

Johan de Wittstraat 140
 Postbus 550
 3300 AN Dordrecht
 T [078] 770 85 85
 F [078] 770 85 84
 E algemeen@ozhz.nl
 www.ozhz.nl
 KvK-nummer: 51291010

Notitie

Aan Algemeen Bestuur OZHZ
 Van OZHZ
 Dossier
 Datum 3 februari 2021
 Onderwerp Rapport Berenschot en ANG over de impact van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
 Bijlagen Rapport Berenschot en ANG 6 juli 2020

Zaaknummer

Kenmerk

1. Inleiding

Tijdens een bijeenkomst van Omgevingsdienst NL in november 2019 deelden de omgevingsdiensten hun zorgen over de impact van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (verder Wkb). Naar aanleiding daarvan hebben de veertien omgevingsdiensten die bouwtaken uitvoeren, Berenschot en ANG opdracht gegeven om de risico's van de Wkb op het gebied van bedrijfsvoering en financiën in beeld te brengen.

Op 6 juli 2020 leverden Berenschot en ANG hun rapport op. Vooraan in het rapport staat de bestuurlijke samenvatting met daarin de belangrijkste risico's, de kwalificatie van die risico's en aanbevelingen. De 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.

In het rapport staat dat het belangrijkste risico van de Wkb de financiële impact is. In het kader van dit onderzoek is de financiële impact voor vier gemeenten nader uitgewerkt. Eén van die gemeenten is de gemeente Alblasserdam. OZHZ leverde de daarvoor benodigde informatie.

In deze notitie gaan we in op de genoemde risico's in het rapport en op de kwalificatie daarvan. Ook gaan we in op de door Berenschot en ANG gegeven aanbevelingen.

2. Risico's

2.1 Financiële consequenties

Berenschot/ ANG: Gemeenten raken taken kwijt (en daarmee leges) en kunnen voor de nieuwe Wkb-taken geen leges heffen. De kosten van de nieuwe taken moeten dus gefinancierd worden uit de algemene middelen. Berenschot en ANG kwalificeren dit als een groot risico.

Vanuit onze eigen analyses onderschrijven wij deze kwalificatie van Berenschot. VNG is hier samen met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht over in gesprek met BZK. Naar aanleiding daarvan voert BZK een onderzoek volgens artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet uit om de kosten beter in beeld te krijgen. Dit onderzoek zal zich ook in bredere zin richten op de kosten die gemeenten maken in het kader van toezicht en handhaving van de bouwregelgeving. De input die wij leverden voor het rapport van Berenschot en ANG zal ook als input voor dit onderzoek dienen.

Met de komst van de Omgevingswet krijgen bevoegde gezagen wel de gelegenheid om milieuleges te heffen. Hiermee kunnen de extra kosten van de Wkb en de Omgevingswet voor een deel opgevangen worden. Uit gesprekken die wij voeren met onze opdrachtgevers blijkt dat er interesse is om gezamenlijk na te denken over leges onder de Wkb en Omgevingswet. Op korte termijn verwachten wij het concept van de modelverordening van de VNG. Op dat moment initiëren wij een regionale werkgroep voor dit onderwerp.

Berenschot en ANG merken ook op dat de kosten bij vooral de wat kleine bouwprojecten voor initiatiefnemers als gevolg van de Wkb waarschijnlijk hoger worden. De lagere leges bij deze bouwwerken wegen niet op tegen de kosten van de kwaliteitsborger.

2.2 Minder zicht op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente

Berenschot/ ANG: Hoe kan de gemeente voldoende zicht houden op bouwactiviteiten die Bouwbesluittoetsvrij (Wkb) en vergunningsvrij (Omgevingswet) gerealiseerd worden? Berenschot en ANG kwalificeren dit als een 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 toeneemt¹.

Ook deze kwalificatie onderschrijven wij vanuit onze huidige praktijk. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen in hoeverre zij deze processen willen intensiveren. De kosten daarvan verdienen zich deels terug met de opbrengsten uit de gemeentelijke belastingen.

2.3 Bevoegd gezag heeft onvoldoende zicht op het mitigeren van risico's in het bouwproces voor bouwwerken op specifieke locaties

Berenschot/ ANG: 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? Berenschot en ANG kwalificeren dit als een risico met onzekere impact.

In het bestuursakkoord zijn afspraken opgenomen over de informatiepositie van de bevoegde gezagen in het nieuwe stelsel. VNG en Vereniging Bouw- en Woningtoezicht geven aan dat de informatiepositie onvoldoende geborgd is in de regelgeving (Ontwerpbesluit kwaliteitsborging). Inmiddels heeft BZK, tot tevredenheid van de betrokken partijen, de regelgeving hierop aangepast. Daarmee is dit risico verder ingeperkt.

¹ Extra werk bij de BAG-administratie, bij het vergelijken van luchtfoto's zal bijvoorbeeld sprake zijn van meer afwijkingen en daardoor meer werk. Daarnaast zullen toezichthouders meer inspanning moeten plegen om zicht te houden op mogelijke illegale bouw.

2.4 Te weinig (representatieve) proefprojecten

Berenschot/ ANG: Zijn er voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wkb voldoende proefprojecten uitgevoerd? Berenschot en ANG kwalificeren dit als een middelgroot risico. Op dit moment worden veel minder proefprojecten uitgevoerd dan beoogd. Tegelijkertijd wordt in het rapport uitgesproken dat de verwachting is dat er in de breedte wel voldoende proefprojecten komen.

Onze ervaring is dat de bereidheid van vergunninghouders om aan proefprojecten deel te nemen een struikelblok is. Vergunninghouders betalen bij een proefproject leges aan het bevoegd gezag en zij betalen de kwaliteitsborger. Dit bezwaar kan (deels) weggenomen worden door het bieden van korting op de leges. In het rapport staat wel dat deze korting vaak niet opweegt tegen de hogere kosten van een proefproject.

In de regio Zuid-Holland Zuid hebben enkele gemeenten inmiddels een korting in hun verordening opgenomen.

Ander struikelblok dat wij horen is dat er onvoldoende capaciteit bij gemeenten is om tijd te investeren in proefprojecten. Vanuit OZHZ staat het aanbod aan gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid om te ondersteunen bij het uitvoeren van proefprojecten. Wij doen op dit moment zelf ervaring op met een proefproject in de gemeente Dordrecht.

2.5 De ICT-component van het stelsel is nog niet werkend

Berenschot/ ANG: Zijn de gemeenten in staat om vergunningaanvragen te behandelen met behulp van de (landelijke en lokale) ICT-infrastructuur? Berenschot en ANG kwalificeren dit als een beperkt risico.

Dit maakt onderdeel uit van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Een werkend DSO is voorwaarde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarmee ook voor de Wkb.

2.6 Er zijn onvoldoende kwaliteitsborgers (met gekwalificeerd personeel) beschikbaar op de startdatum van de Wkb

Berenschot/ ANG: Zijn er bij de invoering van de Wkb voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar? Berenschot en ANG kwalificeren dit als een beperkt risico.

Kwaliteitsborgers geven zelf aan dat dit afhankelijk is van het werkaanbod. Als er meer proefprojecten worden opgestart, kunnen zij ook meer kwaliteitsborgers aannemen. Ook is daarvoor nodig dat er zekerheid komt over het moment waarop de wet in werking treedt. Die zekerheid is er bij het schrijven van deze notitie nog niet. Hoewel VNG en vereniging Bouw- en Woningtoezicht aangeven dat zij hier echt zorgen over hebben, is de conclusie van Berenschot toch dat dit een beperkt risico is.

Wij zien hier ook het risico dat borgers uiteindelijk bij de gemeenten vandaan komen. Dit terwijl bij de gemeenten genoeg werk overblijft. Dit kan leiden tot een tekort aan capaciteit bij gemeenten en ook bij ons als uitvoeringsdienst.

3. Aanbevelingen

Berenschot en ANG geven de volgende aanbevelingen:

1. *Bespreek als omgevingsdiensten met bouwtaken de resultaten van dit onderzoek met de deelnemende gemeenten.*

Wij verspreidden het rapport onder al onze deelnemers. Met iedere gemeente in Zuid-Holland Zuid bespraken wij het rapport ook. De gemeenten gaven aan deze gesprekken waardevol te vinden en gaven aan dat deze gesprekken voor hen tot nieuwe inzichten leidden. Bijvoorbeeld ten aanzien van de samenloop van de omgevingsplanactiviteit en de technische bouwmelding in het nieuwe stelsel en hoe je die in samenhang kunt beoordelen. En ook ten aanzien van de nieuwe taken die op het bevoegd gezag afkomen en hoe je die in kunt vullen. Natuurlijk stonden we ook uitgebreid stil bij de impact van de Wkb op formatie en op de legesinkomsten.

Voor de provincie is de Wkb vooralsnog niet van toepassing, omdat bouwwerken onder andere buiten gevolklasse 1 vallen als:

- Er sprake is van een vergunning of melding brandveilig gebruik
- De inrichting milieu vergunningplichtig is
- Er sprake is van een andere functie dan wonen en/of (lichte) industrie/ klein kantoor

De Wkb staat periodiek op de agenda van het Wabo BRIKS-overleg tussen de provincie en de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland.

2. *Adviseer als omgevingsdiensten de deelnemers om de belangrijkste aandachtspunten uit dit onderzoek te bespreken met de wetgever.*

Hier zijn verschillende platforms voor. VNG en vereniging Bouw- en Woningtoezicht bespreken de resultaten vanuit verschillende onderzoeken met BZK. Dit leidde inmiddels onder andere tot aanpassing van de regelgeving en een onderzoek naar de financiële gevolgen van de wet voor bevoegde gezagen.

3. *Bepaal de impact op financiën en formatie.*

Voor Alblasserdam en Dordrecht hebben wij dit zelf onderzocht en met hen gedeeld. Van verschillende andere gemeenten in de regio hebben wij gehoord dat zij hier ook onderzoek naar hebben gedaan of hebben laten doen. Belangrijk aandachtspunt is dat de Wkb niet op zichzelf staat. Het streven is om de Omgevingswet en de Wkb gelijktijdig in werking te laten treden.² Dat betekent dat je de impact van de Wkb ook in samenhang met de impact van de Omgevingswet moet beoordelen. Van gemeenten in de regio weten we ook dat zij de Wkb daarom meenemen in het onderzoek naar de financiële impact van de Omgevingswet.

4. *Start proefprojecten op.*

Op dit moment lopen in ieder geval in Sliedrecht, Molenlanden en Dordrecht proefprojecten. Ervaringen met deze proefproject worden in de regio gedeeld.

² De Wkb treedt niet eerder in werking dan de Omgevingswet. De Wkb kan wel later in werking treden dan de Omgevingswet.

4. Vervolg

Binnen onze organisatie zijn de concept werkprocessen gereed. Onze ervaring met het opstellen van deze processen deelden wij met de gemeenten in de regio. Wij ronden de processen in 2021 verder af in samenhang met de implementatie van de Omgevingswet en de inrichting van ons zaakstelsel.

Een werkgroep onder het regiobrede project Omgevingswet ontwikkelde in 2020 concept beleid voor toezicht en handhaving onder de Wkb. Samen met de veiligheidsregio bespraken wij dit beleid met alle gemeenten in Zuid-Holland Zuid. Het beleid wordt via de stuurgroep van het regiobrede project aan alle deelnemers aangeboden.

Het is nog onzeker of de Wkb op 1 januari 2022 in werking treedt. In 2021 blijven wij de ontwikkelingen volgen en op verschillende manieren delen met onze contactambtenaren en contactpersonen Wkb in de regio.