
Kwaliteitsborging bouwen

achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten



eindrapport



16849-008

9 november 2016

I Inhoudsopgave

V	Voorwoord	3
S	Samenvatting	5
	S.1 Doel en achtergrond	5
	S.2 Indeling van veranderende taken vanwege WKB	5
	S.3 Financiële gevolgen voor gemeenten van invoering Wkb	6
1	Inleiding	9
2	Taakverandering voor gemeenten vanwege Wkb	11
	2.1 Aanleiding.....	11
	2.2 Afbakening en uitgangspunten.....	12
3	Structurele kosten vanwege Wkb.....	15
	3.1 Kosten die vervallen in relatie tot huidig kostenniveau	15
	3.2 De veranderende aard van achterblijvende taken.....	17
	3.3 Legesinkomsten	20
4	Initiële kosten en transitie kosten.....	23
5	Aandachtspunten voor de toekomst.....	25
	Bijlagen	27
A	Onderzoeksverantwoording	29
B	Gebruikte literatuur	30

V Voorwoord

Gemeenten herkennen zich onvoldoende in de bestaande artikel 2 onderzoeken naar de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De onderzoeken besteden volgens de VNG te weinig aandacht aan de achterblijvende (en veranderende) taken van het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende kosten. Om bestuurlijke afspraken te kunnen maken is een verdiepend inzicht gewenst en dat begint met een gedeeld beeld van de huidige (financiële) praktijk; de werkelijke kosten en mogelijke baten. Met voorliggend onderzoek geven we met onze kennis en ervaring vanuit de gemeentelijke praktijk een nadere verdieping.

Inzicht in de huidige praktijk legt ons inziens de basis om in het vervolg (ook richting de Omgevingswet) de vinger aan de pols te houden en (bestuurlijk) bij te sturen. Een dergelijk fundament is essentieel om bestuurlijk 'gedoe' over veranderende taken en middelen binnen de Financiële-verhoudingswet te voorkomen.

Het voorliggende onderzoek is onder hoge tijdsdruk uitgevoerd. Het veldwerk heeft in twee weken in oktober 2016 plaats gevonden. Wij zijn zeer veel dank verschuldigd aan alle gemeenten en respondenten die bereid waren hun medewerking op deze korte termijn te verlenen. Zonder hun bijdrage was dit verdiepende onderzoek niet mogelijk geweest. Op basis van de aangereikte gegevens kunnen we een voldoende representatief beeld van de praktijk schetsen. Ook willen we graag de opdrachtgevers (BZK en VNG) bedanken voor hun inzet en bijdragen.

In dit project heeft Cebeon samen gewerkt met het netwerk van OLOcoach. De heer J.J. Breimer (van Loket Breimer) is daarbij opgetreden als contactpersoon en coördinator.

het belang van gedegen inzicht in de huidige financiële praktijk

Stel dat de afname van de lasten op basis van een onderzoek naar bestuurlijke lasten macro wordt geschat op 10 miljoen euro voor gemeenten. Dan heeft dit 'delta-bedrag' een andere (bestuurlijke) betekenis indien in de huidige feitelijke praktijk de kosten 20 miljoen dan wel 200 miljoen euro zijn. In het eerste geval gaat het om 50% van de huidige kosten in het tweede geval om 5%. Voor een individuele gemeente is daarnaast de verhouding tussen de huidige lasten en legesinkomsten belangrijk. Indien een gemeente meer lasten (bijvoorbeeld 20%) heeft dan leges, dan heeft 5% lastenvermindering een andere betekenis dan indien voor de betreffende gemeente lasten en leges op eenzelfde niveau liggen.

S Samenvatting

S.1 Doel en achtergrond

Dit onderzoek geeft verdere verdieping en inzicht in de huidige financiële situatie alsmede de veranderingen als gevolg van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), zoals deze in september 2016 bekend zijn. Wij baseren ons op de financiële administraties van een zorgvuldig gekozen vertegenwoordiging van 25 kleine, grote en middelgrote gemeenten uit verschillende provincies in het land. Zodat een goed en helder landelijk beeld ontstaat van de financiële gevolgen.

Het onderzoek moet een bijdrage leveren aan de politieke en bestuurlijke discussie tussen de minister voor Wonen en Rijksdienst en de VNG over de kosten en potentiële inkomsten van achterblijvende en veranderende taken en de eventuele compensatie daarvan door het Rijk.

Met voorliggend onderzoek wordt tevens invulling gegeven aan artikel 2 van de Financiële verhoudingswet en een fundament gelegd om toekomstige (financiële) ontwikkelingen te volgen.¹

S.2 Indeling van veranderende taken vanwege WKB

Schematisch zijn de onderdelen waarop het onderzoek focust, hieronder weergegeven:

Tabel S1.1: Achterblijvende, vervallende en extra taken vanwege Wkb

<i>gelijkblijvende en achterblijvende taken*</i>	<i>vervallende taken</i>	<i>extra taken</i>
<ul style="list-style-type: none"> registratie van aanvraag (vergunning plichtig of vrij) 		
<ul style="list-style-type: none"> toets bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> bouwtechnische toets van het bouwplan aan de voorschriften van het Bouwbesluit gevolgklasse 1 (waaronder Bouwbesluittoetsvrij) en later 2 en 3 	<ul style="list-style-type: none"> check gekozen instrument check gekozen kwaliteitsborger
<ul style="list-style-type: none"> registratie melding start bouw 		
<ul style="list-style-type: none"> toezicht op bouw conform vergunning, uitvoering bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> toezicht op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit conform vergunning (gevolgklasse 1, later 2 en 3) 	
<ul style="list-style-type: none"> ontvangst gereedmelding, registratie en oplevering van de omgevingsvergunning, ingebruikname 		<ul style="list-style-type: none"> check ontvangen verklaring kwaliteitsborger en dossier bevoegd gezag
<ul style="list-style-type: none"> verwerken registraties BAG, WOZ/OZB en archivering 		
<ul style="list-style-type: none"> regulier toezicht en handhaving 		

* niet alle taken blijven onder de Wkb gelijk. De aard van de taak kan soms wel (marginaal) veranderen (zie verder hoofdstuk 3)

¹ Artikel 2.1 Financiële-verhoudingswet: indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

S.3 Financiële gevolgen voor gemeenten van invoering Wkb

huidige Wkb gerelateerde lasten en baten van gemeenten

De huidige kosten van Wkb gerelateerde taken worden ingeschat op circa 644 miljoen euro per jaar (basis 2012-2014). Voor het vergunningendeel gaat het om circa 436 miljoen euro (68%) en toezicht en handhaving circa 208 miljoen euro (32%), waarvan 166 miljoen euro toezicht en 43 miljoen euro handhaving. Hier staan circa 405 miljoen euro aan inkomsten uit leges tegenover. Nader onderzoek van de financiële administraties (grootboeken) van in het onderzoek betrokken gemeenten laat zien dat circa 548 mln euro zou mogen worden gedekt uit legesinkomsten (dit is vergunningverlening inclusief eerste bouwtoezicht). Dit betekent in 2014 een dekkingstekort van circa 25%.

taken en (structurele) lasten die vervallen

Gemeenten schatten in dat het Bouwbesluittoetsvrij maken en het vervallen van de bouwtechnische toets circa 30-40% van de huidige lasten voor vergunningen betreft. Daarmee gaat het om naar schatting 136-166 miljoen euro voor vergunningverlening. Bij toezicht gaat het nog eens om circa 100-123 miljoen euro van taken die vervallen (dit is circa 60-75% van hetgeen momenteel aan toezicht wordt uitgegeven).

De legesinkomsten die samenhangen met deze vervallende gemeentelijke taken bedragen 156-191 miljoen euro.

Deze bandbreedtes zijn mede het gevolg van de wijze waarop gemeenten omgaan met deze taken (eigen beleidskeuzes) en de mate waarin wordt vooruitgelopen op de wetwijziging.

onderscheid gevolgklassen

De hiervoor genoemde effecten hebben betrekking op de situatie dat de Wkb volledig is ingevoerd (gevolgklassen 1 t/m 3). Bij vergunningverlening hangen de effecten van de Wkb (het bouwbesluittoetsvrij maken en het vervallen van de bouwtechnische toets) voor ongeveer 50% samen met bouwwerken die onder de Wkb vallen onder gevolgklasse 1. Bij de effecten van de Wkb voor het toezicht hangt circa 60% samen met bouwwerken in gevolgklasse 1.

overzichtstabel: huidige lasten en baten en effecten Wkb

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de huidige lasten en baten van gemeenten met betrekking tot Wkb gerelateerde taken en de (structurele) effecten van de Wkb op deze gemeentelijke lasten en baten.

Tabel S1.2: Effecten Wkb op structurele lasten en baten gemeenten. Bedragen in miljoenen euro's.

<i>huidige lasten en baten</i>	<i>schatting lasten en baten onder Wkb</i>	
vergunningverlening	436	436
	-/- vervallende taken: bouwtechnische toets	113 à 138
	-/- vervallende taken: bouwbesluittoetsvrij	23 à 28
	+ taakverandering van gemeenten	+
toezicht en handhaving	208	208
	-/- vervallende taken (m.n. bouwtechnisch toezicht)	100 à 123
	+ taakverandering van gemeenten	+
totale lasten	644	totale lasten onder Wkb
		355 à 408
		+ taakverandering
baten uit leges	405	405
	-/- leges gerelateerd aan vervallende taken	156 à 191
totale baten	405	totale baten onder Wkb
		214 à 249

In de bovenstaande tabel is te zien dat de lasten van gemeenten als gevolg van de Wkb afnemen van 644 miljoen euro tot 355 à 408 miljoen euro. Dit is een afname van de lasten met in totaal 236 à 289 miljoen euro.² Daar staat tegenover dat de baten uit leges afnemen van 405 miljoen euro tot 214 à 249 miljoen euro. Dit is een afname van de baten van 156 à 191 miljoen euro.

Dit betekent dat onder invloed van de Wkb de gemeentelijke lasten naar verwachting sterker afnemen dan de baten, waardoor het dekkingstekort vanuit de leges per saldo afneemt tot minder dan 20% (macro), hetgeen vanuit gemeenten gezien een positieve ontwikkeling is. Opgemerkt wordt dat dit een globale inschatting betreft en er sprake is van grote verschillen tussen individuele gemeenten, waarbij de verhouding tussen gevolgklassen een belangrijke rol speelt.

Bij het verder aantrekken van de conjunctuur mag worden verwacht dat de legesinkomsten (voor projecten met een grote bouwsom) toenemen, maar de kosten niet evenredig zullen stijgen.

nadere duiding van financiële effecten als gevolg van invoering Wkb

Naast het feit dat er financiële consequenties zijn van het vervallen van taken, zijn er ook taakveranderingen die tot extra kosten kunnen leiden. In hoeverre dat het geval is, hangt af van de organisatie van de gemeente en gemaakte keuzes in het verleden. Het gaat om de volgende aspecten:

- verandering van het werkproces: de exacte belegging van taken moet worden aangepast. In het geval van geïntegreerde werkprocessen bij vergunningverlening bouw, toezicht of monumentenvergunningen moeten deze worden ontvlochten en opnieuw op elkaar worden afgestemd;
- bestaande kennis en personeel: alle gemeenten verwachten dat bouwtechnische kennis in huis (of in te huren dan wel gemeenschappelijk te organiseren) nodig zal blijven, namelijk voor toezicht en handhaving bestaande bouw, voor beantwoording van vragen en beoordeling van situaties, voor de monumenten. Ook de toekomstige VTH-wet stelt eisen aan gemeenten;
- aanlevering gemeentelijke basisadministraties (BAG en WOZ): gemeenten moeten de verplichte registraties voor WOZ en BAG bijhouden. In de nieuwe situatie zal de gemeente daar mogelijk extra acties op moeten zetten om ervoor te zorgen dat de registraties *up to date* zijn en gegevens (bijvoorbeeld in het dossier bevoegd gezag) gemakkelijk verwerkbaar zijn;

² Dit is het totale effect van vervallende taken inzake vergunningverlening (136 à 166 miljoen euro) en vervallende taken inzake toezicht en handhaving (100 à 123 miljoen euro).

- achterblijven monumentenzorg: het uit elkaar trekken van de taken (bouwtoets in de markt, monumententoets door de gemeente) leidt in gemeenten met een geïntegreerd proces voor monumentenzorg tot extra werk, omdat op twee plaatsen het bouwplan uitgebreid moet worden bestudeerd, communicatie erover extern moet plaatsvinden;
- verwachte toename van toezicht en handhaving: over de hele linie verwachten gemeenten relatief meer te moeten inzetten op toezicht en handhaving, omdat ze niet meer actief zijn betrokken in het bouwproces. De verwachting baseert men vooral op ervaringen met het vergunningvrij bouwen. Dat kan gaan om een verkeerde beoordeling (of activiteiten al dan niet bouwbesluittoetsvrij zijn), het starten van het bouwproces zonder te melden, ingebruikname zonder melding, klachten van burens et cetera;
- wijziging in ICT-systemen. Het gaat veelal om eenmalige aanpassingskosten, voor zover die niet in de reguliere vervangingscyclus kunnen worden meegenomen. Het systeem wordt uiteindelijk eenvoudiger, omdat de gemeente minder taken zelf hoeft uit te voeren (en te registreren). Door gemeenten is gewezen op de invoering van de Omgevingswet, waarmee ook ICT-wijzigingen gepaard gaan en waarbij de Wkb-veranderingen kunnen worden meegenomen;
- verwachte toename informatieverstrekking, voorlichting en overleg: gemeenten voorzien dat zowel professionals als particulieren vaker vragen stellen aan de gemeente of behoefte hebben aan overleg. Ook deze verwachting is gebaseerd op ervaring met het vergunningvrij bouwen. Deze gemeentelijke activiteit vindt niet (altijd) plaats in het kader van een vergunning en de kosten ervan zijn dan niet te dekken uit leges. Het betreft naar verwachting lasten die geleidelijk aflopen naarmate het nieuwe stelsel meer ingeburgerd raakt.

monitoring effecten Wkb ook in relatie tot Omgevingswet

Het is gezien de grote dynamiek en verschillen tussen typen gemeenten wenselijk om ontwikkelingen (van lasten en baten) goed te monitoren om desgewenst bestuurlijk bij te kunnen sturen (ook richting de nieuwe Omgevingswet).

1 Inleiding

In het hoofdlijnenakkoord waarin financiële afspraken over stelselherziening omgevingsrecht zijn opgenomen, is het volgende afgesproken:

Als het wetsvoorstel kwaliteitsborging bouwen doorgaat dan zullen mogelijke taken en kosten die achterblijven bij gemeenten en provincies naar aanleiding van de beoogde privatisering van de bouwbesluittoets worden gedefinieerd en qua hoogte in kaart worden gebracht. De uitkomsten uit dit onderzoek worden bestuurlijk besproken waarbij het ministerie van BZK bereid is aantoonbare nadelige financiële gevolgen voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit het wetsvoorstel (overeenkomstig art. 2 Fvw) te compenseren (...).

Het tot nu toe uitgevoerde onderzoek geeft onvoldoende inzicht in de huidige stand van zaken en de toekomstige veranderingen. Hierdoor is er onvoldoende houvast voor een politieke en bestuurlijke discussie tussen de minister voor Wonen en Rijksdienst en de VNG over de kosten en potentiële inkomsten van achterblijvende en veranderende taken en de eventuele compensatie daarvan door het Rijk.

Het voorliggende onderzoek moet bijdragen aan deze bestuurlijke discussie en mogelijke afspraken tussen BZK en de VNG.

Het huidige onderzoek geeft verdere verdieping en inzicht in de huidige situatie alsmede de veranderingen als gevolg van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) – zoals deze in september 2016 bekend zijn. Wij baseren ons op de financiële administraties van een zorgvuldig gekozen selectie van 25 kleine, grote en middelgrote gemeenten uit verschillende provincies in het land, zodat een landelijk beeld ontstaat van de financiële gevolgen (zie verder bijlage A Onderzoeksverantwoording).³ Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek heeft de opdrachtgever gekozen voor een relatief beperkte steekproefomvang. Daarom worden de uitkomsten van de verkenningen met een bandbreedte gepresenteerd.

Met voorliggend onderzoek wordt tevens invulling gegeven aan artikel 2 van de Financiële verhoudingswet en een fundament gelegd om toekomstige (financiële) ontwikkelingen te volgen.⁴

onderzoeksvragen

In het onderzoek dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Geef een kwalitatieve beschrijving van de achterblijvende en veranderende taken voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit het wetsvoorstel. Daarbij is het belangrijk om niet alleen die gemeentelijke taken te onderzoeken, die een directe relatie hebben met de gemeentelijke taken voor het bouwen.⁵ Het is zaak om ook verder te kijken naar andere gemeentelijke taken die achterblijven of veranderen door het wetsvoorstel.⁶

Daarbij dienen de volgende subvragen te worden beantwoord:

³ In het onderzoek zijn uiteindelijk meer gemeenten (circa 30) benaderd en geïnterviewd. Niet van alle gemeenten konden de financiële gegevens binnen de beschikbare tijd worden gecodeerd en geanalyseerd (daarnaast konden sommige gemeenten niet op alle vragen - binnen een week- een antwoord geven).

⁴ Artikel 2.1 Financiële-verhoudingswet: indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

⁵ Dit betreft taken 'binnen het bouwen', zoals toetsen aan bestemmingsplan/omgevingsplan, op welstand en op externe veiligheid.

⁶ Dit betreft taken 'buiten het bouwen', zoals bijhouden BAG, bepalen WOZ-waarde en hoogte OZB-heffingen, archief functie en monumentenzorg.

- a. op welke wijze worden bestaande gemeentelijke taken rechtstreeks geraakt door de invoering van het wetsvoorstel?
 - b. welke taken blijven bij de gemeente liggen?
 - c. bij welke taken zorgt het wetsvoorstel voor andere procedures en daardoor mogelijk extra werkzaamheden?
 - d. welke van de taken die rechtstreeks worden beïnvloed door het wetsvoorstel – zowel binnen als buiten het bouwen – zijn wettelijk verankerd of gekoppeld aan de toets op het Bouwbesluit en bij welke taken is sprake van gemeentelijke autonomie of een gegroeide praktijk?
2. Geef een kwantitatieve beschrijving van de kosten van gemeenten voor het handhaven van achterblijvende en veranderende taken op het huidige niveau en welke afwegingsruimte gemeenten daarbij hebben. Het gaat hierbij om het totaal voor alle gemeenten, waarbij een onderscheid moeten worden gemaakt in wettelijk en niet-wettelijk voorgeschreven niveaus of activiteiten.

In dit verband zijn de volgende subvragen relevant:

- a. welke mogelijkheden hebben gemeenten om zelf de betreffende kosten te beperken zonder dat het geboden niveau wijzigt en met welke maatregelen zou het Rijk dit kunnen faciliteren?
- b. geef bij de toetsen aan bestemmingplan/omgevingsplan, welstand en externe veiligheid/omgevingsveiligheid inzicht in de relatie tussen:
 - i. de legesopbrengst die gemeenten zouden verliezen;
 - ii. de werkzaamheden die gemeenten niet meer hoeven uitvoeren;
 - iii. is het juridisch mogelijk de kosten van de achterblijvende toetsen te dekken uit leges als de legesgrondslag voor het toetsen van het Bouwbesluit wegvalt?

leeswijzer

De twee centrale onderzoeksvragen zijn verwoord in de inleiding (zie hoofdstuk 1). Allereerst is gevraagd om een kwalitatieve beschrijving van de achterblijvende en veranderende taken voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit het wetsvoorstel te geven. En, ten tweede een kwantitatieve beschrijving van de kosten van gemeenten voor het handhaven van achterblijvende en veranderende taken op het huidige niveau en welke afwegingsruimte gemeenten daarbij hebben. We geven hieronder kort aan waar de belangrijkste antwoorden zijn verwoord. Met het oog op de leesbaarheid (en eenduidige presentatie van de cijfers) is er voor gekozen niet alle informatie hier nogmaals te presenteren.

Voor een kwalitatieve beschrijving van de achterblijvende en veranderende taken voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit de Wkb (onderzoeksvragen 1a en 1b), wordt verwezen naar tabel 2.1. In paragraaf 3.2 wordt de veranderende aard van achterblijvende taken toegelicht (onderzoeksvragen 1c en 1d).

De kwantitatieve beschrijving van de financiële effecten van de Wkb voor gemeenten (onderzoeksvraag 2) is opgenomen in tabel 3.1. De afwegingsruimte van gemeenten wordt geïllustreerd aan de hand van de bandbreedte van taken die vervallen onder de Wkb (paragraaf 3.1) en de veranderende aard achterblijvende taken (paragraaf 3.2). Daarbij wordt aangegeven dat het Rijk een faciliterende rol zou kunnen spelen bij de aanlevering van de benodigde informatie voor gemeentelijke registraties BAG en WOZ (paragraaf 3.2) en tijdens de transitie bij de voorlichtende en controlerende taken van gemeenten (hoofdstuk 4).

De opbouw van het rapport is als volgt:

- hoofdstuk 2: taakverandering voor gemeenten vanwege Wkb;
- hoofdstuk 3: structurele kosten vanwege Wkb;
- hoofdstuk 4: initiële kosten en transitiekosten;
- hoofdstuk 5: aandachtspunten voor de toekomst.

Bijlage A: Onderzoeksverantwoording

Bijlage B: Gebruikte onderzoeken

2 Taakverandering voor gemeenten vanwege Wkb

2.1 Aanleiding

De directie Bouwen en Energie, afdeling Bouwregelgeving en Bouwkwiteit is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de bouwregelgeving. In het kader van de stimulering van de bouwkwiteit en de verbetering van de positie van de bouwconsument (zowel particulier als zakelijk) heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst in juli 2016 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend voor de verbetering van de kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek voor de verbetering van de positie van de consument en wijzigingen van de Wabo, Woningwet en Bouwbesluit voor de verbetering van het stelsel van de borging van de bouwkwiteit: het toezicht op de bouwkwiteit.⁷

bouwvergunningproces (keten) vanuit gemeenten

Voor gemeenten is het huidige proces voor de omgevingsvergunning – activiteit bouwen (hierna aangeduid als bouwvergunning) op te splitsen in:

- ontvangst aanvraag (registratie, controle op volledigheid aanvraag, eventueel extern advies);
- behandeling (toetsing bouwtechnische aspecten, inhoudelijke toetsing niet-bouwtechnische aspecten en vergunningverlening);
- bezwaar- en beroepsprocedures, indien aan de orde
- ontvangst melding start bouw en toezicht op de uitvoering van de bouw;
- oplevering en toezicht;
- handhaving (indien van toepassing).

Door de wetwijziging veranderen het proces (de keten) en de rol van de gemeente. Gemeenten hoeven een aanvraag niet meer te toetsen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012⁸ en tijdens de uitvoering (bouw) hoeven zij geen toezicht te houden op bouwtechnische aspecten (dit wordt door een private partij gedaan). De gemeente houdt wel toezicht op veiligheid en uitvoering tijdens de bouw in het kader van de veiligheid van derden, op grond van hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit maar ‘kijkt’ dus niet meer naar de bouwtechnische onderdelen.

De wetgever beoogt een gefaseerde invoering van de Wkb. Het wetsvoorstel stelt een categorie bouwwerken vrij van de toets op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.⁹ In 2017 wordt de Wkb voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken ingevoerd. Voor gevolgklasse 1 is de invoering in 2018 voorzien en voor gevolgklassen 2 en 3 enkele jaren later. De snelheid waarmee gevolgklasse 2 en 3 worden ingevoerd, heeft invloed op het takenpakket van de gemeente en daarmee samenhangende kosten in de overgangssituatie.

⁷ Meer informatie over het wetsvoorstel is te vinden op: <http://www.stichtingibk.nl/wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/>. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is gepland in november 2016. Parallel aan het wetsvoorstel wordt nu gewerkt aan het Besluit kwaliteitsborging, dat tot 1 oktober 2016 in internetconsultatie ligt, en de Regeling kwaliteitsborging. Meer informatie over het besluit is te vinden op <http://www.internetconsultatie.nl/internetconsultatie>.

⁸ De gemeente toetst nog wel op: gemeentelijke bouwverordening, ruimtelijk kader (o.a. bestemmingsplan), welstand.

⁹ Bij algemene maatregel van bestuur zullen Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken worden aangewezen. Enkele voorbeelden (zonder uitputtend te willen zijn): dakkapel, collector, raamkozijnen, zonweringen, vlaggenmast, particulier sport en speeltoestellen.

- *gevolgklasse 1*: kans op beperkte persoonlijke gevolgen, als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen;
- *gevolgklasse 2*: kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte. Deze gevolgklasse bestrijkt op deze manier een breed spectrum aan verschillende typen bouwwerken en gebruik;
- *gevolgklasse 3*: kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.

De werkzaamheden van gemeenten voor deze taken worden gedeeltelijk gedekt uit leges.¹⁰ In het huidige systeem zijn de legestarieven vastgesteld als (vast of gestaffeld) percentage van de bouwsom. Hierbij vindt kruissubsidiëring tussen verschillende categorieën bouwwerken en/of tussen verschillende activiteiten binnen de Wabo plaats. Dit is mogelijk zolang een gemeente binnen de grenzen van de legesverordening blijft. In ons onderzoek is bevestigd wat ook uit andere onderzoeken bleek, namelijk dat bouwvergunningen voor bouwwerken met een lage bouwsom, die in het voorgenomen stelsel binnen gevolgklasse 1 of de categorie bouwbesluittoetsvrij vallen, worden gesubsidieerd door leges voor duurdere bouwwerken.

2.2 Afbakening en uitgangspunten

huidige wetgeving en de memorie van toelichting

In de huidige situatie verleent het bevoegd gezag op grond van artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo een omgevingsvergunning voor het bouwen, indien de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden naar zijn oordeel aannemelijk maken dat het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Die voorschriften zijn gesteld uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Het bevoegd gezag houdt toezicht op de naleving van deze voorschriften en de omgevingsvergunning met de daaraan gekoppelde voorschriften. Zoals (...) uiteengezet, is het uitgangspunt van het met dit wetsvoorstel voorgenomen stelsel dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw en dat de overheid daarvoor de kaders stelt. De huidige minimumeisen voor bouwkwiteit, de bouwtechnische voorschriften, wijzigen daarbij niet.

Memorie van Toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 453, nr. 3

Op basis van de memorie van toelichting (en eerdere onderzoeken) is de volgende samenvatting van veranderingen opgesteld:

In het voorgestelde stelsel beoordeelt de vergunningaanvrager onder welke gevolgklasse zijn bouwwerk/verbouwing valt. Indien het bouwwerk niet vergunningvrij is, kiest hij een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat is toegelaten voor die gevolgklasse. Ook kiest hij een kwaliteitsborger die van de instrumentaanbieder toestemming heeft gekregen het instrument toe te passen. Hij kan hierbij gebruik maken van het openbaar register waarin toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers zijn opgenomen en dat door de toelatingsorganisatie wordt beheerd.

- (1) Vervolgens dient hij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen in bij het bevoegd gezag, waaruit blijkt dat hij inderdaad gebruikmaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat past bij de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt, en dat wordt toegepast door een kwaliteitsborger.
- (2) Het bevoegd gezag heeft bij de toetsing van de aanvraag geen inhoudelijke rol en zal niet meer toetsen of het aannemelijk is dat het bouwen voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Hij raadpleegt het openbaar register

¹⁰ Gemeentelijke kosten voor bezwaar en beroep en voor toezicht en handhaving (met uitzondering van het eerste bouwtoezicht) mogen niet uit leges worden gedekt.

om te controleren of het gekozen instrument voor kwaliteitsborging daadwerkelijk is toegelaten voor de betreffende gevolgklasse en of de kwaliteitsborger toestemming van de instrumentaanbieder heeft om te werken met dat instrument. Het bevoegd gezag controleert ook of het gekozen instrument voor kwaliteitsborging geschikt is voor de gevolgklasse waaronder het te bouwen bouwwerk valt.

- (3) Het bevoegd gezag zal wel toetsen (evenals in de huidige situatie) aan het bestemmingsplan, bouwverordening, welstand en omgevingsveiligheid.
- (4) Als aan alle voorwaarden is voldaan, wordt de omgevingsvergunning voor het bouwen verleend. Hierna zijn er mogelijkheden voor bezwaar en beroep (op grond van de Awb, evenals in de huidige situatie).
- (5) De gemeente ontvangt een melding van de start van de bouw en controleert of de juiste kwaliteitsborger de borging zal doen. Na de start, gedurende het bouwproces, wordt het toezicht uitgeoefend door de ingehuurd marktpartij en niet door de gemeente (de gemeente toetst nog wel op omgevingsveiligheid).
- (6) Voordat het bouwwerk in gebruik mag worden genomen, dient de vergunninghouder bij de gereedmelding van het bouwwerk de verklaring van de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag te overleggen. (hiervoor zal het Bouwbesluit 2012 worden gewijzigd). Daarbij stelt de vergunninghouder aan het bevoegd gezag gegevens en bescheiden ten aanzien van het bouwwerk ter beschikking, die het bevoegd gezag nodig heeft bij de uitvoering van zijn wettelijke taak (dit is het zogenaamde 'dossier bevoegd gezag'¹¹).
- (7) Het bevoegd gezag toetst bij de gereedmelding of voldaan is aan de regels, die aan de gereedmelding en de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden zijn gesteld. Het bevoegd gezag raadpleegt hiervoor ook het openbaar register. Handhaving zal plaatsvinden op basis van de nu al beschikbare instrumenten op grond van de Awb.
- (8) Na de gereedmelding blijft het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften een taak van het bevoegd gezag, evenals het handhavend optreden indien nodig.

indeling van veranderende taken vanwege Wkb

Schematisch zijn de onderdelen waarop het onderzoek focust hieronder weergegeven:

Tabel 2.1: Achterblijvende, vervallende en extra taken vanwege Wkb

gelijkblijvende en achterblijvende taken*	vervallende taken	extra taken
<ul style="list-style-type: none"> • registratie van aanvraag (vergunning plichtig of vrij) 		
<ul style="list-style-type: none"> • toets bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • bouwtechnische toets van het bouwplan aan de voorschriften van het Bouwbesluit gevolgklasse 1 (waaronder Bouwbesluittoetsvrij) en later 2 en 3 	<ul style="list-style-type: none"> • check gekozen instrument • check gekozen kwaliteitsborger
<ul style="list-style-type: none"> • registratie melding start bouw 		
<ul style="list-style-type: none"> • toezicht op bouw conform vergunning, uitvoering bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • toezicht op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit conform vergunning (gevolgklasse 1, later 2 en 3) 	
<ul style="list-style-type: none"> • ontvangst gereedmelding, registratie en oplevering van de omgevingsvergunning, ingebruikname 		<ul style="list-style-type: none"> • check ontvangen verklaring kwaliteitsborger en dossier bevoegd gezag
<ul style="list-style-type: none"> • verwerken registraties BAG, WOZ/OZB en archivering 		
<ul style="list-style-type: none"> • regulier toezicht en handhaving 		

* niet alle taken blijven onder de Wkb gelijk de aard van de taak kan soms wel (marginiaal) veranderen (zie verder hoofdstuk 3)

¹¹ Voor alle duidelijkheid: het dossier bevoegd gezag is niet gelijk aan het 'as-built dossier'. Het as-built dossier vloeit voort uit de eis dat de kwaliteitsborging transparant en reproduceerbaar moet zijn en valt onder privaatrecht. Dat dossier wordt gebruikt voor toezicht binnen het stelsel: instrumentaanbieder en toelatingsorganisatie kunnen die informatie gebruiken in hun toezichtstaak. Het ligt in de rede dat ook de vergunninghouder dit complete dossier ontvangt. Het 'as-built dossier' bevat basisinformatie die het bevoegd gezag nodig heeft en moet ontvangen van de vergunninghouder maar omvat in de praktijk meer dan hetgeen het bevoegd gezag – in de nieuwe situatie – strikt genomen nodig heeft.

3 Structurele kosten vanwege Wkb

3.1 Kosten die vervallen in relatie tot huidig kostenniveau

toelichting werkwijze

Op basis van gedetailleerde financiële administraties van gemeenten ('grootboeken') zijn de huidige lasten en baten van gemeenten voor Wkb gerelateerde taken in beeld gebracht. Hiervoor is door Cebeon een uitgavenanalyse verricht, waarin de feitelijke kosten en baten van gemeenten uit de steekproef worden toegedeeld aan de voor de Wkb relevante taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Een inventarisatie van de huidige lasten en baten (i.c. leges) biedt houvast bij een nadere duiding van de veranderingen en daarmee gepaard gaande kosten. De uitkomst is ter toetsing voorgelegd aan een deel van de gemeenten in de steekproef (zie bijlage A).

De uitkomsten voor de steekproefgemeenten zijn vervolgens opgehoogd naar een representatief landelijk beeld. Dit is gebeurd via de structuurkenmerken die relevant zijn voor de gemeentelijke taakgebieden waarop de Wkb betrekking heeft. Het betreft onder andere kenmerken als omvang en dichtheid bebouwing, historiciteit, landelijkheid, aanwezigheid bedrijven. De structuurkenmerken zijn ontleend aan de betreffende financiële ijkpunten in het gemeentefonds (zie ook circulaire gemeentefonds).¹²

overzichtstabel: huidige lasten en baten en effecten Wkb

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de huidige lasten en baten van gemeenten met betrekking tot Wkb gerelateerde taken en de effecten van de Wkb op deze gemeentelijke lasten en baten.

Tabel 3.1: Effecten Wkb op structurele lasten en baten gemeenten. Bedragen in miljoenen euro's.

<i>huidige lasten en baten</i>	<i>schatting lasten en baten onder Wkb</i>	
vergunningverlening	436	436
	-/- vervallende taken: bouwtechnische toets	113 à 138
	-/- vervallende taken: bouwbesluittoetsvrij	23 à 28
	+ taakverandering van gemeenten	+
toezicht en handhaving	208	208
	-/- vervallende taken (m.n. bouwtechnisch toezicht)	100 à 123
	+ taakverandering van gemeenten	+
totale lasten	644	totale lasten onder Wkb 355 à 408 + taakverandering
baten uit leges	405	405
	-/- leges gerelateerd aan vervallende taken	156 à 191
totale baten	405	totale baten onder Wkb 214 à 249

¹² Deze ijkpunten indiceren geobjectieerde lastenniveaus per taakgebied per gemeente, waarbij rekening is gehouden met structuurverschillen tussen gemeenten die van invloed zijn op hun netto lastenniveau.

huidige Wkb gerelateerde lasten en baten gemeenten

De huidige kosten van Wkb gerelateerde taken worden ingeschat op circa 644 miljoen euro per jaar (basis 2012-2014). Voor het vergunningendeel gaat het om circa 436 miljoen euro (68%) en toezicht en handhaving circa 208 miljoen euro (32%), waarvan 166 miljoen euro toezicht en 43 miljoen euro handhaving. Hier staan circa 405 miljoen euro aan inkomsten uit leges¹³ tegenover.

taken en (structurele) lasten die vervallen

Gemeenten schatten in dat het Bouwbesluittoetsvrij maken en het vervallen van de bouwtechnische toets circa 30-40% van de huidige lasten voor vergunningen betreft. Daarmee gaat het om naar schatting 136-166 miljoen euro voor vergunningverlening, waarvan 23-28 miljoen euro betrekking heeft op bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Bij toezicht gaat het nog eens om circa 100-123 miljoen euro van taken die vervallen (dit is circa 60-75% van hetgeen momenteel aan toezicht wordt uitgegeven).

Deze inschattingen zijn gebaseerd op informatie van gemeenten met betrekking tot de vervallende taken en daarmee samenhangende kosten. Het gaat hierbij om Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, bouwtechnische toets van bouwwerken in de gevolgklassen 1-3 aan de voorschriften van het Bouwbesluit (eerst gevolgklasse 1, later 2 en 3), toezicht op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit (gevolgklasse 1 en later 2, 3). In deze inschatting is (ter toetsing) ook gebruik gemaakt van expertinschattingen van OLOcoach.

Opgemerkt wordt dat de omvang van de feitelijke lasten die vervallen, afwijkt van het rapport van Sira uit december 2015.¹⁴ Volgens Sira gaat het om maximaal 80 miljoen euro voor Bouwbesluittoetsvrije bouw, bouwtechnische toets (gevolgklasse 1,2 en 3) inclusief toezicht. Ramingen op basis van gemeentelijke administraties op basis van werkelijke kosten (inclusief piofach¹⁵) komen aanzienlijk hoger uit.

effecten Wkb op legesinkomsten

Bij de steekproefgemeenten is geïnventariseerd welk deel van de relevante legesinkomsten samenhangen met gemeentelijke taken die vervallen als gevolg van de Wkb (met name bouwtechnische toets vergunningverlening en eerste bouwtoezicht). Op basis van deze informatie komt het totaal aan legesinkomsten die samenhangen met vervallende gemeentelijke taken uit op 156-191 miljoen euro.

toelichting bandbreedte van taken die vervallen

De geschetste bandbreedte kent drie belangrijke achtergronden:

- sommige gemeenten zijn duidelijk aan het voorsorteren (ook via pilots of onder de Crisis- en herstelwet) op de komende ontwikkelingen. Hierdoor wordt de overgang van publiek naar privaat kleiner. Enkele gemeenten gaan daarbij al relatief ver en beknibbelen op een deel van de taken die momenteel nog onder de wet vallen;
- er zijn verder verschillen tussen plattelandsgemeenten en stedelijke gemeenten. De verschillen hebben te maken met de opgave waarmee gemeenten worden geconfronteerd (aantal vergunningen, omvang en aard van de projecten en de omvang van het team dat zich richt op bouw- en woningtoezicht);
- tot slot is een mogelijke oorzaak van verschillen gelegen in politieke prioriteitstelling en taakopvatting (stimuleren bouw, simuleren particulier opdrachtgeverschap, burgers beschermen). Sommige

¹³ Niet alle genoemde kosten mogen door leges worden gedekt (zie verder paragraaf 3.3).

¹⁴ Een belangrijk verschil is dat Sira zich baseert op het aantal vergunningen uit het jaar 2008 (de nulmeting). Het huidige onderzoek baseert zich op 2014 (en betreft daarbij 2012-2013 voor een structureel beeld). Verder betreft Sira in haar onderzoek niet de totale kosten maar bepaalt de verandering op basis van het aantal vergunningen, de ingeschatte tijdsbesteding en de ingeschatte prijs per uur. Zowel het aantal vergunningen als de tijdsbesteding en de prijs per uur zijn zeer gevoelig voor inschattingen op basis van interviews. Door onzekere inschattingen wijken de cijfers van Sira mogelijk af van de feitelijke administraties (grootboeken) van gemeenten in 2014.

¹⁵ De afkorting piofach staat voor: personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

gemeenten willen nieuwe ontwikkelingen stimuleren en dat heeft ook consequenties voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan VTH-taken.

onderscheid gevolgklassen

De hiervoor genoemde effecten hebben betrekking op de situatie dat de Wkb volledig is ingevoerd (gevolgklassen 1 t/m 3). Aan de steekproefgemeenten is gevraagd welk deel daarvan samenhangt met bouwwerken die naar verwachting onder gevolgklasse 1 zullen vallen.

De effecten van de Wkb voor vergunningverlening (het bouwbesluittoetsvrij maken en het vervallen van de bouwtechnische toets) hangen voor ongeveer 50% samen met bouwwerken die onder de Wkb vallen onder gevolgklasse 1. Bij de effecten van de Wkb voor het toezicht hangt circa 60% samen met bouwwerken in gevolgklasse 1.

3.2 De veranderende aard van achterblijvende taken

binnen het werkproces van een bouwvergunning

In de keten en het werkproces van gemeenten worden de volgende veranderingen verwacht:

- *aanvraag en behandeling van vergunningen*: in de huidige situatie moet voor de aanvraag van een vergunning volledige en complete uitgewerkte (bouw)informatie worden aangeleverd. Dat zal in de toekomst veranderen. Eventuele wijzigingen in het bouwproces vereisen geen nieuwe tekeningen of berekeningen voor de gemeente. Een en ander valt onder de verantwoordelijkheid van de kwaliteitsborger. De gemeente toetst niet meer op bouwtechnische voorschriften. Nieuw is dat de gemeente checkt of het juiste instrument wordt gehanteerd en de kwaliteitsborger geregistreerd staat. De gemeente toetst nog wel of het bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan en omgevingsveiligheid voldoet. Deze toetsen veranderen (vooralsnog) niet. Binnen het nieuwe stelsel heeft de wetgever -mede gezien dit potentiële belangenconflict- er expliciet voor gekozen dat de positie van de kwaliteitsborger onafhankelijk is.
- *interne processen en ICT*: de interne processen (*work flow*) veranderen, doordat de bouwtechnische toets en toezicht wegvallen, terwijl controles (op verschillende momenten in het proces) moeten worden ingevoegd. Dit vergt een eenmalige aanpassing van de procesbeschrijving en bijbehorende ICT. Structureel zullen processen en ICT eenvoudiger kunnen zijn dan in de huidige situatie. Wel wordt opgemerkt (door respondenten) dat verwerken van de verplichte registraties voor WOZ en BAG gedurende het proces meer aandacht vraagt (zie verder hieronder).
- *toezicht*: gemeentelijk toezicht tijdens de bouw op bouwtechnische aspecten vervalst. Daarvoor in de plaats zal de kwaliteitsborger het toezicht uitvoeren. Ook de eindcontrole vindt niet meer plaats door de gemeente, maar door de kwaliteitsborger die een dossier opstelt. De gemeente controleert dit 'dossier bevoegd gezag'. Toezicht op andere dan bouwtechnische aspecten (bouw conform vergunning: bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid) blijft in het nieuwe stelsel een gemeentelijke taak. Voor het toezicht op externe veiligheid en monumenten zijn bouwkundigen nodig (inhuur).
Sommige gemeenten geven aan dat toezicht nodig is en zijn voornemens hiervoor extra capaciteit in te zetten. De mate waarin dit zal gebeuren, hangt af van de afspraken (en de naleving daarvan) die met private kwaliteitsborgers kunnen worden gemaakt.
- *handhaving*: in de praktijk handhaven gemeenten op dit moment relatief weinig, omdat bijsturing tijdens de bouw (toezicht) plaatsvindt door de inspecteur op de bouwplaats. Naarmate er minder betrokkenheid van de gemeente 'aan de voorkant' is, is de verwachting dat er meer inzet 'aan de achterkant' nodig zal zijn. De verwachting van meer intensieve inzet op handhaving is gebaseerd op ervaring met het vergunningvrij bouwen, ervaringen met de pilots en het gegeven dat de kwaliteitsbor-

ger in opdracht van de initiatiefnemer werkt en niet van de overheid. Dit laatste is een punt van zorg van geïnterviewde gemeenten; het particulier belang van de initiatiefnemer kan in botsing komen met het algemeen belang, waarbij de kwaliteitsborger onder druk kan staan van zijn opdrachtgever.¹⁶

- *voorlichting*: gemeenten verwachten dat er meer vragen komen van zowel professionals als particulieren en dat eventueel ook meer actieve voorlichting door de gemeente nodig zal zijn. Ze baseren deze verwachting op ervaringen met vergunningvrij bouwen, waarbij bijvoorbeeld na een vergunningcheck in OLO (uitkomst 'vergunningvrij') tóch navraag bij de gemeente wordt gedaan, of vooroverleg wordt aangevraagd. Kosten van overleg en informatieverstrekking zonder dat het om een vergunningaanvraag gaat, zijn niet uit leges te dekken.

regionale verschillen

De bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 zijn eenvoudig, die onder gevolgklasse 2 wat complexer en de bouwwerken onder gevolgklasse 3, zijn zware bouwwerken. In het noorden van Nederland zullen relatief meer bouwwerken vallen onder gevolgklasse 1, in het westen is dit minder. Voor een plattelandsgemeente zoals Opsterland, zullen meer bouwwerken onder klasse 1 gaan vallen, dan in de gemeente Rotterdam. De impact van de wet verschilt dus sterk per gemeente.

ICT en communicatie

Eventuele eenmalige kosten die met deze veranderingen samenhangen worden zeer verschillend ingeschat. Van niets of enkele tienduizenden euro's tot een geheel nieuw ICT en archiefsysteem. Dit laatste duidt eerder op achterstallig onderhoud dan een gevolg van de Wkb. Daarbij wordt ook ingeschat dat de achterblijvende taken 'eenvoudiger' (meer administratief en procedureel) zijn en daardoor uiteindelijk een eenvoudiger systeem dan het huidige nodig is.

Het wordt ten aanzien van de taken die achterblijven en de communicatie tussen initiatiefnemer, bouwer, kwaliteitsborger en gemeenten belangrijk gevonden dat de wet (of AMvB) daarin meer duidelijkheid verschaft, bijvoorbeeld door bepaalde vormen van aanlevering/formats/protocollen verplicht te stellen.

gemeentelijke registraties BAG en WOZ

Gemeenten moeten de verplichte registraties voor WOZ en BAG bijhouden. Op verschillende momenten in het proces moet een aantekening in de BAG worden gemaakt (aanvraag binnen, ontvankelijk, vergunning afgegeven, start bouw, oplevering). Voor de OZB is het van belang dat de gereedmelding tijdig gebeurt, zodat de waarde conform WOZ kan worden bepaald en OZB geheven. Daarbij wordt ook gewezen op het belang voor andere (gemeentelijke) processen die gebruik maken van deze registraties zoals bijvoorbeeld bij het optreden van hulpdiensten.

Over de signalen voor de registratiemomenten en de formats van te registreren informatie heeft de gemeente in de huidige situatie zelf de regie, vanuit de gemeentelijke vergunning- en toezichtstaak. Dit wordt in het algemeen 'meegenomen' bij het bezoeken van een bouwplaats. In de nieuwe situatie zal de gemeente daar mogelijk extra acties op moeten zetten om ervoor te zorgen dat de registraties *up to date* zijn en gegevens (bijvoorbeeld in het dossier bevoegd gezag) gemakkelijk verwerkbaar worden aangeleverd. Daarbij is voor gemeenten onduidelijk of het dossier bevoegd gezag als brondocument voor de basisregistraties gaat functioneren.

Extra inspanningen met betrekking tot registraties kunnen worden voorkomen of beperkt, als er strikte naleving is van de meldingsmomenten én de daarbij aan te leveren informatie volgens een voorgeschreven format plaatsvindt. Een aanbeveling vanuit gemeenten is dat het Rijk dit laatste ondersteunt.

¹⁶ Binnen het nieuwe stelsel heeft de wetgever -mede gezien dit potentiële belangenconflict- er expliciet voor gekozen dat de positie van de kwaliteitsborger onafhankelijk is.

monumentenzorg

Bij de achterblijvende taken wordt door een aantal gemeenten die te maken hebben met monumenten extra aandacht gevraagd voor de veranderingen.¹⁷ De aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit wijzigen monument (hierna monumentenvergunning: beoordeling, toetsing, besluitvorming, ter visie legging, eventueel zienswijzen en beroep, toezicht en handhaving) is in deze gemeenten in de uitvoering geïntegreerd met de bouwvergunning, in die zin dat dit door dezelfde toetsers en toezichthouders wordt uitgevoerd of (indien niet door dezelfde personen) in nauw overleg tussen deskundigen binnen de gemeente. Het uit elkaar trekken van de taken (bouwtoets in de markt, monumententoets door de gemeente) leidt in deze gemeenten met een geïntegreerd proces tot extra werk, omdat op twee plaatsen het bouwplan uitgebreid moet worden bestudeerd, communicatie erover extern moet plaatsvinden. De verwachting is dat het vinden van goede oplossingen in externe communicatie lastiger tot stand komt dan in interne communicatie/integratie. Ook zal apart toezicht op de uitvoering moeten worden georganiseerd, omdat tijdens de verbouwing nieuwe monumentale waarden kunnen blijken, waar op dat moment een passende oplossing voor moet worden gevonden. Ook al is in het Bouwbesluit geregeld, dat de omgevingsvergunning voor monumenten voor gaat op daarmee strijdige regels uit het Bouwbesluit 2012 en in het nieuwe stelsel de kwaliteitsborger rekening dient te houden met deze bepalingen, toch zijn ‘monumentengemeenten’ hier niet gerust op. Het verwijderen van monumentale waarden is onomkeerbaar, waardoor handhaving achteraf weliswaar tot een sanctie kan leiden, maar de ‘monumentale trap is verdwenen’. Vooralsnog ontbreekt een specifiek instrument hiervoor, bijvoorbeeld een instrument dat speciaal is ontworpen op de eigenaardigheden van monumenten (al dan niet toegespitst op industriële of naoorlogse, respectievelijk middeleeuwse) – of specifieke eisen te stellen aan de expertise van kwaliteitsborders.¹⁸

Door één van de respondenten van de steekproefgemeenten werden de effecten van de Wkb voor monumentengemeenten als volgt verwoord:

“Dit kan leiden tot taakverzwaring die voor monumentenambtenaren optreedt. Bij het geven van een monumentenvergunning zullen straks, veel sterker dan nu, uitvoeringseisen gesteld moeten worden aan degene die de ingreep doet: bijvoorbeeld het toepassen van de Uitvoeringsrichtlijnen van de ERM, of vergelijkbare uitvoeringseisen. Nu in de bouwvergunning niets specifiek geregeld kan worden, moeten dus alle specifieke eisen (die vooraf aan het werk te voorzien zijn) in de monumentenvergunning geregeld worden, ook ten aanzien van de bouwconstructies. Incidenteel zullen toezichthoudende monumentenambtenaren externe expertise moeten inhuren om hen bij te staan bij het uitwerken van de beste constructieve maatregelen, wanneer die kennis bij de gemeente niet meer beschikbaar is.

Indien niet vertrouwd kan worden op expertise van kwaliteitsborders en op een specifiek instrument, zal het toezicht op de juiste toepassing van de monumentenvergunning intensiever moeten worden. Dat betekent ‘meer de straat en de bouwplaats’ op.”

Of met dit risico uiteindelijk extra kosten zijn gemoeid, hangt af van de instrumenten (toegespitst instrument voor monumenten?), de expertise van kwaliteitsborders (specifiek certificaat of aantekening voor ‘monumenten’?), de omstandigheden waarin de kwaliteitsborders hun werk doen (eventuele druk van hun opdrachtgever) en de afspraken (en naleving ervan) tussen gemeenten en marktpartijen. Op dit moment schatten sommige geïnterviewde gemeenten met veel monumenten het risico hoog in en verwachten dan ook extra kosten te moeten maken (voor overleg, coördinatie en toezicht/handhaving) met name indien in de huidige situatie sprake is van een geïntegreerd proces.

¹⁷ In andere gemeenten, waar de monumentenvergunning (uitgebreide Wabo-procedure) nu een apart traject is, voorziet men op dit moment geen knelpunten. Het gaat alleen om gemeenten waar nu een geïntegreerde aanpak geldt. Voor alle duidelijkheid: in het huidige en toekomstige stelsel blijven twee vergunningen noodzakelijk. Dit verandert niet als gevolg van de stelselverandering.

¹⁸ Er wordt onderzocht of er een instrument komt.

ontwikkeling alternatieve toetsing/toezicht methodieken

Verschillende gemeenten hebben zelf alternatieve toetsing/toezicht methodieken ontwikkeld, met de komst van de Wkb veranderen deze ook:

- zo zijn er gemeenten die aanvragers/gemachtigden een keuze geven om de toetsing aan het Bouwbesluit ook achteraf te doen tijdens de bouw (Heerenveens model);
- bestaan er initiatieven waarbij de gemeente zowel de toetsing als het toezicht steekproefsgewijs controleren, omdat men de marktpartij al jaren kent;
- men wil in het aardbevingsgebied in Groningen gaan werken met compliance, waarbij door middel van audits de NCG¹⁹ de toetsing en het toezicht voor risicovolle bouwwerken helemaal overneemt van de gemeenten.;
- de toezichtstaak op niet-gemelde (nieuwe/wijzigingen aan) bouwwerken of bestaande bouwwerken of inspectie naar aanleiding van meldingen wil een gemeente gaan toevoegen aan het takenpakket van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). Zij kunnen dit (na gerichte cursus/instructie) meenemen bij het overige toezicht openbare ruimte.

Bovenstaande alternatieven zullen bij een inwerkingtreding van de Wkb ook veranderen en hebben tevens effect op de leges. We kijken in dit rapport naar de standaardwerkwijze, maar wilden de alternatieven die door gemeenten zijn aangedragen wel kort benoemen om aan te geven dat de zoektocht sinds het rapport van de commissie Dekker (*privaat wat kan, publiek wat moet*) naar nieuwe toetsingsmethodieken wel gaande blijft.

vertaling naar kosten

Gezien de aard van de huidige gegevens en de kwalitatieve wijze waarop de ontwikkelingen zijn meegenomen in het onderzoek, is het niet mogelijk de veranderende processen (die in dit hoofdstuk zijn behandeld) als gevolg van veranderende wetgeving direct door te vertalen naar een daling of stijging van kosten. Daarbij speelt ook mee dat gemeenten onderling sterk verschillen waardoor financiële effecten uiteen lopen. Grosso modo is wel de inschatting dat de verandering van achterblijvende taken een effect op de kosten hebben. Door nieuwe en veranderende werkzaamheden zullen (deel)kosten (iets) stijgen.

3.3 Legesinkomsten

grondslag bouwleges gemeenten

De kosten van vergunningverlening (bij bouwvergunningen: inclusief het eerste bouwtoezicht) mogen uit de legesheffing worden gedekt het betreft "*rechten geheven voor het genot van de door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.*" Het gaat dan om werkzaamheden in het kader van de toetsing aan het Bouwbesluit 2012, de gemeentelijke bouwverordening, de toepasselijke lokale planologische regelgeving (bestemmingsplan, beheersverordening, provinciale verordeningen) en de toets aan de welstandsnota, inclusief de dienstverlening en administratieve lasten die hiermee samenhangen. Omdat de gemeenten een autonome bevoegdheid hebben leges vast te stellen, verschillen de tarieven per gemeente. Deze verschillen in tarieven leiden wel tot vragen.²⁰ De rijksoverheid is weliswaar bevoegd om krachtens artikel 229c van de Gemeentewet bij AMvB nadere regels te geven inzake (onder meer) de legesheffing, maar het Rijk is daar - gelet op de gemeentelijke autonomie ter zake - zeer terughoudend mee.

¹⁹ Nationaal Coördinator Groningen. Dit betreft een samenwerkingsverband van 12 Groningse gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en het Rijk.

²⁰ Met ingang van 2017 zijn gemeenten overigens verplicht transparantie te bieden in de kostenonderbouwing van de leges. Dit wordt geregeld via een wijziging van het BBV, artikel 10b.

spreiding leges tussen gemeenten. Op basis van onderzoek van de Vereniging Eigen Huis (2016) zien we een spreiding in de leges die gemeenten in rekening brengen. Voor kleine bouwwerken (10.000 euro) is de gemiddelde leges 3,6% van de bouwsom. De hoogste leges is 8,7% en het laagste percentage 0,4%. Veel gemeenten onderscheiden een apart deel voor welstand; dit is gemiddeld 16 % van de leges en varieert van 5,2% tot 59%. Voor grotere bouwwerken (130.000 euro) is de gemiddelde leges 2,8% van de bouwsom. De hoogste leges zijn 6% en laagste 1,4%. Het aandeel voor welstand is gemiddeld 8% en varieert van 1,2% tot 22%.²¹

uitkomsten op basis van steekproefgemeenten

Nader onderzoek van de financiële administraties (grootboeken) van in het onderzoek betrokken gemeenten laat zien dat circa 548 mln euro zou mogen worden gedekt uit legesinkomsten (dit betreft de kosten van vergunningverlening inclusief eerste bouwtoezicht). Het totaal aan relevante²² legesinkomsten bedraagt circa 405 mln euro.²³

Dit betekent dat er gemiddeld sprake is van een dekkingstekort van circa 25%. Als oorzaken voor dit dekkingstekort zijn naar voren gekomen: het achterblijven van de bouwproductie in de afgelopen jaren (met name het niet doorgaan van grote projecten betekende lagere legesinkomsten; ook vervanging van nieuwbouw door verbouw of renovatie), gemeentelijk beleid (lager dekkingspercentage ter stimulering van bouwactiviteiten) en vaststelling van leges op begrotingsbasis (wettelijk) terwijl pas achteraf blijkt hoe groot de daadwerkelijke *workload* is.

effecten Wkb op legesinkomsten

Bij de steekproefgemeenten is geïnventariseerd welk deel van de relevante legesinkomsten samenhangen met gemeentelijke taken die vervallen als gevolg van de Wkb (met name bouwtechnische toets vergunningverlening en eerste bouwtoezicht). Op basis van deze informatie komt het totaal aan legesinkomsten die samenhangen met vervallende gemeentelijke taken uit op 156-191 miljoen euro.

In dit verband wordt opgemerkt dat (in alle geïnterviewde gemeenten) de legesopbrengsten voor bouwwerken met een lage bouwsom per saldo ontoereikend zijn om de kosten hiervan te dekken. Het tekort wordt gedekt uit de legesopbrengst van grote bouwwerken en eventueel uit de algemene middelen. Dat impliceert dat binnen gevolgklasse 1 (over het algemeen lagere bouwsommen) er geen sprake is van kostendekkendheid van de leges. Als de kosten voor bouwtechnische toetsen (inclusief eerste bouwtoezicht) en de daarmee samenhangende leges wegvallen, daalt aldus automatisch het dekkingstekort voor gemeenten (in 2014). Er vervallen (macro) meer kosten dan leges.

Op basis van de huidige gegevens kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarmee het dekkingstekort daalt als gevolg van de Wkb. Onze verwachting is dat het dan onder de 20% uitkomt (macro). Dit is een globale inschatting omdat per gemeente verschillen groot kunnen zijn, waarbij de verhouding tussen gevolgklassen een belangrijke rol speelt.

effect van de conjunctuur

We merken op dat de relatie tussen kosten en de dekking uit leges mede wordt beïnvloed door conjunctuurele ontwikkelingen. De periode 2012-2014 wordt als dieptepunt van de bouwcrisis gezien en dit vertaalt zich in het aantal aanvragen en daarmee ook de legesinkomsten. Bij het verder aantrekken van de conjunctuur mag worden verwacht dat de legesinkomsten (voor grote projecten) toenemen, maar de kosten niet evenredig zullen stijgen. Het jaar 2015 liet al een verbetering van bouwinitiatieven zien en de

²¹ Daarnaast geven sommige gemeenten korting: <https://rowiq.nl/legeskorting2016/>

²² Van de totale legesinkomsten heeft het grootste deel betrekking op bouwleges.

²³ Dit wijkt af van de grofmazige lv3-cijfers van het CBS. Het blijkt dat leges die het CBS rapporteert niet altijd eenduidig worden geboekt. De leges zijn door ons gecodeerd op basis van de aangeleverde grootboeken.

verwachting is dat ook de komende jaren de (nieuw) bouw verder aantrekt. Verder wordt opgemerkt dat de bouw verandert. In de seriematige nieuwbouw was het in het verleden mogelijk meer winst te maken op een project dan bij bijvoorbeeld verbouwingen of variabele bouw. Daarnaast speelt dat legesinkomsten en kosten bij grotere projecten niet altijd in hetzelfde jaar vallen (de baten gaan voor de kosten uit). Gezien de geschetste (bouw) dynamiek en conjuncturele ontwikkelingen verdient het aanbeveling om de financiële effecten de komende jaren te monitoren.

leges

Een beeldbepalende gemeentelijke belastingheffing is de heffing van leges, in de woorden van de wetgever: de heffing van een recht ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verrichte diensten. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 229 lid 1 van de Gemeentewet en omvat onder andere de heffing voor de behandeling van vergunningaanvragen. Sinds 1993 is de benaming ‘leges’ verdwenen uit de Gemeentewet²⁴. De huidige grondslag voor leges voor omgevingsvergunningen is gelegen in artikel 2.9 tweede lid van de Wabo (een soort gelijk artikel is ook in de Omgevingswet geamendeerd):

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de berekening en de bedragen van de krachten: a. artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet (...) te heffen rechten ter zake van de behandeling van aanvragen tot verlening of gehele of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning of wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning.

autonomie

De belastingheffing krachtens de Gemeentewet behoort tot de gemeentelijke autonomie²⁵. Dat brengt mee dat de gemeenteraad bevoegd, maar niet verplicht is tot belastingheffing. Volgens artikel 212 stelt de raad een verordening vast waarin is geregeld welke grondslag de gemeente hanteert voor de berekening van tarieven voor deze rechten. De grondslagen van heffing (wie, wat, wanneer, waarvoor, hoeveel) behoort daarmee tot de gemeentelijke autonomie.

hoogte

Artikel 229b van de Gemeentewet bepaalt dat de tarieven er niet toe mogen leiden dat de geraamde baten uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. De gemeente mag bepaalde reserveringen meenemen. De gemeente is dus wel gebonden aan een zeker maximumtarief. De gemeente moet dat kunnen onderbouwen, op straffe van onverbindendheid van de gehele legesverordening²⁶.

²⁴ TK 21 591, nr. 3, pagina 36.

²⁵ In deze zin ook *Autonomie of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), augustus 2005.

²⁶ Op rechtspraak.nl staan daarvan enkele voorbeelden, bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 23 augustus 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BT6258.

4 Initiële kosten en transitie kosten

De initiële kosten en de transitiekosten hangen samen met een wel of niet geleidelijke invoering. Door fasering van verschillende gevolgklassen blijven de oude en nieuwe regels langer naast elkaar bestaan dan bij invoering ineens het geval zou zijn.²⁷ Dit kan voor enkele posten tot hogere kosten leiden, bijvoorbeeld voor de aanpassing van de ICT²⁸, het beantwoorden van vragen van burgers en bedrijven en ook de kennisname van de veranderingen. De geleidelijke invoering biedt echter ook mogelijkheden om kosten te besparen, bijvoorbeeld door aanpassingen aan het personeelbestand geleidelijk uit te voeren. Vooral gemeenten die te maken krijgen met overcapaciteit kunnen, bijvoorbeeld door samen te werken, de kosten hiervan beperken. Binnen het huidige onderzoek is dit conform de opdracht op een kwalitatieve wijze ingeschat. Op dit moment ontbreken de gegevens om hierover betrouwbare kwantitatieve financiële uitspraken te doen.

De consequenties kunnen achtereenvolgens worden opgeknipt in:

- personeel;
- bestaande kennis;
- kwaliteitscriteria;
- klant contactcentrum;
- afspraken kwaliteitsborger en instrumenten;
- aanpassing werkprocessen en ICT.

personeel in de transitieperiode

Gemeenten blijven nog enkele jaren verantwoordelijk voor de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken welke onder de gevolgklassen 2 en 3 vallen. Dat betekent dat gemeenten totdat de wet ook voor deze gevolgklassen van kracht wordt en alle lopende vergunningen onherroepelijk zijn geworden, voldoende specialisme (bouwkundigen) op grond van het Bouwbesluit in huis moeten houden. De vraag hierbij is dan ook of er wel voldoende werk is voor deze personen. Dit vraagt dan ook om een flexibele werkwijze, waarbij het logisch lijkt dat de kleine en middelgrote gemeenten de grotere gemeenten, de omgevingsdienst of de markt vragen voor deze overblijvende taken, omdat het in dienst hebben van een specialist duur is en de specialist een deel van de tijd niet zijn eigenlijke werk zal kunnen doen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat sinds enkele jaren veel gemeenten voor eenvoudige bouwwerken zeer beperkt op het Bouwbesluit toetsen en toezicht houden. Door de verwachte invoering van de Wkb wordt niet langer zinvol geacht te investeren in specifieke kennis en kunde. “*Als je er niet meer van bent, ga je ook er niet meer in investeren*”.

bestaande kennis

Met de komst van de wet zal de markt momenteel kennis en kunde te kort komen. Het doorstromen van BWT-ers richting de markt kan hierin dan ook zeker een goede oplossing bieden. Hiermee blijft ook de bestaande kennis zoveel mogelijk bewaard. Een enkele gemeente probeert hierover al afspraken te maken met het personeel en de markt.

²⁷ Bij invoering van nieuwe wetten is altijd sprake van het tijdelijk naast elkaar bestaan van de oude en de nieuwe situatie. Procedures die een dag voor de invoering van de nieuwe wet zijn gestart, lopen over het algemeen door volgens de regels van de oude wet. Bij vergunningverlening betreft dat het proces vanaf aanvraag tot en met het onherroepelijk worden van de vergunning (eventueel na bezwaar- en beroepsprocedures).

²⁸ In de overgangsfase dienen twee werkprocessen gefaciliteerd te worden: een werkproces conform de Wkb voor gevolgklasse 1 en een werkproces voor gevolgklassen 2/3 conform het huidige stelsel.

kwaliteitscriteria

De kritieke massa waaraan gemeenten moeten gaan voldoen (VTH-criteria op grond van de wet VTH en de bijbehorende AMvB die naar verwachting op 1 april 2017 in werking moet treden), heeft ook gevolgen voor de Wkb. Gemeenten dienen zelf de VTH verordening kwaliteit na inwerkingtreding aan te passen. Gemeenten puzzelen nog met de vraag hoe ze hieraan moeten voldoen, zelfstandig of in samenwerking. Dit vraagt de nodige afstemming.

klantencontactcentrum

Door de geschetste veranderingen zullen burgers en bedrijven zich moet informeren over: welke toetsing bij de gemeenten en welke bij de markt ligt, en welke niet meer hoeft plaats te vinden. De bepaling van de gevolgklasse door de aanvrager, en de beoordeling ervan door de gemeente zijn nieuwe kwesties. Een goede communicatie door gemeenten in de overgangperiode is hierbij belangrijk en vraagt de nodige aandacht (ook in relatie tot de Omgevingswet).²⁹ De gemeente krijgt hierdoor een sterkere voorlichtende rol, wellicht vergelijkbaar met de rol rondom het vergunningvrij bouwen dat ook nieuw was en waarover met burgers en bedrijven moest en moet worden gecommuniceerd (bijvoorbeeld door middel van vooroverleg). Door gemeenten is gesuggereerd dat het Rijk hierin een faciliterende rol kan spelen, bijvoorbeeld door in het OLO checks in te bouwen en (voor burgers en bedrijven) begrijpelijk voorlichtingsmateriaal samen te stellen.

afspraken kwaliteitsborger en instrumenten

De instrumenten en de kwaliteitsborger zullen moeten worden gecontroleerd door de gemeente. Is een kwaliteitsborger toegelaten en gerechtigd het instrument te gebruiken? Dit is een geheel nieuwe taak die in de transitie verder vorm moet krijgen. Op dit moment bestaat er nog bij gemeenten onvoldoende inzicht in de wijze waarop de informatie beschikbaar komt, kan worden geraadpleegd en kan worden vastgelegd.³⁰ De beoordeling van het juiste instrument voor het type bouwwerk vergt een inzichtelijke presentatie door het Rijk en kennisverwerving hierover bij gemeentelijk personeel (met name in de overgang naar de nieuwe situatie). Hetzelfde geldt voor de controle van het dossier bevoegd gezag, op volledigheid.

transitiekosten in ICT

De overgang van het oude naar het nieuwe werkproces brengt eenmalig met zich mee, dat de procesbeschrijving moet worden aangepast, en ook het systeem waarin het werkproces wordt geregistreerd moet vaak worden aangepast of vernieuwd (afhankelijk van de mogelijkheden van het bestaande systeem). Deels zal dit kunnen worden ingepast in updates en vervanging van ICT die zijn gepland, en kan worden aangesloten bij de wijzigingen in verband met de invoering van de Omgevingswet. Gedurende de overgangperiode zullen oude en nieuwe processen en elektronische registratie naast elkaar bestaan, waarbij personeel beide op de juiste wijze moeten bijhouden.

²⁹ Eén van de geïnterviewde gemeenten heeft periodiek overleg met de bouwondernemers om hen bij te praten over veranderingen en creëert hiermee ook een basis voor afspraken en gemakkelijk contact.

³⁰ De bedoeling is dat er één landelijk register komt van de toelatingsorganisatie.

5 Aandachtspunten voor de toekomst

Op basis van het onderzoek formuleren wij enkele aandachtspunten.

kosten en baten: verschillen tussen gemeenten

Op dit moment hebben gemeenten (macro) te maken met een dekkingstekort. Als de kosten voor bouwtechnische toetsen (inclusief eerste bouwtoezicht) sterker dalen dan de daarmee samenhangende leges, neemt het dekkingstekort bij gemeenten (macro) af, hetgeen vanuit gemeenten gezien een positieve ontwikkeling is.

Daar staan de extra kosten als gevolg van een verandering van achterblijvende taken en de transitiekosten tegenover. De effecten per individuele gemeente hangen samen met de structuur (platteland-stad), het werkproces en beleidskeuzes in het verleden. Gemeenten die een geïntegreerde werkwijze hanteren, zullen te maken krijgen met ontvlechting en extra werk.

Gemeenten die in het verleden er voor hebben gekozen leges niet kostendekkend te laten zijn om bouwinitiatieven te stimuleren, raken dit instrument deels kwijt.

tarieven voor leges

Kruissubsidiëring tussen categorieën bouwwerken – zoals momenteel gebeurt – zal moeilijker worden, omdat de uit leges te dekken kosten van gemeenten afnemen. Met ingang van 2017 zijn gemeenten bovendien verplicht transparantie te bieden in de kostenonderbouwing van de leges (conform het nieuwe BBV). Op basis van de bestaande regelgeving (Wabo en Gemeentewet) kunnen gemeenten voor een deel van de achterblijvende taken leges heffen. Dit vraagt wel nadere aandacht in bijvoorbeeld de verordening omdat de discussie over de mate waarin deze taken (ook) voor het ‘algemene belang’ zijn waarschijnlijk zal toenemen.

efficiëncyslag van de markt

Van de markt wordt verwacht dat deze efficiënter gaat functioneren, zodat de totale kosten voor burgers en bedrijven niet zullen stijgen. Dit betekent dat de markt over het geheel genomen efficiënter moet gaan werken dan gemeenten nu. Als deze efficiencyverbetering niet of onvoldoende mogelijk blijkt, komen de te verwachten kosten voor burgers en bedrijven onder druk te staan. Ook als op totaalniveau voldoende efficiency wordt gerealiseerd, betekent dit niet dat dat ook voor alle typen bouwwerken geldt. Gezien de huidige kruissubsidiëring kan worden verwacht dat ook in de toekomst verschillen tussen typen bouwwerken (ook in efficiency) aanwezig zullen blijven.

nadere proces afspraken (bijvoorbeeld monumenten) aanlevering formats

Gemeenten vragen het Rijk om het voortouw te nemen met bijvoorbeeld handreikingen en/of het verplicht stellen van bepaalde formats (dossier bevoegd gezag, zie paragraaf 3.2).

monitoring effecten Wkb ook in relatie tot Omgevingswet

Het is gezien de grote dynamiek en verschillen tussen typen gemeenten wenselijk om ontwikkelingen (van lasten en baten) te monitoren om desgewenst bestuurlijk bij te kunnen sturen (ook richting de nieuwe Omgevingswet).

Bijlagen

A Onderzoeksverantwoording

steekproeftrekking

Van een steekproef van gemeenten zijn financiële gegevens over 2014 (en 2013 en 2012) opgevraagd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun structuurkenmerken die relevant zijn voor het uitgavniveau op het onderhavige takenpakket (bebouwingsdichtheid, oppervlakte (bebouwing), meerkernigheid, krimp/groei, bedrijvigheid).

Bij een aantal gemeenten heeft een nadere analyse plaats gevonden om de relevante lasten en baten in relatie tot de vergunningverlening te kunnen coderen. Er zijn schriftelijke voorbereide (de vragen zijn vooraf toegezonden), telefonische interviews gehouden, die een half uur à een uur duurden. Daarbij is ook ingegaan op de effecten van Wkb.

Voorts zijn ook andere gemeenten geïnterviewd. Deze interviews zijn deels gericht geweest op specifieke thema's die naar voren kwamen gedurende het onderzoek (zoals monumentenvergunningen of ervaring met pilots) en deels op aanvulling vanwege weigering door oorspronkelijke steekproefgemeenten (die vooral te maken hadden met tijdgebrek/vakanties of met onvoldoende inzicht in de eigen situatie op dit moment. Sommige gemeenten gaven bijvoorbeeld aan vanaf 2017 voor zichzelf inzicht te gaan creëren, zoals het bijhouden van tijdbesteding per Gevolgklasse.)

Onderstaand is de lijst van gemeenten opgenomen, waarvan gegevens voor het onderzoek zijn gebruikt. Het gaat om gedetailleerde financiële gegevens en/of telefonisch en per e-mail verstrekte informatie.

Tabel A.1: Gemeenten waarvan gegevens zijn gebruikt in het onderzoek

<i>Gemeente</i>	<i>Inwoners</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Inwoners</i>
Winsum	13.906	Doetinchem	56.414
Oirschot	17.926	Den Helder	56.947
West Maas en Waal	18.410	Bergen op Zoom	66.287
Westerveld	19.091	Gouda	70.904
Voorst	23.724	Hengelo	80.952
Sluis	23.886	Delft	99.097
Stein	25.431	Venlo	100.159
Noordwijk	25.671	Maastricht	121.819
Ermelo	26.120	Zoetermeer	123.092
Aalsmeer	30.618	Amersfoort	149.662
Tytsjerksteradiel	31.979	Apeldoorn	157.315
Kerkrade	47.194	Enschede	158.627
Zutphen	47.240	Almere	195.213
Houten	48.429	Groningen	195.418
Kampen	50.924	Utrecht	321.916
Totaal aantal gemeenten			30

waarom basisjaar 2014?

Voor de nulsituatie is als basisjaar 2014 gekozen omdat dit beeld redelijk actueel is, doch nog niet te veel verstoord door maatregelen vooruitlopend op invoering (ook in relatie tot de Omgevingswet). Bovendien nemen we informatie uit 2013 en 2012 zo veel mogelijk mee voor incidentele effecten en relatie lasten/baten in de tijd (bij meerjarige projecten).

nadere codering relevante lasten en baten

Voor de steekproefgemeenten heeft Cebeon gedetailleerde financiële administraties ('grootboeken') met daarin gecodeerde lasten en baten geanalyseerd. Deze codering is nader verfijnd naar taken die worden geraakt door het Wkb. Daarmee is een beeld ontstaan van de relevante taken en de bijbehorende lasten en baten (de 'nulsituatie'). Daarbij is een onderscheid gemaakt naar de wijze waarop deze worden beïnvloed door de invoering van het Wkb.

verantwoorde ophoging van steekproef

Voor gemeenten vallen vrijwel alle kosten gerelateerd aan de Wkb onder het taakgebied Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV). Voor hun kosten op dit taakgebied ontvangen alle gemeenten een vergoeding via de zogenaamde financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds.

In deze ijkpunten wordt rekening gehouden met de structuurkenmerken van gemeenten die van invloed zijn op de kosten die zij gegeven hun structuurkenmerken – noodzakelijkerwijs – moeten maken de uitvoering van hun wettelijke taak. Dit betekent dat bepaalde typen gemeenten relatief meer kosten moeten maken om hun taken te kunnen uitvoeren en daarvoor ook extra middelen krijgen. De feitelijke kosten voor de steekproefgemeenten van VTH-gerelateerde Wabo-taken alsmede de legeskant zijn op basis van de structuurkenmerken in het ijkpunt opgehoogd.

B Gebruikte literatuur

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de reeds verzamelde informatie in eerdere onderzoeken naar de financiële impact van het Wkb:

- MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (EIB 2016);
- Impactanalyse door de VBWTNL;
- Financiële gevolgen voor gemeenten van het Westvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Sira);
- Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Sira);
- Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunning en toezicht, activiteit bouwen (Ecorys en Senze).