



Hoofdlijnen impact ‘Wet kwaliteitsborging voor het bouwen’ op gemeenten

Verkenning ondersteuningsbehoefte gemeenten

Eindrapport

61055 – Openbaar

13 juni 2019

Berenschot

Hoofdlijnen impact ‘Wet kwaliteitsborging voor het bouwen’ op gemeenten

Verkenning ondersteuningsbehoefte gemeenten

André Oostdijk
Daniël Huisman

13 juni 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Doelstelling van de verkenning	4
1.2 Uitvoering verkenning	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	6
2.1 Wet op hoofdlijnen	6
2.2 Het bestuursakkoord: implementatie van de Wkb	8
2.3 Omgevingswet en Wkb: twee dossiers met raakvlakken	8
3. Impact van de Wkb	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Visie en beleid	9
3.3 Uitwerking van de (nieuwe / aangepaste) taken en werkprocessen	11
3.4 Formatie en kosten	13
3.5 Organisatie van de uitvoering	14
3.6 Legesopbrengsten	15
3.7 DSO / digitalisering	16
4. Ondersteuningsbehoefte	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Organiseer een voorlichtingscampagne Wkb - Omgevingswet	18
4.3 Maak een tool om de huidige en toekomstige werklast te analyseren	18
4.4 Werk de nieuwe instrumenten inhoudelijk en procesmatig uit	19
4.5 Ontwikkel een overzicht van de nieuwe werkprocessen en benodigde competenties	19
4.6 Inzicht in de datastromen en de verhouding tot het DSO is noodzakelijk	19
4.7 Ontwikkel een nieuwe legesverordening	20
4.8 Ontwikkel een 'proefprojectenstrategie' (inclusief monitoring en evaluatie)	20
5. Contouren Implementatieprogramma Wkb - VNG	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Doel van het implementatieprogramma Wkb-VNG	21
5.3 Organisatie van het programma	21
5.4 Lijnen van het implementatieprogramma	22
5.5 Kostenraming	24
Bijlage 1. Bronnen	26
Bijlage 2. Gesprekspartners	28
Bijlage 3. Impact Wkb op formatie en financiën	29
Bijlage 4. Benchmark Berenschot Wabo formatie	33
Bijlage 5. Basisregistraties fysiek domein	38

1. Inleiding

1.1 Doelstelling van de verkenning

Op 1 januari 2021 treden zowel de Omgevingswet als de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking¹. Beide wetten hebben een forse impact op gemeenten. De voorbereidingen op de Omgevingswet zijn inmiddels in volle gang. Het implementatietraject van de Wkb daarentegen staat aan het begin.

Met name in de periode 2014 – 2016 zijn vanuit diverse invalshoeken onderzoeken uitgevoerd naar de impact van de wet. Een breed en actueel overzicht van de effecten ontbreekt echter. In dat licht heeft de VNG Berenschot opdracht gegeven 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-/programmplan, met daarbij onder meer aandacht voor de projectorganisatie, planning (roadmap) en de organisatie van proefprojecten.

1.2 Uitvoering verkenning

Om de impact van de wet te bepalen, hebben we allereerst een groot aantal studies en rapporten bestudeerd waarin de Wkb vanuit diverse perspectieven is belicht. Deze rapporten zijn, nagenoeg zonder uitzondering, enkele jaren geleden opgesteld. Rond 2015 was namelijk de gedachte dat de wet binnen afzienbare tijd (ruim vóór de Omgevingswet) ingevoerd zou worden. Sinds die tijd is het wetsontwerp op onderdelen aangepast en zijn onder meer de risicobeoordeling en de gereedheidsmelding toegevoegd (amendementen De Vries). Los van de impact van deze toevoegingen geven deze rapporten een beeld van de gevolgen van de wet voor gemeenten. Daarbij merken we wel op dat het merendeel van de rapporten zich concentreren op de impact op het primaire proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving) terwijl de wet in onze beleving bredere consequenties heeft voor een gemeentelijke (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie.

De inzichten uit de dossierstudie hebben we getoetst in een serie interviews met vertegenwoordigers van de VNG en een aantal gemeenten en uitvoeringsorganisaties in het veld (zie bijlage 1). Dit heeft geresulteerd in een voorlopige analyse. Tot slot hebben we deze analyse besproken in een workshop (zie bijlage 2), waarbij we de relatie hebben gelegd met het implementatieprogramma Omgevingswet.

1.3 Leeswijzer

De notitie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de Wkb. We schetsen in hoofdlijnen tot welke wijzigingen de wet in de uitvoeringspraktijk gaat leiden en gaan in op de samenhangt met de Omgevingswet.

Vervolgens gaan we in op de impact die de Wkb op gemeenten heeft. Daarbij tekenen we op voorhand aan dat in grote lijnen duidelijk is wat de gevolgen van de wet zijn, maar dat het nog niet mogelijk is om de omvang van de effecten te duiden. Niet alleen ontbreekt hiervoor informatie, ook is het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen die voor alle gemeenten gelden.

In hoofdstuk 4 belichten we de ondersteuningsbehoefte zoals die uit de interviews naar voren is gekomen. Daarbij leggen we een verband met het implementatieprogramma Omgevingswet.

¹ Voor wat betreft de Wkb geldt als kanttekening dat de wet pas in werking treedt wanneer aan alle voorwaarden uit het bestuursakkoord is voldaan (zie paragraaf 2.2).

In de bijlagen hebben we een bronnenoverzicht en een lijst met gesprekspartners opgenomen. Ook geven we een uitgebreide analyse van de impact op de werklust en formatie. Verder presenteren we benchmarkgegevens over de formatie die gemoeid is met de uitvoering van de Wabo-taken. Uiteraard gaat dat breder dan de BWT-taken maar ze zijn vooral bedoeld om ordes van grootte weer te geven. Tot slot gaan we dieper in op de relatie van de WKB met de basisregistraties.

2. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

2.1 Wet op hoofdlijnen

Na meer dan twintig jaar maatschappelijke discussie en een wetgevingstraject dat zich al bijna acht jaar voortsleept, is het einde in zicht. Met het sluiten van de bestuursovereenkomst tussen de minister van BZK en de VNG begin dit jaar was een belangrijke hobbel genomen. De Eerste Kamer heeft begin mei ingestemd met het wetsvoorstel *Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)*. Beoogde ingangsdatum van de wet is 1 januari 2021². Na invoering vallen de vergunningplichtige activiteiten onder gevolgklasse één onder het -nieuwe regime. Op basis van de uitkomst van de in het bestuursakkoord afgesproken evaluatie (zie paragraaf 2.2), drie jaar na invoering, wordt besloten of de overige gevolgklassen hieronder komen te vallen³.

Een van de hoofddoelen van de Wkb is de positie van de bouwconsument ten opzichte van bouwende partijen te versterken. Omdat dit geen gevolgen heeft voor gemeenten, laten we dit onderdeel verder buiten beschouwing. Het tweede hoofddoel betreft de introductie van een nieuw systeem van kwaliteitsborging bij bouwactiviteiten. In de huidige praktijk onderwerpen gemeenten de aanvragen voor een *omgevingsvergunning voor bouwen* (oftewel de bouwvergunning) aan een aantal toetsen, waaronder in ieder geval de ruimtelijke toets (in de huidige situatie het bestemmingsplan, straks omgevingsplan), welstandtoets, omgevingsveiligheidstoets en de toets aan het *Bouwbesluit*. In jargon gaat het bij deze laatste toets om de zogenoemde *preventieve toets*. Ook houden gemeenten gedurende het bouwproces toezicht op de bouwkwiteit en de naleving van de vergunning.

In het nieuwe stelsel wordt de hiervoor genoemde *preventieve toets* niet meer door gemeenten uitgevoerd. Een gecertificeerde partij (kwaliteitsborger) voert in opdracht van de bouwconsument de bouwtechnische toets uit en houdt toezicht op de realisatie van de plannen. Voor de toetsing aan de voorschriften van het *Bouwbesluit* maakt de kwaliteitsborger gebruik van een toegelaten beoordelingsmethodiek (namelijk een instrument voor kwaliteitsborging). Bij oplevering van een bouwwerk geeft de kwaliteitsborger een verklaring af waarin staat dat het bouwwerk voldoet aan de voorschriften van het *Bouwbesluit*. Een kopie van de verklaring wordt naar de opdrachtgever en het bevoegd gezag gezonden.

Daarmee verandert de rol van het bevoegd gezag als *vergunningverlener*. De rol van de gemeente als *toezichthouder* op de naleving van de bouwvoorschriften verandert mee. Gemeenten behouden alle bevoegdheden, alleen worden er een nieuwe speler (kwaliteitsborger) en een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd die leiden tot aanpassingen van de werkwijzen. Op *bouwtechnisch gebied* voert de gemeente straks bij bouwprojecten een *inhoudelijke en administratieve toets* uit om vast te stellen of de risicobeoordeling (onderdeel van de vergunningaanvraag waaraan een gemeente ook eisen mag verbinden) adequaat is, de betrokken partijen over de juiste certificaten beschikken en of de procesgang juist is doorlopen. Ook krijgt het bevoegd gezag via het zogenoemde *dossier bevoegd gezag* (dat bij de gereedmelding wordt overgedragen) inzicht in de feitelijke gerealiseerde kwaliteit van het betreffende bouwwerk. Hierin maakt de vergunninghouder inzichtelijk dat het gereede bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

² Veel gesprekspartners betwijfelen overigens of door de uitgestelde behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer inwerkingtreding vanaf 2021 haalbaar is.

³ De gevolgklassen hangen samen met de gevolgen die het falen van een bouwwerk kan hebben. Des te groter de gevolgen des te zwaarder de gevolgklasse en de toetsing.

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

Gelijkblijvende taken ⁴	Veranderende taken	Extra taken
Registratie van de aanvraag (vergunningplichtig of vrij)		
Toets bouwplan aan bouwverordening, welstand, bestemmingsplan, omgevingsveiligheid	Bouwtechnische toets van het bouwplan aan de voorschriften van het Bouwbesluit gevolgklasse 1 ⁵ (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 n.a.v. 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, o.a. naar op basis van de risicobeoordeling	

Belangrijk hierbij is dus dat de Wkb zich beperkt tot de *bouwtechnische component* van het bouwwerk in de fase van de vergunningverlening. Uiteraard zijn hier veel meer regels op van toepassing. Daarbij gaat het onder meer op de ruimtelijke toets aan het bestemmingsplan, beoordelen van de omgevingsveiligheid en allerlei regels die aan het gebruik van bouwwerken zijn gesteld. De taken die volgen uit deze meer *ruimtelijke component* van het bouwproces blijven de verantwoordelijkheid van gemeenten. Datzelfde geldt voor het toezicht op de bestaande bouw. Bovendien *kunnen* gemeenten in het nieuwe systeem nog steeds in aanvulling op of los van de activiteiten van de kwaliteitsborger toezicht houden en handhavend optreden⁶. Gemeenten blijven immers het bevoegde gezag.

Dit met de kanttekening dat het toezicht op de werking van stelsel is belegd bij de *Toelatingsorganisatie*, een ZBO die onder meer belast is met het bijhouden van registers van kwaliteitsborgers en toetsingsinstrumenten en zogenoemde *reality checks* op de werking van het stelsel zal uitvoeren. Van gemeenten wordt derhalve een terughoudende opstelling verwacht.

⁴ Gewijzigd overgenomen van de volgende bron: Kwaliteitsborging voor het bouwen, Cebeon, november 2016.

⁵ 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.

⁶ Of gemeenten eigen toezicht gaan uitoefenen om de werkzaamheden van de kwaliteitsborgers te beoordelen, bestaat verschil van inzicht. In sommige interviews werd gesproken van *reality checks* om het werk van de kwaliteitsborgers te controleren, terwijl anderen het eigen toezicht zien als noodzakelijk voor het onderbouwen van handhavend optreden.

2.2 Het bestuursakkoord: implementatie van de Wkb

Het bestuursakkoord *Implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen* bevat afspraken tussen het ministerie van BZK en de VNG over de nieuwe werkwijze, de rol van het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger binnen het Wkb-stelsel.

De beoogde datum van inwerkingtreding van de Wkb valt samen met die van de Omgevingswet. Op termijn is een beleidsneutrale inpassing van de Wkb in de Omgevingswet het streven (*bestuursakkoord, afspraak 7*). Om deze reden is afgesproken de implementatie van de Wkb in nauwe samenhang te bezien met het *invoeringsprogramma Omgevingswet*.

Een belangrijke randvoorwaarde bij de implementatie van de Wkb is dat er voldoende vertrouwen bestaat dat invoering van de wet leidt tot een betere bouwkwaliteit tegen aanvaardbare kosten. Zo moet de komende periode uit proefprojecten onder meer blijken dat het stelsel borgt dat gerealiseerde bouwwerken voldoen aan het Bouwbesluit, er voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar zijn en dat de ICT zowel aan de kant van het rijk als bij gemeenten op orde is. Hier ligt een duidelijke relatie met het *digitale stelsel Omgevingswet (DSO)*.

Om de implementatie zo goed mogelijk te laten verlopen, komt er een collectief implementatieprogramma voor alle bij de bouw betrokken partijen. Het ministerie richt een helpdeskfunctie voor generieke vragen en verzorgt onder meer de algemene informatievoorziening aan burgers en bedrijven. De VNG draagt zorg voor collectieve invoeringsondersteuning van gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties.

2.3 Omgevingswet en Wkb: twee dossiers met raakvlakken

De Omgevingswet en de Wkb delen meer dan alleen de beoogde datum van inwerkingtreding. De raakvlakken tussen beide wetten zijn groot. Zo zijn de nieuwe kerninstrumenten die de Omgevingswet introduceert ook sturend voor de uitvoering van de Wkb en wordt het *Bouwbesluit* opgenomen in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet. 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. Bovendien is er – zoals hierboven opgemerkt – een relatie met het DSO.

De exacte gevolgen van de ene wet versus de andere zijn op sommige vlakken niet heel scherp te scheiden. Ook zijn er mogelijk procesmatige en organisatorische raakvlakken tijdens de implementatietrajecten. Wij zien dat als een gegeven en concentreren ons in deze rapportage op de impact van de Wkb op gemeenten.

Belangrijk is verder dat er in het kader van de implementatie van de Omgevingswet instrumenten en producten zijn ontwikkeld en lessen zijn te trekken die – wellicht in aangepaste vorm – bruikbaar zijn voor de invoering van de Wkb.

3. Impact van de Wkb

3.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn er een groot aantal analyses van de impact van de Wkb uitgevoerd. Wat daarbij opvalt is dat deze sterk juridisch georiënteerd zijn of zich richten op de financiële impact van de wet. De meer politiek-bestuurlijke en beleidsmatige kant van de implementatie van de Wkb is – voor zover wij kunnen beoordelen – onderbelicht gebleven. Datzelfde geldt voor de samenloop met de Omgevingswet. Dat laatste is overigens zeer verklaarbaar, gezien de in de tijd wisselende planningen van beide trajecten.

In onze analyse 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
- DSO / digitalisering.

De verschillende perspectieven werken we hieronder nader uit. Daarbij tekenen we aan dat de implementatie van de Wkb meer is dan een technische exercitie die binnen een stelsel uitvoering krijgt. Door de introductie van nieuwe actoren, instrumenten en werkwijzen vraagt de Wkb om een andere manier van werken, oftewel een transformatie. De ervaring leert dat een dergelijke transformatie jaren duurt. Ook daar zal in de implementatiefase aandacht aan besteed moeten worden.

3.2 Visie en beleid

De implementatie van de Wkb lijkt in veel van de door ons bestudeerde documenten vooral te worden gezien als een uitvoeringsvraagstuk dat alleen de *afdeling BWT* raakt. In onze beleving is de impact van de wet echter breder en kleven er ook uiteenlopende politiek-bestuurlijke vraagstukken aan de wet. De beleidsmatige keuzes die een gemeente daarin maakt, kunnen grote invloed hebben op de uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijke politiek-bestuurlijke vraag die een gemeente zich dient te stellen, is welke bijdrage men zelf gaat leveren aan het verbeteren van de bouwkwaliteit. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, is er een breed scala aan regels van toepassing op bouwactiviteiten. Deze zijn lang niet allemaal *bouwtechnisch* van karakter, maar bepalen wel mede wat de bouwkwaliteit en gebouweigenschappen van een bouwwerk uiteindelijk zijn. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om eisen die gesteld worden aan de inpassing van gebouwen, (omgevings)veiligheid en gezondheid maar ook om technische prestaties (bijvoorbeeld gasvrij, energieprestatienormen of eisen aan de milieuprestaties). Dergelijke zaken – die kunnen uitmonden in *maatwerkvoorschriften* – dienen wellicht in de *omgevingsvisie* maar zeker in het *omgevingsplan* geadresseerd te worden. Gemeenten dienen kortom een visie te ontwikkelen op de kwaliteit van de gebouwde omgeving, dit te vertalen in het omgevingsplan en ervoor zorg te dragen dat er conform deze visie gebouwd wordt⁷. Op dat laatste gaan we later dieper in.

⁷ Dit betekent overigens dat kwaliteitsborgers per gemeente met andere normen te maken kan krijgen.

Bouwbesluit en Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl)

Het BBL, één van de vier AMvB's onder de Omgevingswet, vervangt per 1 januari 2021 het huidige Bouwbesluit. Hoewel het Bouwbesluit – weliswaar anders geordend – nagenoeg in zijn geheel overgaat in het Bbl vervallen er een aantal regels (bijvoorbeeld voorschriften die betrekking hebben op kleinschalige lokale hinder en overlast).

In principe is het BBL uitputtend. Daar waar het Bbl ruimte biedt kan een gemeente aanvullende voorschriften stellen (de zogenoemde maatwerkregels of maatwerkvoorschriften), bijvoorbeeld rond de energie- of milieuprestaties bij nieuwbouw.

Van belang is verder dat een deel van de regels over bouwwerken, open erven en terreinen zijn opgenomen in de zogenoemde *bruidsschat*⁸. Het is aan gemeenten zelf om te beslissen of deze regels al dan niet gehandhaafd blijven.

Een andere politiek-bestuurlijke vraag betreft de sturingsfilosofie van de gemeente. Met de gelijktijdige inwerkingtreding van de Wkb en de Omgevingswet neemt het aantal *omgevingsvergunningen voor bouwen* sterk af. Dit wordt veroorzaakt door de volgende twee factoren:

- In de eerste plaats omdat een groot aantal eenvoudige bouwactiviteiten (denk bijvoorbeeld aan dakkapellen) *Bouwbesluittoetsvrij* worden. Deze bouwwerken vallen niet onder het regime van de Wkb⁹.
- In de tweede plaats neemt ook onder de Omgevingswet het aantal vergunningplichtige activiteiten in principe sterk af. Zo hoeven bouwactiviteiten niet meer per definitie op voorhand getoetst te worden aan het omgevingsplan. Een gemeente kan er echter voor kiezen om bepaalde activiteiten (al dan niet in bepaalde gebieden/wijken) vanuit bijvoorbeeld ruimtelijke overwegingen toch vergunningplichtig dan wel meldingplichtig te maken.

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. Meldingplichtige activiteiten.
3. Vergunningplichtige activiteiten:
 - alleen ruimtelijk (de regels uit het omgevingsplan)
 - alleen Bbl (technische regels, via de WKB - gevolgklasse 1 of de gevolgklassen 2 en 3)
 - combinatie van de hierboven genoemde.

In aanvulling hierop geldt dat een gemeente aanvullende regels stellen en er voor kan kiezen om een bepaalde activiteit *vergunningplichtig*, *meldingplichtig* 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.

Dit betekent dat gemeenten niet alleen een inhoudelijke visie zouden moeten ontwikkelen op de kwaliteit van de gebouwde omgeving, maar ook dienen te reflecteren op de mate van grip die ze op de ruimtelijke ontwikkelingen willen houden. Dit is voor gemeenten een van de belangrijke vraagstukken bij de invoering van de Omgevingswet.

⁸ Zie voor een overzicht de website van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

⁹ Wel zijn deze bouwactiviteiten natuurlijk wel gebonden aan de verplichtingen uit het BBL en de eventuele maatwerkvoorschriften.

De vraag is dan: Hoe voorkomt een gemeente dat allerlei bouwactiviteiten uit het oog verdwijnen? Wanneer het omgevingsplan veel vrijheid biedt, krijgt de gemeente immers veel minder informatie van initiatiefnemers over bouwactiviteiten dan in de huidige situatie. Aan de andere kant is het denkbaar dat de gemeente informatie over bouwtrajecten krijgt waarop ze wellicht niet zit te wachten.

In het verlengde hiervan zullen gemeenten na moeten denken over het al dan niet stellen van aanvullende eisen aan onder meer de risicobeoordeling en het *dossier bevoegd gezag*. Zijn er gemeentespecifieke toetspunten die een kwaliteitsborger moet belichten? Welke informatie wil de gemeente overlegd hebben? Ook de relatie met de kwaliteitsborger (hoewel die er in formele zin niet is) en de toezicht- en handhavingsstrategie zullen goed doordacht moeten worden. Wanneer c.q. onder welke specifieke omstandigheden grijpt de gemeente handhavend in? En wat als de gemeente en de kwaliteitsborger van hun verschillende rollen en verantwoordelijkheden van inzicht verschillen? Zo kan de kwaliteitsborger straks mogelijk weigeren om de goedkeuring af te geven, omdat het bouwwerk op voor de gemeente irrelevante punten afwijkt van de bouwplannen. Ook de omgekeerde situatie zou zich voor kunnen doen. Hoe kan dan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een bouwwerk in gebruik wordt genomen? En wat als destructief onderzoek nodig is om vermoedens te toetsen? Wie draait dan voor de kosten op? Maar het belangrijkste is natuurlijk: hoe kunnen dergelijke situaties van verschillen van inzicht tussen de kwaliteitsborger en het bevoegde gezag zo veel mogelijk worden voorkomen?

Verder geldt in algemene zin dat, wanneer door de samenloop van de Omgevingswet en de Wkb de vergunnings- en meldingsplicht (deels) verdwijnt, het voor een gemeente lastiger is om zicht te krijgen en te houden op de ruimtelijke ontwikkelingen. Het intensiveren van het toezicht – dat overigens vele vormen aan kan nemen – ligt dan in de rede.

Direct verband hiermee houdt het toezicht op de bestaande bouw. Het beeld dat uit de bestudeerde (recente) documentatie en de interviews naar voren komt, is dat dit in de huidige situatie het toezicht op de bestaande bouw vooral incident-gestuurd plaats vindt en dat een omslag naar een meer programmatische aanpak noodzakelijk is. Het is in onze beleving aan de politiek om hieraan doelen, een strategie en middelen te verbinden.

3.3 Uitwerking van de (nieuwe / aangepaste) taken en werkprocessen

Met de implementatie van de Wkb treden er wijzigingen op in het gemeentelijke takenpakket en daarmee ook in de werkprocessen. Zo dienen in ieder geval aangepaste (dan wel nieuwe) werkprocessen ontwikkeld te worden voor de volgende taken in het primaire proces:

- Risicobeoordeling.
- Administratieve toets.
- Verwerken dossier bevoegd gezag.
- Toezicht en handhaving.

De keuzes die gemeenten op dit gebied maken, hebben uiteraard financiële en organisatorische gevolgen en dienen uitgewerkt te worden in beleidsregels, verordeningen en werkprocessen. Belangrijk daarbij is dat dit directe gevolgen kan hebben voor de uitvoeringsdiensten (veiligheidsregio en omgevingsdienst).

In de nog uit te werken AMvB en ministeriele regeling worden de hierboven genoemde taken nader geconcretiseerd.

Risicobeoordeling

Welke informatie in het kader van de risicobeoordeling precies moet worden overlegd, is onderwerp van nadere uitwerking. Wel blijkt uit het *bestuursakkoord* dat in de risicobeoordeling moet worden ingegaan op de samenhang met andere (gemeentelijke) voorschriften, waaronder: het omgevingsplan, adviezen van de veiligheidsregio en maatwerkvoorschriften. Maar ook de momenten en wijze van informatieverstrekking tijdens het bouwproces krijgen hierin een plaats.

Daarmee legt de risicobeoordeling de basis onder het gemeentelijke toezicht en eventueel de handhaving. Dat de uitwerking hiervan hoge urgentie heeft, is evident gezien de (snelle) beoogde inwerkingtreding van de wet.

De risicobeoordeling dient ingebed te worden in de gemeentelijke processen. Wellicht kan dit een onderdeel worden van het vooroverleg of kan hiervoor een aparte stap worden ingericht.

Administratieve toets

Wanneer een bouwwerk onder de Wkb valt, toetst de gemeente bij de vergunningaanvraag of de kwaliteitsborger gecertificeerd is en het toetsingsinstrument is toegelaten. In feite gaat dat – naar verwachting – om een eenvoudige administratieve toets die nieuw ontwikkeld moet worden.

Dossier bevoegd gezag

Ook de concrete invulling van het *dossier bevoegd gezag* is nog niet uitgewerkt. Duidelijk is wel dat het dossier inzicht moet bieden in de gerealiseerde bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk en de wijze waarop tijdens het bouwproces rekening is gehouden met de in de risicobeoordeling genoemde risico's. Daarmee biedt het dossier bevoegd gezag de basis voor het gemeentelijk toezicht in de gebruiksfase en eventuele toekomstige verbouwactiviteiten. Doordacht moet worden welke informatie gemeenten in deze fase precies nodig hebben en op welke wijze die informatie te analyseren en te ontsluiten moet zijn.

Een aandachtspunt bij de toetsing van het dossier bevoegd gezag is of de termijn van tien dagen tussen de aanlevering en ingebruikname (zoals genoemd in één van de amendementen en het bestuursakkoord) ruim genoeg is voor een goede beoordeling.

Wij zien hier ook een relatie met de BAG (Basisregistratie adressen en gebouwen), één van de gemeentelijke basisregistraties. Op verschillende momenten in het bouwproces moet er een signaal gaan naar de BAG. In de huidige situatie heeft de gemeente – vanuit de gemeentelijke vergunning- en toezichtstaak – daarover de regie. In de nieuwe situatie zal de gemeente mogelijk extra activiteiten moeten ondernemen om ervoor te zorgen dat de registraties actueel zijn¹⁰. Daarbij is voor gemeenten onduidelijk of het dossier bevoegd gezag als brondocument voor de basisregistraties gaat functioneren.

Toezicht en handhaving

De gemeente blijft ook in het nieuwe stelsel het bevoegde gezag. Gezien de veranderende positie van de gemeente onder de Wkb en de introductie van een nieuwe actor (kwaliteitsborger) en andere instrumenten verandert de wijze waarop gemeenten toezicht gaan houden. De precieze wijze van uitvoering van toezicht en handhaving zal opnieuw doordacht en beschreven moeten worden. De wijze waarop de gemeente zich verhoudt tot de kwaliteitsborger (ook al ligt er formeel geen relatie), de invulling van het toezicht (o.a. op basis van de risicoanalyse), de onderbouwing van eventueel handhavend optreden en de programmatische invulling van het toezicht op de bestaande bouw zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

¹⁰ Bijlage 5 gaat nader in op de verschillende basisregistraties in het fysieke domein, inclusief methoden om de gegevens in de basisregistraties actueel te houden.

Daarbij is van belang op te merken dat over de hele linie gemeenten stellen meer te moeten inzetten op toezicht en handhaving, omdat ze niet meer actief zijn betrokken in het bouwproces. Deze verwachting baseert men vooral op ervaringen met het vergunningvrij bouwen¹¹. Toezicht is immers een onmisbaar instrument om zicht te houden op de uitvoeringspraktijk. Diverse gesprekspartners verwachten dat minder normgetrouwe bedrijven zich op de 'Bouwbesluittoetsvrije markt' gaan richten. Verder geldt dat gemeenten – zo is de verwachting van een aantal gesprekspartners – zeker in de beginfase *reality checks* uit zullen gaan voeren. Tot slot zullen gemeenten zo nodig handhavend moeten optreden naar aanleiding van de bevindingen van de kwaliteitsborgers, zeker daar waar het een handhavingsverzoek betreft.

3.4 Formatie en kosten

De invoering van de Wkb heeft gevolgen voor de omvang en aard van de benodigde formatie (en daarmee kosten). De mate waarin de benodigde formatie verandert, verschilt per gemeente. Dit is voornamelijk afhankelijk van de bouwactiviteiten binnen een gemeente en het aandeel gevolgklasse één daarin. Daarnaast is de invulling die gemeenten willen geven aan de wet ook van invloed op de benodigde formatie. Zo kunnen gemeenten er voor kiezen om de kwaliteitsborging voor een groot deel bij de initiatiefnemer te leggen, terwijl andere gemeenten zelf een grotere rol willen blijven spelen. In het eerste geval zal de formatie kleiner zijn dan in het tweede geval. Enige bewegingsvrijheid zullen gemeenten altijd hebben in het bepalen van hun eigen rol.

Een belangrijke bevinding uit de interviewronde – die strookt met onze ervaringen in projecten in onze eigen adviespraktijk – is dat niet alle gemeenten per definitie scherp op het netvlies hebben wat precies de huidige werklast en feitelijke formatie is van de afdelingen BWT. Datzelfde geldt voor de werkprocessen. Onze indruk is dat de afdelingen met name bij kleinere gemeenten in de regel krap bemenst zijn en de focus ligt op de preventieve toets. Daarbij geldt dat met de toetsing aan het Bouwbesluit en de constructieve toets relatief weinig tijd is gemoeid. Verder moet bedacht worden dat gemeenten – uitzonderingen daargelaten – deze vergunningaanvragen veelal 'licht' toetsen en relatief weinig – dat is althans de indruk van een aantal gesprekspartners en het beeld dat uit media naar voren komt – inspecties op de werkplaats uitvoeren. De complexe vergunningen die meer tijd vragen van de gemeenten (gevolgklasse 2 en 3) vallen de komende jaren niet onder de Wkb. De werklast die daaruit volgt, blijft derhalve overeind. Voor de toezichthouders geldt dat een groot deel van hun taken vervalt (toezicht op de bouwtechnische kwaliteit in de bouwperiode), maar hun takenpakket breder is dan dat. Alles overziende leidt het wegvallen van de taken inzake gevolgklasse 1 naar verwachting niet tot grote wijzigingen in de omvang van de formatie. Sterker nog: mogelijk zijn investeringen in de organisatie aan de orde!

Deze bevinding lijkt overigens in tegenspraak met het onderzoek van Cebeon uit 2016. Dit onderzoek geeft aan dat het vervallen van de bouwtechnische toets de volgende impact heeft op landelijk niveau:

- Het gaat naar schatting om circa 30% tot 40% van de huidige lasten voor vergunningen. In geld gaat het dan om (naar schatting) 136 tot 166 miljoen euro voor vergunningverlening, waarvan 23 tot 28 miljoen euro betrekking heeft op Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken.
- Bij toezicht gaat het nog een eens om circa 100 tot 123 miljoen euro die gemoeid gaat met taken die vervallen. Dit is circa 50% tot 75% van hetgeen momenteel aan toezicht wordt uitgegeven.

Specifiek voor gevolgklasse 1 is in het rapport van Cebeon terug te vinden dat bij vergunningverlening de effecten van de Wkb voor 50% samenhangen met bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Voor toezicht geldt een percentage van 60%.

¹¹ Zie de Cebeon rapportage (november 2016).

De Cebeon rapportage becijfert een afname van de lasten met in totaal 236 à 289 miljoen euro. 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.

Kanttekening bij deze cijfers

De hierboven gepresenteerde cijfers van Cebeon gaan uit van het oorspronkelijke wetsvoorstel en zijn bijvoorbeeld de amendementen die onder meer de risicobeoordeling en het dossier bevoegd gezag introduceren, niet in de analyses meegenomen. Verder gaat het om bouwwerken in de gevolgklassen 1, 2 en 3, terwijl vooralsnog alleen bouwwerken in de gevolgklasse 1 onder het nieuwe regime gaan vallen.

Daarbij zien wij in de praktijk dat gemeenten anticiperen op de wet door de formatie anders in te richten. De cijfers zijn daarmee niet actueel.

De ramingen moeten dus gezien worden als een *indicatie van de orde van grootte*. Voor een scherper beeld zouden de cijfers geactualiseerd moeten worden.

Ook de transitiekosten (incidentele kosten) zijn niet bij de berekeningen meegenomen.

Zie voor een verdere beschouwing van de impact van de Wkb op de benodigde formatie en kosten de bijlagen 3 en 4. Paragraaf 3.6 gaat nader in op de legesopbrengsten.

3.5 Organisatie van de uitvoering

De robuustheid van de uitvoeringsorganisatie is een belangrijk aandachtspunt. De Wet VTH stelt dat gemeenten een verordening dienen te hebben die de kwaliteit van de organisatie regelt. Veel gemeenten hebben – al dan niet in aangepaste vorm – de modelverordening van de VNG overgenomen. Hierin zijn de zogenoemde Kwaliteitscriteria 2.1. als uitgangspunt genomen voor de organisatie van de gemeentelijke VTH-taken in het fysieke domein, tenzij de gemeente daarvan beredeneerd afwijkt. De verwachting van een aantal gesprekspartners is dat gemeenten niet vanzelf aan de Kwaliteitscriteria kunnen voldoen. Zo is niet uit te sluiten dat de werklust voor de constructeurs en toetsers aan het Bouwbesluit te laag wordt waardoor niet aan de kwaliteitseisen kan worden voldaan. In dat geval kan de gemeente kiezen voor het investeren in de uitvoeringscapaciteit om de organisatie op niveau te brengen of de taken elders beleggen (bijvoorbeeld bij een omgevingsdienst).

Mede afhankelijk van de omvang van de gemeentelijke organisatie kan de robuustheid al direct bij de inwerkingtreding van de wet een issue zijn. Wanneer ook de gevolgklassen 2 en 3 onder de Wkb gaan vallen, krijgen veel meer gemeenten hiermee te maken. Tot die tijd blijft er in feite sprake van een duaal stelsel waarin gemeenten moeten kunnen opereren.

Overigens voert een aantal omgevingsdiensten ook nu al de BWT-taken voor (een deel van) hun leden uit. Dit betekent dat ook zij de impact van de wet gaan ondervinden. Ook voor deze gemeenten speelt het kwaliteitsvraagstuk: Hoe gaan zij de kwaliteit van de uitvoering regelen en garanderen?

Tot slot spreekt een aantal gesprekspartners de verwachting uit dat de kort voor de inwerkingtreding van de Wkb een grote hoeveelheid vergunningaanvragen ingediend gaat worden. Dit omdat initiatiefnemers het huidige stelsel kennen en het nieuwe stelsel wellicht als complexer en / of duurder zien.

Mogelijk gaat de afwikkeling hiervan vallen onder de overgangsregelgeving. Dat neemt niet weg dat extra capaciteit met de afwikkeling hiervan gemoeid zal gaan.

3.6 Legesopbrengsten

Naast een verandering in de (omvang en aard van de) formatie zullen de legesopbrengsten als gevolg van de Wkb naar verwachting teruglopen. Om rechtmatig leges te kunnen heffen is het randvoorwaardelijk dat er sprake is van levering van een dienst door de gemeente en / of de uitvoeringsdiensten, in combinatie met een individualiseerbaar belang voor een burger. Kernvraag hierbij is: voert de gemeente deze activiteit uit omdat er een vraag is van een burger? Als het antwoord op deze vraag "ja" is, kunnen leges geheven worden.

De Wkb heeft twee effecten waardoor de legesopbrengsten zullen verminderen:

- Het aantal bouwprojecten waarvoor geen vergunning nodig is neemt toe. Naarmate er meer vergunningvrij gebouwd kan worden, daalt de omvang van de legesopbrengsten.
- Voor de resterende vergunningen (gevolgklasse 1) vervalt de bouwtechnische toets.

Hierdoor kan een financieringsvraagstuk ontstaan, zeker wanneer ook de gevolgklasse 2 en 3 onder de wet gaan vallen. Hierbij is van belang dat het effect op de legesopbrengsten mogelijk versterkt wordt door de samenloop met de Omgevingswet. Onder deze wet vervalt immers ook de vergunningplicht voor een groot aantal activiteiten.

Naast dat er taken vervallen, komen er in het kader van de Wkb nieuwe taken bij. Voor de nieuwe taken die gelieerd zijn aan een specifieke vergunningaanvraag kunnen leges worden geheven. Dan gaat het bijvoorbeeld om de volgende (nieuwe) activiteiten:

- Vooroverleg over een specifiek project.
- Omgevingstoets, o.a. de check op de omgevingsveiligheid.
- Administratieve toets.

Een activiteit waar gemeenten geen leges voor kunnen heffen is toezicht bestaande bouw. Deze activiteit is immers niet gelieerd aan een specifieke vergunningaanvraag. In de praktijk van veel gemeenten wordt hier nu beperkt aandacht aan besteed. Vaak is het incident-gestuurd (bijvoorbeeld als gevolg van klachten).

Een grijs gebied is het verwerken van meldingen. In de toekomst wordt meer vergunningvrij, maar een gemeente kan wel als regel instellen dat een initiatiefnemer een melding moeten maken over een specifieke bouwactiviteit. Als een gemeente voor het verwerken van meldingen leges wil heffen, moet een gemeente aan kunnen tonen dat activiteiten zijn verricht inzake de melding.

Onduidelijk is of er leges geheven kunnen gaan worden voor het uitvoeren van de eerder genoemde reality checks.

In hoofdlijnen zal een gemeente de volgende stappen moeten doorlopen om de legessystematiek aan te passen bij invoering van de Wkb.

1. Het proces van vergunningverlening (in combinatie met toezichthouden gedurende het bouwproces) zal moeten worden herzien.
2. Voor het herziene proces zal geanalyseerd moeten worden welke kosten dit met zich mee brengt. Hiervoor is inzicht nodig in aantallen en benodigde uren per type aanvraag (per functie), toe te rekenen overheadkosten en dergelijke.

3. Een gemeente zal vervolgens moeten bepalen:
 - Voor welke activiteiten wel en voor welke geen kosten in rekening gebracht zullen worden. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre een gemeente voor vooroverleg (inzake een specifiek project) leges in rekening wil brengen. Verder is de vraag óf en zo ja, voor welk type meldingen¹², een gemeente leges zou willen heffen.
 - Daarnaast is de vraag welke grondslag een gemeente wil hanteren voor toerekening van kosten een activiteiten. Een hieraan gerelateerde vraag is welke kosten met welke tarieven worden verhaald en welke mate van kruissubsidiering plaatsvindt tussen bijvoorbeeld het tarief voor objecten met relatief lage bouwkosten en het tarief met hoge bouwkosten.
4. De legesverordening zal tot slot aangepast moeten worden op basis van de voorgaande stappen.

Wellicht biedt het rapport uit 2014 van Ecorys en Senze 'Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen' nog waardevolle aanknopingspunten bij het aanpassen van de legessystematiek.

3.7 DSO / digitalisering

De uitvoering van de Omgevingswet en daarmee de Wkb wordt ondersteund door het DSO, het digitale stelsel Omgevingswet. Voor de initiatiefnemer betekent dit dat hij/zij via het DSO het omgevingsplan van de gemeente in kan zien om zo te beoordelen of de bouwplannen sowieso zijn toegestaan en aan welke eisen deze zijn gebonden. Wanneer een vergunningaanvraag aan de orde is, kan deze via het OLO (omgevingsloket online) worden ingediend.

Voor gemeenten betekent dit dat alle regels (ook rondom bouwactiviteiten) via het DSO ontsloten moeten worden (vragenbomen). Ook dient er een koppeling gelegd te worden met de toelatingsorganisatie, de beheerder van het register met kwaliteitsborgers en hun instrumenten. Een initiatiefnemer zal bij de vergunningaanvraag moeten vermelden met welke kwaliteitsborger en instrument gewerkt gaat worden. Hoe het toetsingsproces er precies uitziet en of er een koppeling tussen het DSO en dit register nodig is, moet nader bekeken worden.

Op langere termijn ligt het in de lijn der verwachtingen dat het aantal functionaliteiten van het DSO wordt uitgebreid. Los van de vraag of de rijksoverheid of individuele gemeenten daarvoor aan de lat staan, werpen onze gesprekspartners de volgende onderwerpen / producten op:

- VTH valt op dit moment buiten de scope van het DSO. Vanaf 2021 is het de bedoeling dat verleende vergunningen in het DSO toegevoegd gaan worden. Het gaat immers om afwijkingen van het omgevingsplan. Wellicht dient dit ook voor meldingen te gelden.
- Mogelijk dient het DSO op termijn een zo feitelijk mogelijk inzicht te bieden in de leefomgeving. De vraag is dan wat de overheid allemaal voor informatie wil ontsluiten. Wellicht is een koppeling met het Kadaster en / of het BAG dan aan de orde. Bijlage 5 gaat nader in op de relatie van de Wkb met de verschillende basisregistraties.
- Het kan meerwaarde hebben om ook de gereedmelding in het DSO te tonen. Dat leidt immers tot wijzigingen in het BAG en heeft daarmee gevolgen voor de WOZ en mogelijk ook de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen¹³. Onduidelijk is hoe deze lijnen in de huidige praktijk lopen.

¹² Deze stap vereist dat een gemeente reeds beleid heeft geformuleerd inzake voor welk type bouwactiviteiten door initiatiefnemers een melding gedaan moet worden.

¹³ Deze wet geeft inzicht over welke beperkingen de overheid mogelijk heeft gesteld aan wat er met een huis of een stuk grond (onroerende zaak) gedaan mag worden, of waar de burger rekening mee moet houden.

- De Wkb introduceert een aantal nieuwe ‘dossiers’ (waaronder de risicobeoordeling, tussentijdse rapportages en het dossier bevoegd gezag. Los van het feit dat de exacte inhoud hiervan nog bepaald moet worden, zullen de deze dossiers gearhiveerd moeten worden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de wijze van ontsluiting en de analyses die te maken moeten zijn, bijvoorbeeld vanuit het toezicht bestaande bouw.

Een aantal gesprekspartners bracht naar voren dat rond de digitalisering wellicht is voort te borduren op de werkzaamheden die het Kadaster heeft verricht bij de verkenning ten behoeve van het *Informatiehuis Bouw*. Ook kan het een kans zijn om breder te kijken naar de digitale processen en informatiestromen (onder andere BIM).

4. Ondersteuningsbehoefte

4.1 Inleiding

De mogelijke ondersteuningsbehoefte hebben we afgeleid van de suggesties die door onze ambtelijke gesprekspartners zijn gedaan. Verder hebben we gebruik gemaakt van de uitkomsten van de workshop en uiteraard onze eigen analyse.

In zijn algemeenheid stellen gesprekspartners niet zozeer behoefte te hebben aan instrumenten die bijdragen aan gedachten- en visievorming, maar de voorkeur hebben voor direct toepasbare instrumenten. Hierbij dient expliciet aandacht te zijn voor de wijzigingen die met de amendementen in het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn aangebracht. Daarbij geldt – in lijn met het bestuursakkoord – dat de in dit hoofdstuk te beschrijven ondersteuningsbehoefte geconcretiseerd kan worden door het gericht uitvoeren van proefprojecten. Die moeten de onderbouwing leveren van de *omvang* van de impact en leiden tot een set van *beproefde* werkwijzen, instrumenten en dergelijke.

Hoewel de volgorde niet geheel toevallig is gekozen, merken we op voorhand op dat de in dit hoofdstuk te beschrijven activiteiten in samenhang gezien moeten worden. Gezien de relatief korte invoeringstermijn van de Wkb is het zaak snel stappen te zetten en waar mogelijk elementen met elkaar te verbinden en tegelijk op te pakken. Daarbij geldt dat ook de gevolgen voor de uitvoeringsdiensten onderdeel van de impactanalyses zouden moeten zijn.

4.2 Organiseer een voorlichtingscampagne Wkb - Omgevingswet

De onbekendheid met de Wkb lijkt relatief groot te zijn. Het wetsvoorstel heeft jarenlang gesluimerd en is vooral binnen de afdeling BWT gebleven. Veel gemeenten hebben daardoor weinig zicht op de opgave waarmee ze geconfronteerd worden. Daarbij valt ons op dat de Omgevingswet en de Wkb grotendeels gescheiden trajecten zijn. Betrokkenen bij de Omgevingswet kennen de Wkb niet of zeer beperkt, terwijl andere gesprekspartners de Wkb wel kennen, maar niet goed ingevoerd zijn in de Omgevingswet. Laat staan dat de samenloop tussen beide implementatietrajecten gezien wordt. Uiteraard gaat het om twee aparte wetten die ook afzonderlijk toegelicht moeten worden. In onze beleving verdienen de raakvlakken echter ook aandacht.

In de campagne kan onder andere aandacht besteed worden aan de politiek-bestuurlijke keuzes die voorliggen, de wijzigingen in de processen enz. De verwachting bij sommigen is dat er veel weerstand tegen de wet zal zijn. Ook dat is een punt dat geadresseerd zou kunnen worden.

4.3 Maak een tool om de huidige en toekomstige werklust te analyseren

Een uniforme tool die gemeenten en uitvoeringsdiensten kunnen gebruiken om de huidige werklust langs de lijnen van de Wkb te kunnen analyseren, heeft volgens diverse gesprekspartners meerwaarde. Daarbij gaat het om een instrument waarmee – bijvoorbeeld over één of twee jaar terugkijkend – de vergunningaanvragen verdeeld kunnen worden in klassen 1, 2 en 3 zodat beoordeeld kan worden wat de reductie in werklust is. Wanneer op een uniforme wijze gemeten wordt, is het ook eenvoudig om van elkaar te leren.

Een ander onderdeel van de tool zou de analyse van incidenten (handhavingsverzoeken, door het ministerie verplichte projecten etc.) kunnen zijn en de tijd die de afgelopen jaren gemoeid ging met de afwikkeling daarvan. Dit inzicht kan gebruikt worden om de benodigde formatie voor het toezicht op de bestaande bouw helder te krijgen.

Tot slot kan de tool (in combinatie met de stappen uit de volgende twee paragrafen) benut worden om inzicht te krijgen in de toekomstige werklust.

4.4 Werk de nieuwe instrumenten inhoudelijk en procesmatig uit

Instrumenten als de *risicobeoordeling* en het *dossier bevoegd gezag* zijn in een later stadium aan het wetsvoorstel toegevoegd en worden nog uitgewerkt in lagere regelgeving. Inhoudelijk zijn deze instrumenten nog niet uitgewerkt, ook de precieze gebruikswaarde is nog niet helder.

Op korte termijn dienen deze instrumenten daarom concreet doordacht en uitgewerkt moeten worden. Door het organiseren van proefprojecten, waarbij ook onder meer ook de veiligheidsregio betrokken wordt, dient meer zicht verkregen te worden op de optimale werking en invulling van deze instrumenten. Dit kan per gemeente anders ingericht worden. Hierbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de methodiek van de klantreis, om zo inzichtelijk te maken welke fasen de klanten doorlopen.

Van belang is verder dat de *toezicht- en handhavingsstrategie* aan de nieuwe situatie wordt aangepast. Met de stelselwijziging verandert het instrumentarium en het speelveld. Dat dit gevolgen heeft voor het toezicht en handhaving is evident.

4.5 Ontwikkel een overzicht van de nieuwe werkprocessen en benodigde competenties

Een overzicht van de nieuwe werkprocessen helpt om de gevolgen van de Wkb inzichtelijk te maken. Een gesprekspartner pleit er daarbij voor om deze niet te gedetailleerd te maken (geen GEMMA), maar op een niveau hoger te beschrijven zodat ze ook voor niet-specialisten te begrijpen zijn. Tegelijkertijd dienen ze uiteraard als basis voor een verdere detaillering richting de uitvoering.

Met behulp van proefprojecten zou de tijdsbesteding die met de diverse processtappen is gemoeid, vastgesteld kunnen worden, zodat er meer grip op de toekomstige werklust ontstaat.

Ook zou dan geanalyseerd kunnen worden welke competenties nodig zijn om de werkzaamheden uit te voeren en in hoeverre dat afwijkt van de huidige situatie.

4.6 Inzicht in de datastromen en de verhouding tot het DSO is noodzakelijk

Het DSO speelt een cruciale rol bij de implementatie en de uitvoering van de Wkb. Zo stelt het bestuursakkoord als voorwaarde voor inwerkingtreding van de wet dat de ICT bij het rijk en het bevoegde gezag op orde is. In feite gaat het daarbij om het DSO, het register en de dossiers.

Zo is het DSO straks een belangrijke informatiebron voor initiatiefnemers en de ingang naar het bevoegd gezag voor vergunningaanvragers en melders.

Ook verandert, zoals eerder opgemerkt, door de Wkb de informatiepositie van gemeenten. Een groot aantal activiteiten onttrekt zich (tenzij dat anders wordt geregeld) aan het zicht van het bevoegd gezag. Aan de andere kant introduceert de wet een aantal nieuwe instrumenten waarmee gemeenten hun informatiepositie (deels) veilig kunnen stellen. Een belangrijke vraag is dan welke informatie gemeenten op welk moment en in welke vorm nodig hebben om zicht te kunnen blijven op de bouwactiviteiten (zowel vergund als vergunningsvrij). Belangrijk daarbij is ook wat gemeenten aan informatie nodig hebben om eventueel handhavend op te kunnen treden.

Verder liggen er relaties met diverse basisregistraties en is het op langere termijn de vraag is welke informatie via het DSO ontsloten moet worden. Daarover bestaat nog veel onduidelijk en zijn veel keuzes nog te maken. Overigens kunnen die ook op nationaal niveau liggen.

4.7 Ontwikkel een nieuwe legesverordening

Door de Wkb vervalt de gemeentelijke preventieve toets. Daarmee kunnen gemeenten daarvoor geen leges meer heffen. Daar tegenover staan een aantal andere, deels nieuwe activiteiten die gemeenten ten dienste van de initiatiefnemers uit gaan voeren. Er is veel onduidelijkheid en discussie over de vraag of hiervoor (en zo ja, op welke wijze) leges geheven kunnen gaan worden.

Een – in de ogen van veel gesprekspartners – een belangrijk punt, omdat de financiële gevolgen van de wet groot kunnen zijn. Sommigen pleiten in dit verband voor een geheel nieuw financieringsmodel voor de VTH-taken. Het ontwikkelen van een nieuw (leges)model dat vervolgens door gemeenten geconcretiseerd moet worden, heeft dan ook meerwaarde.

4.8 Ontwikkel een ‘proefprojectenstrategie’ (inclusief monitoring en evaluatie)

De informatie die nodig is om de hiervoor beschreven informatiebehoefte te kunnen vervullen, zal grotendeels door middel van proefprojecten verzameld moeten worden. Om te borgen dat de projecten het gehele spectrum aan vragen bestrijken, is een strategie wenselijk. Deze houdt onder meer in dat wanneer bepaalde thema’s of vragen onderbelicht blijven er gericht proefprojecten worden uitgelokt of opgezet.

Om het draagvlak voor de uitkomsten van de proefprojecten te vergroten en discussies over de opbrengsten te voorkomen, verdient het aanbeveling om per project (dan wel cluster van projecten) op voorhand afspraken te maken over de beoogde opbrengst (o.a. in termen van leerdoelen) en de wijze van monitoring en evaluatie. Ook dient er op voorhand aandacht te zijn voor de wijze waarop de uitkomsten worden geaggregeerd en breder toepasbaar zijn te maken. Er is kortom behoefte aan duidelijke spelregels. De ervaringen met de eerdere pilots en experimenten kunnen hier wellicht relevante inzichten in bieden.

Ook de ondersteuning van de proefprojecten verdient aandacht. De werkdruk in de gemeentelijke organisaties is hoog terwijl het opzetten en uitvoeren van een project veel tijd kan kosten.

5. Contouren Implementatieprogramma Wkb - VNG

5.1 Inleiding

Gezien de beoogde datum van inwerkingtreding (2021) is het zaak de implementatie van de Wkb op korte termijn en voortvarend ter hand te nemen. In de relatief korte implementatieperiode (anderhalf jaar) staan zowel het ministerie van BZK, de bouwsector als gemeenten aan de lat om onder meer een nieuwe organisatie in te richten (toelatingsorganisatie, inclusief een stelsel van instrumenten en kwaliteitsborgers), instrumenten en werkprocessen te ontwikkelen of aan te passen, aansluiting op het DSO te realiseren, enzovoorts. Dit alles ondersteund door een breed en goed uitgedacht geheel van proefprojecten waarmee al ontwikkelend en lerend naar het nieuwe stelsel wordt toegewerkt.

In voorliggend hoofdstuk schetsen we de contouren van het *Implementatieprogramma Wkb – VNG*. Daarbij ligt de focus op het inrichten van een *programma-organisatie*, het scherp krijgen van de *implementatie-opgave* en het opzetten van allerlei activiteiten. Het gaat hierbij met name om de stappen die in 2019 gezet moeten worden.

Om de streefdatum van 1 januari 2021 te halen, ligt het zwaartepunt van de implementatie in 2020. Dan zullen er allerlei bijeenkomsten, handreikingen, communicatie en andere producten moeten zijn ontwikkeld en toegepast. Ook draaien dan de meeste proefprojecten. In 2021 ligt de nadruk op overgangsproblematiek en het verhelpen van knelpunten. De precieze implementatie-activiteiten die in dit verband ondernomen dienen te worden, kristalliseren zich de komende maanden uit. Ieder kwartaal wordt dit opnieuw bezien en geconcretiseerd. Om deze reden gaan we in dit hoofdstuk niet uitvoerig in op de activiteiten die in 2020 en 2021 uitgevoerd moeten worden.

Uiteraard is de voortgang van de implementatie -naast de inspanningen van de VNG en de gemeenten- sterk afhankelijk van de stappen die het ministerie van BZK en de bouwsector zetten. Er zijn grote wederzijdse afhankelijkheden. Wanneer bijvoorbeeld de toelatingsorganisatie niet tijdig operationeel is, er onvoldoende kwaliteitsborgers beschikbaar zijn of gemeenten hun processen niet aangepast hebben, dan stopt het implementatietraject. Vooralsnog hebben we hiermee geen rekening gehouden.

5.2 Doel van het implementatieprogramma Wkb-VNG

De inspanningen van de VNG zijn erop gericht om gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties (veiligheidsregio's en omgevingsdiensten) in staat te stellen proefprojecten te draaien en om hun organisatie en werkprocessen zodanig aan te passen, dat zij per 2021 aanvragen voor nieuw- en verbouw onder de Wkb in behandeling kunnen nemen en in staat zijn hun opdrachtgeverschap voor eigen bouwprojecten uit te blijven voeren.

5.3 Organisatie van het programma

Op hoofdlijnen stellen we de volgende programma-organisatie voor.

Het *Implementatieprogramma Wkb* wordt organisatorisch onderdeel van het lopende *Programma Invoering Omgevingswet*. Met de uitvoering van het Wkb-programma is een daartoe in te richten *Implementatieteam* belast dat bestaat uit een nog aan trekken *kwartiermaker* en enkele *projectleden*.

Het *Implementatieteam* richt een extern implementatienetwerk in met vertegenwoordigers van onder andere G4, G40, VBWTN en veiligheidsregio's vanuit diverse expertises.

Om de relatie met de andere onderdelen van het implementatietraject te bewaken en te borgen, participeert de VNG in de in het Bestuursakkoord overeengekomen Regiegroep en Begeleidingscommissie proefprojecten.

Het ministerie van BZK staat hiervoor aan de lat. Ook wordt zitting genomen in eventueel nader in te richten collectieve gremia voor alle partijen.

5.4 Lijnen van het implementatieprogramma

De zomermaanden staan in het teken van het opbouwen van de programma-organisatie. Direct na de zomer kan dan gestart worden met de verdere concretisering en uitvoering van het implementatieprogramma. Een groot deel van de activiteiten wordt dan parallel uitgevoerd en kan deels – inhoudelijk en procesmatig – overlappen.

In de volgende paragrafen beschrijven wij staccato en op hoofdlijnen de uit te voeren activiteiten.

5.4.1 Opzetten programma-organisatie (juni / juli 2019)

Regelen financiering bij BZK

Aanstellen kwartiermaker en projectleden

- Anstellen kwartiermaker.
- Organiseren van verdere projectorganisatie met daarin (een combinatie van) de volgende competenties:
 - Projectondersteuning
 - Inhoudelijk deskundige Wkb
 - Coördinator proefprojecten
 - Communicatieadviseur
 - Financieel specialist (o.a. op het gebied van leges)
 - Procesarchitect
 - Veranderkundige
 - ICT-specialist (snijvlak DSO/applicaties-inhoud-aanbesteding).

Interne ophanging programma-organisatie (binnen de VNG)

- Bepalen verhouding tot *Implementatieprogramma Omgevingswet*.
- Uitwerken interne verantwoordingslijnen (zowel inhoudelijk als planning & control) en inrichten van de zogenoemde 'feed back loop'¹⁴.

Externe ophanging programma-organisatie

- Organiseren en borgen inbreng in het wetgevingsspoor (besluit, regeling, omzetting naar Omgevingswet).
- Organiseren en borgen inbreng in het collectief implementatiespoor (opstellen collectief implementatieplan, inrichten werkgroepen met specifieke aandacht voor scholing en wervingscampagnes, de *risicoanalyse* en het *dossier bevoegd gezag*).
- Organiseren en borgen inbreng in inrichten toelatingsorganisatie.
- Aanwijzen vertegenwoordigers VNG/ gemeenten in de externe gremia.

5.4.2 Organiseren samenspel / inbreng achterban (september / oktober 2019)

- Werven en aanstellen landelijk boegbeeld / ambassadeur¹⁵.
- Gemeenten en uitvoeringsorganisaties vragen om projectleider Wkb aan te wijzen.
- Inrichten *Klankbordgroep management* gemeenten (inclusief uitvoeringsdiensten).

¹⁴ Hiermee bedoelen we dat de precieze implementatie-activiteiten elk kwartaal opnieuw worden gezien en geconcretiseerd, op basis van de leerervaringen / feedback van het afgelopen kwartaal. Zie paragraaf 5.1.

¹⁵ Vergelijkbaar met de aanpak die bij de Omgevingswet is gehanteerd.

- Inrichten *Klankbordgroep BWT-ers* gemeenten (inclusief uitvoeringsdiensten).
- Bestuurlijk agenderen implementatie Wkb via bestaande commissies.

5.4.3 Inhoudelijke sporen (vanaf september 2019)

Ontwikkelen strategie proefprojecten

- Opstellen visie op de proefprojecten:
 - Thema's en invalshoeken.
 - Bepalen selectiecriteria proefprojecten.
 - Bepalen financiering proefprojecten.
 - Evaluatiecriteria opstellen.
 - Gezamenlijke spelregels bepalen; eventueel aanwijzen onafhankelijke evaluator (scheidsrechter).
 - Voeren van regie op de proefprojecten.
 - Aggregeren en verspreiden van de leerervaringen.
- Benoemen lid begeleidingsgroep.
- Organiseren inbreng gemeenten:
 - Inventariseren lopende en uitgevoerde projecten.
 - Organiseren bijeenkomsten (bestuurlijk, ambtelijk).
 - Stimuleren proefprojecten bij gemeenten (streven 10% vergunningaanvragen).

Verkennen / uitdiepen relatie Omgevingswet (inhoudelijk en procesmatig)

- Verder uitwerken samenloop met de kerninstrumenten (omgevingsvisie en omgevingsplan)
- Verkennen van de relatie met DSO (zie ook het digitale spoor)
- Opstellen (overkoepelende) VTH-strategie
- Verkennen samenloop implementatie- en ondersteuningsactiviteiten

Organisatie en uitvoeren communicatietraject

- Opstellen en uitvoeren communicatiestrategie implementatie Wkb, waaronder:
 - Opstellen communicatieplan en -strategie voor de verschillende stakeholders.
 - Ontwikkelen voorlichtingsmateriaal.
 - Informeren politiek, bestuur, ambtelijk.
 - Organisatie regiobijeenkomsten (zoveel mogelijk aansluitend op bestaande initiatieven).

Inrichten van de organisatie

- Opstellen handreiking voor strategie overgangssituatie / invoeringsstrategie.
- Ontwikkelen tool voor impactanalyse incl. impact op formatie (omvang formatie en competenties).
- Informeren gemeenten relatie met Kwaliteitscriteria en alternatieven beleggen taken (in-/uitbesteden, eigen beheer of uitvoeringsorganisatie).

Ontwikkelen / aanpassen werkprocessen

- Ontwikkelen tool voor werklastberekening, dan wel aanpassen bestaande tools (als onderdeel van de tool voor de impactanalyse).
- Aansluiting op tool (model) Omgevingswet.
- Uitwerken nieuwe procesgang(en) door middel van bijvoorbeeld klantreizen en de input van de proefprojecten¹⁶.

¹⁶ Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de twee uitersten: procesgang voor een eenvoudige aanvraag zonder maatwerk versus meer risicovolle aanvragen met maatwerk.

- Handreikingen en producten ontwikkelen aan de hand van de nieuwe procesgang(en).

Digitalisering / ICT

- Impactanalyse nieuwe procesgang(en) en ICT-gevolgen (via klantreis).
- Verkennen van de relatie met het DSO:
 - Analyse ICT-veranderopgave (zowel op landelijk als gemeentelijk niveau).
 - Uitvoeren ICT-veranderopgave (zowel op landelijk als gemeentelijk niveau.)
- Coördineren opdrachtgeverschap richting softwareontwikkelaars.

Financiering

- Ontwikkelen tool financiële impact (als onderdeel van de tool voor de impactanalyse).
- Aanpassen model legesverordening.
- Verkennen financieringsvraagstuk meldingsplicht en toezicht bestaande bouw.

5.5 Kostenraming

Onderstaande tabel bevat een indicatieve raming van de kosten die voortvloeien uit de in paragraaf 5.4. beschreven activiteiten. Ons uitgangspunt daarbij is de kwartiermaker en de projectleden een belangrijk deel van de activiteiten zelf voor rekening nemen maar ook budget hebben om werkzaamheden bij derden te beleggen. Gezien het tijdpad van het implementatietraject en de benodigde specialisaties is dat in onze optiek onontkoombaar. Verder zijn we ervan uitgegaan dat de kosten voor aanpassing van het DSO niet op het implementatieprogramma van de VNG drukken.

Categorie	Subcategorie	Aantal fte	Uurtarief (excl. btw)	2019	2020	2021	Totaal
Project-organisatie	Kwartiermaker implementatie Wkb	1	€ 117,50	€ 94.000	€ 188.000	€ 94.000	€ 376.000
	Projectondersteuning (programmasecretaris/ secretariaat)	0,5	€ 100	€ 40.000	€ 80.000	€ 40.000	€ 160.000
	Coördinator proefprojecten	0,5	€ 100	€ 40.000	€ 80.000	€ 40.000	€ 160.000
	Communicatieadviseur	0,5	€ 100	€ 40.000	€ 80.000	€ 40.000	€ 160.000
	Procesarchitect	0,4	€ 100	€ 32.000	€ 64.000	€ 32.000	€ 128.000
	Inhoudelijk deskundige Wkb	0,4	€ 100	€ 32.000	€ 64.000	€ 32.000	€ 128.000
	Verandermanager	0,4	€ 100	€ 32.000	€ 64.000	€ 32.000	€ 128.000
	ICT-specialist	0,4	€ 100	€ 32.000	€ 64.000	€ 32.000	€ 128.000
Communicatie	Financieel specialist	0,4	€ 100	€ 32.000	€ 64.000	€ 32.000	€ 128.000
	Bijeenkomsten			€ 100.000	€ 150.000	€ 50.000	€ 300.000
	Landelijk boegbeeld / ambassadeur			€ 50.000	€ 50.000		€ 100.000
	Overige communicatiekosten			€ 25.000	€ 75.000	€ 100.000	€ 200.000
Implementatie ondersteuning	Onderzoeken (o.a. impactanalyse DSO)			€ 125.000	€ 75.000	€ 25.000	€ 225.000
	Kosten opdrachtgeverschap softwareontwikkelaars			€ 100.000	€ 100.000	€ 10.000	€ 210.000
	Handreikingen en andere producten			€ 150.000	€ 200.000	€ 50.000	€ 400.000

Categorie	Subcategorie	Aantal fte	Uurtarief (excl. btw)	2019	2020	2021	Totaal
	Faciliteren scholing en werving			€ 25.000	€ 25.000	€ 25.000	€ 75.000
	Begeleiding proefprojecten			PM	PM	PM	
Overig	Overige kosten/ onvoorzien			€ 50.000	€ 100.000	€ 50.000	€ 200.000
Totaalbedrag				€ 999.000	€ 1.523.000	€ 684.000	€ 3.206.000

Bijlage 1. Bronnen

Bronnenlijst documenten

- Bex, P., Van der Poll, P., Torbijn, L. [SIRA Consulting]. (2015, 8 september). *Regeldrukgevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- Bex, P., Van der Poll, P., Torbijn, L., & Van der Heijden, J. [SIRA Consulting]. (2015, 14 december). *Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- Bunschoten, J. (2017, 24 januari). *Implementatieplan Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- Cebeon. (2016, 9 november). *Kwaliteitsborging bouwen. Achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten*.
- De Bree, M. & Ligthart, P. (2014, 26 augustus). *Informatiebehoefte toezicht bestaande bouwwerken. Kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- De Groot, F. (2015, 12 december), *Bouwkwaliteit in de praktijk: Bouwbesluit wordt Besluit Bouwwerken Leefomgeving*.
- EIB. (2016). *MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- Kasbergen, D. (2017). *De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Een onderzoek naar de gevolgen voor de gemeente* (scriptie). Geraadpleegd via: <https://bit.ly/2Zlk7wD>
- Kolk, J. [MinBZK & KIK]. (2019, 23 januari). *Klaar voor Kwaliteit. Kwaliteitsborging in de praktijk, verkenning en toepassing*.
- Koning, R. (2019, 5 maart). *Energietransitie & instrumentarium omgevingsrecht*. VNG.
- Lammers, K. (2019, 10 april). *Omgevingswet. Durven we de 'echte' uitdagingen aan?* VNG.
- Lubach, D., Boogers, M., Plat, T. & Stok, J. (2016, 18 november). *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging*.
- Rijkswaterstaat. (2014, 5 december). *Impactanalyse kwaliteitsborging voor het bouwen* [memo].
- Rijkswaterstaat. (2015, 6 juli). *Impactanalyse bouwwerken die niet onder kwaliteitsborging vallen, maar waarvoor de toetsing vooraf aan het Bouwbesluit ook vervalt* [memo].
- Tweede Kamer, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2015 – 2016, 34453, nr 3.
- Van Busschbach, C. [Stedennetwerk G40]. (2018, 22 maart). *Impact van een stelselwijziging. De impact op hoofdlijnen op de gemeentelijke organisatie door de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen*.
- Van Egmond, H., Bunschoten, J., Blok, R., Van Giezen, J. & De Jong, L.. [Instituut voor bouwkwaliteit] (2018, 13 november). *Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018*.
- Van Gurchoom, J., Roodnat, J., Hek, M., Van Bree, C. [Ecorys & Senze]. (2014). *Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen*.
- Van Kooten Niekerk, E. (n.d.). *Digitalisering Gebouwde Omgeving*. Kadaster.
- Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland. (n.d.). *Impactanalyse VBWTN*.

VNG. (2019, 17 januari). Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

Wijsmuller, J. [G4 brief]. (2017, 28 juni). Onuitvoerbare rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging.

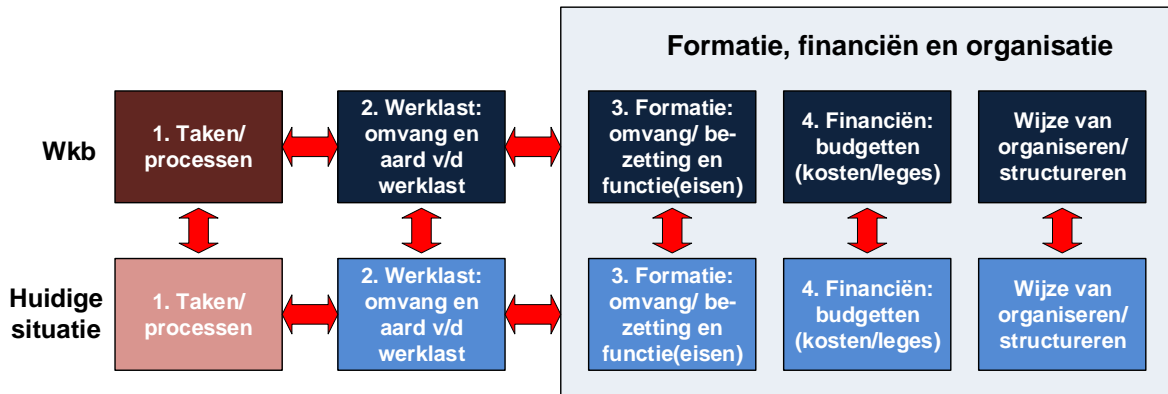
Bijlage 2. Gesprekspartners

Gesprekspartner	Organisatie
Jacco Albers	Programmamanager Omgevingswet gemeente Zwolle
Wico Ankersmit	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht
Ciska van den Andel	Rotterdam
Dick Bezemer	Rotterdam
Annemieke van Brunschot	VNG
Casper van Busschbach	G-40 / Q2 system engineering
Marjolein Bryant	VNG
Bart van Dunsbergen	Ministerie van BZK
Erik Dolle	VNG
Rob van Gerwen	VNG
Debra Kasbergen	Gemeente Woerden
Sake Kuipers	Omgevingsdienst Midden-Holland
Brenda van Maurik	Omgevingsdienst Midden-Holland
Marlijn Rekveldt	Den Haag
Sarah Ros	VNG
René Schage	Veiligheidsregio Twente
Jacco Slomp	VNG
Maarten Worp	Veiligheidsregio Rijnmond

Bijlage 3. Impact Wkb op formatie en financiën

Inleiding

Deze bijlage gaat in op de impact van de Wkb op formatie en financiën. De nu volgende figuur laat het denkmodel zien wat wij hiervoor gebruiken.



De redenering die in de figuur wordt gehanteerd is de volgende:

1. De Wkb zorgt voor een verandering van het takkenpakket van een gemeente.
2. Door de verandering van het takenpakket verandert de werklast van een gemeente in het fysiek domein. Dit is zowel een verschuiving van de *omvang* als de *aard* van de werklast.
3. Doordat aard en omvang van de werklast verandert, verandert ook de formatie die een gemeente nodig heeft. Het gaat dan zowel om de omvang van de benodigde formatie als om functie(eisen).
4. De impact op de benodigde formatie kan vervolgens vertaald worden naar de financiële consequenties:
 - a. De impact op de personele lasten en overheadkosten.
 - b. De impact op de legesopbrengsten. Zie hiervoor paragraaf 3.6.

Tot slot kan een wijziging op de benodigde formatie leiden tot een andere wijze van organiseren/ structuren binnen de gemeentelijke organisatie. Dit valt buiten de scope van deze bijlage.

In het vervolg van deze bijlage bespreken wij elk onderdeel van het denkmodel. In hoofdstuk 2 zijn wij reeds ingegaan op de impact op het takenpakket.

Impact Wkb op werklast

Bij de werklast gaat het om de hoeveelheid werk dat bij invoering van de Wkb wegvalt bij de gemeente (of juist erbij komt). Bij de impact op de werklast gaat het -in de eerste fase van invoering van de Wkb- om het aantal vergunningaanvragen in gevolklasse 1.

Criteria voor gevolgklasse 1 zijn¹⁷:

- vergunningplichtige bouwwerken, waarvoor geen gebruiksmelding of omgevingsvergunning brandveilig gebruik nodig is,
- die maximaal 20 meter hoog zijn,
- en waar geen gelijkwaardigheid wordt toegepast¹⁸.
- Voorbeelden zijn:
 - Aan-/ uitbouwen en bijgebouwen.
 - Grondgebonden woonfuncties tot en met maximaal drie bouwlagen.
 - Agrarische bouwwerken.
 - Lichte industriefunctie (met kantoor tot max tien personen).
 - Bedrijfshallen.
 - Kleine infrastructurele werken (voetgangersbrug e.d.).
 - Blok voor blok renovatie van corporatiewoningen.
 - Verbouwingen bij bouwwerken in CC2 of CC3 waarbij hoofdconstructie niet wordt gewijzigd.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen daarnaast Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken worden aangewezen. Deze bouwwerken hoeven door de gemeente niet meer te worden getoetst aan de bouwtechnische voorschriften. Voor deze categorie hoeft ook geen gebruik te worden gemaakt van een kwaliteitsborger. Enkele voorbeelden (zonder uitputtend te willen zijn): dakkapel, collector, raamkozijnen, zonweringen, vlaggenmast en speeltoestellen.

De nu volgende tabel vergelijkt gevolgklasse 1 met gevolgklasse 2 en 3¹⁹.

Gevolgklasse	Toelichting
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.

Impact Wkb op werklust afhankelijk van kenmerken gemeente

De impact van de wet verschilt sterk per gemeente. Het aantal vergunningaanvragen in gevolgklasse 1 bij een gemeente is namelijk afhankelijk van diverse factoren. Het gaat dan in de eerste plaats om de specifieke kenmerken van de gemeente. Bij de aard van de gemeente gaat het met name om:

- Het type bouw in de gemeente (bijvoorbeeld veel grondgebonden woningen versus veel gevolgklasse 2 en 3), de dichtheid van de bebouwing, de historiciteit, aanwezigheid van bedrijven en de omvang van de gemeente.
- Het type opgave van de gemeente: beheer versus ontwikkel/ groei.

¹⁷ Bron: Impactanalyse VBWTN, 2015.

¹⁸ Hierbij merken we op dat gelijkwaardigheid soms pas in beeld komt als het bouwplan al ver in uitvoering is.

¹⁹ Bron: Cebeon (november 2016).

Deze factoren zorgen voor verschillen tussen gemeenten qua omvang en aard van de bouwprojecten. Dit wordt mede beïnvloed door de stand van de conjunctuur. Als de economie beter draait zullen er meer vergunningaanvragen zijn.

Een specifiek aandachtspunt betreft gemeenten met relatief veel monumenten. Het uit elkaar trekken van de taken (bouwtoets in de markt, monumententoets door de gemeente) leidt in gemeenten met een geïntegreerd proces tot extra werk, omdat op twee plaatsen het bouwplan uitgebreid moet worden bestudeerd en communicatie erover extern moet plaatsvinden. 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.

Impact Wkb op werklust afhankelijk van keuzes gemeente

De impact van de wet is –naast de kenmerken van de gemeente- ook afhankelijk van gemaakte keuzes. In dit kader noemen we:

- De politieke prioriteitstelling en taakopvatting van een gemeente. Sommige gemeenten willen nieuwe ontwikkelingen stimuleren en dat heeft consequenties voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de VTH taken. Hoeveel capaciteit een gemeente reserveert voor de BWT-taken zal daarmee ook verschillen.
- Sommige gemeenten zijn duidelijk aan het voorsorteren op de komende ontwikkelingen. Enkele gemeenten gaan daarbij al relatief ver en beknibbelen op een deel van de taken die momenteel nog onder de wet vallen.

Impact Wkb op formatie en financiën (kosten/leges)

In lijn met verschillen in de gemaakte keuzes per gemeente zitten er forse verschillen tussen gemeenten qua inzet van formatie op de verschillende taakvelden van de Wabo. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de wijze waarop de taken zijn georganiseerd. Sommige gemeenten besteden taken uit aan de markt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de constructieve toets bij vergunningverlening en ondersteuning op constructief toezicht bij het toezicht. Andere gemeenten werken met een flexibele schil. Teruglopende taken zijn dan op te vangen door stopzetten van contracten met externe partijen. Maar ook tussen gemeenten die de Wabo taken voor 90% of meer met eigen formatie uitvoeren zitten forse verschillen. Bijlage 4 met cijfers van de Berenschot Wabo benchmark laat dit zien.

Daardoor kunnen geen generalistische conclusies getrokken worden over de impact van de Wkb op de omvang van de kosten en de formatie van een individuele gemeente.

Incidentele kosten/ transitiekosten

Naast structurele financiële consequenties van de Wkb zal een gemeente ook rekening moeten houden met incidentele kosten. Het gaat dan met name om:

- Kosten van een projectleider/ projectteam voor implementatie van de Wkb.
- Personeelsgerelateerde kosten. Dit betreft met name:
 - Opleidingskosten.
 - Friciekosten voor eventueel boventalig personeel.
- Kosten voor aanpassing van werkprocessen, ICT en het archiefsysteem. Daarbij wordt ingeschat dat de achterblijvende taken 'eenvoudiger' van aard zijn (meer administratief en procedureel) waardoor uiteindelijk een eenvoudiger systeem dan het huidige nodig is. Door de samenloop met het DSO wordt het echter niet per definitie eenvoudiger.

- Communicatiekosten. In de eerste plaats gaat het dan om voorlichting aan burgers over het nieuwe stelsel. Daarnaast gaat het om de communicatie tussen initiatiefnemer, bouwer, kwaliteitsborger en gemeenten, bijvoorbeeld voor bepaalde vormen van aanlevering/formats/protocollen.
- De vraag of het robuust te organiseren is en of een gemeente aan de eigen VTH-verordening kan voldoen. Gemeenten dienen de VTH verordening kwaliteit na inwerkingtreding aan te passen. De vraag is hoe gemeenten hieraan -na invoering van de Wkb- kunnen voldoen: zelfstandig of in samenwerking (in de regio of met de Omgevingsdienst). Dit kan zorgen voor incidentele en/ of structurele kosten.
- Eventuele extra juridische kosten, voor het voeren van procedures die samenhangen met de invoering van deze nieuwe wet.
- Kosten voor de reductie van overhead. Dit betreft de zogenaamde desintegratiekosten. In de situatie dat er minder formatie benodigd is en/ of taken regionaal belegd gaan worden (om voldoende robuustheid te creëren), zal er ook minder overhead nodig zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ICT, huisvesting en facilitaire kosten, HRM en financiële ondersteuning. De afbouw van deze zogenaamde 'doorlopende overhead' na privatisering van de taken brengt mogelijk incidentele kosten met zich mee.
- Tot slot is van belang rekening te houden met het feit dat er een (hybride) overgangperiode zal zijn, waarbij zowel vergunningen volgens het oude stelsel als voor het nieuwe stelsel afgehandeld zullen moeten worden. Dit kan incidenteel tot extra kosten bij gemeenten leiden. Er moeten immers twee werkprocessen gefaciliteerd worden:
 - Een werkproces conform de Wkb voor gevolgklasse 1.
 - Een werkproces voor gevolklassen 2/3 conform het huidige stelsel.

Bijlage 4. Benchmark Berenschot Wabo formatie

Inleiding

In de Berenschot benchmark worden t.a.v. de Wabo de volgende vier taakvelden onderscheiden: uitvoering, beleid, regie- en contractmanagement en vergunningverlening. Zie de tabel in de volgende paragraaf voor welke taken onder elk taakveld worden verstaan. De benchmark omvat overigens meer taken dan alleen de taken die geraakt worden door de Wkb.

Uitgangspunten ten aanzien van de in deze bijlage te presenteren cijfers zijn:

- In de hierna te presenteren cijfers zitten gemeenten opgenomen waar minimaal 90% van de totale kosten met eigen formatie of eventueel inhuur worden uitgevoerd. Inhuur komt dus beperkt voor bij deze gemeenten; daarvoor is in deze analyse niet gecorrigeerd.
- De cijfers zijn gebaseerd op deelnemende gemeenten in de periode 2015 tot heden.
- De benchmark cijfers zijn weergegeven voor gemeenten met het volgende aantal inwoners: 25.000, 40.000, 75.000 en 100.000+. Hierbij is steeds het minimum, gemiddeld en maximum aantal fte weergegeven voor de betreffende gemeentegrootte.
- De maximum en minimum cijfers die worden genoemd, zijn cijfers van één specifieke gemeente (per type taakveld). Het totaal qua formatie sluit dan ook niet aan op de optelling van uitvoering, beleid, regie- en contractmanagement en vergunningverlening. Tevens kan het voorkomen dat de minimum cijfers uitkomen op 0; dat betekent dat de gemeente met het minimum aantal fte voor het betreffende taakveld geen formatie inzet.

Naast formatie cijfers presenteren we in deze bijlage ook benchmark cijfers van het aantal aangevraagde omgevingsvergunningen.

Definities taakvelden Wabo benchmark Berenschot

De nu volgende tabel laat de definities zien van de vier taakvelden in de Berenschot benchmark.

Taakveld	Definitie
Vergunning-verlening	<ul style="list-style-type: none">• De omgevingsvergunning is bedoeld voor activiteiten op het gebied van bouwen, ruimte, natuur en milieu. Het betreft de vergunningverlening m.b.t. de volgende activiteiten:• Bouwwerkzaamheden, verbouwingen of renovaties.• Sloopwerkzaamheden.• Werkzaamheden in gebied met landschappelijke of cultuurhistorische waarde.• Werkzaamheden in beschermde natuurgebieden.• Bevestiging alarm aan bedrijfspanden.• Ontheffing Flora- en faunawet.• Maatregelen brandveiligheid in gebouwen.• Aanleg inrit of uitrit.• Bomenkap.• Milieubelasting van bedrijven.• Verbouwing of sloop van beschermde monumenten.• Plaatsing tijdelijke voorwerpen op openbare weg.• Bevestiging reclamebord of lichtbak bij bedrijfspanden.• Woning splitsingsvergunning en woonvergunning.

Taakveld	Definitie
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht en handhaving m.b.t. de Wabo: <ul style="list-style-type: none"> - Bouwwerkzaamheden, verbouwingen of renovaties. - Sloopwerkzaamheden. - Werkzaamheden in gebied met landschappelijke of cultuurhistorische waarde. - Werkzaamheden in beschermde natuurgebieden. - Bevestiging alarm aan bedrijfspanden. - Ontheffing Flora- en faunawet. - Maatregelen brandveiligheid in gebouwen. - Aanleg inrit of uitrit. - Bomenkap. - Milieubelasting van bedrijven. - Verbouwing of sloop van beschermde monumenten. - Plaatsing tijdelijke voorwerpen op openbare weg. - Bevestiging reclamebord of lichtbak bij bedrijfspanden. • Uitvoering van het Activiteitenbesluit. • Toezicht en handhaving m.b.t. de woning splitsingsvergunning en woonvergunning. • KCC m.b.t. Wabo. • Functioneel beheer m.b.t. Wabo. • Bezwaar en beroep (excl. centraal juridische staf) m.b.t. Wabo.
Regie- en contractmanagement	<p>Dit betreft de formatie die zich bezighoudt met regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement. Ook de formatie die zich bezighoudt met regie of contractmanagement van taken die zijn uitbesteed, ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsverband of vastgoed rekenen wij hiertoe. Onder contractmanagers verstaan wij de medewerkers die de afgesloten contracten van de gemeente beheren en onderhouden voor een bepaald vakgebied.</p> <p>Qua werkzaamheden kan gedacht worden aan het voeren van gesprekken met de contractpartners, het beheren en monitoren van de contract uitnutting en het eventueel ingrijpen op het moment dat een contract dreigt te worden overschreden. Contractmanagers blijven betrokken bij de contracten en contractpartners, ook nadat de inkoop is afgerond.</p> <p>Het betreft daarmee drie taken die vallen onder regie- en contractmanagement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inkoop in het primaire proces. • Regie over aanbieder. • Inkoopcontracten managen en onderhouden.
Beleid	<p>Alle formatie en kosten van beleidsmatige/ strategische/ adviserende of subsidieverlenende taken met betrekking tot de Wabo.</p>

Benchmark cijfers Wabo formatie

De nu volgende tabellen laten voor de vier taakvelden het aantal fte zien voor gemeenten van verschillende omvang qua inwoners. Tevens hebben we het totaal aantal fte op de Wabo taken weergegeven.

Aantal fte vergunningverlening			
Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	0,0	4,0	15,7
40.000	2,0	5,3	9,5
75.000	2,1	8,4	22,3
100.000+	9,4	13,2	15,3

Aantal fte regie- en contractmanagement			
Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	0,0	0,1	1,5
40.000	0,0	0,5	2,4
75.000	0,0	0,1	0,6
100.000+	0,0	0,3	0,5

Aantal fte totaal			
Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	4,6	11,4	25,1
40.000	5,6	14,3	21,3
75.000	14,2	22,6	28,8
100.000+	15,1	24,6	36,6

Aantal fte uitvoering			
Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	1,5	6,4	17,4
40.000	2,7	7,4	18,4
75.000	0,1	11,6	19,6
100.000+	4,8	10,2	19,4

Aantal fte beleid			
Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	0,0	0,8	2,4
40.000	0,0	1,2	4,0
75.000	0,0	2,4	6,3
100.000+	0,1	0,9	1,9

Benchmark cijfers aantal aangevraagde omgevingsvergunningen

We laten nu de benchmarkcijfers zien voor het totaal aantal aangevraagde omgevingsvergunningen. Dit betref - in de Berenschot benchmark - de volgende activiteiten:

- Bouwwerkzaamheden.
- Verbouwingen of renovaties.
- Sloopwerkzaamheden.
- Bevestiging alarm aan bedrijfspanden.
- Bevestiging reclamebord of lichtbak bij bedrijfspanden.
- Maatregelen brandveiligheid in gebouwen.
- Ontheffing Flora- en faunawet.
- Aanleg inrit of uitrit.
- Bomenkap.
- Milieubelasting van bedrijven.
- Verbouwing of sloop van beschermde monumenten.
- Plaatsing van tijdelijke voorwerpen op openbare weg.
- Werkzaamheden in een gebied met landschappelijke of cultuurhistorische waarde.
- Werkzaamheden in beschermde natuurgebieden.

Dit is dus breder dan alleen bouwactiviteiten. Ook wordt er in de benchmark geen onderscheid gemaakt in drie gevolgklassen.

Aantal inwoners	Minimum	Gemiddeld	Maximum
25.000	178	325	785
40.000	190	430	1.211
75.000	431	614	1.233
100.000+	410	598	763

Welk inzicht geven deze benchmark cijfers?

De benchmark cijfers geven het volgende inzicht:

- Het geeft inzicht in de bovengrens van de formatie die bij gemeenten aanwezig is op de vier Wabo taakvelden. Het betreft een bovengrens, omdat hier meerdere taken onder vallen (niet alleen taken die geraakt worden door de Wkb).
- Er zitten forse verschillen tussen gemeenten qua *inzet van formatie* op de verschillende taakvelden.
- Er zitten forse verschillen tussen gemeenten qua *aantal aangevraagde omgevingsvergunningen*.

Daardoor kunnen geen generalistische conclusies getrokken worden over de impact van de Wkb op de formatie van een individuele gemeente.

Bijlage 5. Basisregistraties fysiek domein

Inleiding

De relevantie van de basisregistraties in relatie tot de Wkb is dat in het verleden een gemeente via de aanvraag van bouwvergunningen zicht hield op de ontwikkelingen binnen de gemeente. Er wordt echter steeds meer – mede door de komst van de Wabo, Omgevingswet en Wkb- vergunningvrij gebouwd. Daarnaast geeft het DSO geen actueel beeld meer, maar een overzicht van bestemmingsplannen. Een gemeente zal dus naar andere manieren moeten zoeken om actueel zicht te houden op de (ver)bouwactiviteiten binnen de gemeente. De basisregistraties zijn hiervoor in onze visie een belangrijk middel.

In deze bijlage geven we eerst een toelichting op het stelsel voor basisregistraties. We gaan daarbij specifiek in op de geo/object gerelateerde basisregistraties, die verschillende aspecten van het fysiek domein in een gemeente administreren. Naast gegevens in de basisregistraties beschikken gemeenten meestal over registraties (administraties) met aanvullende informatie over objecten in de fysieke omgeving. We gaan hierbij specifiek in op:

- Aanvullende gegevens in de WOZ-administratie.
- Beheersysteem openbare ruimte (BOR).

De relatie tussen de Wabo en de belangrijkste basisadministraties in het fysieke domein laten we zien via de levensloop van een object.

Tot slot gaan we in op de methoden om de gegevens in de verschillende administraties actueel te houden. Het accent ligt daarbij op de gegevens in de BAG en de WOZ administratie²⁰.

Toelichting stelsel voor basisregistraties

Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met gegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Dit kan bijvoorbeeld gaan om uitrukkende hulpdiensten of het toetsen van vergunningaanvragen. De centrale gedachte van het stelsel is: 'Eenmalig verzamelen voor meervoudig gebruik'. Dit betekent zo min mogelijk dubbel werk door zo kosteneffectief mogelijk met elkaar samen te werken. Voor elk authentiek gegeven is een bronhouder (binnen de gemeente/ overheid) aangewezen. Afnemers (zoals andere afdelingen binnen de gemeente) melden terug aan de bronhouder bij constateren van eventuele fouten. De gewenste situatie is dus dat basisregistratieve gegevens (ook binnengemeentelijk!) eenmalig worden verzameld voor meervoudig gebruik. Dat betekent dat -vanuit het bronhouderschap- telkens slechts één basisregistratie verantwoordelijk is voor de aanlevering van een gegeven.

Er zijn in Nederland elf basisregistraties. De basisregistraties die van belang zijn voor het actueel houden van de gegevens in een gemeente binnen het fysiek domein staan weergegeven in de nu volgende tabel. Bronhouder van deze basisregistraties is óf de gemeente óf het Kadaster.

Voor veel basisregistraties is een landelijke voorziening beschikbaar. Gemeenten leveren gegevens vanuit de eigen basisregistraties aan deze landelijke voorziening. Voor de basisregistraties in het fysiek domein is het Kadaster veelal de beheerder van de landelijke voorziening.

²⁰ We merken hierbij op dat dit nog geen staande praktijk is bij gemeenten. Zie bijvoorbeeld het Experimenteerspoor Deventer (<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@188802/experimenteerspoor-0/>).

Geo en object gerelateerde basisregistraties

De nu volgende tabel geeft een toelichting op de geo en object gerelateerde basisregistraties²¹.

Basisregistratie	Bronhouder	Toelichting
BRK	Kadaster	De Basisregistratie Kadaster (BRK) bestaat uit de kadastrale registratie en de Kadastrale Kaart. In deze basisregistratie is voor elk kadastrale onroerende zaak (perceel of kadastraal appartement) vastgelegd welke (rechts)persoon welke zakelijke rechten heeft met betrekking tot een object.
BRT	Kadaster	De Basisregistratie Topografie (BRT) bestaat uit digitale topografische bestanden op verschillende schaalniveaus (schaal: 1:10.000, 1:50.000, 1:100.000, 1:250.000, 1:500.000 en 1:1.000.000). Deze verzameling topografische bestanden is beschikbaar als open data.
BGT	Gemeente	De Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is een digitale kaart van Nederland waarop gebouwen, wegen, waterlopen, terreinen en spoorlijnen eenduidig zijn vastgelegd. De kaart is op 20 centimeter nauwkeurig en bevat veel details, zoals die in de werkelijkheid ook te zien zijn. Denk aan bomen, wegen, gebouwen, kortom: de inrichting van de fysieke omgeving.
BAG	Gemeente	De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevat gemeentelijke basisgegevens van alle adressen en gebouwen in een gemeente. De BAG-administratie registreert gegevens over objecten op macroniveau. Kopieën van al deze gegevens zijn verzameld in een Landelijke Voorziening (BAG LV). Het Kadaster beheert de BAG LV.
WOZ	Gemeente	De gegevensverzameling voor de Basisregistratie WOZ bestaat uit diverse gegevens die nodig zijn om de waarde van een object aan zowel een onroerende zaak te relateren als aan een belanghebbende (subject). De basisregistratie bevat een "Vastgestelde waarde" (WOZ-waarde), een BAG-adres en de koppeling aan kadastrale percelen en/of adressen en aan BAG verblijfsobjecten, standplaatsen, ligplaatsen en/of panden. Daarnaast worden -ten behoeve van de waardebepaling- veel niet-authentieke gegevens in de WOZ-administratie op een zeer gedetailleerd (micro) niveau vastgelegd.

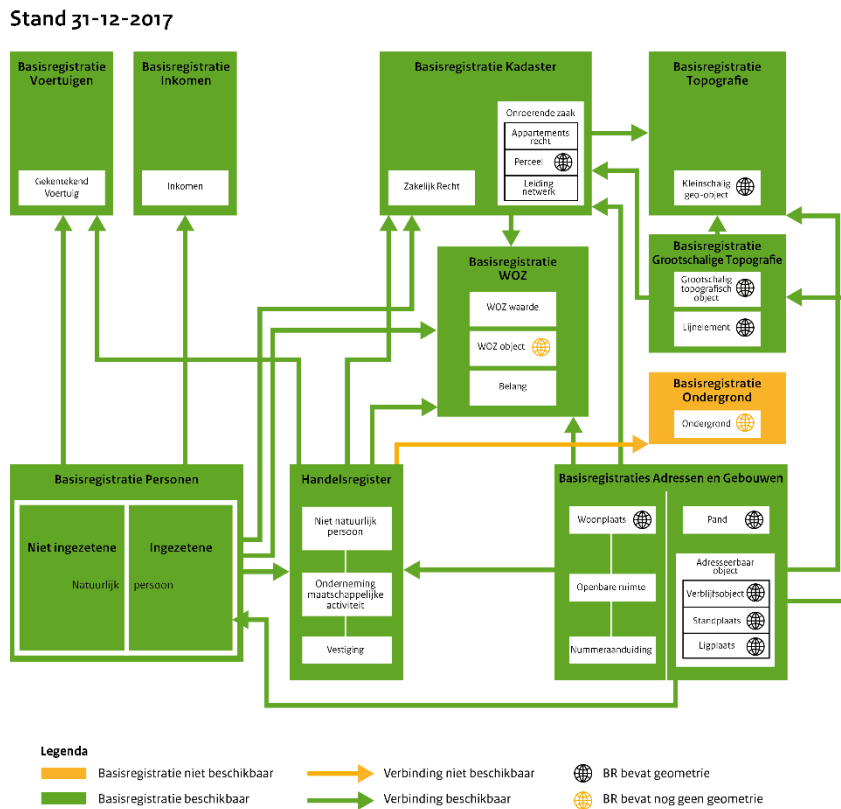
Stelsel voor basisregistraties: onderlinge relaties

De hiervoor genoemde geo / object gerelateerde basisregistraties zijn gekoppeld met twee andere *subject* gerelateerde basisregistraties:

- De Basisregistratie Personen (BRP). De bronhouder is de gemeente.
- Het Handelsregister is de basisregistratie waarin alle bedrijven en rechtspersonen ingeschreven staan. De bronhouder van deze basisregistratie is de Kamer van Koophandel.

²¹ Bron: <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>.

Zie de nu volgende figuur voor de samenhang van de verschillende basisregistraties.



Doorontwikkeling van basisregistraties in samenhang (Dis-Geo)

Als onderdeel van de Digitale Overheid is er de afgelopen jaren hard gewerkt aan de opbouw van een stelsel van basisregistraties. In het geo-informatiedomein is een set aan geo-basisregistraties ontstaan. Het ministerie van BZK heeft het initiatief genomen om onder de naam Doorontwikkeling in Samenhang (DIS-GEO) verschillende ontwikkelingen op dit gebied gecombineerd op te pakken. Deze geo-basisregistraties vormen daarmee een fundament voor de nationale geo-informatie infrastructuur (NGII).

De geo-basisregistraties zijn los van elkaar ontwikkeld en vormen daardoor nog geen samenhangend geheel. Dat staat optimale synergie in sturing, bekostiging, inwinning, kwaliteitsbeheer, en efficiency in gebruik in de weg. Doordat de geo-informatie steeds meer gebruikt wordt, ontstaan continu nieuwe of additionele gebruikersbehoeften. De inhoudelijke en technische doorontwikkeling die dat vraagt, levert meer maatschappelijk rendement op en is efficiënter te realiseren, wanneer dit in samenhang gebeurt.

Een belangrijke ontwikkeling waarmee DIS-GEO gestart is, is de ontwikkeling van een samenhangende objectenregistratie. Een samenhangende objectenregistratie is één centraal georganiseerde uniforme registratie, met daarin basisgegevens over objecten in de fysieke werkelijkheid. Daaronder verstaan we objecten die in het terrein zichtbaar zijn, zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en bomen, terreindelen, aangevuld met enkele (administratieve) objecten als woonplaatsen, gemeentegrenzen en openbare ruimten. In de objectenregistratie gaan in ieder geval de BAG en de BGT op. Daarnaast is het de bedoeling dat ook het gedeelte van de WOZ-administratie, waarin objectgegevens zijn opgenomen, en een aantal basisgegevens uit aanpalende registraties in de objectenregistratie worden opgenomen.

Registraties met aanvullende informatie over objecten in de fysieke omgeving

Naast gegevens in de basisregistraties beschikken gemeenten meestal over registraties (administraties) met aanvullende informatie over objecten in de fysieke omgeving. We gaan hierbij specifiek in op:

- Aanvullende gegevens in de WOZ-administratie.
- Beheersysteem openbare ruimte (BOR).

Aanvullende (niet-authentieke) gegevens in de WOZ-administratie

De WOZ is vanuit het stelsel van basisregistraties voornamelijk een afnemer van de gegevens. De waarde van een WOZ object is het (enige) authentieke gegeven van de WOZ basisadministratie. Om deze waarde te kunnen bepalen worden diverse objectkenmerken bijgehouden. De Waarderingskamer ziet toe op de kwaliteit van deze gegevens. De Waarderingskamer controleert en beoordeelt namelijk gemeenten op de uitvoering van de Wet WOZ. Iedere gemeente dient te voldoen aan de beoordelingsprotocollen die de Waarderingskamer ter beschikking heeft gesteld. Doelstelling van deze protocollen is om (onder meer) de kwaliteit van de basisregistratieve gegevens te borgen alsmede de afstemming tussen de administraties.

Het beoordelingsprotocol objectkenmerken is door de Waarderingskamer opgesteld omdat de objectkenmerken (in breedste zin) van invloed zijn op de uiteindelijke bepaling van de waarde van een object. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- De *primaire* objectkenmerken zijn de fysieke kenmerken van een object (o.a. bouwjaar, deelobjecten, de grootte van het deelobject en het adres). In de regel worden deze kenmerken ontleend aan een (andere) basisadministratie waarvan de BAG de belangrijkste is.
- De *secundaire* objectkenmerken zijn de kenmerken die geen directe relatie hebben met een basisregistratie. Voorbeelden zijn de kwaliteit, onderhoudstoestand, voorzieningen en de ligging van het object. Deze objectkenmerken worden ook wel KOUD factoren genoemd; deze zijn van belang voor taxatie technische doeleinden.

Aanvullende gegevens in het beheersysteem openbare ruimte

In het Beheersysteem Openbare Ruimte (BOR) worden gegevens opgeslagen die te maken hebben met onder meer wegbeheer, groenbeheer, rioolbeheer, speeltoestellen, constructies enzovoorts. Het zijn alle objecten die stuk voor stuk een relatie hebben met de BGT. De kaart van de BGT is echter voor een gemeentelijke beheerder niet volledig genoeg. Een beheerder wil namelijk exact weten wat de locatie van bomen, lantaarnpalen of riooldeksels is en wat de status is. Daarvoor is meer informatie nodig dan de BGT kan leveren.

De bedoeling is dat deze beheersystemen nu ook gaan werken aan de hand van een landelijke standaard: IMBOR (Informatiemodel Beheer Openbare Ruimte).

De relatie van de Wabo en de belangrijkste basisadministraties in de levensloop van een object

De belangrijkste gegevensstroom vanuit de verschillende (basis)registraties komt voort uit de levensloop van panden en verblijfsobjecten. Deze gegevensstroom staat samengevat weergegeven in de nu volgende tabel. De tabel laat de relatie zien van Wabo, BAG, BGT, WOZ en BRP.

Fase in de levensloop van een object	Afdeling	Basisregistratie			
	BWT/ Wabo	BAG	BGT	WOZ	BRP
Planvorming					
Ontvangst van een aanvraag voor een omgevingsvergunning	1	2	2	3	3
Toekenning nummeraanduiding	2	1	2	2	2
Verlenen van een omgevingsvergunning voor een 'gebouw'	1	2	2	3	3
Ontvangst toegekende postcode van PostNL	3	1	2	3	3
Intrekken omgevingsvergunning of afzien van bouw	1	2	2	3	3
Het bouwen van een pand					
Melding of waarneming dat is gestart met de bouw	1	2	2	3	3
Gebruik van een pand of een verblijfsobject					
Melding of waarneming dat de bouw gebruiksgereed is	1	2	2	3	3
Beschikbaar komen van de ingemeten geometrie		2	1		
Wijzigen van gegevens bij verbouw	1	2	2	3	
Samenvoegen en splitsen van verblijfsobjecten (met vergunning)	1	2	2	3	3
Samenvoegen en splitsen van verblijfsobjecten (zonder vergunning)	2	1	2	3	3
Hernummeren adresseerbaar object	3	1	2	2	2
Sloop pand en verblijfsobject					
Verlenen van een sloopvergunning of melding	1	2	2	3	2
Melding dat sloopwerkzaamheden afgerond zijn	1	2	2	3	
Verdwijnen van objecten door calamiteiten	2	1	2	3	3

Verschillen tussen de Wabo, BAG en de WOZ

Door een aantal verschillen tussen de Wabo, BAG en de WOZ wordt de samenwerking vanuit de keten gezien en gelet op de processen gecompliceerd. Vanuit de keten gezien is de Wabo een belangrijke partij, immers vanuit de Wabo komen 'triggers' die van belang zijn voor het BAG en WOZ proces en de onderliggende administraties. De belangrijkste verschillen zijn:

- In de eerste plaats zijn de *doelstellingen* vanuit procesperspectief verschillend. In de praktijk blijkt dat de belangen kunnen conflicteren, omdat elk proces vanuit een verschillend perspectief handelt om de 'eigen' doelstellingen te realiseren.
- *Definities* zijn verschillend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de definitie van gereedmelding. Vanuit het Wabo perspectief kan een object pas bouwgereed worden gemeld indien alle bouwkundige zaken (vanuit de vergunningverlening) gereed zijn. Wanneer bijvoorbeeld een bordje nooduitgang of een tussendeur niet geplaatst is, kan het vanuit bouwkundig perspectief nog niet bouwgereed worden gemeld. Binnen de WOZ, BAG en andere ketenpartners gaat men er van uit dat wanneer het object in gebruik wordt genomen er sprake is van (gebruiks)gereed. Daarnaast kan sprake zijn van een verschillende definitie tussen de BAG en de WOZ wat betreft de bouwjaren.
- Er zijn verschillende *meetinstructies voor niet-woningen*.

We geven nu twee voorbeelden van verschillende belangen en definities: illegale bouw en gereedmeldingen.

Illegale bouw

De Wabo, BAG en WOZ hebben verschillende doelstellingen ten aanzien van illegale bouw. Vanuit Wabo perspectief is een bestuursorgaan (gemeente) gebonden aan de beginselplicht qua handhaving (artikel 125 Gemeentewet). Dit betekent dat de gemeente tot handhaving dient over te gaan, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Omdat er vaak sprake is van een handhavingsprioriteitenlijst kan het zomaar zijn dat een illegale situatie pas op een later moment wordt geconstateerd. Voor de WOZ is het van belang om -los van de formele beginselplicht tot handhaving- wel al direct inzicht te hebben in de (illegale) bouw, omdat een bouwwerk een bepaalde waarde vertegenwoordigt en derhalve van invloed is op de op te leggen belastingaanslag.

Gereedmeldingen

In de cyclus van de Wabo kan op verschillende momenten een bouwwerk bouwgereed worden gemeld. Dit kan gebeuren door de aanvrager, door degene die toezicht houdt op het bouwwerk of een derde. Het moment van het bouwgereed melden van een bouwwerk is nauwelijks aan formele vereisten gebonden. De verplichting is wél aanwezig om een bouwwerk gereed te melden, maar een sanctie als dit wordt nagelaten is niet aanwezig²². Mocht het bouwwerk niet door de aanvrager gereed worden gemeld dan kan de toezichthouder (BWT) dit constateren tijdens een reguliere controle.

Voor de WOZ is echter het exacte *moment* van in gebruik name belangrijk (waarbij het nog niet formeel bouwkundig gereed te hoeft zijn vanuit Wabo optiek), terwijl dit voor de Wabo (dus) veel minder belangrijk is. Ook voor de BAG is de in gebruik name van belang, omdat ook andere ketenpartners dit gegeven afnemen.

Los hiervan bestaat tussen de BAG en de WOZ een verschil qua doelstelling. Voor de WOZ bepaalt de *mate van* gereedheid de waarde van het object en daarmee de hoogte van de belastingaanslag. Voor de BAG heeft enkel de gebruiksgereedheid van het object een wijziging van de administratie tot gevolg; het percentage gereedheid van het object speelt voor de BAG dan ook geen rol.

Actueel houden van de gegevens in de BAG en de WOZ administratie

We gaan nu in op verschillende methoden om de gegevens in de BAG en de WOZ administratie actueel te houden.

Actueel houden van de gegevens in de BAG administratie

Er mag sinds de komst van de Wabo behoorlijk wat vergunningsvrij ge- en verbouwd worden; dit wordt versterkt door de komst van de Wkb en de Omgevingswet. Deze gebeurtenissen hebben vaak betrekking op BAG objecten. Om met de BAG administratie niet te ver achterop te raken bij de werkelijkheid, zal er jaarlijks een inspanning verricht moeten worden om deze mutaties in beeld te krijgen.

Voor het actueel houden van de BAG administratie worden in de praktijk veel verschillende toepassingen en methoden gebruikt. Allereerst zijn er de standaard mutaties naar aanleiding van vergunningen. Daarnaast laten gemeenten vaak periodiek (bijvoorbeeld eens per jaar) nieuwe luchtfoto's (obliekfoto's) maken om deze te controleren op wijzigingen n.a.v. vergunningsvrij bouwen²³. Hierbij kan een mutatiedetectie uitgevoerd worden. Een aantal gedetecteerde verschillen zullen handmatig onderzocht moeten worden op BAG-relevantie.

²² Hiervoor bestaan in het huidige stelsel wel sanctiemogelijkheden. Handhaven is in dit stadium in de meeste gevallen echter disproportioneel. Idealiter heeft de gemeente tijdens (het toezicht op) de uitvoering al het vertrouwen gekregen dat het bouwwerk zonder problemen in gebruik genomen kan worden.

²³ Obliekfoto's zijn overigens niet alleen belangrijk voor de BAG, maar ook voor andere processen/ afdelingen. De foto's zorgen voor minder uitzoek- en veldwerk voor de WOZ, Vergunningen, Handhaving, etc.

Zogenaamde zelfmetende gemeenten kunnen vervolgens landmeters op pad sturen om de pandgeometrie in te meten. Niet zelf-metende gemeenten kunnen de mutaties via MMS aanmelden.

Naast de BAG-relevante wijzigingen is het van belang om de overige wijzigingen vast te leggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om objecten als niet-gefundeerde tuinhuisjes, carports en open werktuigenbergingen. Deze objecten zijn van belang voor de WOZ-administratie.

Actueel houden van de gegevens in de WOZ administratie

Gemeenten zijn verplicht om de gegevens in de WOZ-administratie actueel te houden. Hier ziet de Waarderingskamer op toe. Qua frequentie wordt verwacht dat iedere gemeente 1 keer per 5 jaar in ieder geval de objectkenmerken van haar woningbestand controleert. Anders gezegd moet jaarlijks 20% van het WOZ-bestand gecontroleerd worden op de (primaire en de secundaire) objectkenmerken. Het is van belang dat een gemeente inzicht kan geven in hoeveel en welke controles zijn uitgevoerd.

Hiervoor zijn in de praktijk diverse kosteneffectieve methoden beschikbaar. We noemen als voorbeelden:

- Gebruik maken van het inlichtingenformulier. Het inlichtingenformulier, dat bijvoorbeeld kort na de aankoop wordt gestuurd aan de koper van een object, heeft dan als doel duidelijkheid te verkrijgen over de zogenaamde 'koud factoren' (secundaire objectkenmerken).
- De afhandeling van een bezwaarschrift. Vaak zijn het de objectkenmerken die tot discussies leiden en dan gaat het regelmatig om de verouderde status van een object. De afhandeling van een bezwaarschrift gaat daarom vaak gepaard met de controle van de secundaire objectkenmerken.
- Het inrichten van (veld)controles niet enkel op het onderhavige object, maar tevens op de omliggende objecten (een zgn. "domino-effect" controle).

Uit de 20% controle kunnen terugmeldingen komen vanuit de WOZ naar de BAG; zie de volgende paragraaf. Deze terugmeldingen zijn een additionele manier om de gegevens in de BAG administratie actueel te houden.

Gegevensstromen van de WOZ naar de BAG (en vanuit de keten)

De gegevensstromen van de WOZ naar de BAG betreffen terugmeldingen. De nu volgende tabel bevat een overzicht van signalen (triggers) voor terugmeldingen van de WOZ naar de BAG.

Signalen 'triggers' (voor terugmeldingen)	
Terugmeldingen	Authentiek gegeven
Onjuist bouwjaar	ja, BAG
Onjuiste (gebruiks)oppervlakte	ja, BAG
Onjuist adres	ja, BAG
Gebruiksdoel verschillend	ja, BAG
Vooroverleg (Wabo)	n.v.t.
Illegale activiteiten	n.v.t.
Mutatiedetectie (kaartlagen)	n.v.t.
Verzoek belanghebbende (foutief gegeven)	n.v.t.
Overig	n.v.t.

De 'triggers' voor deze terugmeldingen kunnen op verschillende momenten in het WOZ proces optreden. De nu volgende tabel bevat een beschrijving van verschillende stappen van het WOZ proces. In elke stap kunnen terugmeldingen richting de BAG optreden.

Proces/'triggers' voor terugmeldingen (vanuit de WOZ)	Toelichting
Nameting gegevens inwinning	Door de BAG worden in eerste instantie de gegevens van een verblijfsobject ingemeten/ingewonnen conform NEN 2580. Deze gegevens komen via het uitwisselen van de BAG statussen terecht bij de WOZ. Indien nodig worden de gegevens nogmaals ingemeten, bijvoorbeeld voor de verdeling van de gebruiksoppervlakte naar deelobjecten. Dit kan een terugmelding tot gevolg hebben.
Voormelding	Betrokkenen kunnen digitaal de kenmerken van hun WOZ object(en) en de voorgenomen WOZ waarde inzien en hier interactief op reageren.
Inpandige opname	Naar aanleiding van een verzoek of anderzijds vindt een inpandige opname plaats en dit kan consequenties hebben voor de objectgegevens in breedste zin (met inbegrip van de eventueel geregistreerde BAG+ gegevens).
Inlichtingenformulier/ gebruikersmutaties	Afhankelijk van de aard en de wijziging kan als gevolg van een inlichtingenformulier tot terugmelding worden overgegaan.
Bezwaar/beroep belastingaanslag	Het gaat hier in de breedste zin om gegevens die dienen te worden aangepast; gedacht kan worden aan een nieuw onderdeel.
Vooroverleg/ vaststellings-overeenkomst	Door het aangaan van een vooroverleg of vaststellingsovereenkomst kunnen wezenlijke objectkenmerken anders blijken te zijn dan in bijvoorbeeld de BAG.
Geen adres beschikbaar voor opvoeren object	Zolang geen adres beschikbaar is kan geen WOZ object worden opgevoerd in de WOZ applicatie.
Gereedmelding (percentage voortgang object)	Mocht een object gebruiksgereed gemeld worden dan is dit van belang voor de BAG.
Controle objectkenmerken (primair en secundair)	Vanuit de controle van de objectkenmerken (20% regeling van de Waarderingskamer) dienen wellicht gegevens te worden aangepast. Mutatiedetectie kan hier een onderdeel van uit maken.
Permanente marktanalyse	Uit de permanente marktanalyse komen allerlei gegevens naar voren die wellicht afwijkend zijn van de BAG (of WOZ) administratie en die aanpassing behoeven. Deze analyse bestaat uit een beoordeling van de verkooptransacties van woningen, de beoordeling van verkoop en verhuurtransacties van niet-woningen op een aantal relevante aspecten en dient inzicht te geven in de diverse marktontwikkelingen.
Herwaardering	In de praktijk blijkt dat n.a.v. de controle van de nieuwe ronde taxaties (jaarlijks in het derde kwartaal) aspecten worden geconstateerd, als gevolg waarvan de objectkenmerken (bouwjaar, grootte, enz.) gecontroleerd moeten worden.

Koppeling van de BAG met de WOZ

Om aan te kunnen sluiten op de landelijke voorziening WOZ (LV WOZ) is een wettelijk vereiste dat de WOZ minimaal 95% van de objecten in de BAG administratie gekoppeld moeten hebben (en houden) aan de deelobjecten in de WOZ administratie. Er is sprake van een volledige koppeling wanneer met name wordt voldaan de volgende criteria:

1. Alle actieve verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen zijn gekoppeld aan één of meer WOZ-objecten.
2. Alle WOZ-objecten (uitzonderingen daargelaten) zijn gekoppeld aan een nummeraanduiding (conform de BAG).
3. Alle actieve BAG panden zonder verblijfsobject zijn aan één of meer WOZ-objecten gekoppeld.

Er kunnen tussen beide administraties conflicten optreden wat betreft het gebruik van een object:

- Het gebruiksdoel zoals geregistreerd in de BAG komt vanuit de oorspronkelijke vergunning.
- De hoofdsoortcode zoals geregistreerd in de WOZ is de actuele (feitelijke) situatie wat betreft het gebruik van een object.

Conflicten kunnen te maken hebben met een illegale situatie en daarmee tot eventuele handhaving.