

# Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Versie 1.0

Eindrapport

# Management samenvatting

De Eerste Kamer heeft begin mei 2019 ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Dit wetsvoorstel heeft tot doel de bouwkwaliteit te verbeteren. Omdat deze stelselherziening effect zal hebben op de bedrijfsvoering van gemeenten, heeft VNG aan VNG Realisatie gevraagd om een impactanalyse uit te voeren. Deze analyse is in de eerste helft van 2020 uitgevoerd. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie van VNG, VNG Realisatie, het ministerie van BZK en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

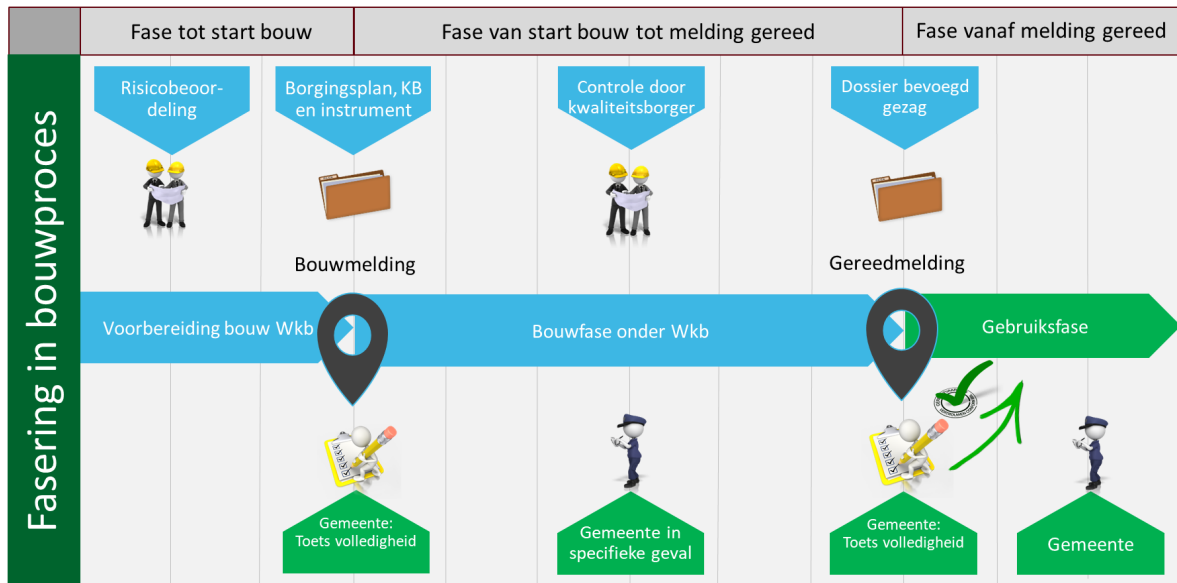
Er zijn als gevolg van de Wkb vier gevolgklassen bij bouwwerken te onderscheiden, waarbij de gevolgklasse toeneemt naarmate de gevolgen van een calamiteit (constructieve veiligheid en brandveiligheid) groter worden. Voor bouwwerken in 'gevolgklasse 0' komt de vergunningplicht voor de (technische) bouwactiviteit te vervallen. Voor bouwwerken vallend onder 'gevolgklasse 1' wordt de papieren toets met betrekking tot het Bouwbesluit 2012 op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk. Onder de Omgevingswet gaat het Bouwbesluit 2012 op in het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). Daarbij wordt de initiatiefnemer verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen, die tijdens de bouw op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het BBL toetst en verklaart dat naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Deze verklaring wordt tezamen met gegevens over het bouwwerk (tekeningen/berekeningen etc.) bij de gereedmelding overgelegd aan de gemeente. Indien er geen melding wordt gedaan of de melding onvolledig is dan geldt een verbod tot ingebruikname van het bouwwerk. De beoogde invoeringsdatum van de Wkb is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022.

De invoering van de Wkb is een stelselwijziging tegen de achtergrond van een andere stelselwijziging (Omgevingswet). In deze analyse is de impact van de Wkb beschouwd (gevolgklasse 0 en 1) en niet de impact van de Omgevingswet.

## **Complementaire rollen voor kwaliteitsborger en bevoegd gezag**

Het bouw- en woningtoezicht is een wettelijke taak: publiek toezicht is onmisbaar. De gemeente behoudt in het nieuwe stelsel een rol voor toezicht en handhaving. Het publiek toezicht en de controle door de kwaliteitsborger zijn in de opzet van het stelsel zoveel mogelijk complementair aan elkaar en niet overlappend. De controle op conformiteit met het BBL wordt gedaan door de kwaliteitsborger. In lijn met de bedoeling van het Wkb-stelsel is er ruimte voor complementair toezicht door de gemeente in specifieke situaties (bv. indien de veiligheid van omwonenden in het geding komt tijdens de bouw).

**Figuur S.1: Complementaire rollen in de fasen van het bouwproces**



Opgemerkt dient te worden, dat wanneer de gemeente het werk van de kwaliteitsborger structureel 'over gaat doen' dit tot dubbele kosten voor de maatschappij gaat leiden. In dat geval gaat het Wkb-stelsel niet goed werken. Met het oog op de voorspelbaarheid en legitimatie van het gemeentelijk handelen is het van belang dat de beleidsmatige keuzes die samenhangen met de Wkb door gemeenten impliciet of expliciet verwerkt worden in het handhavingsbeleidsplan van de gemeente.

### **Impact is afhankelijk van mogelijke scenario's**

De impact van het nieuwe Wkb-stelsel op de toezicht en handhaving bij gemeenten is sterk afhankelijk van het succes van de werking van het Wkb-stelsel. Uit de analyse is naar voren gekomen dat er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de situatie dat zaken mogelijk niet helemaal lopen zoals de wetgever dit heeft beoogd. Juist die gevallen hebben serieuze gevolgen voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Daarom is in de analyse een onderscheid gemaakt naar twee scenario's, zijnde:

- het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd.
- het suboptimale scenario, waarbij de praktijk niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd. In het suboptimale scenario wordt de gemeente in haar rol van bevoegd gezag geconfronteerd met een bepaalde situatie op grond waarvan zij kan of moet handelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat bouwwerken in gebruik worden genomen zonder correcte gereedmelding bouwwerk. Voor de helderheid, het gaat hier dus niet om een suboptimale uitvoering van werkzaamheden bij gemeenten.

### **Impact in optimale scenario is beperkt**

In het optimale scenario, waarbij een bouwwerk in gevolgklasse 1 wordt gebouwd conform het BBL, de kwaliteitsborger een verklaring afgeeft dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het BBL en alle meldingen tijdig en volledig worden ingediend bij het bevoegd gezag, heeft een gemeente beperkt extra werkzaamheden voor dat specifieke bouwwerk. De werkzaamheden betreffen dan het afhandelen van de meldingen (zijn de stukken compleet en

duidelijk in samenhang (risicogericht en met onderscheid in de mate van diepgang)). In specifieke gevallen kunnen informatie- en stopmomenten worden opgelegd.

### ***Impact in suboptimale scenario hangt mede af van benadering door gemeente***

In het suboptimale scenario is de impact voor de gemeente ook afhankelijk van de wijze waarop de gemeente haar rol als bevoegd gezag invult. In de analyse is een onderscheid gemaakt naar een *procesbenadering* en een *inhoudelijke benadering*.

- Bij de *procesbenadering* is de rol van de gemeente principieel gericht op de met de stelselwijziging beoogde verandering en verantwoordelijkheid van de private partijen. In die lijn handhaaft de gemeente krachtig bij en op het ontbreken c.q. onvolledig zijn van de initiële melding en de gereedmelding. Door deze formele opstelling dwingt het bevoegd gezag private partijen om zelf tot oplossingen te komen, met het vooruitzicht dat als eventuele overtredingen niet zijn verholpen ten tijde van de gereedmelding, het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en dat hierop strikt gehandhaafd zal worden ('slot op de deur'). Tussentijds handhavend optreden naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger ligt in deze lijn niet direct voor de hand (want dat is de eigen verantwoordelijkheid van de private partijen). Het grote voordeel van deze benadering is dat dit bijdraagt aan een goede werking van het Wkb-stelsel. De extra werkzaamheden voor de gemeente kunnen bij deze benadering beperkt blijven.
- Bij de *inhoudelijke benadering* is de rol van de gemeente minder gericht op het met het stelsel beoogde proces en meer situatief. Keerzijde is dat dit type betrokkenheid mogelijk complexer en meer tijdrovend kan zijn; het is dan immers van belang dat de gemeente inhoudelijk uitstekend op de hoogte is van de inhoud van het dossier en actief het BBL en de compliance hiermee interpreteert.

In essentie heeft de gemeente dus een keuze om te handhaven op het niet correct doorlopen van het proces of direct op de geschonden norm. Voor deze werkzaamheden is in de Wkb geen financiële dekking voorzien.

Beide benaderingen zijn in deze analyse naast elkaar gezet om de mogelijkheden en impact weer te geven. Het is niet zo dat één van beide benaderingen 'beter' is dan de andere benadering. Mengvormen zijn mogelijk.

### **Correcte verklaring van kwaliteitsborger is cruciaal voor uitvoerbaarheid door gemeenten**

Een cruciaal element voor de uitvoerbaarheid van het Wkb-stelsel door het bevoegd gezag is de verklaring van de kwaliteitsborger. *De verklaring van de kwaliteitsborger betreft juridisch gezien een verklaring zonder opmerkingen. Het bevoegd gezag heeft immers geen inhoudelijke technische toetsingstaak in deze en zal blijkens de systematiek van de Wkb alleen dienen te controleren of het door de vergunninghouder overgelegde dossier compleet is...*

Tijdens de analyse zijn signalen (vanuit de private sector) naar voren gekomen, dat er ook ruimte zou moeten zijn voor andersoortige verklaringen van de kwaliteitsborger. Andersoortige verklaringen van de kwaliteitsborger, waarbij er enige onduidelijkheid blijft over de vraag of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, of voorbehouden in de verklaring, leiden tot serieuze uitvoeringsproblemen van de Wkb voor gemeenten. Belangrijk is dat er wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat het een (positieve) verklaring betreft, zonder opmerkingen.

## Er moet nog een oplossing komen voor een omissie in het Wkb-stelsel

In het verlengde van het bovenstaande constateren wij een omissie in het Wkb-stelsel. De situatie kan voorkomen dat een bouwwerk, in de ogen van de kwaliteitsborger, niet voldoet aan het BBL bij gereedmelding waardoor er (blijvend) geen verklaring door de kwaliteitsborger mag/kan worden afgegeven. In dat geval is er een wettelijke verbodsbepaling dat het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Betekent dit dan dat het gebouw voor altijd leeg blijft staan? Of wordt het bouwwerk dan - in strijd met de wet - toch in gebruik genomen? In het laatste geval kan de gemeente gaan handhaven (beginselplicht tot handhaving).

Handhaving op grond van procedurele gronden (de melding is niet compleet) is (na verwerping van de melding gedurende de 10 dagen termijn) mogelijk, maar neemt de oorzaak van het blijvend niet kunnen afgeven van de verklaring niet weg. Het bouwwerk mag na een dergelijke handhavingsactie nog steeds niet in gebruik worden genomen. Bij een inhoudelijk handhavingstraject wordt naar verwachting tegen de nodige complexiteit aangelopen. Er is namelijk een gewichtige reden waarom de verklaring niet afgegeven kan worden die kennelijk niet door de private partijen kan worden weggenomen.

Er kan maatschappelijke en bestuurlijke druk gaan ontstaan om wel of juist niet te gaan handhaven (gedogen). In deze situatie zit de gemeente in een lastig pakket waarin zowel handhavend optreden als niet handhavend optreden complexiteit en werk meebrengt. Als de gemeente een inhoudelijke afweging moet maken om al dan niet te gaan handhaven, dan is het van belang dat een gemeente alle relevante informatie heeft en dat dit besluit inhoudelijke en juridisch zeer zorgvuldig is onderbouwd. Bij een (onbekend) deel van de handhavingzaken kan dit ook gaan leiden tot een rechtszaak als een initiatiefnemer het niet eens is met de handhaving. De tijdsbesteding voor dergelijke dossiers loopt als snel in de richting van één of twee werkweken per dossier. Als 10 procent van alle bouwwerken zonder correcte gereedmelding bouwwerk worden opgeleverd en in gebruik genomen, dan leidt dat tot extra kosten van € 2,9 miljoen tot € 6,2 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen. Bij 20 procent zijn de extra kosten tussen € 5,8 miljoen en € 12,4 miljoen per jaar, bij 30 procent zijn de extra kosten tussen de € 8,7 miljoen en € 18,6 miljoen per jaar, et cetera. Er is op dit moment niet bekend wat dit percentage gaat worden. Bovenstaande cijfers geven wel aan dat het van groot belang is dat er een passende oplossing komt om te voorkomen dat er bouwwerken worden opgeleverd zonder correcte gereedmelding bouwwerk.

Hierboven is het ontbreken van de verklaring als reden van het onvolledig zijn van de melding beschreven. Het onvolledig aanleveren van de overige dossiergegevens (as built dossier) is eveneens aanleiding om te constateren dat er sprake is van een onvolledige melding, waardoor het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Anders dan bij de verklaring zal in de discussie of het dossier bevoegd gezag compleet is, minder zwart-wit zijn, wat mogelijk leidt tot 'niet geaccepteerde' meldingen en daaruit vloeiend bezwaar en beroep. Onduidelijk is of er andere gronden zijn voor een gemeente om de dossiergegevens af te dwingen, anders dan de melding te weigeren. Hier geldt ook de vraag of een bestuursrechter het proportioneel acht dat ingebruikname wordt tegengegaan omdat een tekening ontbreekt, niet correct is of niet gedetailleerd genoeg.

## **Onduidelijkheden in het stelsel moeten nog worden uitgewerkt**

Er spelen nog verschillende juridische vragen omtrent de Wkb. Zo is het bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk of door tijdsverloop van de 10 dagen termijn na het doen van een onvolledige gereedmelding de handhavingsbevoegdheid op het ingebruikname verbod na die datum komt te vervallen (en dus de noodzaak voor initiatiefnemer tot het overleggen van de verklaring en het dossier bevoegd gezag door initiatiefnemer). Ook is onduidelijk wie eigenstandig de kwaliteitsborger opdracht kan geven (initiatiefnemer of feitelijk bouwer / architect) en wie de bouwmelding en gereedmelding in (kunnen) dienen (initiatiefnemer of feitelijk bouwer). Een juridische grondslag voor het opleggen van informatie- en stopmomenten ontbreekt in specifieke wetgeving. Gemeenten geven aan hier behoefte aan te hebben en dat opname hiervan uit het bestuursakkoord zou vloeien (al stelt het ministerie van BZK dat deze bevoegdheid al in generieke wetgeving is verankerd).

## **Proefprojecten zijn belangrijk voor vertrouwen en om ervaring op te doen**

Voor een goede werking van het stelsel is het van belang dat er bij gemeenten vertrouwen gaat ontstaan in het stelsel en dat zij representatieve ervaring op kunnen doen met de proefprojecten. Van de respondenten op de enquête geeft 85 procent aan dat er in hun gemeente nog geen proefprojecten zijn gestart, terwijl 59 procent aangeeft dat de gemeente wil deelnemen aan één of meerdere proefprojecten. Volgens 11 procent van de respondenten wil hun gemeente niet deelnemen aan de proefprojecten; redenen hiervoor hangen vooral samen met capaciteitsproblemen.

Op dit moment zijn er nog op (te) beperkte schaal proefprojecten opgestart en afgerond, waardoor deze belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle werking van het stelsel nog niet is ingevuld. Eén van de belangrijke redenen waarom proefprojecten nog te weinig van de grond komen hangt samen met de financiering van de proefprojecten. Gemeenten hebben beperkt of helemaal niet de financiële middelen om proefprojecten in de vorm van een korting op de leges te financieren, waardoor het voor private partijen ook minder interessant is om mee te doen aan deze proefprojecten. Om zo veel mogelijk lering te trekken uit de proefprojecten is het zaak dat deze worden uitgevoerd in context van de Wkb.

Als gemeenten geen ervaring op (kunnen) doen met de proefprojecten, dan kan dit ertoe leiden dat gemeenten de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet in het geheel geen besparingen gaan realiseren in toezicht en handhaving. Immers de ervaring wordt dan pas opgedaan na inwerkingtreding van de Wkb.

## **Financiële consequenties kunnen aanzienlijk zijn**

De financiering van de bouw- en woningtoezichtstaken en het vraagstuk van het heffen van leges is een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten. Door het nieuwe Wkb-stelsel komen werkzaamheden die direct samenhangen met de vergunningverlening voor bouwwerken in gevolgklasse 0 en 1 te vervallen. Gemeenten brengen voor deze werkzaamheden in de huidige situatie leges in rekening ter dekking van de te maken kosten voor de betreffende werkzaamheden (leges bij de vergunningaanvraag). Door het wegvallen van werkzaamheden vervalt ook de basis voor het in rekening brengen van de leges. Bij leges geldt de eis dat de opbrengsten uit de leges de totale (uitvoerings)kosten niet mogen overstijgen. Puur vanuit de financiën beschouwd hoeft een individuele gemeente er niet op vooruit of achteruit te gaan door het wegvallen van de kosten van

de werkzaamheden die samenhangen met de behandeling van de vergunningaanvraag en het wegvallen van de legesopbrengsten. De daadwerkelijke daling van de uitvoeringskosten en de leges moet iedere gemeente zelf bepalen, waarbij de impactanalyse van de Vereniging BWT Nederland bruikbaar is.

Daarbij moet er overigens wel rekening mee worden gehouden dat de daling van de legesinkomsten lager uit kan vallen dan op het eerste gezicht te verwachten, omdat een tijdsbesparing door het wegvallen van werkzaamheden niet automatisch tot een even grote daling van de kosten van de werkzaamheden hoeft te leiden (onder meer vanwege frictiekosten).

In het verleden zijn verschillende berekeningen gemaakt van de uitvoeringskosten van de Wkb, maar in al deze berekeningen is uitgegaan van het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd. In de voorliggende rapportage is ook gekeken naar de uitvoeringskosten in het suboptimale scenario.

In het suboptimale scenario komen de structurele kosten na inwerkingtreding van de Wkb in ieder geval uit op een bedrag tussen de € 1,6 miljoen tot € 2,8 miljoen per jaar voor alle gemeenten. Dit betreft de kosten die op dit moment met enige zekerheid geraamd kunnen worden. Er is bijvoorbeeld nog geen duidelijkheid over de mate waarin risicogestuurd toezicht nodig is en hoe vaak gemeenten moeten handelen bij geen of onvolledige meldingen. In dat bedrag zijn ook niet meegenomen de kosten voor handhaving op het moment dat een bouwwerk in gebruik wordt genomen zonder dat hiervoor een correcte gereedmelding bouwwerk is ingediend (zie hiervoor de eerder in deze samenvatting genoemde bedragen van de kosten van de omissie in het Wkb-stelsel).

### **Overige effecten voor gemeenten**

Los van de hierboven beschreven financiële effecten zijn er ook nog verschillende andere relevante effecten te onderscheiden door het nieuwe Wkb-stelsel. De afname van de capaciteit betekent dat er ook kosten voor afvloeiing en herplaatsing van medewerkers moeten worden gemaakt. Deels wordt dit opgelost door minder externe mensen in te huren.

Daarbij is er ook een verschuiving te zien van het type werkzaamheden. Bij vergunningverlening en toezicht tijdens de bouw hebben werkzaamheden een 'regulier' karakter, werkzaamheden zijn goed in te plannen in de tijd. In de nieuwe rol van de gemeente in het Wkb-stelsel moet de gemeente in het bijzonder handelen op het moment dat er een signaal binnenkomt dat er niet in lijn met het BBL wordt of is gebouwd. De gemeente moet dan ad hoc optreden. Het is minder goed mogelijk om formatie te ramen om ad hoc werkzaamheden uit te voeren en dit betekent in de praktijk dat rekening moet worden gehouden met 'reservecapaciteit'. Dit probleem kan ook worden opgelost met externe inhuur als flexibele schil, in dat geval leidt dit echter tot extra kosten omdat externe inhuur hogere tarieven kent dan de eigen medewerkers.

In aanvulling hierop is het risico aanwezig in kleinere gemeenten en/of gemeenten met relatief veel bouwwerken in gevolgklasse 1 dat er niet meer voldoende werk is voor de specialist die zich bezig houdt met toezicht en handhaving op de bouwtechnische kwaliteit in lijn met het BBL. Als deze specialist niet meer werkzaam is binnen de gemeente, dan is het de vraag wie de ad hoc toezicht en handhaving binnen de gemeente op moet gaan pakken. Of dat een uitvoering door een behandeldienst (omgevingsdienst) opportuun wordt.

In het verlengde van het bovenstaande is door gemeenten ook aangegeven dat er op dit moment veel specifieke gemeentelijke kennis aanwezig is over bijvoorbeeld de bodemgesteldheid, die kan verdwijnen op het moment dat formatie wegvalt bij de gemeente. Het is nog de vraag hoe deze kennis te borgen is en beschikbaar komt voor de kwaliteitsborger.

## **Aanbevelingen**

In het licht van het bovenstaande zijn in de impactanalyse diverse gewenste vervolgacties (aanbevelingen) geformuleerd. Voor een overzicht van deze aanbevelingen verwijzen wij naar paragraaf 6.2 van deze analyse. De aanbevelingen zijn gecategoriseerd aan de hand van vijf thema's:

- Nadere uitwerking Wkb-stelsel;
- Toelichting werking Wkb-stelsel;
- ICT-aanpassingen / DSO-LV;
- Proefprojecten;
- Overig.

In de impactanalyse is eveneens een stappenplan gepresenteerd, dat gemeenten ter inspiratie kunnen gebruiken voor een succesvolle implementatie van de Wkb.

Auteurs: Nico Status Muller & Frank van Zutphen

m.m.v. Paul Jansen

© VNG Realisatie, Den Haag, juli 2020



# Inhoudsopgave

Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen .....	1
Management samenvatting .....	2
Inhoudsopgave .....	9
1. Inleiding.....	10
1.1. Aanleiding.....	10
1.2. Vraagstelling.....	11
1.3. Aanpak & methodologie .....	12
1.4. Leeswijzer .....	15
2. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen .....	16
2.1. Toekomstige situatie na de inwerkingtreding van de Wkb.....	17
2.2. Huidige en toekomstige situatie per procesfase .....	27
3. Architectuur en ICT .....	38
3.1. Digitaal Stelsel Omgevingswet.....	38
3.2. Fase tot start bouw.....	42
3.3. Fase van start bouw tot melding gereed.....	45
3.4. Fase vanaf melding gereed.....	47
3.5. Conclusies en aanbevelingen architectuur en ICT .....	49
4. Impact Wet kwaliteitsborging voor het bouwen .....	52
4.1. Beheerfase .....	53
4.2. Implementatiefase .....	71
5. Financiële consequenties .....	77
5.1. Wegvallen werkzaamheden bij gemeenten .....	77
5.2. Wegvallen leges bij gemeenten .....	80
5.3. Nieuwe taken bij gemeenten.....	81
6. Conclusies en aanbevelingen.....	97
6.1. Conclusies.....	97
6.2. Aanbevelingen .....	106
Bijlage A: Gesprekspartners .....	110
Bijlage B: Gebruikte bronnen.....	111
Bijlage C: Huidige situatie onder de Wabo en Omgevingswet (zonder Wkb) .....	114
C.1. Huidige situatie onder de Wabo .....	114
C.2 Toekomstige situatie onder de Omgevingswet zonder Wkb .....	116

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

De Eerste Kamer heeft begin mei 2019 ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).<sup>1</sup> Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen heeft tot doel de bouwkwaliteit te verbeteren. Er zijn als gevolg van de Wkb vier gevolgklassen bij bouwwerken te onderscheiden, waarbij de gevolgklasse toeneemt naarmate de gevolgen van een calamiteit (constructieve veiligheid en brandveiligheid) groter worden. Voor bouwwerken in 'gevolgklasse 0' komt de vergunningplicht voor de bouwactiviteit te vervallen. Voor bouwwerken vallend onder 'gevolgklasse 1' wordt de papieren toets met betrekking tot het Bouwbesluit 2012 op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk.<sup>2</sup> Onder de Omgevingswet gaat het Bouwbesluit 2012 op in het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). In deze analyse wordt daarom verder de term BBL gehanteerd. Daarbij wordt de initiatiefnemer<sup>3</sup> verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen, die tijdens de bouw op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het BBL toetst en verklaart dat naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De beoogde invoeringsdatum van de Wkb is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2022).<sup>4</sup>

Ondanks deze wijzigingen blijft de rol van het bevoegd gezag zeer belangrijk. Publiek toezicht door gemeenten is en blijft ook in het nieuwe stelsel onmisbaar. Wel verandert de werkwijze bij de vergunningverlening en de handhaving. Over deze nieuwe werkwijze, waaronder de rol die het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger binnen het nieuwe stelsel spelen zijn in het *'Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen'*<sup>5</sup> afspraken gemaakt tussen de minister van BZK en de VNG. In aanloop naar de inwerkingtreding voeren gemeenten, samen met VNG, proefprojecten uit. Het gaat daarbij om proefprojecten in een beperkte categorie bouwwerken. Deze proefprojecten leveren voor gevolgklasse 1 bouwwerken inzichten op over de uitvoerbaarheid van de Wkb.

Gedurende het wetgevingstraject zijn er diverse analyses en onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoeringsconsequenties van de Wkb. Reden voor het uitvoeren van deze analyse is dat - in tegenstelling tot eerder uitgevoerde onderzoeken en analyses - dit onderzoek de Wkb plaatst binnen de context van de Omgevingswet in plaats van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De integratie van Wkb en Omgevingswet roept de nodige vragen op ten aanzien van uitvoeringsgevolgen, waardoor er behoefte is gebleken aan een impactanalyse vanuit

---

<sup>1</sup> [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453\\_wet\\_kwaliteitsborging\\_voor](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453_wet_kwaliteitsborging_voor).

<sup>2</sup> Voor gevolgklasse 2 en 3 blijft de vergunningsplicht (vooralsnog) bestaan.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 2.1.1 over de visie dat ook een ander dan de initiatiefnemer de kwaliteitsborger kan inhuren.

<sup>4</sup> Begin april 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de beoogde datum van 1 januari 2021 niet haalbaar is en dat na overleg met de bestuurlijke partners een nieuwe datum voor inwerkingtreding volgt (1 januari 2022). Zie Kamerstukken II (2019-2020), 33118, nr. 139.

<sup>5</sup> Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2019/01/17/bestuursakkoord-implementatie-en-invoering-wetsvoorstel-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/Bestuursakkoord+Kwaliteitsborging+voor+het+bouwen.pdf>.

VNG Realisatie. In dit rapport zijn de resultaten opgenomen van de impactanalyse die VNG Realisatie in de eerste helft van 2020 heeft uitgevoerd naar de Wkb.

## 1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de nieuwe regeling op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de nieuwe regeling bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de Wkb?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Wat zijn de ingeschatte kosten en baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de Wkb door gemeenten?
- Wat zijn de verwachte effecten van Wkb voor gemeenten?
- Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Daarbij was er in deze analyse - binnen het kader van de onderzoeksvragen - specifieke aandacht voor verdieping op de volgende onderwerpen:

- De vraagstukken rond het heffen van leges/belastingen en de financiering van bouw- en woningtoezichttaken;
- De inhoud van het dossier bevoegd gezag;
- De invloed op de handhavingcapaciteit (o.a. opleiding en scholing van medewerkers vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH));
- De mate waarin de ICT bij de Rijksoverheid en het bevoegd gezag op orde is, waarbij ook de raakvlakken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet in kaart worden gebracht. Daarbij wordt gevraagd in kaart te brengen wat het verschil is tussen de beoogde en huidige situatie.

Primair richt de analyse zich op de 'gemeentelijke organisatie'. Bij de analyse is ook input vanuit omgevingsdiensten en een veiligheidsregio betrokken. Omgevingsdiensten voeren als 'behandeldiensten' werkzaamheden uit voor het bevoegd gezag en krijgen daarmee ook met de Wkb te maken. In het rapport wordt in zowel hoofdstuk 2 als hoofdstuk 4 in een aparte paragraaf ingegaan op de uit de analyse naar voren gekomen aandachtspunten voor de behandeldiensten, waaronder veiligheidsregio's.

In deze analyse is uitgegaan van de publiek beschikbare informatie met de ijkdatum van 28 april 2020 (tenzij anders vermeld). Opgemerkt wordt dat zaken nog in beweging zijn.<sup>6</sup> Zo is nog niet alle

---

<sup>6</sup> Het is dan ook van belang om bij toekomstige veranderingen rekening te blijven houden met de uitvoerbaarheid en de impact van toekomstige veranderingen op de gemeentelijke organisatie.

regelgeving, die samenhangt met de Wkb, onder meer vanwege de integratie in de Omgevingswet, volledig uitgekristalliseerd en bekend.

Er zijn als gevolg van de Wkb vier gevolgklassen bij bouwwerken te onderscheiden, waarbij de gevolgklasse toeneemt naarmate de gevolgen van een calamiteit (constructieve veiligheid en brandveiligheid) groter worden. Vooralsnog blijft de vergunningplicht voor de (technische) bouwactiviteit voor gevolgklasse 2 en 3 in stand. In de voorliggende analyse is daarom alleen gekeken naar de impact met betrekking tot gevolgklasse 0 (Omgevingswet - vergunningvrije bouwactiviteit) en gevolgklasse 1 (Wkb).<sup>7</sup>

**Gewenste vervolgactie:** Maak, indien de plannen om bouwwerken met gevolgklasse 2 en 3 onder de werking van de Wkb te brengen concreter worden, eerst een nieuwe impactanalyse om een goed beeld te krijgen van de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten.

## 1.3. Aanpak & methodologie

### 1.3.1. Plan van aanpak

Het plan van aanpak bestond uit drie fasen: de inventarisatiefase, de analysefase en de rapportagefase. Tijdens de inventarisatiefase is het plan van aanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de gemeenten en andere gesprekspartners gemaakt.

In de analysefase zijn interviews gehouden met direct betrokkenen van de afdelingen bouw- en woningtoezicht van negen gemeenten. Naast negen interviews met gemeenten zijn er interviews gehouden met vijf ketenpartners (omgevingsdiensten en veiligheidsregio's). Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en of zij wel of geen ervaring hadden met pilots en/of proefprojecten. In de volgende tabel zijn de kenmerken van de geïnterviewde gemeenten weergegeven en vergeleken met heel Nederland.

---

<sup>7</sup> Er zijn verschillende visies of het aanwijzen van Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken (gevolgklasse 0) onder de Omgevingswet of onder de Wkb resulteert. Dit is relevant voor de scope van deze analyse. Vanwege het feit dat in de Wkb (Artikel II) en in de memorie van toelichting van de Wkb (hoofdstuk 7) een grondslag voor deze Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken is opgenomen, hebben wij dit meegenomen in deze analyse.

**Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken gemeenten**

Kenmerken	Antwoord	Interviews (n = 9) <sup>a)</sup>	Enquête (n=39) <sup>b)</sup>	Nederland (n = 355)
Gemeentegrootte (aantal inwoners)	>100.000	44%	15%	9%
	50.000-100.000	11%	26%	15%
	< 50.000	44%	59%	76%

- a) Er is bij de interviews een oververtegenwoordiging van de grote gemeenten (44% in de steekproef tegenover 9% voor heel Nederland). Daar is rekening mee gehouden voor een juiste interpretatie van de input uit de interviews. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle geïnterviewde gemeenten en de gesprekspartners bij die gemeenten.
- b) De respons op de digitale enquête was gelijk aan 46, maar daarin zaten ook omgevingsdiensten. Ook hebben niet alle respondenten aangegeven bij welke gemeenten zij werkzaam waren. Bij de digitale enquête is er een ondervertegenwoordiging vanuit de kleine gemeenten en een oververtegenwoordiging bij de middelgrote gemeenten.

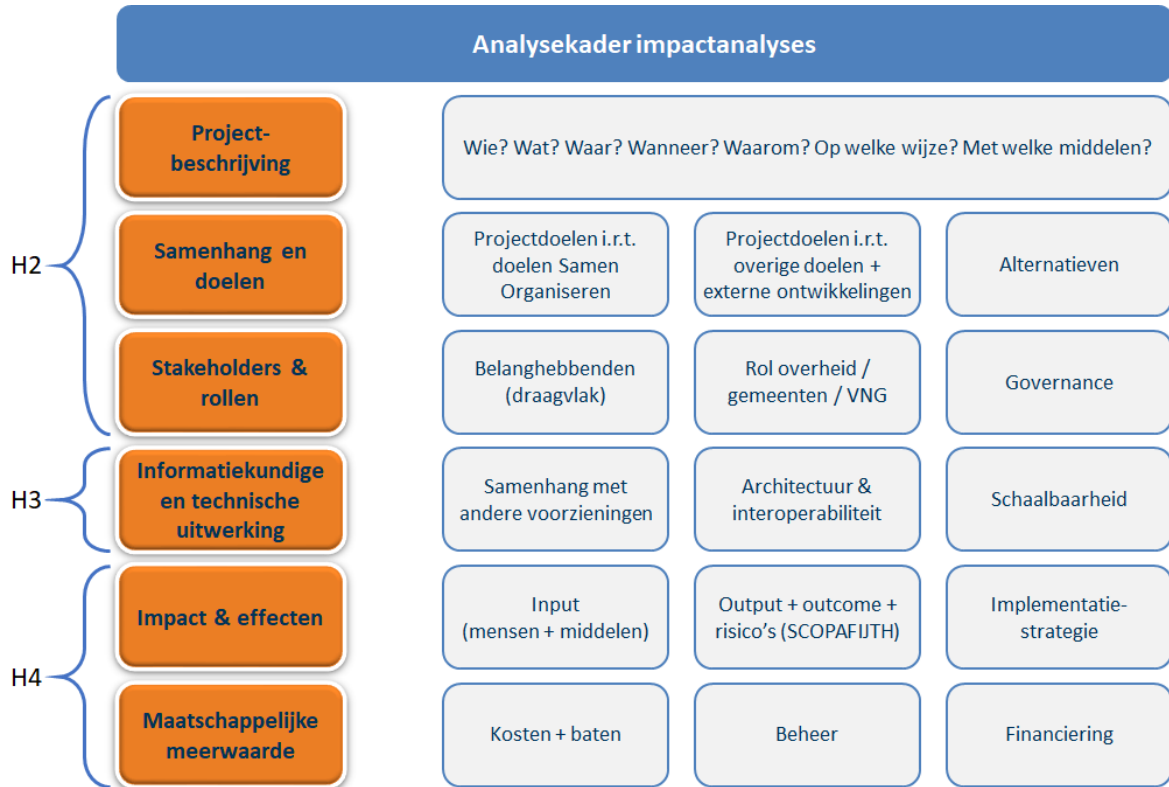
In mei en juni is ook een digitale enquête uitgezet onder de gemeenten om een beter beeld te krijgen over de voortgang van de implementatie bij gemeenten. Tot slot is in de analysefase gebruik gemaakt van eerdere uitgevoerde analyses over de impact en de implementatie van de Wkb (zie bijlage B voor een overzicht van de gebruikte bronnen).

In de rapportagefase zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewden waren uitgenodigd. Een conceptversie van het rapport is ook voorgelegd aan onze gesprekspartners voor review. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

### 1.3.2. Methodologie

Voor deze analyse is het analysekader van VNG Realisatie gebruikt. Het gebruik van dit kader zorgt ervoor dat alle relevante elementen bij de implementatie van de Wkb worden meegenomen. Op deze manier wordt voorkomen dat bepaalde onderdelen worden 'vergeten'. Het analysekader is in de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1.1: Analyse kader



Het eerste element van het analysekader is de **projectbeschrijving**. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de regelgeving en het belang van de regelgeving. Het tweede element gaat over de **samenhang en doelen**. Hoe past de regelgeving binnen Samen Organiseren<sup>8</sup>, binnen andere beleidsdoelen en externe ontwikkelingen? Het derde element betreft de analyse van de **stakeholders & rollen**. Welke rollen liggen voor de hand bij het oplossen van de problemen / benutten van kansen? Deze eerste drie elementen worden beschreven in hoofdstuk 2. Het vierde element is de **informatiekundige en technische uitwerking** van de oplossing: hoe past de ICT-oplossing in het bestaande landschap (bouwstenen, koppelvlakken, gemeentelijke ICT)? Dit onderwerp is opgenomen in hoofdstuk 3 'architectuur en ICT'. De **impact & effecten** zijn het vierde element van de analyse. Welke input is nodig, tot welke output en outcome leidt dit en welke risico's zijn te onderkennen? Hierbij wordt gekeken naar de SCOPAFIJTH thema's en naar de gevolgen binnen en buiten de gemeente. Het laatste element om naar te kijken is de **maatschappelijke meerwaarde**. Wat zijn de kosten en baten van het project? Deze laatste twee elementen zijn beschreven in hoofdstuk 4 'Impact Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' en in hoofdstuk 5 'Financiële consequenties'.

<sup>8</sup> Samen Organiseren is vanuit gemeenten opgezet om een efficiënte en kwalitatieve dienstverlening te realiseren door beleid en uitvoering dicht bij elkaar te brengen. Dit heeft een vaste vorm gekregen via de beweging Samen Organiseren van de VNG en de Taskforce Samen Organiseren. Zie ook: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>.

## 1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. In hoofdstuk 3 is een uitwerking gemaakt van de architectuur en de ICT. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de Wkb op de gemeenten, waarbij in hoofdstuk 5 in het bijzonder is gekeken naar de financiële consequenties. In hoofdstuk 6 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

In dit rapport is ervan uitgegaan, dat de lezer enige achtergrondkennis heeft van de huidige situatie, de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Meer achtergrondinformatie hierover is te vinden in bijlage C of bijvoorbeeld op de website <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>.

Dit rapport is enerzijds geschreven voor gemeenten en aan hen gelieerde organisatie, zoals omgevingsdiensten en veiligheidsregio's en anderzijds voor beleidsbepalers bij onder meer het ministerie van BZK en VNG.

## 2. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Dit hoofdstuk biedt de lezer inzicht in de veranderingen die de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) met zich brengt voor het bevoegd gezag en waar aan de orde behandeldiensten. Voor een korte schets van de huidige situatie onder de Wabo, de Omgevingswet (in algemene zin) en de situatie onder de Omgevingswet zonder de Wkb wordt verwezen naar bijlage C.

Aandachtspunt is dat de Wkb c.a. in eerste instantie is geschreven met het oog om op te gaan in de Wabo, de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. De minister streeft naar inwerkingtreding van de Wkb gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.<sup>9</sup> In dit licht dient de Wkb gelezen te worden tegen de achtergrond van de Omgevingswet en dient hier (met in begrip van alle lagere regelgeving) in geïntegreerd te worden. Dit proces is momenteel nog gaande. De AMvB waarmee de Wkb wordt geïntegreerd binnen het stelsel van de Omgevingswet (Besluit kwaliteitsborging) is nog niet vastgesteld. Derhalve is er nog enige onduidelijkheid over het eindbeeld. Het betreft hier een stelselwijziging (Wkb) tegen de achtergrond van een andere stelselwijziging (Omgevingswet). Door ook een situatie van Omgevingswet zonder Wkb in onze analyse mee te nemen (zie bijlage C), zorgen wij er voor dat impact van Omgevingswet en van Wkb zo veel als mogelijk los van elkaar kunnen worden gezien.

Na een beschrijving van de Wkb in paragraaf 2.1 worden in paragraaf 2.2 aan de hand van drie fasen in het bouwproces<sup>10</sup> meer in detail de verschillen tussen de huidige situatie, de situatie onder de Omgevingswet (zonder Wkb) en de situatie onder de Omgevingswet met Wkb toegelicht, waarbij op het laatste de nadruk zal liggen.

In dit hoofdstuk wordt aansluiting gezocht met reeds uitgevoerde onderzoeken en parlementaire stukken. In het bijzonder het onderzoek van Lubach<sup>11</sup>, waarin de bestuursrechtelijke consequenties voor bevoegde gezagen in kaart zijn gebracht.

Dit hoofdstuk is overwegend descriptief van aard. Dit betekent dat in dit hoofdstuk bevindingen en input vanuit eerdere onderzoeken, wetteksten en interviews met elkaar in verband worden gebracht, zonder hier al direct consequenties voor de bedrijfsvoering van gemeenten aan te verbinden. Dit laatste is gedaan in hoofdstuk 4.

---

<sup>9</sup> Zie Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*.

<sup>10</sup> Overeenkomend met de driedeling zoals gemaakt in Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*.

<sup>11</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*.



## 2.1. Toekomstige situatie na de inwerkingtreding van de Wkb

### 2.1.1. Beschrijving Wkb

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar<sup>12</sup>, wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt toekomstige situatie na inwerkingtreding van de Wkb.

#### Wie

Er zijn verschillende rollen in het stelsel. Nieuw is de rol van de kwaliteitsborger. Andere rollen gaan veranderen. De volgende rollen zijn te onderscheiden:

- **Initiatiefnemer** (bouwconsument, opdrachtgever, voorheen vergunninghouder): Deze persoon of entiteit neemt het initiatief, c.q. heeft het incentive om een bouwwerk te (ver)bouwen en dient verplicht een kwaliteitsborger in te schakelen (uitgaande van gevolgklasse 1).<sup>13</sup>
- **Aannemer**: Deze persoon of entiteit is de feitelijke bouwer, die in opdracht van initiatiefnemer bouwwerkzaamheden uitvoert (de normadressaat als bedoeld in afdeling 7.1 BBL).
- **(Architect, ingenieurbureau)**: Adviseur van de initiatiefnemer of aannemer.<sup>14</sup>
- **Kwaliteitsborger**: De kwaliteitsborger wordt ingeschakeld door of namens initiatiefnemer en dient, conform een daartoe aangewezen instrument, te borgen dat er conform het BBL wordt gebouwd. De kwaliteitsborger is ofwel een natuurlijk persoon of een rechtspersoon.
- **Toelatingsorganisatie** (toezichthouder stelsel): Entiteit belast met de toelating van instrumenten, toezicht op de werking van het stelsel en sanctionering van instrumenten.
- **Instrumentaanbieder**: natuurlijk persoon of rechtspersoon, die een aanvraag tot toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen indient bij de toelatingsorganisatie;
- **Bevoegd gezag** (gemeente, college van burgemeester en wethouders, bouw- en woningtoezicht (vergunningverlening), VTH (toezicht/handhaving), of in bijzondere gevallen de provincie (GS) of het de Rijksoverheid.<sup>15</sup> Het bestuursorgaan dat belast is met de ontvangst van de melding en het houden van toezicht en het inzetten van handhavinginstrumenten ten aanzien van de naleving van onder andere het BBL.
- **Omgevingsdienst** (behandeldienst): Organisatie die namens het bevoegd gezag wettelijke taken uitvoeren op het gebied van onder andere milieuregelgeving en die - indien het bevoegd gezag hier samen met de omgevingsdienst voor kiest - namens het bevoegd gezag ook bouwtaken in mandaat afhandelt.
- **Veiligheidsregio**: Adviseur van het bevoegd gezag voor met name brandveiligheidsvraagstukken (voor wat betreft de bouwtaken).
- **Minister van BZK**: Stelselverantwoordelijke.

---

<sup>12</sup> De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

<sup>13</sup> Een kwaliteitsborger mag ook feitelijk door anderen worden ingeschakeld. In dat geval is er sprake zijn gedelegeerd/gemandateerd opdrachtgeverschap. Later in deze paragraaf is een nadere beschouwing gemaakt van de vraag wie de kwaliteitsborger mag inhuren.

<sup>14</sup> De architect en ingenieurbureau hebben geen formele rol in het stelsel qua publieksrechtelijke aspecten, maar wel een praktische rol. Daarom is deze tussen haakjes opgenomen.

<sup>15</sup> In deze analyse is alleen gekeken naar de gemeente (college) als bevoegd gezag.

### **Wie verstrekt de opdracht aan de kwaliteitsborger en doet de melding?**

In deze analyse is naar voren gebracht dat ook andere partijen dan de initiatiefnemer de opdracht aan de kwaliteitsborger kunnen verstrekken. We hebben het hier niet over het opdracht verstrekken namens de initiatiefnemer, maar op eigen titel. Denk hierbij aan opdrachtverstrekking door aannemer of architect, niet in de hoedanigheid van initiatiefnemer.<sup>16</sup>

In deze analyse is uitgegaan dat de opdrachtverstrekking en de bouw- en gereedmelding door (of namens) initiatiefnemer dient plaats te vinden. Wij baseren ons daarbij op de passage uit de memorie van toelichting:

‘... In het voorgestelde stelsel beoordeelt de vergunningaanvrager (*initiatiefnemer, red.*) onder welke gevolgklasse zijn bouwwerk valt. Vervolgens kiest hij een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat is toegelaten voor die gevolgklasse. Ook kiest hij een kwaliteitsborger die van de instrumentaanbieder toestemming heeft gekregen het instrument toe te passen. De verwachting is dat de vergunningaanvrager de keuze ten aanzien van het instrument in goed overleg doet met de beoogde aannemer, voor zover hij dat niet zelf is, en de beoogde kwaliteitsborger...’<sup>17</sup>

Ook in het bestuursakkoord wordt uitgegaan dat de opdracht door de initiatiefnemer (*in het bestuursakkoord nog vergunningaanvrager, red.*) wordt verstrekt.<sup>18</sup>

Indien blijkt dat de kwaliteitsborger een andere opdrachtgever kan hebben dan initiatiefnemer, dan heeft dit mogelijk consequenties voor de interactiepatronen die hiermee samenhangen (indienen van meldingen), gegevensdeling en contacten met de gemeente (op eigen titel, niet gemachtigd door opdrachtgever). In deze analyse zijn wij - vanwege de uitleg in de memorie van toelichting - hier niet vanuit gegaan.<sup>19</sup> Dit sluit aan bij de visie van veel geïnterviewden dat de initiatiefnemer de kwaliteitsborger opdracht geeft.

**Gewenste vervolgactie:** Verschaf duidelijkheid over welke partijen de kwaliteitsborger eigenstandig opdracht kunnen geven en door welke partij(en) op eigen titel de meldingen kan (kunnen) worden verricht. Uitkomsten van deze aanscherping kunnen noodzaken tot aanpassing van deze analyse.

In de volgende figuur is de relatie tussen toelatingsorganisatie, instrumentaanbieder en kwaliteitsborger in het stelsel van de Wkb uitgewerkt.

---

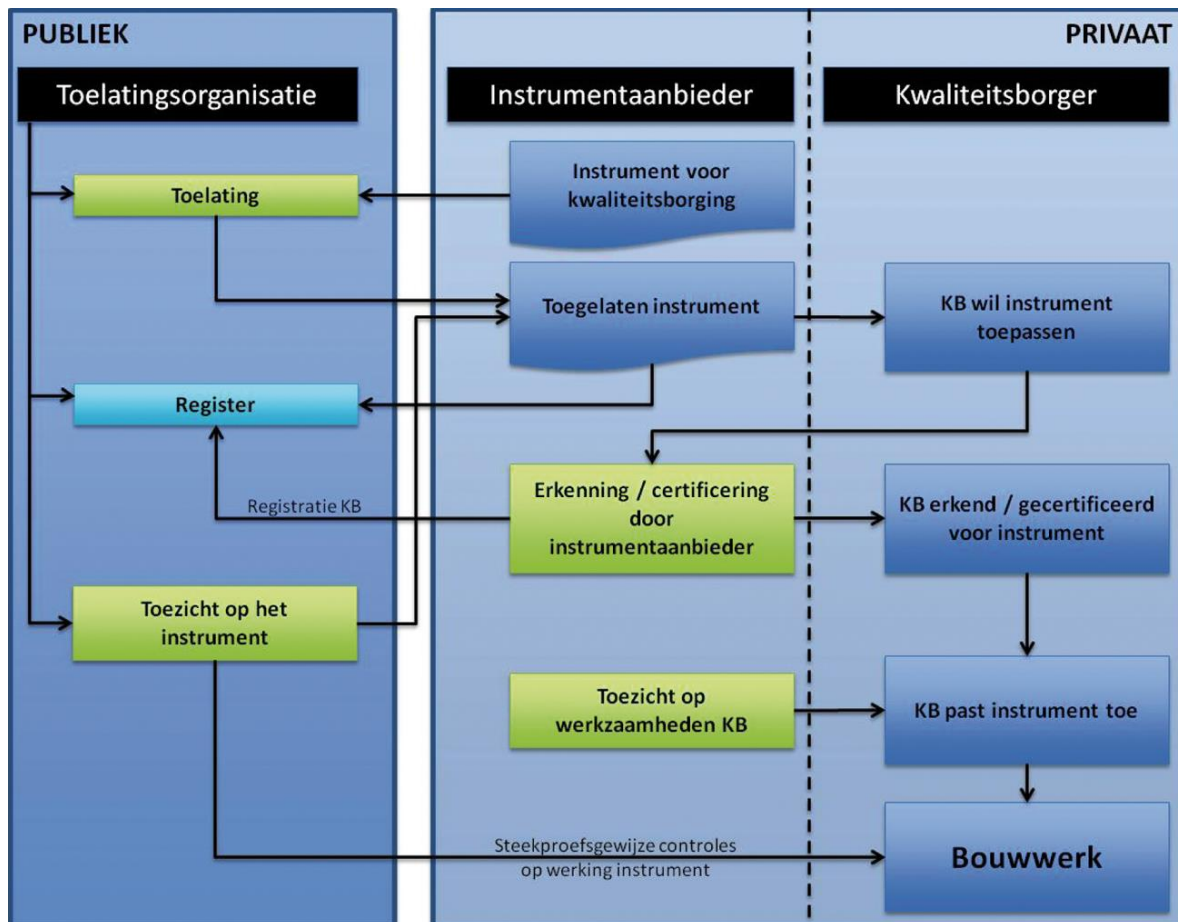
<sup>16</sup> De situatie kan zich ook voordoen dat de aannemer en initiatiefnemer dezelfde entiteit zijn.

<sup>17</sup> Bron: Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3, pag. 20.

<sup>18</sup> Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*. Pagina 1 en 2.

<sup>19</sup> In het verdere rapport hanteren wij consequent het uitgangspunt dat de initiatiefnemer ook de opdrachtgever van de kwaliteitsborger is.

Figuur 2.1: Overzicht partijen bij toelating en toepassing instrumenten voor kwaliteitsborging<sup>20</sup>



### Wat

Het nieuwe stelsel strekt er - kort gesteld - toe dat voor de categorie van bouwwerken met 'gevolgklasse 1' de preventieve toets vooraf (beoordeling van een aanvraag in het kader van vergunningverlening, voor wat betreft de technische bouwactiviteit) wordt vervangen door een toets gedurende de bouw en op het gereede bouwwerk door een private kwaliteitsborger aan de hand van een daartoe bestemd instrument in samenhang met een vooraf door de kwaliteitsborger te maken risicobeoordeling en borgingsplan.

Opgemerkt wordt dat nu de Wkb opgaat in de Omgevingswet in plaats van de Wabo, als gevolg van de 'knip' (zie bijlage C) voor gevolgklasse 1 de vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit komt te vervallen en vervangen wordt door een meldingstelsel.<sup>21</sup>

Voor bouwwerken die vallen onder 'gevolgklasse 0' geldt geen verplichting meer om preventief aan te tonen dat wordt voldaan aan de technische eisen uit het BBL. De (technische) bouwactiviteitseisen uit het BBL blijven wel onverminderd van toepassing op deze gevolgklasse. Voor gevolgklasse 2 en 3 blijft de vergunningplicht (vooralsnog) in stand. De scope van deze

<sup>20</sup> Bron: Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3, afbeelding 2.1.

<sup>21</sup> Dit is een belangrijke wijziging als gevolg van integratie in de Omgevingswet, die niet in eerdere studies (zie ook paragraaf 1.1) is meegenomen.

analyse beperkt zich derhalve, zoals aangegeven in paragraaf 1.2, tot de impact van de Wkb met betrekking tot gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1.

Onder gevolgklasse 1 vallen - op hoofdlijnen - bouwwerken (niet zijnde rijks-, provinciaal- of gemeentelijk monument), die kort gesteld ten dienste staan van een grondgebonden woonfunctie of industrie functie (maximaal twee bouwlagen) inclusief de verbouw hiervan. Het betreft bouwwerken waarvoor geen melding in het kader van brandveilig gebruik, geen gelijkwaardige maatregel wordt toegepast in verband met constructieve veiligheid of brandveiligheid en waarvoor geen vergunningplicht voor de activiteit milieu geldt (hoofdstuk 3 Besluit activiteiten leefomgeving).<sup>22</sup>

De categorie van bouwwerken in 'gevolgklasse 0' waarbij geen preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften is vereist, bevatten bijbehorende bouwwerken tot maximaal 5 meter hoog zonder een relatie te leggen met de plek van het bijbehorende bouwwerk en kleinschalige (ver)bouwwerkzaamheden aan of bij een bestaand bouwwerk, zoals een dakkapel, vlaggenmast, erf of perceelafscheiding, dakraam, etc.<sup>23</sup>

### Waarom

De Wkb strekt blijkens de Memorie van Toelichting tot verbetering van de bouwkwaliteit door verbetering van de privaatrechtelijke positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken.<sup>24</sup>

In de Wkb is als uitgangspunt genomen dat de bij de bouw betrokken partijen (*de private sector, red.*) verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit. De indruk moet worden weggenomen dat het bevoegd gezag, omdat deze betrokken is bij de vergunningverlening of het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, die verantwoordelijkheid (deels) overneemt. Ook mag het niet zo zijn dat bouwpartijen zich verschuilen achter de betrokkenheid van het bevoegd gezag als vergunningverlener,<sup>25</sup> dan wel als toezichthouder op de naleving van de bouwtechnische voorschriften.<sup>26</sup>

### Wanneer

Er wordt beoogd om het Wkb stelsel tegelijk in werking te laten treden met de Omgevingswet.<sup>27</sup> Begin april 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de beoogde datum van 1 januari 2021 niet haalbaar is en dat na overleg met de bestuurlijke partners een nieuwe datum voor inwerkingtreding volgt. Op 16 april heeft de minister van BZK aan de Kamers medegedeeld dat de Wkb evenmin op

---

<sup>22</sup> Gebaseerd op artikel 2.15bis van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020).

<sup>23</sup> Gebaseerd op Artikel B, van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen, nieuw artikel 5.13c. Inhoud is mogelijk nog aan wijziging onderhevig en nog niet definitief vastgesteld.

<sup>24</sup> Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3, pag. 2. Voor de rest van deze analyse wordt de verbetering van de privaatrechtelijke positie buiten beschouwing gelaten.

<sup>25</sup> Abusievelijk is dit verkeerd vermeld in het kamerstukken. In het kamerstuk staat vergunninghouder, terwijl dit vergunningverlener dient te zijn.

<sup>26</sup> Kamerstukken I (2017-2018), 34453, I, pag. 6.

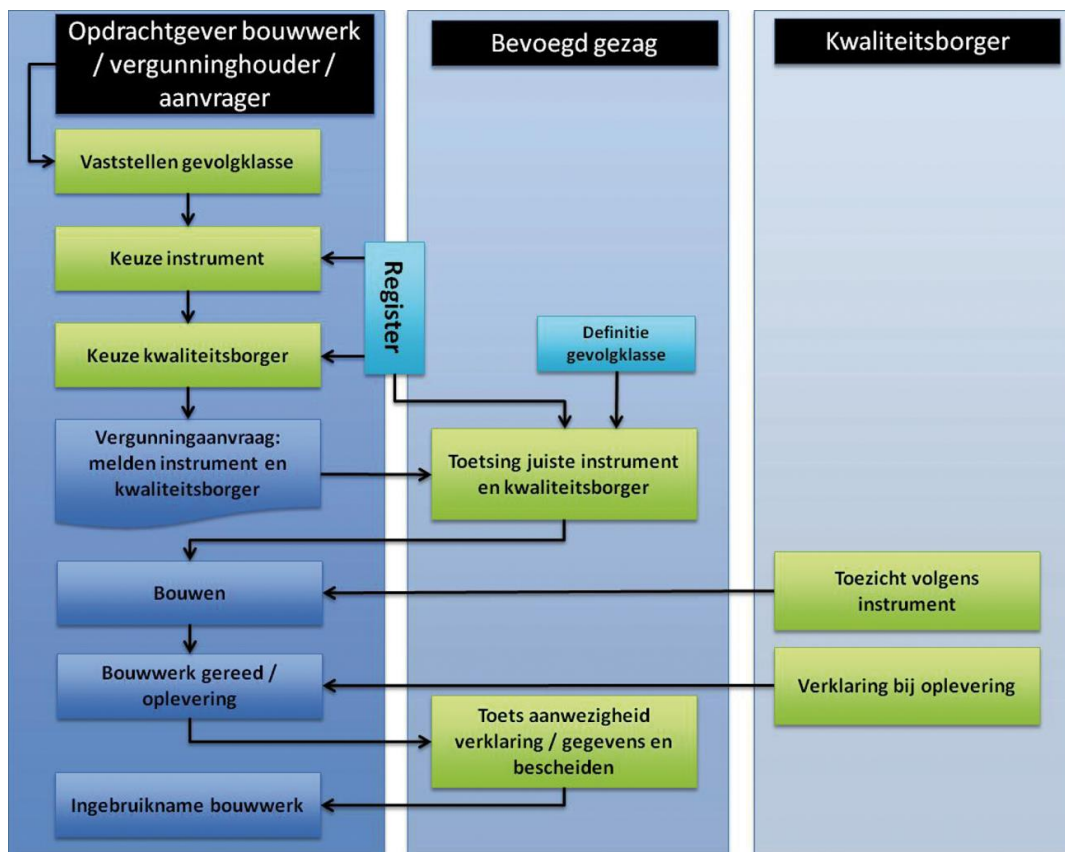
<sup>27</sup> Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 2.4.

1 januari 2021 in werking treedt. Op 20 mei 2020 is bekend gemaakt dat de inwerkingtreding van Omgevingswet en Wkb gepland staan voor 1 januari 2022.<sup>28</sup>

### Op welke wijze

De kwaliteitsborger toetst op basis van een daartoe beschikbaar gesteld en goedgekeurd 'instrument'. Na afronding van de bouw van een bouwwerk in gevolgklasse 1 overlegt de kwaliteitsborger een verklaring aan zijn opdrachtgever waarin wordt vermeld dat naar zijn oordeel het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat er is gebouwd conform de bouwtechnische voorschriften (BBL). Deze verklaring dient de initiatiefnemer als onderdeel van de melding, waarin het bouwwerk gereed wordt gemeld (gereedmelding, opleverdossier bevoegd gezag) aan het bevoegd gezag te overleggen. Het is verboden een bouwwerk dat valt onder de Wkb in gebruik te nemen zonder dit ten minste 10 dagen voor het feitelijk in gebruik nemen van het bouwwerk te melden bij het bevoegd gezag. In onderstaand figuur is op hoofdlijnen dit proces beschreven.

**Figuur 2.2: Overzicht partijen in het bouwproces<sup>29</sup>**



Op grond van de wet VTH, die opgaat in de Omgevingswetregelgeving, dient het bevoegd gezag zowel in de huidige situatie als de toekomstige situatie een handhavingsbeleidsplan en een

<sup>28</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet-1-januari-2022>.

<sup>29</sup> Bron: Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3, afbeelding 2.2. Overigens is de term 'vergunninghouder / aanvrager' in de meest recente context achterhaald. Hiervoor dient initiatiefnemer gelezen te worden. Ook de vraag of de initiatiefnemer expliciet voor een instrument kiest of impliciet, doordat hij kiest voor een

handhavingsuitvoeringsprogramma op te stellen. Hierdoor geldt het handhavingsbeleidsplan expliciet of impliciet (expliciet indien het bevoegd gezag specifiek tekstueel onderscheid maakt in het beleid tussen gevolgklasse 1 en gevolgklasse 2 en 3) ook voor toezicht en handhaving voor bouwwerkzaamheden die vallen onder de Wkb. Denkbaar is dat gemeenten in hun handhavingsbeleidsplan aangeven hoe zij onder andere met de informatie- en stopmomenten om willen gaan.<sup>30</sup>

### Met welke middelen

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel is opgenomen: 'Om toch te zorgen dat in lijn met artikel 2 van de Fvw (*Financiële-verhoudingswet*) wordt gehandeld, zal in 2016 met alle betrokken partijen een nader onderzoek worden verricht naar de mogelijke financiële effecten van dit wetsvoorstel. Dit onderzoek zal in beeld brengen welke geobjectiveerde kosten voor decentrale overheden rechtstreeks te herleiden zijn tot het uitvoeren van deze (nieuwe) wettelijke taak. Dit zal gemonitord worden.'

Er zijn weliswaar diverse onderzoeken verricht naar de financiële effecten van eerdere versies van het wetsvoorstel / de Wkb, maar nog niet voor de Wkb tegen het licht van de Omgevingswet en het bestuursakkoord. De voorliggende studie gaat ook nader in op dit vraagstuk.<sup>31</sup>

### 2.1.2. Relatie met het bestuursakkoord Wkb

Het bestuursakkoord heeft zijn oorsprong in de periode dat het wetsvoorstel Wkb voor behandeling bij de Eerste Kamer lag. Op verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Eerste Kamer op 11 juli 2017 de stemming over het voorstel voor de Wkb aangehouden. Reden hiervoor was dat in een debat van 4 juli 2017 vanuit de Eerste Kamer op enkele onderdelen nog zorgen leefden,<sup>32</sup> zodat de minister zich kon beraden op de voortgang. Bij brief van 28 juni 2018<sup>33</sup> is de Eerste Kamer geïnformeerd over de voortgang op het dossier Wkb. In de voortgangsbrief geeft de minister aan in samenspraak met onder meer VNG, G4, G40 en de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland en Brandweer Nederland te werken aan afspraken over de invoering van het stelsel. Deze afspraken hebben onder andere betrekking op de werkwijze van het bevoegd gezag, het uitvoeren van proefprojecten, de inwerkingtreding en de samenloop met de Omgevingswet.

---

kwaliteitsborger, die met een bepaald instrument werkt, is niet meer van toepassing bij de meest recente versie van de regelgeving. Diverse gesprekspartners stellen ook dat de rol van het bevoegd gezag onvoldoende is geborgd in deze plaat met inachtneming van de afspraken uit het bestuursakkoord en dat deze rol door het bestuursakkoord is gewijzigd is. De bevoegd gezagen hebben een zekere mate van beleidsruimte om in het kader van toezicht op aanvullende punten te toetsen en informatie- en stopmomenten op te leggen.

<sup>30</sup> Zie paragraaf 4.1.1.1 voor een nadere toelichting.

<sup>31</sup> Een nadere uitwerking van de financiële effecten voor gemeenten is gemaakt in hoofdstuk 5.

<sup>32</sup> Kamerstukken I (2017-2018), 34453, G, pag. 1.

<sup>33</sup> Kamerstukken I (2017-2018), 34453, I.



Bij brief van 17 januari 2019,<sup>34</sup> is het bestuursakkoord aan de Eerste Kamer aangeboden. Na een schriftelijk overleg (verslag vastgesteld 26 maart 2019) en een debat op 23 april 2019 is vervolgens op 14 mei 2019 het wetsvoorstel (na stemming) door de Eerste Kamer aangenomen.

In het bestuursakkoord<sup>35</sup> hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG de volgende voorwaarden met elkaar afgesproken voor inwerkingtreding van de wet:

1. De minister zal in overleg met de VNG en bij de bouw betrokken marktpartijen in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, monitoren hoe de implementatie van het stelsel verloopt. Indien knelpunten worden geconstateerd zal de minister met deze partijen bezien welke maatregelen nodig zijn.
2. Monitoring vindt ten minste plaats op basis van de volgende criteria:
  - 2.1. Het stelsel bevat voldoende waarborgen dat gerealiseerde bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012.
  - 2.2. Uit de proefprojecten komen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren voor invoering van het stelsel. Om eventuele knelpunten inzichtelijk te maken en op te lossen, worden nieuwe proefprojecten opgestart.
  - 2.3. De ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag is op orde.
  - 2.4. De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is operationeel, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
  - 2.5. Er zijn voldoende instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen toegelaten tot het stelsel zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.
  - 2.6. Er zijn voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden.

### **Rol van het bevoegd gezag verduidelijkt**

In het bestuursakkoord zijn door de minister van BZK en de VNG afspraken gemaakt over de gezamenlijke ambitie ter versterking van de kwaliteit in de bouwsector. Deze afspraken specificeren en verduidelijken het in het wetsvoorstel benoemde 'op afstand zetten' van het bevoegd gezag als toetser voorafgaand aan de bouwfase en toezichthouder tijdens de bouwfase. De minister van BZK en de VNG hebben in het bestuursakkoord geconstateerd dat de rol van het bevoegd gezag als toezichthouder op de naleving van het Bouwbesluit 2012 niet wijzigt:

- De kwaliteitsborger controleert - in opdracht van de vergunninghouder (*initiatiefnemer, red.*) - dat de werkzaamheden in het kader van kwaliteitsborging zo worden uitgevoerd dat (*naar zijn oordeel, red.*) het gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012 (*straks hoofdstukken 4 en 5 BBL, red.*).

---

<sup>34</sup> Kamerstukken I (2018-2019), 34453, L.

<sup>35</sup> Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*.

- Het bouw- en woningtoezicht is een wettelijke taak: publiek toezicht is onmisbaar. De vergunninghouder (*initiatiefnemer, red.*) dient daarom aan het bevoegd gezag verantwoording af te leggen over de vraag of aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan.

Het bevoegd gezag kan zijn handhavende bevoegdheid inzetten op een wijze waarop dat in het specifieke geval naar zijn oordeel geëigend is. Hierbij moet de gemeente kunnen acteren op basis van signalen van bijvoorbeeld de kwaliteitsborger of derden, maar ook zelf kunnen waarnemen, beoordelen en interveniëren.<sup>36</sup>

### 2.1.3. Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen (2020)

De rol van het bevoegd gezag wordt, mede in het licht van de afspraken in het bestuursakkoord in de toelichting op het ontwerpbesluit Kwaliteitsborging voor het bouwen (versie 21 april 2020) uitvoerig beschreven. Hierin wordt vermeld dat publiek toezicht plaatsvindt met de mogelijkheid om vervolgens bestuursrechtelijk te kunnen handhaven. Het publiek toezicht en de controle door de kwaliteitsborger zijn blijkens de toelichting zoveel mogelijk complementair aan elkaar en niet overlappend. Hierbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan de informatiestroom die in dit nieuwe stelsel de gemeente in staat stelt om het toezicht op de naleving de bouwtechnische voorschriften op een efficiënte manier in te richten en uit te voeren. Deze informatiestromen zijn nieuw ten opzichte van het huidige stelsel:

- Bij het indienen van de melding moet een borgingsplan, inclusief een risicobeoordeling, worden aangeleverd.
- Tijdens het bouwen informeert de kwaliteitsborger onverwijld de opdrachtgever en in afschrift de gemeente over afwijkingen van de bouwtechnische voorschriften die zij constateert. Het gaat hier om afwijkingen die de bouwer niet herstelt waardoor het bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet aan de gemeente te worden gemeld.
- Na de realisatie van het bouwwerk krijgt het bevoegd gezag een dossier (dossier bevoegd gezag) met de relevante informatie over het gereede bouwwerk inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

In aanvulling op het bovenstaande is in de toelichting op het ontwerpbesluit ook de onderstaande nadere duiding opgenomen van de rol van het bevoegd gezag.

De gemeente krijgt geen nieuwe toezichts- of handhavingsbevoegdheden ten opzichte van het huidige stelsel. De gemeente zal daarbij zelf een risicoafweging maken en waar mogelijk gebruik kunnen maken van het werk dat al door de kwaliteitsborger is gedaan. De verwachting van de wetgever is dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht). Op basis van alle beschikbare informatie zal de gemeente vervolgens beoordelen en motiveren of en welke handhavingsmaatregel in het concrete geval proportioneel is. Als in het kader van het toezicht uit

---

<sup>36</sup> Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*. Pag. 1 en 2.



eigen waarneming of signalen van bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische voorschriften zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente - indien zij daartoe aanleiding ziet - handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico's. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken. De gemeente kan dus ook op basis van deze informatie concluderen dat handhaving niet noodzakelijk is.<sup>37</sup>

#### 2.1.4. Samenhang met andere taken die niet onder de Wkb vallen

Met de stelselwijziging worden feitelijke controlewerkzaamheden bij de kwaliteitsborger belegd. Hierdoor komen werkzaamheden bij de gemeente te vervallen. Afgezien van het behouden van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 0 en 1 (zie paragraaf 2.1.2) constateren we dat er raakvlakken zitten tussen de werkzaamheden die bij de kwaliteitsborger worden belegd en taken die door of namens de gemeente worden uitgevoerd.

##### Omgevingsplanactiviteit

In veel gevallen zal voor het mogen bouwen (ook) een vergunning op grond van het omgevingsplan benodigd zijn. Deze vergunning ziet voor wat betreft het bouwen op de ruimtelijke aspecten. Er kunnen aanvullende vergunningplichten gelden op grond van het omgevingsplan, die nodig zijn om het bouwwerk te realiseren (bijvoorbeeld in verband met het kappen van bomen). De gemeente houdt toezicht op de naleving van de voorschriften uit de omgevingsplanvergunning(en) en de regels uit het omgevingsplan.

##### Bouwveiligheid

Naast de eisen die worden gesteld aan het te bouwen bouwwerk in hoofdstuk 2 t/m 6 van het BBL, bevat afdeling 7.1 van het BBL normen die zich richten tot de feitelijk bouwer. Controle op de naleving valt niet onder de reikwijdte van de Wkb en valt dus direct onder het toezicht van het bevoegd gezag (veelal gemeenten). Eind februari 2020 is een voorgenomen aanpassing van het BBL ter consultatie gelegd.<sup>38</sup> Eén van de onderwerpen die hierin geregeld wordt, is het verplicht stellen van een 'veiligheidscoördinator directe omgeving'.

In de toelichting op de consultatieversie van de verzamelwijziging BBL staat op pagina 19 aangegeven dat het (ook) denkbaar is dat de kwaliteitsborger de taak van 'veiligheidscoördinator directe omgeving' uitvoert.

Vanuit de noodzaak dat de kwaliteitsborger een onafhankelijke positie inneemt richting aannemer, zijn er vraagtekens te stellen bij deze opmerking in de toelichting.

<b>Gewenste vervolgactie:</b> Onderzoek of de rol van kwaliteitsborger verenigbaar is met de rol van veiligheidscoördinator.
--

---

<sup>37</sup> De teksten uit deze alinea zijn afkomstig uit Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 3.2.1.

<sup>38</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwijzigingbbl>.

## **Brandveilig gebruiken van een bouwwerk**

In afdeling 6.2 van het BBL staan de algemene regels voor het brandveilig gebruik van gebouwen. Deze regels gelden rechtstreeks. Er moet dus aan worden voldaan, zonder dat de gemeente of brandweer daar eerst op moet wijzen. In paragraaf 6.1.1 van het BBL staan regels over de meldingsplicht voor het gebruiken van een bouwwerk. De meldingsplicht geldt voor het uitoefenen van een aantal gebruiksfuncties in een bouwwerk. Als een gebruiksmelding verplicht is, moet de initiatiefnemer of gebruiker deze melding minimaal 4 weken van tevoren indienen bij het bevoegd gezag. In bepaalde situaties kunnen decentraal nog maatwerkregels en maatwerkvoorschriften gesteld worden. De gemeente en brandweer houden toezicht of voldaan wordt aan de voorschriften voor brandveiligheid. Indien er een melding noodzakelijk is voor de activiteit brandveilig gebruik dan is er hierdoor geen sprake van gevolklasse 1 in de zin van de Wkb, waardoor het buiten de reikwijdte van de Wkb valt.

## **In stand houden bestaand bouwwerk**

Het in stand houden van een bouwwerk betekent het uitvoeren van alle werkzaamheden die nodig zijn zodat het bouwwerk zijn functie kan blijven vervullen. Ook het vervangen van bestaande elementen van een bouwwerk of installaties valt onder deze activiteit. De regels over het in stand houden van bouwwerken schrijven voor wat de staat van een bestaand bouwwerk minimaal moet zijn. De gemeente is in beginsel belast met het houden van toezicht op de naleving van deze minimale eisen bij bestaande bouw (hoofdstuk 3 BBL). Indien er (ver)bouwwerkzaamheden plaatsvinden aan bestaande bouw, welke vallen onder de reikwijdte van gevolklasse 1 dan valt dit onder de reikwijdte van de Wkb.

## **Sloopactiviteit**

Een sloopactiviteit is het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van een bouwwerk. In afdeling 7.1 van het BBL staan regels over de sloopactiviteit om de leefomgeving te beschermen. Het is verboden een bouwwerk te slopen zonder eerst een melding te doen. Dit staat in artikel 7.10 van het BBL. Deze plicht tot melden geldt bij een verwachte hoeveelheid sloopafval van meer dan 10 m<sup>3</sup>. Deze melding kan dus naast de Wkb-melding gedaan worden ten behoeve van hetzelfde project. De gemeente is in beginsel belast met het toezicht op de naleving van de regels die samenhangen met de sloopactiviteit. Dit valt niet onder de reikwijdte van de Wkb.

## **2.1.5. Rol brandweer (veiligheidsregio)**

De brandweer (veiligheidsregio) speelt een rol binnen meerdere activiteiten. Daarom is de relatie met de Wkb hier ook vanuit de organisatie geformuleerd en niet alleen vanuit de activiteiten.

In de Wet Veiligheidsregio's is de rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de veiligheidsregio's (waaronder de brandweer) vastgelegd. In deze rolverdeling, de verhoudingen en verantwoordelijkheden, wordt geen verandering aangebracht. Zo is de brandweer adviseur van het bevoegd gezag. Omdat brandveiligheid één van de belangrijke onderwerpen is die mede in de bouwregelgeving is geregeld, moet vanzelfsprekend ook in het nieuwe stelsel worden gezorgd dat de brandveiligheid geborgd is. In dat kader heeft de brandweer op het gebied van brandveiligheid een rol die voortvloeit uit het Bouwbesluit 2012. Deze rol verandert niet met de Wkb.

Voorafgaand aan het bouwen dient over bijvoorbeeld de bereikbaarheid van het gebouw en de brandweeringang overleg te worden gepleegd met de brandweer, zodat zij haar repressieve taak (en de voorbereiding daarop) zo goed mogelijk kan uitvoeren. Voortbouwend op de adviesrol van de brandweer uit de Wet veiligheidsregio's moet bij de verdere uitwerking van de criteria bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald bij welke bouwprojecten, afhankelijk van de gevolgklasse van het bouwwerk, vroegtijdig advies nodig is van de brandweer. Zo kan het zijn dat een instrument slechts kan worden toegepast op een bouwwerk met een bepaalde gevolgklasse, indien in dat instrument is geregeld dat er vroegtijdig overleg is met de brandweer. Hoe hoger de gevolgklasse van het bouwwerk en hoe groter de brandveiligheidsrisico's, hoe groter de rol van de veiligheidsregio/brandweer zal moeten zijn.

Overigens is een initiatiefnemer niet verplicht om de adviezen van de brandweer over te nemen zolang de brandveiligheid maar voldoet aan de minimumeisen in het Bouwbesluit 2012 (*BBL, red.*). Wel kan dit gevolgen hebben voor het brandveilig gebruik en/of de (on)mogelijkheden voor een eventuele repressieve inzet van de brandweer. Mede daarom is het van belang om vast te leggen waarom de initiatiefnemer adviezen van de brandweer eventueel niet overneemt. Overigens kan advisering door de brandweer vooraf altijd vrijwillig worden gevraagd, dus ook bij gevolgklasse 1 en de bouwwerken met beperkte gevolgen binnen gevolgklasse 2. Vroegtijdige betrokkenheid van de brandweer kan immers ook voor de initiatiefnemer relevant zijn, omdat hij dan andere doelen dan veiligheid voor personen of belendingen bespreekbaar kan maken, zoals meer mogelijkheden voor het intact houden van een bouwwerk zelf of het beschermen van goederen. Dergelijke doelen zijn niet meegenomen in de minimumeisen die het Bouwbesluit 2012 stelt.<sup>39</sup>

## 2.2. Huidige en toekomstige situatie per procesfase

In deze paragraaf wordt in meer detail door de verschillende fasen van het bouwproces gelopen (zie ook figuur 2.3), waarin per fase ingegaan wordt op de meest in het oog springende verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie.

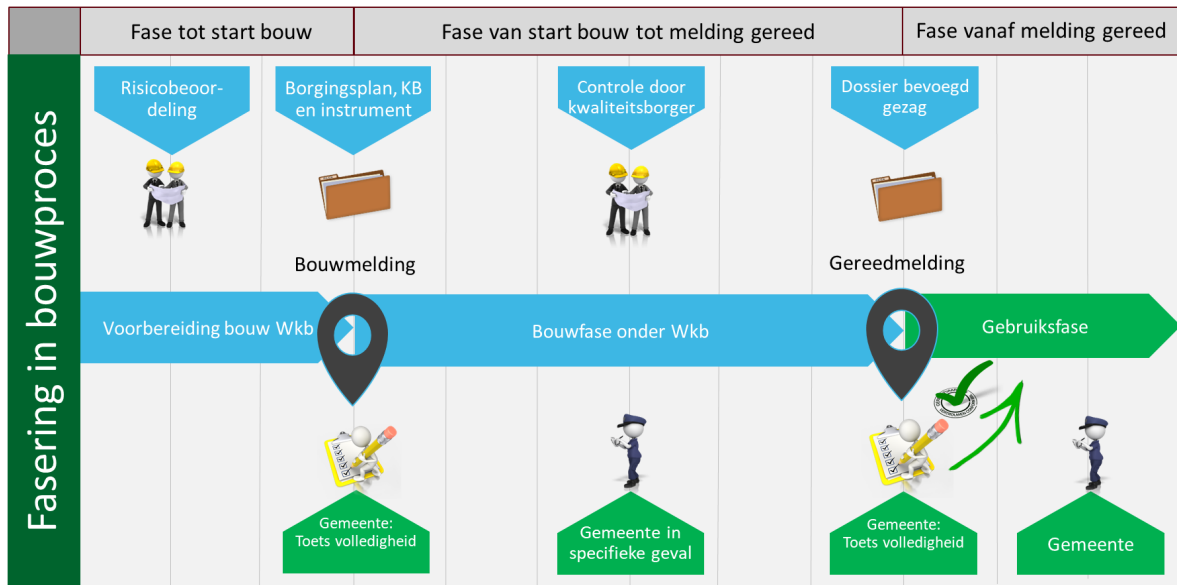
Bij de beschrijving in het vervolg van dit hoofdstuk zijn wij uitgegaan van de situatie waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (het '*optimale scenario*'). Het is ook denkbaar dat de werking van de Wkb en de uitvoering in de praktijk niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (het '*suboptimale scenario*'). In het suboptimale scenario wordt de gemeente in haar rol van bevoegd gezag geconfronteerd met een bepaalde situatie op grond waarvan zij kan of moet handelen.<sup>40</sup> De beschrijving en de impact van het optimale en suboptimale scenario zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

---

<sup>39</sup> Afkomstig uit Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3, pag. 21.

<sup>40</sup> Voor de helderheid, het gaat hier dus niet om een suboptimale uitvoering van werkzaamheden bij gemeenten.

**Figuur 2.3: Fasering in het bouwproces**



### 2.2.1. Fase tot start bouw

In de volgende tabel zijn de verschillen op hoofdlijnen weergegeven tussen de huidige situatie, de situatie met Omgevingswet zonder Wkb en de situatie met Omgevingswet met Wkb in de fase tot start bouw.

**Tabel 2.1: Voornaamste verschillen vanuit perspectief bevoegd gezag in fase tot start bouw**

Wabo/Bouwbesluit 2012	Omgevingswet/BBL zonder Wkb	Omgevingswet/BBL met Wkb
Integrale <u>vergunningplicht</u> voor de activiteit bouwen  Vergunningvrije bouwactiviteiten (2.1a en 2.1c Wabo)	<u>Vergunningplicht</u> <sup>a)</sup> omgevingsplanactiviteit incl. bijbehorende indieningsvereisten voor een <u>inhoudelijke toets</u>  Voor gevolgklasse 0: BBL- <u>toetsvrij</u>  <u>Vergunningplicht</u> technische bouwactiviteit incl. bijbehorende indieningsvereisten voor een <u>inhoudelijke toets</u>	<u>Vergunningplicht</u> <sup>a)</sup> omgevingsplanactiviteit incl. bijbehorende indieningsvereisten voor een <u>inhoudelijke toets</u>  Voor gevolgklasse 0: BBL- <u>toetsvrij</u>  Voor gevolgklasse 1: <u>meldingsplicht</u> , met 'indieningsvereisten' waarop <u>in beginsel</u> een <u>volledigheidstoets</u> plaats vindt <sup>b)</sup>

a) Afhankelijk van lokale keuzes, kan dit ook een meldingsplicht zijn of vergunningsvrij zijn voor bepaalde categorieën van bouwwerken of bepaalde (ver)bouwwerkzaamheden. Een aantal eenvoudige bouwwerkzaamheden is net als onder het Bor landelijk vergunningvrij voor de omgevingsplanactiviteit.

b) Zie verder in deze paragraaf voor een nuancering op het louter uitvoeren van een volledigheidstoets.

### Van vergunningplicht naar meldingsplicht

Een belangrijke wijziging met de Wkb en de Omgevingswet is dat de vergunningplicht voor gevolgklasse 1 (technische bouwactiviteit) wordt afgeschaft en wordt vervangen door een meldingsplicht. In de huidige vergunningprocedure toetst het bevoegd gezag vooraf of het aannemelijk is dat het bouwplan (de aanvraag) voldoet aan onder meer de technische

bouwvoorschriften. Daarvoor in de plaats wordt in de nieuwe situatie door de initiatiefnemer een kwaliteitsborger in de arm genomen die *voorafgaand aan de bouw een risicobeoordeling maakt en een borgingsplan vaststelt*. De initiatiefnemer dient tenminste 4 weken voor aanvang van de bouw in een melding informatie te overleggen over de ingehuurd kwaliteitsborger, het gebruikte ‘instrument’, een risicobeoordeling en het daarop gebaseerde borgingsplan.

Met de ‘knip’ in de omgevingsplanactiviteit en de (technische) bouwactiviteit onder de Omgevingswet, kan voor gevolgklasse 1 de melding met het te gebruiken instrument, kwaliteitsborger, borgingsplan en risicobeoordeling in de tijd gedaan worden nadat de omgevingsplanactiviteitenvergunning vergund of zelfs onherroepelijk is. De technische informatie, die pas later in het meldingsproces voorhanden moet zijn met het oog op de risicobeoordeling en het borgingsplan, is daardoor mogelijk niet c.q. zeer beperkt voorhanden ten tijde van de vergunningprocedure (omgevingsplan).<sup>41</sup>

Het vervangen van de vergunningplicht voor de (technische) bouwactiviteit in een meldingsplicht voor gevolgklasse 1, met de rol van een kwaliteitsborger, heeft een aantal consequenties. De daadwerkelijke consequenties en verschillen met het vergunningstelsel, zoals bekend onder de Wabo, hangen af van de exacte formulering in het BBL. In de fysieke leefomgeving zijn er diverse (soorten) meldingstelsels, die naar de aard en consequenties sterk van elkaar kunnen verschillen.<sup>42</sup> In ieder geval zien wij, op basis van de ontwerp tekst tot wijziging van het BBL<sup>43</sup> de volgende verschillen ontstaan ten opzichte van de huidige situatie:

- **Geen rechtsbescherming voorafgaand aan de bouw:** Derde-belanghebbenden, zoals burgers niet zijnde bouwconsumenten, alsmede de initiatiefnemer kunnen in beginsel niet (meer) voorafgaand aan de bouw het oordeel van het bevoegd gezag - voor wat betreft de technische eisen, of het onterecht wel aanmerken als gevolgklasse 1 - in rechte aanvechten (bezwaar en beroepsprocedure); er zal tegen een handhavingsbesluit opgekomen dienen te worden, of een derde-belanghebbende zal een dergelijk besluit uit dienen te lokken (handhavingsverzoek).<sup>44</sup>
- **Onvolledige melding:** Een melding die onvolledig is, kan niet met opschorting van termijnen (zoals bij de vergunningaanvraag) aangevuld worden. Een onvolledige melding wordt juridisch niet gezien als melding. De termijn van 4 weken voorafgaand aan de bouw start dus ook niet totdat een melding volledig is.<sup>45</sup>
- **Geen leges:** Er mogen geen leges (rechten) in rekening worden gebracht, omdat het bevoegd gezag bij het afhandelen van een melding in tegenstelling tot bij vergunningverlening geen dienst jegens de melder verricht.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> In de studie van Lubach wordt nog uitgegaan van één vergunning voor de activiteit bouwen.

<sup>42</sup> Zie Conclusie Staatsraad Advocaat-Generaal Wittershoven: ECLI:NL:RVS:2014:4116, <https://www.raadvanstate.nl/@97646/201303069-2-a3/> voor de verschillen tussen meldingstelsels.

<sup>43</sup> Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O.

<sup>44</sup> Uit Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 2.2 volgt dat tegen de afwijzing van de melding bezwaar en beroep mogelijk is. Zie ook paragraaf 4.1.1 op dit punt.

<sup>45</sup> Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen, versie 21 april 2020, toelichting, voetnoot 14.

<sup>46</sup> Zie artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet en toelichting op artikel 1.26, zevende lid (oud vijfde lid), van het Bouwbesluit 2012 (Sloopmelding).

## Van inhoudelijke toets naar in beginsel een volledigheidstoets

Uit de parlementaire stukken behorende bij de Wkb volgt dat er in lijn met de bedoeling van het stelsel geen ruimte is voor een inhoudelijke toets door het bevoegd gezag van de melding, maar dat deze zich dient te beperken tot een volledigheidstoets.

‘...Het doel van de risicobeoordeling die bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen (*nu een melding, red.*) dient te worden gevoegd (amendement nr. 16), is het bevoegd gezag van een betere informatiepositie te voorzien in het kader van zijn handhavingstaak. De risicobeoordeling geldt als procedurevoorwaarde voor het in behandeling nemen van de aanvraag om de omgevingsvergunning (*nu een melding, red.*) en wordt door het bevoegd gezag niet inhoudelijk getoetst bij de beoordeling van de vergunningaanvraag (*nu een melding, red.*).’<sup>47</sup>

‘...In de risicobeoordeling zal moeten worden ingegaan op de samenhang met andere (lokale) voorschriften zoals het bestemmingsplan/omgevingsplan en afwijkingverzoeken daarvan, welstand, monumenten, adviezen van de veiligheidsregio/brandweer, en de lokale toepassing van gelijkwaardigheid en maatwerkvoorschriften bij verbouw/transformatie. Voorts zal de risicobeoordeling moeten ingaan op mogelijke risico’s van het specifieke bouwwerk met betrekking tot de naleving van de bouwtechnische voorschriften, met bijzondere aandacht voor onderdelen van het bouwwerk die aan het zicht worden onttrokken.’<sup>48</sup>

In het bestuursakkoord is de rol van het bevoegd gezag als toezichthouder en handhaver in het licht van de stelselwijziging nader uitgewerkt.<sup>49</sup> Hieruit volgt dat het schrappen van de rol van het bevoegd gezag in de fase voor aanvang van bouwwerkzaamheden niet aan de orde is (toezichthoudende en handhavende bevoegdheden wijzigen niet). Het bevoegd gezag kan zijn handhavende bevoegdheid inzetten op een wijze waarop dat in het specifieke geval naar zijn oordeel geëigend is. In het kader van de handhavende taak kan het bevoegd gezag, indien daartoe in het specifieke geval aanleiding wordt gezien, tijdens de bouw informatiemomenten en stopmomenten aan de vergunninghouder opleggen. Uit paragraaf 3.2.1 van de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) volgt dat gemeenten geen nieuwe handhavingsbevoegdheden krijgen. De informatie- en stopmomenten kwalificeren hiermee als generieke toezichtsbevoegdheden uit de Awb/Omgevingswet. Een inhoudelijke rol voor gemeenten kan blijkens de toelichting weggelegd zijn voorafgaand aan de bouw indien er voor (of tijdens) de bouw inzicht verkregen wordt dat er met een bepaalde risicovolle techniek wordt gewerkt. Dan ligt het voor de hand dat de gemeente in het kader van haar toezichthoudende en handhavende taak hierop kan acteren. Het afwachten dat er daadwerkelijk een overtreding / gevaarlijke situatie ontstaat is hiervoor niet noodzakelijk. Kortom: in beginsel een volledigheidstoets, waarbij ook inhoudelijke toets-aspecten komen kijken. Daarbij speelt ook een rol dat het onderscheid tussen een volledigheidstoets en een inhoudelijke toets niet altijd te maken is. Bijvoorbeeld de inhoudelijke toets of er in het concrete geval sprake is van gevolgklasse 1 of dat er sprake is van een andere gevolgklasse en een melding daarom niet aan de orde is. Ook is dit aan de orde bij de toets of de

---

<sup>47</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 7.

<sup>48</sup> Bestuursakkoord, pag. 1.

<sup>49</sup> Zie ook paragraaf 2.2.2 voor een nadere toelichting.

risicobeoordeling ‘volledig’ is (inhoudelijke component overlapt de procedurele / administratieve component).

## 2.2.2. Fase van start bouw tot melding gereed

In de volgende tabel zijn de verschillen op hoofdlijnen weergegeven tussen de huidige situatie, de situatie met Omgevingswet zonder Wkb en de situatie met Omgevingswet met Wkb in de fase van start bouw tot melding gereed.

**Tabel 2.2: Voornaamste verschillen vanuit perspectief bevoegd gezag in fase van start bouw tot melding**

Wabo/Bouwbesluit 2012	Omgevingswet/BBL zonder Wkb	Omgevingswet/BBL met Wkb
Ontvangst melding/kennisgeving start bouw	Ontvangst melding/kennisgeving start bouw	Ontvangst melding/kennisgeving start bouw
<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht op naleving omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen</u>	<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht op naleving omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit</u>  <u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht op naleving omgevingsvergunning voor technische bouwactiviteit</u>	<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht op naleving omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit</u>  Gevolgklasse 1: in beginsel <u>geen/bepert eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> (risicogestuurd, alleen specifieke gevallen, wordt nl. begeleid door private kwaliteitsborger)

### Van eigenstandig geïnitieerd toezicht naar een complementaire taak<sup>50</sup>

In het nieuwe stelsel mag het bevoegd gezag erop vertrouwen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, als er wordt gebouwd met toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een deskundige en onafhankelijke kwaliteitsborger.<sup>51</sup>

Of zoals Lubach in zijn onderzoek<sup>52</sup> beschrijft: ‘De toetsing op de bouwtechnische aspecten tijdens de bouw en de oplevering komt voor verantwoordelijkheid van een private partij. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag niet meer hoeft na te gaan of het aannemelijk is dat het te bouwen bouwwerk aan de te stellen bouwtechnische eisen voldoet. Het kan erop vertrouwen dat volgens de eisen wordt gebouwd.’

‘In beginsel’ is er daarbij in de opzet van dit stelsel tijdens de bouwfase geen ruimte voor eigenstandig geïnitieerd toezicht door het bevoegd gezag op de naleving van de technische bouwvoorschriften die vallen onder gevolgklasse 1. Uitdrukkelijk is hier voor de term ‘in beginsel’

<sup>50</sup> Bron: Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 3.2.1.

<sup>51</sup> Kamerstukken II (2016-2017), 34453, I, 28, pag. 7.

<sup>52</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*, pagina 7.



gekozen, omdat dit het (oorspronkelijke) stelseluitgangspunt is wat telkens in de parlementaire stukken is benadrukt. In het bestuursakkoord is de rol van het bevoegd gezag verduidelijkt (zie paragraaf 2.1.2), waarna er wel enige ruimte is voor het uitvoeren van toezichtsbevoegdheden tijdens de bouwwerkzaamheden *naast* de werkzaamheden van de kwaliteitsborger (alleen voor specifieke gevallen).

In het verlengde daarvan wordt in het bestuursakkoord opgemerkt dat in het kader van de handhavende taak het bevoegd gezag, indien daartoe in het specifieke geval aanleiding wordt gezien, tijdens de bouw informatiemomenten en stopmomenten aan de vergunninghouder (*initiatiefnemer, red.*) mag opleggen. Met het opleggen van informatie- en stopmomenten kan het bestuursorgaan een proactieve(re) rol innemen tijdens de bouwfase.<sup>53</sup>

Zoals in paragraaf 2.1.3 is toegelicht wordt door de wetgever, conform de meest recente inzichten, ook tijdens de bouwfase een rol voor gemeenten gezien. '*... De verwachting is dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht).*'

Het verschil met de huidige situatie lijkt er in gelegen te zijn dat het toezicht tijdens de bouw als 'automatisme' en gedekt door de leges in de huidige situatie, in de toekomstige situatie (meer dan nu) een beleidsmatige keuze van de gemeente wordt op basis van risicosturing (VTH-beleid).

#### **Ad hoc toezicht en handhaving op basis van eigen waarnemingen en externe signalen**

Het bovenstaande leidt ertoe dat er ruimte is voor het bevoegd gezag om naast een handhavende rol ook in enige mate een toezichthoudende rol te behouden. In ieder geval komt het bevoegd gezag in een handhavende rol om de hoek kijken. Hierbij moet de gemeente kunnen acteren op basis van signalen van bijvoorbeeld de kwaliteitsborger of derden, maar ook zelf kunnen waarnemen, beoordelen en interveniëren.<sup>54</sup>

De gemeentelijke toezichthouder zal in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in de nieuwe situatie op basis van de omstandigheden van het geval beoordelen welke informatie hij nodig heeft om te beoordelen of deze voorschriften worden nageleefd. Hij kan bijvoorbeeld op basis van de risicobeoordeling die bij de vergunningaanvraag (*melding, red.*) wordt gevoegd, informatie van de kwaliteitsborger of signalen van derden beoordelen dat hij nadere informatie nodig heeft van de vergunninghouder (*initiatiefnemer, red.*) of hij zal zelf op de bouwplaats inspecties uitvoeren.<sup>55</sup> In de huidige situatie heeft de gemeente een deel van de informatie al tot haar beschikking (omgevingsvergunning inclusief tekeningen).<sup>56</sup>

De handhavende taak van de gemeente lijkt onder het stelsels van Wkb gedurende de bouwfase wel wat genuanceerd. 'Als in het kader van het toezicht uit eigen waarneming of signalen van

---

<sup>53</sup> Dit is een toevoeging aan de rol van het bevoegd gezag ten opzichte van de (gedachte achter de) initiële regelgeving.

<sup>54</sup> Bestuursakkoord, pag. 1.

<sup>55</sup> Kamerstukken I (2018-2019), 34453, M, pag. 24.

<sup>56</sup> De initiatiefnemer heeft op grond van de vergunningaanvraag c.q. de vergunningvoorschriften voorafgaand respectievelijk tijdens de bouw mogelijk al een deel van deze relevante informatie aangeleverd.



bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische voorschriften zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente - indien zij daartoe aanleiding ziet - handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico's. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken. De gemeente kan dus ook op basis van deze informatie concluderen dat handhaving niet noodzakelijk is.<sup>57</sup>

### ***Direct handhaven op niet naleven BBL***

In de huidige situatie wordt toezicht gehouden op naleving van de vergunning(voorschriften) en in beginsel gehandhaafd op het bouwen in afwijking van of zonder vergunning. Onder de Wkb zal gehandhaafd (kunnen) worden op het niet naleven van de voorschriften uit het BBL. Er is immers geen vergunning meer voor de technische bouwactiviteit.

Een belangrijke vraag is wanneer er gedurende het bouwproces sprake is van een overtreding van het BBL. Immers het bouwwerk is nog in oprichting/bewerking. Voorgesteld kan worden dat pas bij de uiteindelijke afwerking van het bouwwerk bepaalde feitelijke voorzieningen worden getroffen, zodat dan pas aan de eisen uit het BBL wordt voldaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het plaatsen van een valbeveiliging. Dit zou mogelijk impliceren dat tegen dergelijke constatering tijdens de bouw niet opgetreden kan worden. De vraag wanneer er sprake is van een overtreding geldt ook voor de huidige situatie.

Tegelijkertijd kan betoogd worden dat als bepaalde onderdelen of een bepaalde fase in de bouw afgerond is en er daar sprake is van non-conformiteit met het BBL, er al wel sprake kan zijn van een overtreding, ondanks dat het bouwwerk nog niet gereed is. Het zal dan om vrij wezenlijke elementen dienen te gaan waarvan het evident is of door partijen wordt aangegeven dat deze niet meer aangepast gaan worden in het bouwproces. Dit sluit aan bij de meldplicht uit artikel 3.27 van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) waarin vermeld staat (en uit de toelichting volgt) dat de kwaliteitsborger het bevoegd gezag informeert over die afwijkingen die aan het afgeven van een verklaring aan de weg staan en ook niet (meer) kunnen c.q. zullen verholpen worden.

Een juridisch zwaardere variant van 'op de hoogte stellen van het bevoegd gezag van een overtreding' is het zogenoemde 'handhavingsverzoek'. Indien dit door een belanghebbende is gedaan, dan dient in beginsel het bevoegd gezag hierop een besluit te nemen, waardoor de gang naar de bestuursrechter wordt geopend.<sup>58</sup>

### **2.2.3. Fase vanaf melding gereed**

In de volgende tabel zijn de verschillen op hoofdlijnen weergegeven tussen de huidige situatie, de situatie met Omgevingswet zonder Wkb en de situatie met Omgevingswet met Wkb in de fase vanaf melding gereed.

---

<sup>57</sup> Bron: Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 3.2.1.

<sup>58</sup> In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat uit de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging 2020 een wat meer beleidsmatige keuze lijkt te worden gegeven aan gemeenten. Dit lijkt aan te sluiten bij de gedachte van de stelselwijziging waarin het primaat ligt bij de private partijen.

**Tabel 2.3: Voornaamste verschillen vanuit perspectief bevoegd gezag in fase vanaf melding gereed**

Wabo/Bouwbesluit 2012	Omgevingswet/BBL zonder Wkb	Omgevingswet/BBL met Wkb
Ontvangst mededeling bouwwerk gereed	Ontvangst informatieplichtbouwwerkzaamheden gereed	Ontvangst informatieplicht bouwwerkzaamheden gereed en ontvangst melding bouwwerk gereed met het dossier bevoegd gezag (o.a. verklaring kwaliteitsborger en as-built dossier)
<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> i.h.k.v. afronding bouwwerkzaamheden bouwwerk op basis van HH-beleid en HUP	<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> i.h.k.v. afronding omgevingsplan-activiteit op basis van HH-beleid en HUP  <u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> i.h.k.v. afronding bouwwerkzaamheden technische bouwactiviteit op basis van HH-beleid en HUP	<u>Eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> i.h.k.v. afronding omgevingsplan-activiteit op basis van HH-beleid en HUP  Gevolgklasse 1: in beginsel <u>geen/beperkt eigenstandig geïnitieerd toezicht</u> i.h.k.v. de afronding bouwwerkzaamheden (wordt begeleid door kwaliteitsborger die een verklaring afgeeft) <sup>a)</sup>

a) Zie paragraaf 2.1.3 voor de door de wetgever gemaakte nuancering en de veronderstelde ruimte van het bevoegd gezag binnen het nieuwe stelsel.

### Ontvangst melding bouwwerk gereed met het dossier bevoegd gezag

Een belangrijk ankerpunt in de stelselwijziging is de gereedmelding (melding bouwwerk gereed). Naast de gereedmelding voor gevolgklasse 1 dient ook nog een kennisgeving (informatieplicht) te worden verricht door de feitelijke bouwer dat de bouwwerkzaamheden zijn beëindigd (zoals dit ook geldt in de huidige situatie en ook gaat gelden voor gevolgklassen 2 en 3).

Bij de gereedmelding van het bouwwerk bij het bevoegd gezag moet worden aangetoond dat aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan.<sup>59</sup> Dit ‘aantonen’ wordt geoperationaliseerd in artikel 2.15quinquies van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020). Op grond van dit artikel dient een gereedmelding gedaan worden bij het bevoegd gezag. Hierbij moeten naast een aantal basisgegevens (zoals naam en adres van melder, dagtekening, adres) verplicht gegevens overgelegd worden.

Het totaal aan gegevens, die verplicht moeten worden aangeleverd bij de gereedmelding, wordt aangeduid als het ‘dossier bevoegd gezag’. Het dossier bevoegd gezag dient gegevens en bescheiden te bevatten die minimaal nodig zijn voor het bevoegd gezag om in het voorgenomen stelsel adequate invulling te kunnen geven aan zijn taken en verantwoordelijkheden.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 5.

<sup>60</sup> Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 6, pag. 7.

### **Dossier bevoegd gezag**

Bij de zogenoemde gereedmelding van het bouwwerk, dient de initiatiefnemer een dossier aan het bevoegd gezag te overleggen (het dossier bevoegd gezag). Het dossier bevoegd gezag bevat alle voor bevoegd gezag relevante informatie over het gereede bouwwerk (onder meer as-built dossier) inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het naar zijn oordeel aannemelijk is (*gerechtvaardigd vertrouwen bestaat, red*) dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Naast de verklaring van de kwaliteitsborger dat het opgeleverde bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 (*BBL, red.*), gaat het daarbij om informatie die nodig is voor de beoordeling of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 (*BBL, red.*).<sup>61</sup> Indien het dossier niet volledig is, volgt direct uit de regelgeving (ontwerpbesluit kwaliteitsborging versie 2020) dat, vanwege het ontbreken van de gegevens en het daarmee onvolledig zijn van de melding, het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Bij het ontbreken van deze dossierinformatie blijkt - conform gedachte van de wetgever - dan niet dat het aannemelijk is c.q. het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Het is in beginsel volgens de wetgever niet de bedoeling dat het bevoegd gezag het dossier zelf inhoudelijk beoordeelt en op basis hiervan vaststelt of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Echter, zoals in paragraaf 2.1.2 en ook in paragraaf 2.1.3 is aangegeven blijft - op basis van de verduidelijking in het bestuursakkoord en in de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) - het bevoegd gezag haar taken behouden op het gebied van toezicht en handhaving. In specifieke gevallen *kan* het bevoegd gezag zelf (willen) constateren of het bouwwerk (op basis van het dossier bevoegd gezag en/of feitelijke waarnemingen) op specifieke onderdelen voldoet aan de bouwregelgeving uit het BBL.

### **Verklaring van kwaliteitsborger**

Een belangrijk onderdeel van het dossier vormt de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring dat het gereede bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.<sup>62</sup> In de letterlijke bewoording uit artikel 3.27 van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020): '*... er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving...*'. De verklaring van de kwaliteitsborger bevat de tekst dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.<sup>63</sup> In de ontwerptekst wordt gesproken over 'gerechtvaardigd vertrouwen'. In de toelichting op het ontwerpbesluit staat de volgende passage opgenomen over het dossier bevoegd gezag.

---

<sup>61</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 9.

<sup>62</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 9.

<sup>63</sup> Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 3.2.1

‘Het is van belang dat er geen enkele onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen. De verklaring van de kwaliteitsborger betreft daarom een verklaring zonder opmerkingen. Het bevoegd gezag heeft immers geen inhoudelijke taak in deze en zal alleen dienen te controleren of het door de vergunninghouder overgelegde dossier compleet is.’<sup>64</sup>

Als naar het oordeel van de kwaliteitsborger niet wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften, dan geeft hij geen verklaring af. Ook moet worden gemeld aan de betrokken partijen waarbij wordt aangegeven wat de reden/strijdigheid is die aan de verklaring in de weg staat (artikel 3.27, eerste lid, ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020)). Zonder verklaring van de kwaliteitsborger is het dossier en daarmee ook de gereedmelding niet volledig. In juridische zin is er in dit kader dan ook geen sprake van een melding.<sup>65</sup>

Kan de kwaliteitsborger om welke reden dan ook de uiteindelijke verklaring dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, die nodig is voor de gereedmelding, niet verstrekken, dan meldt de kwaliteitsborger dit aan alle betrokken partijen en dus ook het bevoegd gezag.<sup>66</sup> De wetgever gaat er niet verder op in wat er in deze situatie dient te gebeuren. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op teruggekomen.

### ***As-built dossier***

Bij de gereedmelding moet ook informatie worden verstrekt over het gerealiseerde bouwwerk (artikel 2.15quinquies lid 2f tot en met 2l van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging 2020). In de volksmond wordt dit ook wel het ‘as-built dossier’ genoemd.

## **Toezicht en handhaving verbod tot ingebruikname zonder gereedmelding**

### ***Verbodsbepaling en 10 dagen termijn***

In het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) is een belangrijke inhoudelijke wijziging ten opzichte van de vorige versie doorgevoerd, die samenhangt met de gereedmelding.

#### *Oude teksten: bevoegdheid tot opleggen verbod tot ingebruikname*

In het Bouwbesluit 2012 (*BBL, red.*) worden regels gesteld over de gereedmelding en het daarbij te voegen dossier, alsmede over de bevoegdheid van de gemeente om binnen 10 werkdagen na ontvangst van de melding het besluit te nemen dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als het dossier niet volledig is of als door middel van het dossier onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat aan de wettelijke regels en prestatie-eisen is voldaan.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Citaat uit Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 15.2.

<sup>65</sup> Het uitgangspunt ‘een onvolledige melding is geen melding’ is onder de Omgevingswet gangbaar voor alle meldingen. Zie hiervoor ook de toelichting op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Stb. 2018, 291, p.174) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, 293, p. 545).

<sup>66</sup> Kamerstukken II (2016-2017), 34453, nr. 28, pag. 8.

<sup>67</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, I, pag. 8.

Deze bevoegdheid dient onderscheiden te worden van de separaat hieraan bestaande bevoegdheid van het bevoegd gezag om op inhoudelijke gronden (bijvoorbeeld bouwveiligheid) te bepalen dat een bouwwerk niet (langer) in gebruik mag worden genomen. Het betreft hier dan een bijzondere vorm van bestuursdwang, die gericht is op het schenden van een inhoudelijke norm.

*Nieuwe tekst: verbod tot ingebruikname zonder melding*

Op grond van het voorgestelde artikel 2.15quinquies van het BBL, toegevoegd via het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020), is het verboden een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.15bis (*bouwwerk vallende onder Wkb, red.*) in gebruik te nemen zonder dit ten minste 10 dagen voor het feitelijk in gebruik nemen van het bouwwerk te melden bij het bevoegd gezag.

*Verskil tussen oude en nieuwe tekst*

Uit de nieuwe formulering volgt dat er niet eerst een besluit met een ingebruiknameverbod door het bevoegd gezag hoeft te worden genomen, maar het verbod rechtstreeks voortvloeit uit de regelgeving en direct handhavend kan worden opgetreden op het verbod. Van schending van dit verbod is, blijkens eerdere toelichting, ook sprake indien de melding onvolledig of onjuist is. Niet geheel duidelijk is wat dit verschil met zich brengt in de afwegingsruimte van het bevoegd gezag, de weging van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de toetsing hiervan door de bestuursrechter in het geval er tegen respectievelijk verbod tot ingebruikname dan wel een 'generiek' handhavingsbesluit bezwaar en beroep zijn aangetekend.

Ook is niet duidelijk wat de gevolgen zijn van het omzetten van de bevoegdheid in een verbodsbepaling voor wat betreft de 10 dagen termijn. Waar in de oude situatie de bevoegdheid begrensd leek binnen de termijn van 10 dagen, lijkt dit in de nieuwe situatie (verbodsbepaling) niet het geval. Immers een eventuele overtreding van het verbod wordt niet door verloop van de 10 dagen termijn weggenomen. Er blijft ook na de 10 dagen termijn sprake van een overtreding.

## 3. Architectuur en ICT

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de architectuur en ICT, die samenhangen met de Wkb, gezien in het licht van de Omgevingswet. Met de op 1 april 2020 aangekondigde uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet en op 16 april van de Wkb, zijn 2020 en 2021 een transitieperiode voor zowel Omgevingswet als Wkb, waar bevoegde gezagen en behandeldiensten aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en zich gereed maken voor inwerkingtreding. Met het oog op deze transitie wordt het niet zinvol geacht om de huidige architectuur te beschrijven (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met het Omgevingsloket Online (OLO)), maar ligt de nadruk in dit hoofdstuk op de positionering van de Wkb binnen de Omgevingswet.

Na een toelichting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet in paragraaf 3.1 volgt in de paragrafen daarna aan de hand van de bouwfases een beschrijving van de architectuur.

### 3.1. Digitaal Stelsel Omgevingswet

#### 3.1.1. DSO-LV en DSO lokaal gemeenten

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is het stelsel van de landelijke voorziening (DSO-LV) samen met de lokale systemen van overheden. Het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' bouwt de landelijke voorziening. Overheden zijn verantwoordelijk voor de lokale systemen.

Overheden sluiten aan op de landelijke voorziening, zodat zij:

- hun omgevingswetbesluiten kunnen publiceren;
- hun vragenbomen met toepasbare regels kunnen publiceren;
- vergunningaanvragen en meldingen kunnen ontvangen;
- begrippen en definities centraal kunnen beheren;
- onderling en met initiatiefnemers kunnen samenwerken.

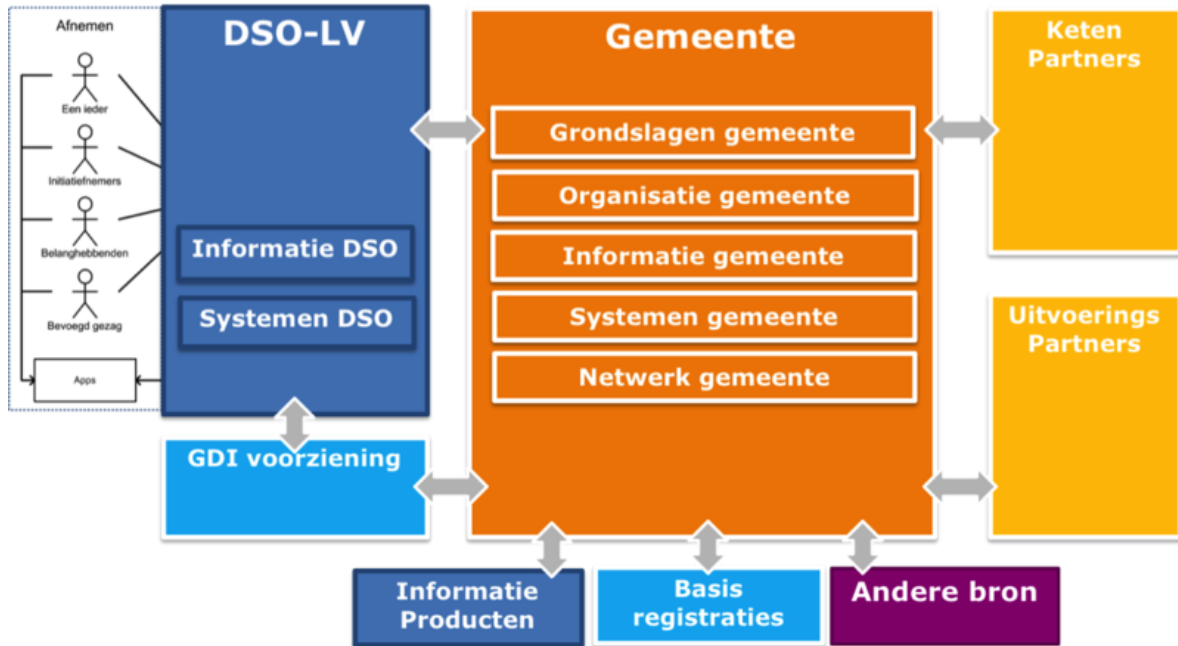
Het Omgevingsloket is de centrale plek waar alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving samenkomt. De meeste informatie plaatsen overheden in het digitaal stelsel. De gegevens in het digitaal stelsel zijn daarna via onder andere het Omgevingsloket te bevragen.

Overheden wisselen gegevens en documenten uit met de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Dit doen ze via koppelingen met een aantal lokale systemen:

- Ruimtelijke plansystemen;
- Regelbeheersystemen;
- Vergunning- of zaaksystemen.

Door deze systemen te koppelen met de landelijke voorziening, ontstaat een complete (digitale) keten.<sup>68</sup>

**Figuur 3.1: Digitale keten Omgevingswet/Wkb**



### 3.1.2. Procesarchitectuur Wkb i.r.t. DSO-LV

Voor de procesarchitectuur van de Wkb onderscheiden we de in hoofdstuk 2 gehanteerde drie bouwfases als structurelement. Uitgegaan wordt van de (technische) bouwactiviteit, met een bouwwerk dat wordt gebouwd/verbouwd onder de Wkb, gevolgklasse 1.

**Tabel 3.1: Processtappen (technische) bouwactiviteit gevolgklasse 1**

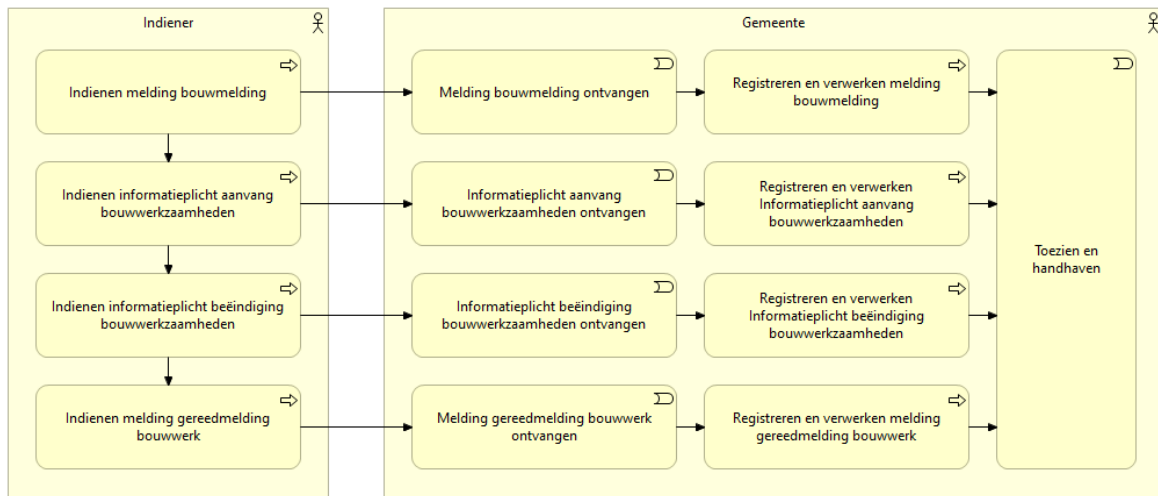
Fase	Processtap(pen) vanuit initiatiefnemer richting bevoegd gezag	Processtap(pen) vanuit / door bevoegd gezag
Fase tot start bouw (§ 3.2)	Indienen melding gevolgklasse 1 bij bevoegd gezag (§ 3.2.1)	Registreren en verwerken melding (§ 3.2.2)
Fase van start bouw tot melding gereed (§ 3.3)	Informeren start bouw (art. 7.7 Bbl), overige communicatie vanuit of namens initiatiefnemer (§3.3.1)	Acties conform toezichts- en handhavingsbeleid / HUP en ad hoc op basis van signalen kwaliteitsborger en derden (§ 3.3.2)
Fase vanaf melding gereed (§ 3.4)	Informeren bouwwerkzaamheden gereed (art. 7.7 Bbl), melding bouwwerk gereed (§3.4.1)	Registreren en verwerken melding bouwwerk gereed (§ 3.4.2)

a) Zie ook paragraaf 2.2.3 voor een nadere toelichting op deze aanvullende informatieplicht.

<sup>68</sup> Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/over-het-digitaal-stelsel/dit-houdt-het-in/>.

De informatie uit bovenstaande tabel is vertaald naar een procesarchitectuur om de relatie tussen de Wkb-processen en de VTH-processen in beeld te brengen. In de volgende figuur is een globale architectuurschets met de contactmomenten tussen de initiatiefnemer en de gemeente afgebeeld. De tussenliggende processtappen van zowel Wkb als VTH worden niet getoond.<sup>69</sup>

**Figuur 3.2: Globale procesarchitectuur**



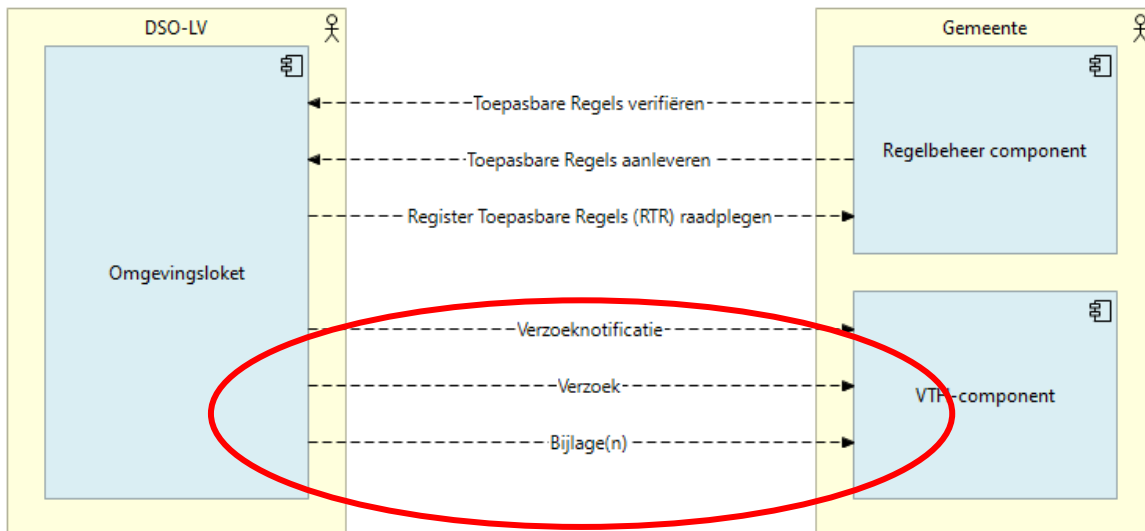
De digitale communicatie tussen DSO-LV en de systemen van gemeenten (en behandeldiensten) voor wat betreft de meldingen in het kader van de Wkb loopt via de Standaard Aanvragen en Meldingen (STAM). Uit een in het kader van deze impactanalyse gevoerd gesprek met personen, die de Toepasbare Regels voor deze melding opstellen (Rijkswaterstaat), blijkt dat zowel de initiële 'bouwmelding' als de 'melding bouwwerk gereed' in de scope van hun project zit. Het lijkt logisch dat de 'informatieplichten start en einde bouw' ook via het STAM-koppelvlak lopen.<sup>70</sup> Tegelijkertijd wordt ook verwacht dat in de praktijk 'vluchtigere' wijzen van informatieplichten 'start en einde bouw' ontstaan (e-mail, brief, telefoon). Het is aan gemeenten zelf om hier begrenzings aan te brengen. De rode ellips geeft het berichtenverkeer weer op basis van STAM.

<sup>69</sup> Opgemerkt wordt dat in de huidige architectuurplaat uitgegaan wordt van één gereedmelding (melding bouwwerk gereed). Zoals uit paragraaf 2.2.3 blijkt is vooralsnog onduidelijke of hier twee meldingen dienen te worden gedaan (melding einde bouwwerkzaamheden en melding bouwwerk gereed).

<sup>70</sup> Deze meldingen vallen weliswaar buiten de scope van deze analyse, maar zijn wel relevant voor de vraag of via het DSO-LV of de lokale systemen deze meldingen in onderlinge samenhang kunnen worden verbonden.



**Figuur 3.3: De positie van STAM in het berichtenverkeer met onder andere gemeenten**



Voor het kunnen behandelen / afhandelen van aanvragen en meldingen onder de Omgevingswet is het minimaal noodzakelijk dat:

- **Techniek:** bevoegde gezagen / uitvoeringsorganisaties in staat zijn een aanvraag / melding te kunnen ontvangen vanuit DSO-LV;
- **Indieningsvereisten:** bevoegd gezagen / Rijksoverheid informatie beschikbaar stellen voor aanvraagformulier DSO-LV (voor zover nodig; dit is alleen verplicht als zij zelf zaken vergunning- of meldingsplichtig stellen);
- **Proces:** bevoegd gezagen / uitvoeringsorganisaties voorbereid zijn op de gewijzigde vergunningsprocedure/ meldingenstelsel(s);
- **Beoordeling:** bevoegde gezagen in staat zijn tot het beoordelen van aanvragen van omgevingsvergunningen / meldingen.

### Wkb zonder DSO-LV

In deze analyse wordt de Wkb geprojecteerd tegen de achtergrond van de Omgevingswet en het daaraan ten dienste staande Digitaal Stelsel Omgevingswet. Alhoewel in de toelichting bij het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) expliciet is opgenomen dat een gelijktijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb is beoogd, volgt uit het ontwerpbesluit dat er ook ontwerpregelgeving ligt die rekening houdt met de aanpassing van de huidige wetgeving (aanpassing Bouwbesluit 2012).

De Wkb onder de Omgevingswet gaat gebruik maken van de Omgevingswetstandaard STAM. Leveranciers passen momenteel hun software hierop aan en/of ontwikkelen nieuwe software op basis van deze nieuwe standaard. In het geval de Wkb in werking treedt voordat de Omgevingswet in werking treedt, dan zijn voorzieningen als DSO-LV en STAM mogelijk niet beschikbaar voor gemeenten om processen en berichtenverkeer af te handelen. Naar verwachting betekent dit dat er (voor de overgangperiode zonder Omgevingswet) alsnog aanpassingen noodzakelijk zijn in het Omgevingsloket Online, van de STUF-LVO en dientengevolge aanpassingen in de VTH-systemen en zaaksystemen om dergelijke berichten te kunnen ontvangen en verwerken. Dit leidt tot dubbele kosten voor softwareleveranciers en daarmee gemeenten. Het bovenstaande ondersteunt

nogmaals het belang voor een invoeringsdatum van de Wkb die niet ligt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.<sup>71</sup>

## 3.2. Fase tot start bouw

### 3.2.1. Doen van de melding bouwactiviteit

De melding (technische) bouwactiviteit voor gevolgklasse 1, dient uiterlijk 4 weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden gedaan te worden bij het bevoegd gezag. Formulieren in het DSO-LV worden dynamisch vormgegeven door zogenoemde Toepasbare Regels.<sup>72</sup> Met Regelbeheerssoftware worden deze Toepasbare Regels door bevoegde gezagen zelf opgesteld en via het STTR-koppelvlak worden deze aangeleverd aan het DSO-LV (zie figuur 3.3). De (technische) bouwactiviteit is een taak die in medebewind wordt uitgevoerd. In dit licht worden de toepasbare regels, die samenhangen met de (technische) bouwactiviteit, aangeleverd en in het DSO-LV geplaatst door de Rijksoverheid. Op dit moment is er nog geen zicht op de diepgang van deze toepasbare regels. Voorgesteld kan worden dat naarmate deze toepasbare regels de initiatiefnemer uitgebreider en meer gedetailleerd ondersteunen bij de vraag of er al dan niet sprake is van gevolgklasse 1, dit positieve gevolgen heeft voor de conformiteit van de meldingen (meldingen vallen ook daadwerkelijk onder klasse 1 en niet onder andere klassen) en vice versa.

Een initiatiefnemer kan ervoor kiezen de melding analoog of digitaal in te dienen. In de Toepasbare Regel staat een link opgenomen naar het Register van Kwaliteitsborgers, zodat een initiatiefnemer er op geattendeerd wordt dat een kwaliteitsborger uit dit register geselecteerd dient te worden. Het betreft hier in eerste instantie een hyperlink en geen directe koppeling tussen systemen. Na raadpleging van het register dient de initiatiefnemer contact te zoeken met één of meerdere kwaliteitsborger(s), één of meerdere offerte(s) op te vragen en te komen tot een overeenkomst. Vervolgens kan de geselecteerde kwaliteitsborger (handmatig) vermeld worden in de melding.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat als de initiatiefnemer voorafgaand aan de melding nog geen afspraken heeft gemaakt met een kwaliteitsborger, de melding een discontinu proces vormt, waarbij het concept halverwege opgeslagen wordt. Het proces kan pas verder indien een kwaliteitsborger in de arm is genomen en de kwaliteitsborger een risicobeoordeling heeft uitgevoerd en een borgingsplan heeft vastgesteld. Pas dan kan de melding (vanuit een inhoudelijke insteek) gedaan worden.

---

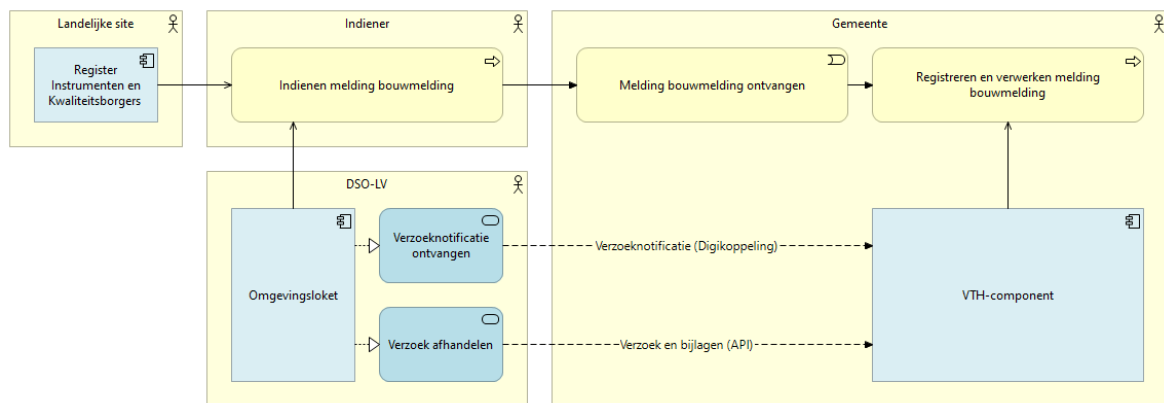
<sup>71</sup> Mocht dit alternatief (inwerkingtreding Wkb voor inwerkingtreding Omgevingswet) relevant worden, dan moet er eerst zorgvuldig gekeken worden naar de impact hiervan op de ICT en architectuur.

<sup>72</sup> Zie voor een toelichting: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/toepasbare-regels-vragenbomen/dit-houdt-het-in/>.

## Digitaal melden

De digitale melding vindt plaats via het DSO LV. De initiatiefnemer geeft de melding door via het Omgevingsloket. Door middel van het STAM-koppelvlak wordt over de melding vanuit de service 'Verzoeknotificatie ontvangen' een zogenoemd 'Verzoeknotificatie' gestuurd naar het bevoegd gezag (of behandeldienst als deze is ingesteld). Vervolgens wordt de API 'Verzoek afhandelen' door het bevoegd gezag bevestigd, waardoor het Verzoek<sup>73</sup> en de Bijlage(n) worden binnengehaald. Zowel het ontvangen als het ophalen van het Verzoek en de eventuele bijlagen wordt uitgevoerd door de VTH/zaak-component (applicatie bij bevoegd gezag of behandeldienst). De VTH/zaak-component ondersteunt daarmee het proces 'Registeren en verwerken melding gevolgklasse 1'.

**Figuur 3.4: Digitaal indienen melding gevolgklasse 1 (bouwmelding)**



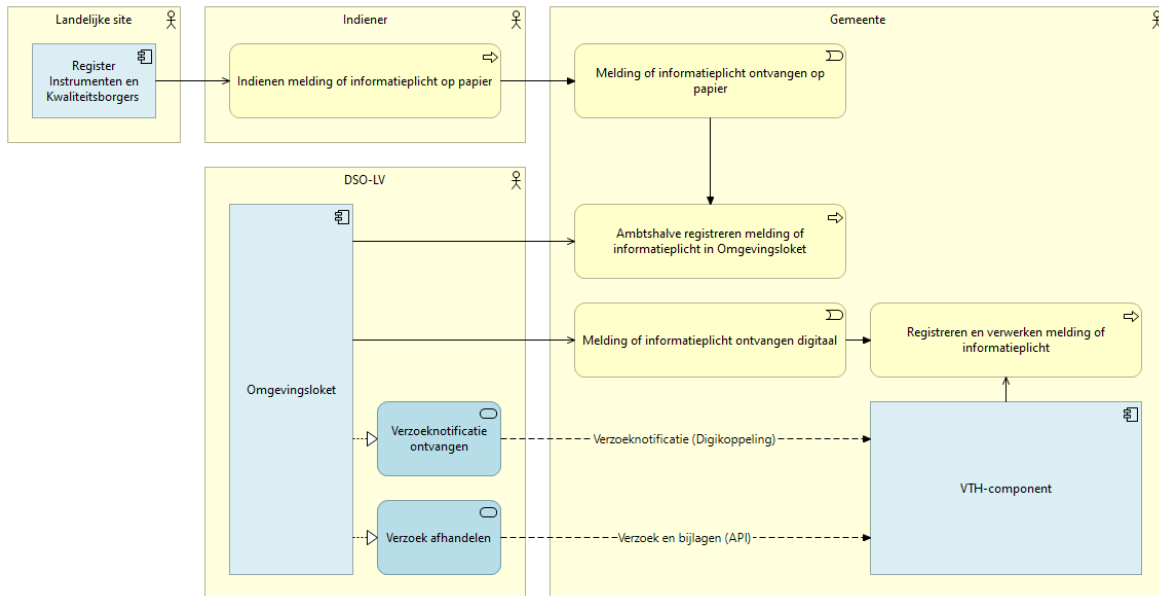
Het opgehaalde Verzoek (met als doel *Initiëren* en met type *Melding*) heeft vanuit het DSO-LV een uniek nummer gekregen. De VTH-component verwerkt dit Verzoek door bijvoorbeeld intern een *Zaak* aan te maken in het *Zakenregister* en eventuele bijlagen op te slaan in het *Documentregister*.

## Analoog melden

Bij het analoog doen van de melding dient (ook) gebruik gemaakt te worden van het wettelijk voorgeschreven formulier (in casu de toepasbare regels die toe zien op de meldingsactiviteit). In het DSO-LV kan het dynamisch samengestelde meldingsformulier worden afgedrukt, zodat deze via post of bij de balie kan worden afgeleverd.

<sup>73</sup> In STAM wordt onder de noemer 'verzoek' mede 'een melding' en een 'informatieplicht' begrepen.

**Figuur 3.5: Analoog indienen melding gevolgklasse 1**



De gemeente moet de melding daarna zelf registreren. De gemeente voert de melding dan ‘ambtshalve’ in bij DSO-LV of VTH-systeem of zaaksysteem. Indien dit in het DSO-LV gebeurt (daar is nu nog geen voorziening voor) wordt vanuit het DSO-LV een Verzoeknotificatie naar de gemeente gestuurd voor verdere afhandeling. Dit verloopt hetzelfde alsof de initiatiefnemer de melding zelf digitaal heeft ingediend.

De huidige activiteiten internetmodule (AIM) kent mogelijkheden om een reeds gedane melding opnieuw te openen, te kopiëren, aan te passen en opnieuw in te dienen, dan wel ontbrekende gegevens separaat aan te leveren.<sup>74</sup> Het is op dit moment nog onduidelijk of het DSO-LV gelijkwaardige voorzieningen kent om (gebruiksvriendelijk) incomplete meldingen aan te vullen c.q. aan te passen. Een verzoek kan in het DSO-LV tussentijds worden opgeslagen, maar na verzending niet meer worden aangepast of aangevuld. Dit impliceert dat anders dan onder de AIM een nieuwe melding moet worden voorbereid (en gegevens opnieuw moeten worden ingevuld).

Opgemerkt wordt dat vanuit het DSO-LV de initiatiefnemer bij vergunningaanvragen in beginsel ook kan verzoeken om een vooroverleg. Dit lijkt in het DSO-LV niet mogelijk bij meldingen.

### 3.2.2. Verwerken van de melding

Als de melding en de bijlagen via de API binnen de applicaties van de gemeenten beschikbaar zijn, vindt er blijkens de opzet van de Wkb<sup>75</sup> op twee punten een actie plaats:

<sup>74</sup> <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/melding/vragen-en-antwoorden/melding-juridisch/aanvulling-gedane/>.

<sup>75</sup> Zie hoofdstuk 2 voor de opzet en bedoeling van de Wkb en de daaraan gekoppelde rol van het bevoegd gezag.

1. De gemeente beoordeelt al dan niet op basis van prioritering of het daadwerkelijk gaat<sup>76</sup> om gevolgklasse 1 (en niet om 0, 2 of 3) en of de melding volledig is en voldoet aan de daartoe bij het BBL gestelde eisen voor het doen van een melding (toets op o.a. aanwezigheid van borgingsplan, geregistreeerde kwaliteitsborger / instrument en risicobeoordeling). Dit betreft een administratieve toets met een eenvoudig/licht inhoudelijk karakter (bepalen al dan niet gevolgklasse 1).
2. In lijn met het door het bevoegd gezag opgestelde handhavingsbeleidsplan (HBP) en het daaruit volgende handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) kan het bevoegd gezag (mede op basis van de risicobeoordeling) toezicht op de bouwactiviteiten in haar planning meenemen.
  - a. Naast de technische bouwaspecten zijn er namelijk onderwerpen, die samenhangen met de bouw die niet onder de reikwijdte van de kwaliteitsborger vallen, zoals welstandsaspecten, bouw- en sloopveiligheid en ruimtelijke aspecten (allen vallend onder de omgevingsplanactiviteit).
  - b. Uit het bestuursakkoord en de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) blijkt dat de bevoegdheid tot eigenstandig toezicht op de naleving van technische voorschriften uit het BBL blijft.<sup>77</sup>

Indien een melding onvolledig is en dit wordt door het bevoegd gezag als dusdanig ook onderkend, dan is er in juridische zin geen sprake van een melding.<sup>78</sup> Blijkens de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) dient dan ofwel formeel een nieuwe (complete) melding gedaan te worden of kan het bevoegd gezag - afhankelijk van de insteek van het bevoegd gezag - in dialoog met initiatiefnemer de benodigde gegevens alsnog verkrijgen. Opgemerkt wordt dat deze laatste werkwijze de wettelijke termijnen niet opschort noch wordt ondersteund door de DSO-LV. Ondanks dat in de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) wordt gezinspeeld op een informele aanvulling, kan dit juridische risico's met zich brengen indien uiteindelijk zaken niet goed geregeld blijken te zijn (welke informatie is bindend en handhaafbaar?).

### **3.3. Fase van start bouw tot melding gereed**

#### **3.3.1. Informatieplicht / kennisgeving start bouw**

Op grond van artikel 7.7 van het BBL dient van de feitelijke start van de bouw kennis gegeven te worden bij het bevoegd gezag (informatieplicht).<sup>79</sup> Deze kennisgeving kan via het Omgevingsloket of analoog gedaan worden (zie ook de vorige paragraaf). Het is echter denkbaar dat deze

---

<sup>76</sup> Mocht het bevoegd gezag in eerste instantie van mening zijn dat er sprake is van een gevolgklasse 1, maar later blijken dat er sprake is van gevolgklasse 2 of 3 dan dient alsnog een aanvraag ingediend te worden en een vergunning verleend te worden om te mogen bouwen (het bouwwerk te legaliseren). In zoverre kunnen er ook geen 'rechten' aan de melding ontleend worden.

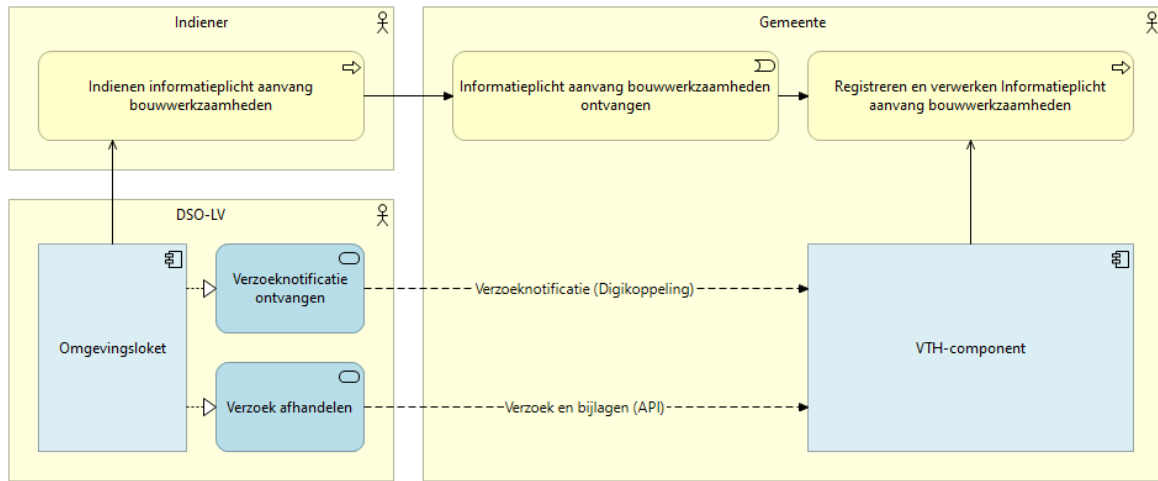
<sup>77</sup> Zoals in paragraaf 2.2.1 is opgemerkt kan het bevoegd gezag met het oog haar toezichhoudende en handhavende bevoegdheid in specifieke gevallen toch een inhoudelijke beoordeling uitvoeren.

<sup>78</sup> Zie ook paragraaf 2.2.1 en 2.2.3.

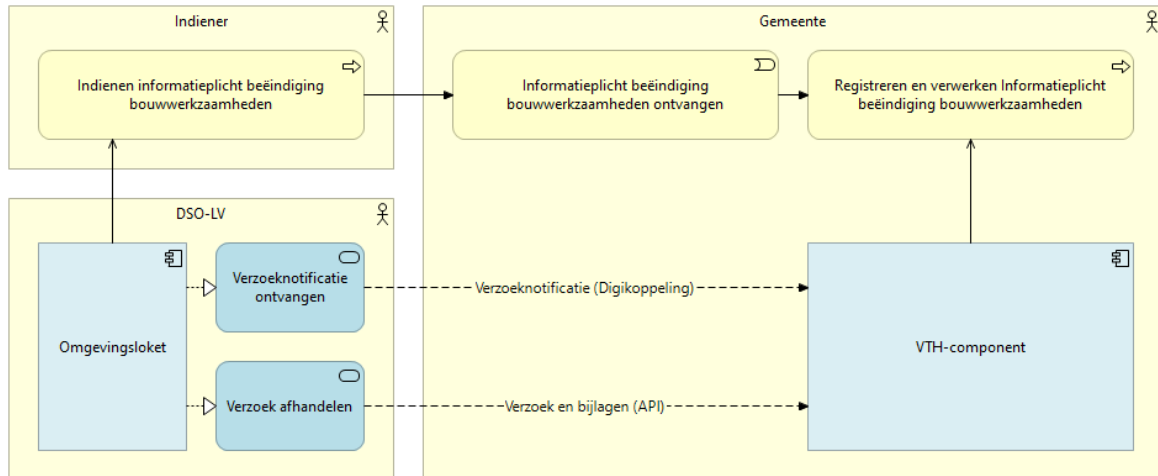
<sup>79</sup> Dit artikel is aangepast: In artikel 7.7, derde lid, wordt na 'een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit' ingevoegd 'of een melding als bedoeld in artikel 2.15ter, eerste lid'.

kennisgeving in de praktijk ook via andere kanalen gedaan zal worden. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe streng zij vasthouden aan kanaalkeuze.

**Figuur 3.6: Digitaal indienen informatieplicht start (aanvang) bouw**



**Figuur 3.7: Digitaal indienen informatieplicht beëindiging bouwwerkzaamheden**



Opgemerkt wordt dat het onduidelijk is hoe deze informatieplicht/kennisgeving door het DSO-LV c.q. de VTH-component gerelateerd worden aan de melding technische bouwactiviteit.<sup>80</sup> Voor het proces is het relevant dat deze meldingen in de VTH-component aan elkaar gerelateerd (kunnen) worden. In zekere zin geldt dit ook voor de omgevingsplanactiviteit en de technische bouwactiviteit. Zaken dienen aan elkaar gerelateerd te (kunnen) worden. Elk nieuw verzoek levert bij het bevoegd gezag een nieuwe zaak op. In het STAM-bericht wordt het unieke ID van het project meegegeven. In de VTH-systemen zouden de verschillende zaken die behoren bij hetzelfde project daarmee automatisch gerelateerd kunnen worden. Indien de initiatiefnemer ervoor kiest om elk verzoek vanuit een separaat project te doen, is dat niet het geval en moet het bevoegd gezag de relatie tussen de verschillende zaken zelf (h)erkennen en de relatie zelf leggen. Dit geldt ook voor de

<sup>80</sup> Dit geldt ook voor de relatie met vergunningaanvraag voor wat betreft gevolgklasse 2 en 3.

situatie dat de meldingen eigenstandig door verschillende entiteiten worden gedaan (vanuit een eigen projectmap).

### Overige communicatie met initiatiefnemer

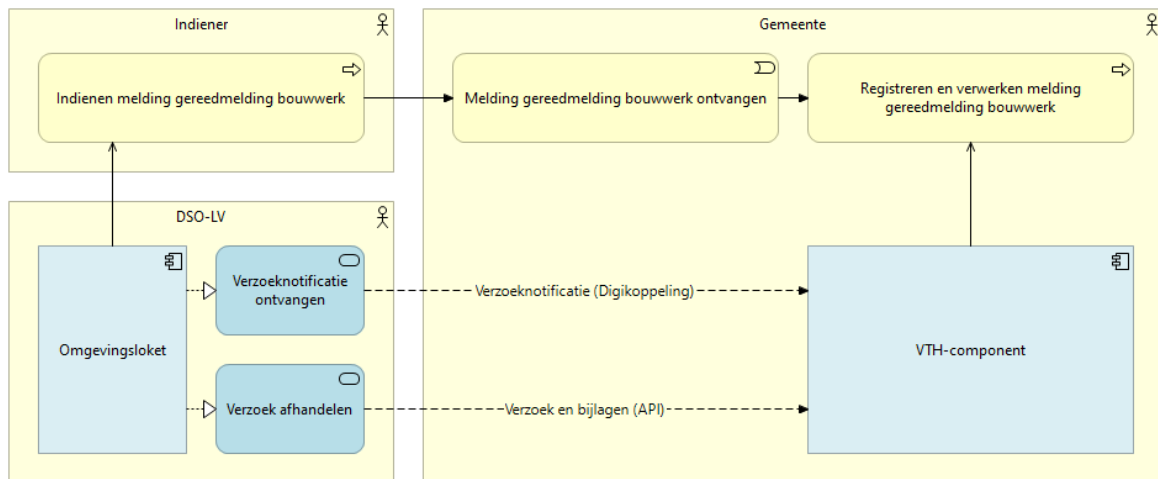
Afgezien van de kennisgeving start bouw vindt naar verwachting in beginsel<sup>81</sup> alleen correspondentie met de gemeente plaats (in het kader van de technische bouwactiviteit) indien er externe signalen zijn, ofwel in specifieke gevallen. Deze communicatie gaat naar verwachting buiten het DSO-LV om verlopen, aangezien het hier gaat over communicatie in het kader van 'toezicht en handhaving'. Denk hierbij aan communicatie via mail, telefoon, brief of overleg (op de bouwplaats, op locatie van het bevoegd gezag of elders). Het betreft hier ook de communicatie van de kwaliteitsborger richting gemeente.

## 3.4. Fase vanaf melding gereed

### 3.4.1. Melding bouwwerk gereed (gereedmelding)

Op grond van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) dient de initiatiefnemer bij het gereedkomen van het bouwwerk vallend onder gevolgklasse 1, dit uiterlijk 10 dagen voor voorgenomen ingebruikname van het bouwwerk te melden aan het bevoegd gezag. Het proces van deze melding en de gebruikte applicaties is - qua procesgang - identiek met het proces en de applicaties zoals geschetst in paragraaf 3.3.1.

**Figuur 3.8: Digitaal indienen melding bouwwerk gereed**



Bij deze melding moeten veel stukken aangeleverd worden. Deze stukken dienen als bijlage bij de melding door het bevoegd gezag via API-bevraging uit het DSO-LV gehaald te worden.

<sup>81</sup> Theoretisch kan op basis van een informatieplicht de initiatiefnemer eigenstandig of op verzoek van het bevoegd gezag tussentijds gegevens aanleveren via DSO-LV.

## Door of namens initiatiefnemer

Aandachtspunt is dat het DSO-LV op dit moment geen machtigingsvoorziening bevat.<sup>82</sup> Het ontbreken van een machtigingsvoorziening betekent dat de initiatiefnemer zelf alle dossierstukken digitaal dient toe te voegen aan de melding. Het moet dan bij de initiatiefnemer duidelijk zijn welke documenten de initiatiefnemer dient toe te voegen, omdat er anders het risico is op onvolledige of onjuiste meldingen. Het zal naar verwachting de kwaliteit van de meldingen ten goede komen indien de initiatiefnemer de kwaliteitsborger en/of aannemer (als deskundige partij) kan machtigen om de melding in te dienen.<sup>83</sup>

### 3.4.2. Registreren en verwerken melding bouwwerk gereed

Uitgaande van de situatie dat de melding en de bijlagen via de API binnen de applicaties van de gemeenten beschikbaar zijn, worden - afhankelijk van de eigenstandige, beleidsmatige keuzes die een gemeente op dit punt kan maken - diverse acties onderkend:

1. De gemeente beoordeelt al dan niet op basis van prioritering binnen 10 dagen of de melding volledig is en voldoet aan de daartoe bij het BBL gestelde eisen voor het doen van dit type melding (toets op onder andere aanwezigheid verklaring kwaliteitsborger). Dit betreft in beginsel een administratieve toets,<sup>84</sup> waarin de VTH-applicaties of zaaksystemen op procesniveau ondersteunend dienen te zijn. Indien de melding niet compleet is zal het bevoegd gezag de melding actief dienen te verwerpen (niet te accepteren) en de initiatiefnemer te attenderen op de verbodsbepaling tot ingebruikname, zoals opgenomen in het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020). De boodschap kan zijn dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen wegens het ontbreken van bij de melding te overleggen gegevens. Impliciet lijkt hier het besluit (rechtsoordeel) in te zijn gelegen dat de melding niet juridisch volledig is en daarmee juridisch gezien als 'niet gemeld' wordt beschouwd.<sup>85</sup> Deze boodschap lijkt hier hiermee vatbaar voor bezwaar en beroep.
2. In het kader van het door het bevoegd gezag opgestelde handhavingsbeleidsplan (HBP) en het daaruit volgende handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) kan het bevoegd gezag (mede op basis van de risicobeoordeling) bepalen of een inhoudelijke check gewenst / noodzakelijk is.
3. Distributie dossiergegevens naar stakeholders, zoals de BAG en veiligheidsregio. In veel gevallen is er een systeemkoppeling tussen het VTH-systeem en de BAG. In andere gevallen dient de informatie handmatig overgebracht te worden en ingevoerd te worden in de BAG of een ander systeem.

---

<sup>82</sup> Hierbij hoort ook de mogelijkheid van een beperkte machtiging: waarin de gemachtigde de stukken voor initiatiefnemer 'klaar zet' in de projectmap en de initiatiefnemer de melding en stukken definitief indient (de melding verstuurt).

<sup>83</sup> Dat laatste is overigens niet alleen het geval voor de melding bouwwerk gereed, maar ook voor de andere meldingen.

<sup>84</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 9.

<sup>85</sup> Zie ook paragraaf 4.1.1.1 voor een nadere uitwerking van dit aandachtspunt.



**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek of het later beschikbaar komen van de (technische) bouwtekeningen bij bouwwerken onder gevolgklasse 1 (pas bij de gereedmelding) gevolgen heeft voor de uitvoering van andere taken en bevoegdheden binnen de gemeenten, zoals voor de BAG en voor het nemen van een huisnummerbesluit.

### 3.5. Conclusies en aanbevelingen architectuur en ICT

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de mate waarin de ICT bij de Rijksoverheid en het bevoegd gezag op orde zijn, waarbij ook de raakvlakken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet in kaart zijn gebracht.

Wkb-meldingen kunnen binnen het DSO-LV worden afgehandeld<sup>86</sup> en kunnen worden doorgezet naar de lokale VTH- en zaaksystemen. Er zijn in dit kader op voorhand geen showstoppers aan de zijde van DSO-LV geconstateerd. Gezien het grote volume is het van groot belang is dat de toepasbare regels, die raken aan de Wkb, kwalitatief hoogwaardig zijn. Minder uitgebreide, meer globale toepasbare regels kunnen hun weerslag hebben op de uitvoeringspraktijk bij het bevoegd gezag.

Wel zijn er diverse aandachtspunten naar voren gekomen. Uit deze aanbevelingen volgen verschillende gewenste vervolgacties. Daarbij wordt opgemerkt dat diverse aandachtspunten worden veroorzaakt door een gebrek aan beschikbare gedetailleerde informatie; bepaalde functionaliteiten zijn op het moment van schrijven van deze analyse nog onvoldoende beproefd en/of gedocumenteerd. Het is daarbij van belang om aan de hand van concrete en operationele testen in de praktijk te beproeven of deze aandachtspunten ook daadwerkelijk een probleem veroorzaken, waarvoor een oplossing moet komen of dat deze aandachtspunten geen probleem blijken te zijn. De noodzaak tot testen sluit ook aan bij het aandachtspunt dat de lokale systemen ingericht dienen te worden zodat zij ook Wkb-meldingen kunnen verwerken.

**Gewenste vervolgactie:** Beproof tijdig voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wkb met verschillende leveranciers of de meldingen vanuit het DSO-LV kunnen worden ontvangen en procedureel in de lokale software kunnen worden verwerkt en of gegevens uitgewisseld kunnen worden.

#### Aandachtspunten

Verschillende van de eerder in dit hoofdstuk genoemde aandachtspunten zijn aandachtspunten die in bredere zin ook voor de Omgevingswet moeten worden geregeld. Drie aandachtspunten (samenhang meldingen, vooroverleg meldingen en aanpassen lokale systemen) hangen wel specifiek samen met de invoering van de Wkb. Het is de verwachting dat succesvolle afronding van deze acties haalbaar is binnen het tijdspad voor de implementatie. Aanbevolen wordt dit in de pre-

---

<sup>86</sup> Een inwerkingtreding van de Wkb voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (zonder een DSO-LV) heeft naar verwachting serieuze complicaties voor de ICT/architectuur (zie ook paragraaf 3.1).

productieomgeving van het DSO-LV te testen - zodra dit feitelijk mogelijk is - om hier tijdig (meer) zekerheid over te verkrijgen.

Resumerend leidt dit tot de volgende aandachtspunten:

- **Samenhang meldingen:** Onduidelijk is hoe de verschillende meldingen die door de initiatiefnemer worden verricht in het kader van gevolgklasse 1 aan elkaar gerelateerd worden. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen de twee meldingen en de twee informatieplichten (start en einde bouw). Van belang is dat op dossierniveau deze samenhang geborgd wordt/blijft en ze niet bij het bevoegd gezag als losse zaken, zonder samenhang terecht komen. Dit geldt ook voor de relatie met de (mogelijke) vergunning voor omgevingsplanactiviteit (bouwen).

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek hoe de samenhang tussen de twee meldingen en de twee informatieplichten (bouwmelding, aanvang bouwwerkzaamheden, beëindiging bouwwerkzaamheden en gereedmelding bouwwerk) vorm moet worden gegeven in het DSO-LV en in de VTH-applicaties en zaaksystemen. Betrek hierbij ook de relatie met de vergunning voor omgevingsplanactiviteit voor wat betreft het bouwen.

- **Vooroverleg meldingen:** Opgemerkt wordt dat vanuit het DSO-LV de initiatiefnemer bij vergunningaanvragen in beginsel ook kan verzoeken om een vooroverleg. Dit lijkt vanuit het DSO-LV niet mogelijk bij meldingen.
- **Aanpassing lokale systemen:** Voor de bouwactiviteit gevolgklasse 1 dient in de VTH-systemen en zaaksystemen het proces voor het afhandelen van de meldingen te worden ingericht. Onduidelijk is nog op welke wijze VTH-systemen het STAM-bericht verwerken. Daarmee samen hangt de vraag of leveranciers een generieke functionaliteit hebben ontwikkeld voor het 'afhandelen' van meldingen of dit per procestype hebben uitgewerkt en in dat laatste geval of zij de Wkb hierin hebben meegenomen.

De onderstaande aandachtspunten zijn relevant voor de Wkb en in bredere zin ook voor de Omgevingswet.

- **Aanvullen / wijzigen meldingen:** De huidige activiteiten internetmodule (AIM) kent mogelijkheden om een reeds gedane melding opnieuw te openen, te kopiëren, aan te passen en opnieuw in te dienen, dan wel ontbrekende gegevens separaat aan te leveren. Het is op dit moment onduidelijk of het DSO-LV gelijkwaardige voorzieningen kent om (gebruiksvriendelijk) incomplete meldingen aan te vullen c.q. aan te passen.
- **Ambtshalve invoeren:** op het moment dat de melding analoog ingediend wordt, dient deze digitaal (direct dan wel via DSO-LV) in het VTH-systeem/zaakstelsel terecht te komen om de procesondersteuning vorm te geven en met het oog op archivering. Op dit moment is de voorziening die dit (ambtshalve) digitaal invoeren voor het bevoegd gezag mogelijk maakt nog niet beschikbaar gesteld in het DSO-LV.
- **Routeren naar behandeldienst:** op het moment dat het bevoegd gezag niet zelf feitelijk de melding wil ontvangen, maar de afhandeling uitbesteedt aan een behandeldienst (omgevingsdienst), dan dienen zowel de analoge post als ook de digitale melding gerouteerd te worden naar de betreffende behandeldienst. Deze routing kan in de praktijk complex zijn, omdat elke gemeente hier specifieke afspraken over kan maken met een behandeldienst (wat wel en wat niet uitbesteden). Op dit moment bevat het DSO-LV geen beheerscherm waarin het

bevoegd gezag kan instellen welke (type) aanvragen en meldingen doorgezet dienen te worden naar de behandeldienst. Het Omgevingsloket Online bevat een dergelijk beheerscherm wel voor het routeren van aanvragen en meldingen in de huidige situatie.

- **Ontbreken machtigingsvoorziening:** In de fysieke leefomgeving (en ook daarbuiten) is het gebruikelijk dat initiatiefnemers een deskundig gemachtigde in de arm nemen die voor hen (het vaak complexe) proces van het aanvragen van vergunningen of het doen van meldingen uit handen neemt. Hiertoe dient een voorziening (bouwsteen) gebruikt te worden die dit met het oog op authenticatie en autorisatie mogelijk maakt. Op dit moment bevat het DSO-LV niet een dergelijke voorziening, waardoor meldingen niet digitaal namens initiatiefnemer kunnen worden gedaan, maar initiatiefnemers dit zelf dienen te doen of omslachtig analoog via de gemachtigde dit laten aanleveren (er wordt over gedacht om dit alsnog in DSO-LV te bouwen). Als het op papier (analoog) wordt ingeleverd dan treedt het aandachtspunt van het ambtshalve invoeren weer op.

## 4. Impact Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) voor gemeenten. De impact van de Wkb is beschouwd voor de beheerfase en de implementatiefase aan de hand van de SCOPAFIJTH elementen.<sup>87</sup> Daarbij is in hoofdstuk 5 in het bijzonder gekeken naar de kwantitatieve gevolgen voor de elementen *personeel* en *financiën*.

In paragraaf 4.1 is een beeld geschetst van de impact in de beheerfase (na de implementatie), in paragraaf 4.2 is aan de hand daarvan een uitwerking gemaakt van de stappen, die gemeenten moeten zetten voor een succesvolle gemeentelijke implementatie.

Uit de analyse van de relevante documentatie en de interviews met de gesprekspartners is naar voren gekomen dat er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de situatie dat zaken mogelijk niet helemaal lopen zoals de wetgever dit heeft beoogd. Juist die gevallen hebben serieuze gevolgen voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Daarom is een onderscheid gemaakt naar twee scenario's, zijnde:

- het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (happy flow). De beschrijving hiervan is opgenomen in hoofdstuk 2.
- het suboptimale scenario, waarbij de praktijk niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (unhappy flow). In het suboptimale scenario wordt de gemeente in haar rol van bevoegd gezag geconfronteerd met een bepaalde situatie op grond waarvan zij kan of moet handelen. Voor de helderheid, het gaat hier dus niet om een suboptimale uitvoering van werkzaamheden bij gemeenten.

Beide scenario's bieden gemeenten inzicht in de voorzienbare effecten en mogelijke onzekere effecten (risico's) die met de Wkb samenhangen. De impact in het suboptimale scenario is daarbij aanvullend op de impact in het optimale scenario. Dit geeft eveneens inzichten in praktische uitvoeringsconsequenties waar gemeenten nog rekening mee moeten houden voor een succesvolle implementatie van de Wkb.

### Beleids- en uitvoeringsvrijheid

Gemeenten hebben binnen het Wkb-stelsel een zekere mate van beleids- en uitvoeringsvrijheid hoe het toezicht en handhaving in te richten. De keuze hoe met deze beleids- en uitvoeringsvrijheid wordt omgaan is daarmee van invloed op de mate van impact van de Wkb. Deze keuze ligt op een spectrum, waarbij in deze analyse - voor zover relevant - een onderscheid wordt gemaakt tussen een '*procesbenadering*' en een '*inhoudelijke benadering*'. Bij de procesbenadering is de rol van de gemeente principieel gericht op de met de stelselwijziging beoogde verandering en verantwoordelijkheid van de private partijen. In die lijn handhaaft de gemeente krachtig bij het

---

<sup>87</sup> SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

ontbreken c.q. onvolledig zijn van de initiële melding en de gereedmelding. Door deze formele opstelling dwingt het bevoegd gezag private partijen om zelf tot oplossingen te komen, met het vooruitzicht dat als eventuele overtredingen niet zijn verholpen ten tijde van de gereedmelding het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Tussentijds handhavend optreden naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger ligt in deze lijn niet direct voor de hand (eigen verantwoordelijkheid private partijen). Complementair aan de rol van de private partijen kan de gemeente tijdens de bouw in specifieke situaties toezicht houden en waar nodig handhavend optreden (naleving van inhoudelijke normen). Dit zijn dan situaties waarbij door het bouwen de veiligheid en andere belangen van omwonenden in het geding komt (vergelijkbaar met de huidige werkwijze).

Voordeel van de procesbenadering is dat de interpretatie of er conform BBL is gebouwd door de kwaliteitsborger wordt gedaan. De gemeente controleert of de verklaring van de kwaliteitsborger aanwezig is dat er gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat is gebouwd conform BBL en dat de overige stukken aanwezig zijn. In deze benadering komt de gemeente aan een inhoudelijke toetsing aan het BBL niet toe.

Bij de meer inhoudelijke benadering is de rol van de gemeente minder procesgericht en meer situatief. Hierdoor kan de gemeente - ook vanuit dienstverleningsperspectief - meer meedenken met de initiatiefnemer (en kwaliteitsborger) en omwonenden en meer handelen naar de omstandigheden van het geval.<sup>88</sup> Keerzijde is dat dit type betrokkenheid en handhavingszaken mogelijk complexer en meer tijdrovend kunnen zijn. Immers de gemeente dient, in tegenstelling tot de procesbenadering (waar de kwaliteitsborger dit oordeel vormt) zelf een oordeel (interpretatie) te geven of voldaan wordt aan het BBL.

In essentie heeft de gemeente dus een keuze om te handhaven op het niet correct doorlopen van het proces of direct op de geschonden norm. De benadering, die een gemeente kiest, heeft gevolgen voor de impact. In het vervolg zijn, indien relevant, beide benaderingen naast elkaar neer gezet om op die manier inzicht te verschaffen in de impact voor de gemeente. Voor omgevingsdiensten wordt het complex als de verschillende gemeenten waarvoor zij werkzaamheden verrichten, verschillende keuzes maken.

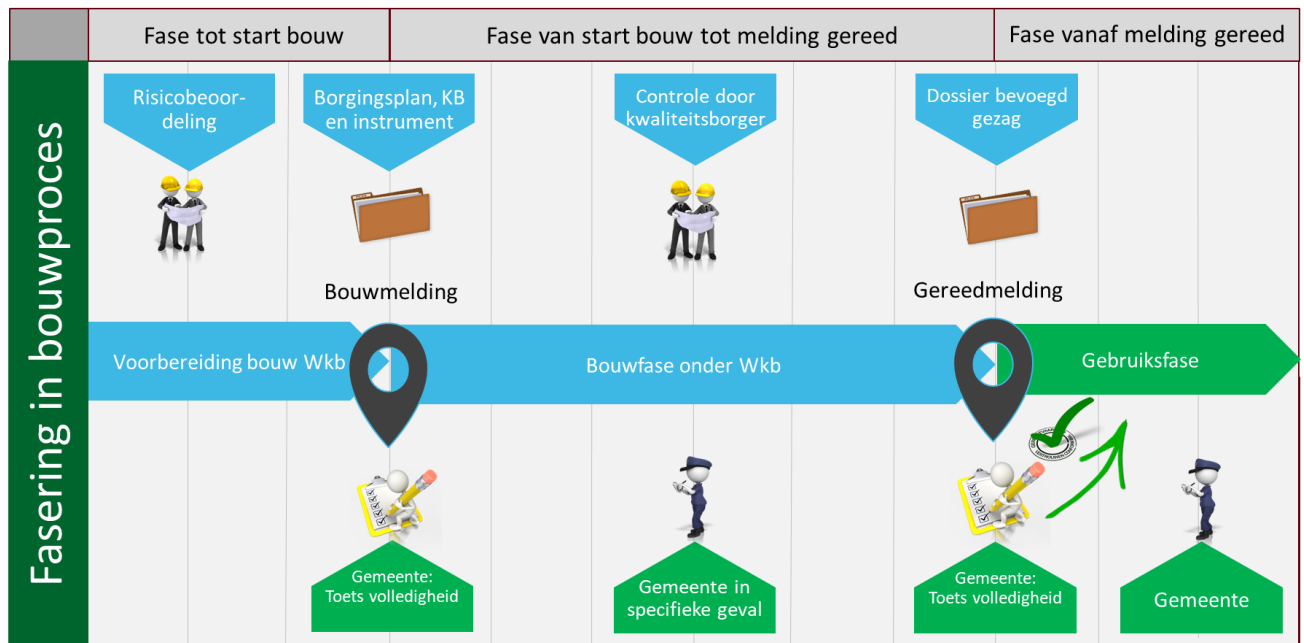
## 4.1. Beheerfase

Voor de analyse van de impact is net als in de eerdere hoofdstukken onderscheid gemaakt naar de fase tot start bouw, de fase van start bouw tot melding gereed en de fase vanaf melding gereed. Daarbij is eerst de impact beschouwd in het optimale scenario en daarna de impact in het suboptimale scenario. Voor de helderheid is in de volgende figuur de fasering weergegeven.

---

<sup>88</sup> Beide benaderingen zijn naast elkaar gezet om de mogelijkheden en impact weer te geven. Het is niet zo dat één van beide benaderingen 'beter' is dan de andere benadering. Mengvormen zijn mogelijk.

**Figuur 4.1: Fasering in het bouwproces**



### 4.1.1. Fase tot start bouw

#### 4.1.1.1. Impact bij optimale scenario

In dit scenario vallen er voor wat betreft gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1 werkzaamheden weg bij het bevoegd gezag die voor gevolgklasse 1 worden 'overgenomen' door de kwaliteitsborger (zie paragraaf 2.2.1 en 3.2). Het wegvallen betreft voor de technische bouwactiviteit:

- het beoordelen van de aanvraag;
- het opstellen van een beschikking (vergunning of weigering);
- eventuele bezwaar en beroepsprocedure.<sup>89</sup>

Met het wegvallen van de taken bij het bevoegd gezag vallen ook de hiervoor in rekening te brengen leges weg (zie hoofdstuk 5). Naast het wegvallen van de werkzaamheden en het wegvallen van de daarmee samenhangende leges, zijn er als gevolg van de Wkb nieuwe taken en werkzaamheden voor het bevoegd gezag. Voor deze fase betreft dit:

- Het toetsen van de melding op volledigheid en correctheid;<sup>90</sup>
- Het vaststellen van informatie-/stopmomenten op basis van het eigen handhavingsbeleidsplan, met het oog op het uitoefenen van toezichts- en handhavingsbevoegdheid;<sup>91</sup>
- Communicatie over (de ontvangst van) de melding richting initiatiefnemer. Denk aan het sturen van een (ontvangst)bevestiging of een conclusie dat het bevoegd gezag zich kan vinden in het borgingsplan of iets dergelijks. In het BBL zijn geen aanvullende acties beschreven.

<sup>89</sup> Kosten voor bezwaar en beroep mogen (behoudens de eerste controle) niet worden toegerekend en via leges worden verhaald. Zie: Kamerstukken I (1988-1989), 20565, nr. 140a, pag. 4.

<sup>90</sup> Hiermee wordt bedoeld: is er sprake van een gevolgklasse 1 of toch van 2 of 3?

<sup>91</sup> Op basis van de verduidelijkende rol bevoegd gezag in bestuursakkoord.

Over deze communicatie richting initiatiefnemer als reactie op de melding zijn er nog onduidelijkheden. In de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) wordt summier<sup>92</sup> aangegeven dat de weigering van de melding door het bevoegd gezag als appellabel besluit dient te worden aangemerkt. Advocaat-generaal Widdershoven geeft in zijn conclusie<sup>93</sup> over meldingenstelsels de aanbeveling om bij het opstellen van de regels expliciet toe te lichten hoe de rechtsbescherming bij de meldingen beoogd is. In de toelichting dient in dit verband ook te worden ingegaan op de door Widdershoven genoemde 'fictieve instemming', de (on)volledigheid van de melding en de juridische gevolgen van het verloop van de 4 weken termijn.<sup>94</sup> Onduidelijk is nu of de meldingen die gerelateerd zijn aan de Wkb (juridisch) afwijken van andere meldingen onder de Omgevingswet.

**Gewenste vervolgactie:** Besteed in de definitieve toelichting op het Besluit kwaliteitsborging in paragraaf 2.2 (rechtsbescherming) aandacht aan het vraagstuk van rechtsbescherming bij de bouwmelding en gereedmelding bouwwerk. Besteed hierbij tenminste aandacht aan de hieronder liggende vervolgvragen, zoals kennisgeving van de melding, de 'fictieve toestemming', (on)volledigheid van de melding, het verloop van de gestelde termijnen, het later alsnog niet blijken te vallen onder gevolklasse 1 en de relatie met de handhaafbaarheid van de betreffende verbodsbepalingen na verloop van de termijnen. Besteed daarbij ook aandacht aan de verschillen en overeenkomsten met andere meldingen die onder de Omgevingswet vallen.

De melding kan door de initiatiefnemer via het DSO-LV of op papier worden gedaan. Voor digitale meldingen betekent dit dat gemeenten en behandeldiensten via het STAM-koppelvlak berichten dienen te kunnen ontvangen van de landelijke voorziening (middels VTH-systeem of zaaksysteem) (*informatievoorziening*).

Het toetsen van de melding op volledigheid is een administratieve controle (*personeel*). In lijn met de taakopvatting uit de parlementaire stukken hoeft er in deze fase beperkt technische capaciteit aan de zijde van het bevoegd gezag aanwezig te zijn die ziet op een preventieve technische toets (*primaire proces, personeel*). Deze technische capaciteit moet worden ingezet om te toetsen of het (ver)bouwwerk valt binnen gevolklasse 0, 1, 2 of 3.

Het bevoegd gezag kan informatie- en stopmomenten aan de initiatiefnemer opleggen.<sup>95</sup> Uit het bestuursakkoord kan worden afgeleid dat dit het instrument wordt voor het bevoegd gezag om in specifieke gevallen invulling te geven aan de handhavende taak, al dan niet op basis van de risicobeoordeling, complementair aan de werkzaamheden van de kwaliteitsborger.

Er bestaat onduidelijkheid bij geïnterviewden over het opleggen van informatie- en stopmomenten in relatie tot het moment van opleggen, juridische grondslag en rechtsbescherming (*juridisch*). In

---

<sup>92</sup> Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O, paragraaf 2.2.

<sup>93</sup> Zie de conclusie van staatsraad Widdershoven inzake rechtsbescherming in meldingsstelsels <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:4116>.

<sup>94</sup> Is er na verloop van de termijn nog sprake van een handhaafbare overtreding indien er een onvolledige melding is ingediend en er geen reactie is ontvangen van het bevoegd gezag (dit in relatie tot het gehanteerde adagium een onvolledige melding is geen melding)?

<sup>95</sup> Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*.

het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) is ervoor gekozen om geen specifieke grondslag op te nemen en impliciet hiermee terug te vallen op de generieke toezichtsbevoegdheden uit de Awb. Gemeenten geven aan hier behoefte aan te hebben en dat opname hiervan uit het bestuursakkoord zou vloeien (al stelt het ministerie van BZK dat deze bevoegdheid al in generieke wetgeving is verankerd).

**Gewenste vervolgactie:** De informatie- en stopmomenten zijn niet uitdrukkelijk verankerd in wet- en regelgeving. Verschaf hierover nadere duidelijkheid.

Met betrekking tot de uitvoering door de gemeenten worden verschillende aandachtspunten meegegeven:

- Lokale omstandigheden in risicobeoordeling en borgingsplan;
- Vooroverleg met initiatiefnemer (het toegepaste instrument kan aangeven dat men voor advies naar de brandweer / bevoegd gezag moet);
- Verantwoordelijkheid volgend uit inhoudelijke betrokkenheid.

### **Lokale omstandigheden in risicobeoordeling en borgingsplan**

Uit de interviews kwam veelvuldig de vraag naar voren hoe de kwaliteitsborger lokale bijzonderheden vergaart en betreft in zijn risicobeoordeling. Dit is omgevings specifieke informatie die vanwege de ruime ervaring binnen het taakveld bouw- en woningtoezicht van de gemeente (of bij de brandweer) bekend is. Denk hierbij aan de bodemgesteldheid in relatie tot heiwerkzaamheden, de (technische) gesteldheid van de gebouwde omgeving (oudere bouw in binnensteden), omgevingsveiligheidsfactoren zoals aandachtsgebieden alsmede daarmee gepaard gaande te nemen maatregelen aan het bouwwerk, enz. In het verlengde hiervan loopt men tegen de opzet van het stelsel aan, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de risicobeoordeling niet inhoudelijk getoetst wordt door het bevoegd gezag (zie paragraaf 2.2.1). Het is dan lastig om te bepalen door het bevoegd gezag of en zo ja welke lokale factoren zijn meegewogen.

Hier zijn (niet uitputtend) de volgende mogelijke oplossingsrichtingen te onderscheiden:

1. Het bevoegd gezag geeft aan<sup>96</sup> dat in de risicobeoordeling rekening moet worden gehouden met de lokale omstandigheden en checkt alleen of er een paragraaf met lokale omstandigheden in de risicobeoordeling/borgingsplan is opgenomen (volledigheidstoets);
2. Het bevoegd gezag beoordeelt of de risico's met betrekking tot lokale omstandigheden voldoende zijn onderkent en geborgd;
3. Het bevoegd gezag geeft deze elementen mee in de omgevingsplanvergunningprocedure. Afhankelijk van het onderwerp kan dit ofwel in de voorschriften (indien wettelijke grondslag aanwezig is) of in de mededelingen;<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Dit impliceert een vorm van vooroverleg. Dit wordt echter niet afgedwongen en blijkens onze informatie kan dit niet vanuit het DSO-LV worden geïnitieerd voor een melding (zie ook hoofdstuk 3).

<sup>97</sup> Het is mogelijk dat bepaalde gevolgklasse 1 projecten omgevingsplanactiviteitvrij worden afhankelijk van de keuze van de gemeente in Omgevingsplan. Deze relatie is er dus niet altijd.



4. In een specifiek technisch vooroverleg worden eventuele risico's besproken en afspraken gemaakt (zie ook de volgende alinea).<sup>98</sup>

**Gewenste vervolgactie:** Maak een nadere analyse hoe lokale omstandigheden op een goede manier kunnen worden geborgd in het proces van de kwaliteitsborging.

### Vooroverleg met initiatiefnemer

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat een vorm van informatieverstrekking/vooroverleg vooraf vanuit het bevoegd gezag net als bij de omgevingsplanvergunning meerwaarde zou kunnen hebben (*communicatie*). Dit brengt vragen met zich in relatie tot het beoogde stelsel. In welke gevallen heeft vooroverleg over bouwtechnische voorschriften meerwaarde? Op welke wijze en op welk moment dient dit te gebeuren? Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, lijkt het DSO-LV vooroverleg bij meldingen niet te ondersteunen. Het ligt voor de hand een eventueel vooroverleg te positioneren in relatie tot de omgevingsplanvergunning. Hier kunnen (moeten) de lokale brandveiligheidsaspecten worden afgewogen inclusief de toets op bereikbaarheid en bluswater. Een nadeel kan zijn dat er in die fase waarschijnlijk nog geen kwaliteitsborger in de arm genomen is, waardoor technische aspecten minder goed doorgesproken kunnen worden. Wel kunnen er vanuit de gemeente alvast aandachtspunten meegegeven worden die de kwaliteitsborger te zijner tijd dient te verwerken c.q. betrekken in zijn risicobeoordeling en borgingsplan.

In de inleiding van hoofdstuk 4 zijn twee benaderingen beschreven. Vanuit een procesbenadering ligt een vooroverleg specifiek gericht op de technische aspecten niet snel voor de hand (opzet van het stelsel). Vanuit een meer inhoudelijke benadering kan hier, meer ruimte voor zijn indien de gemeenten hier meer faciliterend in willen zijn.

### Verantwoordelijkheid volgend uit inhoudelijke betrokkenheid

Een eigen inhoudelijk oordeel van de gemeente leidt in de optiek van de wetgever, naast hetgeen de kwaliteitsborger reeds uitvoert, tot dubbele taken en verantwoordelijkheden en daarmee tot grote onduidelijkheid en dubbele kosten. Daarnaast zou in de optiek van de wetgever een inhoudelijk oordeel van de gemeente en bijvoorbeeld het geven of juist nalaten van het geven van aanwijzingen op basis van dit oordeel leiden tot (mede-) verantwoordelijkheid voor eventuele gevolgen van dit handelen. De wetgever merkt hierbij op dat de VNG, maar ook afzonderlijke gemeenten in overleg steeds hebben aangegeven een dergelijke (mede-) verantwoordelijkheid onwenselijk te vinden. De regering onderschrijft dit.<sup>99</sup>

#### 4.1.1.2. Impact bij suboptimale scenario

##### Onvolledige & onjuiste meldingen

In het optimale scenario wordt ervan uitgegaan dat de melding tijdig, volledig en juist is gedaan. In de praktijk kan het voor gaan komen dat dit niet het geval is. Bijvoorbeeld als een melding wordt

---

<sup>98</sup> Ook dit is afhankelijk van de keuze van de initiatiefnemer en bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan geen vooroverleg afdwingen en een initiatiefnemer heeft geen 'recht' op vooroverleg.

<sup>99</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 26.

gedaan zonder kwaliteitsborger (afkomstig uit het register), zonder aangewezen instrument, zonder volledig(e) risicobeoordeling/borgingsplan<sup>100</sup> of als de inschatting van de gevolgklasse onjuist is. Formeel kan een melding niet aangevuld worden en moet de melding opnieuw door initiatiefnemer worden gedaan (minimaal 4 weken voor aanvang bouw). Bij een niet-correcte melding is de melding (juridisch gezien) niet gedaan en mag niet gestart worden met de bouw. Vanuit dienstverleningsperspectief ligt het dan voor de hand om contact te zoeken met de initiatiefnemer bij een niet-complete of niet-correcte melding en aan te geven wat er ontbreekt aan de melding (*communicatie*). Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven ondersteunt het DSO-LV deze aanvullingen niet en dient een nieuwe melding te worden gedaan. Indien de keuze van de gevolgklasse onjuist is, dan kan de gemeente meedelen aan de initiatiefnemer dat hij alsnog een vergunning aan moet vragen (*juridisch, communicatie*).

## 4.1.2. Fase van start bouw tot melding gereed

### 4.1.2.1. Impact bij optimale scenario

#### Toezicht op basis van de geformuleerde risico's in de risicobeoordeling en het borgingsplan

In het optimale scenario vallen er voor wat betreft gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1 werkzaamheden weg bij het bevoegd gezag die voor gevolgklasse 1 worden 'overgenomen' door de kwaliteitsborger (zie paragraaf 2.2.2 en 3.3). Het wegvallen betreft voor de technische bouwactiviteit:

- Het uitvoeren van toezicht in het kader van de technische bouwactiviteit als gevolg van de stelselwijziging waarin de kwaliteitsborger de rol heeft om te controleren of tijdens de bouw wordt voldaan aan de bouwregelgeving uit het BBL (*primair proces*).

Met het wegvallen van een deel van het toezicht vallen ook de via de vergunningverlening in rekening te brengen leges weg die betrekking hebben op het toezicht gedurende de bouw (*financiën*, zie hoofdstuk 5).

Naast het wegvallen van de werkzaamheden en het wegvallen van de daarmee samenhangende leges, zijn er als gevolg van de Wkb en het ter verduidelijking daarvan afgesloten bestuursakkoord toezichtstaken benoemd die (ook) onder de Wkb door het bevoegd gezag in het specifieke geval kunnen worden uitgeoefend zoals het opleggen van informatiemomenten en stopmomenten:

- Het in het specifieke geval uitvoeren van toezicht in het kader van de technische bouwactiviteit, waaronder het opleggen van informatiemomenten en stopmomenten.

De facto zal als gevolg van de stelselwijziging het uitvoeren van toezicht in het kader van de technische bouwactiviteit door het bevoegd gezag (als geheel gezien) afnemen ten opzichte van de huidige situatie (*primair proces, personeel*). Echter zijn er ook werkzaamheden die bij de gemeente achterblijven die momenteel integraal worden opgepakt met de taken die onder de Wkb vallen

---

<sup>100</sup> Het is in theorie ook mogelijk dat de risicobeoordeling of het borgingsplan van de kwaliteitsborger niet volledig of juist zijn. Aangezien er in beginsel geen inhoudelijke controle van de risicobeoordeling en het borgingsplan is door het bevoegd gezag ligt dit buiten het gezichtsveld van het bevoegd gezag. In het Wkb-stelsel moeten initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger hier onderling zorg voor dragen.

(toezicht op omgevingsplanactiviteit, bouw- en sloopveiligheid).<sup>101</sup> Het synergievoordeel dat hier behaald wordt, gaat met de Wkb voor een deel verloren.

Het bevoegd gezag moet op basis van het op te stellen handhavingsbeleidsplan / handhavingsuitvoeringsprogramma bepalen welke inzet hij nodig acht voor toezicht op gevolgklasse 1 tijdens de bouwfase. Verantwoording van inzet en middelen vindt primair plaats langs het spoor van het handhavingsbeleidsplan en het handhavingsuitvoeringsprogramma richting gemeenteraad.

Lubach merkt op dat het van belang is dat er vertrouwen gaat ontstaan in de werking van het stelsel en dat de gemeente in staat wordt gesteld om tot op zekere hoogte een terugtrekkende beweging te maken.<sup>102</sup> Uit bestuurskundig oogpunt ligt de rol van de gemeente lastiger omdat de gemeente via haar handhavingsbevoegdheid wel een politieke verantwoordelijkheid houdt in de bouwfase.<sup>103</sup> Bij een gebrek aan vertrouwen is het risico aanwezig dat een groot volume aan toezicht door het bevoegd gezag in stand blijft.<sup>104</sup> Dat leidt dan tot dubbele toezichtlasten voor de initiatiefnemer en een overlap van werkzaamheden door de kwaliteitsborger en het bevoegd gezag.

## Handhaving

In het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd, mag de gemeente er volgens de wetgever op vertrouwen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, als er wordt gebouwd met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger.<sup>105</sup> Eventuele issues en problemen tijdens de bouw worden in onderling overleg tussen de initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger opgelost, waarbij het uiteindelijke bouwwerk voldoet aan het BBL.

In het optimale scenario ligt er weliswaar een rol voor het bevoegd gezag om mensen beschikbaar te hebben voor het geval er wel moet worden gehandhaafd (*personeel*), maar zijn er geen concrete casus waarbij handhavingsactiviteiten moeten worden ondernomen. Zolang bouwwerken met gevolgklasse 2 en 3 nog onder de vergunningplicht vallen is dit nog redelijk goed te organiseren, omdat er nog voldoende bouwtechnische kennis aanwezig is binnen de gemeente.<sup>106</sup> Voor kleinere gemeenten kan dit echter anders uitpakken en kan dit ertoe leiden dat er onvoldoende kritische massa aanwezig blijft en uitbesteding aan een omgevingsdienst of gemeentelijke samenwerking onderzocht dient te worden (*organisatie*).

---

<sup>101</sup> Zie paragraaf 2.1.1.

<sup>102</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*.

<sup>103</sup> Kamerstukken II (2016-2017), 34453, nr. 8, pag. 3.

<sup>104</sup> Meer toezicht door het bevoegd gezag kan daarbij weer leiden tot meer geconstateerde overtredingen (die de kwaliteitsborger al dan niet zelf heeft geconstateerd) en tot meer rechtvaardiging om toezicht te blijven houden.

<sup>105</sup> Kamerstukken I (2016-2017), 34453, D, pag. 23.

<sup>106</sup> Als bouwtechnische kennis binnen de gemeente aanwezig is, is er meer flexibiliteit om snel op te schalen voor eventuele handhavingsactiviteiten. Als de Wkb ook voor gevolgklassen 2 en 3 gaat gelden dan wordt dit mogelijk wel een issue, omdat er dan geen/beperkt werkzaamheden die bouwtechnische kennis vereisen overblijven bij de gemeente.

#### 4.1.2.2. Impact bij suboptimale scenario

In het suboptimale scenario is het denkbaar dat het bevoegd gezag moet/kan gaan handhaven (*primair proces*). Daarbij is er ook een verschuiving te zien ten opzichte van de huidige situatie. Bij toezicht tijdens de bouw hebben werkzaamheden een 'regulier' karakter, werkzaamheden zijn goed in te plannen in de tijd. In de nieuwe rol van de gemeente in het Wkb-stelsel moet de gemeenten in het bijzonder handelen op het moment dat er een signaal binnenkomt dat er niet in lijn met het BBL wordt of is gebouwd. De gemeente moet dan ad hoc optreden (*primair proces*). Het is minder goed mogelijk om formatie te ramen om ad hoc werkzaamheden uit te voeren en dit betekent in de praktijk dat rekening moet worden gehouden met 'reservecapaciteit' (*personeel, financiën*).

Hierbij is onderscheid te maken naar handhaving op basis van geen of een onvolledige melding, handhaving volgend op een wijziging van de gevolgklasse en andere vormen van handhaving tijdens de bouw. Bij handhaving tijdens de bouw in het suboptimale scenario zijn er verschillende aandachtspunten om rekening mee te houden (afhankelijk van het signaal dat leidt tot de handhaving, de communicatie met initiatiefnemer, de communicatie met toelatingsorganisatie).

#### Handhaving op basis van geen/onvolledige melding

Als ondanks geen c.q. een niet-correcte melding in gevolgklasse 1 na 4 weken toch wordt gestart met de bouw,<sup>107</sup> dan ligt het voor de hand om direct te gaan handhaven op het ontbreken van de melding (procesbenadering). Immers, in dat geval ontbreken de waarborgen voor de juiste werking van het Wkb-stelsel en bestaat het risico dat er bij de gereedmelding geen verklaring van de kwaliteitsborger kan komen dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Bij een wat meer inhoudelijke benadering waarbij naar de omstandigheden van het geval wordt gekeken en de aard van de gebrekkige melding wordt meegenomen in de vervolgkeuze ontstaat het volgende risico. Indien de gemeente in een vroeg stadium van de bouw al weet dat bepaalde keuzes gevolgen hebben voor het al dan niet kunnen afgeven van een verklaring door de kwaliteitsborger bij de gereedmelding, kan de gemeente later in het proces worden tegengeworpen dat dit al bij het begin van het proces voorzienbaar was en kan de gemeente door haar handelen (of nalaten) zich in een bestuurlijk lastige situatie manoeuvreren. Een procesmatige opstelling ligt hier het meest voor de hand.

#### Wijziging van gevolgklasse gedurende de bouw

Indien op enig moment blijkt dat er in een concrete situatie geen sprake meer is van gevolgklasse 1 dan is de meldingsplicht niet meer van toepassing en geldt er een vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit (er is bij die constatering door het bevoegd gezag sprake van bouwen zonder vergunning). In dat geval dient er wel een preventieve toets uitgevoerd te worden en alsnog een vergunning aangevraagd te worden. De kwaliteitsborger speelt dan geen formele rol meer in het proces. Ook dienen er alsnog leges betaald te worden. Het ligt voor de hand dat als de

---

<sup>107</sup> Zoals in paragraaf 4.1.1.1. is aangegeven zijn de juridische kaders op dit punt nog onduidelijk. Het lijkt noodzakelijk dat de onvolledige of niet correcte melding dan uitdrukkelijk wordt verworpen onder de mededeling dat de melding niet volledig / niet juist is verricht.

initiatiefnemer / feitelijk bouwer niet aangeeft zelf de bouw stil te leggen, te overwegen om een bouwstop op te leggen (kan vaak ook als stok achter de deur indien wel vrijwillig de bouw is stopgezet).

### **Handhaving tijdens de bouw**

Het kan zijn dat er - indien er wel een correcte melding is ingediend - naar aanleiding van externe signalen (kwaliteitsborger, omwonenden, belangenorganisaties) de indruk wordt gewekt dat de bouwregels uit het BBL niet worden nageleefd. Voor die ad hoc situaties biedt het handhavingsbeleidsplan en het handhavingsuitvoeringsprogramma (vaak) een kader om te prioriteren en daarmee om te bepalen hoe - met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van het geval - met een (vermeende) overtreding wordt omgegaan. Het betreft hier in principe continuering van een bestaande taak (*primaire proces*), met wel belangrijke onderstaande kanttekeningen.

#### ***Handhaven op basis van signaal kwaliteitsborger***

Een kwaliteitsborger informeert de gemeente indien afwijkingen het afgeven van een verklaring in de weg staan. In die situatie kan de gemeente een meer procesmatige benadering kiezen (wijzen op het verbod tot ingebruikname zonder juridische correcte gereedmelding) of een meer inhoudelijke benadering. Uitgaande van de situatie dat er een overtreding is van het BBL kan de gemeente er voor kiezen<sup>108</sup> om inhoudelijk een handhavingstraject te starten.

#### ***Handhaving op basis van eigen waarneming of ander extern signaal***

Indien de gemeente op basis van eigen waarnemingen of op basis van een ander extern signaal een mogelijke overtreding constateert, dan ligt het voor de hand om de initiatiefnemer hiervan op de hoogte te stellen (vanuit dienstverleningsoptiek kan het ook interessant zijn om de kwaliteitsborger hierbij te betrekken).

Bij een procesmatige benadering legt het bevoegd gezag eventuele geconstateerde gebreken of signalen van derden bij de initiatiefnemer met het verzoek om dit op te lossen. Een handhavingsactie kan - anders dan bij een inhoudelijke benadering - beperkt blijven tot een waarschuwing dat indien de overtreding bij de gereedmelding niet is verholpen (en de verklaring niet kan worden afgegeven) het verboden is om het bouwwerk in gebruik te nemen. Van dit vooruitzicht zou voldoende preventieve werking dienen uit te gaan, zodat gemeenten niet actief tot inhoudelijke handhaving tijdens de bouw hoeven over te gaan. In die lijn zou inhoudelijk handhavend optreden door het bevoegd gezag gedurende de bouw beperkt blijven tot acuut gevaarlijke situaties en die situaties dat belangen van derden acuut in het geding zijn en waarbij de private partijen geen directe actie ondernemen.

Bij een meer initiële inhoudelijke benadering bepaalt de gemeente (meer) ad hoc en situatief of zij een handhavingsbesluit gaat nemen of anderszins wil interveniëren. Het voordeel op de korte termijn is dat gemeenten flexibel zijn en kunnen anticiperen op de concrete situatie. Een groot

---

<sup>108</sup> Op basis van de toelichting op het ontwerpbesluit lijkt de gemeente enige keuzevrijheid te hebben (zie ook paragraaf 2.2.2).

nadeel is dat door deze werkwijze er geen stelselmatige prikkel uitgaat naar de private partijen om onderling tot een oplossing te komen, zodat de verklaring kan worden afgegeven.

Het is moeilijk in te schatten of door de signalen van de kwaliteitsborger de hoeveelheid handhavingsszaken tijdens de bouw gaat toenemen (inhoudelijke benadering) of juist zal afnemen doordat de gemeente een procesmatige benadering kiest en in deze fase bewust zo min mogelijk handhavend optreedt.

### **Communicatie initiatiefnemer - kwaliteitsborger - aannemer - bevoegd gezag**

Lubach geeft in zijn onderzoek aan: 'In het algemeen zijn er geen juridische belemmeringen die een contact en informatie-uitwisseling tussen het bevoegd gezag en de verschillende actoren in het voorgestelde stelsel belemmeren. Er is geen hiërarchische structuur die dat bemoeilijkt of onmogelijk maakt. Het bevoegd gezag kan direct communiceren met vergunningsaanvrager/houder, kwaliteitsborger, instrumentaanbieder en toelatingsorganisatie (citaat Lubach).'<sup>109</sup>

Wij hebben geen bestuursrechtelijke verplichting gevonden voor de kwaliteitsborger om het bevoegd gezag gedurende de bouw te informeren over een geconstateerde overtreding, maar wel een indirecte bestuursrechtelijke verplichting die via de instrumentaanbieder privaatrechtelijk terecht komt bij de kwaliteitsborger. Zie artikel 3.27, eerste lid, van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020):

1. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger zijn opdrachtgever, de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen, voor zover van toepassing, onverwijld informeert over bij de kwaliteitsborging geconstateerde afwijkingen van voorschriften als bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en dat de kwaliteitsborger ook het bevoegd gezag informeert als de afwijkingen het afgeven van een verklaring als bedoeld in het tweede lid in de weg staan.

In de gesprekken met gemeenten kwamen verschillende beelden naar voren over de communicatie tussen het bevoegd gezag enerzijds en de initiatiefnemer, aannemer en/of kwaliteitsborger anderzijds (*communicatie*). Juridisch gezien is de initiatiefnemer de formeel geadresseerde tenzij initiatiefnemer zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde.<sup>110</sup> In de huidige praktijk heeft een gemeente voor inhoudelijke onderwerpen met betrekking tot toezicht en handhaving vaak contact met de aannemer of architect. Voor de toekomstige situatie met de Wkb zijn er onder geïnterviewden verschillende opvattingen over de communicatie met de kwaliteitsborger. Variërend van helemaal geen direct contact tot en met eerste aanspreekpunt van de gemeente.

Er is geen directe bestuursrechtelijke relatie tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger<sup>111</sup> en vanwege die reden ligt directe communicatie tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger

---

<sup>109</sup> Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*.

<sup>110</sup> Uitzondering is de situatie dat een concrete norm zich direct richt tot de feitelijk bouwer (bv. afdeling 7.1 BBL). In die situatie dient direct op eigen titel de feitelijk bouwer aangesproken te worden.

<sup>111</sup> Zie bijvoorbeeld ook figuur 2.2: Overzicht partijen in het bouwproces, waar er geen directe lijnen zijn opgenomen tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger.

(zonder expliciete machtiging van initiatiefnemer) dan ook niet voor de hand in het nieuwe Wkb-stelsel. Communicatie over de melding en mogelijke informatie-/stopmomenten vindt dus in eerste instantie plaats tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Pas bij een afgegeven machtiging kan dit anders zijn. Hierbij is van belang dat voor het bevoegd gezag duidelijk dient te zijn wanneer zij contact heeft met de aannemer / architect en wanneer met de kwaliteitsborger.

Voor een goede en transparante werkwijze en communicatie is het van belang om uit te werken hoe communicatielijnen optimaal lopen tijdens de bouw. Hierbij dient ervaring uit proefprojecten en ook de juridische aspecten die samenhangen, met machtiging en opdrachtgeverschap mee te worden genomen. Vervolgens dienen gemeenten geïnformeerd te worden over keuzes die ze hierin hebben en een voorkeurswerkwijze.

Ook hier geldt dat de wijze en mate van communicatie zal afhangen van de beleidskeuze die de gemeente maakt. Bij een inhoudelijke benadering wordt er mogelijk met regelmaat gecommuniceerd met de private partijen. In een procesmatige benadering neemt de gemeente een meer passieve houding aan en staat - gelet op het stelsel - meer op afstand in de communicatie met partijen.

Met een goede communicatie over de wijze waarop gemeente invulling geeft aan haar beleidsruimte voorafgaand aan de bouw richting initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger kan worden voorkomen dat er (onterecht) verwachtingen worden gewekt over betrokkenheid van het bevoegd gezag tijdens de bouw.

**Gewenste vervolgactie:** Breng aan de hand van de proefprojecten de communicatielijnen tijdens de bouwfase tussen gemeente en initiatiefnemer inzichtelijk en beschouw hoe deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden vormgegeven. Betrek hierbij randvoorwaarden, zoals een noodzakelijke machtiging van initiatiefnemer en voorlichting over de rol van de gemeente voorafgaand aan de bouw.

### ***Informeren toelatingsorganisatie***

Uit de wettekst volgt dat het bevoegd gezag de toelatingsorganisatie informeert over het tekortschieten van de kwaliteitsborger, zodat de toelatingsorganisatie de nodige maatregelen kan treffen richting de instrumentaanbieder, die op zijn beurt de betrokken kwaliteitsborger kan aanspreken.<sup>112</sup>

Onduidelijk is hoe en wanneer de toelatingsorganisatie betrokken dient te worden (*administratieve organisatie*). Is dit bij elke geconstateerde overtreding het geval? Of bij overtredingen die wel door het bevoegd gezag worden geconstateerd, maar niet door de kwaliteitsborger? Uit paragraaf 3.2 van de toelichting van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) volgt dat de toelatingsorganisatie net als gemeenten een toezichhoudende en handhavende taak hebben. Onduidelijk is of

---

<sup>112</sup> Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 4, pag. 14.



gemeenten in dit kader een handhavingsverzoek jegens de kwaliteitsborger bij de toelatingsorganisatie kunnen indienen.

**Gewenste vervolgactie:** Maak duidelijk c.q. maak met de koepels afspraken hoe en voor welke situaties gemeenten met hun bevindingen bij de toelatingsorganisatie terecht komen en met welke onderwerpen (bv. het niet volgen van instrument door kwaliteitsborger, het ontoereikend zijn van een instrument, het onterecht afgeven van een verklaring door de kwaliteitsborger of het niet integer handelen kwaliteitsborger). Besteed ook aandacht aan de wijze waarop de door de gemeenten gegeven signalen terug gecommuniceerd worden richting gemeenten/koepels en andere hiermee samenhangende aspecten, zoals transparantie en sanctieregime.

### ***Aanwezigheid gemeente op de bouwplaats in verband met andere zaken***

Bij gevolgklasse 0 valt de preventieve toets aan het BBL weg, maar omdat voor deze categorie wel een omgevingsplanvergunning blijft gelden en de gemeente dus (in beginsel) wel ter plaatse gaat kijken, kunnen zij in de praktijk mogelijk meer bouwtechnische fouten tegenkomen dan bij geheel vergunningvrij bouwen. Dit betekent dan dat er repressief moet worden opgetreden om die strijdigheid ongedaan te krijgen.

## **4.1.3. Fase vanaf melding gereed**

### **4.1.3.1. Impact bij optimale scenario**

In het optimale scenario vallen er voor wat betreft gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1 geen werkzaamheden weg bij het bevoegd gezag in vergelijking met de huidige situatie.

Nieuw zijn de volgende werkzaamheden:

- Het bevoegd gezag ontvangt en registreert de gereedmelding met daarbij het 'dossier bevoegd gezag'. Hierin zit het dossier bevoegd gezag, een verantwoording van de inzet naar aanleiding van het borgingsplan en de verklaring van de kwaliteitsborger dat er gerechtvaardigd vertrouwen is dat er is gebouwd conform het BBL.
- Het bevoegd gezag beoordeelt binnen 10 dagen of de melding volledig is en voldoet aan de daartoe bij het BBL gestelde eisen voor het doen van dit type melding (toets op o.a. aanwezigheid verklaring kwaliteitsborger). Dit betreft in beginsel een administratieve toets.
- Het bevoegd gezag stelt (onderdelen van) het dossier bevoegd gezag eventueel beschikbaar binnen de organisatie (registratie BAG) en voor de veiligheidsregio.

### **Verklaring kwaliteitsborger**

De kwaliteitsborger dient op grond van artikel 3.27, tweede lid, van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) na afronding van de bouwwerkzaamheden aan zijn opdrachtgever een verklaring af te geven, waarin hij, voor zover van toepassing, verklaart dat:

- a. hij toestemming heeft van de instrumentaanbieder het instrument toe te passen;
- b. hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd overeenkomstig de in het instrument gestelde eisen;
- c. er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het BBL.

In het optimale scenario heeft de kwaliteitsborger door zijn inzet voorafgaande en tijdens de bouw conform het instrument geen onregelmatigheden geconstateerd of zijn eventuele



onregelmatigheden in overleg met initiatiefnemer en aannemer verholpen. De verklaring kan daarmee na afronding van de bouwwerkzaamheden afgegeven worden.

Opgemerkt wordt dat in artikel 2.15quinquies van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) anders dan in artikel 3.27, aangegeven wordt dat in de verklaring ook wordt ingegaan op de getroffen beheersmaatregelen. De juridische koppeling tussen beide artikelen lijkt hier niet volledig c.q. correct te zijn.

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek of de tekstpassage in artikel 2.15quinquies, over de 'verklaring waarin (...) de getroffen beheersmaatregelen...' juridisch correct is nu in het artikel over de verklaring (3.27) niet is benoemd dat onderdeel van de verklaring een toelichting is waarin aangegeven wordt waar ingegaan wordt op de getroffen beheersmaatregelen. Taalkundig moeten die beheersmaatregelen niet zoals nu is geformuleerd 'in' de verklaring worden opgenomen maar als vereiste bij de melding.

Het dossier bevoegd gezag is in het optimale scenario direct beschikbaar bij de melding, zodat het bouwwerk 10 dagen nadat de melding is gedaan in gebruik mag worden genomen. Van overtreding van de verbodsbepaling uit artikel 2.15quinquies is - uitgaande van een volledige melding - hier dan geen sprake. Toezicht en handhaving van naleving van het ingebruiknameverbod is daarom niet aan de orde, omdat de (informatie behorende bij de) melding conform de regelgeving is aangeleverd (*primair proces*).

#### 4.1.3.2. Impact bij suboptimale scenario

In het suboptimale scenario is gekeken naar de situatie dat de melding bouwwerk gereed niet correct of onvolledig is en wat daarvan de uitvoeringsconsequenties zijn. Meer concreet is in het tweede deel van deze sectie gekeken naar verschillende situaties die op kunnen treden waarbij er geen correcte melding bouwwerk gereed kan worden gegeven (overtredingen die naar hun aard niet ongedaan kunnen worden, een kwaliteitsborger die wegvalt of bouwwerken die er al staan).

#### Geen c.q. onvolledige verklaring / melding

Uit de interviews<sup>113</sup> komt naar voren dat er vragen zijn omtrent de volledigheid en correctheid van de gereedmelding. In eerste instantie zijn er vragen bij de aanneming van de wetgever dat de kwaliteitsborger in alle situaties een verklaring kwaliteitsborger kan en gaat afgeven. Vragen die daarmee samenhangen zijn, wat nu als de kwaliteitsverklaring ontbreekt en de kwaliteitsborger deze niet wil/kan afgeven?

In de interviews met de gemeenten zijn ook zorgen geuit over wat te doen als een kwaliteitsborger een verklaring afgeeft waarin staat dat bepaalde onderdelen niet gecontroleerd zijn of dat het bouwwerk op bepaalde punten niet voldoet aan het BBL. Deze zorgen zijn niet terecht. Immers, in de toelichting op het ontwerpbesluit staat de volgende passage opgenomen over het dossier bevoegd gezag.

---

<sup>113</sup> Waaronder met gemeenten die proefprojecten hebben uitgevoerd.

‘Het is van belang dat er geen enkele onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen. De verklaring van de kwaliteitsborger betreft daarom een verklaring zonder opmerkingen. Het bevoegd gezag heeft immers geen inhoudelijke taak in deze en zal alleen dienen te controleren of het door de vergunninghouder overgelegde dossier compleet is.’

Voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is het van cruciaal belang dat uit de verklaring van de kwaliteitsborger ondubbelzinnig volgt dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat is gebouwd conform BBL. Elke andere invulling van de verklaring kan mogelijk grote gevolgen meebrengen voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten.<sup>114</sup>

In lijn met de eerder in dit hoofdstuk gehanteerde benaderingen onderscheiden we twee invalshoeken als reactie van gemeenten op geen c.q. een onvolledige verklaring / melding (*primair proces*):

- **Procesbenadering:** De gemeente dient binnen 10 dagen<sup>115</sup> initiatiefnemer te berichten (besluit) dat de melding onvolledig is en daarmee het verbod geldt tot ingebruikname. De gemeente maakt hier standaard gebruik van en legt daarmee de incentive bij de initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger om tot een oplossing te komen en naast de feitelijke ingrepen om te voldoen aan het BBL een aanvullende of vervangende verklaring aan te leveren, zijnde een nieuwe gereedmelding. Deze strategische opstelling van het bevoegd gezag laat het aan de markt om tot een oplossing te komen. De gemeente toetst aan het einde van dit proces (gereedmelding) of die oplossing er is gekomen en voert bij twijfel over de inhoudelijke correctheid zelf onderzoek uit op basis van het as-built dossier of door toezicht ter plaatse. Handhaving vindt via deze benadering primair plaats als een ingebruikname in strijd is met het verbod op ingebruikname en niet direct op de in het BBL geschonden norm.
- **Inhoudelijke benadering:** In dit geval wordt bij een onvolledige melding niet standaard verwezen naar het verbod tot ingebruikname, maar wordt afhankelijk van de omstandigheden van het geval gekozen voor een meer inhoudelijke benadering en kan direct handhavend opgetreden worden ten aanzien van de overtreding van de betreffende voorschriften uit het BBL. Kenmerkend voor deze benadering is dat de gemeente zich inhoudelijk met het vraagstuk bezig gaat houden, om hiermee naleving van het BBL te bewerkstelligen en tot een afronding van het dossier te komen. In plaats van te handhaven op een ‘verbod’ tot ingebruikname wordt er aan initiatiefnemer een ‘gebod’ opgelegd om een bepaalde overtreding uit het BBL ongedaan te maken.

### ***Het bewust / onbewust laten verstrijken van de 10 dagen termijn***

Na het verstrijken van de 10 dagen-termijn is het onduidelijk hoe de verbodsbepaling uit 2.15quinquies gelezen dient te worden (*juridisch*). Wanneer de eerder beschreven lezing wordt gehanteerd dat een onvolledige melding niet als juridische melding kan worden beschouwd, dan zou dit voor gemeenten een extra stok achter de deur zijn. Immers als een onvolledige melding

---

<sup>114</sup> In specifieke gevallen kan de gemeente het vanuit toezicht en handhaving nodig achten om een inhoudelijke toets op conformiteit met het BBL uit te voeren. Dit kan op basis van de overgelegde gegevens uit het dossier bevoegd gezag, maar ook door toezicht ter plaatse.

<sup>115</sup> Zie ook paragraaf 4.1.1.2 over de juridische vragen die samenhangen met de termijnen.

geen melding is in juridische zin, dan is deze dat niet na bijvoorbeeld 8 dagen, maar ook niet na bijvoorbeeld 20 dagen.

Tegelijkertijd kan vanuit het oogpunt van rechtszekerheid partijen gebaat zijn met zekerheid over de impliciete of expliciete acceptatie van de melding. Dit heeft deels ook te maken dat in de vorige versie van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging er nog vanuit werd gegaan dat het bevoegd gezag een besluit tot een ingebruikname verbod diende te nemen. Zoals in paragraaf 4.1.1.2 is aangegeven strekt het tot aanbeveling dit verder uit te werken in de toelichting op het definitieve besluit kwaliteitsborging. Indien na verloop van de 10 dagen termijn de melding niet meer juridisch betwist kan worden (fictief instemmingsbesluit) dan roept dit de vraag op welke titel het bevoegd gezag het (alsnog) aanleveren van de verklaring en as-built dossier kan afdwingen.<sup>116</sup>

### ***Toezicht houden en handhaven op verbod tot ingebruikname***

In de situatie dat de melding bouwwerk gereed, waaronder de verklaring, niet (meteen) in orde is, moeten gemeenten (afhankelijk van hun te maken keuzes op dit punt) capaciteit inruimen om de naleving van dit verbod te controleren en waar nodig om handhavend op te treden. In hoofdstuk 5 is dit nader uitgewerkt.

### ***As built dossier (als onderdeel van het dossier bevoegd gezag)***

Onderdeel van het dossier bevoegd gezag vormt het 'as built dossier' met daarin onder meer tekeningen en berekeningen waarmee onderbouwd wordt dat voldaan wordt aan het BBL en waarmee gemeenten en partners (veiligheidsregio) inzicht krijgen in het bouwwerk. Ook als het as built dossier niet volledig is dan geldt - na verwerping van de melding, om een mogelijke fictieve instemming te voorkomen - een verbod tot ingebruikname. Anders dan met betrekking tot de verklaring van de kwaliteitsborger, betreft dit niet een eenvoudig objectief vast te stellen observatie (de verklaring is er wel of niet), maar een meer genuanceerde beoordeling of de overgelegde informatie afdoende is. Vanwege de situatie dat - anders dan bij een vergunningaanvraag - niet formeel om aanvulling kan worden gevraagd en er een juridische grondslag lijkt te missen om na afloop van de 10 dagen termijn de informatie alsnog op te vragen (en naleving af te dwingen), kan dit mogelijk zijn weerslag krijgen in de verwerping van gereedmeldingen. Ook hier geldt de vraag of een bestuursrechter het proportioneel acht dat ingebruikname wordt tegengegaan omdat een tekening ontbreekt, niet correct is of niet gedetailleerd genoeg.

**Gewenste vervolgactie:** Toets in de proefprojecten of de wijze waarop het 'as built' dossier wordt aangeleverd (op basis van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging 2020) aansluit bij de behoefte van gemeenten om te kunnen beoordelen of conform BBL is gebouwd en bij overige behoeften van gemeenten.

### **Overtredingen die naar hun aard niet ongedaan gemaakt kunnen worden**

In het licht van de onvolledige of niet-conforme verklaring is in de interviews de vraag gerezen hoe om dient te worden gegaan met door kwaliteitsborger geconstateerde overtredingen die naar hun

---

<sup>116</sup> Zie in dit licht ook de gewenste vervolgactie die hiermee samenhangt in paragraaf 4.1.1.1.

aard niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden of alleen ongedaan kunnen worden gemaakt met een zeer grote belasting / investering van de overtreder.

In die gevallen is het aannemelijk dat een kwaliteitsborger geen verklaring kan/wil afgeven of hierin een voorbehoud opneemt (wat formeel niet mag volgens de systematiek van de wetgever). Indien de gemeente vasthoudt aan de verbodsbepaling (wegens het niet hebben van een positieve verklaring en daarmee het niet kunnen doen van een juridisch correcte melding) dreigt men in een patstelling terecht te komen waarin het bouwwerk nimmer in gebruik kan worden genomen.<sup>117</sup> Indien een gemeente coulant is - en ingebruikname alsnog toestaat / de 10 dagen termijn laat verlopen - blijft er een overtreding resteren waarvan de gemeente kennis heeft en in die zin een keuze dient te maken hoe daar verder mee om te gaan. Het 'probleem' verschuift naar gemeenten en kan tot bestuurlijke vragen leiden.

Handhaving op grond van procedurele gronden (de melding is niet compleet) is mogelijk, maar neemt de oorzaak van het blijvend niet kunnen afgeven van de verklaring niet weg. Het bouwwerk mag na een dergelijke handhavingsactie nog steeds niet in gebruik worden genomen. Het is de vraag of deze sec procesmatige opstelling bij situaties waarin blijkt dat er nimmer meer een juridisch correcte melding kan worden verricht, door de bestuursrechter geaccepteerd zal worden, zonder dat enige inhoudelijke weging aan de orde is en zonder dat de oorzaak van het niet compleet zijn van de melding in het geding betrokken wordt en onderdeel van het geschil wordt.

Bij een inhoudelijk handhavingstraject wordt naar verwachting tegen de nodige complexiteit aangelopen. Er is namelijk een gewichtige reden waarom de verklaring niet afgegeven kan worden die kennelijk niet door de private partijen kan worden weggenomen. De belangen zijn vaak groot bij dergelijke handhavingszaken (anders dan in een vergunningprocedure staat het bouwwerk er al en leiden verplichte aanpassingen mogelijk tot aanzienlijke kosten).

### **Ingebruikname bij verbouwerkzaamheden en bij andere bouwwerken geen gebouw zijnde**

Een ander aandachtspunt dat ertoe kan leiden dat 'problemen' bij de gemeente worden 'neergelegd' is de situatie waarin er verbouwerkzaamheden zijn of er sprake is van bouw van een bouwwerk geen gebouw zijnde. Een verbod tot ingebruikname lijkt hier lastig vorm te geven net als toezicht houden en handhaven op het ingebruiknameverbod. Voor die gevallen kan van het hebben van geen of een onvolledige verklaring minder incentive uitgaan voor de private partijen (initiatiefnemer, kwaliteitsborger, aannemer) om alsnog zonder handhavingsprikkel tot actie over te gaan. In dergelijke situaties lijkt het niet ondenkbaar dat er voor initiatiefnemer weinig prikkels zijn om alsnog een goede melding in te dienen. In dat geval zal de gemeente alsnog handhavingsmiddelen dienen in te zetten en zal hier capaciteit in gaan zitten.

### **Kwaliteitsborger die tussentijds wegvalt**

Het is niet ondenkbaar dat er omstandigheden zijn waardoor halverwege de bouw of ten tijde van afronding van de bouw de kwaliteitsborger niet meer beschikbaar is voor het opstellen van de

---

<sup>117</sup> Mogelijk kan er in bepaalde situaties op basis van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen kenbaarheid van de non-conformiteit worden gegeven voor eventuele latere kopers.

verklaring. Uit de interviews kwamen vragen naar voren hoe hier mee om te gaan en wat er in die situatie dient te gebeuren om tot een verklaring te komen en of een verklaring voor wat betreft de niet-visuele elementen überhaupt nog valt af te geven.

### **Als het bouwwerk er al staat**

In het verlengde van het bovenstaande is niet duidelijk hoe omgegaan dient te worden met bouwwerken vallend onder gevolgklasse 1 die - al dan niet voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wkb - zijn opgericht zonder vergunning, respectievelijk melding en in het kader van de zogenoemde 'legalisatietoets' een legalisatietraject dienen te doorlopen. In de huidige situatie wordt - indien vergunbaar - alsnog een vergunning verleend en worden er eventueel 'extra' leges in rekening gebracht, vanwege deze niet gewenste volgordelijkheid. Hoe werkt dit onder de Wkb? Dit blijkt onvoldoende uit de toelichting op de Wkb.

**Gewenste vervolgactie:** Binnen het stelsel dient een oplossing te worden gevonden hoe met situaties om dient te worden gegaan waarin (blijvend) geen verklaring door de kwaliteitsborger afgegeven kan worden.

Hierboven is het ontbreken van de verklaring als reden van het onvolledig zijn van de melding beschreven. Het onvolledig aanleveren van de overige dossiergegevens (as built dossier) is eveneens aanleiding om te constateren dat er sprake is van een onvolledige melding, waardoor het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Anders dan bij de verklaring zal de discussie of het dossier bevoegd gezag compleet is, minder zwart-wit zijn, wat mogelijk leidt tot 'niet geaccepteerde' meldingen en daaruit vloeiend bezwaar en beroep. Onduidelijk is of er andere gronden zijn voor een gemeente om de dossiergegevens af te dwingen, anders dan de melding te weigeren. Ook hier geldt de vraag of een bestuursrechter het proportioneel acht dat ingebruikname wordt tegengegaan omdat een tekening ontbreekt, niet correct is of niet gedetailleerd genoeg.

### **Minder rechtsbescherming aan de voorzijde**

Rechtsbescherming vooraf als resultaat van een verleende of geweigerde vergunning voor wat betreft een technische bouwactiviteit is - behoudens bijzondere situaties<sup>118</sup> - niet meer aan de orde onder de Wkb. Er zal ofwel een handhavingsbesluit uitgelokt dienen te worden en/of tegen een handhavingsbesluit opgekomen dienen te worden om een bestuurlijke heroverweging en een toets door de bestuursrechter te verkrijgen.

Nadeel kan zijn dat in die situatie - gelet op te verbeuren dwangsommen en/of een stilliggende bouw - dit sneller tot (politieke) spanning kan leiden in vergelijking tot de situatie dat dit voorafgaand

---

<sup>118</sup> Een melding kan 'geweigerd/verworpen' worden. Hiertegen staat bezwaar en beroep open. De vraag is of in deze procedure de inhoudelijke norm onderdeel van het geding kan worden of alleen betrekking heeft op de juridische correctheid van de melding. Als een overtreding klaarblijkelijk plaats zal vinden, kan eerder een handhavingsbesluit genomen worden, wat dan eerder zal kunnen worden aangevochten. Een ander alternatief zou kunnen zijn om toch een vergunning aan te vragen en indien deze verleend, geweigerd of niet ontvankelijk wordt verklaard hiertegen (zelf) bezwaar te maken.

aan de bouw plaats vindt in het kader van een vergunningprocedure. Immers, vaak kan er voorafgaand aan de bouw tegen minder kosten iets aangepast worden dan tijdens of na de bouw.

#### 4.1.4. Tussenconclusies

Een belangrijke tussenconclusie met betrekking tot de impact van de Wkb op de bedrijfsvoering van de gemeente is, dat deze impact voor een groot deel afhangt van het aantal 'onvolledige gereedmeldingen' (het suboptimale scenario). Hierin zijn twee situaties te onderscheiden:

1. Na een bericht van het bevoegd gezag aan de initiatiefnemer dat de melding juridisch niet geldig is (onvolledig/onjuist) en het bouwwerk op grond van een verbod door de wetgever niet in gebruik genomen mag worden, wordt het 'issue' dat het afgeven van de verklaring in de weg staat opgeheven, waarna alsnog een verklaring opgesteld kan worden door de kwaliteitsborger en een 'juridisch-correcte' melding kan worden gedaan. Met beperkte inspanning vanuit de gemeente is hiermee de situatie (weer) conform het optimale scenario.
2. Indien na het bericht van het bevoegd gezag, als bedoel onder punt 1, de initiatiefnemer het 'issue' niet kan of niet wil opheffen, ontstaat er een probleem waarvoor het stelsel geen oplossing biedt (dit is een omissie in het Wkb-stelsel). De kwaliteitsborger dient de gemeente te informeren over het feit dat de verklaring niet kan worden afgegeven.<sup>119</sup> Er kan dan geen (juridisch correcte) melding worden gedaan en het bouwwerk mag op grond van een wettelijk verbod niet in gebruik genomen worden. In deze redeneerlijn wordt het bouwwerk - voor onbepaalde tijd - niet in gebruik genomen (blijft het leeg staan).

Er dient een oplossing te worden gezocht in het stelsel voor deze laatste situatie. Als er geen oplossing binnen het stelsel wordt gecreëerd dan is het niet ondenkbaar<sup>120</sup> dat er veel 'gebrekkige dossiers' ontstaan, er vanuit de maatschappij bestuurlijk naar de gemeenten wordt gekeken en gemeenten voor het blok gezet worden om passief of actief te gaan gedogen.

Wanneer een gemeente tot handhaving overgaat dan zien we twee sporen waarlangs dit kan plaatsvinden (een combinatie van beide sporen kan ook):

1. Een handhavingsspoor waarin wordt gehandhaafd op de verbodsbepalingen om te bouwen zonder melding / het bouwwerk in gebruik te nemen zonder melding (procesbenadering).
2. Een handhavingsspoor waarin wordt gehandhaafd op inhoudelijke overtreding van het BBL (inhoudelijke benadering).

De gemeente lijkt hierin een beleidsmatige keuze te hebben om - binnen bepaalde bandbreedtes - te sturen op een verbod tot bouwen / ingebruikname (procesbenadering) of te sturen op opheffing van de overtreding (inhoudelijke benadering). Van de eerste benadering kan een sterk preventieve werking voor het stelsel uitgaan en de verantwoordelijkheden daar leggen waar deze conform het Wkb-stelsel horen. De tweede benadering kan aan de orde zijn indien acuut de veiligheid in het geding is of er anderszins redenen zijn om (inhoudelijk) op te treden. In hoofdstuk 5 is - voor zover mogelijk - een nadere kwantificering gemaakt van de uitvoeringskosten, waarbij enerzijds

---

<sup>119</sup> Afgezien van de verklaring kan het ook gaan over de beschikbaarheid van tekeningen of berekeningen die dienen te worden aangeleverd in het kader van het 'dossier bevoegd gezag'.

<sup>120</sup> In paragraaf 5.3.3 is dit nader uitgewerkt.

onderscheid is gemaakt naar de optimale situatie en de suboptimale situatie en anderzijds naar de procesbenadering en naar de inhoudelijke benadering.

## 4.2. Implementatiefase

In deze paragraaf is een uitwerking gemaakt van wat gemeenten moeten doen om de Wkb te implementeren in hun eigen organisatie. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van het rapport van Berenschot (2019).<sup>121</sup> De daar genoemde ondersteuningsbehoeften zijn in deze paragraaf verwerkt<sup>122</sup> en aangevuld met overige observaties uit de interviews en de analyse van de beheerfase. In deze paragraaf is op basis van de te verwachten impact een verdere uitwerking gemaakt van de verschillende voorbereidende stappen, die gemeenten kunnen helpen bij een succesvolle implementatie van de Wkb in hun gemeente.

Het gaat om de volgende stappen:

1. Kennisnemen van wet- en regelgeving;
2. Berekenen impact voor gemeente (personeel + financiën) aan de hand van impactanalyse VBWTN;
3. Aanpassen handhavingsbeleidsplan / handhavingsuitvoeringsprogramma;
4. Aanpassen werkprocessen (inclusief werkinstructies);
5. Implementeren van ICT / software;
6. Aanpassen legesverordening;
7. Opleiden / instrueren medewerkers;
8. Intern en extern communiceren;
9. Continu verbeteren tijdens (en na) de implementatiefase.

In een digitale enquête ten behoeve van deze impactanalyse zijn verschillende vragen gesteld aan de respondenten over de vraag hoe ver ze op dit moment zijn met de implementatie van de Wkb en of hun organisatie tijdig gereed is voor inwerkingtreding per 1 januari 2021.<sup>123</sup> In de volgende tabel zijn de resultaten hiervan opgenomen. Per saldo is op dit moment ongeveer de helft van de respondenten bij stap 1 of 2 van het bovengenoemde stappenplan. Ruim een derde van de respondenten verwacht overigens wel voor 1 januari 2021 gereed te kunnen zijn.

---

<sup>121</sup> Berenschot (2019), *Hoofdlijnen impact 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' op gemeenten*.

<sup>122</sup> Overigens zijn niet alle in het Berenschot rapport opgenomen activiteiten als onderdeel van de ondersteuningsbehoefte in deze paragraaf opgenomen. In bepaalde gevallen zijn activiteiten reeds opgepakt of afgerond.

<sup>123</sup> Toen de enquête open stond was nog niet bekend, dat de datum van inwerkingtreding zou verschuiven naar 1 januari 2022.



**Tabel 4.1: Voortgang gemeenten implementatie (n=46)**

Status implementatie (wat is de volgende stap?) <sup>a)</sup>		Is uw organisatie tijdig gereed voor inwerkingtreding per 1 januari 2021?	
Aan het begin van de implementatie	36%	Ja, zeker wel	7%
Opstellen impactanalyse	33%	Ja, waarschijnlijk wel	30%
Aanpassen processen + verordening	9%	Misschien wel, misschien niet	28%
Aanpassen VTH-strategie	3%	Nee, waarschijnlijk niet	17%
Overig	18%	Nee, zeker niet	15%
		Weet niet	2%

a) Deze categorisering is gemaakt aan de hand van de analyse van de 33 antwoorden op de open vraag 'Wat moet u nog doen (welke stappen) voor de implementatie van de Wkb in uw organisatie?' De overige 13 respondenten gaven op deze vraag geen antwoord.

Bron: Digitale enquête impactanalyse Wkb

### Ad 1 Kennisnemen van wet- en regelgeving

Kwartiermakers/projectleiders moeten voldoende kennis hebben van de aankomende verandering, zodat zij hun implementatieplan hierop kunnen schrijven. Om snel op vlieghoogte te kunnen komen kan gebruik worden gemaakt van deze analyse alsmede het wetgevingsdossier, bestuursakkoord en overige door BZK, VNG en marktpartijen beschikbaar gestelde informatie. Hierbij wordt opgemerkt dat gedurende het wetgevingstraject accenten zijn verlegd en de opzet gewijzigd is (onder andere melding in plaats van vergunningplicht), zodat het zaak is om te vergewissen dat de informatie actueel is.

In de digitale enquête ten behoeve van deze impactanalyse komt naar voren dat 48 procent van de respondenten goed op de hoogte is wat er gaat veranderen en 52 proces deels (n=46).

Het strekt tot aanbeveling om - in aanvulling op de uitwerking in het bestuursakkoord - een handreiking te schrijven voor gemeenten, waarin duidelijk uiteengezet wordt wat er wettelijk wel/niet van hen verwacht wordt in deze fase en welke (beleidsmatige) keuzes zij daarnaast te maken hebben. Het is belangrijk hierin praktijkvoorbeelden en vragen die bij bevoegd gezagen uit de proefprojecten naar voren komen mee te nemen. Ook dient aandacht te worden besteed aan de rechtsbeschermingsmogelijkheden in het kader van een (vermeende) gebrekkige melding.

**Gewenste vervolgactie:** Stel een handreiking op voor gemeenten, waarin duidelijk wordt uiteengezet wat er wettelijk wel en niet van hen verwacht wordt in de fase tot start bouw en welke (beleidsmatige) keuzes zij daarnaast moeten maken.

In de studie van Berenschot is ook opgenomen, dat er een voorlichtingscampagne Wkb-Omgevingswet moet worden georganiseerd. Daarmee kunnen gemeenten in deze eerste stap veel verder geholpen worden. In het Bestuursakkoord zijn hierover reeds afspraken opgenomen, onderstaande vervolgactie maakt nog een nadere verdieping op deze afspraken.



**Gewenste vervolgactie:** Ontwikkel voorlichtingsmateriaal en een voorlichtingscampagne voor gemeenten over onder meer de Wkb, de impact van de Wkb, de werkprocessen samenhangend met de Wkb en de implementatie van de Wkb.

## **Ad 2 Berekenen impact voor gemeente (personeel + financiën) aan de hand van impactanalyse VBWTN**

Op basis van een financiële en personele analyse dient de gemeente een plan te maken hoe om te gaan met het wegvallen van 'oude' taken en het oppakken van de 'nieuwe' Wkb-taken in relatie tot de beschikbare en benodigde budgetten en personele bezetting (*personeel, financiën*). In hoofdstuk 5 van dit rapport is een analyse gemaakt van de financiële consequenties van de Wkb op macroniveau. Daaruit komt naar voren dat de financiële consequenties voor de gemeenten aanzienlijk kunnen zijn (wegvallen werkzaamheden, wegvallen leges, nieuwe werkzaamheden). Deze financiële consequenties kunnen per gemeenten ook aanzienlijk verschillen afhankelijk van de grootte van de gemeente, de (verdeling van de) bouwproductie, de inrichting van de afdeling BWT, etc.

Deze impactanalyse moet tijdig worden opgesteld, omdat er door het wegvallen van werkzaamheden mogelijk ook overtallig personeel gaat ontstaan. Hoe eerder dit bekend is, hoe beter er samen met de betrokkenen naar een goede oplossing kan worden gezocht (bv. toeleiding naar een andere functie binnen de afdeling BWT of de gemeente). Ook in het geval van externe inhuur moet worden voorgesorteerd op het wegvallen van de werkzaamheden en het aanpassen van afspraken (*inkoop*).

Er moet bij de gemeenteraad een begrotingsvoorstel worden ingediend (voor de financiering van nieuwe werkzaamheden). Deze financiële en personele consequenties dienen verwerkt te worden in en input te zijn voor het handhavingsbeleidsplan en het daaraan uitvoering gevende handhavingsuitvoeringsprogramma. De gemeente kan hiervoor de tool / impactanalyse van de Vereniging BWT Nederland gebruiken om een goed beeld te krijgen van de impact voor de eigen organisatie.

## **Ad 3 Aanpassen handhavingsbeleidsplan / handhavingsuitvoeringsprogramma**

Naast het verwerken van de financiële en personele consequenties in het handhavingsbeleidsplan en handhavingsuitvoeringsprogramma ligt het voor de hand om ook op inhoud strategische keuzes omtrent de voorgenomen rol van de gemeente in het Wkb-stelsel in het handhavingsbeleidsplan te verwerken of ten minste ervoor zorgen dat het handhavingsbeleidsplan niet in strijd is met het Wkb-stelsel. Mogelijk komen bepaalde strategische keuzes niet direct in het handhavingsbeleidsplan terug, maar dienen deze in een ander strategisch document belegd te worden (bijvoorbeeld de keuze omtrent vooroverleg).

## **Ad 4 Aanpassen werkprocessen (inclusief werkinstructies)**

Op een meer tactisch niveau dienen in lijn met de strategische keuzes de werkprocessen (inclusief werkinstructies) aangepast te worden (*primaire proces*). Door het Wkb-stelsel verandert de rol van de gemeente, worden verschillende nieuwe meldingen geïntroduceerd, krijgt de gemeente er nieuwe taken bij en veranderen bestaande taken. De werkprocessen (en werkinstructies) moeten

op gemeentelijk niveau worden aangepast. Bij het aanpassen van de werkprocessen moet ook gekeken worden naar de werkprocessen met ketenpartners (omgevingsdiensten, brandweer, BAG).

In de voorliggende impactanalyse is een eerste aanzet gegeven voor deze werkprocessen en hoe deze eruit kunnen komen te zien met de Wkb. Het is aan te raden om in de proefprojecten te toetsen of deze werkprocessen voldoende bruikbaar zijn voor de feitelijke uitvoering en - indien relevant - de werkprocessen verder aan te passen. Door werkprocessen collectief uit te werken worden gemeenten geholpen bij de eigen implementatie en hoeft niet 355 keer het wiel uitgevonden te worden. Vervolgens is het ook van belang om te bepalen welke competenties medewerkers nodig hebben om deze werkzaamheden uit te voeren en of deze competenties binnen de organisatie aanwezig zijn (*personeel*).<sup>124</sup>

#### **Ad 5 Implementeren van ICT / software**

Gelijktijdig c.q. complementair aan het aanpassen van de werkprocessen dient de ICT aangepast en ingericht te worden (*techniek*). De softwareleveranciers moeten feitelijk in staat zijn om het STAM-bericht te verwerken en de afhandeling / registratie van meldingen in het kader van de Wkb functioneel kunnen ondersteunen. In hoofdstuk 3 zijn hier verschillende aandachtspunten en gewenste vervolgacties over opgenomen. Nadat de softwareleveranciers hun applicaties hebben aangepast, moeten deze bij de gemeenten worden geïmplementeerd.

#### **Ad 6 Aanpassen legesverordening**

Als gevolg van de Wkb dient de legesverordening aangepast te worden (*juridisch*). Voor het afhandelen van meldingen mogen geen leges in rekening worden gebracht. Ook Berenschot (2019) heeft deze activiteit als een aparte stap opgenomen als onderdeel van de ondersteuningsbehoefte.

#### **Ad 7 Opleiden / instrueren medewerkers**

Na het uitwerken van de strategische keuzes en tactische inrichting van ICT en processen dienen de direct betrokken medewerkers opgeleid en geïnstrueerd te worden wat er van hen onder het Wkb-stelsel verwacht wordt en hoe de gemeente zich naar buiten toe wil positioneren (*personeel*). Aangezien het bevoegd gezag van initiatief tot ingebruikname een meer procesmatige (casemanagement) rol krijgt binnen het Wkb-stelsel, komt de scheiding tussen toetsing en toezicht te vervallen

#### **Ad 8 Intern en extern communiceren**

Zowel intern als extern dienen betrokkenen geïnformeerd te worden over de veranderingen door de Wkb en gevolgen van de Wkb (*communicatie*). Hier moet differentiatie zijn naar doelgroep, met globale informatie voor collega's meer op afstand, maar ook hele specifieke - voor de gemeente op maat gemaakte informatie - voor direct bij het Wkb-proces betrokken medewerkers, potentiële initiatiefnemers (private partijen) en andere belanghebbenden. Denk dan aan informatieproducten voor potentiële belanghebbenden op bijvoorbeeld de gemeentelijke website of in folders.

---

<sup>124</sup> Zie ook de activiteit 'Ontwikkel een overzicht van de nieuwe werkprocessen en benodigde competenties uit Berenschot (2019).

## Ad 9 Continu verbeteren tijdens (en na) de implementatiefase

Zoals Lubach in zijn rapport aangeeft is deze 'nieuwe taakinvulling' een proces waar gemeenten in moeten groeien. Dit vergt dat er op gezette tijden wordt teruggekeken en waar nodig zaken worden bijgesteld. Het werken conform methodiek van de PDCA-cyclus (kwaliteitscirkel van Deming)<sup>125</sup> zou de implementatie kunnen ondersteunen en het proces bespoedigen.

In het bestuursakkoord is afgesproken dat wordt gestart met proefprojecten om de beoogde werking in het stelsel verder te beproeven in de praktijk. Uit de digitale enquête voor deze impactanalyse (n=46) komt naar voren dat vijf gemeenten (10%) proefprojecten hebben gestart of hebben afgerond. Van de respondenten geeft 85 procent aan dat er nog geen proefprojecten zijn gestart.

Uit de interviews en de digitale enquête komen zorgen naar voren met betrekking tot het aantal uitgevoerde proefprojecten. Op dit moment zijn er nog op (te) beperkte schaal proefprojecten opgestart en afgerond, waardoor deze belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle werking van het stelsel nog niet is ingevuld (zoals ook is onderkend in het bestuursakkoord). Eén van de belangrijke redenen waarom proefprojecten nog te weinig van de grond komen hangt samen met de financiering van de proefprojecten. Gemeenten hebben beperkt of helemaal niet de financiële middelen om proefprojecten in de vorm van een korting op de leges te financieren, waardoor het voor private partijen ook minder interessant is om mee te doen aan deze proefprojecten. Naast het ontbreken van financiering kan - in het geval een gemeente wel wil participeren - de benodigde tijdsbesteding ook nog een lastige factor zijn om in de eigen gemeente toestemming en betrokkenheid te organiseren. Om zo veel mogelijk lering te trekken uit de proefprojecten is het zaak dat deze worden uitgevoerd.

Van de respondenten op de digitale enquête (n=46) geeft 59 procent aan dat de gemeente wil meewerken aan de proefprojecten, 11 procent van de respondenten geeft aan niet mee te willen werken (vooral vanwege capaciteitsproblemen) en 30 procent antwoordt 'weet niet' op deze vraag (afhankelijk van capaciteit, alleen als private partijen dit zelf aangeven).

De inzichten uit deze impactanalyse kunnen ook gebruikt worden voor de proefprojecten, waarbij er in de proefprojecten in de praktijk kan worden getoetst in hoeverre de beschreven aandachtspunten en knelpunten voor een deel in het werk opgelost kunnen worden. Voldoende proefprojecten zijn daarom (zoals ook is onderkend in het bestuursakkoord) ook een zeer belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie. Als er voor inwerkingtreding van de Wkb niet voldoende proefprojecten zijn gehouden, dan betekent dit dat de ervaringen na inwerkingtreding van wet moeten worden opgedaan.

---

<sup>125</sup> Zie bijvoorbeeld [https://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel\\_van\\_Deming](https://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel_van_Deming) voor een toelichting.

**Gewenste vervolgactie:** Gebruik de inzichten uit deze impactanalyse in de proefprojecten en toets in hoeverre de aandachtspunten en knelpunten in de praktijk bij de proefprojecten voorkomen. Toets daarbij ook of de eerste uitwerking van de werkprocessen in de praktijk werkbaar is voor gemeenten en pas deze zo nodig aan.

Het is overigens wel van belang om de juiste onderwerpen te beproeven in deze proefprojecten. Uit eerdere ervaringen met de proefprojecten van de gesprekspartners in dit onderzoek kwam naar voren dat er veel discussie was over de inhoud van de verklaring van de kwaliteitsborger. Het is niet relevant om dat te beproeven, immers uit de verklaring van de kwaliteitsborger moet - blijkens de uitleg van de regelgeving - geen enkele onduidelijkheid ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen.

Als gemeenten geen ervaring op (kunnen) doen met de proefprojecten, dan kan dit ertoe leiden dat gemeenten de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet in het geheel geen besparingen gaan realiseren in toezicht en handhaving. Immers de ervaring wordt dan pas opgedaan na inwerkingtreding van de Wkb. Op dit moment is er bij de respondenten nog beperkt vertrouwen dat het Wkb-stelsel goed gaat functioneren. De proefprojecten zijn van groot belang om voldoende vertrouwen in het stelsel te krijgen.

## 5. Financiële consequenties

In dit hoofdstuk is een uitwerking gemaakt van de financiële consequenties van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) voor gemeenten. Daarbij zijn de financiële consequenties in drie delen op te knippen:

- A. Bepaalde werkzaamheden vallen weg, die leiden tot een kostenbesparing;
- B. Door het wegvallen van de werkzaamheden onder A vallen leges weg;
- C. Bepaalde werkzaamheden komen er bij, die leiden tot een kostenstijging.

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties ook langs die driedeling (wegvallen werkzaamheden bij gemeenten, wegvallen leges bij gemeenten, nieuwe taken bij gemeenten) beschreven in de verschillende paragrafen. In dit hoofdstuk is alleen gekeken naar de financiële consequenties voor gemeenten die samenhangen met gevolgklassen 0 en 1.<sup>126</sup> Kosten voor de veiligheidsregio's/brandweer zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

### 5.1. Wegvallen werkzaamheden bij gemeenten

In de vorige hoofdstukken is een uitwerking gemaakt van de impact van de Wkb voor gemeenten. Daaruit is ook naar voren gekomen dat er verschillende gemeentelijke werkzaamheden zijn die wegvallen door de Wkb. De volgende werkzaamheden vallen weg:

- Verstrekken vergunning technische bouwactiviteit inclusief bijbehorende indieningsvereisten voor een inhoudelijke toets voor gevolgklasse 0 en 1;<sup>127</sup>
- Uitvoeren eigenstandig geïnitieerd toezicht tijdens de bouw en in het kader van de oplevering (wordt taak kwaliteitsborger) voor gevolgklasse 1 (in beginsel).

Er zijn in het recente verleden diverse studies uitgevoerd, waarin inschattingen zijn gemaakt van de tijdsbesparingen van het wegvallen van deze werkzaamheden door gemeenten. SIRA Consulting komt aan de hand van de uitgangspunten van het Handboek Meting Regeldruk<sup>128</sup> voor de behandeling van een vergunningaanvraag inclusief toezicht op een tijdsbesteding tussen de 4 en 7 uur voor gevolgklasse 0 en een tijdsbesparing tussen de 7 en 10 uur voor gevolgklasse 1 per vergunningaanvraag.<sup>129</sup> De totale regeldrukkosten komen daarbij voor gevolgklasse 0 uit op een bedrag van minimaal € 9,9 miljoen en maximaal € 17,3 miljoen en voor gevolgklasse 1 op een

---

<sup>126</sup> Ook de financiële consequenties van de gemeente in de rol van initiatiefnemer zijn in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

<sup>127</sup> Daar staat voor gevolgklasse 1 tegenover dat er voor de initiatiefnemer een meldingsplicht komt, met 'indieningsvereisten' waarop in beginsel een volledigheidstoets plaats. De gemeentelijke werkzaamheden die komen kijken bij deze melding zijn uitgewerkt in paragraaf 5.3 Nieuwe taken bij gemeenten.

<sup>128</sup> Ministerie van EZ (2017), *Handboek Meting Regeldrukkosten*. SIRA Consulting heeft de 2014 versie van dit handboek gebruikt, op hoofdlijnen is de methodiek van het StandaardKostenModel (SKM) niet gewijzigd in die periode.

<sup>129</sup> SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk*.

bedrag van minimaal € 5,3 miljoen en maximaal € 7,6 miljoen dat wegvalt aan werkzaamheden bij de inwerkingtreding van de Wkb.

De hierboven genoemde studie van SIRA Consulting uit 2015 ging daarbij uit van een vergunningstelsel en nog niet van een meldingstelsel. Eind 2019 heeft SIRA Consulting een aanvullende raming gemaakt, waarbij ook het uitgangspunt van een meldingstelsel is meegenomen.<sup>130</sup> Een meldingstelsel voor bouwwerken van gevolgklasse 1 in plaats van een vergunningstelsel leidt tot een extra daling van de bestuurlijke lasten met € 3,0 miljoen per jaar.<sup>131</sup> In de 2019 studie van SIRA Consulting is ook uitgegaan van een aangepaste afbakening in gevolgklasse 1 (iets meer bouwwerken in gevolgklasse 1 en iets minder bouwwerken in gevolgklasse 2), deze leidt tot extra bestuurlijke lasten ter hoogte van € 750 duizend per jaar.

In de volgende tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de wijzigingen in de bestuurlijke lasten voor gevolgklasse 1 op basis van de verschillende studies van SIRA Consulting.

**Tabel 5.1: Wijziging bestuurlijke lasten van de Wkb (bedragen in € mln.)**

	Minimaal	Maximaal
Gevolgklasse 0: Bouwbesluit/BBL toetsvrije bouw	-/- € 9,9	-/- € 17,3
Gevolgklasse 1: Behandeling aanvraag	-/- € 5,3	-/- € 7,6
Gevolgklasse 1: Aanpassing vergunning naar melding	-/- € 3,0	-/- € 3,0
Gevolgklasse 1: Oplevering, gereedmelding en ingebruikname	€ 0,8	€ 0,8
Gevolgklasse 1: Aanpassing afbakening gevolgklasse 1	€ 0,4	€ 0,8
<b>Gevolgklasse 1: Totaal</b>	<b>-/- € 7,9</b>	<b>-/- € 9,8</b>
<b>Totaal</b>	<b>-/- € 17,8</b>	<b>-/- € 27,1</b>

Bronnen: Eigen bewerking SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.  
Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk & SIRA Consulting (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*.

Per saldo komt SIRA Consulting op een daling van de bestuurlijke lasten door de Wkb met een bedrag tussen de € 17,8 miljoen en € 27,1 miljoen per jaar voor gevolgklasse 0 en 1.

Cebeon heeft op basis van de financiële administraties van gemeenten ook een raming gemaakt van de lasten en baten van gemeenten voor Wkb gerelateerde taken.<sup>132</sup> Uit de analyse komt naar voren dat de jaarlijkse lasten voor vergunningen voor gevolgklasse 0 (bouwbesluit/BBL toetsvrij) liggen tussen de € 23 en € 28 miljoen. De jaarlijkse lasten voor het verlenen voor vergunningen

<sup>130</sup> SIRA Consulting (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*.

<sup>131</sup> Hierbij is SIRA Consulting uitgegaan van een tijdsbesparing van 4 uur \* € 73 per uur \* 10.400 bouwwerken in gevolgklasse 1.

<sup>132</sup> Cebeon (2016), *Kwaliteitsborging bouwen. Achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten*.

voor gevolgklasse 1 liggen tussen de € 56,5 en € 69 miljoen.<sup>133</sup> De jaarlijkse lasten voor toezicht en handhaving die vervallen en die samenhangen met gevolgklasse 1 liggen tussen de € 60 en € 73,8 miljoen.<sup>134</sup>

Er zijn zeer aanzienlijke verschillen tussen beide schattingen van de tijdsbesparingen die samenhangen met de werkzaamheden die wegvallen door gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1.<sup>135</sup> In de volgende tabel zijn de verschillende ramingen naast elkaar gezet.

**Tabel 5.2: Samenvattend overzicht kostenbesparingen Wkb (bedragen in € mln.)**

	SIRA Consulting		Cebeon	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Gevolgklasse 0	€ 9,9	€ 17,3	€ 23,0	€ 28,0
Gevolgklasse 1	€ 7,9	€ 9,8	€ 116,5	€ 142,8
<b>Totaal</b>	<b>€ 17,8</b>	<b>€ 27,1</b>	<b>€ 139,5</b>	<b>€ 170,8</b>

Bronnen: Eigen bewerking SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.

Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk, SIRA

Consulting (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet & Cebeon*

(2016), *Kwaliteitsborging bouwen. Achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten*.

Ook vanuit de Vereniging BWT Nederland is een impactanalyse gemaakt van de tijdsbesparingen die samenhangen met de wegvallende werkzaamheden.<sup>136</sup> Deze impactanalyse is in het bijzonder bedoeld voor gemeenten om een eigen raming te maken van de werkzaamheden die wegvallen (en niet zozeer om een raming voor heel Nederland te maken). In deze analyse zijn normuren gepresenteerd die hoger liggen dan de normuren in de analyse van SIRA Consulting, waarbij in die impactanalyse wel wordt opgemerkt dat er grote verschillen zijn in de normuren bij gemeenten.

In de voorliggende analyse is geen eigen raming gemaakt van de huidige kosten voor gevolgklasse 0 en 1. Voor deze rapportage laten wij het bij de constatering dat gemeenten substantieel tijd kunnen besparen, doordat er werkzaamheden wegvallen door de Wkb. Als gekeken wordt naar de financiële effecten, dan is het wel van belang om in het oog te houden dat een tijdsbesparing die volgt uit het wegvallen van werkzaamheden niet altijd leidt tot een even grote daling van de kosten bij de gemeenten. Een tijdsbesparing van 0,1 fte voor een fulltime medewerker hoeft niet te betekenen dat de loonkosten ook met 10% dalen (al dan niet verhoogd). Ook bijvoorbeeld de

<sup>133</sup> Cebeon stelt 'De effecten van de Wkb voor vergunningverlening (het bouwbesluittoetsvrij maken en het vervallen van de bouwtechnische toets) hangen voor ongeveer 50% samen met bouwwerken die onder de Wkb vallen onder gevolgklasse 1'. Als we rekenen met 50% van de lasten 'vervallende taken: bouwtechnische toets' van € 113 tot € 138 miljoen dan resteert er een bedrag van € 56,5 tot € 69 miljoen.

<sup>134</sup> Cebeon heeft de lasten van de vervallende taken op het gebied van bouwtechnisch toezicht becijferd op een bedrag tussen € 100 en € 123 miljoen en circa 60% daarvan hangen samen met bouwwerken in gevolgklasse 1.

<sup>135</sup> Vanwege verschillen in de methoden, gebruikte parameters en beperkte detailinformatie over de berekeningen is het niet goed mogelijk om te bepalen wat de redenen zijn van de verschillen tussen beide berekeningen.

<sup>136</sup> Vereniging BWT Nederland (2020), *Impactanalyse 2020 VBWTN*.

overheadkosten bewegen niet direct mee met een lagere tijdsbesteding. Als werkzaamheden worden verricht door extern personeel, dan is deze relatie er wel.

Los van de bovenstaande besparingen zijn er ook besparingen bij gemeenten te verwachten door de overgang van een vergunningstelsel naar een meldingsstelsel. Tegen het verstrekken van een vergunning is het mogelijk om bezwaar of beroep aan te tekenen, terwijl deze mogelijkheden er niet zijn bij een melding.<sup>137</sup> Dit leidt tot een besparingen van de werkzaamheden bij de gemeenten.<sup>138</sup> Aangezien er geen leges in rekening mogen worden gebracht voor de kosten van bezwaar en beroep, leidt deze besparing wel tot een feitelijke besparing bij gemeenten. Er zijn geen cijfers bekend van het aantal bezwaar- en beroepszaken dat per jaar wordt ingediend tegen vergunningen in gevolgklasse 1. Naar verwachting gaat het om een beperkt aantal bezwaar- en beroepszaken, die direct samenhangen met de bouwtechnische eisen,<sup>139</sup> en daarmee ook een beperkte besparing voor gemeenten.

## 5.2. Wegvallen leges bij gemeenten

In paragraaf 5.1 is een uitwerking gemaakt van de werkzaamheden die wegvallen bij gemeenten door de inwerkingtreding van de Wkb. Gemeenten brengen voor deze werkzaamheden ook leges in rekening ter dekking van de te maken kosten voor de betreffende werkzaamheden (door middel van leges bij de vergunningaanvraag). Door het wegvallen van werkzaamheden vervalt ook de basis voor het in rekening brengen van de leges. Bij leges geldt de eis dat de opbrengst uit de leges de totale (uitvoerings)kosten niet mogen overstijgen.

Het bovenstaande betekent in de basis<sup>140</sup> dat de kostenbesparing door het wegvallen van de werkzaamheden leidt tot even grote daling van de legesopbrengsten voor gemeenten. Puur vanuit de financiën beschouwd hoeft een individuele gemeente er niet op vooruit of achteruit te gaan door het wegvallen van de kosten van de werkzaamheden door de Wkb en het wegvallen van de legesopbrengsten.<sup>141</sup>

Uitzondering hierop zijn de gemeenten die nauwelijks vergunningen verstrekken voor bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3. Voor hen kan hier overigens wel een probleem gaan ontstaan. In het extreme geval dat een gemeente geen enkele vergunning in gevolgklasse 2 en 3 verstrekt, kan er helemaal geen leges worden geheven (en zijn er geen inkomsten). Voor frictiekosten bij de

---

<sup>137</sup> Zie voor een nuancering hierop paragraaf 2.2 en 4.1.1, waarin is beschreven dat blijkens de toelichting van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging tegen een 'geweigerde' melding wel rechtsmiddelen openstaan.

<sup>138</sup> In eerdere studies (zoals SIRA Consulting, 2015 of Cebeon, 2016) is deze kostenbesparing bij gemeenten niet meegenomen, omdat er bij deze studies nog niet van uit werd gegaan dat er alleen nog maar een melding nodig zou zijn voor gevolgklasse 1.

<sup>139</sup> Bezwaren tegen een vergunning in gevolgklasse 1 hangen bijna altijd samen met planologische aspecten (bestemmingsplan, welstand) en heel sporadisch met bouwtechnische eisen.

<sup>140</sup> Gemeenten hebben de ruimte om een deel van de uitvoeringskosten die samenhangen met vergunningverlening en toezicht / handhaving te financieren uit de algemene middelen. In theorie kunnen de leges dan sterker dalen dan de kosten van de vervallen werkzaamheden, maar gegeven de financiële tekorten bij gemeenten door onder meer de jeugdzorg en de WMO ligt dat niet voor de hand.

<sup>141</sup> Dit is exclusief de nieuwe taken voor gemeenten als gevolg van de Wkb, die leiden ook tot financiële effecten. Meer daarover in paragraaf 5.3.



afvloeiing van interne medewerkers, die zich nu bezig houden met gevolgklasse 1, is er dan geen financiële dekking. Dergelijke frictiekosten kunnen overigens worden beperkt door als gemeente tijdig zelf een inschatting te maken van de mogelijke impact op uitvoeringskosten en leges en hier al tijdig op te gaan acteren. De daadwerkelijke daling van de uitvoeringskosten en het wegvallen van de gemeentelijke leges moet iedere gemeente zelf bepalen, waarbij de impactanalyse van de Vereniging BWT Nederland bruikbaar is.<sup>142</sup> Het is aan te raden om hier (onder meer vanwege het risico op frictiekosten) snel mee te gaan starten (zie ook paragraaf 4.2).

Gegeven de eerder gepresenteerde ruime bandbreedte voor de huidige uitvoeringskosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gevolgklasse 0 en 1 volgens de analyses van SIRA Consulting en Cebeon is de bandbreedte van de mogelijke daling van de legesopbrengsten op macroniveau ook heel breed.

Er moet overigens ook rekening mee worden gehouden dat de daling van de legesinkomsten lager uit kan vallen dan op het eerste gezicht te verwachten (op basis van bv. de cijfers uit paragraaf 5.1), omdat een tijdsbesparing door het wegvallen van werkzaamheden niet automatisch tot een even grote daling van de kosten van de werkzaamheden hoeft te leiden.

### 5.3. Nieuwe taken bij gemeenten

Door de Wkb krijgen gemeenten een nieuwe rol in het stelsel en daar komen ook nieuwe werkzaamheden bij kijken. SIRA Consulting heeft in 2015 een raming gemaakt van de extra regeldrukkosten van de nieuwe werkzaamheden voor gemeenten door de Wkb.<sup>143</sup> Voor de handeling 'oplevering, gereedmelding en ingebruikname' ramen zij de extra regeldrukkosten voor gemeenten voor gevolgklasse 1 op een bedrag van € 380 duizend per jaar voor alle gemeenten in heel Nederland. Daarbij is SIRA Consulting ervan uitgegaan dat er in totaal op jaarbasis 10.400 dossiers voor gevolgklasse 1 zijn en dat een gemeente gemiddeld 30 minuten per dossier nodig heeft tegen een gemiddeld uurtarief van € 73 per uur voor het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van een dossier.

Voor het meten van de regeldrukkosten is door SIRA Consulting, zoals voorgeschreven, aangesloten bij het Handboek Meting Regeldrukkosten.<sup>144</sup> Een belangrijk uitgangspunt bij de meting van de regeldrukkosten is de volgende (citaat uit het Handboek Meting Regeldrukkosten):

---

<sup>142</sup> Vereniging BWT Nederland (2020), *Impactanalyse 2020 VBWTN*.

<sup>143</sup> SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk*.

<sup>144</sup> Ministerie van EZ (2017), *Handboek Meting Regeldrukkosten*. SIRA heeft de 2014 versie van dit handboek gebruikt, op hoofdlijnen is de methodiek van het StandaardKostenModel (SKM) niet gewijzigd in die periode.

'In de praktijk zijn er burgers en bedrijven die bepaalde wet- en regelgeving niet of niet volledig naleven. Toch dient het uitgangspunt van 100% naleving gehanteerd te worden. Dat wil zeggen dat wet- en regelgeving in Nederland geheel wordt nageleefd. De daaruit voortvloeiende regeldruk is dan het meest objectief, ook veranderingen in regeldruk zijn dan goed te meten.'

De fictie van 100% naleving is feitelijk een berekening van de regeldrukkosten in het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd. Een 100% naleving betekent bijvoorbeeld dat alle gebouwen volledig in lijn met het BBL worden gebouwd en dat ieder rapport van de kwaliteitsborger derhalve de conclusie 'er is gerechtvaardigd vertrouwen dat het bouwwerk voldoet aan het BBL' heeft. In die gevallen zijn er, zoals in het rapport van SIRA Consulting aangeeft, slechts beperkt extra werkzaamheden (het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van een dossier).<sup>145</sup> Echter, op het moment dat de werking van het stelsel niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (suboptimale scenario), dan kan dat ook uitvoeringskosten voor gemeenten met zich meebrengen.<sup>146</sup> De verantwoordelijkheid en de taken van de gemeenten zijn dan breder dan het alleen ontvangen van het dossier bevoegd gezag.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen van de taken en de werkzaamheden van gemeenten in de situatie met een Omgevingswet zonder Wkb en de situatie van een Omgevingswet met Wkb. In de cellen in de tweede en derde kolom is aangegeven welke werkzaamheden gemeenten moeten uitvoeren. In de vierde kolom is aangegeven in hoeverre deze werkzaamheden zijn meegenomen zijn in de eerdere regeldrukonderzoeken van SIRA Consulting.

**Tabel 5.3: Werkzaamheden gemeenten zonder en met Wkb**

Verplichting	Omgevingswet zonder Wkb <sup>a)</sup>	Omgevingswet met Wkb <sup>b)</sup>	In onderzoeken SIRA Consulting
Vergunning gevolgklasse 0	- Verlenen vergunning	-	Ja
Toezicht gevolgklasse 0	- Uitvoeren toezicht	-	Ja
Vergunning gevolgklasse 1	- Verlenen vergunning	-	Ja <sup>c)</sup>

<sup>145</sup> Een dergelijke berekening is adequaat voor het bepalen van de regeldrukkosten (dat is een modelmatige aanpak om bepaalde inzichten te krijgen). Voor het bepalen van de uitvoeringskosten bij gemeenten is het ook relevant om rekening te houden met de situatie waarbij de praktijk niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (unhappy flow).

<sup>146</sup> Opgemerkt moet worden, dat bij SIRA bij de berekening van de vervallen uitvoeringskosten (zie paragraaf 5.1) ook gekeken heeft naar het optimale scenario. Dit is mogelijk een verklaring voor (een deel van) de verschillen tussen de raming van de huidige kosten door SIRA Consulting en Cebeon (zie tabel 5.2). SIRA Consulting is in de berekeningen uitgegaan van het optimale scenario en Cebeon heeft de kosten berekend van het optimale en suboptimale scenario (want de feitelijke kosten). Er is niet bekend welk deel van het verschil tussen de cijfers van SIRA Consulting en Cebeon hierdoor wordt verklaard.

Verplichting	Omgevingswet zonder Wkb <sup>a)</sup>	Omgevingswet met Wkb <sup>b)</sup>	In onderzoeken SIRA Consulting
Bouwmelding (gevolgklasse 1)	-	- Toetsing bouwmelding (volledigheid, correctheid) - Inhoudelijk toetsen bouwmelding (o.b.v. HBP) - Bevestiging bouwmelding	Nee <sup>d)</sup>
Informatieplicht aanvang bouwwerkzaamheden	- Ontvangst informatie	- Ontvangst informatie	Nee (geen wijziging regeldruk) <sup>e)</sup>
Toezicht gevolgklasse 1	- Uitvoeren toezicht	- Toezicht benoemde informatie-/stopmomenten - Bij escalatie private partijen	Nee ('Omgevingswet met Wkb')
Informatieplicht beëindiging bouwwerkzaamheden	- Ontvangst informatie	- Ontvangst informatie	Nee (geen wijziging regeldruk) <sup>e)</sup>
Gereedmelding bouwwerk	-	- In ontvangst nemen, controleren en archiveren - Bevestiging gereedmelding	Ja
	-	- Handelen bij geen of onvolledige melding	Nee <sup>f)</sup>
Handhaving gevolgklasse 1	- Handhaven bij gebreken	- Handhaven bij gebreken	↓ of ↑ aantal gebreken? <sup>g)</sup>

- a) In deze tabel is ook de situatie Omgevingswet zonder Wkb inzichtelijk gemaakt, omdat deze vergelijking veelal is gebruikt in eerdere regeldrukonderzoeken.
- b) Bij de lege cellen in deze kolom gaat het om werkzaamheden die zijn komen te vervallen (zie ook paragraaf 5.1 voor een nadere toelichting).
- c) De daling van de bestuurlijke lasten door de wijziging van de vergunningplicht naar de meldingsplicht is becijferd in SIRA (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*.
- d) In SIRA (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet* zijn de lasten voor het in ontvangst nemen van de bouwmelding niet expliciet meegenomen als lasten. Er is niet helemaal duidelijk waarom niet.
- e) Qua werkzaamheden is er geen verandering bij het afhandelen van de informatieplichten aanvang bouwwerkzaamheden en beëindiging bouwwerkzaamheden. Belangrijk verschil is wel dat deze lasten in de huidige situatie gedekt worden door de leges van de vergunning en na de invoering van de Wkb niet meer gedekt worden door de leges. Daarom zijn deze werkzaamheden wel in deze tabel meegenomen.
- f) In de regeldrukonderzoeken van SIRA is alleen gekeken naar de lasten voor het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van de gereed melding. De mogelijke tijdsbesteding in de situatie dat de melding bouwwerk gereed met het dossier bevoegd gezag de gereedmelding ontbreekt of onvolledig is (doordat bv. de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt) zijn hierin niet becijferd.
- g) Of er een daling of stijging van het aantal gebreken is, zal afhangen van het succes van de werking van het Wkb-stelsel.

In het navolgende is voor de verschillende taken en werkzaamheden uit de bovenstaande tabel een nadere uitwerking gemaakt van de activiteiten en indien mogelijk en van toepassing een raming gemaakt van de tijdsbesteding en de kosten van de betreffende handelingen voor gemeenten.

Hierbij is gekeken naar de jaarlijkse terugkerende kosten voor gemeenten na inwerkingtreding van de Wkb. Tijdelijke effecten zijn waar relevant benoemd, maar niet becijferd. Tot slot is ook gekeken in hoeverre een procesbenadering of een inhoudelijke benadering door de gemeente gevolgen heeft voor de hoogte van de kosten.

### 5.3.1. Fase tot start bouw

#### Toetsing bouwmelding (volledigheid, correctheid)

Het proces start voor de gemeente met de ontvangst van de bouwmelding.<sup>147</sup> De gemeente toetst deze melding op volledigheid (informatie over instrument, kwaliteitsborger, risicobeoordeling en borgingsplan) en op correctheid (is de gevolgklasse juist?). In het optimale scenario is de bouwmelding volledig en correct en is dit puur een administratieve controle. Voor het in ontvangst nemen van de melding, controleren en archiveren voor de start bouw is voor de minimumvariant - in lijn met de werkzaamheden uit de analyse van SIRA Consulting - gerekend met een tijdsbesteding van 30 minuten per dossier.<sup>148</sup> In de praktijk is een onderscheid tussen een controle op de volledigheid en een inhoudelijke controle echter niet altijd even eenduidig te maken (zie ook de toelichting daarop in hoofdstuk 4). Een meer inhoudelijke controle kost al snel 1 tot 2 uur per dossier.<sup>149</sup> Voor de toetsing van de bouwmelding is in deze analyse daarom uitgegaan van een tijdsbesteding tussen de 30 (uitgangspunt SIRA Consulting) en 90 minuten (inclusief inhoudelijke controle) om de bandbreedte aan te geven van de reële tijdsbesteding.

Om een beeld te krijgen van het aantal bouwwerken in gevolgklasse 1 is eerst gekeken naar het gemiddeld aantal bouwvergunningen met een bouwsom vanaf € 50.000 over de periode 2012 tot en met 2019,<sup>150</sup> waarbij ervan uit is gegaan dat ongeveer 50% van alle bouwvergunningen met een bouwsom vanaf € 50.000 samenhangt met gevolgklasse 1.<sup>151</sup> In totaal komt het aantal bouwwerken in gevolgklasse 1 dan uit op 10.700 bouwwerken op een totaal aantal van ongeveer 54.000 bouwwerken voor alle gevolklassen.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> In dit hoofdstuk is gekeken naar de kosten die samenhangen vanaf het moment dat een initiatiefnemer de bouwmelding doet. Kosten voorafgaand aan deze stap (verstrekken informatie aan initiatiefnemer, generieke dienstverlening aan initiatiefnemer, etc.) zijn hierin niet meegenomen.

<sup>148</sup> SIRA Consulting is bij de berekening van de regeldrukkosten uitgegaan van één melding per bouwwerk. In deze analyse zijn wij uitgegaan van twee meldingen per bouwwerk (de melding start bouw en de gereedmelding).

<sup>149</sup> Vergelijk dit ook met de tijdsbesteding voor het verstrekken van een vergunning (exclusief kosten voor toezicht) van 2 uur. Zie SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.

<sup>150</sup> Informatie CBS Statline, Bouwvergunningen; aantal, bouwkosten, index, aard werk, bestemming. Het gemiddelde over de periode 2012-2019 is gelijk aan 21.466 bouwvergunningen. Het EIB schat in dat op basis van gegevens uit het OLO over de periode oktober 2010 - december 2013 grofweg 60% van alle omgevingsvergunningen in de nieuwe wet bouwbesluittoetsvrij worden. Het EIB neemt daarbij aan dat deze bouwwerken een bouwsom lager dan € 50.000 hebben. Bron: EIB (2016), *MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*.

<sup>151</sup> SIRA Consulting (2015) gaat ervan uit dat 52% van alle bouwwerken, die niet Bouwbesluittoetsvrij worden, in gevolgklasse 1 valt. Senze (2019) gaat ervan uit dat 50% van alle bouwactiviteiten, die niet vergunningvrij worden (lees: gevolgklasse 0), valt in gevolgklasse 1.

<sup>152</sup> In deze analyse is gerekend met een constant aantal van 10.700 bouwwerken/meldingen. Indien het aantal bouwwerken/meldingen voor gevolgklasse 1 in de toekomst daalt of stijgt, dan werkt dat ook door in de hoogte van de uitvoeringskosten voor gemeenten.

In het optimale scenario komen de bestuurlijke lasten voor alle gemeenten dan uit op een bedrag van minimaal € 0,4 miljoen tot maximaal € 1,2 miljoen per jaar.<sup>153</sup>

In het suboptimale scenario is het ook denkbaar dat bepaalde informatie ontbreekt of onjuist is bij de bouwmelding. Juridisch gezien is een niet-correcte melding niet gedaan en mag in dat geval niet gestart worden met de bouw. Onder het kopje 'bevestiging bouwmelding' later in deze sectie is dit nader uitgewerkt.

### **Inhoudelijk toetsen melding (o.b.v. HBP)**

In het bestuursakkoord is opgenomen dat de gemeente, al dan niet op basis van risicobeoordeling, een eigen invulling kan geven aan haar handhavende taak (in de vorm van informatie-/stopmomenten). Ook lokale omstandigheden kunnen hierin meegenomen worden. In dat geval komen er ook extra werkzaamheden bij voor de inhoudelijke toets van de melding én voor het mededelen van het resultaat van deze inhoudelijke toets.<sup>154</sup> Dit is overigens een bevoegdheid voor gemeenten en geen verplichting. Alles bij elkaar zal dit - in het geval er inhoudelijk wordt getoetst - zo ongeveer tussen de 1 en 2 uur per dossier kosten.<sup>155</sup> Er is alleen niet bekend hoeveel gemeenten van deze mogelijkheid gebruik gaan maken en voor welk deel van de bouwwerken. Daarom zijn deze kosten niet voor heel Nederland gekwantificeerd en als PM-post opgenomen in het totaaloverzicht van de kosten.

### **Bevestiging bouwmelding**

In het optimale scenario ontvangt de gemeente een correcte bouwmelding. Vanuit dienstverleningsperspectief is het dan passend om de initiatiefnemer een bericht (in de praktijk: een brief) te versturen dat de bouwmelding in goede orde is ontvangen en - indien van toepassing - dat de bouwmelding voldoet aan de eisen.

In het suboptimale scenario kan het gebeuren dat een melding niet correct is. Vanuit dienstverleningsperspectief<sup>156</sup> is het dan wel passend om contact op te nemen met de initiatiefnemer om aan te geven dat de melding niet correct is, wat er ontbreekt en wat de consequenties hiervan zijn (dat er niet gebouwd mag worden). Ook dit leidt tot extra werkzaamheden voor gemeenten.

De tijdsbesteding voor het sturen van een bevestiging van de bouwmelding is beperkt en zal liggen per dossier tussen de 15 minuten (versturen brief dat de melding correct is) en 30 minuten

---

<sup>153</sup> De berekening luidt voor de minimumvariant 10.700 bouwwerken \* 30 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,4 miljoen en voor de maximumvariant 10.700 bouwwerken \* 90 minuten \* € 73 per uur ≈ € 1,2 miljoen. Voor het uurtarief is ook gerekend met het gemiddelde uurtarief van SIRA Consulting. Alle bedragen in dit hoofdstuk zijn - indien het een berekening betreft voor heel Nederland - afgerond op honderdduizenden euro's.

<sup>154</sup> In de huidige situatie wordt dergelijke informatie opgenomen in de vergunning, maar de vergunning komt te vervallen.

<sup>155</sup> Zie ook de toelichting voor deze tijdsbesteding onder het kopje 'Toetsing bouwmelding (volledigheid, correctheid)' in deze paragraaf.

<sup>156</sup> Los van het dienstverleningsaspect heeft het al dan niet reageren op een onvolledige melding mogelijk ook juridische consequenties (zie ook hoofdstuk 4 en de gewenste vervolgactie die hierover is opgenomen). Voor de berekening is er nu vanuit gegaan dat de huidige medewerkers zelf deze bevestiging kunnen sturen.

(versturen brief dat melding niet correct is inclusief toelichting van de reden waarom deze melding niet correct is). Het is op voorhand lastig om in te schatten hoe vaak het voor gaat komen dat een bouwmelding niet correct is. Het is interessant om de tijdsbesteding en de frequentie van voorkomen (van niet-correcte meldingen) te monitoren in de proefprojecten zodat er een beter beeld ontstaat van de kosten die er moeten worden gemaakt voor werkzaamheden die samenhangen met incorrecte meldingen. Per saldo komen de kosten voor het bevestigen van de bouwmelding dan uit op een bedrag tussen de € 0,2 en € 0,4 miljoen per jaar voor alle gemeenten.<sup>157</sup>

### **Ontvangst informatie aanvang bouwwerkzaamheden**

Het bevoegd gezag dient ten minste twee dagen voor het begin van de bouwwerkzaamheden te worden geïnformeerd. De kennisgeving moet vervolgens worden afgehandeld door de gemeente (in ontvangst nemen, controleren en archiveren) en de tijdsbesteding en werkzaamheden zijn naar verwachting iets lager dan de tijdsbesteding voor het toetsen van een bouwmelding of een gereedmelding bouwwerk (15 minuten per melding). Per saldo leidt dit dan tot een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen.<sup>158</sup>

Ook in de huidige situatie zijn er al werkzaamheden voor het afhandelen van de informatieplicht aanvang bouwwerkzaamheden (de Wkb leidt hier niet tot een stijging of daling van de werkzaamheden). Belangrijk verschil is dat deze werkzaamheden in de huidige situatie onderdeel uitmaken van werkzaamheden voor een vergunning en dat hiervoor daarom ook leges gevraagd kunnen worden. In de huidige situatie is er dan een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar en een opbrengstenpost aan leges van € 0,2 miljoen per jaar (en per saldo dus een financieel resultaat van € 0). In de nieuwe situatie is er een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar zonder opbrengsten.

## **5.3.2. Fase van start bouw tot melding gereed**

### **Toezicht benoemde informatie-/stopmomenten**

De gemeente kan informatie-/stopmomenten opleggen in het kader van het toezicht op technische bouwactiviteiten. De tijdsbesteding van de daarmee gepaard gaande werkzaamheden gaat al snel richting een dagdeel (4 uur, equivalent aan een bedrag van iets minder dan € 300), omdat een bezoek aan de bouwplaats vaak onderdeel uitmaakt van deze werkzaamheden. Het is op dit moment niet duidelijk welke gemeenten gebruik gaan maken van informatie-/stopmomenten, hoe vaak zij daar eventueel gebruik van gaan maken en hoeveel tijd er gepaard gaat met dit toezicht. Ook hier kan monitoring van de resultaten (tijdsbesteding, frequenties) uit de proefprojecten waardevolle informatie geven voor een goede raming van deze kosten. Deze kosten zijn daarom als PM post opgenomen in het totaaloverzicht.

---

<sup>157</sup> De berekening luidt voor de minimumvariant 10.700 bouwwerken \* 15 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,2 miljoen en voor de maximumvariant 10.700 bouwwerken \* 30 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,4 miljoen.

<sup>158</sup> De berekening luidt dan als volgt: 10.700 bouwwerken \* 15 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,2 miljoen.

## Bij escalatie private partijen

In het optimale scenario wordt er gebouwd conform het BBL en zijn er geen escalaties tussen initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger. In het suboptimale scenario kan het wel voorkomen dat de partijen er onderling niet uitkomen. Daarbij is de kwaliteitsborger gehouden de gemeente te informeren als afwijkingen van het BBL het afgeven van een verklaring kwaliteitsborger in de weg staan. Als tijdens de bouw al bekend is, dat de kwaliteitsborger na afronding van de bouw geen verklaring kwaliteitsborger af kan geven, dan kan niet worden voldaan aan de eisen van de gereedmelding bouwwerk en mag het bouwwerk na afronding van de bouw niet in gebruik worden genomen. Het betreft hier een verbod dat door de wetgever is gesteld en niet door de gemeente is opgelegd.

De gemeente kan in dat geval de initiatiefnemer op de door de kwaliteitsborger geconstateerde afwijking van het BBL wijzen en dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen als dit niet wordt opgelost, omdat dan immers niet wordt voldaan aan de eisen van de gereedmelding bouwwerk (inclusief een verklaring van de kwaliteitsborger). Het is immers aan de private partijen om zelf tot een oplossing te komen. Het is overigens de vraag of dit heel zinvol is, de kwaliteitsborger zou in beginsel pas moeten overgaan tot het informeren van het bevoegd gezag als afwijkingen van het BBL het afgeven van een verklaring kwaliteitsborger in de weg staan.<sup>159</sup> Dit leidt nauwelijks tot extra werkzaamheden (versturen van een brief) voor de gemeente.

Indien het evident is dat de geconstateerde afwijking van het BBL niet meer te herstellen is c.q. wordt hersteld gedurende de bouwfase, dan kan de gemeente overgaan tot handhaving. Deze stap is verder uitgewerkt in de sectie 'handhaven bij gebreken' in paragraaf 5.3.3.

### 5.3.3. Fase vanaf melding gereed

#### Ontvangst informatie beëindiging bouwwerkzaamheden

Het bevoegd gezag dient uiterlijk op de eerste werkdag na beëindiging van de bouwwerkzaamheden te worden geïnformeerd. De kennisgeving moet vervolgens worden afgehandeld door de gemeente (in ontvangst nemen, controleren en archiveren) en de tijdsbesteding en werkzaamheden zijn naar verwachting vergelijkbaar als de tijdsbesteding voor het in ontvangst nemen, controleren en archiveren van de informatie over de aanvang van de bouwwerkzaamheden (15 minuten per melding). Per saldo leidt dit dan tot een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen.<sup>160</sup>

Net als bij de ontvangst van informatie over de aanvang van de bouwwerkzaamheden is dit geen extra taak voor gemeenten, maar ontvangen gemeenten hiervoor in de huidige situatie wel leges en na inwerkingtreding van de Wkb niet meer. In de huidige situatie is er dus een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar en een opbrengstenpost aan leges van € 0,2 miljoen per jaar (en per saldo dus een

---

<sup>159</sup> Als de afwijking van het BBL nog aangepast kan worden, dan had de kwaliteitsborger eigenlijk geen contact op hoeven/moeten nemen. En als de afwijking van het BBL niet meer aangepast kan worden, dan heeft het ook geen nut om de initiatiefnemer te verzoeken om een oplossing te bedenken voor de afwijking van het BBL.

<sup>160</sup> De berekening luidt dan als volgt: 10.700 bouwwerken \* 15 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,2 miljoen.



financieel resultaat van € 0). In de nieuwe situatie is er een kostenpost van € 0,2 miljoen per jaar zonder opbrengsten.

### **In ontvangst nemen, controleren en archiveren**

In het optimale scenario ontvangt de gemeente de gereedmelding bouwwerk (het dossier bevoegd gezag inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan het BBL). SIRA Consulting heeft becijferd dat het in ontvangst nemen, controleren en archiveren ongeveer 30 minuten kost. Per saldo leidt dit dan tot een kostenpost van € 0,4 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen.<sup>161</sup>

### **Bevestigen gereedmelding**

Hier is het vanuit juridisch perspectief potentieel nodig<sup>162</sup> en vanuit dienstverleningsperspectief passend om de initiatiefnemer een bericht (brief) te versturen dat de melding in goede orde is ontvangen en - indien van toepassing - dat de melding voldoet aan de meldingsvereisten. Deze handeling is niet meegenomen in de analyse van SIRA Consulting. Dit leidt tot een beperkte extra tijdsbesteding voor de gemeenten.

Vergelijkbaar met de bevestiging van de bouwmelding is voor de bevestiging van de gereedmelding gerekend met een tijdsbesteding per dossier tussen de 15 minuten (versturen brief dat de melding correct is) en 30 minuten (versturen brief dat melding niet correct is inclusief toelichting van de reden waarom deze melding niet correct is). Eventuele werkzaamheden volgend op geen of een onvolledige meldingen zijn nader uitgewerkt onder het kopje 'handelen bij geen of onvolledige melding'.

Ook hier is op voorhand niet in te schatten hoe vaak het voor gaat komen dat de gereedmelding bouwwerk niet compleet is. Het is aan te raden om de tijdsbesteding en de frequentie van voorkomen (van niet-correcte meldingen) te monitoren in de proefprojecten zodat er een beter beeld ontstaat van de kosten die er moeten worden gemaakt voor werkzaamheden die samenhangen met incorrecte meldingen. Per saldo komen de kosten voor de bevestiging van de gereedmelding bouwwerk dan uit op een bedrag tussen de € 0,2 en € 0,4 miljoen per jaar voor alle gemeenten.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> De berekening luidt dan als volgt: 10.700 bouwwerken \* 30 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,4 miljoen.

<sup>162</sup> Zie ook paragraaf 4.1.1.1 over de rechtsbeschermingsaspecten, die samenhangen met de melding en de mogelijke 'fictieve instemming'.

<sup>163</sup> De berekening luidt voor de minimumvariant 10.700 bouwwerken \* 15 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,2 miljoen en voor de maximumvariant 10.700 bouwwerken \* 30 minuten \* € 73 per uur ≈ € 0,4 miljoen.



## Handelen bij geen of onvolledige melding

In het optimale scenario ontvangt de gemeente de gereedmelding bouwwerk (het dossier bevoegd gezag inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan het BBL). Er hoeven dan geen extra kosten te worden gemaakt naast de eerder genoemde kosten. Er is ook een suboptimaal scenario denkbaar (de situatie dat bijvoorbeeld het dossier bevoegd gezag ontbreekt of niet volledig is of dat de verklaring van de kwaliteitsborger niet is afgegeven). Uit de proefprojecten kwam het regelmatig naar voren dat het dossier bevoegd gezag niet compleet was. Als de gereedmelding niet volledig is, dan mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. In het geval het bouwwerk toch in gebruik wordt genomen, dan kan de gemeente gaan handhaven.<sup>164</sup>

In het geval de gereedmelding bouwwerk niet volledig is en er bepaalde informatie ontbreekt kan de procesbenadering of de inhoudelijke benadering worden gehanteerd. Bij de procesbenadering deelt de gemeente mede aan de initiatiefnemer dat het dossier niet compleet is en wijst hem erop dat het verboden is om het bouwwerk in gebruik te nemen. Hierbij kan nog het verzoek worden gedaan om een nieuwe wel volledige melding in te dienen. Bij de inhoudelijke benadering doet de gemeente dezelfde mededeling aan de initiatiefnemer (het dossier is niet compleet, het bouwwerk mag daarom niet in gebruik worden genomen en dien daarom een nieuwe, wel volledige, melding in), maar treedt deze in aanvulling daarop ook in contact met de initiatiefnemer over de oorzaak dat de gereedmelding niet compleet is (strijdigheid met BBL). Het is van belang om deze terugkoppeling tijdig te doen, ook vanwege de termijnen die zijn opgenomen in de regelgeving.

De tijdsbesteding per melding bij de procesbenadering is relatief beperkt (het opstellen van een enigszins gestandaardiseerde brief), terwijl de tijdsbesteding per melding bij de inhoudelijke benadering meer tijd gaat kosten. Er wordt dan contact gelegd tussen de gemeente en de initiatiefnemer en mogelijk ook met andere direct betrokkenen (aannemer, kwaliteitsborger), waarin nader wordt besproken wat de reden is dat het dossier bevoegd gezag niet compleet is. Afhankelijk van de casus kan dit al snel enkele uren in beslag gaan nemen. Of gekozen wordt voor de procesbenadering of de inhoudelijke benadering is overigens in eerste instantie een beleids-/uitvoeringskeuze van de gemeente.<sup>165</sup>

Grote onbekende bij de berekening van deze kosten voor gemeenten is hoe vaak het voor gaat komen dat er een onvolledige gereedmelding wordt ingediend. Om hier een beter beeld over te krijgen is het aan te raden om hierover informatie te verzamelen in de proefprojecten (hoe vaak komt het voor dat de gereedmelding onvolledig is en wat is de reden dat de gereedmelding onvolledig is). Deze kosten hebben we daarom op PM laten staan in het totaaloverzicht.

## Handhaven bij gebreken

Op het moment dat de initiatiefnemer (of eigenaar of huurder of gebruiker) het bouwwerk in gebruik neemt, terwijl het verboden is om dat bouwwerk in gebruik te nemen (bv. omdat de gereedmelding bouwwerk niet volledig is, de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, de kwaliteitsborger

---

<sup>164</sup> Handhaving in de situatie dat er geen gereedmelding bouwwerk is ontvangen, kan pas nadat feitelijk is geconstateerd dat het bouwwerk in gebruik is genomen (zonder gereedmelding).

<sup>165</sup> De daadwerkelijke beleidsruimte zal ook gaan afhangen van nog te vormen jurisprudentie op dit onderwerp.

verklaart dat er een afwijking is van het BBL die niet meer hersteld kan worden, etc.), dan *kan* de gemeente gaan handhaven.<sup>166</sup> Het gaat hier om een kan-bepaling en niet om een moet-bepaling.

Daarbij ligt het voor de hand dat de gemeente in bepaalde situaties strikt gaat handhaven. Immers, in het geval er niet aan de voorwaarden is voldaan (er is bv. geen verklaring van de kwaliteitsborger) en de gemeente gaat niet over tot handhaving, dan kan een gemeente in de toekomst bestuurlijke vragen krijgen als er problemen gaan ontstaan bij het bouwwerk. Er is overigens wel ruimte in de wijze waarop wordt gehandhaafd. En daarbij kan een gemeente kiezen voor de procesbenadering of de inhoudelijke benadering. Bij de procesbenadering wordt de handhaving gestart omdat niet voldaan is aan de meldingsvereisten (een volledige gereedmelding) en wordt feitelijk/praktisch voorkomen dat het bouwwerk in gebruik kan worden genomen ('slot op de deur'). Het grote voordeel van deze benadering is dat dit bijdraagt aan een goede werking van het Wkb-stelsel. De initiatiefnemer weet immers dat hij moet voldoen aan alle voorwaarden, omdat het bouwwerk anders niet in gebruik kan worden genomen.

De gemeente kan ook kiezen voor de inhoudelijke benadering. Bij de inhoudelijke benadering wordt de handhaving gestart met het oogmerk om de overtreding van het betreffende artikel uit het BBL ongedaan te maken. Bij de inhoudelijke benadering maakt de gemeente een inhoudelijke afweging van de reden waarom er geen volledige gereedmelding is van de initiatiefnemer. Afhankelijk van de reden van de afwezigheid van de volledige verklaring maakt de gemeente vervolgens een keuze in het te hanteren handhavingsinstrument. De gemeente handelt daarbij in lijn met het eigen door de gemeenteraad vastgestelde handhavingsbeleidsplan/handhavingsuitvoeringsplan. Daarbij zijn er verschillende gradaties om ervoor te zorgen dat de initiatiefnemer stopt met het handelen in strijd met het verbod om het bouwwerk in gebruik te nemen zoals een kennisgeving verbod, opleggen publiekrechtelijke beperking, opleggen dwangsom of een 'slot op de deur'.

Een combinatie van beide benaderingen is ook denkbaar mede afhankelijk van het gegeven dat ontbreekt in de gereedmelding bouwwerk. Een gemeente kan bijvoorbeeld de procesbenadering hanteren op het moment dat een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt vanwege procesmatige redenen en de inhoudelijke benadering op het moment dat het afgeven van een verklaring niet kan wegens strijdigheid met het BBL.

Ongeacht de benadering van de gemeente komt de gemeente als handhaver in een vervelende positie terecht. Niet of onvoldoende handhaven brengt een risico met zich dat de gemeente - terwijl heel transparant en evident is dat niet aan de regels is voldaan - bestuurlijk aangesproken kan worden voor het niet handelen terwijl een bouwwerk in strijd met het verbod wel wordt gebruikt. Wel handhaven leidt daarentegen mogelijk tot problemen met de initiatiefnemer, die het denkbaar niet zal waarderen dat er gehandhaafd wordt, met mogelijk ook rechtszaken tot gevolg. Op het moment dat de kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven ontstaat er een probleem en dit leidt mogelijk tot veel extra risico's en of werkzaamheden voor de gemeente. Dit staat ook wel bekend als de toezichtsparadox.

---

<sup>166</sup> Afhankelijk van interpretatie (zie 4.1.1.1.) dient een uitdrukkelijke weigering van de melding voorafgaand hieraan plaats te vinden.

Op het moment dat een gemeente over gaat tot handhaving, dan brengt dat verschillende werkzaamheden voor de gemeente met zich. Omdat een initiatiefnemer het mogelijk niet heel erg zal waarderen als er gehandhaafd wordt op het verbod om een bouwwerk in gebruik te nemen, moet de gemeente er rekening mee houden dat de kans bestaat dat de initiatiefnemer de stap naar de rechter kan gaan maken. Dat betekent dat de gemeente een zorgvuldig en juridisch stevig onderbouwde afweging moeten maken bij de handhaving. Er kan in die gevallen niet worden ontkomen aan verdere juridisering. In dit licht is het ook afhankelijk hoe een rechter eventuele handhavingsactiviteiten gaat toetsen: op procesmatige gronden (de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt en op grond daarvan is het terecht dat ingebruikname is verboden en dat daarop wordt gehandhaafd) of op inhoudelijke gronden (is de handhavingsmaatregel wel proportioneel ten opzichte van de afwijking van het BBL?).

Om hier risico's uit te sluiten dat de gemeente onzorgvuldig handelt, is het van belang om hier een heel zorgvuldige procedure te doorlopen. Dit begint met een inhoudelijke beoordeling van de casus in combinatie met de keuze van de handhaving aan de hand van het handhavingsbeleidsplan en handhavingsuitvoeringsplan. Daarbij is het van belang dat er een goede juridische onderbouwing en toetsing wordt gemaakt voor de te maken keuze van handhaving. Vervolgens kan gestart worden met de handhavingsactiviteiten zelf. Ook als niet wordt overgegaan tot handhaving moet dit zorgvuldig worden onderbouwd. Zowel het dossier bevoegd gezag (inclusief verklaring van de kwaliteitsborger), de informatieplicht van de kwaliteitsborger als blijvend niet conform BBL wordt gebouwd, als de handhaving door de gemeente lijken onder de reikwijdte van de Wob te vallen. In het geval de kwaliteitsborger verklaart dat er een afwijking is van het BBL die niet meer hersteld kan worden dan moet de gemeente heel zorgvuldig onderbouwen waarom niet tot handhaving wordt overgedaan (ook vanwege een mogelijke precedentwerking voor vergelijkbare casussen).

In het artikel 3.27 lid 1 van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) is opgenomen dat de kwaliteitsborger het bevoegd gezag informeert als afwijkingen het afgeven van een verklaring in de weg staan. In de nota van toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) is in aanvulling daarop aangegeven 'een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld, hoeft niet te worden gemeld.' Dit biedt ruimte voor (ongewenst) strategisch gedrag. Het herstellen van een afwijking van het BBL kan de initiatiefnemer geld kosten en het kan dan aantrekkelijker zijn voor de initiatiefnemer om het bouwwerk in gebruik te nemen en dan te hopen dat de gemeente niet over gaat tot handhaving. Het mogelijke conflict dat in dat geval ontstaat is te modelleren aan de hand van een bekend speltheoretisch dilemma, te weten 'de chicken game'.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Zie bijvoorbeeld [https://nl.wikipedia.org/wiki/Chicken\\_game](https://nl.wikipedia.org/wiki/Chicken_game) voor een nadere toelichting.

De chicken game is een speltheoretisch conflictmodel. Het principe is dat als in een conflict niemand toegeeft, dit voor iedereen nadelig is. Een voorbeeld:

- Twee auto's rijden met grote snelheid op elkaar af op een weg.
- De bestuurder van de auto die als eerste uitwijkt is een chicken of angstaas (negatieve waarde).
- De andere bestuurder is dapper of een held (positieve waarde).
- Als beide bestuurders niet uitwijken rijden ze tegen elkaar aan (ongeluk, ziekenhuis)

Kenmerken voor de strategie van de chicken game zijn:

- Het is voor beide spelers gunstig als de ander uitwijkt
- Als de ander uitwijkt, dan is het beter om zelf niet uit te wijken.

De handhaving bij een bouwwerk met een afwijking van het BBL is vergelijkbaar met het bovenstaande. Niet handhaven voor de gemeente staat dan gelijk aan uitwijken en het bouwwerk aanpassen aan het BBL staat dan gelijk aan uitwijken voor de initiatiefnemer. Als beiden niet uitwijken dan is er een bouwwerk dat leeg blijft staan en is de enige oplossing een gang naar de rechter, om één der partijen te doen bewegen.

Een belangrijk kenmerk van de strategie voor beide spelers is dat het gunstiger is voor beide partijen dat de ander uitwijkt (voor de gemeente is het gunstiger dat het initiatiefnemer het bouwwerk aanpast in lijn met het BBL, voor de initiatiefnemer is het gunstiger dat bij een afwijking de gemeente niet handhaaft). Gegeven de kenmerken van dit speltheoretische vraagstuk kan het aantrekkelijk zijn voor de initiatiefnemer om afwijkingen van het BBL niet direct op te lossen, maar eerst te kijken of de gemeente wellicht niet gaat handhaven.<sup>168</sup> Dit brengt het risico met zich dat er steeds meer bouwwerken worden opgeleverd zonder goede verklaring van de kwaliteitsborger. Zeker aangezien eerdere meldingen (waaronder verklaringen van andere kwaliteitsborgers), de informatieplicht van de kwaliteitsborger als blijvend niet conform BBL wordt gebouwd en de daarop betrekking hebbende reactie van de gemeente naar verwachting Wob-baar zijn, is de strategie van de gemeente heel erg transparant.<sup>169</sup>

De overheid heeft als wetgever overigens de mogelijkheid om de kenmerken van het spel en daarmee de optimale strategie voor beide spelers te wijzigen. Ter illustratie: Indien een initiatiefnemer bijvoorbeeld een bestuurlijke boete van € 10.000 moet betalen op het moment dat hij een gereedmelding bouwwerk doet zonder (juridisch correcte) verklaring van de kwaliteitsborger (waarin de kwaliteitsborger stelt dat er naar zijn mening een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het BBL) dan zal door de initiatiefnemer iedere nog te maken aanpassing in het bouwwerk, die minder kost dan € 10.000, worden aangepast. Hiermee kan het aantal bouwwerken zonder goede verklaring van de kwaliteitsborger aanzienlijk worden verminderd. Het geld dat hiermee kan worden opgehaald, kan dan mogelijk worden aangewend voor de financiering van de extra werkzaamheden die de gemeente moet uitvoeren bij dergelijke handhavingsscasus. Een andere (meer indirecte) manier om de uitkomsten van het spel te veranderen is door onverkort

---

<sup>168</sup> In deze afweging zijn andere privaatrechtelijke beschouwingen buiten beschouwing gelaten.

<sup>169</sup> Op het moment dat de bestuurder van de ene auto iedere keer uitwijkt, wordt de kans nog kleiner dat de bestuurder van de andere auto nog uit gaat wijken. Door ervaringen uit het verleden mee te nemen ontstaat dan een dominante(re) uitkomst.

vanuit de Rijksoverheid financiële middelen ter beschikking te stellen waarmee gemeenten de handhavingsszaken kunnen bekostigen (daarmee wordt het verschil tussen uitwijken en niet uitwijken voor de gemeente vanuit financieel oogpunt kleiner). In hoofdstuk 4 is de gewenste vervolgactie 'Binnen het stelsel dient een oplossing te worden gevonden hoe met situaties om dient te worden gegaan waarin (blijvend) geen verklaring afgegeven kan worden.' De mogelijkheid van een bestuurlijke boete en een financiële bijdrage vanuit de Rijksoverheid ter dekking van de extra uitvoeringskosten door gemeenten kunnen in deze verkenning ook worden meegenomen als mogelijke oplossingsrichtingen.

Een (onbekend) deel van de handhavingsszaken gaat mogelijk leiden tot een rechtszaak als een initiatiefnemer het niet eens is met de handhaving. In de situaties dat er in afwijking van het BBL is gebouwd en dat dit ook niet meer hersteld kan worden<sup>170</sup> ontstaat er een patstelling tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Er is los van uitwijken door één van de partijen op zo'n moment eigenlijk maar één manier om deze patstelling te doorbreken en dat is met een gang naar de rechter. Dit is een groot risico van het nieuwe Wkb-stelsel. In het geval van een gang naar de rechter en eventuele verdere escalatie in de pers (waarom mag het nieuwe bouwwerk niet in gebruik worden genomen?) is het daarbij ook van belang dat de gemeenten een goede uitleg kan geven aan het brede publiek (publiekscommunicatie) op grond waarvan gehandeld is. Het wordt helemaal complex op het moment dat er al mensen wonen in het bouwwerk (niet zijnde de initiatiefnemer), die bijvoorbeeld niet zonder meer uit hun woning kunnen worden gezet.<sup>171</sup>

Er zijn geen kengetallen beschikbaar hoeveel tijd het gemeenten kost om over te gaan tot handhaving. Als de handhaving bestaat uit het informeren van de initiatiefnemer en de initiatiefnemer erop wijzen dat hij de afwijking ongedaan moet maken, waarna de initiatiefnemer de afwijking ongedaan maakt dan zal dat enkele uren kosten (schrijven brief, bewaken voortgang, etc.). Als de afwijking niet ongedaan gemaakt kan worden, dan leidt dit tot een veel substantiëlere tijdsbesteding die alles bij elkaar meer richting de een of twee werkweken (40 tot 80 uur per casus) gaat. Belangrijk daarbij is dat er inhoudelijke kennis en juridische kennis samen moeten komen om tot een goede afweging te komen. Deze werkzaamheden moeten worden opgepakt door senior medewerkers BWT (schaal 9/10) en door senior juridisch specialisten (schaal 10/11). De kosten lopen bij een 50-50 verdeling van de werkzaamheden dan uiteen tussen de € 2.700 en € 5.800 per casus.<sup>172</sup> Voor deze werkzaamheden is er op dit moment geen dekking.

In het optimale scenario kan de kwaliteitsborger altijd een verklaring afgeven dat gebouwd is in lijn met het BBL, in het suboptimale scenario is het ook denkbaar dat de kwaliteitsborger deze verklaring niet af kan geven. Ervaringen uit de proefprojecten kunnen hier mogelijk meer informatie

---

<sup>170</sup> In theorie kan iedere afwijking van het BBL worden hersteld, in de meest extreme situatie door het bouwwerk helemaal te slopen en weer opnieuw te gaan bouwen.

<sup>171</sup> De kosten voor een huisuitzetting door een woningcorporatie bij schulden zijn gelijk aan € 5.000 tot € 7.000 nog los van de maatschappelijke schade die hierdoor ontstaat. Zie Hogeschool Utrecht & Regioplan (2011), *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*. Merk overigens op, deze kosten zijn iets hoger dan de kosten voor een casus van € 2.700 tot € 5.800 waarmee in dit rapport is gerekend voor een handhavingsscasus.

<sup>172</sup> De kosten zijn voor de minimumvariant dan gelijk aan 20 uur \* € 64 (medewerker BWT schaal 9) + 20 uur \* € 69 (juridisch medewerker schaal 10) ≈ € 2.700 en voor de maximumvariant 40 uur \* € 69 (medewerker BWT schaal 10) + 40 uur \* € 77 (juridisch medewerker schaal 11) ≈ € 5.800.

gaan leveren. Er is niet bekend hoe veel bouwwerken zonder correcte gereedmelding bouwwerk in gebruik gaan worden genomen. Stel dat 10 procent van alle bouwwerken zonder correcte gereedmelding bouwwerk worden opgeleverd dan leidt dat tot extra kosten van € 2,9 miljoen tot € 6,2 miljoen per jaar.<sup>173</sup> Bij 20 procent bouwwerken zonder correcte gereedmelding lopen de kosten op van € 5,8 miljoen tot € 12,4 miljoen per jaar. Bij 30 procent bouwwerken zonder correcte gereedmelding lopen de kosten op van € 8,7 miljoen tot € 18,6 miljoen per jaar. Et cetera. Het kan hier dus al snel om substantiële bedragen gaan. SIRA Consulting rekent met een tijdsbesparing tussen de 7 en 10 uur voor gevolgklasse 1 per vergunningaanvraag. Als wordt gerekend met gemiddelden<sup>174</sup> dan nemen de bestuurlijke lasten voor toezicht en handhaving voor gemeenten toen opzichte van de huidige situatie als de kwaliteitsborger bij 1 op de 7 bouwwerken geen verklaring af kan geven dat gebouwd is conform het BBL.

Het gaat hier in potentie om zeer substantiële bedragen, waartegenover geen financiële middelen voor de gemeenten staan. Mede daarom is het van essentieel belang dat er een oplossing komt om de kans op een situatie dat een bouwwerk bij gereedmelding niet voldoet aan het BBL tot het absolute minimum te beperken.<sup>175</sup> Dit is nu nog een omissie in het Wkb-stelsel en hiervoor lijkt aanvullende regelgeving nodig. Daarnaast is het aan te raden om de eerste paar jaren te monitoren hoe vaak het voorkomt dat een gemeente moet gaan handhaven omdat bouwwerken in strijd met de verbodsbepaling in gebruik worden genomen en daarvoor vanuit de algemene middelen van de Rijksoverheid een passende financiële compensatie beschikbaar te stellen (in lijn met artikel 2 Fvw).

**Gewenste vervolgactie:** Monitor hoe vaak het voorkomt dat een bouwwerk in gevolgklasse 1 in gebruik wordt genomen zonder correcte gereedmelding bouwwerk; inventariseer daarbij ook hoeveel tijd er gepaard gaat met de handhaving en gebruik die informatie om gemeenten te compenseren voor de extra werkzaamheden die er gaan ontstaan bij de handhaving op de Wkb. Betrek deze informatie in evaluatiemomenten, zoals bijvoorbeeld na 1, 3 en 5 jaar na inwerkingtreding.

### 5.3.4. Totaaloverzicht kosten nieuwe werkzaamheden

In de volgende tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de kosten van de nieuwe werkzaamheden voor de gemeenten, waar op het moment van schrijven geen financiële dekking tegenover staat.

---

<sup>173</sup> De kosten zijn voor de minimumvariant dan gelijk aan € 2.700 \* 10.700 bouwwerken \* 10% zonder verklaring kwaliteitsborger ≈ € 2,9 miljoen voor de maximumvariant gelijk aan € 5.800 \* 10.700 bouwwerken \* 10% zonder verklaring kwaliteitsborger ≈ € 6,2 miljoen.

<sup>174</sup> De berekening wordt dan 7 tot 10 uur of gemiddeld 8,5 uur / 40 tot 80 uur of gemiddeld 60 uur is ongeveer gelijk aan 14% of 1 op de 7 bouwwerken.

<sup>175</sup> Zie ook de eerder opgenomen gewenste vervolgactie 'Binnen het stelsel dient een oplossing te worden gevonden hoe met situaties om dient te worden gegaan waarin (blijvend) geen verklaring afgegeven kan worden.'

**Tabel 5.4: Kosten nieuwe taken bij gemeenten door Wkb (in € mln.)**

Verplichting	Activiteiten	Minimum	Maximum
Bouwmelding (gevolgklasse 1)	Toetsing bouwmelding (volledigheid, correctheid)	0,4	1,2
	Inhoudelijk toetsen bouwmelding (o.b.v. HBP)	PM	PM
	Bevestiging bouwmelding	0,2	0,4
Informatieplicht aanvang bouwwerkzaamheden	Ontvangst informatie	0,2	0,2
Toezicht gevolgklasse 1	Toezicht benoemde informatie-/stopmomenten	PM	PM
	Bij escalatie private partijen	PM	PM
Informatieplicht beëindiging bouwwerkzaamheden	Ontvangst informatie	0,2	0,2
Gereedmelding bouwwerk	In ontvangst nemen, controleren en archiveren	0,4	0,4
	Bevestiging gereedmelding	0,2	0,4
	Handelen bij geen of onvolledige melding	PM	PM
Handhaving gevolgklasse 1	Handhaven bij gebreken <sup>a)</sup>	PM (+)	PM (+)
<b>Totaal</b>		<b>1,6 + PM (+)</b>	<b>2,8 + PM (+)</b>

a) Bij de kosten is PM (+) opgenomen, omdat het hier om zeer substantiële kosten kan gaan.

SIRA Consulting heeft becijferd dat de kosten voor de nieuwe taken uit de Wkb in het optimale scenario, waarbij alles loopt zoals de wetgever dit heeft beoogd, gelijk zijn aan € 0,4 miljoen per jaar. In het suboptimale scenario komen de kosten voor alle gemeenten gezamenlijk in ieder geval uit op een bedrag tussen de € 1,6 miljoen en € 2,8 miljoen per jaar. Dit betreft de kosten die op dit moment met enige zekerheid geraamd kunnen worden. Er is bijvoorbeeld nog geen duidelijkheid over de mate waarin risicogestuurd toezicht nodig is en hoe vaak gemeenten moeten handelen bij geen of onvolledige meldingen.

In dit bedrag zijn ook niet meegenomen de kosten voor handhaving op het moment dat een bouwwerk in gebruik wordt genomen zonder dat hiervoor een correcte gereedmelding bouwwerk is ingediend. Als 10 procent van alle bouwwerken zonder correcte gereedmelding bouwwerk worden opgeleverd en in gebruik genomen, dan leidt dat tot extra kosten van € 2,9 miljoen tot € 6,2 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen. Bij 20 procent zijn de extra kosten tussen € 5,8 miljoen en € 12,4 miljoen per jaar, bij 30 procent zijn de extra kosten tussen de € 8,7 miljoen en € 18,6 miljoen per jaar, et cetera. Er is op dit moment niet bekend wat dit percentage gaat worden. Bovenstaande

cijfers geven wel aan dat het van groot belang is dat er een passende oplossing komt om te voorkomen dat er bouwwerken worden opgeleverd zonder correcte gereedmelding bouwwerk.

In de digitale enquête geeft 19 procent van de respondenten aan, dat zij verwachten extra geld te gaan vragen aan het college of de gemeenteraad ter dekking van de extra uitvoeringskosten. Er is onduidelijk of deze vragen ook gehonoreerd gaan worden. Dergelijke investeringen 'concurreren' met investeringen in het sociaal domein zoals jeugdzorg en WMO en veel gemeenten hebben op dit moment ernstige financiële problemen vanwege corona. Niet duidelijk is waar de overige respondenten de financiële dekking voor de extra uitvoeringskosten vandaan gaan halen.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de impactanalyse van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie van het wetsvoorstel.

### 6.1. Conclusies

De invoering van de Wkb is een stelselwijziging tegen de achtergrond van een andere stelselwijziging (Omgevingswet). In deze analyse is de impact van de Wkb beschouwd en niet de impact van de Omgevingswet.

Zaken zijn nog in beweging. Zo is nog niet alle regelgeving, die samenhangt met de Wkb, onder meer vanwege de integratie in de Omgevingswet, volledig uitgekristalliseerd en bekend. In deze analyse is (tenzij anders vermeld) uitgegaan van de publiek beschikbare informatie met de ijkdatum van 28 april 2020.

De conclusies zijn in deze paragraaf gepresenteerd aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

#### **Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de Wkb?**

In de Wkb is als uitgangspunt genomen dat de bij de bouw betrokken partijen (de private sector) verantwoordelijk zijn voor de bouwkwiteit.

Voor bouwwerken in gevolgklasse 0 komt de verplichting te vervallen om preventief aan te tonen dat wordt voldaan aan de technische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). De verplichting om aan het BBL te voldoen blijft onverkort van toepassing. Voor bouwwerken in gevolgklasse 1 wordt de preventieve toets vooraf door de gemeente (vergunningverlening) vervangen door een toets gedurende de bouw en op het gereede bouwwerk door een private kwaliteitsborger (een nieuwe rol in het stelsel). Voor gevolgklasse 2 en 3 blijft de vergunningplicht met daaraan gekoppeld toezicht door het bevoegd gezag (vooralsnog) in stand.

De scope van deze analyse beperkt zich derhalve tot de impact van de Wkb voor gevolgklasse 0 en 1. Aan de hand van deze studie is het dan ook niet mogelijk om conclusies te trekken over de impact bij gemeenten van wijzigingen in gevolgklasse 2 en 3.

De kwaliteitsborger toetst op basis van een daartoe beschikbaar gesteld en goedgekeurd instrument. Na afloop van de bouw van een bouwwerk in gevolgklasse 1 overlegt de kwaliteitsborger een verklaring aan zijn opdrachtgever (de initiatiefnemer), waarin wordt vermeld dat naar zijn oordeel het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat er is gebouwd conform de bouwtechnische voorschriften (BBL). Deze verklaring voegt de initiatiefnemer bij de gereedmelding (opleverdossier bevoegd gezag) aan het bevoegd gezag. De initiatiefnemer informeert het bevoegd gezag voor en na de bouw met: de bouwmelding gevolgklasse 1 (voor de bouw) en de gereedmelding voorafgaand aan ingebruikname (na de bouw). De aannemer informeert het bevoegd gezag over het moment van start bouw en het moment einde bouwwerkzaamheden.

Het bouw- en woningtoezicht is een wettelijke taak: publiek toezicht is onmisbaar. De gemeente behoudt in het nieuwe stelsel een rol voor toezicht en handhaving. De initiatiefnemer van de (ver)bouw van een bouwwerk in gevolgklasse 1 dient daarom aan het bevoegd gezag voor ingebruikname verantwoording af te leggen over de vraag of aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan. Het publiek toezicht en de controle door de kwaliteitsborger zijn in de opzet van het stelsel zoveel mogelijk complementair aan elkaar en niet overlappend. De controle op conformiteit met het BBL wordt gedaan door de kwaliteitsborger. In lijn met de bedoeling van het Wkb-stelsel is er ruimte voor complementair toezicht door de gemeente in specifieke situaties (bv. indien de veiligheid van omwonenden in het geding komt tijdens de bouw). Het is de verwachting van de wetgever dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht). Het gevolg hiervan is dat gemeenten bij gevolgklasse 1 niet meer standaard - voorafgaand aan de bouw - over de bouwtekeningen en andere informatie beschikt. Om deze leemte in informatie op te vangen is in het bestuursakkoord verduidelijkt dat gemeenten in specifieke situaties informatie- en stopmomenten kunnen opleggen met het oog op het (kunnen) uitvoeren van toezichthoudende en handhavende bevoegdheden.

Opgemerkt dient te worden, dat wanneer de gemeente het werk van de kwaliteitsborger structureel 'over gaat doen' dit tot dubbele kosten voor de maatschappij gaat leiden. In dat geval gaat het Wkb-stelsel niet goed werken.

Met het oog op de voorspelbaarheid en legitimatie van het gemeentelijk handelen is het van belang dat de beleidsmatige keuzes die samenhangen met de Wkb door gemeenten impliciet of expliciet verwerkt worden in het handavingsbeleidsplan van de gemeente.

Er zijn veel partijen betrokken bij een bouwwerk (initiatiefnemer, aannemer, kwaliteitsborger, etc.). In beginsel is de initiatiefnemer (of de gemachtigde namens de initiatiefnemer) het aanspreekpunt van het bevoegd gezag voor, tijdens en na de bouw van het bouwwerk in gevolgklasse 1.

### **Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?**

Door het nieuwe Wkb-stelsel vervalt de vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 0 en 1. Voor bouwwerken in gevolgklasse 1 volstaat het dat het bevoegd gezag wordt geïnformeerd met verschillende meldingen. Dit betekent dat werkzaamheden, die direct samenhangen met behandelen van een aanvraag om vergunning, komen te vervallen. Met betrekking tot de toezicht en handhaving is het beeld diffuser.

De impact van het nieuwe Wkb-stelsel op de toezicht en handhaving bij gemeenten is sterk afhankelijk van het succes van de werking van het Wkb-stelsel. Uit de analyse is naar voren gekomen dat er in het bijzonder aandacht moet zijn voor de situatie dat zaken mogelijk niet helemaal lopen zoals de wetgever dit heeft beoogd. Juist die gevallen hebben serieuze gevolgen voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Daarom is in deze impactanalyse een onderscheid gemaakt naar twee scenario's, zijnde:

- het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (happy flow). De beschrijving hiervan is opgenomen in hoofdstuk 2.
- het suboptimale scenario, waarbij de praktijk niet helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (unhappy flow). In het suboptimale scenario wordt de gemeente in haar rol van

bevoegd gezag geconfronteerd met een bepaalde situatie op grond waarvan zij kan of moet handelen. Het gaat hier om de situaties dat bouwwerken in gebruik worden genomen zonder correcte gereedmelding bouwwerk. Voor de helderheid, het gaat hier dus niet om een suboptimale uitvoering van werkzaamheden bij gemeenten.

Beide scenario's bieden de gemeenten inzicht in de voorzienbare effecten en mogelijke onzekere effecten (risico's) die met de Wkb samenhangen. De impact in het suboptimale scenario is daarbij aanvullend op de impact in het optimale scenario. Dit geeft eveneens inzichten in praktische uitvoeringsconsequenties waar gemeenten rekening mee moeten houden voor een succesvolle implementatie van de Wkb.

In het optimale scenario, waarbij een bouwwerk in gevolgklasse 1 wordt gebouwd conform het BBL, de kwaliteitsborger een verklaring afgeeft dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het BBL en alle meldingen tijdig en volledig worden ingediend bij het bevoegd gezag, heeft een gemeente beperkt extra werkzaamheden voor dat specifieke bouwwerk, namelijk het afhandelen van de meldingen. De beperkte extra werkzaamheden moeten als volgt worden gezien. Een melding moet naast controle op volledigheid ook enige inhoudelijk beoordeling ondergaan. Kortom, zijn de stukken compleet en duidelijk in samenhang (risicogericht en met onderscheid in de mate van diepgang).

In het suboptimale scenario is de impact voor de gemeente ook afhankelijk van de wijze waarop de gemeente haar rol als bevoegd gezag invult. In de analyse is een onderscheid gemaakt naar een *procesbenadering* en een *inhoudelijke benadering*.

- Bij de *procesbenadering* is de rol van de gemeente principieel gericht op de met de stelselwijziging beoogde verandering en verantwoordelijkheid van de private partijen. In die lijn handhaaft de gemeente krachtig bij het ontbreken c.q. onvolledig zijn van de initiële melding en de gereedmelding. Door deze formele opstelling dwingt het bevoegd gezag private partijen om zelf tot oplossingen te komen, met het vooruitzicht dat als eventuele overtredingen niet zijn verholpen ten tijde van de gereedmelding, het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en dat hierop strikt gehandhaafd zal worden ('slot op de deur'). Tussentijds handhavend optreden naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger ligt in deze lijn niet direct voor de hand (want dat is de eigen verantwoordelijkheid van de private partijen). Het grote voordeel van deze benadering is dat dit bijdraagt aan een goede werking van het Wkb-stelsel. De initiatiefnemer weet immers dat hij moet voldoen aan alle voorwaarden, omdat het bouwwerk anders niet in gebruik kan worden genomen. De extra werkzaamheden voor de gemeente kunnen bij deze benadering beperkt blijven.
- Bij de *inhoudelijke benadering* is de rol van de gemeente minder gericht op het met het stelsel beoogde proces en meer situatief. Hierdoor kan de gemeente - ook vanuit dienstverleningsperspectief - meer meedenken met de initiatiefnemer (en kwaliteitsborger) en omwonenden en meer handelen naar de omstandigheden van het geval.<sup>176</sup> Keerzijde is dat dit type betrokkenheid mogelijk complexer en meer tijdrovend kan zijn; het is dan immers van

---

<sup>176</sup> Beide benaderingen zijn naast elkaar gezet om de mogelijkheden en impact weer te geven. Het is niet zo dat één van beide benaderingen 'beter' is dan de andere benadering. Mengvormen zijn mogelijk.

belang dat de gemeente inhoudelijk uitstekend op de hoogte is van de inhoud van het dossier en actief het BBL en de compliance hiermee interpreteert. Voor deze werkzaamheden is in het wetsvoorstel geen financiële dekking voorzien.

### **Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?**

Een cruciaal element voor de uitvoerbaarheid van het Wkb-stelsel door het bevoegd gezag is de verklaring van de kwaliteitsborger. In artikel 3.27 van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging (2020) staat opgenomen '*... er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving...*'. In de toelichting op het ontwerpbesluit is daarnaast opgenomen: '*...Het is van belang dat er geen enkele onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen. De verklaring van de kwaliteitsborger betreft daarom een verklaring zonder opmerkingen. Het bevoegd gezag heeft immers geen inhoudelijke technische toetsingstaak in deze en zal alleen dienen te controleren of het door de vergunninghouder overgelegde dossier compleet is...*'

Tijdens de analyse zijn signalen (vanuit de private sector) naar voren gekomen, dat er ook ruimte zou moeten zijn voor andersoortige verklaringen van de kwaliteitsborger. Andersoortige verklaringen van de kwaliteitsborger, waarbij er enige onduidelijkheid blijft over de vraag of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, of voorbehouden in de verklaring, leiden tot serieuze uitvoeringsproblemen van de Wkb voor gemeenten. Het is van cruciaal belang dat er wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat het een (positieve) verklaring betreft, zonder opmerkingen.

In het verlengde van het bovenstaande constateren wij een omissie in het Wkb-stelsel. De situatie kan voorkomen dat een bouwwerk, in de ogen van de kwaliteitsborger, niet voldoet aan het BBL bij gereedmelding waardoor er (blijvend) geen verklaring door de kwaliteitsborger mag/kan worden afgegeven. In dat geval is er een wettelijke verbodsbepaling dat het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Betekent dit dan dat het gebouw voor altijd leeg blijft staan? Of wordt het bouwwerk dan - in strijd met de wet - toch in gebruik genomen? In het laatste geval kan de gemeente gaan handhaven (beginselplicht tot handhaving).

Handhaving op grond van procedurele gronden (de melding is niet compleet) is mogelijk, maar neemt de oorzaak van het blijvend niet kunnen afgeven van de verklaring niet weg. Het bouwwerk mag na een dergelijke handhavingsactie nog steeds niet in gebruik worden genomen. Het is de vraag of deze sec procesmatige opstelling bij situaties waarin blijkt dat er nimmer meer een juridisch correcte melding kan worden verricht, door de bestuursrechter geaccepteerd zal worden, zonder dat enige inhoudelijke weging aan de orde is en zonder dat de oorzaak van het niet compleet zijn van de melding in het geding betrokken wordt en onderdeel van het geschil wordt.

Bij een inhoudelijk handhavingstraject wordt naar verwachting tegen de nodige complexiteit aangelopen. Er is namelijk een gewichtige reden waarom de verklaring niet afgegeven kan worden die kennelijk niet door de private partijen kan worden weggenomen. De belangen zijn vaak groot bij dergelijke handhavingszaken (anders dan in een vergunningprocedure staat het bouwwerk er al en leiden verplichte aanpassingen mogelijk tot aanzienlijke kosten).

Los van het bovenstaande kan er ook maatschappelijke en bestuurlijke druk gaan ontstaan om wel of juist niet te gaan handhaven (actief of passief te gedogen met alle bestuurlijke en juridische risico's van dien). In deze situatie zit de gemeente in een lastig pakket waarin zowel handhavend optreden als niet handhavend optreden complexiteit en werk meebrengt. Daarbij is er voor deze complexe en tijdrovende afwegingen ook geen financiële dekking voorzien.

De gereedmelding, de informatieverplichting dat blijvend niet wordt voldaan aan het BBL en daarop volgende gemeentelijke activiteiten vallen naar verwachting onder de reikwijdte van de Wob. Daardoor wordt heel transparant als er afwijkingen van het BBL zijn (dat staat immers in de verklaring / informatieverstrekking van de kwaliteitsborger) en of en wat een gemeente als bevoegd gezag (bij ingebruikname) heeft gedaan om de verbodsbepaling voor ingebruikname te handhaven. Hier kan precedentwerking een belangrijke rol gaan spelen.

Hierboven is het ontbreken van de verklaring als reden van het onvolledig zijn van de melding beschreven. Het onvolledig aanleveren van de overige dossiergegevens (as built dossier) is eveneens aanleiding om te constateren dat er sprake is van een onvolledige melding, waardoor het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Anders dan bij de verklaring zal de discussie of het dossier bevoegd gezag compleet is, minder zwart-wit zijn, wat mogelijk leidt tot 'niet geaccepteerde' meldingen en daaruit vloeiend bezwaar en beroep. Onduidelijk is of er andere gronden zijn voor een gemeente om de dossiergegevens af te dwingen, anders dan de melding te weigeren. Ook hier geldt de vraag of een bestuursrechter het proportioneel acht dat ingebruikname wordt tegengegaan omdat een tekening ontbreekt, niet correct is of niet gedetailleerd genoeg.

Het is van essentieel belang dat er een oplossing komt voor deze 'omissie' in het Wkb-stelsel. Dit ook omdat het bovenstaande ook tot strategisch gedrag kan leiden van de initiatiefnemer om te kiezen voor ingebruikname van een bouwwerk zonder verklaring van de kwaliteitsborger in plaats van het maken van (geld kostende) aanpassingen in het bouwwerk, zodat het bouwwerk wel voldoet aan het BBL. De kans op een situatie dat een bouwwerk bij gereedmelding niet voldoet aan het BBL moet tot het absolute minimum worden beperkt en daarvoor lijkt aanvullende regelgeving nodig.

Hier komt bij dat er nog de nodige juridische vragen spelen omtrent de Wkb. Zo is het onvoldoende duidelijk of door tijdsverloop van de 10 dagen termijn na het doen van een onvolledige gereedmelding de handhavingsbevoegdheid op het ingebruikname verbod na die datum komt te vervallen (en dus de noodzaak tot het overleggen van de verklaring en het dossier bevoegd gezag door de initiatiefnemer). Ook is onduidelijk wie eigenstandig de kwaliteitsborger opdracht kan geven (initiatiefnemer of feitelijk bouwer/architect) en wie de bouwmelding en gereedmelding in (kunnen) dienen (initiatiefnemer of feitelijk bouwer). Dit speelt in het bijzonder aangezien de kwaliteitsborger, zowel een natuurlijk persoon als rechtspersoon kan zijn. Hier zijn verschillende redeneermogelijkheden met verschillende juridische uitkomsten mogelijk, waardoor het noodzakelijk is dat de wetgever hier meer duidelijkheid over verschaft. Een juridische grondslag voor het opleggen van informatie- en stopmomenten ontbreekt in specifieke wetgeving (al stelt het ministerie van BZK dat deze bevoegdheid in generieke wetgeving is verankerd). Gemeenten geven aan hier behoefte aan te hebben en dat opname hiervan uit het bestuursakkoord zou vloeien.

Het bovenstaande dient onderscheiden te worden van de situatie dat er door de kwaliteitsborger foutief een positieve verklaring wordt afgegeven (terwijl dit gerechtvaardigd vertrouwen objectief

bezien niet aanwezig was). In die situatie is het van belang dat er een signaal uitgaat naar de toelatingsorganisatie die vervolgens de instrumentaanbieder aanspreekt, die vervolgens weer de kwaliteitsborger hier op aan spreekt. Voor de werking van het stelsel is het van belang dat deze feedbackloop ingericht wordt en gemeenten deze voeden. Over deze feedbackloop en over wat er met deze feedback gebeurt (sanctionering, transparantie, etc.) dienen afspraken gemaakt te worden.

Een volgend aandachtspunt hangt samen met de 'toetsing' van de meldingen door het bevoegd gezag. In de toelichting op de wetgeving is opgenomen dat het bevoegd gezag een toets doet op de volledigheid van verschillende meldingen en geen inhoudelijke toetsing van deze meldingen doet. Dit onderscheid is in de praktijk echter niet zo zwart-wit te maken. Uit de toelichting op het ontwerpbesluit kwaliteitsborging volgt dat enige inhoudelijke beoordeling wel aan de orde is, bijvoorbeeld om te beoordelen of het borgingsplan voldoet aan de gestelde eisen (indien dit niet het geval is, is er juridisch gezien geen sprake van een melding). Deze inhoudelijke component heeft invloed op de behandeltijd die gepaard gaat met het verwerken van de meldingen.

In het nieuwe Wkb-stelsel krijgt de kwaliteitsborger de rol om te borgen dat er gerechtvaardigd vertrouwen is dat conform het BBL wordt gebouwd. Voor een goede werking van het stelsel is het van belang dat er bij gemeenten vertrouwen gaat ontstaan in het Wkb-stelsel. De proefprojecten zijn van groot belang om ervaringen op te doen en vertrouwen te krijgen in een goede werking van het stelsel. Op dit moment zijn er nog op (te) beperkte schaal proefprojecten opgestart en afgerond, waardoor deze belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle werking van het stelsel nog niet is ingevuld (zoals ook is onderkend in het bestuursakkoord). Eén van de belangrijke redenen waarom proefprojecten nog te weinig van de grond komen hangt samen met de financiering van de proefprojecten. Gemeenten hebben beperkt of helemaal niet de financiële middelen om proefprojecten in de vorm van een korting op de leges te financieren, waardoor het voor private partijen ook minder interessant is om mee te doen aan deze proefprojecten. Naast het ontbreken van financiering kan - in het geval een gemeente wel wil participeren - de benodigde tijdsbesteding ook nog een lastige factor zijn om in de eigen gemeente toestemming en betrokkenheid te organiseren. Om zo veel mogelijk lering te trekken uit de proefprojecten is het zaak dat deze worden uitgevoerd.

Voor een doeltreffende uitvoering is het ook van belang dat de ICT bij de Rijksoverheid en het bevoegd gezag op orde zijn. Meldingen in het kader van de Wkb kunnen worden gedaan en afgehandeld via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Er moeten nog verschillende aanpassingen worden gemaakt in het DSO-LV en in de lokale VTH-en zaakapplicaties zodat gemeenten hun ICT op orde hebben voor de Wkb. Het is de verwachting dat deze aanpassingen te realiseren zijn voor inwerkingtreding van de Wkb. Wel wordt aanbevolen om - zodra dit feitelijk mogelijk is - in de pre-productieomgeving van het DSO-LV te testen om hier tijdig (meer) zekerheid over te verkrijgen. Een specifiek aandachtspunt voor de Wkb is dat er nog wel onduidelijkheid is hoe de verschillende meldingen, die door de initiatiefnemer en ook door de aannemer worden verricht in het kader van de Wkb gevolklasse 1 in het DSO-LV dan wel in de lokale systemen aan elkaar gerelateerd worden. Dit moet nog worden onderzocht.

Tevens zijn er nog verschillende aandachtspunten, die in bredere zin ook voor de Omgevingswet moeten worden geregeld, om de ICT op orde te krijgen:

- Ambtshalve invoeren. Op het moment dat de melding analoog ingediend wordt, dient deze digitaal (direct dan wel via DSO-LV) in het VTH-systeem/zaaksysteem terecht te komen om de procesondersteuning vorm te geven en met het oog op archivering.
- Routeren naar behandeldienst. Op het moment dat het bevoegd gezag niet zelf feitelijk de melding wil ontvangen, maar de afhandeling uitbesteedt aan een behandeldienst (omgevingsdienst) dan dienen zowel de analoge post, als ook de digitale melding gerouteerd te worden naar de betreffende behandeldienst. Op dit moment bevat het DSO-LV geen beheerscherf waarin het bevoegd gezag kan instellen welke (type) aanvragen en meldingen doorgezet dienen te worden naar de behandeldienst.
- Ontbreken machtigingsvoorziening. In de fysieke leefomgeving (en ook daarbuiten) is het gebruikelijk dat initiatiefnemers een deskundig gemachtigde in de arm nemen die voor hen (het vaak complexe) proces van het aanvragen van vergunningen of het doen van meldingen uit handen neemt. Op dit moment bevat het DSO-LV (nog) niet een dergelijke voorziening, waardoor meldingen niet digitaal namens initiatiefnemer kunnen worden gedaan, maar initiatiefnemers dit zelf dienen te doen of omslachtig analoog via de gemachtigde dit laten aanleveren.

### **Wat zijn de ingeschatte kosten en baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de Wkb door gemeenten?**

De financiering van de bouw- en woningtoezichtstaken en het vraagstuk van het heffen van leges is een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten. Door het nieuwe Wkb-stelsel komen werkzaamheden die direct samenhangen met de vergunningverlening voor bouwwerken in gevolgklasse 0 en 1 te vervallen. Schattingen van wegvallende werkzaamheden voor gevolgklasse 0 en 1 lopen uiteen tussen € 17,8 a € 27,1 miljoen (SIRA Consulting) en tussen de € 139,5 en € 170,8 miljoen (Cebeon). In de voorliggende analyse is geen eigen raming gemaakt van de huidige kosten voor gevolgklasse 0 en 1. Voor deze rapportage laten wij het bij de constatering dat gemeenten substantieel tijd kunnen besparen, doordat er werkzaamheden wegvallen door de Wkb.

Gemeenten brengen voor deze werkzaamheden in de huidige situatie leges in rekening ter dekking van de te maken kosten voor de betreffende werkzaamheden (leges bij de vergunningaanvraag). Door het wegvallen van werkzaamheden vervalt ook de basis voor het in rekening brengen van de leges. Bij leges geldt de eis dat de opbrengsten uit de leges de totale (uitvoerings)kosten niet mogen overstijgen. Puur vanuit de financiën beschouwd hoeft een individuele gemeente er niet op vooruit of achteruit te gaan door het wegvallen van de kosten van de werkzaamheden die samenhangen met de behandeling van de vergunningaanvraag en het wegvallen van de legesopbrengsten. De daadwerkelijke daling van de uitvoeringskosten en de leges moet iedere gemeente zelf bepalen, waarbij de impactanalyse van de Vereniging BWT Nederland bruikbaar is.

Daarbij moet er overigens wel rekening mee worden gehouden dat de daling van de legesinkomsten lager uit kan vallen dan op het eerste gezicht te verwachten, omdat een tijdsbesparing door het wegvallen van werkzaamheden niet automatisch tot een even grote daling van de kosten van de werkzaamheden hoeft te leiden (onder meer vanwege frictiekosten).

Door de Wkb krijgen gemeenten een nieuwe rol in het stelsel en daar komen ook nieuwe werkzaamheden bij. In het verleden zijn verschillende berekeningen gemaakt van de uitvoeringskosten van de Wkb, maar in deze berekeningen is uitgegaan van het optimale scenario, waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd. In de voorliggende rapportage is ook gekeken naar de uitvoeringskosten in het suboptimale scenario.

De uitvoeringskosten voor de gemeente hangen sterk samen met het aantal bouwwerken dat in gebruik wordt genomen, terwijl er geen volledige gereedmelding (bv. zonder verklaring van de kwaliteitsborger) is gedaan. In het suboptimale scenario kunnen de jaarlijkse uitvoeringskosten beperkt blijven tot maximaal enkele miljoenen per jaar als dat de gemeente consequent de procesbenadering kan hanteren. En door de rechter in het gelijk wordt gesteld bij handhaving op procedurele gronden (er is geen correcte gereedmelding gedaan). Bij de inhoudelijke benadering kunnen de kosten per handhavingszaak snel oplopen. Als de gemeente een inhoudelijke afweging moet maken om al dan niet te gaan handhaven, dan is het van belang dat een gemeente alle relevante informatie heeft en dat dit besluit inhoudelijke en juridisch zeer zorgvuldig is onderbouwd. Bij een (onbekend) deel van de handhavingszaken kan dit ook gaan leiden tot een rechtszaak als een initiatiefnemer het niet eens is met de handhaving. De tijdsbesteding voor dergelijke dossiers loopt als snel in de richting van één of twee werkweken per dossier.

Eerder is aangegeven dat het van groot belang is dat de kans op een situatie dat een bouwwerk bij gereedmelding niet voldoet aan het BBL tot het absolute minimum moet worden beperkt. In dat geval blijven de uitvoeringskosten binnen de perken. Als hier geen aanvullende oplossingen voor komen, dan kunnen de kosten heel snel oplopen. Een illustratieve berekening laat zien dat wanneer 1 op de 7 bouwwerken zonder correcte gereedmelding in gebruik wordt genomen dat de gemeentelijke uitvoeringskosten van het Wkb ongeveer even hoog zijn als de huidige uitvoeringskosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gevolgklasse 1. Zoals eerder aangegeven, zijn in het wetsvoorstel geen financiële middelen voorzien voor dekking van deze werkzaamheden. Het risico is hierbij aanwezig dat de gemeente haar handhavende taken niet kan uitvoeren vanwege een gebrek aan financiële middelen. In de digitale enquête geeft 19 procent van de respondenten aan, dat zij verwachten extra geld te gaan vragen aan het college of de gemeenteraad ter dekking van de extra uitvoeringskosten. Er is onduidelijk of deze vragen ook gehonoreerd gaan worden. Dergelijke investeringen 'concurreren' met investeringen in het sociaal domein zoals jeugdzorg en WMO en veel gemeenten hebben op dit moment ernstige financiële problemen vanwege corona.

SIRA Consulting heeft becijferd dat de kosten voor de nieuwe taken uit de Wkb in het optimale scenario, waarbij alles loopt zoals de wetgever dit heeft beoogd, gelijk zijn aan € 0,4 miljoen per jaar. In het suboptimale scenario komen de structurele kosten na inwerkingtreding van de Wkb in ieder geval uit op een bedrag tussen de € 1,6 miljoen en € 2,8 miljoen per jaar voor alle gemeenten. Dit betreft de kosten die op dit moment met enige zekerheid geraamd kunnen worden. Er is bijvoorbeeld nog geen duidelijkheid over de mate waarin risicogestuurd toezicht nodig is en hoe vaak gemeenten moeten handelen bij geen of onvolledige meldingen. In dat bedrag zijn ook niet meegenomen de kosten voor handhaving op het moment dat een bouwwerk in gebruik wordt genomen zonder dat hiervoor een correcte gereedmelding bouwwerk is ingediend. Als 10 procent van alle bouwwerken zonder correcte gereedmelding bouwwerk worden opgeleverd en in gebruik



genomen, dan leidt dat tot extra kosten van € 2,9 miljoen tot € 6,2 miljoen per jaar voor alle gemeenten samen. Bij 20 procent zijn de extra kosten tussen € 5,8 miljoen en € 12,4 miljoen per jaar, bij 30 procent zijn de extra kosten tussen de € 8,7 miljoen en € 18,6 miljoen per jaar, et cetera. Er is op dit moment niet bekend wat dit percentage gaat worden. Bovenstaande cijfers geven wel aan dat het van groot belang is dat er een passende oplossing komt om te voorkomen dat er bouwwerken worden opgeleverd zonder correcte gereedmelding bouwwerk (zie de eerder benoemde omissie in het Wkb-stelsel).

### **Wat zijn de verwachte effecten van Wkb voor gemeenten?**

Los van de hierboven beschreven financiële effecten zijn er ook nog verschillende andere relevante effecten te onderscheiden door het nieuwe Wkb-stelsel. Het Wkb-stelsel heeft directe gevolgen voor de handhavingscapaciteit bij gemeenten. De afname van de capaciteit betekent dat er ook kosten voor afvloeiing en herplaatsing van medewerkers moeten worden gemaakt. Deels wordt dit opgelost door minder externe mensen in te huren.

Daarbij is er ook een verschuiving te zien van het type werkzaamheden. Bij vergunningverlening en toezicht tijdens de bouw hebben werkzaamheden een 'regulier' karakter, werkzaamheden zijn goed in te plannen in de tijd. In de nieuwe rol van de gemeente in het Wkb-stelsel moet de gemeente in het bijzonder handelen op het moment dat er een signaal binnenkomt dat er niet in lijn met het BBL wordt of is gebouwd. De gemeente moet dan ad hoc optreden. Het is minder goed mogelijk om formatie te ramen om ad hoc werkzaamheden uit te voeren en dit betekent in de praktijk dat rekening moet worden gehouden met 'reservecapaciteit'. Dit probleem kan ook worden opgelost met externe inhuur als flexibele schil, in dat geval leidt dit echter tot extra kosten omdat externe inhuur hogere tarieven kent dan de eigen medewerkers. Daar komt bij dat gemeenten in het kader van toezicht en handhaving van taken die niet vallen onder de reikwijdte van de Wkb, toch naar de locatie moeten. Deze improductieve reiskosten komen nu volledig voor conto van de toezichtlasten buiten de Wkb.

In aanvulling hierop is het risico aanwezig in kleinere gemeenten en/of gemeenten met relatief veel bouwwerken in gevolgklasse 1 dat er niet meer voldoende werk is voor de specialist die zich bezig houdt met toezicht en handhaving op de bouwtechnische kwaliteit in lijn met het BBL. Als deze specialist niet meer werkzaam is binnen de gemeente, dan is het de vraag wie de ad hoc toezicht en handhaving binnen de gemeente op moet gaan pakken. Of dat een uitvoering door een behandeldienst (omgevingsdienst) opportuun wordt.

In het verlengde van het bovenstaande is door gemeenten ook aangegeven dat er op dit moment veel specifieke gemeentelijke kennis aanwezig is over bijvoorbeeld de bodemgesteldheid, die kan verdwijnen op het moment dat formatie wegvalt bij de gemeente. Het is nog de vraag hoe deze kennis te borgen is en beschikbaar komt voor de kwaliteitsborger.

### **Hoe kunnen veranderingen succesvol worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?**

Het is de bedoeling dat de Wkb gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt op 1 januari 2022. Uit de digitale enquête blijkt dat 36 procent van de respondenten nog helemaal aan het begin van de implementatie staat en 33 procent van de respondenten moet gaan starten met het opstellen van de gemeentelijke impactanalyse.

Voor een succesvolle inwerkingtreding is het van groot belang dat gemeenten representatieve ervaring op kunnen doen met de proefprojecten. Van de respondenten op de enquête geeft 85 procent aan dat er in hun gemeente nog geen proefprojecten zijn gestart, terwijl 59 procent aangeeft dat de gemeente wil deelnemen aan één of meerdere proefprojecten. Volgens 11 procent van de respondenten wil hun gemeente niet deelnemen aan proefprojecten; redenen hiervoor hangen vooral samen met capaciteitsproblemen.

Het is overigens wel van belang om de juiste onderwerpen te beproeven in deze proefprojecten. Uit eerdere ervaringen met de proefprojecten van de gesprekspartners in dit onderzoek kwam naar voren dat er veel discussie was over de inhoud van de verklaring van de kwaliteitsborger. Het is niet relevant om dat te beproeven, immers uit de verklaring van de kwaliteitsborger moet - blijkens de uitleg van de regelgeving - geen enkele onduidelijkheid ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen.

Als gemeenten geen ervaring op (kunnen) doen met de proefprojecten, dan kan dit ertoe leiden dat gemeenten de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet in het geheel geen besparingen gaan realiseren in toezicht en handhaving. Immers de ervaring wordt dan pas opgedaan na inwerkingtreding van de Wkb. Op dit moment is er bij de respondenten nog beperkt vertrouwen dat het Wkb-stelsel goed gaat functioneren. De proefprojecten zijn van groot belang om voldoende vertrouwen in het stelsel te krijgen.

Per saldo is op dit moment ongeveer de helft van de respondenten bij stap 1 of 2 van het stappenplan voor de implementatie. Ruim een derde van de respondenten verwacht voor 1 januari 2021 gereed te kunnen zijn met de implementatie van de Wkb. In de impactanalyse is een stappenplan gepresenteerd, dat gemeenten ter inspiratie kunnen gebruiken voor een succesvolle gemeentelijke implementatie van de Wkb.

## 6.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wijziging van de regelgeving volgens de gemeenten. De hier gepresenteerde gewenste vervolgacties zijn aanvullend (een verdere verdieping) op de gemaakte afspraken in het bestuursakkoord. De gewenste vervolgacties zijn gecategoriseerd aan de hand van vijf thema's:

- Nadere uitwerking Wkb-stelsel;
- Toelichting werking Wkb-stelsel;
- ICT-aanpassingen / DSO-LV;
- Proefprojecten;
- Overig.

### Nadere uitwerking Wkb-stelsel

<b>Gewenste vervolgactie:</b> Onderzoek of de rol van kwaliteitsborger verenigbaar is met de rol van veiligheidscoördinator.
--

**Gewenste vervolgactie:** Besteed in de definitieve toelichting op het Besluit kwaliteitsborging in paragraaf 2.2 (rechtsbescherming) aandacht aan het vraagstuk van rechtsbescherming bij de bouwmelding en gereedmelding bouwwerk. Besteed hierbij tenminste aandacht aan de hieronder liggende vervolgvragen, zoals kennisgeving van de melding, de 'fictieve toestemming', (on)volledigheid van de melding, het verloop van de gestelde termijnen, het later alsnog niet blijken te vallen onder gevolgklasse 1 en de relatie met de handhaafbaarheid van de betreffende verbodsbepalingen na verloop van de termijnen. Besteed daarbij ook aandacht aan de verschillen en overeenkomsten met andere meldingen die onder de Omgevingswet vallen.

**Gewenste vervolgactie:** De informatie- en stopmomenten zijn niet uitdrukkelijk verankerd in wet- en regelgeving. Verschaf hierover nadere duidelijkheid.

**Gewenste vervolgactie:** Maak een nadere analyse hoe lokale omstandigheden op een goede manier kunnen worden geborgd in het proces van de kwaliteitsborging.

**Gewenste vervolgactie:** Maak duidelijk c.q. maak met de koepels afspraken hoe en voor welke situaties gemeenten met hun bevindingen bij de toelatingsorganisatie terecht komen en met welke onderwerpen (bv. het niet volgen van instrument door kwaliteitsborger, het ontoereikend zijn van een instrument, het onterecht afgeven van een verklaring door de kwaliteitsborger of het niet integer handelen kwaliteitsborger). Besteed ook aandacht aan de wijze waarop de door de gemeenten gegeven signalen terug gecommuniceerd worden richting gemeenten/koepels en andere hiermee samenhangende aspecten, zoals transparantie en sanctieregime.

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek of de tekstpassage in artikel 2.15quinquies, over de 'verklaring waarin ... de getroffen beheermaatregelen...' juridisch correct is nu in het artikel over de verklaring (3.27) niet is benoemd dat onderdeel van de verklaring een toelichting is waarin aangegeven wordt waar ingegaan wordt op de getroffen beheermaatregelen. Taalkundig moeten die beheersmaatregelen niet zoals nu is geformuleerd 'in' de verklaring worden opgenomen maar als vereiste bij de melding.

**Gewenste vervolgactie:** Binnen het stelsel dient een oplossing te worden gevonden hoe met situaties om dient te worden gegaan waarin (blijvend) geen verklaring door de kwaliteitsborger afgegeven kan worden.

## Toelichting werking Wkb-stelsel

**Gewenste vervolgactie:** Verschaf duidelijkheid over welke partijen de kwaliteitsborger eigenstandig opdracht kunnen geven en door welke partij(en) op eigen titel de meldingen kan (kunnen) worden verricht. Uitkomsten van deze aanscherping kunnen noodzaken tot aanpassing van deze analyse.

**Gewenste vervolgactie:** Stel een handreiking op voor gemeenten, waarin duidelijk wordt uiteengezet wat er wettelijk wel en niet van hen verwacht wordt in de fase tot start bouw en welke (beleidsmatige) keuzes zij daarnaast moeten maken.

**Gewenste vervolgactie:** Ontwikkel voorlichtingsmateriaal en een voorlichtingscampagne voor gemeenten over onder meer de Wkb, de impact van de Wkb, de werkprocessen samenhangend met de Wkb en de implementatie van de Wkb.

## ICT-aanpassingen / DSO-LV

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek hoe de samenhang tussen de twee meldingen en de twee informatieplichten (bouwmelding, aanvang bouwwerkzaamheden, beëindiging bouwwerkzaamheden en gereedmelding bouwwerk) vorm moet worden gegeven in het DSO-LV en in de VTH-applicaties en zaaksystemen. Betrek hierbij ook de relatie met de vergunning voor omgevingsplanactiviteit voor wat betreft het bouwen.

**Gewenste vervolgactie:** Beproof tijdig voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wkb met verschillende leveranciers of de meldingen vanuit het DSO-LV kunnen worden ontvangen en procedureel in de lokale software kunnen worden verwerkt en of gegevens uitgewisseld kunnen worden.

## Proefprojecten

**Gewenste vervolgactie:** Gebruik de inzichten uit deze impactanalyse in de proefprojecten en toets in hoeverre de aandachtspunten en knelpunten in de praktijk bij de proefprojecten voorkomen. Toets daarbij ook of de eerste uitwerking van de werkprocessen in de praktijk werkbaar is voor gemeenten en pas deze zo nodig aan.

**Gewenste vervolgactie:** Breng aan de hand van de proefprojecten de communicatielijnen tijdens de bouwfase tussen gemeente en initiatiefnemer inzichtelijk en beschouw hoe deze het meest effectief en efficiënt kunnen worden vormgegeven. Betrek hierbij randvoorwaarden, zoals een noodzakelijke machtiging van initiatiefnemer en voorlichting over de rol van de gemeente voorafgaand aan de bouw.

**Gewenste vervolgactie:** Toets in de proefprojecten of de wijze waarop het 'as built' dossier wordt aangeleverd (op basis van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging 2020) aansluit bij de behoefte van gemeenten om te kunnen beoordelen of conform BBL is gebouwd en bij overige behoeften van gemeenten.

### Overig

**Gewenste vervolgactie:** Monitor hoe vaak het voorkomt dat een bouwwerk in gevolgklasse 1 in gebruik wordt genomen zonder correcte gereedmelding bouwwerk; inventariseer daarbij ook hoeveel tijd er gepaard gaat met de handhaving en gebruik die informatie om gemeenten te compenseren voor de extra werkzaamheden die er gaan ontstaan bij de handhaving op de Wkb. Betrek deze informatie in evaluatiemomenten, zoals bijvoorbeeld na 1, 3 en 5 jaar na inwerkingtreding.

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek of het later beschikbaar komen van de (technische) bouwtekeningen bij bouwwerken onder gevolgklasse 1 (pas bij de gereedmelding) gevolgen heeft voor de uitvoering van andere taken en bevoegdheden binnen de gemeenten, zoals voor de BAG en voor het nemen van een huisnummerbesluit.

**Gewenste vervolgactie:** Maak, indien de plannen om bouwwerken met gevolgklasse 2 en 3 onder de werking van de Wkb te brengen concreter worden, eerst een nieuwe impactanalyse om een goed beeld te krijgen van de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten.

# Bijlage A: Gesprekspartners

## Interviews

Organisatie	Naam
Apeldoorn	Jan van Duuren* & Mark Ruessink*
Boxmeer	Cor Bongers, Peter Kremers & Hugo Zwaans
Delft	Sascha van Zijl Langhout
Den Haag	Vincent Hilhorst*, Kim Kasten, Ferdy Oudshoorn, Else Poortvliet & Marlijn Rekveldt
Ermelo	Mark Koetsier & Wietze van der Schaaf
Heerenveen	Sjoerd Talstra
Oldambt	Gerda Kor
Omgevingsdienst Midden-Holland	Erwin Boer, Michel Honcoop, Marco van Meel & Nol Witte*
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	Joost Verburg*
Omgevingsdienst Rivierenland	Irshad Hassankhan*
Rijkswaterstaat	Matthijs Vos, Joyce Boes
Rotterdam	Carlo Schreuder, Dick Bezemer & Remco Verschoor*
Sint Anthonis	Anton Donkers, Hein Hendriks & Nora Kramer
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Charles Meijer* & Frank Mulders*
Brandweer Nederland**	Jolanda Trijselaar, René Schage, Maarten Worp

\* Aanwezig bij klankbordbijeenkomst d.d. 3 maart 2020

\*\* Geen interview, wel een review op de conceptrapportage

## Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van BZK	Bart Dunsbergen & Hans Weijers
Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland	Wico Ankersmit
VNG	Jimco Drost, Esther van Kooten Niekerk & Andrew Wiersma
VNG Realisatie	Jeroen Cival

# Bijlage B: Gebruikte bronnen

## Rapporten en studies

Berenschot (2019), *Hoofdlijnen impact 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' op gemeenten. Verkenning ondersteuningsbehoefte gemeenten*

Cebeon (2016), *Kwaliteitsborging bouwen. Achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten*

EIB (2016), *MKBA Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*

Hogeschool Utrecht & Regioplan (2011), *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening.*

Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O

Kamerstukken I (2018-2019), 34453, M

Kamerstukken I (2018-2019), 34453, L

Kamerstukken I (2017-2018), 34453, I

Kamerstukken I (2017-2018), 34453, G

Kamerstukken I (2016-2017), 34453, I

Kamerstukken I (2016-2017), 34453 D

Kamerstukken I (1988-1989), 20565, nr. 140a

Kamerstukken II (2019-2020), 33118, nr. 139

Kamerstukken II (2016-2017), 34453, I, nr. 28

Kamerstukken II (2016-2017), 34453, nr. 28

Kamerstukken II (2016-2017), 34453, nr. 8

Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 6

Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 4

Kamerstukken II (2015-2016), 34453, nr. 3

Ministerie van BZK & VNG (2019), *Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen*

Ministerie van EZ (2017), *Handboek Meting Regeldrukkosten*

Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente & BMC Advies (2016), *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*

SENZE (2019), *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De impact voor Bouw- & Woningtoezicht. Presentatie d.d. 10 oktober 2019.*

SIRA Consulting (2019), *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*

SIRA Consulting (2015), *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk*

SIRA Consulting (2015), *Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*

Vereniging BWT Nederland (2020), *Impactanalyse 2020 VBWTN*

## **Internet**

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/over-het-digitaal-stelsel/dit-houdt-het-in/>

<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/bruidsschat/achtergrond/>

<https://www.bwtinfo.nl/nieuws/2018/10/analyseevandaag>

[https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453\\_wet\\_kwaliteitsborging\\_voor](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34453_wet_kwaliteitsborging_voor)

<https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap>

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/melding/vragen-en-antwoorden/melding-juridisch/aanvulling-gedane/>

[https://www.infomil.nl/publish/pages/98833/lhs\\_1-7\\_een\\_passende\\_interventie\\_bij\\_iedere\\_bevinding.pdf](https://www.infomil.nl/publish/pages/98833/lhs_1-7_een_passende_interventie_bij_iedere_bevinding.pdf)

<https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwijzigingbbl>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-193.html>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/12/19/besluit-bouwwerken-leefomgeving-bbl-integrale-geconsolideerde-versie>

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/waarom-een-stelselherziening>

<https://www.raadvanstate.nl/@97646/201303069-2-a3/>

<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2014:4116>



<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/05/20/nieuwe-datum-inwerking-treding-omgevingswet-1-januari-2022>

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2019/01/17/bestuursakkoord-implementatie-en-invoering-wetsvoorstel-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/Bestuursakkoord+Kwaliteitsborging+voor+het+bouwen.pdf>

<https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/samen-organiseren>

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Chicken\\_game](https://nl.wikipedia.org/wiki/Chicken_game)

[https://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel\\_van\\_Deming](https://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel_van_Deming)

# Bijlage C: Huidige situatie onder de Wabo en Omgevingswet (zonder Wkb)

In deze bijlage is een korte uitwerking gemaakt van de huidige situatie onder de Wabo en de toekomstige situatie onder de Omgevingswet indien de Wkb niet wordt ingevoerd.

## C.1. Huidige situatie onder de Wabo

### Omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' onder de Wabo

In artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te (ver)bouwen. Op deze vergunningplicht zijn uitzonderingen geformuleerd in het Besluit omgevingsrecht, de zogenoemde (bouw)vergunningvrije bouwwerken. In de vergunningprocedure, welke afhankelijk van de omstandigheden in beginsel 8 weken proceduretijd kent of 6 maanden proceduretijd, wordt behoudens meer bijzondere situaties op vijf (hoofd)punten getoetst:<sup>177</sup>

- planregels uit het bestemmingsplan / de beheersverordening / exploitatieplan;
- de bouwverordening;
- redelijke eisen van welstand (welstandsnota);
- overige toetscriteria bij of krachtens Woningwet;
- Bouwbesluit 2012.

Kenmerkend voor de huidige situatie is dat er sprake is van één vergunning voor het bouwen<sup>178</sup>, welke bestaat uit een technische component (Bouwbesluit 2012) en een meer ruimtelijke component (welstand, bestemmingsplan, bouwverordening).

### Toezicht en handhaving (voor wat betreft bouwen)

Het bevoegd gezag, dat bevoegd is om op de aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen (veelal het college van burgemeester en wethouders of namens hen de omgevingsdienst), heeft de taak om toe te zien op de naleving van onder meer de publiekrechtelijke bouwregelgeving. Deze taak valt deels uiteen op het toezicht houden tijdens de bouwwerkzaamheden en deels in het toezicht op de veiligheid en kwaliteit van de bebouwde omgeving (bestaande bouw).

Een deel van de capaciteit wordt aangewend voor het 'eigenstandig geïnitieerd' (programmatisch) toezicht houden in een reguliere situatie (bijvoorbeeld tijdens de bouw in het kader van een verleende omgevingsvergunning voor het bouwen). Dit toezicht is gericht op het voorkomen (preventieve werking) en constateren van illegale situaties (bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning). De beleidsmatige keuzes zijn gebaseerd op het Handhavingsbeleidsplan

---

<sup>177</sup> Artikel 2.10 Wabo.

<sup>178</sup> Voor het kunnen bouwen in bredere zin, zijn afhankelijk van de situatie vaak nog andere toestemmingen nodig, zoals voor het inrichten van een bouwplaats, mogelijke vergunningen voor de kap van bomen, een vergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, etc.

(HBP) van het bevoegd gezag, die gebaseerd is op een risicoanalyse. Het handhavingsbeleid wordt geoperationaliseerd in een periodiek op te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP). Het werken volgens deze systematiek is verplicht gesteld in de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH).<sup>179</sup>

Indien een afwijking wordt geconstateerd, die is te kwalificeren als een overtreding, dan kan en zal hiertegen in beginsel handhavend dienen te worden opgetreden. Op welke wijze dit gebeurt en met welke stappen zal, naast de omstandigheden van het concrete geval, afhangen van het HBP van het bevoegd gezag en de beschikbare capaciteit. Het HBP kan per bevoegd gezag verschillen, waarbij wordt opgemerkt dat sinds 2014 een landelijk handhavingsstrategie (LHS) is ontwikkeld door c.q. met betrokkenheid van Rijksoverheid, IPO, VNG, UvW en Omgevingsdienst.nl, die door het bevoegd gezag vastgesteld kan worden.<sup>180</sup> De landelijke handhavingsstrategie houdt bij het bepalen van het in te zetten handhavingsinstrument rekening met de ernst van de overtreding en de houding/kenmerken van de overtreder.

### **Knelpunten/problemen in de huidige situatie**

In 2018 is door EenVandaag in samenwerking met de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland een enquête uitgezet over de kwaliteit van toezicht en de kwaliteit van de bouw met de volgende constatering:<sup>181</sup>

*(begin citaat)* 'Het algemene beeld onder de BWT-ers die de enquête hebben ingevuld is, dat er zowel door henzelf alsook door de private partijen (opdrachtgever, aannemer) onvoldoende toezicht plaatsvindt op de bouw om te kunnen waarborgen dat er geheel volgens de regelgeving wordt gebouwd. Aangegeven is dat dit toezicht volgens hen meer dan nodig is. De versnippering, het gebrek aan voldoende vakmensen, en vooral het gebrek aan kennis van de wet- en regelgeving op de bouwplaats maken het, dat de bouw ondermaats presteert. (...)

Het Bouw- en Woningtoezicht komt in ontwerp en uitvoering nog veel te veel fouten tegen, en dit lijkt alleen maar weer toe te nemen. Aangegeven is dat in de praktijk te vaak wordt afgeweken van de vergunning, waardoor het maar de vraag is of de uitvoering dezelfde kwaliteit heeft als dat op de tekening en berekeningen is aangegeven. Regelmatig wordt een bouwwerk stilgelegd, maar veel vaker nog wordt er bij het toetsen van de bouwaanvraag en het toezicht tijdens de uitvoering door BWT ingegrepen, waarbij er moet worden aangepast, hersteld of dat onderdelen van de bouw zelfs opnieuw moeten worden uitgevoerd.

De BWT-er geeft aan dat er bij veel gemeenten in de tijd van de bouwcrisis, en de aanloop naar de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, te veel is bezuinigd op het Bouw- en Woningtoezicht. Hierdoor kan er ook met prioritering van de meest belangrijke risico's onvoldoende formatie voor het adequaat uitvoeren van alle taken worden ingezet. Nu de economie weer enorm is aangetrokken, en de bouw in uitvoering erg onder druk staat doordat er te veel met te weinig (deskundig) personeel wordt uitgevoerd, zou er juist meer moeten worden toegezien op naleving van wet- en regelgeving. Er wordt aangegeven dat er momenteel

---

<sup>179</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-193.html>.

<sup>180</sup> [https://www.infomil.nl/publish/pages/98833/lhs\\_1-7\\_een\\_passende\\_interventie\\_bij\\_iedere\\_bevinging.pdf](https://www.infomil.nl/publish/pages/98833/lhs_1-7_een_passende_interventie_bij_iedere_bevinging.pdf).

<sup>181</sup> Citaattekst van <https://www.bwtinfo.nl/nieuws/2018/10/analyseeeenvandaag> (7-3-2020).

wel weer wordt geïnvesteerd in het BWT, maar dat vacatures niet kunnen worden ingevuld door voldoende capabel personeel. Ook bij detacheringsbureaus kunnen gemeenten geen personeel meer vinden.

Vooraf het ontbreken aan goede regie op de bouwplaats. Te weinig oog voor kwaliteit op de bouw zelf en het onder druk staan van de bouw om op tijd voor een zo laag mogelijke prijs te bouwen, zijn volgens de respondenten de oorzaak van het toenemende aantal fouten, en de daaruit volgende incidenten op de bouw.' (einde citaat)

In de parlementaire stukken wordt een vergelijkbare argumentatie opgehangen aan de noodzaak om te komen tot de stelselwijziging, zoals die met de Wkb is beoogd.<sup>182</sup>

## C.2 Toekomstige situatie onder de Omgevingswet zonder Wkb

### C.2.1. De Omgevingswet (algemeen)

Met de Omgevingswet wordt gewerkt aan een fundamentele stelselherziening van de fysieke leefomgeving. Met deze stelselherziening worden de volgende vier verbeterdoelen nagestreefd.<sup>183</sup>

1. Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
2. De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter.

Hiermee worden circa 26 bestaande wetten die zien op de fysieke leefomgeving, waaronder de Wabo, inclusief uitvoeringsregelgeving vervangen door één Omgevingswet met daaronder (opnieuw) gestructureerde uitvoeringsregelgeving. Het Bouwbesluit 2012 gaat op in het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). Op lokaal niveau gaan gemeentelijke bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) op in het omgevingsplan (van rechtswege). Op termijn worden de lokale verordeningen in het omgevingsplan verwerkt en ontstaat er door het (constant) muteren van het omgevingsplan een concreet lokaal kader voor de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet is nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding stond gepland voor 1 januari 2021. Begin april 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de beoogde datum van 1 januari 2021 niet haalbaar is en dat na overleg met de bestuurlijke partners een nieuwe datum voor inwerkingtreding volgt (1 januari 2022 is de nieuwe datum van inwerkingtreding).

---

<sup>183</sup> <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/waarom-een-stelselherziening>.

## C.2.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning. Dat is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).<sup>184</sup> Het DSO is het stelsel van de landelijke voorziening samen met de lokale systemen van overheden. De landelijke voorziening bestaat uit het Omgevingsloket met op de achtergrond een aantal informatiesystemen. Deze onderdelen van de landelijke voorziening (DSO-LV) zorgen ervoor dat informatie van overheden op de juiste plek in het Omgevingsloket beschikbaar komt.

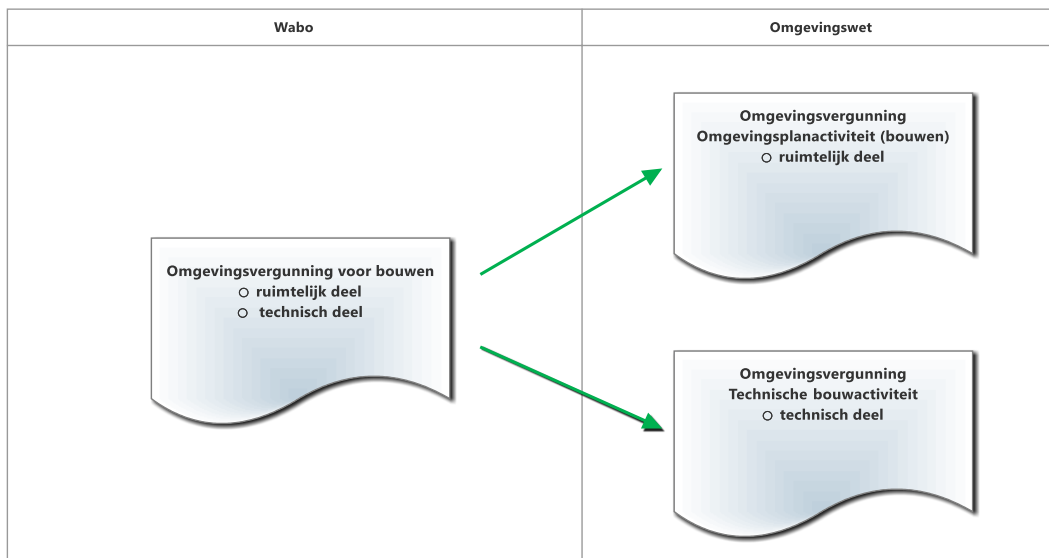
Overheden sluiten aan op de landelijke voorziening, zodat zij:

- hun omgevingswetbesluiten kunnen publiceren;
- hun vragenbomen met toepasbare regels kunnen publiceren;
- vergunningaanvragen en meldingen kunnen ontvangen;
- begrippen en definities centraal kunnen beheren;
- onderling en met initiatiefnemers kunnen samenwerken.<sup>185</sup>

## C.2.3. Omgevingswet en bouwen (zonder Wkb): de 'knip'

Onder de Omgevingswet wordt de activiteit 'bouwen' uit de Wabo, zoals eerder in deze bijlage beschreven, opgeknipt in een afzonderlijk 'technisch-deel', de (technische) bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet en een afzonderlijk 'omgevingsplan-deel', als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Figuur C.1: Wabo en Omgevingswet



Eén van de voordelen hiervan is dat voor beide categorieën, elk afzonderlijk een lijst kan worden opgesteld van vergunningsvrije (ver)bouwwerkzaamheden. Onder de Wabo moest dit nog een integrale lijst zijn, omdat randvoorwaardelijk geldt dat de werkzaamheden zowel vanuit ruimtelijk

<sup>184</sup> <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/> (8-4-2020).

<sup>185</sup> <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/over-het-digitaal-stelsel/dit-houdt-het-in/> (8-4-2020).

oogpunt als vanuit technisch oogpunt vergunningsvrij dienen te zijn. Door de 'knip' wordt het mogelijk om in totaal gezien meer vergunningsvrij te maken.

### Omgevingsplanactiviteit

De ruimtelijke aspecten zijn verwerkt in het omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er 1 omgevingsplan. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vormen de bestaande bestemmingsplannen/beheerverordeningen tezamen met de bruidsschatregels<sup>186</sup> het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Lokale verordeningen (zoals een lokale bomenverordening) dienen in het omgevingsplan geïntegreerd te worden, maar blijven tot die tijd hun rechtskracht behouden.<sup>187</sup>

Het bevoegd gezag kan in beginsel zelf bepalen in het omgevingsplan of en in welke omvang de vergunningsplicht geldt, of er voor bepaalde categorieën met een melding kan worden volstaan en voor welke categorieën - aanvullend op de landelijke categorie van vergunningsvrije bouwwerken - lokaal ook vergunningsvrij gebouwd kunnen worden (zie ook figuur 2.2.).

### Technische bouwactiviteit

Voor wat betreft de technische bouwactiviteit heeft de wetgever gekozen om ten opzichte van de Wabo het principe om te draaien: een (technische) bouwactiviteit is onder de Omgevingswet vergunningsvrij tenzij hier een vergunning of melding voor vereist is. Onder de Wabo zijn alle bouwactiviteiten vergunningplichtig, tenzij deze expliciet als vergunningvrij zijn aangemerkt.<sup>188</sup>

Zonder Wkb zijn er twee categorieën:

- een categorie van bouwwerken, waarbij wel aan het BBL voldaan dient te worden, maar er geen voorafgaande toets door het bevoegd gezag is door middel van een vergunningprocedure (dit is gevolgklasse 0: vergunningvrij voor de technische bouwactiviteit)<sup>189</sup>
- een categorie van bouwwerken, die vergunningplichtig is, en waarbij dus een preventieve toets van de (ver)bouwwerkzaamheden plaatsvindt aan het BBL.

---

<sup>186</sup> Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van de Rijksoverheid naar gemeenten en waterschappen. De Rijksoverheid zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen. Hierdoor hebben gemeenten en waterschappen de tijd om op de onderwerpen van de bruidsschat zelf beleid te maken en wanneer zij hier voor klaar zijn de betreffende bruidsschat regels te laten vervangen door lokale regels. Zie ook: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/bruidsschat/achtergrond/>.

<sup>187</sup> Mits niet conflicterend met rijksregels.

<sup>188</sup> Kamerstukken I (2019-2020), 34453, O.

<sup>189</sup> Dit is de zogenaamde categorie 0, die geïnitieerd wordt met de Wkb, maar al in de systematiek van BBL verwerkt is. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de geconsolideerde versie van 19 december 2019, in samenhang gezien met het ontwerpbesluit van 21 april 2020 te vinden op: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/12/19/bsluit-bouwwerken-leefomgeving-bbl-integrale-geconsolideerde-versie>.

**Figuur C.2: Vergunningplichten voor (ver)bouwwerkzaamheden inclusief uitzonderingen**



In bovenstaande figuur worden de vergunningplichten voor (ver)bouwwerkzaamheden inclusief uitzonderingen toegelicht. Hierbij wordt opgemerkt dat het onderste horizontale gedeelte (technische eisen) voor deze analyse het meest relevant is.

### Vergunningverleningsproces (beknopt)

Het huidige proces van vergunningverlening kan in een aantal blokken worden opgedeeld. In grote lijnen zijn deze blokken volgtijdelijk, maar vaak ook iteratief.

#### **Toetsen op volledigheid**

Als eerste stap wordt -naast het bepalen of er sprake is van een reguliere procedure of een uitgebreide procedure en kennisgeving van de aanvraag in een huis-aan-huisblad of het elektronische gemeentebblad- beoordeeld of de aanvraag volledig is. Indien dit niet het geval is kan om aanvullende gegevens worden gevraagd en wordt de proceduretermijn opgeschort. Mochten deze gegevens niet ontvangen worden binnen de daartoe gestelde termijn dan kan het bevoegd gezag bepalen om de aanvraag buiten behandeling te stellen. Indien het bevoegd van oordeel is dat er genoeg gegevens zijn om een beslissing op te nemen dan gaat zij over tot het inhoudelijk beoordelen van de aanvraag.

#### **Inhoudelijk beoordelen van de aanvraag**

Als tweede stap wordt de aanvraag inhoudelijk beoordeeld. Waar nodig worden interne en externe adviesaanvragen uitgezet (bv. veiligheidsregio/ welstandscommissie). Voldoet de aanvraag aan de toetscriteria? Indien dit niet het geval is kan mogelijk met een kleine aanpassing van het bouwplan door de initiatiefnemer alsnog een situatie gecreëerd worden die vergunbaar is. Randvoorwaardelijk is dat de grondslag van de oorspronkelijk aanvraag niet verlaten wordt (er is een bandbreedte waarin de aanvraag binnen de huidige procedure gewijzigd kan worden). Indien de aanvraag desondanks niet voor vergunningverlening in aanmerking komt dan dient deze gelet op het limitatieve imperatieve stelsel (vergunning moet geweigerd worden als niet aan de criteria voor verlening wordt voldaan en vice versa). Indien deze verleend moet worden wordt in de volgende stap de (concept)vergunning (het document) opgesteld.

### ***Opstellen van de vergunning***

Bij het opstellen van de vergunningtekst worden waar nodig beperkingen aan de vergunning verbonden (tijdelijk bouwwerk) en worden voorschriften aan de vergunning verbonden. Deze voorschriften zien bijvoorbeeld op het toestaan van een uitgestelde aanlever- en beoordelingsplicht van detaillering en materiaalkeuze. Afhankelijk van de procedure (regulier of uitgebreid) dient een ontwerpbesluit ter inzage gelegd te worden of dient direct toegewerkt te worden naar een definitieve versie (reguliere procedure). Nadat de vergunning is opgesteld wordt deze (vaak) door of namens het college ondertekend. Ook wordt de legesrekening klaar gemaakt om vaak tegelijkertijd met de beschikking toegestuurd te kunnen worden.

### ***Bekendmaking en rechtsbescherming***

Bekendmaking vindt plaats door toezending of uitreiking aan de aanvrager of diens gemachtigde. De vergunning kan een elektronisch document betreffen of een papieren document, welke per post of op locatie wordt uitgereikt. Van de beslissing op de aanvraag wordt kennis gegeven in de huis-aan-huisbladen/ het elektronische gemeenteblad. Indien de uitgebreide procedure is gevolgd dient het besluit 6 weken en één dag ter inzage gelegd te worden (tot einde beroepstermijn). In het geval de reguliere procedure is gevolgd, vangt de bezwaartermijn aan de dag na de dag van bekendmaking.





**VNG Realisatie**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag  
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

[vngrealisatie.nl](https://vngrealisatie.nl)