



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Dhr. drs. F.G. Licher

Postbus 20011

2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer

(070) 373 8393

uw kenmerk

2016-0000412118

bijlage(n)

betreft

VNG-reactie op conceptbesluit

kwaliteitsborging voor het

bouwen

ons kenmerk

ECFD/U201601285

datum

4 oktober 2016

Geachte heer Licher,

In uw brief van 19 juli 2016 vraagt u om onze reactie op het conceptbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen. Wij onderstrepen het doel van uw beleidsvoornemen om te komen tot een kwaliteitsverbetering in de bouw, de versterking van de positie van de consument en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de bouwer zelf. In onze reactie op het concept wetsvoorstel van 15 september 2014, hebben we aangegeven dat inzicht in het besluit nodig was om een oordeel te vormen over het geheel. Wij zijn dan ook verheugd dat we hiervan kennis kunnen nemen en dit betrokken kan worden bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

Desalniettemin zijn wij van oordeel dat de combinatie wetsvoorstel en conceptbesluit, zoals deze nu inhoudelijk zijn vormgegeven, onvoldoende bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen die u heeft geformuleerd. We zien dat veel van onze opmerkingen op het concept wetsvoorstel zijn verwerkt, maar nog onvoldoende om vertrouwen te kunnen hebben in een goede werking van dit wetsvoorstel. Het conceptbesluit en de bijbehorende Nota van Toelichting leiden nog tot veel fundamentele vragen en de gevolgen ervan zijn niet of onvoldoende in beeld. Dit maakt dat wij geen steun kunnen verlenen aan de nu voorliggende wetsvoorstel en besluit, maar wel willen blijven meedenken over hoe de beleidsdoelen wel bereikt kunnen worden.

In deze brief lichten wij ons oordeel nader toe. De hoofdpunten van ons commentaar:

- er is meer helderheid nodig over de gemeentelijke rol;
- de samenhang met de stelselherziening Omgevingsrecht moet beter worden vormgegeven;
- er moeten meer prikkels komen voor bouwers om tot betere bouwkwaliteit te komen; en
- we zijn zeer bezorgd over de uitvoerbaarheid door het gebrek aan inzicht in de gevolgen van het wetsvoorstel en het conceptbesluit.

***Gemeentelijke rol moet beter in lijn worden gebracht met principe 'je gaat erover of niet'***

We zijn teleurgesteld dat het conceptbesluit onvoldoende helderheid toevoegt voor de rol van gemeenten. Een uitgangspunt van de voorgestelde stelselwijziging is dat de toets aan het Bouwbesluit en het toezicht tijdens de bouw daarop, worden uitgevoerd in een privaat stelsel. Wij hebben in onze reactie op het wetsvoorstel gepleit voor een zuivere rolscheiding, waarin het bevoegd gezag enkel nog een procestoets uitvoert bij de oplevering, maar niet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Uit de teksten van het conceptbesluit en de Nota van Toelichting, alsmede de uitgevoerde pilots, blijkt onvoldoende dat gemeenten hierin geen rol meer hebben. We pleiten ervoor om de gemeentelijke rol alsnog nader af te bakenen.

Een tweede punt van zorg is de nog nauwelijks ingevulde rol van de Toelatingsorganisatie. Gemeenten hebben in het nieuwe stelsel een aparte positie. Ze zijn vergunningverlener en handhaver, maar geen toezichthouder. In het slechtste geval mogen gemeenten na een signaal uit het private stelsel wel op komen draven om te handhaven, maar weten ze niet waarom en/of hebben ze zich daarop niet kunnen voorbereiden. We begrijpen dat de Toelatingsorganisatie qua omvang niet mag uitdijen, maar gemeenten moeten er wel van op aan kunnen dat zij voldoende toezicht houden en op kunnen treden indien dit nodig is. Het toezicht op het private stelsel moet sowieso voldoende onafhankelijk zijn.

***Stelselwijziging meer in samenhang zien met de Omgevingswet***

Dit conceptbesluit moet meer in context worden gezien met andere wetgeving (strajecten) dan nu het geval is. Wij begrijpen dat er niet vooruitgelopen kan worden op nog in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving. Toch ontbreekt het aan samenhang met vooral de stelselherziening in het Omgevingsrecht en het traject van invoering dat daarvoor is opgezet. Dit leidt tot een situatie waarin nu een stelsel wordt gebouwd op basis van oude wetgeving (Woningwet en Wabo), terwijl de Omgevingswet, waarin ook dit wetsvoorstel uiteindelijk moet gaan landen, wezenlijk andere rollen en procedures hanteert. Weliswaar wordt de relatie gelegd met het Bbl, maar dit is slechts een klein gedeelte van alle veranderingen door de Omgevingswet. Wij vragen ons af of het wel verstandig is met het oog op de Omgevingswet een dergelijke wijziging eerder dan wel zonder samenhang in te vullen.

***Meer prikkels nodig om tot een betere bouwkwaliteit te komen***

Voorkomen moet worden dat er een stelsel komt, waarbij niet het doel van kwaliteitsverbetering wordt nagestreefd, maar het slechts voldoen aan het absolute minimum, namelijk de eisen uit het Bouwbesluit. In de Nota van Toelichting wordt namelijk de 'wettelijk vereiste bouwkwaliteit' als maatstaf gedefinieerd. In onze reactie op het wetsvoorstel hebben we reeds aangegeven dat we ons afvragen of er voldoende marktprikkels zijn ingebouwd om de bouwkwaliteit te bevorderen en kostenbesparend te werken. Naar onze mening is er in het wetsvoorstel wel iets scherper ingezet op de aansprakelijkheid voor bouwers, maar het conceptbesluit voegt hier nauwelijks prikkels aan

toe. Winst is wel dat nu gekeken wordt naar de 'as built' situatie. Echter blijft het vooral bij het organiseren van privaat toezicht ter vervanging van het gemeentelijke toezicht, zonder al teveel prikkels dat die bouwer zelf voldoende verantwoordelijkheid heeft en ervaart om tot kwaliteit te komen.

Een tweede probleem dat met dit besluit zou moeten worden aangepakt, is dat er vaak verschillende (onder)aannemers betrokken zijn bij de bouw en niemand de verantwoordelijkheid heeft/neemt voor het geheel. Bij de uitwerking van de in het conceptbesluit genoemde rollen (kwaliteitsborger, instrumentbeheerder en Toelatingsorganisatie) komt dit punt echter nauwelijks terug. Het gaat vooral om het proces en de inhoudelijke vereisten van instrumenten en kwaliteitsborgers, minder over de goede toepassing ervan. Zowel de opdrachtgever, consument als het bevoegd gezag moeten kunnen vertrouwen op de werking van het private stelsel, waarbij helder is wie welke rol vervult en of dat de kwaliteit voldoende waarborgt. Daarom zou duidelijker moeten worden omschreven wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor een bouwwerk, zodat deze op alle onderdelen aangesproken kan worden en er zelf wel op toeziet dat alle betrokken bouwpartijen samen tot kwaliteit komen. Dat houdt ook in; het voorkomen van juridisch getouwtrek over verantwoordelijkheden tussen de Toelatingsorganisatie, instrumentbeheerder en kwaliteitsborger.

### ***Meer inzicht nodig in gevolgen wetsvoorstel en besluit***

Deze fundamentele stelselwijziging is wanneer het wordt doorgevoerd onomkeerbaar. Een enorme hoeveelheid partijen moet op korte tijd overschakelen naar een nieuwe manier van werken. Wij betreuren het daarom dat ondanks onze eerder gemaakte opmerkingen, nu pas wordt begonnen met nadenken over de gevolgen en implementatie. Enerzijds zijn we blij met een datum, anderzijds vragen wij ons af of de gestelde inwerkingtredingsdatum wel kan worden gehaald en verantwoord is. Hieronder geven we een overzicht van de gevolgen die op dit moment nog niet te overzien zijn.

#### ***a. Financiële consequenties***

Een groot deel van de financiële effecten voor gemeenten is nog onduidelijk. Op dit moment wordt nog een onderzoek uitgevoerd naar de ontbrekende effecten voor implementatie en bijvoorbeeld toezicht en handhaving. Duidelijk is dat de effecten wisselend zijn tussen gemeenten. Zo zijn er gemeenten waar tot 90% van de aanvragen onder gevolgklasse 1 vallen en gemeenten waar dit voor een beperkt deel het geval is. Per saldo zal de invoering van gevolgklasse 1 ertoe leiden dat de kosten voor gemeenten omlaag gaan, maar ook dat de kruissubsidiëringseffecten grotendeels wegvallen, waardoor voor de kleinere bouwwerken meer moet worden betaald door met name de particulier. Incidenteel zullen meerkosten gemaakt moeten worden voor de personele en procedurele gevolgen. Deze zijn nog niet in beeld.

#### ***b. Gevolgen indeling in gevolgklassen***

Wij vragen ons af of de gevolgen voor de gevolgklassen 2 en 3 ook worden gedekt met dit conceptbesluit of dat dat betekent dat allerlei rollen dan anders worden. Het wetsvoorstel kent drie gevolgklassen, met een ingebouwd evaluatiemoment, maar de uitwerking in het conceptbesluit ziet vooral op klasse 1. Het evaluatiemoment is nodig om bij te sturen. Hoe wordt echter voorkomen dat het niet uiteindelijk bij klasse 1 blijft, de particulier vooral meer gaat betalen en er meerdere stelsels in de lucht gehouden moeten worden?

*c. Gevolgen borging brandveiligheid en monumenten*

Uit het wetsvoorstel en de onderliggende AMvB blijkt nog onvoldoende dat de kennis van brandveiligheid goed is geborgd en dat er een oplossing wordt geboden voor de bescherming van monumenten. De toezichthouder op het nieuwe stelsel dient voldoende toegerust te zijn met kennis en bevoegdheden, waaronder die van kennis van brandveiligheid. Het nieuwe stelsel valt of staat immers met eisen aan- en toezicht op de toepassing van instrumenten. Omdat gemeenten niet langer inhoudelijk toetsen, moeten zij kunnen vertrouwen op het private stelsel en de wijze waarop de Toelatingsorganisatie daarop toeziet. Kennis van brandveiligheid moet daarom goed worden ingebed bij het opstellen van criteria voor instrumenten en bij het toetsen van instrumenten. Ook moet de brandweer voor het repressieve optreden kunnen beschikken over actuele gegevens. Voor monumenten pleiten we ervoor de integrale toetsing tussen bouwtechnische en monumentenaspecten te handhaven, omdat deze onlosmakelijk zijn. We hebben vooral zorgen, dat de kosten voor monumenteneigenaren aanzienlijk toenemen, waardoor het clandestien uitvoeren van werkzaamheden en de daarbij behorende risico's toenemen. De risico's van het 'uitproberen' van de wet zijn bij monumenten te groot, omdat schade achteraf niet kan worden hersteld.

*d. Procedurele consequenties (ICT)*

Wij vragen ons af of de benodigde ICT tijdig gereed is. Het conceptbesluit noopt tot een wijziging van de procedures. In plaats van vergunningsplichtig en vergunningsvrij, komt daar een procedure vergunningsplichtig met kwaliteitsborging gevolgklasse 1(,2,3) bij. Dit zou moeten worden ondersteund door ICT (Omgevingsloket Online). De minister van IenM meldt op 25 mei 2016 in een brief aan de Tweede Kamer echter dat de doorontwikkeling van Olo3 is stopgezet. Naast de aanpassing van Olo, zouden ook gemeenten hun applicaties moeten aanpassen. Onduidelijk is nu of en hoe dit stelsel zonder deze aanpassing kan werken.

*e. Personele consequenties*

Het ontbreekt vooralsnog aan enig inzicht in gevolgen voor gemeentelijke medewerkers. Het stelsel leidt ertoe dat het bouwtoezicht bij gemeenten wordt uitgekleed. Gemeenten hebben zich hierop al voorbereid. Zolang er echter geen duidelijkheid is, blijft het bij tijdelijke oplossingen. Van gemeenten en specifiek de BWT-ers wordt echter wel verwacht dat zij het huidige stelsel nog in de lucht houden. Tegelijkertijd staan ze voor de keuze om aan de kwaliteitscriteria VTH te voldoen, wat consequenties heeft voor de organisatorische inrichting van gemeenten en mogelijk ook de omgevingsdiensten. Vanuit deze optiek zou het wenselijk zijn om ofwel snel een goed wetsvoorstel in te voeren, ofwel eerst de al in gang gezette wijzigingen te laten doorvoeren en pas na enige tijd te denken aan een privatisering van het bouwtoezicht.

**Conclusie**

De VNG is ervan overtuigd dat er een verbeterslag nodig is ten opzichte van het huidige stelsel en steunt de door u genoemde beleidsdoelen van de stelselherziening. We zien in dit voorstel echter (nog) onvoldoende basis om daadwerkelijk tot deze verbetering te komen. Tegelijkertijd moeten we het huidige stelsel ook in de lucht houden en is het de vraag of dit of een gewijzigd wetsvoorstel er komt, of dat gemeenten moeten investeren in onder meer de kwaliteitscriteria VTH en de Omgevingswet. Het één sluit het ander grotendeels uit, omdat de optelsom van alle wijzigingen dan onuitvoerbaar wordt en de kans groot is dat ook het huidige stelsel daaronder gaat lijden. We blijven over dit wetsvoorstel graag verder in gesprek.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad