de Wkb uitgesteld tot 1 januari 2022, waardoor er meer tijd is om proefprojecten te doen. Met name in de breedte bestaat de verwachting dat er voldoende proefprojecten komen.⁶ Het grootste risico betreft de vraag of er voldoende volume aan proefprojecten gecreëerd zal worden.⁷ Belangrijk struikelblok voor het creëren van voldoende volume lijken echter de kosten te zijn: de legeskorting⁸ weegt vaak niet op tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger.
De ICT-component van het stelsel is nog niet werkend.	Zijn de gemeenten in staat om vergunningaanvragen te behandelen met behulp van de (landelijke en lokale) ICT-infrastructuur?	Beperkt risico. Dit is één van de criteria op basis waarvan wordt besloten om de Wkb in te voeren. Bovendien wordt de invoering van de Wkb met één jaar uitgesteld (van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022), waardoor er meer tijd is om de ICT component van het stelsel werkend te krijgen.
Er zijn onvoldoende kwaliteitsborgers (met gekwalificeerd personeel) beschikbaar bij de startdatum van de Wkb.	Zijn er bij de invoering van de Wkb voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar?	Beperkt risico. Dit is één van de criteria op basis waarvan besloten wordt om de Wkb in te gaan voeren. Daarbij geven de marktpartijen aan dat, als de markt er is, zij zullen zorgen voor voldoende capaciteit. Dit risico wordt overigens wisselend beoordeeld door sommige andere gesprekspartners.

⁴ Gemeenten kunnen -naar verwachting- langs de lijn van het omgevingsplan aandachtspunten opnemen die vervolgens terug moeten komen in de risicobeoordeling.

⁵ Dit criterium is in het bestuursakkoord als volgt geformuleerd: *Uit de proefprojecten komen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren voor invoering van het stelsel. Om eventuele knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen, worden nieuwe proefprojecten opgestart.* Zie verder hoofdstuk 2.

⁶ We merken hierbij op dat uit het onderzoek signalen naar voren komen dat het lastig is om voldoende massa te generen op specifieke categorieën projecten.

⁷ Een ander nadeel van een achterblijvend aantal proefprojecten is dat dit een prikkel wegneemt bij private kwaliteitsborgers om te zorgen voor voldoende (gekwalficeerde) medewerkers.

⁸ We merken hierbij op dat de omvang van de legeskorting -volgens onze gesprekspartners- uiteen loopt; gemeenten kunnen hierin namelijk hun eigen afweging maken.

Overige financiële impact Wkb

Het belangrijkste risico van de Wkb voor gemeenten is de financiële impact. Enerzijds gaat het dan om het niet kunnen heffen van leges voor de nieuwe taken in het kader van de Wkb, zoals aangegeven in de voorgaande tabel. In hoofdstuk 3 geven we een indicatie van de omvang van dit risico voor de vier onderzochte gemeenten.

Daarnaast is er sprake van een aantal andere financiële consequenties. Deze kunnen niet eenduidig gekwantificeerd worden, maar zullen naar verwachting wel financiële impact hebben. Samengevat gaat het om het volgende:

1. Bestaande/nieuwe taken waarvoor geen leges geheven kunnen worden waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen en waarvan de financiële impact alleen grofmazig ingeschat kan worden:
 - a. Extra controles⁹ bezien vanuit de component toezicht en handhaving:
 - Controle vanuit risicobeoordeling¹⁰ (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).
 - b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect).
 - c. Extra werk naar aanleiding van een ruimtelijke toets op bouwbesluittoetsvrije initiatieven; op dat moment kan geconstateerd worden dat er ook sprake is van een bouwtechnisch gebrek (structureel effect).
 - d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect).
2. Wegwerken van de werkvoorraad na de start van de Wkb wat betreft toezicht op lopende bouwtrajecten (incidenteel effect; financieel neutraal).
3. Intensivering bouwveiligheidsplannen (structureel effect). Dit is een bestaande taak -waarvoor wél leges geheven kunnen worden- waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen.

In de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 hebben wij deze factoren nader toegelicht en gecijferd.

Kostenverhoging voor particuliere initiatiefnemers

Daarnaast is bestuurlijk relevant dat de Wkb bij diverse gemeenten naar verwachting zal zorgen voor een kostenverhoging voor met name particuliere initiatiefnemers, omdat voor bouwprojecten met een beperkte omvang -mede vanwege de kruissubsidiëring in de huidige situatie- de legeskorting in diverse gevallen niet zal opwegen tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger.¹¹ Deze bevinding is terug te vinden in de evaluatie van proefprojecten van het Instituut voor Bouwkwiteit 'Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018'. Een citaat uit dit rapport: *Deelnemers geven aan dat de legeskorting – zeker bij kleinere projecten – onvoldoende zal zijn om de directe kosten van de kwaliteitsborger te dekken.*¹² Dit punt is -zo komt uit het onderzoek naar voren- tevens een oorzaak van het achterblijven van het aantal proefprojecten.¹³

⁹ Het gaat hierbij *niet* om toezicht op de kwaliteitsborger (en specifiek het werk van de kwaliteitsborger). Gemeenten hebben namelijk geen toezichthoudende taak jegens de kwaliteitsborger en mogen volgens het bestuursakkoord vertrouwen op de kwaliteitsborger. In specifieke gevallen kan de gemeente -wanneer hiertoe aanleiding is- conform de Awb-bevoegdheden nadere informatie inwinnen en indien nodig maatregelen nemen.

¹⁰ Of de risicobeoordeling deel moet uitmaken van het borgingsplan of dat het een document is dat ten behoeve van het bevoegd gezag wordt opgesteld staat in de voorhangprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer nog ter discussie.

¹¹ Dit is onder meer afhankelijk van de mate van kruissubsidiëring per gemeente. Omdat dit verschilt per gemeente, is het lastig om op dit punt algemeen geldende conclusies te trekken.

¹² Bron: *Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018* (Instituut voor Bouwkwiteit, 2018). Zie verder paragraaf 2.3.

¹³ Er worden overigens proefprojecten georganiseerd om ervaring op te doen met kwaliteitsborging juist voor kleinere projecten; de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek hebben wij de volgende aanbevelingen voor omgevingsdiensten met bouwtaken:

- Bespreek als omgevingsdiensten (met bouwtaken) de resultaten van dit onderzoek met de deelnemers/gemeenten.
- Adviseer als omgevingsdiensten de deelnemers c.q. de bevoegde gezagen om de belangrijkste aandachtspunten uit dit onderzoek te bespreken met de wetgever.
- Bepaal de impact op financiën en formatie.
- Start proefprojecten op.

Deze aanbevelingen zijn erop gericht om de risico's van de Wkb voor gemeenten (en daarmee ook voor omgevingsdiensten met bouwtaken) zoveel als mogelijk te beperken. Wij werken de aanbevelingen in hoofdstuk 4 nader uit.

1. Inleiding

1.1 Context

Na meer dan twintig jaar maatschappelijke discussie en een wetgevingstraject dat zich jarenlang jaar heeft voortgesleept, heeft op 14 mei 2019 de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel *Kwaliteitsborging voor het bouwen* (Wkb). De bedoeling is dat de wet gelijktijdig met de Omgevingswet (1 januari 2022) in werking treedt.¹⁴ De Wkb kan grote impact hebben op de bedrijfsvoering en financiën van gemeenten (en omgevingsdiensten aan wie gemeenten de bouwtaken hebben uitbesteed). Een impactanalyse van de Wkb, die Berenschot medio 2019 voor de VNG heeft uitgevoerd, laat dit zien.

1.2 Opdracht

De opdracht aan Berenschot is om feitenonderzoek te doen naar de belangrijkste risico's voor gemeenten van de Wkb, met de vraag in hoeverre deze daadwerkelijk kunnen gaan optreden en hoe hier op landelijk niveau op wordt geanticipeerd. We hebben de opdracht uitgewerkt in de volgende twee sporen:

- Spoor 1 betreft de werking van het stelsel en de maatschappelijke impact. We gaan hierbij specifiek in op de belangrijkste risico's van de Wkb voor gemeenten (exclusief de financiële risico's, dit is het onderwerp van spoor 2):
 - Hoe reëel zijn deze risico's en wat zijn de mogelijke gevolgen?
 - In hoeverre zijn er maatregelen genomen (of nog te nemen) om deze risico's te mitigeren (matigen/neutraliseren)?
 - Wat zijn de resterende (netto) risico's voor een gemeente? Wat kan een gemeente zelf doen?
- Spoor 2 betreft de financiële consequenties van de Wkb (waaronder de impact op de leges). Het gaat dan om de volgende vragen:
 - Voor welke activiteiten mogen wel leges geheven worden en voor welke niet? En waar heeft een gemeente de keuze (om wel of geen leges te heffen)? En waar zitten nog onduidelijkheden c.q. wat moet nog uitgekristalliseerd worden (en wanneer wordt daar dan duidelijkheid over verwacht)?
 - Wat is (bij benadering) het financiële effect van het antwoord op de hiervoor vermelde vraag op de legesinkomsten van een gemeente? Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij de impact van de Wkb op (de leges van) twee kleinere, een middelgrote en een grote gemeente onderzocht.

Op spoor 2 heeft Berenschot samengewerkt met adviesbureau de ANG Connectie.

1.3 Opdrachtgever

Opdrachtgever voor dit onderzoek is Omgevingsdienst NL. Dit is de vereniging van de 29 omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten) in Nederland. Er zijn veertien omgevingsdiensten die bouwtaken uitvoeren.

De resultaten van dit onderzoek worden gezien als eerste fase in het inventariseren en adresseren van de risico's van de Wkb. Op basis van de uitkomsten van deze eerste fase kunnen de omgevingsdiensten bepalen wat logische vervolgacties zijn in een tweede fase.

¹⁴ Op 1 april 2020 heeft de minister de Tweede Kamer in een brief geïnformeerd dat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2021 niet wordt gehaald. Op 20 mei 2020 werd bekend dat de invoering van de Omgevingswet en de Wkb met een jaar worden uitgesteld tot 1 januari 2022.

1.4 Scope van dit onderzoek

We bakenen de scope van dit onderzoek als volgt af.

In de eerste plaats heeft de Wkb impact voor diverse partijen die betrokken zijn bij het bouwproces. Via een gelijktijdige aanpassing in het Burgerlijk Wetboek wordt bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van de aannemer vergroot: deze is in alle gevallen verantwoordelijk en aansprakelijk voor bouwfouten.

Dus ook na oplevering, tenzij hij kan aantonen dat de fout hem niet toe te wijzen is. In dit onderzoek ligt echter de focus op de impact voor *gemeenten* (en daarmee ook omgevingsdiensten die bouwtaken uitvoeren voor gemeenten).

Relevant voor gemeentelijke bestuurders is daarnaast de impact van de Wkb op particuliere opdrachtgevers, vandaar dat we daar in deze rapportage ook aandacht aan zullen besteden.

Daarnaast merken we op dat de Wkb een grote relatie heeft met de Omgevingswet. Beide wetten zijn namelijk in de uitvoeringspraktijk sterk met elkaar verbonden. De focus in dit rapport ligt echter op de Wkb.

Dit onderzoek richt zich op de impact van de Wkb bij invoering. In eerste instantie gaat het om de eenvoudigere bouwwerken (gevolgklasse 1). In de eerste drie jaar na invoering van de Wkb zal worden geëvalueerd óf -en zo ja, met welke eventuele aanpassingen- ook de rest van de bouwwerken, dus gevolgklasse 2 en 3, onder de Wkb gaan vallen. De impact van de overgang van gevolgklasse 2 en 3 nemen wij *niet* mee in dit onderzoek.

Tot slot focust dit onderzoek zich primair op de impact van de Wkb op de bedrijfsvoering en financiën van gemeenten. De focus ligt daarmee *niet* op de impact van de Wkb op (maatschappelijke) effecten als omgevingsveiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en dergelijke binnen de gemeente. Dit rapport gaat daarmee wel in op de randvoorwaarden om de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren.

1.5 Berenschot impact analyse VNG (2019)

Dit onderzoek bouwt voort op de impactanalyse die Berenschot in 2019 voor de VNG heeft uitgevoerd. De VNG had Berenschot opdracht gegeven om een brede verkenning uit te voeren naar de:

- impact van de wet op gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties
- raakvlakken van de Wkb met de Omgevingswet
- ondersteuningsbehoefte van gemeenten bij de implementatie van de Wkb
- contouren van de implementatie-aanpak en het project-/programmaplan, met daarbij onder meer aandacht voor de projectorganisatie, planning (roadmap) en de organisatie van proefprojecten.

Ten aanzien van het eerste genoemde punt, de analyse van de impact van de wet op gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties, hebben we een brede blik gehanteerd en de Wkb verkend vanuit de volgende perspectieven:

- Visie en beleid.
- Taken en werkprocessen.
- Formatie en kosten.
- Organisatie van de uitvoering.
- Legesopbrengsten.
- Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ¹⁵/digitalisering.

In deze nieuwe opdracht voor de omgevingsdiensten bouwen we voort op deze impactanalyse uit 2019, door deze te actualiseren en door een (aanvullend) onderzoek te doen naar de financiële impact van de Wkb voor vier gemeenten.

¹⁵ Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) betreft de digitale ondersteuning van de Omgevingswet.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op spoor 1. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdlijnen van de uitkomst van het onderzoek naar de financiële consequenties (spoor 2). Onze conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 4. Daarnaast bevat deze rapportage een aantal bijlagen.

2. Werking van het stelsel en de maatschappelijke impact

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende thema's:

- Een overzicht van de belangrijkste risico's van de Wkb vanuit het perspectief van gemeenten. Deze risico's presenteren we in tabelvorm.
- De voor- en nadelen van de Wkb vanuit het perspectief van initiatiefnemers.
- Het bestuursakkoord. Hierbij besteden we specifiek aandacht aan de voorwaarden voor inwerkingtreding van de Wkb en de programmaorganisatie die op landelijk niveau belast is met de invoering van de Wkb.
- Per risico in de tabel met de belangrijkste risico's (zie de volgende paragraaf) het resultaat van het feitenonderzoek. Het laatste in de tabel genoemde risico (financiële consequenties) is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

2.2 Potentiële risico's van de Wkb voor gemeenten

De nu volgende tabel bevat een overzicht (in willekeurige volgorde) van de belangrijkste risico's van de Wkb vanuit het perspectief van gemeenten.¹⁶

Risico Wkb (vanuit perspectief gemeente)	Potentieel gevolg/effect
Bevoegd gezag (gemeente) heeft onvoldoende zicht op het mitigeren van de risico's in het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties binnen de gemeente	De gemeente heeft onvoldoende zicht op het bouwproces van bouwwerken met een bepaald risico. Het gaat er dan met name om dat er (door de initiatiefnemer (aannemer/private kwaliteitsborger) bij de ontwikkeling van bouwwerken op specifieke locaties bijzondere risico's gelden. De gemeente zou daarom idealiter voor deze specifieke bouwwerken/locaties gedurende het bouwproces geïnformeerd willen worden over cruciale momenten in het bouwproces. Het nieuwe stelsel lijkt hiervoor echter geen handvatten te bieden. In hoeverre dit risico optreedt is mede afhankelijk van de wijze waarop de afspraken uit het bestuursakkoord zullen worden gehonoreerd in de uitvoeringsregelgeving. ¹⁷
Te weinig en/of te weinig representatieve proefprojecten	Het risico van onvoldoende proefprojecten is dat het stelsel onvoldoende beproefd en doorleefd is. Dit kan tot gevolg hebben dat: <ul style="list-style-type: none"> • na de startdatum van de Wkb allerlei (meer of minder grote) kinderziekten naar boven komen¹⁸ • er vertraging optreedt in het vergunningenproces en daarmee de realisatie van nieuwe bouwprojecten. Dat zou kunnen leiden tot mogelijke reputatieschade voor gemeenten.
Er zijn onvoldoende kwaliteitsborgers (met gekwalificeerd personeel) beschikbaar bij de start van de Wkb	Als er onvoldoende kwaliteitsborgers zijn, kan dit (ook) leiden tot vertragingen in het bouwproces en daarmee de realisatie van nieuwe bouwprojecten. ¹⁹
De ICT-component van het stelsel werkt nog niet naar behoren	Als de ICT-component onvoldoende functioneert, kan dit (ook) leiden tot vertragingen in het vergunningverleningsproces en/of extra (handmatig) werk in het vergunningenproces voor gemeenten.

¹⁶ Een ander mogelijk risico is dat gemeenten (of omgevingsdiensten) als gevolg van de Wkb -door het wegvallen van taken en formatie- niet meer kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria. In de eerste fase (gevolgklasse 1) achten wij dit risico beperkt.

¹⁷ Gemeenten kunnen -naar verwachting- langs de lijn van het omgevingsplan aandachtspunten opnemen die vervolgens terug moeten komen in de risicobeoordeling. Die kunnen echter niet bouwtechnisch van karakter zijn.

¹⁸ Het stelsel vereist een andere manier van werken c.q. een andere inrichting van het proces van bouw aanvragen. Het gaat dan met name om het proces tussen de aanvrager van een omgevingsvergunning, de gemeente en de private kwaliteitsborger. Het risico bestaat dat deze nieuwe processen niet goed (genoeg) gaan werken.

¹⁹ Er is hierbij een samenhang met het risico van te weinig proefprojecten: dan zijn er ook te weinig private kwaliteitsborgers. In het vervolg van dit hoofdstuk werken we deze samenhang nader uit.

Risico Wkb (vanuit perspectief gemeente)	Potentieel gevolg/effect
Een steeds groter aantal bouw gerelateerde activiteiten (tenzij dat anders wordt geregeld) onttrekt zich aan het zicht van het bevoegd gezag als gevolg van de invoering van de Wkb (bouwbesluittoetsingsvrij) en met name de Omgevingswet ²⁰ (vergunningvrij)	Na invoering van de Wkb (in combinatie met de Omgevingswet) zal de gemeente mogelijk extra activiteiten moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat de vastgoedgerelateerde registraties (de BAG en daarnaast onder meer de WOZ) actueel zijn
Financiële risico's (onder andere wegvallen leges)	<p>Het financiële risico valt uiteen in twee onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Voor werk wat overgaat naar de private kwaliteitsborgers kunnen geen leges meer geheven worden. Omdat werk voor vergunningverleners, constructeurs en bouwinspecteurs is weggevalen (voor gevolgklasse 1²¹), kan er mogelijk sprake zijn van frictiekosten. Daarnaast valt werk weg omdat voor sommige bouwwerken geen toets meer dient plaats te vinden aan het huidige Bouwbesluit (bouwbesluittoetsvrije bouwwerken)²² Een gemeente krijgt nieuwe taken in het kader van de Wkb. Hiervoor kunnen geen leges geheven worden (zie het volgende hoofdstuk), waardoor een gemeente deze nieuwe taken uit de algemene middelen moet financieren

Brief VNG 12 mei 2020 aan commissieleden BZK Eerste en Tweede Kamer

In de laatste fase van dit onderzoek op 12 mei 2020 heeft de VNG een brief gestuurd aan de commissieleden Binnenlandse Zaken van de Eerste en Tweede Kamer. Deze brief werd verstuurd naar aanleiding van het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 21 april 2020 het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen naar beide Kamers had gestuurd.²³

In de VNG brief worden zorgen geuit over de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en betaalbaarheid van de verdere uitwerking van de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb) in het ontwerpbesluit en de toelichting. De belangrijkste twee zorgpunten komen kort samengevat neer op het volgende:²⁴

- Onuitvoerbare rol voor het bevoegde gezag. Dit risico wordt als volgt omschreven:
'Door het wegvallen van de tot nu toe gebruikelijke informatiepositie wordt het voor het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel onmogelijk zijn handhavende rol uit te oefenen. Immers, om te kunnen interveniëren moet het bevoegd gezag zelf kunnen waarnemen en beoordelen waar het mis gaat. Blindvaren op wat een derde partij (kwaliteitsborger) meldt waargenomen te hebben, kan praktisch en juridisch niet. Zonder kennis van de onderliggende uitgangspunten, zoals tekeningen en berekeningen, is toezicht houden op de naleving tijdens de bouw vrijwel niet mogelijk.'
- Financiële impact en risico's gemeenten. Dit risico wordt als volgt omschreven:
'Het besluit om bouwwerken in gevolgklasse 1 vergunningvrij te maken onder de Omgevingswet is nieuw en was niet het uitgangspunt bij het opstellen van eerdergenoemd bestuursakkoord. Binnen de context van het bestuursakkoord konden de bij amendement geïntroduceerde elementen 'risicobeoordeling' en 'dossier bevoegd gezag' uit leges van de vergunning voor de bouwactiviteit gefinancierd'

²⁰ Bij de Omgevingswet wordt er meer vergunningvrij, terwijl er bij de Wkb een aantal ontwikkelingen bouwbesluittoetsvrij worden. De focus in dit onderzoek ligt echter op de Wkb.

²¹ Het werk voor gevolgklasse 2 en 3 blijft vooralsnog bestaan. Ten aanzien van gevolgklasse 2 en 3 projecten kan een gemeente nog wel het risico lopen dat partijen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars) een proces gaan aanspannen inzake de kostendekkendheid leges.

²² We merken hierbij op dat dat dezelfde bouwinspecteurs -mogelijk- in de toekomst kunnen worden ingezet om toezicht te houden op omgevingsveiligheid/welstand en andere maatwerkvoorschriften (zoals milieuprestatienormen etc.). Hierover kunnen in samenspraak tussen de gemeenten en de omgevingsdiensten nadere (financiële) afspraken over worden gemaakt.

²³ Het gaat om de voorhang van het Besluit wat afloopt op 26 mei 2020.

²⁴ Zie voor de volledige brief en bijlage: <https://vng.nl/brieven/vng-inbreng-voorhang-besluit-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen-34453>.

worden. Door het nu omzetten van deze vergunningplicht naar een melding vallen nog meer leges weg dan was voorzien. Het bestuursakkoord stelt dat de kosten van de implementatie van het stelsel conform de art 2 Financiële Verhoudingswet door de rijksoverheid zullen worden gedragen.'

2.3 Voor- en nadelen van de Wkb voor (particuliere) initiatiefnemers

De tabel in de vorige paragraaf bevat de belangrijkste (mogelijke) risico's van de Wkb vanuit het perspectief van de gemeenten. Vanuit het perspectief van (particuliere) initiatiefnemers/vergunning aanvragers kent de Wkb ook (mogelijke) risico's. We noemen de volgende risico's (potentiële nadelen):

- De kosten voor met name kleinere (particuliere) omgevingsvergunningaanvragen zullen naar verwachting bij diverse gemeenten hoger worden. Dit komt doordat er in de huidige situatie vaak kruissubsidiëring²⁵ plaatsvindt bij de verlening van vergunningen. Door invoering van de Wkb wordt de mogelijkheid van kruissubsidiëring beperkt. De private kwaliteitsborger zal daarbij een reëel tarief in rekening gaan brengen, die in diverse gevallen hoger zal zijn dan de legeskorting van de gemeente. Dit leidt dan weer tot hogere kosten voor de (particuliere) initiatiefnemer met een initiatief in gevolgklasse 1.²⁶ Uit evaluatie van de proefprojecten blijkt dat specifiek voor bouwprojecten met een beperkte omvang de legeskorting niet opweegt tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger. Zie hierna het (cursief gemaakte) citaat uit het evaluatierapport van het Instituut voor Bouwkwiteit.²⁷
- Het nieuwe stelsel bevat mogelijk nog diverse kinderziektes, wat ook kan leiden tot mogelijk 'gedoe' en vertragingen in de procesgang/toekenning van omgevingsvergunningen. Dit kan weer maatschappelijke effecten (onvrede) oproepen bij initiatiefnemers/vergunning aanvragers.

Tegelijkertijd kan het nieuwe stelsel ook voordelen opleveren voor initiatiefnemers, zo komt uit de evaluaties van eerdere proefprojecten naar voren. Zie bijvoorbeeld de volgende twee citaten uit de evaluatie van het Instituut voor Bouwkwiteit 'Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018'.²⁸

De kosten nemen niet of nauwelijks toe en zullen waarschijnlijk dalen

Bij bouwen onder kwaliteitsborging nemen bepaalde kosten toe: de kwaliteitsborger moet worden betaald en de andere manier van werken vraagt meer inzet van de bouwende partijen. Tegenover deze toename van de kosten staat een afname van kosten door legeskorting die bij een deel van de projecten is gegeven. Een aantal deelnemers geeft daarnaast aan dat er sprake is van kostenbesparing doordat er tijdens de bouw minder sprake is van ad hoc op te lossen fouten. Tevens is sprake van minder bouwfouten en opleverpunten en kunnen projecten sneller worden afgesloten en afgerekend. Als derde punt wordt meer zekerheid over de planning en minder vertraging in het vergunningenproces genoemd. De verwachting van een deel van de respondenten is dan ook dat de kosten – zeker bij de wat grotere projecten – zullen dalen. Exacte cijfers komen niet naar voren uit de proefprojecten, mede omdat deelnemers geen beeld hebben van de hoogte van de hier genoemde kosten bij reguliere projecten. **Deelnemers geven aan dat de legeskorting – zeker bij kleinere projecten – onvoldoende zal zijn om de directe kosten van de kwaliteitsborger te dekken.**

²⁵ Dit betekent dat eenvoudige vergunningaanvragen worden gesubsidieerd door complexe. We merken hierbij op dat uit jurisprudentie blijkt dat de kruissubsidiëring mag worden toegepast over de gehele legestatieventabel van een gemeente (met uitzondering van de activiteiten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn). De kosten voor paspoorten kunnen daardoor bijvoorbeeld gedekt worden met de leges voor een omgevingsvergunning.

²⁶ Tegelijkertijd heeft het stelsel wel als beoogd effect dat het proces om te komen tot de start van een bouwproject sneller verloopt. Dit kan weer leiden tot lagere kosten. Zie de citaten in het vervolg van deze paragraaf.

²⁷ Er worden overigens proefprojecten georganiseerd om ervaring op te doen met kwaliteitsborging juist voor kleinere projecten; de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

²⁸ Bron: *Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018* (Instituut voor Bouwkwiteit, 2018).

De kwaliteit neemt toe

Deelnemers aan de proefprojecten zijn van mening dat de kwaliteit van het eindresultaat beter is dan bij reguliere bouwprojecten. Als redenen hiervoor worden genoemd de toegenomen aandacht voor kwaliteit tijdens de bouw, (gemiddeld genomen) intensievere en meer integrale toetsing door de kwaliteitsborger en meer toezicht.

2.4 Bestuursakkoord

Op 17 januari 2019 hebben minister Ollongren en VNG-voorzitter Van Zanen een akkoord ondertekend over de implementatie en invoering van de Wkb. Het akkoord is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, samen met de G4, G40 en Brandweer NL. Het akkoord regelt onder meer de rol van de gemeente na invoering van de wet en bevat afspraken over de voorwaarden waaronder de wet kan worden ingevoerd.

Het akkoord ging destijds nog uit van invoering van de Wkb per 2021, tegelijk met de Omgevingswet.²⁹ Afsproken is dat de wet alleen in werking zal treden als er voldoende waarborgen zijn dat bouwprojecten onder het nieuwe stelsel doorgang kunnen vinden. Daar gaan wij in het vervolg van deze paragraaf op in. Partijen hebben verder afgesproken dat er een regiegroep wordt gevormd die aan de slag gaat met de implementatie van de wet en met nieuwe proefprojecten.

Voorwaarden voor inwerkingtreding Wkb

In het door het Ministerie van BZK met de VNG afgesloten bestuursakkoord is aangegeven dat, in de aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, BZK in overleg met de VNG en de bij de bouw betrokken partijen zal monitoren hoe de implementatie van het stelsel verloopt. Hierbij zijn criteria geformuleerd op basis waarvan de monitoring zal plaatsvinden. Monitoring vindt ten minste plaats op basis van de volgende criteria³⁰:

1. Het stelsel bevat voldoende waarborgen dat gerealiseerde bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012.
2. Uit de proefprojecten komen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren voor invoering van het stelsel. Om eventuele knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen, worden nieuwe proefprojecten opgestart.
3. De ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag is op orde.
4. De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is operationeel, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
5. Er zijn voldoende instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen toegelaten tot het stelsel zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
6. Er zijn voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen doorgang kunnen vinden.

Indien knelpunten worden geconstateerd zal de minister met deze partijen bezien welke maatregelen nodig zijn.

Organisatie van de invoering van de Wkb

De organisatie van de invoering van de Wkb ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- Er is een regiegroep implementatie Wkb bij BZK. Deze staat onder leiding van een implementatieregisseur Wkb. In deze regiegroep zijn de verschillende belangengroepen vertegenwoordigd.
- Bij VNG is een VNG Implementatieteam Wkb ingericht, bestaande uit een kwartiermaker/programmamanager, een kwartiermaker proefprojecten, een beleidsadviseur bouwregelgeving, een adviseur Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en een communicatieadviseur.

²⁹ Op 20 mei 2020 werd bekend dat de invoering van de Omgevingswet met een jaar wordt uitgesteld tot 1 januari 2022.

³⁰ In een brief van 10 mei 2019 vanuit BZK naar de Eerste kamer zijn deze criteria nader uitgewerkt.

Het implementatieprogramma van de VNG sluit aan bij de lijnen van het bestuursakkoord van BZK en VNG. Het is erop gericht op alle vragen duidelijkheid te krijgen.

De thema's die worden geadresseerd door het VNG-implementatieteam bestaan uit twee hoofdsporen (waarbij daar waar relevant wordt samengewerkt met het programma Omgevingswet):

1. Proefprojecten, met een focus op 'representativiteit' en 'volume'.³¹
2. Overige implementatiesporen zijn:
 - a. financiën/leges: model legesverordening en financieringsvraagstuk
 - b. ICT gemeenten: afstemming DSO en benodigde aanpassingen ICT-systemen gemeenten
 - c. personeel/formatie/functieprofiel: werkwijze, taken, de formatie en het functie-/competentieprofiel van de medewerkers van Bouw- en Woningtoezicht (BWT)/Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) gaan veranderen
 - d. Borgingsplan (inclusief risico beoordeling) & Dossier bevoegd gezag.

2.5 Mate van grip als bevoegd gezag (gemeente) op specifieke bouwwerken/locaties

Om zicht te krijgen op de vraag of het bevoegd gezag na invoering van de Wkb voldoende zicht heeft op bouwactiviteiten in de gemeente wat betreft de ontwikkeling van bouwwerken op specifieke locaties, is het van belang om eerst de werkwijze c.q. het proces scherp te krijgen. Dat doen we in de volgende paragraaf. Vervolgens gaan we in op de aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen wat betreft de mate van grip als bevoegd gezag op dit proces.

Proces op hoofdlijnen

Het proces komt (vanuit het perspectief van een gemeente) op het volgende neer³²:

- Vooroverleg.
 - Als een initiatiefnemer een bouwactiviteit wil uitvoeren in gevolgklasse 1 zal deze, tenzij de gemeente anders heeft bepaald, een omgevingsvergunning moeten aanvragen bij de gemeente.³³ Het gaat immers om een omgevingsplanactiviteit. Naarmate het initiatief complexer is³⁴, zal het belang van vooroverleg - voordat de feitelijke vergunningaanvraag plaatsvindt- toenemen. In dit vooroverleg kan de gemeente specifieke risico's en aandachtspunten van de locatie meegeven.
- Vergunningverleningsproces.
 - Nadat de feitelijke vergunningaanvraag is gedaan, is de volgende stap dat de gemeente de vergunningaanvraag toetst en wanneer aan de voorwaarden is voldaan verleent.³⁵ De bouwtechnische toets wordt uitgevoerd door de kwaliteitsborger. De overige toetsen voert de gemeente uit.
- Toets bouwtechnische deel.
 - Het bouwtechnische deel van het plan wordt getoetst door de private kwaliteitsborger (indien het initiatief niet bouwbesluittoetsvrij is). Deze voert een risicoanalyse uit en beoordeelt of het plan tot een goede bouwtechnische kwaliteit leidt (en neemt eventuele andere risicofactoren mee). Deze worden opgeleverd in het risicodossier.
- Melding naar de gemeente.
 - Vervolgens wordt door de initiatiefnemer of kwaliteitsborger een melding gedaan naar de gemeente (via het DSO). Deze melding³⁶ bevat: een borgingsplan met risicodossier³⁷, het gebruikte instrument en de geselecteerde kwaliteitsborger.
- Administratieve toets door de gemeente.

³¹ Verderop in dit hoofdstuk lichten wij dit nader toe.

³² In bijlage 3 geven wij het proces schematisch weer.

³³ Behalve als het gaat om een initiatief wat vergunningvrij is of waarvoor een melding volstaat.

³⁴ Ook als gevolg van de Omgevingswet zal het vooroverleg belangrijker worden.

³⁵ Uiteraard uitzonderingen daargelaten. Voor deze vereenvoudigde beschrijving van het proces gaan we ervan uit dat de vergunning wordt verleend.

³⁶ Alleen een complete melding geldt als melding

³⁷ Het borgingsplan bevat twee elementen: 1) een risicoanalyse 2) mitigerende maatregelen voor deze risico's.

- De gemeente toetst vervolgens de gegevens in de melding. Dit is een administratieve toets.
- Start bouw.
 - Indien de gemeente niet binnen vier weken na versturen van de melding reageert, kan nadat een melding start bouw is gedaan, de bouw beginnen.
- Toezicht gedurende de bouw.
 - Gedurende de bouw voert de gemeente toezicht uit op de omgevingsplanactiviteit en op bouwveiligheid conform de vereisten vanuit de omgevingsvergunning. Toezicht en handhaving op de constructieveiligheid zal plaatsvinden naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger (of eventuele andere signalen/bronnen, zoals eigen waarnemingen van het bevoegd gezag of de omgevingsdienst).
- Bouwwerk gereed; dossier bevoegd gezag.
 - Wanneer het bouwwerk gereed is, stelt de kwaliteitsborger een verklaring op waarin een 'gerechtvaardigd vertrouwen' wordt uitgesproken dat het bouwwerk aan de wettelijke eisen voldoet. De verklaring moet, tezamen met een zogenaamd dossier bevoegd gezag (overdrachtdossier), door de vergunninghouder aan het bevoegd gezag worden overlegd. Dit is het dossier bevoegd gezag en de gereedmelding. De gemeente checkt de ontvangen verklaring van de kwaliteitsborger en het dossier bevoegd gezag. Er vindt een administratieve afhandeling van het opleverdossier plaats.³⁸
- Toezicht en handhaving bestaande bouw.
 - Tot slot vindt regulier toezicht en handhaving op de bestaande bouw plaats door het bevoegd gezag.

Het volgende schema geeft op hoofdlijnen³⁹ inzicht in het Wkb-proces vanuit het perspectief van de kwaliteitsborger en het bevoegd gezag (de gemeente).



³⁸ Dit is overigens (ook) nog een punt van discussie in het kader van de voorhangprocedure: kijkt de gemeente of het lijstje van stukken compleet is, of toetst de gemeente of het dossier voldoende antwoord geeft of de vraag of in overstemming met de technische voorschriften is gebouwd?

We merken hierbij verder op dat het bevoegd gezag met deze procedure geen goedkeuringsstempel afgeeft dat het bouwwerk aan de eisen voldoet. De aannemer of verkoper kan zich op grond van de kennelijk toegestane ingebruikname dus niet vrijwaren van publiekrechtelijke stappen voor mankementen die daarna aan het licht treden. Daarnaast wordt via een gelijktijdige aanpassing in het Burgerlijk Wetboek de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van de aannemer vergroot: deze is in alle gevallen verantwoordelijk en aansprakelijk voor bouwfouten. Ook na oplevering, tenzij deze kan aantonen dat de fout hem niet toe te wijzen is.

³⁹ Ten aanzien van deze figuur merken op dat het een vereenvoudigde weergave bevat van het proces na invoering van de Wkb. Het vooroverleg met de initiatiefnemer, inclusief de hiervoor benodigde doorlooptijd, is bijvoorbeeld niet meegenomen in deze figuur. Daarnaast is de verwachting dat het proces volgtijdelijk zal verlopen: eerst een aanvraag voor een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit, vervolgens een toets door de private kwaliteitsborger of het plan voldoet aan het bouwbesluit.

Aandachtspunten inzicht bevoegd gezag (gemeente) in bouwproces specifieke bouwwerken/locaties

Er is een verschil van inzicht tussen de betrokken partijen over of een gemeente, naast de administratieve toets, aanvullende eisen aan de informatievoorziening kan stellen. Deze aanvullende eisen gaan dan niet over de bouwtechnische eisen (die liggen vast in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), maar veel meer om het leggen van accenten in het risicodossier met daaraan gekoppeld een eventuele informatieverplichting. Het gaat dan met name om specifieke risico's die in de gemeente spelen, bijvoorbeeld specifieke karakteristieken van de bodem die door moeten werken in het heiplan. De gemeente zou daarom idealiter gedurende het bouwproces in een beperkt aantal gevallen geïnformeerd willen worden over cruciale momenten in het bouwproces. Dat vereenvoudigt eventueel het handhavend optreden in een later stadium. Het nieuwe stelsel biedt hiertoe echter nauwelijks handvatten.

Het verschil van inzicht kan als volgt samengevat worden:

- Wij interpreteren het standpunt vanuit het ministerie als volgt. Gemeenten kunnen langs de lijn van het omgevingsplan gemeentelijke (locatie specifieke) aandachtspunten aangeven⁴⁰ die vervolgens terug moeten komen in het borgingsplan. Die kunnen echter niet bouwtechnisch van karakter zijn. Dit kan vervolgens in het al eerder genoemde vooroverleg aan de orde komen.
Wat betreft de bouwtechnische aspecten kan een gemeente alleen administratief de melding toetsen: zijn de stukken compleet en zijn zowel kwaliteitsborger als instrument gecertificeerd? Daarna is het aan de kwaliteitsborger om toe te zien op bouwproces. Gemeenten moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat het bouwtechnische deel goed gaat. Dat is een cruciaal uitgangspunt van de werking van de Wkb.
- Het belang vanuit gemeentelijk perspectief (als bevoegd gezag) is dat een gemeente ook gebieds- of bouw specifieke risico's moet kunnen benoemen en daar in specifieke gevallen over geïnformeerd wil worden om - zo nodig - tijdig en adequaat in te kunnen grijpen. Dit is iets dat de kwaliteitsborger vervolgens meeneemt in de risicoanalyse en het borgingsplan.⁴¹ Dit zorgt ervoor dat de gemeente op een aantal risicovolle specifieke punten meer zekerheid heeft over de bouwtechnische kwaliteit. Mocht het in een later stadium nodig zijn dat de gemeente handhavend moet optreden, dan is zo de informatiepositie van de gemeente geborgd. Dat voorkomt dat handhavend optreden in een later stadium ondersteund moet worden met complexe (kostbare) onderzoeken. Het aanvullend opleggen van informatieverplichtingen van de gemeente aan de private kwaliteitsborger die zien op de constructieveiligheid, is echter niet mogelijk.⁴²

Overigens kan een gemeente wel specifieke gemeentelijke (locatie specifieke) omstandigheden vastleggen in het omgevingsplan en eventueel een vergunningsplicht of meldingsplicht of informatieplicht opnemen. Dit kan vervolgens in het al eerder genoemde vooroverleg aan de orde komen.

2.6 Aantal en representativiteit van de proefprojecten

Proefprojecten (ook wel pilots genoemd) zijn bedoeld om alle elementen van het bouwproces in beeld te brengen. De proefprojecten moeten een representatieve doorsnede zijn: alle elementen van het stelsel moeten onderzocht worden. De proefprojecten zijn niet bedoeld om te testen of het stelsel gaat werken; de wet is immers al aangenomen. Proefprojecten zijn wél nodig voor het ontwikkelen van een werkwijze en het inzicht krijgen in de veranderopgave voor de eigen organisatie.

⁴⁰ Dit leidt dan tot een vergunningsplicht, meldingsplicht of informatieplicht.

⁴¹ Hierbij is van belang het volgende op te merken. Of de risicobeoordeling deel moet uitmaken van het borgingsplan of dat het een document is dat ten behoeve van het bevoegd gezag wordt opgesteld staat in de voorhangprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer nog ter discussie.

⁴² Het is hierbij uitdrukkelijk niet dat de bedoeling dat de gemeente over de schouder van de kwaliteitsborger mee gaat kijken en diens werk controleert. Wel is het van belang dat de gemeente een goede informatiepositie opbouwt voor eventueel toezichthoudend danwel handhavend optreden in een later stadium.

Het doel is dat voor de invoeringsdatum voldoende⁴³ proefprojecten hebben plaatsgevonden en dat de verschillende onderdelen van het stelsel voldoende getoetst zijn. Hiervoor zijn criteria geformuleerd. Er is sprake van twee lijnen onder leiding van de regiegroep:

- Organiseren van voldoende volume qua proefprojecten. Meerdere projecten leiden tot 'lerend vermogen'.
- Zorgen voor een representatieve doorsnede van de proefprojecten. Hierbij gaat het erom dat met alle typen bouwwerken en in alle fasen en met alle instrumenten in het nieuwe proces geoefend wordt; dus de gehele keten.⁴⁴

De VNG coördineert de proefprojecten. Op het moment van schrijven van dit rapport loopt er een beperkt aantal proefprojecten. Dit wordt onderkend in de brief aan de Tweede Kamer van de minister van BZK van 17 april jl.

Een citaat uit deze brief:

Het starten van nieuwe proefprojecten, in aanvulling op eerder uitgevoerde proefprojecten (zie de beantwoording van vraag 8), gaat minder snel dan verwacht. Aandachtspunt voor de komende tijd zal zijn om een meer brede diversiteit aan bouwprojecten mee te nemen. Het streven is om zo te komen tot een representatieve doorsnede van alle bouwprojecten. De focus ligt daarbij op het beproeven van alle stappen in het proces met betrokkenheid van alle partijen. Daarnaast kunnen alle betrokkenen via de proefprojecten ervaring opdoen met het nieuwe stelsel.

Er is daarmee nog (lang) geen sprake van een representatieve doorsnede. Vanuit het perspectief van de VNG is wel een positieve trend waarneembaar: er komen meer proefprojecten.

Tegelijkertijd wijst een aantal interviewpartners erop dat er in de afgelopen jaren al diverse pilots zijn uitgevoerd; er is dus al wel veel geoefend.

Kosten blijken een struikelblok

Een struikelblok om meer proefprojecten te genereren, wordt gevormd door de kosten. In de eerder genoemde evaluatie van het Instituut voor Bouwkwaliiteit 'Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018' wordt dat als volgt omschreven.

Het geringe aantal deelnemers aan proefprojecten wordt door gemeenten mede verklaard doordat opdrachtgevers de voordelen niet zien en ze de -eventuele- aangeboden korting op de leges niet als toereikend zien om de extra kosten te dekken. Opdrachtgevers hebben aangegeven bang te zijn voor hogere kosten onder kwaliteitsborging. Bij een van de proefprojecten was dit ook nadrukkelijk het geval; een al bij de gemeente ingediende aanvraag moest verder worden uitgewerkt voordat de kwaliteitsborger akkoord ging met het plan. Verder is vaak gekozen om de proefprojecten te richten op bouwprojecten met een beperkte omvang. Probleem is dan dat de legeskorting niet opweegt tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger.

In een ander citaat uit hetzelfde rapport wordt dit punt als volgt geformuleerd.

Daarnaast is bij gemeenten in veel gevallen sprake van meer werk aan proefprojecten dan bij reguliere projecten terwijl wel wordt verwacht dat korting op de leges wordt gegeven. De ervaring van gemeenten leert tevens dat de focus van deelnemers met name die legeskorting is en dat die korting vaak bepalend is voor het al dan niet starten van proefprojecten.

⁴³ Hierbij is van belang op te merken dat in het bestuursakkoord *als ambitie* wordt genoemd dat voor 10% van de bouwactiviteiten een proefproject wordt gestart; deze 10% is echter *geen harde eis*.

⁴⁴ Zo worden er gericht proefprojecten opgetuigd, waaronder op het gebied van kavelwoningen en verbouw.

2.7 Aantal benodigde kwaliteitsborgers

De regiegroep onderzoekt hoeveel kwaliteitsborgers er nodig zijn (wanneer de wet ingaat en later). Daarnaast worden werving- en opleidingstrajecten gestart. In opdracht van de regiegroep en in samenwerking met drie grote opleiders is de wervingsopgave/capaciteitsvraag in beeld gebracht. Eind februari 2020 is dit overzicht besproken in de regiegroep.

Dit risico is een zorg voor invoering van het stelsel als geheel; maar geen specifieke zorg voor de VNG en de gemeenten. Het maakt daarom ook geen onderdeel uit van het implementatieprogramma van de VNG.⁴⁵

De diverse vertegenwoordigers van overheidspartijen die wij hebben gesproken maken zich (grote) zorgen over dit risico. Een gebrek aan kwaliteitsborgers kan namelijk leiden tot vertragingen in het vergunningenproces en daarmee de realisatie van nieuwe bouwprojecten. Een hieraan gerelateerd risico (vanuit het perspectief van de overheidspartijen) is dat private kwaliteitsborgers actief mensen gaan werven bij gemeenten, waardoor deze vervolgens onvoldoende capaciteit overhouden voor gevolgklasse 2 en 3.

De door ons geïnterviewde vertegenwoordiger van een private partij zag het als een minder groot risico, vanuit de volgende redenering: als de markt er is, zorgen wij als marktpartijen voor voldoende capaciteit. Er is hierbij bovendien samenhang met het feit dat er vrij weinig proefprojecten worden gedraaid: dan is er beperkte vraag en daarmee ook weinig prikkel voor private partijen om te investeren in voldoende kwaliteitsborgers. Andersom geredeneerd: als er in de komende periode veel proefprojecten komen, komt er meer vraag en daarmee meer capaciteit van kwaliteitsborgers (waardoor het gat tussen huidige en benodigde capaciteit kleiner wordt).

In de brief van de minister van BZK van 17 april 2020 is ten aanzien van dit onderwerp het volgende citaat te vinden:

De VKBN heeft aangegeven dat er thans circa 200 gecertificeerde kwaliteitsborgers zijn, maar dat het verwerven van het benodigde aantal kwaliteitsborgers geen problemen zal opleveren. Hiervoor is het wel van belang dat er gestaag en in voldoende mate proefprojecten worden uitgevoerd om de toename gecontroleerd te laten verlopen. Het totaal aantal benodigde kwaliteitsborgers is afhankelijk van het aantal bouwtrajecten gevolgklasse 1 na inwerkingtreding en verder.

2.8 Stand van zaken ten aanzien van de ICT-voorzieningen

Het derde criterium van het door BZK met de VNG afgesloten bestuursakkoord heeft betrekking op ICT. In de brief van 10 mei 2019 vanuit BZK naar de Eerste kamer is dit criterium als volgt geformuleerd.

Ad. 3. De ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag is op orde

Ten aanzien van de ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag dient minimaal geregeld te zijn dat gemeenten, met behulp van de bestaande ICT en onder de Omgevingswet door te ontwikkelen infrastructuur, vergunningaanvragen kunnen behandelen. De VNG zal mede door mij gefinancierd onderzoek uitvoeren op basis waarvan de ICT-voorzieningen worden aangepast en getest. Deze tests dienen naar het oordeel van het Rijk en gemeenten succesvol te zijn verlopen, zodat de vergunningaanvragen onder het wetsvoorstel in behandeling kunnen worden genomen.

⁴⁵ In het kader van het implementatieprogramma zal wel helderheid gecreëerd worden over de benodigde kennis en competenties aan de gemeentelijke kant, namelijk voor gemeentelijke VTH-taken Wkb en de Omgevingswet.

De ICT-voorzieningen bestaan uit twee onderdelen:

- ICT-voorzieningen op landelijk niveau. Hierbij is een samenloop van de invoering van de Wkb met de Omgevingswet. Het DSO⁴⁶ speelt namelijk een cruciale rol bij de implementatie en de uitvoering van de Wkb.⁴⁷ Gemeenten moeten daarom zorgen voor aansluiting op het DSO. Daarnaast is online informatie nodig over welke kwaliteitsborgers en instrumenten gecertificeerd zijn.
- ICT-voorzieningen binnen de gemeente en omgevingsdienst. Dit betreft de applicaties die worden gebruikt voor de VTH processen.

Op dit thema moet nog veel gebeuren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Gateway review van het DSO die heeft plaatsgevonden in februari 2020.⁴⁸ De uitkomst van dit onderzoek was een belangrijke oorzaak van het uitstellen van de invoering van de Omgevingswet (en daarmee ook de Wkb).

2.9 Minder zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente

Door de Wkb en (met name) de Omgevingswet⁴⁹ verandert de informatiepositie van gemeenten. Een groter aantal activiteiten onttrekt zich na de invoering van beide wetten (tenzij dat anders wordt geregeld) aan het zicht van het bevoegd gezag. In de huidige situatie, met meer vergunningplichten, moet er op verschillende momenten in het bouwproces een signaal gaan naar de Basisadministratie adressen en gebouwen (BAG); de gemeente heeft daarover vanuit de gemeentelijke vergunning- en toezichtstaak de regie.

We merken hierbij op dat ook in de huidige situatie al sprake is van vergunningvrije bouwactiviteiten. Gemeenten zullen daarom op dit moment in veel gevallen al een proces hebben ingericht om zicht te houden op vergunningvrije bouwactiviteiten en daarnaast ook overtredingen van de bestemmingsplannen (en daarmee illegale bouwactiviteiten). Het huidige proces zal wel herijkt moeten worden op de situatie die optreedt na invoering van de Wkb en de Omgevingswet. Na invoering van de Wkb (in combinatie met de Omgevingswet) zal de gemeente mogelijk extra activiteiten moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat de vastgoedgerelateerde registraties (BAG en daarnaast onder meer de WOZ) actueel zijn. Dit heeft met name te maken met de 'knip' van de bouwactiviteit⁵⁰. Het gevolg is dat nadere (andere) procesafspraken intern dan wel met de omgevingsdienst (die de bouwtaken uitvoert) dienen te worden gemaakt.⁵¹ Bij de herijking van deze procesafspraken is het belangrijk rekening te houden met het feit dat gevolgklasse 2 en 3 nog onder het oude regime vallen. In dit herijkte proces komen op meerdere momenten signalen binnen over bouwactiviteiten:⁵²

- Melding bouw (gevolgklasse 1, afgekort GK1).
- Aanvraag (GK2 en GK3).
- Start bouw (GK1) signaal kwaliteitsborger.
- Start bouw (GK 2 en 3) in eigen beheer.
- Enzovoorts.

Daarnaast merken we op dat er al enige jaren diverse innovatieve (digitale) hulpmiddelen zijn om als gemeente zicht te houden op de bouwactiviteiten in de gemeente. Een voorbeeld is het gebruik van luchtfoto's, waarbij er een verschillenanalyse wordt uitgevoerd door foto's van verschillende jaren op elkaar te leggen. Bij deze verschillenanalyse zal er na invoering van de Wkb en de Omgevingswet wel meer sprake zijn van uitval, omdat er

⁴⁶ Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) betreft de digitale ondersteuning van de Omgevingswet.

⁴⁷ Zo is het DSO straks een belangrijke informatiebron voor initiatiefnemers en de ingang naar het bevoegd gezag voor vergunningaanvragers en melders. De meldingen van de initiatiefnemers komen in de vragenbomen van het DSO.

⁴⁸ Dit onderzoek had als uitkomst ORANJE ROOD. Dit betekent: 'Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.'

⁴⁹ Door de Omgevingswet en de wijziging van het Bbl kan er meer vergunningvrij, respectievelijk bouwbesluittoetsvrij gebouwd worden. We merken hierbij op dat de focus in dit onderzoek ligt op de Wkb.

⁵⁰ Zie bijlage 3 voor meer informatie over deze knip.

⁵¹ In feite ontstaat pas een signaal bij het indienen van de bouwmelding. Dit betreft een aparte processtroom.

⁵² Hierbij merken we op dat het voor gemeenten onduidelijk is of het dossier bevoegd gezag als brondocument voor de basisregistraties gaat functioneren.

meer bouwbesluittoetsvrij (Wkb) en vergunningsvrij (Omgevingswet) gebouwd kan worden, zonder dat over deze bouwactiviteiten een signaal komt bij de gemeente.

Dat betekent extra administratieve werkzaamheden inzake de BAG (en daarmee ook extra kosten voor de gemeente). Daarnaast zullen ook toezichthouders meer inspanning moeten plegen om zicht te houden op mogelijke illegale bouw.

3. Financiële consequenties Wkb

3.1 Inleiding

De invoering van de Wkb en de gelijktijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet⁵³ heeft gevolgen voor de financiën van de gemeenten, waaronder de mogelijkheden voor verhaal van de kosten van werkzaamheden middels het heffen van leges. De volgende paragraaf geeft een overzicht van de wijzigingen met financiële consequenties in het kader van de Wkb/Omgevingswet.

Vervolgens geven we voor vier gemeenten op hoofdlijnen inzicht in de financiële effecten van de Wkb. Door de Omgevingsdienst De Vallei, Omgevingsdienst Rivierenland, Omgevingsdienst Groningen en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid zijn voor de desbetreffende vier deelnemende gemeenten de prestatiegegevens en aanverwante cijfers aangeleverd die van belang zijn om de (financiële) effecten te kunnen berekenen.

Bij de financiële effecten maken we onderscheid tussen:

- direct aan de Wkb toewijsbare effecten qua financiën en formatie: wegvallende taken en nieuwe (extra) taken. In de volgende twee paragrafen gaan we hier nader op in
- overige financiële effecten waarvan omvang en impact lastiger te kwantificeren zijn. Dat is het onderwerp van de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

3.2 Financiële effecten Wkb: wegvallende taken en nieuwe (extra) taken

Als gevolg van de invoering van de Wkb vallen taken weg bij gemeenten én komen er (extra) nieuwe taken bij. Dit werken wij in het vervolg van deze paragraaf nader uit. Voor een beschrijving van het proces verwijzen wij naar paragraaf 2.5 en bijlage 3.

Wegvallende taken (in het huidige takenpakket)

Huidige taken vallen bij gemeenten weg om twee redenen:

- Als gevolg van de Omgevingswet/Wkb kan er meer vergunningvrij/meer bouwbesluittoetsingsvrij gebouwd worden.
- Voor bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 wordt de bouwtechnische toets overgedragen naar private kwaliteitsborgers.

We lichten dit nu nader toe.

Meer bouwbesluittoetsingsvrij

Door de invoering van de Wkb en de nieuwe Omgevingswet mag er meer vergunningvrij worden gebouwd. Daarbij zal sprake zijn van meer bouwbesluittoetsingsvrije bouwwerken, waardoor de technische toetsing van het bouwwerk aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (het huidige Bouwbesluit 2012) niet meer noodzakelijk is.

Bouwtechnische toets gevolgklasse 1

De bouwwerken die zullen worden onderworpen aan het stelsel van kwaliteitsborging zijn ingedeeld in drie gevolgklassen. Om een geleidelijke invoering van de Wkb mogelijk te maken worden categorieën bouwwerken in fasen onder het nieuwe stelsel ondergebracht.

Voor de vraag in welke gevolgklasse een bouwwerk valt, wordt gekeken naar twee aspecten die de grootste directe gevolgen hebben voor de gebruikers indien er iets mis gaat met de bouw, namelijk: de constructieve

⁵³ Uit de brief van 17 april 2020 van de minister aan de Kamer (betreffende de beantwoording vragen van het lid Ronnes (CDA) over de voorbereidingen op de implementatie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) is te herleiden dat de Omgevingswet en de Wkb gelijktijdig in werking zullen treden.

veiligheid en de brandveiligheid. Naarmate de gevolgen van een calamiteit groter zijn, zullen de bouwwerken in een hogere categorie vallen.

De Wkb zal bij de inwerkingtreding in eerste instantie alleen gelden voor bouwwerken met een beperkt risico. Op dit moment is gevolgklasse 1 daarom ook als enige gedefinieerd in de wet. Kort samengevat gaat het om de volgende bouwwerken: grondgebonden eengezinswoningen, woonboten, vakantiewoningen, bedrijfspanden met maximaal twee bouwlagen, kleine fiets- en voetgangersbruggen, overige bouwwerken tot maximaal twintig meter hoog, en ook verbouwingen⁵⁴ van de hiervoor genoemde bouwwerken vallen onder gevolgklasse 1.

Nieuwe (extra) taken

In het kader van de Omgevingswet/Wkb komen er nieuwe taken bij; zie paragraaf 2.3. Belangrijke vraag hierbij is: in hoeverre komen de kosten van deze nieuwe taken in aanmerking voor verhaal middels de leges?

In de Omgevingswet is voor bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen een meldingsplicht voor het technische deel (voor gevolgklasse 1) ingevoerd in plaats van een vergunningsplicht. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat bij het bevestigen, in behandeling nemen of accepteren van een ter uitvoering van een wettelijke verplichting gedane melding geen sprake is van een dienstverlening waarvoor leges kunnen worden geheven. Of bij een melding sprake is van een door de gemeente verleende dienst is het van belang of het publieke of individuele karakter overheerst. Dit zal een afzonderlijke afweging zijn.

Uit de Handreiking kostentoerekening 2014 blijkt dat voor het bevestigen, in behandeling nemen of accepteren van een ter uitvoering van een wettelijke verplichting melding de kosten niet kunnen worden verhaald omdat het publieke karakter overheerst en niet gesproken kan worden van een door de gemeente verleende dienst. Kortom: het algemeen belang prevaleert boven het individuele belang. Hetzelfde standpunt wordt in iets andere bewoordingen ook ingenomen door de VNG, waarbij nog expliciet wordt aangegeven dat zolang het niet wettelijk is geregeld dat voor een melding leges mogen worden geheven de hoofdregel van toepassing is.

Formeel gezien is bij het indienen van een (bouw)melding geen sprake van het verlenen van een vergunning. Betoogt kan echter worden dat met het in ontvangst nemen van de bouwmelding, en de beknopte beoordeling, door het bevoegd gezag wordt 'ingestemd' met de bouw en zodoende tot het bouwen van een bouwwerk mag worden overgegaan. Het op deze wijze 'instemmen' en de beperkte toetsing van de melding door het bevoegd gezag is gericht op het bevorderen van het individuele belang. Immers, vanaf het moment van 'de instemming' mag tot het bouwen van een bouwwerk worden overgaan (niet eerder, tenzij een reactie uitblijft van het bevoegd gezag).

Hetzelfde zal dan van toepassing zijn voor de basale toetsing van het dossier 'bevoegd gezag', waarna het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. In zoverre kan ook een vergelijking worden gemaakt met het feit dat normaliter bij de gereedmelding een laatste controle plaatsvindt op alle bouwkundige aspecten en op het voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften. Deze werkzaamheden mogen in de huidige setting ook in de leges worden betrokken, conform de Handreiking kostentoerekening leges en het standpunt van de ESBL.

Bovendien wordt in de kamerstukken bij de Wkb nergens aangegeven dat voor de toetsing aan het gekozen instrument en de gekozen kwaliteitsborger of voor de melding bouwactiviteit geen leges kunnen worden geheven. Dit is in zoverre afwijkend van hetgeen de wetgever eerder heeft opgemerkt ten aanzien van de wijziging van het Bouwbesluit 2012 (de slooemelding) en het Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen en basishulpverlening overige plaatsen (melding brandveilig gebruik overige plaatsen).⁵⁵

Gelet op het voorgaande is het theoretisch mogelijk om de extra werkzaamheden die betrekking hebben op het in behandeling nemen van de 'bouw' melding en daarmee gepaard gaande afronding (gereedmelding) als zijnde verhaalbare lasten in het kader van de leges aan te merken. Tegelijkertijd is deze onderbouwing 'flinterdun'. Feitelijk komt de enige onderbouwing voort uit de in het proces uit te voeren diensten alsmede vanuit het feit dat

⁵⁴ Verbouwingen zullen overigens vaak bouwbesluittoetsvrij zijn.

⁵⁵ Zie staatsblad 2017, 373, p 31. Deze conclusie is op basis van de publicatie in het Staatsblad. Logischerwijs is dezelfde conclusie van toepassing voor de melding brandveilig gebruik (Bouwbesluit).

in de kamerstukken *niet* staat aangegeven dat *geen* leges mogen worden geheven voor deze diensten. Uiteindelijk is het de rechter die in dit vraagstuk het laatste woord heeft.

Concluderend komen de kosten van de nieuwe (extra) werkzaamheden niet voor verhaal middels de leges in aanmerking, tenzij uit enige (wettelijke) regeling of jurisprudentie volgt dat het wel mogelijk is.

Overigens was in eerste instantie beoogd dat de kosten van de nieuwe taken wél voor verhaal middels de leges in aanmerking zouden komen. In de, in het vorige hoofdstuk al geciteerde, brief van de VNG (aan de commissieleden van het Ministerie van BZK van de Eerste en Tweede Kamer) wordt dit als volgt verwoord.

Het besluit om bouwwerken in gevolklasse 1 vergunningvrij te maken onder de Omgevingswet is nieuw en was niet het uitgangspunt bij het opstellen van eerdergenoemd bestuursakkoord. Binnen de context van het bestuursakkoord konden de bij amendement geïntroduceerde elementen 'risicobeoordeling' en 'dossier bevoegd gezag' uit leges van de vergunning voor de bouwactiviteit gefinancierd worden. Door het nu omzetten van deze vergunningplicht naar een melding vallen nog meer leges weg dan was voorzien.

Nieuw financieringsmodel voor de VTH-taken is niet aan de orde

In dit onderzoek hebben wij geen signalen gekregen dat op dit moment wordt gedacht aan een nieuw financieringsmodel voor de VTH-taken. Het is daarom raadzaam om uit te gaan van de voorgaande conclusie dat de nieuwe (extra) werkzaamheden van de Omgevingswet/Wkb niet voor verhaal middels leges in aanmerking komen.

Overzicht directe effecten Wkb op financiën en formatie

De volgende tabel bevat een samenvattend overzicht van de directe effecten van de Wkb op financiën en formatie als gevolg van wegvallende taken en nieuwe (extra) taken. In de volgende paragraaf gaan we in op de overige, meer indirecte financiële effecten van de Wkb.

Taken	Gevolg voor leges	Gevolg voor werklust	Financieel effect (structureel en incidenteel)	Effect op formatie
Wegvallende taken: <ul style="list-style-type: none"> • Meer bouwbesluittoetsvrij • Gevolgklasse 1 naar private kwaliteitsborger 	Leges komen te vervallen Werklust komt ook te vervallen	Werklust bij vergunningverleners, constructeurs en bouwinspecteurs ten aanzien van de technische toetsing van het bouwwerk valt weg	<ul style="list-style-type: none"> • Per saldo een neutraal structureel financieel effect, vanuit de wegvallende werklust (onder de voorwaarde dat de betreffende formatie afgebouwd kan worden en er bijvoorbeeld geen verschuiving van toezicht naar bestaande bouw plaatsvindt)⁵⁶ • Wellicht is er wel sprake van incidentele frictiekosten⁵⁷ 	Afbouwen formatie ⁵⁸ noodzakelijk (in lijn met afname van de werklust)

⁵⁶ We houden hierbij geen rekening met het effect van eventuele kruissubsidiëring en de mate van kostendekkendheid van de legesverordening. Dit kan per gemeente verschillen. Dit geldt eveneens voor de cijfers in de volgende paragraaf. Verder kan er ook sprake zijn van het wegvallen van dekking voor eventuele andere toegerekende kosten (bijvoorbeeld overheadkosten). Deze kosten zullen ook afgebouwd moeten worden om per saldo een neutraal structureel financieel effect te bereiken.

⁵⁷ Het gaat dan om frictiekosten voor afbouw van formatie en eventuele andere toegerekende kosten (zoals overhead). Hierbij merken we op dat het toezicht na-ijlt, omdat de bouw pas enige tijd na de vergunningaanvraag start. Het zal daarom enige tijd (maanden/jaren) duren voordat de kosten van toezicht definitief af zullen nemen. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij hier dieper op in.

⁵⁸ En eventueel ook overhead.

Taken	Gevolg voor leges	Gevolg voor werklust	Financieel effect (structureel en incidenteel)	Effect op formatie
Nieuwe (extra) taken in het kader van de Wkb	Geen mogelijkheid om leges te heffen	Er komt (administratief/procesmatig) werk bij	Extra kosten waar geen inkomsten (leges) tegen over staan	Extra benodigde formatie

Daarnaast merken we op dat er nog sprake is van andere (incidentele) invoeringsgerelateerde kosten van invoering van de Wkb/Omgevingswet; het gaat dan bijvoorbeeld om kosten van een projectleider implementatie Wkb en kosten die gemaakt worden voor proefprojecten. Dit type kosten is in deze analyse niet meegenomen.

3.3 Financiële effecten Wkb voor vier gemeenten

In deze paragraaf geven wij op hoofdlijnen de resultaten weer van een onderzoek naar de (financiële) effecten van de Wkb voor vier gemeenten (van vier verschillende omgevingsdiensten).⁵⁹ De volgende vier gemeenten zijn in de analyse meegenomen:

- Twee gemeenten in de categorie tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.
- Eén gemeente in de categorie tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.
- Eén gemeente in de categorie van meer dan 100.000 inwoners.

Bij iedere omgevingsdienst zijn, aan de hand van een uniform format, de benodigde gegevens uitgevraagd. Het gaat hierbij om variabelen als de afgeronde aanvragen voor 2018 en 2019, bouwsommen en leges, de tijdbesteding voor werkzaamheden inzake gevolgklasse 1 en bouwbesluittoetsingsvrij en uurtarieven (2018 en 2019). Deze gegevens zijn door ons gevalideerd. In een separate rapportage zijn de gedetailleerde uitkomsten, inclusief een nadere uitwerking van de gehanteerde uitgangspunten voor de berekeningen, opgenomen.

Opbouw en belangrijkste uitgangspunten financiële analyse

We laten verderop in deze paragraaf voor elk van de vier gemeenten de financiële effecten van de Wkb zien voor 2018 en 2019. Anders gezegd laten we zien wat het financiële effect van de Wkb zou zijn geweest bij gebruikmaking van de kengetallen voor een bepaald jaar (2018 of 2019). We merken hierbij nogmaals op dat in deze becijfering de overige, meer indirecte financiële effecten van de Wkb *niet* zijn meegenomen. Dat komt aan de orde in de volgende paragraaf.⁶⁰ Ten aanzien van de *wegvallende taken* laten we steeds het volgende zien:

- Wat de totale omvang van de *huidige* legesinkomsten is (voor gevolgklasse 1 en bouwbesluittoetsvrij onder de Wkb). Het gaat daarbij om:
 - de toets van het bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid
 - de bouwtechnische toets van het bouwplan aan de voorschriften van het Bouwbesluit gevolgklasse 1 (waaronder Bouwbesluittoetsvrij).
- Welke (structurele) werklust en daarmee kosten wegvallen voor activiteiten waarvoor na invoering van de Wkb geen leges geheven meer kunnen worden. Per saldo is het (structurele) effect hiervan budgettair neutraal: werklust/kosten vallen weg, maar ook opbrengsten (leges).
- Wat de verhouding is tussen beide bedragen (om zo een indicatie te krijgen van de impact).

Wat betreft de *nieuwe taken* bevat elke tabel de inschatting van de kosten voor de nieuwe/extra taken in het kader van de Wkb. Dit betekent een structureel financieel probleem voor gemeenten, omdat tegenover deze nieuwe/extra kosten geen opbrengsten staan. Zie de analyse in de vorige paragraaf.⁶¹

⁵⁹ Bij het financiële onderzoek naar de vier gemeenten bouwen we voort op de analyse in de vorige paragraaf. Daarnaast is nog sprake van andere (incidentele) invoeringsgerelateerde kosten van invoering van de Wkb/Omgevingswet. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten van een projectleider implementatie Wkb en kosten die gemaakt worden voor proefprojecten. Dit type kosten is in deze analyse niet meegenomen.

⁶⁰ Daarbij gaat het ook om de volgende nieuwe taken in het kader van de Wkb die zich lastiger laten inschatten qua impact: controle vanuit risicoanalyse borgingsplan en controle na bericht kwaliteitsborger.

⁶¹ Dit is een conclusie op basis van de interpretatie van de huidige regelgeving. Er is jurisprudentie nodig om hier definitief uitsluitsel over te geven.

Ureninschatting nieuwe taken

De nu volgende tabel geeft inzicht in welke ureninschatting is gehanteerd voor de nieuwe taken:

- Vóór de bouw:
 - toetsing juiste instrument en kwaliteitsborger
 - toets melding borgingsplan.
- Na de bouw: toets aanwezigheid verklaring/gegevens in dossier bevoegd gezag.

De ureninschatting is opgesteld in samenwerking met een werkgroep bestaande uit deskundigen van de vier omgevingsdiensten die deelnamen aan dit onderzoek. Bij deze ureninschatting hebben we de volgende aannames gehanteerd:

- Er is een relatie is tussen de bouwsom (bouwomvang) en de mate van benodigde inzet van de gemeente. Naarmate de bouwsom toeneemt, zal ook de inspanning van de gemeente toenemen (zo is de verwachting).
- Een tweede aanname is dat de inspanning van de gemeente zich vooral richt op de administratieve verwerking, dus conform de 'letter' van de wet.
- Een derde aanname is dat er sprake is van een (efficiënt) werkend stelsel, dat functioneert zoals beoogd. Dat betekent bijvoorbeeld dat meldingen steeds compleet worden aangeleverd.

Dat betekent dat we deze inschatting, zeker in de eerste (opstart)jaren na invoering van de Wkb, zien als een minimale inschatting van het benodigd aantal uren voor de gemeente. Door het uitvoeren van proefprojecten kan overigens meer inzicht worden verkregen in de feitelijk benodigde tijd voor de nieuwe taken als gevolg van de Wkb.

Gevolgklasse 1 (gecategoriseerd naar omvang van de bouwsom)	Toetsing juiste instrument en kwaliteitsborger	Toets melding borgingsplan	Toets aanwezigheid verklaring/gegevens en bescheiden (ingebruikname)	Totaal per initiatief
GK 1 act. Bouw lager dan € 50.000,-	0,5	0,5	1	2
GK 1 act. Bouw tussen € 50.000,- en € 100.000,-	0,5	1	1,5	3
GK 1 act. Bouw tussen € 100.000,- en € 400.000,-	0,5	1	2	3,5
GK 1 act. Bouw tussen € 400.000,- en € 1.000.000,-	1	2	4	7
GK 1 act. Bouw tussen € 1.000.000,- en € 2.000.000,-	1	2	4	7
GK 1 act. Bouw tussen € 2.000.000,- en € 5.000.000,-	1	2	4	7
GK 1 act. Bouw boven de € 5.000.000,-	1	2	4,5	7,5

We laten nu per onderzochte gemeente de cijfers zien.

Gemeente in de categorie tussen de 20.000 en 50.000 inwoners (Omgevingsdienst ZHZ)

We merken bij de cijfers van deze gemeente op dat er in de huidige situatie (voor zowel 2018 als 2019) sprake is van beperkte inzet qua vergunningverlening en toezicht voor gevolgklasse 1. Vandaar het relatief lage bedrag aan wegvallende kosten van € 29.034. Daarnaast worden op dit moment geen specifieke werkzaamheden verricht ten aanzien van de technische toets voor de categorie bouwbesluittoetsvrij. Het effect hiervoor is dan per saldo € 0.

	Cijfers 2018		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2018	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor geheven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1 (GK1)	32	€ 399.964	-€ 29.304	-7%	€ 10.340
Totaal bouwbesluittoetsvrij	55	€ 26.042	€ 0	0%	-
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	87	€ 426.006	-€ 29.304	-7%	€ 10.340

	Cijfers 2019		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2019	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor geheven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	23	€ 163.877	-€ 21.199	-13%	€ 7.553
Totaal bouwbesluittoetsvrij	72	€ 25.053	€ 0	0%	-
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	95	€ 188.930	-€ 21.199	-11%	€ 7.553

Gemeente in de categorie tussen de 20.000 en 50.000 inwoners (Omgevingsdienst Rivierenland)

In deze gemeente is de bouwbedrijvigheid groter dan bij de hiervoor uitgewerkte gemeente. Dit uit zich ook in het hogere afgeronde aantal aanvragen en daarmee gepaarde gaande hogere inkomsten van de leges. Tevens is er sprake van hogere normuren ten aanzien van de technische toets. Het is dan ook verklaarbaar dat de wegvallende kosten ook een stuk hoger liggen dan bij de hiervoor getoonde gemeente.

	Cijfers 2018		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2018	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor geheven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1 (GK1)	131	€ 745.812	-€ 128.631	-17%	€ 36.116
Totaal bouwbesluittoetsvrij	72	€ 118.350	-€ 46.123	-39%	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	203	€ 864.162	-€ 174.754	-20%	€ 36.116

	Cijfers 2019		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2019	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor gegeven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	101	€ 645.601	-€ 89.966	-14%	€ 25.350
Totaal bouwbesluittoetsvrij	64	€ 252.115	-€ 50.903	-20%	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	165	€ 897.717	-€ 140.869	-16%	€ 25.350

Gemeente in de categorie tussen de 50.000 en 100.000 inwoners (Omgevingsdienst Groningen)

Ter toelichting op de cijfers van deze gemeente merken we het volgende op:

- De betreffende gemeente hanteert als grondslag voor de leges kuubs (in plaats van de hoogte van de bouwsom). Omdat onze inventarisatiemethode uitging van de omvang van de bouwsom (en niet van kuubs) kon geen nader inzicht worden verschaft in de inkomsten van de leges voor 2018.⁶²
- Uit de nu volgende tabellen kan worden afgeleid dat met name de inkomsten leges voor de categorie bouwbesluittoetsvrij niet in verhouding staan tot de werkzaamheden die in de huidige setting dienen te worden verricht. Per saldo zal voor deze categorie sprake zijn van een positief resultaat voor de gemeente. Immers, de huidige leges zijn niet toereikend om de inzet af te dekken. Deze inzet komt juist straks te vervallen.

	Cijfers 2018		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2018	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor gegeven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	176	n.v.t.	-€ 251.528	n.v.t.	€ 38.462
Totaal bouwbesluittoetsvrij	38	n.v.t.	-€ 45.646	n.v.t.	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	214	n.v.t.	-€ 297.174	n.v.t.	€ 38.462

	Cijfers 2019		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2019	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor gegeven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	249	€ 1.173.292	-€ 380.975	-32%	€ 58.685
Totaal bouwbesluittoetsvrij	21	€ 8.066	-€ 26.536	-329%	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	270	€ 1.181.358	-€ 407.511	-34%	€ 58.685

⁶² De omgevingsdienst was daarbij niet in staat om op basis van de eigen beschikbare gegevens een vertaalslag te maken van kuubs naar de hoogte van de bouwsom (zodat alsnog de bouwsom kon worden gehanteerd).

Gemeente met meer dan 100.000 inwoners (Omgevingsdienst De Vallei)

Hoe groter de gemeente, hoe hoger in de regel het aantal afgeronde aanvragen zijn. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de nu volgende tabellen van de 100.000+ gemeente. Het is dan ook verklaarbaar dat het bedrag aan wegvallende kosten ook hoger uitkomt dan bij de andere drie gemeenten.

Dat daarnaast de aantallen voor de categorie bouwbesluittoetsvrij ook significant hoger zijn, zal met name te maken hebben met het soort aanvragen waarvoor een bouwwerk wordt aangevraagd. In deze gemeente worden relatief veel vergunningen aangevraagd, die straks als bouwbesluittoetsvrij dienen te worden aangemerkt.

	Cijfers 2018		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2018	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor geheven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	351	€ 1.256.164	-€ 300.799	-24%	€ 88.560
Totaal bouwbesluittoetsvrij	355	€ 104.283	-€ 163.014	-156%	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	706	€ 1.360.448	-€ 463.813	-34%	€ 88.560

	Cijfers 2019		Wegvallende kosten a.g.v. Wkb		Nieuwe / extra taken Wkb
Categorie	Aantal afgeronde aanvragen 2019	Inkomsten leges	Wegvallende kosten (waar leges voor geheven kunnen worden in de huidige situatie; effect per saldo budgettair neutraal)	Procentueel aandeel leges gerelateerde kosten in legesopbrengst	Totaal kosten extra werkzaamheden i.v.m. Wkb
Totaal gevolgklasse 1	306	€ 1.821.701	-€ 253.286	-14%	€ 75.617
Totaal bouwbesluittoetsvrij	340	€ 78.947	-€ 159.982	-203%	€ 0
Totaal effect GK1 en bouwbesluittoetsvrij	646	€ 1.900.649	-€ 413.268	-22%	€ 75.617

Analyse van de cijfers

Uit deze tabellen (en de door ons uitgevoerde analyse) concluderen wij dat de impact van de Wkb aanzienlijk verschilt tussen de vier gemeenten. Verklarende factoren voor de verschillen tussen de gemeenten zijn naast uiteraard het aantal inwoners van de betreffende gemeente met name:

- het aantal vergunningaanvragen in een jaar en de omvang (bouwsom/kuubs) van deze aanvragen
- het uurtarief van de omgevingsdienst. De uurtarieven van de vier omgevingsdiensten die meededen in dit onderzoek lopen (voor 2019) uiteen van € 76 tot € 90 per uur
- de huidige opbouw van de tarieventabel voor de leges en daarmee de tariefstelling (percentage van de bouwsom) die verschuldigd is bij het in behandeling nemen van de omgevingsvergunning activiteit bouwen
- de mate van inzet in de huidige situatie voor vergunningverlening en toezicht
- de mate van stedelijkheid en uiterlijke kenmerken van een gemeente (bijvoorbeeld of er sprake is van een historische binnenstad).

3.4 Inschatting overige financiële effecten Wkb

Met de eerder genoemde werkgroep (vanuit de vier aan het onderzoek deelnemende omgevingsdiensten) zijn inschattingen gemaakt van factoren waarvan de financiële impact zich veel lastiger laat inschatten dan de factoren in de vorige paragraaf. In het vervolg geven wij een indicatie van het totale financieel effect (totaalbedrag) van de volgende factoren:

1. Bestaande/nieuwe taken waarvoor geen leges geheven kunnen worden waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen en waarvan de financiële impact alleen grofmazig ingeschat kan worden:
 - a. Extra controles⁶³ bezien vanuit de component toezicht en handhaving:
 - Controle vanuit risicobeoordeling⁶⁴ (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).
 - b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect).
 - c. Extra werk naar aanleiding van een ruimtelijke toets op bouwbesluittoetsvrije initiatieven; op dat moment kan geconstateerd worden dat er ook sprake is van een bouwtechnisch gebrek (structureel effect).
 - d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect).
2. Wegwerken van de werkvoorraad na de start van de Wkb wat betreft toezicht op lopende bouwtrajecten (incidenteel effect; financieel neutraal).
3. Intensivering bouwveiligheidsplannen (structureel effect). Dit is een bestaande taak -waarvoor wél leges geheven kunnen worden- waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen.

We lichten in bijlage 2 de genoemde factoren nader toe. Ten overvloede merken we op dat in de tabellen met de becijfering van de directe financiële effecten van de Wkb voor vier gemeenten (zie de vorige paragraaf) *geen* rekening gehouden is met deze factoren. We benadrukken hierbij verder dat het steeds gaat om een indicatie, om zo per factor inzichtelijk te krijgen of het gaat om een bedrag van € 5.000, € 50.000 of € 150.000.

We lopen de factoren nu één voor één langs.

1a. Extra controles toezicht en handhaving

Bij extra controles bezien vanuit de component toezicht en handhaving gaat het om:

- controle vanuit risicoanalyse borgingsplan (tijdens de bouw; structureel effect)
- controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect)
- impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).

De hiervoor vermelde zaken zijn bij elke omgevingsdienst voor de onderzochte gemeente uitgevraagd, en gecategoriseerd naar de omvang van de bouwsom. We hebben als aanname gehanteerd dat er een bandbreedte is van 10% tot 20% van het aantal aanvragen waar deze extra controles uitgevoerd gaan worden. De volgende tabel laat de totale financiële impact per onderzochte gemeente zien.

⁶³ Het gaat hierbij *niet* om toezicht op de kwaliteitsborger (en specifiek het werk van de kwaliteitsborger). Gemeenten hebben namelijk geen toezichthoudende taak jegens de kwaliteitsborger en mogen volgens het bestuursakkoord vertrouwen op de kwaliteitsborger. In specifieke gevallen kan de gemeente -wanneer hiertoe aanleiding is- conform de Awb-bevoegdheden nadere informatie inwinnen en indien nodig maatregelen nemen.

⁶⁴ Of de risicobeoordeling deel moet uitmaken van het borgingsplan of dat het een document is dat ten behoeve van het bevoegd gezag wordt opgesteld staat in de voorhangprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer nog ter discussie.

Extra controles (bezien vanuit de component toezicht en handhaving)	Financieel effect	
	10% range	20% range
Gemeente categorie 20.000-50.000 inwoners (Omgevingsdienst ZHZ)	€ 1.400	€ 3.500
Gemeente categorie 20.000-50.000 inwoners (Omgevingsdienst Rivierenland)	€ 7.250	€ 12.000
Gemeente categorie 50.000-100.000 inwoners (Omgevingsdienst Groningen)	€ 14.500	€ 27.500
Gemeente meer dan 100.000 inwoners (Omgevingsdienst De Vallei)	€ 20.000	€ 40.000

Uiteraard is dit een eerste indicatie van de omvang van het bedrag. De feitelijke impact zal per gemeente verschillen en is van diverse factoren afhankelijk, zoals het aantal bouwaanvragen en de aard van deze aanvragen in combinatie met het beleid van de gemeente.

1b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect)

Omdat het bij de Wkb gaat om nieuwe wetgeving is het reëel om te verwachten dat er, zeker in de beginjaren, sprake is van een toename van handhavingen en juridische procedures. Vandaar dat wij dit kwalificeren als een incidenteel financieel effect.

Er is hierbij, aanvullend op de bij de vorige factor genoemde punten, voor handhavingen sprake van verschillende (tegenstelde) effecten:

- Vóór de bouw: *minder* bezwaar en beroepszaken als gevolg van de overgang van een vergunningstelsel naar een meldingsstelsel. Dit komt in de huidige situatie weinig voor, dus de verwachting is gerechtvaardigd dat dit een beperkt positief effect zal hebben op (vermindering van) de werklust.
- Na de bouw: mogelijk *meer* werk als gevolg van handhaven. Het gaat dan met name om de situatie dat de initiatiefnemer het bouwwerk in gebruik neemt, terwijl het verboden is om dat bouwwerk in gebruik te nemen (bijvoorbeeld omdat de gereedmelding niet volledig is, de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, etc.). In deze situatie *kan*⁶⁵ de gemeente gaan handhaven.
- Voor gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken: mogelijk *meer* werk als gevolg van rechtszaken van projectontwikkelaars (om de legesbepalingen voor gevolgklasse 2 en 3 te verlagen).

Per saldo wordt verwacht dat in de opstartjaren sprake zal zijn van meer werk voor wat betreft bezwaar- en beroepszaken. De omvang van de financiële impact hangt af van factoren als:

- de omvang en de kenmerken van de gemeente
- het beleid van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om het handhaven op gebreken bij oplevering. Als bijvoorbeeld een woning in gebruik wordt genomen, terwijl er geen gereedmelding/ goedkeurende verklaring is van de kwaliteitsborger, kan een gemeente er voor kiezen alleen een brief sturen (met het bericht dat er sprake is van een overtreding) of overgaan tot verdergaande acties (sancties).

De verwachting is dat het zal gaan om relatief weinig zaken. Tegelijkertijd kan een dergelijke zaak wel veel uren kosten. Qua inschatting hanteren we een bandbreedte van € 0 tot € 35.000 per gemeente.

1c. Extra werk voor houden van toezicht op bouwbesluittoetsvrije ontwikkelingen (structureel effect)

Als gevolg van de wijziging van het Bbl worden meer ontwikkelingen bouwbesluittoetsvrij.⁶⁶ In de situatie dat een omgevingsplanactiviteit (voor de ruimtelijke component) is verleend, kan het voorkomen dat de toezichthouder op de bouwplaats gaat kijken. In die situatie kan de toezichthouder bouwtechnische gebreken constateren. Vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid als bevoegd gezag ligt het dan in de rede dat de toezichthouder dit opneemt

⁶⁵ Het gaat hier om een kan-bepaling en niet om een moet-bepaling.

⁶⁶ De vergunningvrije bouwactiviteiten worden ook wel de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken genoemd. Hetgeen inhoudt dat hiervoor geen preventieve toets middels een vergunningaanvraag voor hoeft te worden uitgevoerd. Deze categorie bouwwerken is opgenomen in artikel 2.15d van het Besluit bouwwerken Leefomgeving (Bbl).

met de initiatiefnemer. Dit kost (extra) uren, die niet gedekt worden door leges. Naar verwachting heeft dit een beperkt (financieel) effect, mede omdat er een kleine kans is dat dit zal optreden. Het financieel effect wordt ingeschat op € 0 tot € 10.000 per gemeente.

1d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect)

Een gemeente zal een extra inspanning moeten plegen om zicht te houden op de bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente, als gevolg van gecombineerde invoering van de Wkb en de Omgevingswet. Hierdoor wordt meer bouwbesluittoetsvrij, respectievelijk bouwvergunningvrij. Er zal daardoor onder meer sprake zijn van extra werk bij de BAG-administratie.⁶⁷ Daarnaast zullen toezichthouders meer inspanning moeten plegen om zicht te houden op mogelijke illegale bouw. Dit betreft een structureel financieel effect.

We merken hierbij op dat ook in de huidige situatie al sprake is van vergunningvrije bouwactiviteiten. Gemeenten zullen daarom op dit moment in veel gevallen al een proces hebben ingericht om zicht te houden op overtredingen van de bestemmingsplannen (en daarmee illegale bouwactiviteiten). Het huidige proces zal wel herijkt moeten worden op de situatie die optreedt na invoering van de Wkb en de Omgevingswet. Zie paragraaf 2.9 voor meer informatie.

De financiële impact van deze factor hangt met name af van:

- In hoeverre een gemeente nu al het BAG-beheer op orde heeft. Hiermee bedoelen we:
 - de actualiteit van het bestand: in hoeverre is er sprake van achterstanden
 - de mate van inzet van moderne (digitale) middelen, zoals luchtfoto's.
- De huidige mate van inzet van een gemeente voor het zogenaamde vrije veld toezicht van toezichthouders.

Bij beide punten is sprake van beleidsvrijheid voor de gemeente.

Naar verwachting zal het meeste extra werk zitten in het verwerken van de informatie in de relevante bestanden. Deze extra werklast zal primair liggen bij de gemeente of bij de belastingsamenwerking. De inschatting is dat het gaat om maximaal 0,5 fte oftewel circa € 50.000 voor een 100.000+ gemeente. Tegelijkertijd kan extra inzet op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente ook leiden tot extra inkomsten, namelijk extra belastingopbrengsten inzake de OZB.

2. Wegwerken van de werkvoorraad toezicht lopende bouwtrajecten na start Wkb (incidenteel effect; financieel neutraal)

Na de start van de Wkb zal toezicht gehouden moeten worden op de lopende trajecten (die vallen onder het oude regime), terwijl de leges al in het jaar/de jaren voorafgaand aan de Wkb geïnd zijn. Dit is geen negatief effect van de Wkb, het effect is namelijk, over de jaren, heen kostenneutraal. Tegelijkertijd is het van belang dat gemeenten hiermee rekening houden, door in de jaarrekening een overschot op legesinkomsten in het jaar vóór inwerkingtreding van de Wkb niet te boeken als resultaat, maar te reserveren. Hiertegenover staan immers kosten die gemaakt worden in de eerste jaren na de start van de Wkb.

Het gaat hierbij, afhankelijk van de kenmerken van de gemeente, om een (indicatief) bedrag tussen de € 100.000 en € 200.000.

3. Intensivering bouwveiligheidsplannen (structureel effect)

De verwachting is dat met de komst van de Wkb meer aandacht zal zijn voor het bouwveiligheidsplan. Een bouwveiligheidsplan heeft betrekking op de vraag in hoeverre een beoogd initiatief in relatie tot de omgeving veilig en verantwoord gerealiseerd kan worden. Dit thema speelt vooral bij grotere steden, met veel geconcentreerde bouw. De inschatting van de impact is € 0 tot € 10.000 per gemeente.

⁶⁷ Bij het vergelijken van luchtfoto's zal bijvoorbeeld sprake zijn van meer afwijkingen en daardoor meer werk.

Totaal overzicht

De nu volgende tabel geeft een totaal overzicht van de (bandbreedte van de) onderzochte factoren.

Overige financiële factor	Bandbreedte financieel effect		Aard v/h effect
	Onderkant	Bovenkant	
Extra controles gezien vanuit de component toezicht en handhaving	€ 1.400	€ 40.000	Incidenteel/ structureel
Toename handhaving en juridische procedures	€ 0	€ 35.000	Incidenteel
Extra werk voor houden van toezicht op bouwbesluittoetsvrije ontwikkelingen	€ 0	€ 10.000	Structureel
Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente	€ 0	€ 50.000	Structureel
Wegwerken van de werkvoorraad toezicht lopende bouwtrajecten na start Wkb	€ 100.000	€ 200.000	Incidenteel (financieel neutraal)
Intensivering bouwveiligheidsplannen	€ 0	€ 10.000	Structureel

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het feitenonderzoek en onze aanbevelingen.

4.2 Conclusies belangrijkste risico's Wkb voor gemeenten

In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven wat de belangrijkste risico's zijn van de Wkb vanuit het perspectief van gemeenten. De nu volgende tabel bevat een overzicht van de belangrijkste risico's van de Wkb⁶⁸, de onzekerheden die er per risico zijn en onze kwalificatie van de omvang van het risico (qua kans van optreden en mate van impact). We hebben de risico's indicatief, op basis van onze inschatting gesorteerd naar de mate van de mogelijke impact.

Risico	Onzekerheden	Kwalificatie van het risico op basis van het feitenonderzoek
Financiële consequenties	Gemeenten raken taken kwijt (en daarmee leges) en kunnen voor de nieuwe Wkb-taken geen leges heffen	<ul style="list-style-type: none"> Groot risico dat gemeenten de nieuwe (extra) Wkb-taken moeten financieren uit de algemene middelen.⁶⁹ Daarnaast kan voor de wegvallende taken sprake zijn van frictiekosten (of doorlopende kosten indien geen afbouw van formatie plaatsvindt) voor de betrokken medewerkers en de daaraan gerelateerde overhead. Daarnaast is sprake van mogelijke andere extra kosten als gevolg van de Wkb; direct na deze tabel werken wij dat verder uit.
Minder zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (als gevolg van de samenloop van Wkb en Omgevingswet)	Hoe kan de gemeente voldoende zicht houden op bouwactiviteiten die bouwbesluittoetsvrij (Wkb) en vergunningsvrij (Omgevingswet) zijn?	<ul style="list-style-type: none"> Middelgroot risico. Voor het zicht houden op de bouw gerelateerde ontwikkelingen binnen de gemeente zijn door veel gemeenten al processen ontwikkeld. Voor het actueel houden van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de andere relevante administraties (zoals de WOZ-administratie) zijn bijvoorbeeld bij veel gemeenten diverse (digitale) methoden in gebruik. Als gevolg van de Wkb en de Omgevingswet zal een gemeente naar verwachting wel extra kosten moeten maken, omdat het volume aan werk toeneemt. Zie voor een toelichting direct na deze tabel.
Bevoegd gezag (gemeente) heeft onvoldoende zicht op het mitigeren van risico's in het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties.	Is het bevoegd gezag in staat om snel en adequaat in te grijpen bij het onverhoopt optreden van risico's tijdens de realisatie van bouwwerken op specifieke locaties?	<p>Risico met onzekere impact:</p> <ul style="list-style-type: none"> De verantwoordelijkheid voor de bouwtechnische kwaliteit ligt in het nieuwe stelsel bij de private kwaliteitsborger én de initiatiefnemer. Tegelijkertijd lijkt het bevoegd gezag bij de Wkb nauwelijks mogelijkheden te hebben om een informatieverplichting op te leggen aan de initiatiefnemer gedurende het bouwproces op specifieke locaties. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop de afspraken uit het bestuursakkoord zullen worden gehonoreerd in de uitvoeringsregelgeving.⁷⁰

⁶⁸ Vanuit het perspectief van een gemeente.

⁶⁹ Zie voor de onderbouwing hoofdstuk 3.

⁷⁰ Gemeenten kunnen -naar verwachting- langs de lijn van het omgevingsplan aandachtspunten opnemen die vervolgens terug moeten komen in de risicobeoordeling.

Risico	Onzekerheden	Kwalificatie van het risico op basis van het feitenonderzoek
Te weinig en/of te weinig representatieve proefprojecten.	Zijn er voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wkb voldoende proefprojecten uitgevoerd?	Middelgroot risico: <ul style="list-style-type: none"> Het risico wordt beperkt doordat één van de criteria uit het bestuursakkoord betrekking heeft op proefprojecten.⁷¹ Bovendien wordt de invoering van de Wkb uitgesteld tot 1 januari 2022, waardoor er meer tijd is om proefprojecten te doen. Met name in de breedte bestaat de verwachting dat er voldoende proefprojecten komen.⁷² Het grootste risico betreft de vraag of er voldoende volume aan proefprojecten gecreëerd zal worden.⁷³ Belangrijk struikelblok voor het creëren van voldoende volume lijken echter de kosten te zijn: de legeskorting⁷⁴ weegt vaak niet op tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger.
De ICT-component van het stelsel is nog niet werkend.	Zijn de gemeenten in staat om vergunningaanvragen te behandelen met behulp van de (landelijke en lokale) ICT-infrastructuur?	Beperkt risico. Dit is één van de criteria op basis waarvan wordt besloten om de Wkb in te voeren. Bovendien wordt de invoering van de Wkb met één jaar uitgesteld (van 1 januari 2021 naar 1 januari 2022), waardoor er meer tijd is om de ICT component van het stelsel werkend te krijgen.
Er zijn onvoldoende kwaliteitsborgers (met gekwalificeerd personeel) beschikbaar bij de startdatum van de Wkb.	Zijn er bij de invoering van de Wkb voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar?	Beperkt risico. Dit is één van de criteria op basis waarvan besloten wordt om de Wkb in te gaan voeren. Daarbij geven de marktpartijen aan dat, als de markt er is, zij zullen zorgen voor voldoende capaciteit. Dit risico wordt overigens wisselend beoordeeld door sommige andere gesprekspartners.

Overige financiële impact Wkb

Het belangrijkste risico van de Wkb voor gemeenten is de financiële impact. Enerzijds gaat het dan om het niet kunnen heffen van leges voor de nieuwe taken in het kader van de Wkb, zoals aangegeven in de voorgaande tabel. In hoofdstuk 3 geven we een indicatie van de omvang van dit risico voor vier gemeenten.

Daarnaast is er sprake van een aantal andere financiële consequenties. Deze kunnen niet eenduidig gekwantificeerd worden, maar zullen naar verwachting wel financiële impact hebben. Samengevat gaat het om het volgende:

1. Bestaande/nieuwe taken waarvoor geen leges geheven kunnen worden waarvan de werklust als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen en waarvan de financiële impact alleen grofmazig ingeschat kan worden:
 - a. Extra controles⁷⁵ bezien vanuit de component toezicht en handhaving:

⁷¹ Dit criterium is in het bestuursakkoord als volgt geformuleerd: *Uit de proefprojecten komen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren voor invoering van het stelsel. Om eventuele knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen, worden nieuwe proefprojecten opgestart.* Zie verder hoofdstuk 2.

⁷² We merken hierbij op dat uit het onderzoek signalen naar voren komen dat het lastig is om voldoende massa te generen op specifieke categorieën projecten.

⁷³ Een ander nadeel van een achterblijvend aantal proefprojecten is dat dit een prikkel wegneemt bij private kwaliteitsborgers om te zorgen voor voldoende (gekwalficeerde) medewerkers.

⁷⁴ De omvang van de legeskorting loopt volgens onze gesprekspartners uiteen; gemeenten kunnen hierin namelijk hun eigen afweging maken.

⁷⁵ Het gaat hierbij *niet* om toezicht op de kwaliteitsborger (en specifiek het werk van de kwaliteitsborger). Gemeenten hebben namelijk geen toezichthoudende taak jegens de kwaliteitsborger en mogen volgens het bestuursakkoord vertrouwen op de kwaliteitsborger. In specifieke gevallen kan de gemeente -wanneer hiertoe aanleiding is- conform de Awb-bevoegdheden nadere informatie inwinnen en indien nodig maatregelen nemen.

- Controle vanuit risicobeoordeling⁷⁶ (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).
- b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect).
 - c. Extra werk naar aanleiding van een ruimtelijke toets op bouwbesluittoetsvrije initiatieven; op dat moment kan geconstateerd worden dat er ook sprake is van een bouwtechnisch gebrek (structureel effect).
 - d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect).
2. Wegwerken van de werkvoorraad na de start van de Wkb wat betreft toezicht op lopende bouwtrajecten (incidenteel effect; financieel neutraal).
 3. Intensivering bouwveiligheidsplannen (structureel effect). Dit is een bestaande taak -waarvoor wél leges geheven kunnen worden- waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen.

In de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 hebben wij deze factoren nader toegelicht en becijferd.

Kostenverhoging voor particuliere initiatiefnemers

Daarnaast is bestuurlijk relevant dat de Wkb bij diverse gemeenten naar verwachting zal zorgen voor een kostenverhoging voor met name particuliere initiatiefnemers, omdat voor bouwprojecten met een beperkte omvang -mede vanwege de kruissubsidiëring in de huidige situatie- de legeskorting in diverse gevallen niet zal opwegen tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger.⁷⁷ Deze bevinding is terug te vinden in de evaluatie van proefprojecten van het Instituut voor Bouwkwiteit 'Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018'. Een citaat uit dit rapport: *Deelnemers geven aan dat de legeskorting – zeker bij kleinere projecten – onvoldoende zal zijn om de directe kosten van de kwaliteitsborger te dekken.*⁷⁸ Dit punt is -zo komt uit het onderzoek naar voren- tevens een oorzaak van het achterblijven van het aantal proefprojecten.⁷⁹

4.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek hebben wij de volgende aanbevelingen voor omgevingsdiensten met bouwtaken:

- Bespreek als omgevingsdiensten (met bouwtaken) de resultaten van dit onderzoek met de deelnemers/gemeenten.
- Adviseer als omgevingsdiensten de deelnemers c.q. de bevoegde gezagen om de belangrijkste aandachtspunten uit dit onderzoek te bespreken met de wetgever.
- Bepaal de impact op financiën en formatie.
- Start proefprojecten op.

Deze aanbevelingen zijn erop gericht om de risico's van de Wkb voor gemeenten (en daarmee ook voor omgevingsdiensten met bouwtaken) zoveel als mogelijk te beperken. Wij werken de aanbevelingen in het vervolg nader uit.

Daarnaast merken we op dat invoering van de Wkb een prikkel kan zijn voor met name middelgrote en kleinere gemeenten om bouwtaken te centraliseren, waardoor extra massa wordt gecreëerd en toenemende kwetsbaarheid op de bouwtaken wordt verminderd.

⁷⁶ Of de risicobeoordeling deel moet uitmaken van het borgingsplan of dat het een document is dat ten behoeve van het bevoegd gezag wordt opgesteld staat in de voorhangprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer nog ter discussie.

⁷⁷ Dit is onder meer afhankelijk van de mate van kruissubsidiëring per gemeente. De mate van kruissubsidiëring verschilt per gemeente, wat het lastig maakt op dit punt algemeen geldende conclusies te trekken.

⁷⁸ Bron: *Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018* (Instituut voor Bouwkwiteit, 2018). Zie verder paragraaf 2.3.

⁷⁹ Er worden overigens proefprojecten georganiseerd om ervaring op te doen met kwaliteitsborging juist voor kleinere projecten; de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

4.3.1 Aanbeveling 1. Bespreek als omgevingsdiensten de resultaten van dit onderzoek met de gemeenten

Dit feitenonderzoek geeft inzicht in de risico's van de Wkb voor gemeenten, en daarmee ook voor omgevingsdiensten met bouwtaken. Het is voor de omgevingsdiensten met bouwtaken aan te bevelen de resultaten van dit onderzoek te bespreken met de in de betreffende omgevingsdienst deelnemende gemeenten (die de bouwtaken hebben overgedragen).

Specifieke bespreekpunten zijn:

- Adviseer als omgevingsdiensten de deelnemers c.q. de bevoegde gezagen om de belangrijkste aandachtspunten uit dit onderzoek te bespreken met de wetgever. Zie voor de uitwerking aanbeveling 2.
- Bepaal gezamenlijk de impact op financiën en formatie; zie aanbeveling 3.
- Start gezamenlijk proefprojecten op. Dat lichten wij nader toe in aanbeveling 4.
- Hou als gemeente voldoende zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen. Dit wordt nader toegelicht in de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 (paragraaf 2.9).
- Zorg dat het bevoegde gezag voldoende grip houdt op het bouwproces op specifieke locaties. Neem daartoe in het omgevingsplan locatie specifieke risico's mee. Een inhoudelijke uitwerking staat in paragraaf 2.5.

4.3.2 Aanbeveling 2. Adviseer de bevoegde gezagen om de belangrijkste aandachtspunten met de wetgever te bespreken

Wij adviseren de omgevingsdiensten om met de gemeenten/bevoegde gezagen de belangrijkste aandachtspunten uit dit onderzoek met de wetgever te bespreken. Het gaat dan met name om de volgende punten:

- De Wkb heeft voor de gemeenten (bevoegd gezag) financiële consequenties, zoals hiervoor aangegeven. Om de omvang van dit probleem in kaart te brengen is het aan te bevelen een landelijk onderzoek te starten naar de financiële consequenties van de nieuwe taken voor gemeenten.⁸⁰ De volgende stap is het bepalen van mogelijke oplossingsrichtingen.⁸¹
- Het bevoegd gezag heeft onvoldoende mogelijkheden om risico's in het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties te beheersen. Vanuit het oogpunt van een gemeente is het belangrijk dat er een informatieverplichting komt die gerelateerd is aan de risicobeoordeling. Dat geeft de initiatiefnemer/ontwikkelaar een signaal dat ze rekening moeten houden met een bepaald risico en dat kan de gemeente dan meenemen bij de beoordeling ervan.
- Struikelblok voor het creëren van voldoende volume qua proefprojecten zijn de kosten: de legeskorting weegt vaak niet op tegen de (directe) kosten van de kwaliteitsborger. Het is van belang dat er een prikkel (stimuleringsprogramma) komt voor alle betrokken organisaties in het stelsel om wél proefprojecten te starten.
- De Wkb zorgt naar verwachting bij diverse gemeenten voor een kostenverhoging voor met name particuliere initiatiefnemers (met bouwprojecten met een beperkte omvang).

4.3.3 Aanbeveling 3. Bepaal de impact op financiën en formatie

Onze aanbevelingen ten aanzien van financiën en formatie zijn:

- Voer een financiële en formatieve impactanalyse uit (voor elke gemeente/deelnemer).
- Stel een nieuwe legesverordening/tarieventabel op.

⁸⁰ Cebeon heeft in 2016 een onderzoek gedaan naar de financiële consequenties van de Wkb. In dat onderzoek zijn de meerkosten van de nieuwe taken in het kader van de Wkb niet gecijferd (gekwantificeerd). Hierbij is van belang op te merken dat Cebeon uitgaat van het oorspronkelijke wetsvoorstel, waardoor bijvoorbeeld de amendementen -die onder meer de risicobeoordeling en het dossier bevoegd gezag introduceren- niet in de financiële analyses zijn meegenomen. In onze in 2019 uitgevoerde impactanalyse voor de VNG schrijven wij daarom het volgende 'Voor een scherper beeld zouden de cijfers geactualiseerd moeten worden.'

⁸¹ Ecorys en Senze hebben over dit thema medio 2014 reeds een rapport geschreven.

1. Voer een financiële en formatieve impactanalyse uit

In het vorige hoofdstuk hebben we een financiële impactanalyse uitgevoerd voor vier gemeenten van de Wkb. Onze aanbeveling is om dit voor elke gemeente uit te voeren. We adviseren hierbij om niet alleen de impact van de Wkb te onderzoeken, maar ook de impact van de Omgevingswet (voor specifiek de VTH⁸²-gerelateerde activiteiten) mee te nemen. Door het uitvoeren van een financiële impactanalyse ontstaat (meer) duidelijkheid over het effect van de Omgevingswet/Wkb op de legesinkomsten versus de uitgaven (kosten/benodigde formatie voor de VTH-activiteiten).

Door dit vervolgens te aggregeren op het niveau van de omgevingsdienst komt voor het totaal aan deelnemende gemeenten antwoord op de volgende vragen:

- Hoeveel werk valt weg voor vergunningverleners, constructeurs en bouwinspecteurs (voor gevolgklasse 1) op basis van de normuren?
- Hoeveel nieuw (administratief/procesmatig) werk komt erbij?
- Wat zijn overige (financiële en formatieve) effecten van de Omgevingswet op de VTH-gerelateerde activiteiten?
- Welke impact heeft het antwoord op de vorige vragen op de overhead van de gemeente?

Door deze vragen te beantwoorden ontstaat inzicht in de impact van de Wkb en de Omgevingswet (voor wat betreft de VTH-gerelateerde activiteiten) op (overhead)kosten en formatie. Het is vervolgens van belang om een plan te maken om daar waar nodig kosten en formatie af te bouwen.

2. Stel een nieuwe legesverordening (met tarieventabel) op

Elke deelnemende gemeente zal vervolgens moeten bepalen wat het feitelijke percentage kostendekkendheid wordt als de Omgevingswet/Wkb in werking treedt, met inachtneming van de onderzoeksresultaten van de bij stap 1 uitgevoerde impactanalyse en de huidige tarieventabel. Er zijn hierbij twee hoofdvarianten denkbaar:

- Centraal stellen van het dekkingsvraagstuk, dus streven naar een hoog percentage kostendekkendheid.
- Centraal stellen van de burger/initiatiefnemer, met de focus op dienstverlening en een lager percentage kostendekkendheid.

Het tussenresultaat wordt besproken met de verantwoordelijke bestuurder (portefeuillehouder).

Na bespreking van het tussenresultaat wordt de nieuwe legesverordening (met inbegrip van een nieuwe tarieventabel) vervolmaakt waarbij rekening wordt gehouden met de Omgevingswet/Wkb.⁸³

Deze nieuwe legesverordening wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. De raad stelt de nieuwe legesverordening vast.⁸⁴

4.3.4 Aanbeveling 4. Start proefprojecten op

Om (doorleefde) ervaring op te doen met de Wkb is het belangrijk om als gemeenten en omgevingsdiensten (met bouwtaken) proefprojecten op te starten. Hier ligt -zoals al onderkend door Omgevingsdienst NL- een kans om samen te werken met de andere omgevingsdiensten (met bouwtaken).

De keuzes welke proefprojecten uit te voeren, kunnen dan op elkaar afgestemd worden⁸⁵ en besproken worden, zodat elke omgevingsdienst, maar ook de deelnemende gemeenten, maximaal kunnen leren van de verschillende proefprojecten.

⁸² VTH = Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

⁸³ Hou daarbij rekening met de verwachte aantallen vergunningaanvragen voor 2022, aangezien per 1 januari 2022 -naar verwachting- het nieuwe stelsel in werking zal treden.

⁸⁴ Uiteraard is hierbij van belang dat het maximale percentage kostendekkendheid niet boven de 100% uitkomt voor de totale legesverordening.

⁸⁵ De kans is immers reëel dat binnen het eigen werkgebied niet alle relevante proefprojecten beschikbaar zijn, terwijl dit wel het geval is in het werkgebied van een andere omgevingsdienst (en vice versa).

Uit de proefprojecten kan bijvoorbeeld geleerd worden:

- hoeveel tijd (uren) nodig zijn voor de nieuwe (extra) werkzaamheden in het kader van de Wkb. Het gaat dan met name om de vraag: welke factoren zijn bepalend voor het benodigde aantal uren? Hiervan kan vervolgens afgeleid worden hoeveel formatie benodigd is (met welke competenties)
- hoe de samenwerking met de private kwaliteitsborgers het beste vormgegeven kan worden
- hoe de samenwerking met de gemeentelijke opdrachtgevers (in de beleids- en uitvoeringscyclus) het beste vormgegeven kan worden
- welke mogelijkheden er zijn om als bevoegd gezag ‘voldoende’ grip te houden op het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties
- in hoeverre het risico vergroot wordt op handhavingszaken en juridische procedures en bij welke stappen in het proces dit risico zich met name voordoet (en met welke partij).

Het is hierbij te overwegen proefprojecten te starten met de gemeente als initiatiefnemer/opdrachtgever. Dan is er meer grip op het hele bouwtraject. Bovendien leert de betreffende afdeling van de gemeente wat het betekent om initiatieven op te starten onder het Wkb-stelsel. Een derde voordeel is dat er meer garantie is dat er voldoende proefprojecten zijn om van te leren.

De vraag is tot slot wat een voldoende aantal proefprojecten is. In het bestuursakkoord staat 10% van het totale aantal bouwinitiatieven genoemd. Ons advies is om dit percentage als richting aan te houden.

Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden

Bijlage 2. Overige financiële effecten Wkb

Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we de inschatting van de overige financiële effecten van de Wkb laten zien. Dit betreft factoren waarvan de financiële impact zich lastig laten inschatten. Het gaat dan om:

1. Bestaande/nieuwe taken waarvoor geen leges geheven kunnen worden waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen en waarvan de financiële impact alleen grofmazig ingeschat kan worden:
 - a. Extra controles⁸⁶ bezien vanuit de component toezicht en handhaving:
 - Controle vanuit risicobeoordeling⁸⁷ (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect).
 - Impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).
 - b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect).
 - c. Extra werk naar aanleiding van een ruimtelijke toets op bouwbesluittoetsvrije initiatieven; op dat moment kan geconstateerd worden dat er ook sprake is van een bouwtechnisch gebrek (structureel effect).
 - d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect).
2. Wegwerken van de werkvoorraad na de start van de Wkb wat betreft toezicht op lopende bouwtrajecten (incidenteel effect; financieel neutraal).
3. Intensivering bouwveiligheidsplannen (structureel effect). Dit is een bestaande taak -waarvoor wél leges geheven kunnen worden- waarvan de werklast als gevolg van de Wkb naar verwachting zal toenemen.

We lichten in deze bijlage deze factoren nader toe.

1a. Extra controles toezicht en handhaving

Bij extra controles bezien vanuit de component toezicht en handhaving gaat het om:

- controle vanuit risicoanalyse borgingsplan (tijdens de bouw; structureel effect)
- controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect)
- impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect).

Controle vanuit risicoanalyse borgingsplan (tijdens de bouw; structureel effect)

De controle vanuit de risicoanalyse uit het borgingsplan zijn extra activiteiten/werkzaamheden die verband houden met de algemene toezichts- en handhavingstaak van het bevoegd gezag gedurende de bouw. Uit dit plan kunnen zaken naar voren komen waarbij de keuze wordt gemaakt om toch als gemeente/omgevingsdienst zelf controles op de bouwplaats te verrichten. Dit gebeurt dus op eigen initiatief van de gemeente. Daarmee komen de kosten van deze werkzaamheden niet voor verhaal in aanmerking.

⁸⁶ Het gaat hierbij *niet* om toezicht op de kwaliteitsborger (en specifiek het werk van de kwaliteitsborger). Gemeenten hebben namelijk geen toezichthoudende taak jegens de kwaliteitsborger en mogen volgens het bestuursakkoord vertrouwen op de kwaliteitsborger. In specifieke gevallen kan de gemeente -wanneer hiertoe aanleiding is- conform de Awb-bevoegdheden nadere informatie inwinnen en indien nodig maatregelen nemen.

⁸⁷ Of de risicobeoordeling deel moet uitmaken van het borgingsplan of dat het een document is dat ten behoeve van het bevoegd gezag wordt opgesteld staat in de voorhangprocedure bij de Eerste en de Tweede Kamer nog ter discussie.

Controle na bericht kwaliteitsborger (tijdens de bouw; structureel effect)

Daarnaast kan zich tijdens de bouw de situatie voordoen dat de kwaliteitsborger constateert dat niet wordt voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit. Mocht de bouwer (aannemer) na de eerste aanzegging nog niet reageren dan zal de kwaliteitsborger contact opnemen met de gemeente dan wel de omgevingsdienst. Deze kan dan vervolgens handhavend optreden. Het moge duidelijk zijn dat het hier gaat om handhavende werkzaamheden, waarvan de kosten niet voor verhaal middels de leges in aanmerking komen.

Impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving (incidenteel/structureel effect)

In aanvulling op de twee vorige punten is er de impact van de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft prioriteit van toezicht en handhaving. Gemeenten kunnen keuzes maken om door de omgevingsdienst extra toezichts- en handhavingsacties uit te (laten) voeren in het kader van de Wkb (maar niet op de constructie). Dit heeft financiële gevolgen die niet afgedekt kunnen worden via de leges.

1b. Toename handhaving en juridische procedures (incidenteel/structureel effect)

Omdat het bij de Wkb gaat om nieuwe wetgeving is het reëel om te verwachten dat er zeker in de beginjaren sprake is van een toename van handhavingszaken en juridische procedures. Er is hierbij -aanvullend op de punten (a) en (b) voor handhavingszaken- *tijdens de bouw* sprake van tegengestelde effecten:

- Vóór de bouw: *minder* bezwaar en beroepszaken als gevolg van de overgang van een vergunningstelsel naar een meldingsstelsel.
- Na de bouw: mogelijk *meer* werk als gevolg van handhaven bij gebreken.
- Voor gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken: mogelijk *meer* werk als gevolg van rechtszaken van projectontwikkelaars (om de legestarieven voor gevolgklasse 2 en 3 te verlagen).

Vóór de bouw: minder bezwaar en beroepszaken als gevolg van de overgang van een vergunningstelsel naar een meldingsstelsel

Aan de ene kant zal de Wkb door de overgang van een vergunningstelsel naar een meldingsstelsel leiden tot minder bezwaar en beroepszaken. Tegen het verstrekken van een vergunning is het mogelijk om bezwaar of beroep aan te tekenen, terwijl deze mogelijkheden er niet zijn bij een melding. Dit leidt tot minder werk. Aangezien er geen leges in rekening mogen worden gebracht voor de kosten van bezwaar en beroep, leidt dit tot een feitelijke besparing bij gemeenten. Bepalend hiervoor is dan het aantal bezwaar- en beroepszaken dat in de huidige situatie per jaar wordt ingediend tegen vergunningen in gevolgklasse 1 (voor het bouwtechnische deel). Dit gaat bij de vier omgevingsdiensten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek om een beperkt aantal.

Na de bouw: mogelijk meer werk als gevolg van handhaven

Aan de andere kant kan er sprake zijn van meer werk. In de eerste plaats gaat het dan om verschillen van inzicht tussen de gemeente en de private kwaliteitsborger. Het zal dan naar verwachting vooral gaan om geschillen die optreden in de fase vanaf de gereedmelding.

Daarnaast kan zich de situatie voordoen dat de initiatiefnemer het bouwwerk in gebruik neemt, terwijl het verboden is om dat bouwwerk in gebruik te nemen (bijvoorbeeld omdat de gereedmelding niet volledig is, de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, etc.). In deze situatie *kan*⁸⁸ de gemeente gaan handhaven. Met name in de situaties dat straks in afwijking van het Bbl is gebouwd en dat dit ook niet meer hersteld kan worden ontstaat er een patstelling tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Er is op zo'n moment eigenlijk maar één manier om deze patstelling te doorbreken en dat is met een gang naar de rechter. Het kan een gemeente veel tijd gaan kosten om in deze situaties over te gaan tot handhaving.

⁸⁸ Het gaat hier om een kan-bepaling en niet om een moet-bepaling.

Die extra inspanning moet dan wel afgezet worden tegen de huidige inspanning van een gemeente bij handhavingsszaken bij vergelijkbare situaties. Bij de huidige wetgeving kunnen zich immers vergelijkbare situaties voordoen.

Gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken: rechtszaken van projectontwikkelaars

De Wkb zal gevolgen hebben voor kruissubsidiëring en mate van kostendekkendheid van de leges. Dit betreft keuzes die gemeenten kunnen maken. Er zullen daarbij naar verwachting rechtszaken komen van projectontwikkelaars van gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken, die de hoogte van de leges zullen aanvechten (mocht geen verlaging van de legestarieven voor gevolgklasse 2 en 3 worden doorgevoerd).

1c. Extra werk voor het houden van toezicht op bouwbesluittoetsvrije ontwikkelingen (structureel effect)

Als gevolg van de wijziging van het Bbl worden meer ontwikkelingen bouwbesluittoetsvrij.⁸⁹ In de situatie dat een omgevingsplanactiviteit (voor de ruimtelijke component) is verleend, kan het voorkomen dat de toezichthouder op de bouwplaats gaat kijken. In die situatie kan de toezichthouder bouwtechnische gebreken constateren, oftewel zaken die niet aan het Bbl voldoen. Vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid als bevoegd gezag ligt het dan in de rede dat de toezichthouder dit opneemt met de initiatiefnemer. Dit kost (extra) uren, die niet gedekt worden door leges.

1d. Extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente (structureel effect)

Een gemeente zal een extra inspanning moeten plegen om zicht te houden op de bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente, als gevolg van gecombineerde invoering van de Wkb en de Omgevingswet. Hierdoor wordt meer bouwbesluittoetsvrij, respectievelijk bouwvergunningvrij. Er zal daardoor onder meer sprake zijn van extra werk bij de BAG-administratie.⁹⁰ Daarnaast zullen toezichthouders meer inspanning moeten plegen om zicht te houden op mogelijke illegale bouw. Dit betreft een structureel financieel effect.

We merken hierbij op dat ook in de huidige situatie al sprake is van vergunningvrije bouwactiviteiten. Gemeenten zullen daarom op dit moment in veel gevallen al een proces hebben ingericht om zicht te houden op overtredingen van de bestemmingsplannen (en daarmee illegale bouwactiviteiten). Het huidige proces zal wel herijkt moeten worden op de situatie die optreedt na invoering van de Wkb en de Omgevingswet. Zie paragraaf 2.9 voor meer informatie.

Categorie 2. Wegwerken van de werkvoorraad toezicht lopende bouwtrajecten na start Wkb (incidenteel effect; financieel neutraal)

Tot slot is een incidenteel financieel effect van toepassing voor het aspect toezicht. Toezicht zal gehouden moeten worden op lopende trajecten (die vallen onder het oude regime) na de start van de Wkb, terwijl de leges al in het jaar/jaren voorafgaand aan de Wkb geïnd zijn. Dit betekent dat het toezicht in een aantal jaren afgebouwd moet worden en dat er dus nog gedurende enige jaren kosten gemaakt moeten worden. Deze kosten zijn in feite al voorgefinancierd vanuit de eerder verkregen legesinkomsten.

Om te komen tot een indicatie voor dit punt kan de huidige werkvoorraad als basis dienen. Daarbij is het van belang rekening te houden met het effect dat naar verwachting in de maanden vóór invoering van de Wkb sprake zal zijn van een toename van vergunningaanvragen volgens het oude regime⁹¹, waardoor er een relatief hoge werkvoorraad is bij de start van de Wkb.

⁸⁹ De vergunningvrije bouw mogelijkheden voor de bouwactiviteit worden ook wel de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken genoemd. Hetgeen inhoudt dat hiervoor geen preventieve toets middens een vergunningaanvraag voor hoeft te worden uitgevoerd. Deze categorie bouwwerken is opgenomen in artikel 2.15d van het Besluit bouwwerken Leefomgeving (Bbl).

⁹⁰ Bij het vergelijken van luchtfoto's zal bijvoorbeeld sprake zijn van meer afwijkingen en daardoor meer werk.

⁹¹ Met name omdat voor kleinere ontwikkelingen de kosten voor de initiatiefnemer zullen toenemen.

Categorie 3. Intensivering bouwveiligheidsplannen

De verwachting is dat met de komst van de Wkb meer aandacht zal zijn voor het bouwveiligheidsplan⁹². Kortom in hoeverre kan een beoogd initiatief in relatie tot de omgeving veilig en verantwoord worden gerealiseerd.

Het bevoegd gezag bepaalt van geval tot geval of er een bouwveiligheidsplan nodig is. Naar verwachting zal er door de gemeente/omgevingsdienst meer inzet gepleegd worden op de bouwveiligheidsplannen na invoering van de Wkb. De met deze extra werklast verbonden kosten komen wél voor verhaal via de leges in aanmerking.

⁹² In Bouwbesluit 2012 is een nieuw hoofdstuk opgenomen over bouw- en sloopwerkzaamheden. Eén van de eisen in dit hoofdstuk 8 is het opstellen van een Bouwveiligheidsplan. Zie bijvoorbeeld https://www.vereniging-bwt.nl/upload/ckfinder/files/BRIP%20514/BriP_05_14_Bouwveiligheidsplan.pdf.

Bijlage 3. Processchema Omgevingswet/Wkb

Inleiding

In deze bijlage gaan we in op het verloop van het proces onder de Omgevingswet/Wkb. De volgende paragraaf laat zien welke taken gelijk blijven, welke taken veranderen en welke taken extra zijn. Vervolgens gaan we in meer detail in op het verloop van het vergunningverleningsproces.

Impact Wkb op takenpakket gemeente

De nu volgende tabel laat zien welke impact de Wkb heeft op het takenpakket bij het verlenen van een vergunning.

Gelijkblijvende taken ⁹³	Veranderende taken	Nieuwe (extra) taken (GK1)
Registratie van de aanvraag (vergunning-plichtig of vrij)		
Toets bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid	Bouwtechnische toets van het bouwplan aan de voorschriften van het Bouwbesluit gevolgklasse 1 ⁹⁴ (waaronder Bouwbesluittoetsvrij), later 2 en 3	<ul style="list-style-type: none"> Toets risicobeoordeling Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning: controle of het juiste instrument is toegepast (passend bij de betreffende gevolgklasse) Check op aanwezigheid kwaliteitsborger
Registratie melding start bouw		
Toezicht op bouw conform vergunning, uitvoering bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid	Toezicht op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit conform vergunning (gevolgklasse 1, later 2 en 3)	Toezicht en handhaving naar aanleiding van signalen kwaliteitsborgers
Ontvangst gereedmelding, registratie en oplevering van de omgevingsvergunning, ingebruikname		Check ontvangen verklaring kwaliteitsborger en dossier bevoegd gezag; administratieve en inhoudelijke afhandeling van het opleverdossier
Verwerken registraties BAG, WOZ/OZB en archivering		
Regulier toezicht en handhaving bestaande bouw	Toezicht op specifieke punten in het bouwproces, onder andere naar op basis van de risicobeoordeling	

Verloop van het vergunningverleningsproces

De Omgevingswet en de Wkb delen meer dan alleen de beoogde datum van inwerkingtreding. De Omgevingswet introduceert de zogenoemde 'knip' en splitst een vergunning voor bouwactiviteiten op in twee delen, namelijk een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit en een vergunning voor een technische bouwactiviteit. Ook leiden de Omgevingswet en de Wkb gezamenlijk tot een reductie van het aantal vergunningplichtige activiteiten, hetgeen doorwerkt in de werklast van de afdelingen Bouw- en Woningtoezicht (BWT) en de leges-inkomsten.

⁹³ Gewijzigd overgenomen van de volgende bron: Kwaliteitsborging voor het bouwen, Cebeon, november 2016.

⁹⁴ Ter nuancering merken we hierbij op dat de gemeente als bevoegd gezag nog steeds een technische toets kan uitvoeren en toezicht kan houden op de technische aspecten.

In onze rapportage voor de VNG (Hoofdlijnen impact 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' op gemeenten) van mei 2019 hebben we de verschillende opties als volgt omschreven.

De samenloop van de Omgevingswet en de Wkb – oftewel de eerder beschreven *knip* – leidt tot de volgende mogelijke scenario's:

1. Vrij onder zowel de Omgevingswet als de Wkb (algemene regels, Bouwbesluittoetsvrij).
2. Meldingsplichtige activiteiten.
3. Vergunningplichtige activiteiten.
 - alleen ruimtelijk (de regels uit het omgevingsplan)
 - alleen Bbl (technische regels, via de Wkb - gevolgklasse 1 of de gevolklassen 2 en 3)
 - combinatie van de hiervoor genoemde.

In aanvulling hierop geldt dat een gemeente aanvullende regels stelt en er voor kan kiezen om een bepaalde activiteit *vergunningplichtig*, *meldingsplichtig* of *informatieplichtig* te maken. Hoewel de gemeente in de laatste twee gevallen geen vergunning verleent, is de initiatiefnemer toch verplicht om informatie aan de gemeente te overleggen over de beoogde bouwactiviteit.

Verder geldt dat de gemeente op alle activiteiten toezicht kan houden en eventueel handhavend kan optreden.

In de figuur op de volgende pagina hebben we het voorgaande verwerkt in een schema met het verloop van het vergunningverleningsproces. De veronderstelling achter deze versie van het proces is dat eerst een omgevingsplan vergunning wordt aangevraagd bij de gemeente. Bij het verlenen van de vergunning toetst de private kwaliteitsborger vervolgens of het plan voldoet aan het bouwbesluit en maakt indien dat het geval is een melding bij de gemeente.

