
Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Financiële gevolgen gemeenten

Onderzoek in het kader van artikel 2 Financiële-verhoudingswet



21806
Rapport

Cebeon, 6 augustus 2021

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	3
S.1 Financiële gevolgen Wkb voor gemeenten (artikel 2 Fvw)	3
S.2 Onderzoeksdoel	3
S.3 Dataverzameling	4
S.4 Structurele financiële gevolgen Wkb	4
S.5 Eenmalige kosten Wkb	5
S.6 Financiële gevolgen regelgeving bestaande bouw	5
S.7 Aandachtspunten op basis van het onderzoek	6
1 Inleiding	7
2 Dataverzameling.....	8
3 Veranderingen door Wkb.....	10
3.1 Afbakening onderzoek	10
3.2 Veranderingen taken en activiteiten van gemeenten	11
4 Structurele financiële gevolgen Wkb	15
5 Eenmalige kosten Wkb	21
6 Gevolgen regelgeving bestaande bouw	23
7 Slotbeschouwing	26
7.1 Aandachtspunten op basis van het onderzoek	26
7.2 Wensen om nader inzicht te krijgen	27
Bijlagen	29
A Schema taakveranderingen vanwege Wkb	31
B Vragenlijst.....	35
C Onderzoeksverantwoording	37
C.1.1 Onderzoeksmethode.....	37
C.1.2 Steekproef en respons	38
C.1.3 Aantal waarnemingen per onderdeel.....	40
C.1.4 Ophoging vanuit steekproef naar heel Nederland	41
D Overheidstarieven 2018	43

S Samenvatting

S.1 Financiële gevolgen Wkb voor gemeenten (artikel 2 Fvw)

Het onderzoek heeft zich gericht op de financiële gevolgen van de Wet kwaliteitsborging bouwen (in zijn huidige vorm, in te voeren voor gevolgklasse 1). Het onderzoek richt zich op die gemeentelijke taken en activiteiten die zullen veranderen als gevolg van de Wkb. De Wkb betekent een verandering in het proces (de keten) en de rol van de gemeente. De bouwtechnische toetsing van het bouwplan en de bouwtechnisch controle gedurende de bouw zullen onder de Wkb worden uitgevoerd door een hiertoe gecertificeerde private kwaliteitsborger. Gemeenten zullen een bouwplan dan niet meer zelf toetsen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en hoeven tijdens de bouw geen toezicht te houden op bouwtechnische aspecten. In plaats daarvan moeten gemeenten registratie- en controletaken uitvoeren, die zich richten op de kwaliteitsborger, het in te zetten instrument en de door hem aan te leveren documenten.

Handhavingstaken blijven wel bij de gemeente; de kwaliteitsborger zal geen handhavingsbevoegdheid krijgen. Wel kan de kwaliteitsborger een signaal afgeven aan de gemeente als hij strijdigheid met het Bouwbesluit constateert, maar handhavend optreden blijft aan de gemeente.

Ook is besloten de Wkb eerst alleen voor gevolgklasse 1 in te voeren en op een later moment te besluiten of andere gevolgklassen – en zo ja, met welke aanpassingen – ook onder de Wkb worden gebracht. Het onderzoek richt zich dus uitsluitend op de overgang van gevolgklasse 1 naar de Wkb, dus niet op de gevolgklassen 2 en 3 en evenmin op de ‘gevolgklasse 0’, waarmee Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken worden bedoeld.

Op basis van intensief overleg met het ministerie van BZK, de VNG, gemeenten en een expertgroep is een ‘was-wordtlijst’ opgesteld. De was-wordtlijst beschrijft welke taken en activiteiten onder de Wkb zullen gaan vallen. Alleen op *die* taken en activiteiten heeft het onderzoek betrekking.

Bij de afbakening was specifieke aandacht voor het onderscheid tussen effecten van de Wkb en van de Omgevingswet, twee wetten binnen hetzelfde domein die gelijktijdig worden ingevoerd, en elk hun eigen financiële-effectenonderzoeken kennen. Tijdens het onderzoek is dit onderscheid bij onderzoeksgemeenten telkens scherp onder de aandacht gebracht.

S.2 Onderzoeksdoel

Het doel van het onderzoek was het verkrijgen van een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de bij gemeenten achterblijvende en veranderende taken voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit wijzigingen in regelgeving en de hieruit resulterende financiële gevolgen bij de inwerkingtreding van de Wkb. Dit onderzoek is uitgevoerd ingevolge artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Hierin staat de verplichting voor het Rijk, indien beleidsvoornemens leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies respectievelijk gemeenten in beeld dienen te worden gebracht.

S.3 Dataverzameling

In juni 2021 is informatie bij een representatieve groep gemeenten opgevraagd. Er zijn 35 gemeenten benaderd en uiteindelijk hebben 26 gemeenten daadwerkelijk informatie geleverd. Hiervoor is de steekproef van 40 gemeenten, die ook in de Nulmeting Omgevingswet zijn geanalyseerd, als uitgangspunt genomen. Van de steekproefgemeenten zijn gedetailleerde financiële administraties ('grootboeken' rekeningcijfers 2018) verkregen. Dit is hetzelfde peiljaar als dat waarop het integrale financiële beeld van de stelselherziening Omgevingswet alsmede de Nulmeting Omgevingswet van Cebeon zijn gebaseerd.¹

Met de 26 gemeenten die uiteindelijk hebben meegewerkt, zijn tevens verdiepende interviews gehouden aan de hand van een tevoren toegezonden vragenlijst, die vergezeld ging van een overzicht van de veranderingen van taken en activiteiten als gevolg van de Wkb (was-woordlijst).

S.4 Structurele financiële gevolgen Wkb

In tabel S.1 is een overzicht opgenomen van de structurele financiële effecten van de Wkb.

Tabel S.1: Financiële effecten Wkb, in context VTH-bouwen. Bedragen in miljoenen euro's (2018).

Onderdeel	Huidig	Waarvan gk 1	Waarvan <u>wegvallend</u> : gk 1 - bouwtechnisch	Extra vanwege veranderende en nieuwe taken	
Lasten Vergunningverlening	420 - 460	141 - 266	Volledigheidscheck + bouwtechnische toets	27 - 57	11 - 25
Lasten Toezicht	128 - 150	51 - 65	Eerste bouwtoezicht	51 - 58	
Lasten Handhaving	68 - 114	14 - 26	(Valt niet weg)	0	PM
Lasten totaal	625 - 724	206 - 357	Wegvallend totaal	78 - 116	11 - 25 + PM
Baten uit leges	526 - 594	156 - 291	Bij 85% dekking	66 - 98	0
			Bij 100% dekking	78 - 116	
Wegvallende lasten t.i.v. algemene middelen			Wegvallend totaal minus legesdekking	0 - 17	

De lasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen voor alle gemeenten samen (ongeacht gevolgklasse) in 2018 tussen 625 en 724 miljoen euro. Het grootste deel betreft vergunningverlening. Met alle VTH-taken voor gevolgklasse 1 zijn lasten van 206 à 357 miljoen euro gemoeid. Hiervan blijft bij de gemeente 128 (206 minus 78) à 241 (357 minus 116) miljoen euro achter na invoering van de Wkb. De achterblijvende lasten voor handhaving, 14 à 26 miljoen euro, konden en kunnen niet worden gedekt uit leges.

De omvang van de lasten die in de huidige situatie zijn gemoeid met wegvallende taken is geraamd op 78 à 116 miljoen euro. Deze lasten worden nu grotendeels (85% à 100%) bekostigd uit legesbaten. Met het wegvallen van de lasten, zullen ook de bijbehorende legesbaten wegvallen. Dat betekent dat er per saldo 0 à 17 miljoen euro aan netto-lasten wegvalt.

Voor de veranderende en nieuwe taken zijn extra of nieuwe lasten geraamd van 11 à 25 miljoen euro, met mogelijk een nog niet te ramen bedrag voor eventuele extra handavingsinspanningen van gemeenten.

¹ Cebeon, Nulmeting Omgevingswet. Nettolasten decentrale overheden vóór stelselherziening omgevingsrecht. 23 februari 2021.

Hiermee komt het *netto*-financieel effect op een structurele lastenverandering van -6 à +25 miljoen euro. De PM-post voor eventuele extra handavingsinspanningen is hierin niet meegenomen.

S.5 Eenmalige kosten Wkb

Onder de invoeringskosten zijn de kosten begrepen die een gemeente maakt om zich voor te bereiden op de nieuwe wet. De voorbereiding op de Wkb is al gaande in gemeenten. Een deel van de invoeringskosten is daarom al gemaakt, en een deel van de invoeringskosten zal nog worden gemaakt. Er is naar zowel tot nog toe gerealiseerde uitgaven als naar verwachte toekomstige uitgaven gevraagd.

Tabel S.2: Eenmalige kosten vanwege invoering Wkb. Bedragen in miljoenen euro's.

<i>Invoeringskosten</i>	<i>Bedrag</i>
Totale kosten	35 - 46
waarvan reeds gemaakt	14 - 18

Uit tabel S.2 valt af te lezen dat de eenmalige kosten voor de invoering van de Wkb worden geraamd op 35 à 46 miljoen euro, oftewel 2,0 à 2,7 euro per inwoner. Er is bij de responsgemeenten een spreiding van 0,5 tot 5,8 euro per inwoner. Gemiddeld genomen zijn de invoeringskosten (in euro's per inwoner) voor kleinere en dunner bevolkte gemeenten hoger dan voor de grootste en dichtstbevolkte gemeenten.

Van de invoeringskosten is globaal 40% al gemaakt door gemeenten en wordt 60% voorzien voor de komende tijd.

S.6 Financiële gevolgen regelgeving bestaande bouw

De steekproefgemeenten is gevraagd een totaalraming te maken van alle eenmalige inspanningen als gevolg van de volgende regelingen tezamen:

- A. Breedplaatvloeren;
- B. Brandbare gevelpanelen;
- C. Roestvaststaal in zwembaden,
- D. koolmonoxidestelsel;
- E. rookmelders

De helft van de responsgemeenten gaf aan geen substantiële extra kosten te hebben gemaakt. Bij de overige gemeenten was wel sprake van extra kosten. Een deel van deze gemeenten (16 responsgemeenten) kon de omvang hiervan ook ramen. De geraamde extra kosten lagen tussen 0 en 1,6 euro per inwoner. Doorgerekend naar heel Nederland zou het dan gaan om circa 6 miljoen euro, ook rekening houdend met gemeenten zonder extra kosten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de regelingen ten aanzien van het koolmonoxidestelsel en rookmelders veelal niet zijn meegenomen. Deze regelingen zijn namelijk kort en/of nog niet (pas in juli 2022) van kracht.

S.7 Aandachtspunten op basis van het onderzoek

Op grond van de bevindingen in het onderzoek zijn de enkele aandachtspunten benoemd. Het verdient aanbeveling hier bij de invoering of het vervolg nader onderzoek naar te doen:

- Eventuele verandering in handhavingskosten kon nu niet worden geraamd en is als PM-post opgenomen. Meting hiervan na invoering van de Wkb is daarom wenselijk.
- In de eenmalige kosten zijn de inspanningen voor invoering van de Wkb geraamd. Eventuele reorganisatiekosten (in geval van niet herplaatsbaar personeel) maakten geen onderdeel uit van dit onderzoek.
- De structurele effecten zijn geraamd voor de structurele situatie. Door gemeenten verwachte schommelingen in de overgangperiode (zoals een hausse aan vergunningaanvragen vóór invoering Wkb en een dal direct daarna) maken geen deel uit van dit onderzoek.

Uit het onderzoek zijn enkele wensen naar voren gekomen die in de toekomst kunnen worden opgepakt:

- Het geven van meer houvast voor individueel gemeentelijk beleid.
- Het flexibel inspelen op mogelijke wijzigingen met betrekking tot *omgevingsveiligheid* en *deeloplevingen*. In dit onderzoek is uitgegaan van de huidige stand. Mocht er een nieuw besluit worden genomen, dan kunnen de financiële gevolgen daarvan alsnog worden geraamd.
- De verwevenheid van kosteneffecten van Wkb en Omgevingswet (risico op dubbeltelling of omissies bij aparte ramingen). Daarom adviseren we integrale kostenmeting in het fysieke domein na invoering van beide wetten.
- Het ramen van effecten op de kosten en baten van andere gevolklassen als gevolg van de invoering van de Wkb (voor gevolgklasse 1).
- Het toetsen van de ex-anterramingen (en aannames) ter voorbereiding van de (beoogde) uitrol van de Wkb naar andere gevolklassen.

1 Inleiding

aanleiding en opdracht kortlopend onderzoek

Naar verwachting treedt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op 1 juli 2022 in werking. Het ministerie van BZK en de VNG hebben aanvullend onderzoek laten doen naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Het betreft daarbij het wetsvoorstel inclusief de wijzigingen die zijn opgetreden tijdens de parlementaire behandeling. Met name deze wijzigingen vormden de aanleiding om aanvullend onderzoek te laten doen. Daarnaast bestond behoefte aan inzicht in een mogelijk effect van de cumulatie van nieuwe regels ten aanzien van bestaande bouwwerken.

financiële effecten Wkb voor gemeenten

Ingevolge artikel 2 lid 1 van de Financiële-verhoudingswet geldt de verplichting voor het Rijk, indien beleidsvoornemens leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies respectievelijk gemeenten in beeld te brengen. In dat kader hebben het ministerie van BZK en de VNG, opdracht gegeven voor het onderzoeken van de financiële gevolgen van de Wkb voor gemeenten.

onderzoeksdoel

Het doel van het onderzoek was het verkrijgen van een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de bij gemeenten achterblijvende en veranderende taken voor zover rechtstreeks voortvloeiend uit wijzigingen in regelgeving en de hieruit resulterende financiële gevolgen bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De hoogte van de financiële effecten voortvloeiend uit de voorgenomen Wet kwaliteitsborging bouwen en uit de wijzigingen in regelgeving voor de bestaande bouw diende op herleidbare en navolgbare wijze te worden geraamd.

De resultaten van het onderzoek dienden rond 1 juli 2021 beschikbaar te zijn, opdat deze kunnen worden betrokken in het beleid voor 2022.

gevolgen cumulatie regelgeving bestaande bouwwerken

BZK en VNG hebben afgesproken om het artikel-2-onderzoek te verruimen naar recente wijzigingen in de regelgeving voor de bestaande bouwwerken waaraan geen verandering plaatsvindt. Er zijn wijzigingen dan wel verzoeken van rijkswege die tot een toename van de kosten voor toezicht en handhaving kunnen leiden. Bij deze wijzigingen is eerder per geval geoordeeld dat er geen sprake is van een directe toename van de kosten vanwege de wijzigingen in regelgeving. In het onderhavige onderzoek wordt bezien of wellicht de cumulatie van deze wijzigingen wel een kosteneffect heeft. Een vijftal van deze wijzigingen is meegenomen in het onderzoek.

leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de onderzoeksaanpak kort uiteen worden gezet. De toelichting op de veranderende taken als gevolg van de Wkb, vindt u in hoofdstuk 3. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de structurele respectievelijk eenmalige financiële gevolgen van de Wkb gepresenteerd.

Hoofdstuk 6 ten slotte, bevat de bevindingen van de verkenning van het cumulatief effect van verschillende regelingen voor bestaande bouwwerken.

2 Dataverzameling

steekproef 30 gemeenten

Er is een steekproef samengesteld van 30 gemeenten. Hiervoor is de steekproef van 40 gemeenten, die ook in de Nulmeting Omgevingswet zijn geanalyseerd, als uitgangspunt genomen. De steekproefgemeenten uit de Nulmeting Omgevingswet (n=40) zijn gespreid naar kenmerken die relevant zijn voor de kosten in het fysieke domein, namelijk: inwonertal, stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid), groei-/krimpgemeenten en ligging in Nederland. Door te spreiden naar deze kenmerken zijn de verschillende typen gemeenten in de steekproef vertegenwoordigd, waardoor er betrouwbare basis ontstaat voor ophoging van steekproefuitkomsten naar heel Nederland.

Voor de selectie van 30 onderzoeksgemeenten voor het onderhavige onderzoek binnen deze 40 gemeenten waren nadere criteria:

- geen gemeentelijke herindeling na 2018: financiële gegevens zijn niet te achterhalen.
- gemeenten met pilots Wkb erin laten: het betreft 7 van de 40 gemeenten.
- extra aandacht voor opname van grotere gemeenten, omdat – volgens informatie van de VNG – kon worden verwacht dat grotere gemeenten meer expertise in huis hebben waardoor kwalitatief betere antwoorden zouden kunnen worden gegeven;
- spreiding over Nederland en over structuurkenmerken in stand houden.

In een periode van 2 weken is informatie bij deze gemeenten opgevraagd, door middel van een interview en interne informatieverzameling binnen de gemeente. Dat bleek niet voor alle benaderde gemeenten haalbaar. Vanwege weigeringen van enkele gemeenten zijn er gemeenten in de steekproef vervangen door vergelijkbare gemeenten. Er zijn 35 gemeenten benaderd en uiteindelijk hebben 26 gemeenten daadwerkelijk informatie kunnen leveren. Deze 26 gemeenten blijken nog steeds gespreid over de selectiekenmerken, en er is dus een betrouwbare basis voor ophoging van de uitkomsten van responsgemeenten naar heel Nederland.

financiële gegevens gemeenten (grootboeken) over 2018

Van de steekproefgemeenten zijn gedetailleerde financiële administraties ('grootboeken') verkregen. Hiervoor zijn rekeningcijfers 2018 gebruikt. Dit is hetzelfde peiljaar als dat waarop de Nulmeting Omgevingswet is gebaseerd.²

Hiervoor is door Cebeon een uitgavenanalyse verricht, waarin de feitelijke kosten en baten van gemeenten uit de steekproef worden toegedeeld aan de voor de Wkb relevante taken. De totale lasten en baten van gemeenten, die zijn gemoed met VTH voor bouwen, zijn in beeld gebracht. Het betreft dus zowel uitvoering door een gemeente zelf, als uitbestede taken aan bijvoorbeeld een omgevingsdienst, ambtelijk samenwerkingsverband, andere gemeente of commercieel bureau. Een inventarisatie van de huidige lasten en baten (i.c. leges) biedt houvast bij een nadere duiding van de veranderingen en daarmee gepaard gaande kosten.

De uit de analyse voortgekomen cijfers zijn teruggelegd bij elke individuele steekproefgemeente, hetgeen nadere specificatie mogelijk maakte en – zo nodig – bijstelling.

verdiepende interviews met gemeenten

Met de 26 gemeenten die uiteindelijk tot medewerking bereid bleken, zijn verdiepende interviews gehouden aan de hand van een tevoren toegezonden vragenlijst, die vergezeld ging van een overzicht van de veranderingen van taken en activiteiten als gevolg van de Wkb. De stappen betroffen:

² Cebeon, Nulmeting Omgevingswet. Nettolasten decentrale overheden vóór stelselherziening omgevingsrecht. 23 februari 2021.

- opstellen overzicht taakverandering

Er is een overzicht opgesteld van de wijzigingen als gevolg van de Wkb ('was-wordt-schema'). De elementen van het overzicht zijn besproken met experts vanuit de VNG en het ministerie van BZK. Het gehele overzicht is daarna besproken met de begeleidingscommissie, en – na verschillende besprekkingsrondes – vastgesteld op basis van alle opmerkingen die door de begeleidingscommissie zijn ingebracht.

Het overzicht is vervolgens gebruikt als informatievoorziening aan steekproefgemeenten. In de vraagstelling aan gemeenten is rechtstreeks verwezen naar de onderdelen van het overzicht. Het overzicht is opgenomen als bijlage A bij deze rapportage

- voorbereide interviews via videoconferentie

Er is een conceptvragenlijst opgesteld, die na bespreking door de begeleidingscommissie is vastgesteld. In deze vragenlijst zijn ook eigen gegevens (rekeningcijfers 2018) voorgevuld per gemeente. Respondenten is gevraagd deze nader te duiden en te specificeren.

De vragenlijst is van tevoren toegestuurd, en zo mogelijk al voorgevuld geretourneerd, zodat deze (deels al ingevuld) als onderlegger kon dienen voor het interview. Tijdens het interview zijn mondeling zoveel mogelijk vragen beantwoord en is nadere uitleg gegeven bij de bedoeling van vragen die niet direct konden beantwoord.

- door respondenten nagestuurde gegevens

Er was gelegenheid voor het nasturen van concrete gegevens, na afloop van het interview. Voor deze rapportage zijn de nagestuurde gegevens verwerkt die tot 6 juli 2021 zijn ontvangen. De berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van 16 à 26 (verschillend per gegeven) van de responderende gemeenten. De verantwoording van de respons is opgenomen in bijlage C.

basis voor berekeningen

Er is nagegaan of de (partiële) respons voldoende basis biedt voor het opstellen van ramingen. Gezien de spreiding van de respons over structuurkenmerken, hebben we dit positief beoordeeld. De bandbreedtes in de ramingen zijn afgestemd op de omvang en spreiding in de respons. Bij de presentatie van de uitkomsten wordt de bandbreedte toegelicht.

In bijlage C is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

3 Veranderingen door Wkb

3.1 Afbakening onderzoek

artikel 2 Fvw

Het onderzoek richt zich op die gemeentelijke taken en activiteiten die zullen veranderen als gevolg van de Wkb. Het is daarom van belang om duidelijk af te bakenen welke taken en activiteiten onder de Wkb zullen gaan vallen. Alleen op die taken en activiteiten heeft het onderzoek betrekking.

Om tot een eenduidige afbakening te komen is mede gebruik gemaakt van raadpleging van experts binnen het onderzoeksteam³ en buiten het onderzoeksteam, te weten vanuit de kring van de VNG en het ministerie van BZK.⁴

uitgangspunt gelijkblijvend uitvoeringsniveau

Toename of afname van kwaliteitsniveau van de taakuitvoering (intensiteit) voor vergunningverlening, toezicht en handhaving dienden, in het kader van dit artikel-2-onderzoek, buiten beschouwing te worden gelaten. Uitgangspunt vormt gelijkblijvend uitvoeringsniveau. In het onderzoek gaat het uitsluitend om de gevolgen van veranderde rijksregels.

Wel kan het zo zijn dat gemeenten verwachten dat het kwaliteitsniveau zal veranderen na invoering van de Wkb, bijvoorbeeld intensiever of juist lossere controle of toezicht door een kwaliteitsborger dan wat de gemeente nu zelf doet. Hoewel in de kwantitatieve ramingen is uitgegaan van gelijkblijvend uitvoeringsniveau, is wel kwalitatief gepeild wat gemeenten verwachten met betrekking tot het kwaliteitsniveau na invoering van de Wkb.

relatie met eerder onderzoek

Eerder onderzoek van Cebeon (uit 2016) naar financiële effecten van de Wkb was gebaseerd op het oorspronkelijk wetsvoorstel. Inmiddels zijn er wijzigingen in de wet als gevolg van aangenomen moties in de Tweede Kamer. Deze wijzigingen zijn in het onderhavige onderzoek meegenomen. De uiteindelijk aangenomen wet kent aanpassingen ten opzichte van het oorspronkelijk wetsvoorstel. Het gaat met name om de volgende vier aanpassingen:

1. De vervanging van vergunningsplicht door meldplicht voor bouwactiviteiten in gevolgklasse 1;
2. De duidelijkere beschrijving van de taakverdeling tussen gemeenten en kwaliteitsborger;
3. De mogelijkheid voor gemeenten om in specifieke gevallen informatie over een project op te vragen;
4. Het maken van een duidelijk onderscheid tussen de risicobeoordeling en het borgingsplan

Bovendien zijn we nu verder in de tijd, waardoor gemeenten zich verdergaand hebben kunnen informeren en voorbereiden. Er is meer onderzoek gedaan, landelijk maar ook binnen gemeenten zelf (impactanalyses). Daardoor is het redelijk aan te nemen dat de informatie van gemeenten gedetailleerder en beter onderbouwd is dan 5 jaar geleden.

Tevens is gebruik gemaakt van bevindingen van recenter onderzoek dat is uitgevoerd door Bureau Berenschot⁵. Hierin is voor minder waarnemingen uitgezocht wat de gevolgen van de Wkb zijn.

³ J. Smittenberg van Reciproce, aangesloten bij Omgevingshuis Coöperatie U.A.

⁴ Eventueel lijst experts opnemen, indien AVG-proof

⁵ Berenschot & ANG, Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Analyse risico's voor gemeenten/omgevingsdiensten. Juni 2020.

3.2 Veranderingen taken en activiteiten van gemeenten

stelselveranderingen door Wkb

De Wkb betekent een verandering in het proces (de keten) en de rol van de gemeente. De bouwtechnische toetsing van het bouwplan en de bouwtechnische controle gedurende de bouw zullen onder de Wkb worden uitgevoerd door een hiertoe gecertificeerde private kwaliteitsborger. Gemeenten zullen een bouwplan dan niet meer zelf toetsen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en hoeven tijdens de bouw geen toezicht te houden op bouwtechnische aspecten. In plaats daarvan moeten gemeenten registratie- en controletaken uitvoeren, die zich richten op de kwaliteitsborger, het in te zetten instrument en de door hem aan te leveren documenten.

Handhavingstaken blijven wel bij de gemeente; de kwaliteitsborger zal geen handhavingsbevoegdheid krijgen. Wel kan de kwaliteitsborger een signaal afgeven aan de gemeente als hij strijdigheid met het Bouwbesluit constateert, maar handhavend optreden blijft aan de gemeente.

reikwijdte Wkb

Ook is besloten de Wkb eerst alleen voor gevolgklasse 1 in te voeren en op een later moment te besluiten of andere gevolgklassen – en zo ja, met welke aanpassingen – ook onder de Wkb worden gebracht. Het onderzoek richt zich dus uitsluitend op de overgang van gevolgklasse 1 naar de Wkb, dus niet op de gevolgklassen 2 en 3 en evenmin op de ‘gevolgklasse 0’, waarmee Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken worden bedoeld.

Welke bouwwerken hieronder vallen is vastgelegd in het (concept) Besluit kwaliteitsborging.⁶ Het gaat samengevat om de volgende bouwwerken:

- Grondgebonden eengezinswoningen, inclusief nevenfuncties (garage, kantoor aan huis);
- Woonboten;
- Vakantiewoningen;
- Bedrijfspanden van maximaal 2 bouwlagen, inclusief een klein kantoor / kantine;
- Aanbouwen aan overige gebruiksfuncties van maximaal 2 bouwlagen voor opslag en dergelijke;
- Kleine fiets- en voetgangersbruggen (niet over rijks- of provinciale wegen), maximaal 20 meter overspanning;
- Overige bouwwerken geen gebouw zijnde tot maximaal 20 meter hoog (masten, antennes, etc.);
- Verbouwingen van hiervoor genoemde bouwwerken vallen (voor zover niet vergunningvrij) ook onder gevolgklasse 1.

Uitgezonderd van gevolgklasse 1, ook als er beperkt risico is bij falen, zijn:

- Monumenten
- Bouwwerken waarbij voor het gebruik een milieuvergunning nodig is
- Bouwwerken waarbij voor het gebruik een vergunning of melding brandveilig gebruik nodig is
- Bouwwerken waarbij er sprake is van een gelijkwaardige oplossing voor brand- of constructieve veiligheid, inclusief de toepassing van NEN 6060 en 6079.

Bovenstaande vier typen bouwwerken vallen dus niet onder gevolgklasse 1 en daarmee ook niet onder de Wkb.

Berenschot, Hoofdlijnen impact 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' op gemeenten. Verkenning ondersteuningsbehoefte gemeenten. juni 2019.

⁶ www.stichtingibk.nl/veelgestelde-vragen/wat-is-de-definitie-van-gevolgklasse-1/

Het *aantal* jaarlijks te verwachte bouwmeldingen onder de Wkb kan worden afgeleid uit het huidige aantal bouwvergunningen voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Als zodanig is dat echter niet geregistreerd. Er zijn wel gemeenten die in het kader van een eigen impactanalyse, verleende vergunningen achteraf hebben toebedeeld aan gevolgklassen om een beeld te krijgen van de omvang van de Wkb-workload in de toekomst. In het onderzoek is steekproefgemeenten gevraagd naar eigen gegevens of schattingen met betrekking tot het aantal vergunningen voor gevolgklasse 1. De in het onderzoek verkregen informatie van gemeenten blijkt niet voldoende betrouwbaar om te kunnen ophogen naar cijfers voor heel Nederland. Uit andere bronnen zijn berekende schattingen beschikbaar die uiteenlopen van circa 16.500 verleende vergunningen⁷ tot 43.900⁸ aanvragen voor bouwinitiatieven in gevolgklasse 1 per jaar. Tussen beide getallen lijkt in elk geval sprake van een definitieverschil, namelijk verleende vergunningen versus aanvragen (die al dan niet tot een vergunning leiden).⁹ Op basis van de bevindingen van het onderhavige onderzoek kan geen indicatie worden gegeven of de verwachte jaarlijkse caseload voor de Wkb dichterbij 16.500 of bij 43.900 ligt. Voor het macrobeeld is dit niet relevant. Vandaar dat dit buiten de opzet van het onderzoek is gevallen (zie hoofdstuk 2 en bijlage C).¹⁰

bouwactiviteit versus omgevingsplanactiviteit ('knip')

Voor een bouwplan zal onder de Wkb een melding van de bouwactiviteit moeten worden gedaan en een vergunningaanvraag voor de ruimtelijke en welstands-aspecten. Dit wordt 'omgevingsplanactiviteit' (afgekort 'OPA') genoemd. Dit deel van de huidige omgevingsvergunning voor bouwplannen blijft dus bestaan na invoering van de Wkb. De omgevingsvergunning voor OPA dient te worden aangevraagd indien er sprake is van een vergunningsplichtige omgevingsplanactiviteit. Bij beperkte bouwplannen zal dat wellicht niet altijd nodig zijn.¹¹

Het onderscheid binnen een bouwplan tussen de technische bouwactiviteit (meldingsplichtig) enerzijds en de omgevingsplanactiviteit (vergunningsplichtig) anderzijds wordt ook wel aangeduid als de 'knip'.

In het onderzoek is expliciet rekening gehouden met de knip: de gemeentelijke inspanningen met betrekking tot de bouwactiviteit zijn uit het geheel van de taken en activiteiten voor bouwvergunningverlening, -toezicht en -handhaving gedestilleerd.

Wkb versus Omgevingswet

De Wkb heeft veranderingen in de keten van de gemeentelijke taken en activiteiten met betrekking tot bouwplannen tot gevolg. Tegelijkertijd vinden er meer ingrijpende wijzigingen in het Omgevingsrecht plaats, omdat ook de Omgevingswet wordt ingevoerd. Ook de Omgevingswet heeft gevolgen voor de gemeentelijke taken en activiteiten met betrekking tot bouwplannen. De financiële effecten daarvan zijn geraamd in andere onderzoeken, zodat deze – conform artikel 2 Fvw – konden worden meegenomen bij de behandeling van de Omgevingswet, en de Algemene Maatregelen van Bestuur en Regelingen die hiervan zijn afgeleid. In het onderhavige onderzoek naar de Wkb blijven de effecten van de Omgevingswet dus buiten beschouwing.

Hieronder is in dit verband aangegeven welke veranderingen in het proces rondom bouwplannen om die reden wél zijn meegenomen en welke veranderingen niet zijn meegenomen.

⁷ Memorandum van Begeleidingsgroep proefprojecten / Hajé van Egmond, aan Regiegroep Wkb, 21 januari 2021. Raming mede op basis van CBS-cijfers vergunningen voor nieuwbouw en verbouw en van cijfers van het Omgevingsloket Online.

⁸ Ecorys en Senze, Financiële effecten 'de Knip'. Inzicht in de kosten en baten, 11 januari 2021. Raming mede op basis van geregistreerde aanvragen voor de werkzaamheid 'bouwen' en eigen onderzoek (35% bouwactiviteiten betreft gevolgklasse 1).

⁹ Van de omgevingsvergunningaanvragen bij gemeenten blijkt circa 10% niet tot vergunningverlening te leiden. Bron: Programma Aan de slag met de Omgevingswet, Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningen en meldingen 2016-2019, 12 maart 2020.

¹⁰ Voor individuele gemeenten die de effecten (p x q) zouden willen onderzoeken ligt dit anders. Zij zouden dan aanvullend onderzoek moeten doen.

¹¹ Daarnaast zal het onder de Omgevingswet ook mogelijk worden bepaalde gebieden als 'vergunningvrij' aan te merken, waardoor ook geen OPA-vergunning nodig zal zijn. Dit valt buiten de scope van het onderhavige onderzoek naar de Wkb. Het is een gevolg van de Omgevingswet.

Hieronder staan de onderwerpen die zijn meegenomen, aangezien ze onder de Wkb vallen. De nummers verwijzen naar het schema met taakveranderingen in bijlage A:

- Vooroverleg m.b.t. voorgenomen bouwproject: dit blijft bestaan en kan in principe ook betrekking hebben op bouwtechnische aspecten van bouwwerken in gevolgklasse 1 (*0b*);
- Verwerking en controle ‘melding bouwactiviteit’: kwaliteitsborger, instrument, gevolgklasse 1, OPA-vergunning nodig/aangevraagd? (*1b*: 1,2);
- Beoordeling door kwaliteitsborger aangeleverde documenten (vooraf en achteraf) (*1b*: 3,4; 4: 8);
- De mogelijkheid voor de gemeente van tevoren specifieke informatie op te vragen en bijwoningmomenten te hebben (*1b*: 3; 3: 6);
- Melding ‘strijdigheid bouwbesluit’ door kwaliteitsborger tijdens het bouwproces, waarna gemeente moet acteren (gedogen, handhaven) (3: 7);
- Handhaving bij start bouw of na afloop van het bouwproces, indien geen goedkeurende verklaring of een onvolledig dossier wordt opgeleverd door de kwaliteitsborger (2: 5; 4: 9).
- Algemene informatievoorziening door gemeente: aanpassing van gemeentelijke informatie is onderdeel van de invoeringskosten en is daarom meegenomen in het onderzoek als onderdeel van de eenmalige kosten;

De volgende onderwerpen zijn niet meegenomen, omdat deze strikt genomen niet onder de Wkb zullen vallen:

- Bouw- en sloopveiligheid: dit is niet geregeld in de Wkb. Op grond van inbreng van experts en van de opdrachtgevers van het onderzoek is ervan uitgegaan dat dit onder de Omgevingswet een aparte melding wordt (los van melding bouwactiviteit).
- Mogelijke deelopleveringen en gereedmeldingen per deeloplevering: dit is geen mogelijkheid die de voorliggende Wkb biedt, dus is daarom niet meegenomen in het onderzoek.
- Bouwbesluittoetsvrije bouwplannen (ook wel aangeduid als ‘gevolgklasse 0’): dit is niet in de Wkb geregeld, maar in de Omgevingswet.¹²
- Ruimtelijk vergunningvrij maken: gemeenten zullen onder de Omgevingswet de mogelijkheid krijgen om bouwactiviteiten (op bepaalde locaties) ruimtelijk vergunningvrij te maken. Er ontstaat dan de bijzondere situatie dat in het geheel geen vergunning meer nodig is, ook geen vergunning voor omgevingsplanactiviteit. Dit is echter geregeld in de Omgevingswet, niet in de Wkb, en is daarom in het onderhavige onderzoek niet meegenomen.

Opgemerkt wordt dat deze onderwerpen mogelijk wel financiële gevolgen voor gemeenten kunnen hebben. Deze worden niet aan de Wkb toegerekend, maar aan de regelgeving waarvan zij het gevolg zijn, en maken deel uit van de financiële-effectenonderzoeken in dat kader.

achterblijvende, wegvallende, veranderende en nieuwe taken

Voor de raming van structurele financiële effecten is onderscheid gemaakt in achterblijvende, wegvallende, veranderende en nieuwe taken. In bijlage A vindt u het uitgebreide schema waarin deze taken per processtap zijn opgenomen.

wijziging bekostiging

De werkzaamheden van gemeenten voor vergunningstaken worden (geheel of gedeeltelijk) gedekt uit leges. Leges mogen maximaal 100% kostendekkend zijn op begrotingsbasis. De legestarieven zijn veelal vastgesteld als (vast of gestaffeld) percentage van de bouwsom. Hierbij vindt kruissubsidiëring tussen verschillende categorieën bouwwerken en/of tussen verschillende activiteiten binnen de Wabo plaats. Dit is mogelijk zolang een gemeente binnen de grenzen van de legesverordening blijft. In ons onderzoek is bevestigd wat ook uit andere onderzoeken bleek. Alle responsgemeenten passen kruissubsidiëring toe, dat wil zeggen

¹² Zie ook paragraaf 7.2, onderzoeken effecten Wkb voor kosten en baten in andere gevolgklassen.

dat bouwvergunningen voor bouwwerken met een lage bouwsom worden gesubsidieerd door leges voor duurdere bouwwerken.

Het wegvallen van de gemeentelijke taken en activiteiten voor bouwtechnische aspecten van de vergunning (toetsing en toezicht) zullen ook de bijbehorende legesinkomsten wegvallen. Voor de omgevingsplanactiviteiten bij een voorgenomen bouwplan blijft de vergunning wel in stand, en daarmee ook de mogelijkheid om hiervoor leges te heffen. Deze achterblijvende taken worden niet geraakt door de Wkb.

De verminderde legesopbrengsten die samenhangen met bouwtechnische aspecten konden indicatief in beeld worden gebracht met behulp van schattingen van steekproefgemeenten, uitgaand van de situatie in 2018.

Er kan echter geen rechtstreekse conclusie aan worden verbonden over de omvang van wegvallende leges als gevolg van door de Wkb wegvallende gemeentelijke taken, vanwege de genoemde kruissubsidiëring. Voor zover vergunningen in gevolgklasse 1 mede zijn bekostigd uit voor gevolgklassen 2 en 3 geheven leges én er een hoge mate van kostendekking was, zullen er ook legesbaten in gevolgklassen 2 en 3 wegvallen. Het te innen bedrag aan leges voor overblijvende taken en gevolgklassen mag immers maximaal 100% kostendekkend zijn. Door het wegvallen van kosten voor gevolgklasse 1 die mede uit legesopbrengsten van gevolgklassen 2 en 3 werden bekostigd, valt dus een deel van de basis onder de legesbedragen voor gevolgklassen 2 en 3 weg. Dit vergt verlaging van de legestarieven voor de overblijvende vergunningsplichtige bouwwerken, teneinde de maximale kostendekking van 100% niet te overschrijden. De uiteindelijk wegvallende legesbaten hoeven daarom niet per definitie gelijk te zijn aan de aftreksom oude leges minus leges voor wegvallende taken in gevolgklasse 1.

Voor de bouwtechnische aspecten van een bouwplan blijft de gemeente wel taken uitvoeren, maar vervalt de vergunning. Er komt een meldingsplicht voor in de plaats, op basis waarvan geen leges kunnen worden geheven. Voor de taken en activiteiten die de gemeente toch nog zal uitvoeren voor bouwtechnische aspecten zullen dus geen specifieke inkomsten zijn. Deze komen dan ten laste van de algemene middelen van de gemeente.

4 Structurele financiële gevolgen Wkb

kosten die wegvallen ten opzichte van het huidig kostenniveau

In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van de structurele financiële effecten van de Wkb. In de eerste kolom staan de huidige lasten en baten van gemeenten met betrekking tot Wkb gerelateerde taken: vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het bouwen. Daarbij is aangegeven welk deel betrekking heeft op gevolgklasse 1, en welk deel wegvalt als gevolg van voor gemeenten wegvallende taken (die overgaan naar de private kwaliteitsborger). De cijfers in de kolom ‘waarvan wegvallend’ geven dus de *kostenbesparing* voor de gemeente aan.

In de laatste kolom is aangegeven welke kosten erbij komen voor veranderende en nieuwe taken als gevolg van de Wkb. Deze cijfers geven dus de *extra kosten* van gemeenten aan.

De bedragen zijn berekend op basis van (door gemeenten nader gespecificeerde) jaarrekeningcijfers 2018 en aanvullende informatie van gemeenten over voor de Wkb relevante aandelen binnen het totaal aan uitgaven voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De cijfers worden gepresenteerd met een bandbreedte, omdat vanuit steekproefcijfers is opgehoogd naar landelijk totalen, waarbij bovendien de nadere afbakening van Wkb-relevante aandelen is gebaseerd op (meer of minder onderbouwde) schattingen van gemeenten. Er is een gevoeligheidstoets (invloed van hoge en lage waarnemingen) gedaan om de grootte van de bandbreedte te bepalen. In deze gevoeligheidstoets is nagegaan wat de invloed van de hoogste en laagste waarnemingen is op de berekende gemiddelden. In bijlage C wordt dit uitgebreider toegelicht.

Tabel 4.1: Financiële effecten Wkb, in context VTH-bouwen. Bedragen in miljoenen euro's (2018).

Onderdeel	Huidig	Waarvan gk 1	Waarvan <u>wegvallend</u> : gk 1 - bouwtechnisch	Extra vanwege veranderende en nieuwe taken
Lasten Vergunningverlening	420 - 460	141 - 266	Volledigheidscheck + bouwtechnische toets	27 - 57 11 - 25
Lasten Toezicht	128 - 150	51 - 65	Eerste bouwtoezicht	51 - 58
Lasten Handhaving	68 - 114	14 - 26	(Valt niet weg)	0 PM
Lasten totaal	625 - 724	206 - 357	Wegvallend totaal	78 - 116 11 - 25 + PM
Baten uit leges	526 - 594	156 - 291	Bij 85% dekking Bij 100% dekking	66 - 98 78 - 116 0
Vervallende lasten t.l.v. algemene middelen			Wegvallend totaal minus legesdekking	0 - 17

Achter de totale bedragen in miljoenen euro's, met de aangegeven bandbreedtes, in tabel 4.1 gaat een variatie in scores van responsgemeenten schuil. Voor alle gemeenten zijn de (veranderende) lasten en baten in relatie gebracht met het aantal inwoners, dus uitgedrukt in de relatieve maat ‘euro per inwoner.’ Op basis van deze relatieve scores zijn de berekeningen uitgevoerd om te komen tot landelijke totaalbedragen. Hierbij is gewogen voor verschillen in stedelijkheid (namelijk het structuurkenmerk ‘omgevingsadressendichtheid’). Deze systematiek is toegelicht in bijlage C.

De bandbreedtes in de cijfers van tabel 4.1 zijn berekend op basis van de breedte van de variatie in de scores van responsgemeenten, uitgedrukt in euro's per inwoner. Waar de verschillen tussen hoge en lage scores

groot zijn, de hoogste en laagste scores veel invloed op de uitkomsten hebben, zijn de bandbreedtes groot. Waar de scores (in euro's per inwoner) dichter bij elkaar liggen, zijn de bandbreedtes kleiner.

De bandbreedte bij de legesbaten blijkt groter dan bij de andere cijfers. Deze grote bandbreedte reflecteert dus grote verschillen tussen gemeenten, in euro's per inwoner. Bedacht moet worden dat leges grote schommelingen kunnen hebben, met name als het om vergunningen voor grote projecten gaat: de leges worden geïnd bij de vergunningaanvraag, en de kosten van de gemeente worden gespreid in de daaropvolgende periode gemaakt. De feitelijke legesbaten staan daardoor niet altijd tegenover de feitelijke lasten in datzelfde jaar.

huidige en wegvallende kosten

Uit tabel 4.1 valt af te lezen dat de lasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor alle gemeenten in totaal tussen 625 en 724 miljoen euro liggen. Het grootste deel betreft vergunningverlening (420-460 miljoen euro). Vanwege de Wkb vervallen er gemeentelijke taken binnen vergunningverlening en binnen toezicht, in totaal geraamd op 78 à 116 miljoen euro. De lasten van de achterblijvende taken zijn het verschil, dus 547 à 608 miljoen euro.

De handhavingstaken zullen na invoering van de Wkb bij de gemeente blijven. Private kwaliteitsborgers hebben geen bevoegdheid tot handhaven.

Met alle VTH-taken voor gevolgklasse 1 zijn lasten van 206 à 357 miljoen euro gemoed. Hiervan blijft bij de gemeente *128 à 241 miljoen euro achter* bij de gemeente na invoering van de Wkb. De achterblijvende lasten voor *handhaving, 14 à 26 miljoen euro*, konden en kunnen niet worden gedekt uit leges.

niet expliciet benoemde 'achterblijvende taken'

In tabel 4.1 is een aantal van tevoren benoemde achterblijvende taken niet expliciet opgenomen. Het betreft vooroverleg (vóór de formele vergunningaanvraag dan wel melding) en bezwaar en beroep. Deze activiteiten hebben - zo is uit de interviews gebleken - praktisch nooit betrekking op bouwtechnische aspecten, maar op omgevingsaspecten. Dat betekent dat er voor deze activiteiten geen werkzaamheden wegvallen door de Wkb; ze hebben betrekking op de omgevingsplanactiviteiten waarvoor leges kan worden gegeven.

handhaving PM

40% van de responsgemeenten verwacht geen verandering van de handhavingsinspanningen als gevolg van de Wkb. Als redenen hiervoor zijn naar voren gebracht, dat aan de voorkant afspraken worden gemaakt en er zal worden gehandeld volgens een VTH-beleidsplan (zoals ook nu gebeurt), en dat burger in gesprek met uitvoerder net zo zal opereren als de gemeente nu doet.

Enkele gemeenten (twee gemeenten in de respons) verwachten een afname van handhavingsinspanningen als gevolg van verwacht beter toezicht.

De helft van de responsgemeenten verwacht een toename van handhavingsinspanningen. Dat is ingegeven door de verwachting dat de kwaliteitsborger intensiever toezicht houdt en daardoor meer afwijkingen ziet dan de gemeente op dit moment. Aangegeven is dat de huidige handhavingsinspanningen op bouwtechnische aspecten voor dit type bouwwerken zeer beperkt zijn. Een concrete raming vindt men moeilijk te maken, waarvoor de onzekerheid over hoe het proces met de kwaliteitsborging in de praktijk zal verlopen de voornaamste reden is. Er is vooral onzekerheid over de mate waarin de kwaliteitsborger een melding van strijdigheid zal doen, en welke inspanningen (waaronder informatieverzameling) de gegevens in dat geval zal moeten doen.

Extra handhavingsinspanningen op het moment van oplevering worden door 20% van de responsgemeenten verwacht; in het algemeen verwacht men dat de kwaliteitsborger tijdens het bouwproces een signaal afgeeft en niet pas bij gereedmelding. Maar ook ten aanzien van dit handhavingsmoment hebben gemeenten geen basis op grond waarvan men kan inschatten hoe vaak het zich zal voordoen.

legesbaten

De baten uit leges mogen maximaal de kosten dekken voor vergunningverlening en voor het eerste bouwtoezicht. Kosten voor handhaving mogen niet uit legesbaten worden gedekt.

De wegvallende taken betreffen taken die onder de huidige wetgeving geheel uit leges mogen worden gedekt. Dat betekent dat tegenover deze wegvallende lasten ook wegvallende legesbaten staan.

De totale leges die voor bouwwerken in gevolgklasse 1 zijn ontvangen, worden geraamd op 156 à 291 miljoen euro. De spreiding is groot, omdat de gemeenten zeer uiteenlopende percentages hebben aangegeven van het deel van de leges dat voor gevolgklasse 1 is ontvangen. Gemeenten hebben altijd schattingen moeten doen, omdat administraties niet zijn ingericht op het onderscheid in gevolgklassen. Ook moet worden opgemerkt dat kosten en leges op jaarbasis moeilijk naast elkaar te leggen zijn, omdat de legesinkomsten niet altijd in hetzelfde boekjaar plaatsvinden als waarin de kosten worden gemaakt (de baat gaat voor de kosten uit).

Er is nagegaan wat de (zelf aangegeven) legesdekking is bij de onderzochte gemeenten. Van de 26 gemeenten hebben er 22 het dekkingspercentage opgegeven. De legesdekking blijkt te variëren van 70% tot 100%, op enkele uitzonderingen na. Ruim de helft van de responsgemeenten heeft een dekkingspercentage van 100%. Voor de dekkingspercentages is via dezelfde methode als voor lasten en baten een gewogen gemiddelde voor heel Nederland berekend, dus rekening houdend met verschillen tussen typen gemeenten. Het berekende gewogen gemiddelde is 85%. Indien op basis van deze bevinding wordt uitgegaan van circa 85% kostendekking van leges, zou dat betekenen dat de per saldo wegvallende kosten 12 à 17 miljoen euro bedragen.

Indien als aanname wordt gehanteerd dat leges 100% van de kosten dekken, dan betekent dat, dat er evenveel lasten als baten zouden wegvallen, en er per saldo geen financieel effect is van de wegvallende taken. Beide dekkingspercentages zijn gehanteerd om de raming van minimum- en maximumvarianten in tabel 4.1 op te nemen. De wegvallende kosten ten laste van de algemene middelen zijn 0 indien 100% kostendekking van leges wordt aangenomen; de wegvallende kosten ten laste van de algemene middelen zijn geraamd op maximaal 17 miljoen, indien wordt uitgegaan van 85% kostendekking door leges.

Door gemeenten is opgemerkt dat de verhouding tussen kosten en leges en de achtergrond van gerapporteerde dekkingspercentages complex ligt. Aan de kostenkant vallen (primair) de directe kosten weg. Indirecte kosten (de overhead) hoeven echter niet automatisch in gelijke mate mee te bewegen bij afname of toename van directe kosten. Dit kan betekenen dat er verschil kan ontstaan tussen wegvallende leges en wegvallende (uit leges te dekken) kosten. De mogelijke invloed van wegvallende taken op de overhead is niet als zodanig onderzocht in het onderhavige onderzoek.

veranderende en nieuwe taken en activiteiten als gevolg van de Wkb

Een kwantitatieve raming kon alleen voor alle veranderende en nieuwe taken tezamen worden gemaakt, aansluitend bij de wijze waarop gemeenten zich voorbereiden op de Wkb. Dat heeft te maken met de doorwerking van de Wkb in veranderingen binnen de organisatie, de integrale benadering en de uitlijning van processen. Gemeenten hebben ook aangegeven dat deze veranderingen parallel lopen met of verweven zijn met veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. In het onderzoek is er op aangestuurd zo goed mogelijk alleen veranderingen door de Wkb mee te nemen. De cijfers met betrekking tot nieuwe en veranderende taken zijn gebaseerd op (meer of minder onderbouwde) schattingen van gemeenten. Er is een gevoeligheidstoets (invloed van hoge en lage waarnemingen) gedaan om de grootte van de bandbreedte te bepalen.

De extra kosten vanwege de Wkb worden geraamd op 11 à 25 miljoen euro, oftewel 0,7 à 1,5 euro per inwoner. De feitelijke ramingen van individuele gemeenten lopen uiteen van -0,6 tot 5,3 euro per inwoner. De achtergrond van de verschillen is in het kader van dit artikel-2-onderzoek niet uitgezocht. Er is wel door respondenten naar voren gebracht dat de verschillen in kenmerken tussen gemeenten ertoe doen (aantal en

aandeel gevolgklasse 1-initiatieven) en dat inschattingen bij sommige gemeenten preciezer zijn (bijvoorbeeld op basis van een eigen impactanalyse) dan bij andere.

Daarbij moet worden opgemerkt dat respondenten met name de effecten voor de handhavingsinspanningen moeilijk te ramen vonden. Men kan nu nog niet voorzien hoe vaak kwaliteitsborgers signalen afgeven, of hoe vaak goedkeurende verklaringen zullen ontbreken dan wel dossiers incompleet zijn. Ervaringen vanuit pilots bieden geen houvast voor voorspellingen voor de toekomstige structurele situatie, omdat het gaat om een probeerfase in een context van de huidige wetgeving.

financieel effect Wkb per saldo

Voor het financieel effect dat per saldo voor gemeenten overblijft, zijn wegvallende (een min) en veranderende en nieuwe taken (een plus) relevant. Echter, de wegvallende taken zijn taken waarvoor gemeenten volledig leges mogen heffen onder de huidige wetgeving. Dus tegelijk met de kosten vallen ook baten weg. Er is een fractie van de kosten dat onder het huidige regime ten laste van de algemene middelen van de gemeente kwam, namelijk het deel dat niet uit leges wordt bekostigd. Als deze kosten wegvallen, dan is dat daadwerkelijk een lastenvermindering voor de gemeente.

De omvang van de lasten die in de huidige situatie zijn gemoeid met wegvallende taken is geraamd op 78 à 116 miljoen euro. Deze lasten worden nu grotendeels (85% à 100%) bekostigd uit legesbaten. Met het wegvallen van de lasten, zullen ook de bijbehorende legesbaten wegvallen. Dat betekent dat er per saldo 0 à 17 miljoen euro aan netto-lasten wegvalt.

Voor de veranderende en nieuwe taken zijn *extra of nieuwe lasten geraamd van 11 à 25 miljoen euro*, met mogelijk een nog niet te ramen extra bedrag voor mogelijke extra handhavingsinspanningen van gemeenten.

Hiermee komt het *netto-financieel effect op een structurele lastenverandering van -6 à +25 miljoen euro*. De PM-post voor eventuele extra handhavingsinspanningen is hierin niet meegenomen.

kwalitatieve duiding financieel effect veranderende en nieuwe taken

In tabel 4.2 is een overzicht opgenomen van de veranderende en nieuwe taken als gevolg van de Wkb. Wellicht ten overvloede merken we op, dat hiervoor is gevraagd uit te gaan van een gelijkblijvend uitvoeringsniveau, conform het uitgangspunt voor dit artikel-2-onderzoek. Per taak is in tabel 4.2 *kwalitatief* aangegeven hoe de inschattingen van responsgemeenten zijn ten aanzien van een te verwachten *substantieel financieel effect*. De responsgemeenten konden niet voor elk aspect afzonderlijk een kwantitatieve inschatting maken. Sommige gemeenten konden dat wel voor één of enkele aspecten. Wel kon men in algemene zin aangeven óf men een substantieel effect verwacht en zo ja, in welke richting dat wijst. Gemeenten hebben verschillende verwachtingen; waar de één geen effect verwacht, doet de ander dat wel. Bij sommige taken wijzen de verwachtingen dezelfde kant op, bij andere taken blijkt dat wisselender te zijn.

Van de 26 steekproefgemeenten hebben er 17 (gespreid over gemeentetypen) een kwantitatieve raming gemaakt van het financiële effect van alle veranderingen en nieuwe taken bij elkaar. De kwantitatieve uitkomst van de verschillende plussen en minnen is reeds in tabel 4.1 opgenomen.

Bijna alle responsgemeenten (24 van de 26) hebben wel richtinggevende inschattingen gegeven per veranderende respectievelijk nieuwe taak: verwacht men geen financieel effect (=), of lagere (-) dan wel hogere (+) lasten? Tabel 4.2 geeft een inzicht in de – variërende – verwachtingen die achter de totaalraming schuil gaan.

Tabel 4.2: Veranderende en nieuwe taken en activiteiten als gevolg van de Wkb. Kwalitatieve duiding verwachting m.b.t. substantieel effect* (% van responsgemeenten)

Proces	Veranderende taken	Substantieel effect?	Nieuwe taken	Substantieel effect?
Melding bouwactiviteit	1. Registratie van melding bouwactiviteit Check op volledigheid melding (i.p.v. op volledigheid indieningsvereisten).	= (29%) - (25%) + (46%)	2. Check: gevolgklasse 1; toelating gekozen instrument; erkenning kwaliteitsborger; OPA-vergunning nodig/aangevraagd?.	= (21%) - (4%) + (75%)
	3. Benoemen specifieke lokale omstandigheden i.v.m. toetsing risicobeoordeling van kwaliteitsborger. Bepalen van informatie- en bijwonenmomenten in het gemeentelijke bouwtoezicht op basis van het borgingsplan en risicobeoordeling.	= (48%) - (4%) + (52%)	4. Check: risicobeoordeling; borgingsplan.	= (21%) - (13%) + (66%)
Melding start bouw	5. Registratie en controle: overwegen handhaving bij geen melding of een onjuiste melding.	= (67%) - (4%) + (29%)		
	6. Eventueel toezicht op bouwtechnische voorschriften o.b.v. risicobeoordeling; evt. bijwonenmomenten bepalen; info opvragen. Bij non-compliance overleg met kwaliteitsborger.	= (78%) - (11%) + (11%)		
	7. Handhaving of gedogen o.b.v. signaal van kwaliteitsborger "strijdigheid staat aan de goedkeurende verklaring in de weg"	= (40%) - (9%) + (51%)		
Gereedmelding			8. Beoordeling ontvangen goedkeurende verklaring kwaliteitsborger en volledigheid dossier bevoegd gezag.	= (32%) - (5%) + (63%)
			9. Zo nodig handhaven.	= (28%) + (72%)
Buiten VTH: Registraties BAG, WOZ, CBS	10. Bron wijzigt: gereedmelding bouw (i.p.v. aanvraag omgevingsvergunning)	= (80%) + (20%)		

*) + extra kosten verwacht; - minder kosten verwacht; = geen substantieel financieel effect verwacht.

De in tabel 4.2 opgenomen percentages hebben – in afwijking van de overige cijfers in dit rapport – uitsluitend betrekking op de responsgemeenten. Deze geven een indicatief beeld.

Uit tabel 4.2 is af te lezen dat bij veranderende taken er door een minderheid van de *respons*gemeenten een financieel effect wordt verwacht.

Voor nieuwe taken verwachten de meeste *respons*gemeenten wel een substantieel financieel effect.

Bij geen enkel van de in tabel 4.2 opgenomen veranderingen is men hier echter eenduidig over; er zijn per aspect zowel gemeenten die geen substantieel effect verwachten als gemeenten die dat wel verwachten.

kwantitatieve duiding verwachte veranderingen

Effect op voldoen aan kwaliteitscriteria 2.2

De vermindering van workload voor specialisten bij gemeenten als gevolg van de overheveling van bouwtechnische taken naar de markt kan ertoe leiden dat niet meer wordt voldaan aan de VTH-kwaliteitscriteria 2.2., waarin een minimale werkinspanning per jaar wordt vereist.

Er is nagegaan in hoeverre gemeenten daar nu al mee te maken hebben, en vooral, in hoeverre de Wkb hierop effect zal hebben. Een gevolg zou immers kunnen zijn, dat gemeenten om deze reden moeten besluiten tot uitbesteding in plaats van zelf taken uit te voeren.

Van de responsgemeenten voldoet driekwart nu zelf aan de kwaliteitscriteria. De gemeenten die er niet aan voldoen, hebben dat opgelost door de taken te beleggen bij een ambtelijk samenwerkingsverband, onderbrenging bij een grotere gemeente, uitbesteding aan een commercieel bureau, inhuur of uitbesteding aan een omgevingsdienst en veiligheidsregio. Na invoering van de Wkb zal dat voor deze gemeenten niet veranderen.

Van de overige driekwart van de responsgemeenten verwachten alle grote gemeenten (100.000+) ook na invoering van de Wkb voldoende workload te hebben om te kunnen blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria. Voor kleinere gemeenten ligt dit wisselend. Voor zover ze na invoering van de Wkb onvoldoende kritische massa overhouden, zoeken ze naar oplossing via een samenwerkingsverband of onderbrenging bij een omgevingsdienst. Opgemerkt is dat men verwacht dat de kosten bij ambtelijke samenwerking lager zullen liggen dan bij een Omgevingsdienst. Uitbesteding aan bureaus of diensten die hogere tarieven hanteren dan de huidige kosten kan om die reden tot kostenverhoging leiden.

Verandering kwaliteitsniveau

Uitgangspunt voor de ramingen in dit onderzoek is 'gelijkblijvend uitvoeringsniveau'. Desalniettemin leven er bij de gemeenten verwachtingen dat het kwaliteitsniveau van VTH zal veranderen met de komst van de Wkb. Circa 40% van de responsgemeenten verwacht dat het niveau niet zal veranderen. Enkele andere gemeenten verwachten dat het kwaliteitsniveau afneemt. In die gevallen is dat gebaseerd op de verwachting dat de kwaliteitsborger de lat lager zal leggen, onder andere vanwege de kosten. Tot slot verwacht zo'n 40% van de responsgemeenten dat de kwaliteit toeneemt, omdat men verwacht dat de kwaliteitsborger intensiever toezicht zal uitoefenen.

5 Eenmalige kosten Wkb

Onder de invoeringskosten zijn de kosten begrepen die een gemeente maakt om zich voor te bereiden op de nieuwe wet. De voorbereiding op de Wkb is al gaande in gemeenten. Een deel van de invoeringskosten kan daarom al zijn gemaakt, en een deel van de invoeringskosten zal nog worden gemaakt. Er is naar zowel feitelijk gerealiseerde uitgaven als naar verwachte toekomstige uitgaven gevraagd.

Bij de invoeringskosten is gevraagd in elk geval de volgende aspecten mee te nemen:

- projectmanagement;
- tijdelijk extra personeel rond invoering;
- kennisneming wetgeving;
- bijscholing eigen personeel voor het kunnen uitvoeren nieuwe en veranderende taken;
- aanpassing gemeentelijke regelgeving;
- algemene informatie opstellen voor / verstrekken aan burgers en bedrijven (KCC);
- aanpassing organisatie, stroomlijning processen (los van aanpassingen vanwege de Omgevingswet);
- aanpassing ICT (los van aanpassingen vanwege de Omgevingswet, DSO);
- overige (door respondenten zelf aan te vullen).

Een aspect dat niet als invoeringskosten van de nieuwe wet wordt beschouwd en daarom niet is opgenomen in bovenstaande lijst, betreft de mogelijke extra inspanningen in de beginperiode. Na de implementatie van nieuwe wetgeving moet een organisatie wennen aan aangepaste processen en toepassing van nieuwe regels, hetgeen in het begin meer tijd kan kosten. Deze eventuele inspanningen voor de reguliere werkzaamheden worden niet expliciet meegenomen. Met eenmalige kosten zijn alleen eenmalige inspanningen met betrekking tot de invoering bedoeld. Wel is het een aspect voor gemeenten om rekening mee te houden in de beginperiode. Dat geldt ook voor door gemeenten aangegeven verwachte golfbewegingen van vergunningaanvragen: men verwacht een hausse vóórdát de nieuwe wet in werking treedt, en een daarop volgende daling (van meldingen) direct na inwerking treding.

stadium voorbereiding

Ten aanzien van de verschillende acties ter voorbereiding op de Wkb, die hierboven zijn opgesomd, blijken er duidelijke verschillen te bestaan. Ongeveer 30% heeft nog nauwelijks voorbereidende activiteiten ondernomen, 30% heeft een aantal acties in gang gezet en ongeveer 40% heeft al bijna alle van de genoemde acties in gang gezet. Verschillende voorbereidingsstadia zijn dus vertegenwoordigd in de respons. Over de representativiteit hiervan voor alle Nederlandse gemeenten kan geen uitspraak worden gedaan; wel kan worden geconstateerd dat de respons in dit opzicht een brede variatie kent.

omvang eenmalige kosten

De meeste respondenten bleken inzicht te kunnen geven in de reeds gemaakte eenmalige kosten en in een raming van de nog te maken eenmalige kosten (21 van de 26 responsgemeenten). Het niet kunnen geven van inzicht door enkele gemeenten had voor een deel te maken met een geïntegreerde voorbereiding op de Omgevingswet, waardoor inspanningen ten behoeve van de Wkb niet apart in beeld waren. Ook is gemeld dat de voorbereidingsactiviteiten voor de invoering van de Wkb in zijn huidige vorm (voor gevolgklasse 1) tot nog toe binnen de bestaande formatie, dus binnen de reguliere taakuitvoering, zijn opgepakt, en er

daarom geen inzicht in de tijdsbesteding hieraan kon worden gecreëerd. Voor zover gemeenten het wel konden aangeven¹³, zijn de resultaten meegenomen in onderstaand overzicht.

Tabel 5.1: Eenmalige kosten vanwege invoering Wkb. Bedragen in miljoenen euro's.

<i>Invoeringskosten</i>	<i>Bedrag</i>
<i>Totale kosten</i>	35 - 46
<i>waarvan reeds gemaakt</i>	14 - 18

Uit tabel 5.1 valt af te lezen dat de eenmalige kosten voor de invoering van de Wkb worden geraamd op 35 à 46 miljoen euro, oftewel 2,0 à 2,7 euro per inwoner. Er is bij de responsgemeenten een spreiding van 0,5 tot 5,8 euro per inwoner. Gemiddeld genomen zijn de invoeringskosten (in euro's per inwoner) voor kleinere en dunner bevolkte gemeenten hoger dan voor de grootste en dichtstbevolkte gemeenten.

Van de invoeringskosten is globaal 40% al gemaakt door gemeenten en wordt 60% voorzien voor de komende tijd.

¹³ In deze berekening is, evenals bij alle andere berekeningen in dit rapport, partiële nonrespons niet meegenomen. De berekening is gemaakt op basis van gegevens van gemeenten die wél een opgave hebben gedaan.

6 Gevolgen regelgeving bestaande bouw

Er zijn enkele wijzigingen dan wel verzoeken van rijkswege die tot een toename van de kosten voor toezicht en handhaving kunnen leiden. Hiervoor is bij de steekproefgemeenten nagegaan óf er inderdaad extra werkzaamheden zijn verricht, en zo ja of hiermee over het geheel van de regelingen – cumulatief – tot een substantiële extra inspanning gemoeid was. Het gaat om de inspanningen die na het bekend worden van de nieuwe regels zijn uitgevoerd, dus eenmalige acties met betrekking tot bestaande bouwwerken waaraan geen verandering heeft plaatsgevonden.

Het betreft de volgende regelingen en verzoeken van het Rijk:

- F. Breedplaatvloeren, namelijk inventarisatie van en toezicht op beoordeling gebouwen gevolgklasse CC3:
Ministeriële Regeling (nr. 2020-0000179074) wijziging van de Regeling wijziging van de Regeling Bb 2012 m.b.t. de veiligheid van breedplaatvloeren, d.d. 22 april 2020. Brief minister BZK (2020-0000223316) aan gemeenten 'Onderzoeksplicht gebouwen met breedplaatvloeren', d.d. 22 april 2020.
- G. Brandbare gevelpanelen, namelijk inventarisatie en uitvoering onderzoek brandveiligheid gevels:
Brief minister BZK (2018-0000890030) aan gemeenten 'Onderzoek brandveiligheid gevels', d.d. 30 november 2018.
- H. Roestvaststaal in zwembaden, namelijk toezicht op laten uitvoeren van onderzoek zwembaden:
Ministeriële Regeling (nr. 2016-0000354250) wijziging van de Regeling Bb 2012 m.b.t. de veiligheid van zwembaden, d.d. 20 juni 2016. Brief minister BZK aan gemeenten 'Onderzoeksplicht roestvaststaal in zwembaden', d.d. 10 juli 2017.
- I. koolmonoxidestelsel, namelijk toezicht op uitvoering werkzaamheden gasverbrandingsinstallaties door uitvoerder met geldig certificaat:
Besluit wijziging Bb, Bbl, Bkl, Ob i.v.mt de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, d.d. 14 september 2020.
- J. rookmelders (ingangsdatum 1-7-2022), namelijk beleidsmatig vrij in te vullen toezicht:
Besluit aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het regelen van de veiligheidscoördinator directe omgeving en enkele andere wijzigingen (blg 932743), wijziging art. 3.117.

De responsgemeenten hebben op twee na aangegeven actie te hebben ondernomen naar aanleiding van één of meer van de vijf nieuwe regelingen. Het betreft telkens op zichzelf staande acties, niet in combinatie met andere werkzaamheden. Eén gemeente heeft geen specifieke actie ondernomen omdat het wordt meegenomen bij periodieke controles. En één gemeente heeft de vragen (nog) niet beantwoord.

In onderstaand overzicht is geïndiceerd in hoeverre gemeenten al dan geen substantiële inspanningen hebben verricht vanwege een regeling.

Tabel 6.1: Extra werkzaamheden als gevolg van regels bestaande bouwwerken (n=25)

<i>Regelgeving</i>	<i>% responsgemeenten dat extra werk heeft verricht</i>
A. Breedplaatvloeren	92%
B. Brandbare gevelpanelen	88%
C. Roestvaststaal zwembaden	84%
D. Koolmonoxidestelsel	10%
E. Rookmelders	14%

Uit tabel 6.1 blijkt dat bijna alle onderzochte gemeenten actie hebben ondernomen naar aanleiding van de nieuwe regels of verzoeken van het Rijk ten aanzien van breedplaatvloeren, brandbare gevelpanelen en roestvaststaal in zwembaden.

De nieuwe regels ten aanzien van het koolmonoxidestelsel en rookmelders hebben nauwelijks geleid tot gerichte acties van gemeenten.

De genoemde redenen ten aanzien van het koolmonoxidestelsel (D) hiervoor zijn:

- onbekendheid met de nieuwe regels (2 responsgemeenten);
- gerichte actie is niet ondernomen of niet nodig, o.a. omdat het wordt meegenomen bij reguliere controles (12 responsgemeenten);
- er is nog geen actie ondernomen, omdat de regeling recent is (september 2020) (5 responsgemeenten)

De genoemde redenen ten aanzien van het rookmelders (E) hiervoor zijn:

- onbekendheid met de nieuwe regels (1 responsgemeente);
- gerichte actie is niet ondernomen of niet nodig, o.a. omdat het wordt meegenomen bij reguliere controles (8 responsgemeenten);
- er is nog geen actie ondernomen, omdat de regeling nog moet ingaan (juli 2022) (10 responsgemeenten).

toelichting op de aard van de extra werkzaamheden

De extra werkzaamheden zijn los van elkaar opgepakt, omdat de regelingen op verschillende tijdstippen zijn ingegaan. Ze zijn, behalve in één gemeente, ook niet gecombineerd met andere werkzaamheden. De naar voren gebrachte extra werkzaamheden betroffen:

A. Breedplaatvloeren:

- inventariseren bij welke panden het aan de orde kan zijn. Bij sommige gemeenten volledige inventarisatie;
- inventarisatie afgegeven bouwvergunningen;
- aanschrijven eigenaren;
- communicatie;
- (laten) uitvoeren van inspecties en opstellen rapportages.

B. Brandbare gevelpanelen:

- inventariseren bij welke panden het aan de orde is. Soms brede inventarisatie, waaruit maar enkele panden rolden;
- dossieronderzoek, bureauonderzoek;
- fysieke inspecties;
- communicatie;
- handhaving.

C. Roestvaststaal zwembaden:

- inspecties, onderzoek en rapportages;
- aanschrijvingen;
- toezichtsbezoeken, hercontroles.

Een inventarisatie, zoals bij breedplaatvloeren en brandbare gevelpanelen, was niet aan de orde. Het aantal zwembaden binnen een gemeente is immers beperkt.

raming totaal kosten voor de extra werkzaamheden

De steekproefgemeenten is gevraagd een totaalraming te maken van alle eenmalige inspanningen als gevolg van de genoemde regelingen tezamen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de regelingen ten aanzien van

het koolmonoxidestelsel en rookmelders veelal niet zijn meegenomen. Deze regelingen zijn namelijk respectievelijk kort en nog niet (pas in juli 2022) van kracht.

De helft van de responsgemeenten gaf aan geen substantiële extra kosten te hebben gemaakt. Bij de overige gemeenten was wel sprake van extra kosten. Een deel van deze gemeenten (16 responsgemeenten) kon deze ook ramen. De geraamde extra kosten lagen tussen 0 en 1,6 euro per inwoner. Doorgerekend naar heel Nederland zou het dan gaan om circa 6 miljoen euro, ook rekening houdend met gemeenten zonder extra kosten.

7 Slotbeschouwing

7.1 Aandachtspunten op basis van het onderzoek

handhaving meten na invoering Wkb

Er blijkt door gemeenten verschillend tegen toekomstige handhaving te worden aan gekeken. De ene gemeente verwacht dat kwaliteitsborgers vaak signalen tijdens het bouwproces zullen afgeven, uit angst uiteindelijk geen goedkeurende verklaring te kunnen afgeven. De andere gemeente verwacht dat kwaliteitsborgers op een vergelijkbare wijze zullen functioneren als de gemeentelijke toezichthouders nu, en dat er de facto geen wijziging in de mate van handhaving optreedt. Daar tussenin zitten gemeenten die in de beginperiode meer signalen van kwaliteitsborgers verwachten, die weer zullen afnemen als iedereen gewend is geraakt aan de nieuwe werkwijze.

De toekomst zal uitwijzen hoe vaak gemeenten daadwerkelijk handhavend moeten optreden en of er een ontwikkeling in de tijd is. Monitoring hiervan zou zeer nuttig kunnen zijn om ex post zicht te krijgen op al dan niet toename van handavingsinspanningen die in het onderhavige onderzoek als ‘PM’-post zijn opgenomen. Het betreft immers activiteiten van de gemeente, die niet uit reguliere registraties of statistieken (in tegenstelling tot bijvoorbeeld vergunningaanvragen of meldingen) valt te genereren maar wel relevant zijn voor het inschatten van de gevolgen van de Wkb.

eventuele kosten van reorganisatie

De eenmalige kosten zijn globaal geraamd. Op basis van een tevoren vastgestelde lijst is aangegeven welke soort inspanningen met betrekking tot de invoering dienden te worden meegenomen. Deze lijst is als onderlegger gebruikt voor ramingen door gemeenten, van zowel reeds gemaakte eenmalige kosten als van toekomstige kosten. Beide componenten betreffen ramingen; feitelijke registratie van hieraan bestede uren vindt in het algemeen niet plaats. Voorbereiding op de nieuwe wetgeving gebeurt voor een deel binnen bestaande teams en tussen reguliere werkzaamheden door.

In de lijst voorbereidingsactiviteiten zijn onder andere inspanningen opgenomen als bijscholing en organisatieverandering, dus inspanningen die ertoe moeten leiden bestaand personeel veranderde of nieuwe taken te laten uitvoeren.

Het onderzoek heeft zich echter *niet* gericht op eventuele reorganisatiekosten in de zin van eigen personeel dat niet kan worden herplaatst of werk elders (bijvoorbeeld bij uitvoeringsdiensten of kwaliteitsborgers) vindt, of dat boventallig wordt. De wijze waarop de verminderde gemeentelijke taken en activiteiten in personele zin wordt opgevangen in de betreffende gemeenten, en al dan niet tot extra kosten leidt, maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek.

overgangperiode naar structurele situatie: schommelingen in het begin

De structurele effecten zijn geraamd voor de situatie waarin de Wkb (zoals deze er nu ligt, dus voor gevolgklasse 1) zijn beslag heeft gekregen. Eventuele ‘hobbels’ in de beginperiode maken geen deel uit van dit onderzoek. Hobbels zijn niet vreemd bij een overgang naar nieuwe regels. In dit onderzoek is in interviews bijvoorbeeld aangegeven dat men een golfbeweging verwacht rond de invoeringsdatum: een hausse aan vergunningaanvragen vlak vóór de invoeringsdatum, gevolgd door een dal in de eerste periode na de invoeringsdatum. Het is in het onderzoek niet aangemerkt als mee te nemen eenmalige kosten of baten.

Voor gemeenten (en uitvoeringsorganisaties) kan het wel een aandachtspunt zijn rekening te houden met het mogelijk optreden van dit verschijnsel.

7.2 Wensen om nader inzicht te krijgen

Er zijn in de marge van het onderzoek enkele interessante bevindingen naar voren gekomen, die we graag onder de aandacht brengen.

het geven van houvast aan individueel gemeentelijk beleid

In het onderzoek dienden de financiële effecten voor alle Nederlandse gemeenten tezamen te worden geraamd. Gebleken is dat er bij individuele gemeenten behoefte bestaat aan inzicht in wat de gevolgen voor de gemeente zelf kunnen zijn. Daartoe is inzicht nodig in uitwerking van de Wkb voor verschillende typen gemeenten. Voor bepaalde typen gemeenten zal het effect groter zijn dan voor andere. Daarbij kan worden gedacht aan met structuurkenmerken samenhangende verschillen, zoals tussen (landelijke) gemeenten waar bijna uitsluitend in gevolgklasse 1 of 0 wordt gebouwd versus (meer stedelijke) gemeenten met substantiële aantallen initiatieven in gevolgklassen 2 en 3. Ook kan worden gedacht aan verschillen in organisatie: gemeenten die taken zelf uitvoeren, versus intergemeentelijke samenwerking, versus uitbesteding aan een uitvoeringsdienst of commercieel bureau. Om hier een beeld van te krijgen kan nader onderzoek worden gedaan naar de achtergronden van verschillen tussen gemeenten, waardoor de kostenbepalende factoren in beeld komen. Het in het onderzoek verzamelde materiaal biedt al interessante aanknopingspunten om dit in de toekomst nader te verkennen. Inzicht in verschillen tussen typen gemeenten kan gemeenten helpen bij het maken van een vertaalslag van de macrocijfers naar de eigen gemeentelijke situatie.

het nader ramen van onderdelen die nu nog ter discussie staan

In het onderzoek is uitgegaan van de wetteksten zoals die er nu liggen. Op dit moment is er ten aanzien van sommige aspecten echter nog discussie. Mocht er uiteindelijk toch iets veranderen op het moment van invoering van Wkb (en Omgevingswet), dan zouden die veranderingen – voor zover er een substantieel financieel effect van kan worden verwacht – aanvullend in een vervolgonderzoek kunnen worden geraamd. Vooral snog naar voren gekomen discussieonderwerpen zijn:

- **Omgevingsveiligheid:**

In het onderzoek is – op aanwijzing van de opdrachtgevers – ervan uitgegaan dat omgevingsveiligheid, ook aangeduid als bouw- en sloopveiligheid, niet onder de Wkb valt. Het zal een aparte melding zijn, die onder de Omgevingswet valt. Indien toch anders wordt besloten en dit aspect onder de Wkb-taken van een gemeente wordt gebracht, dan kan dit aanleiding zijn voor het aanvullend onderzoeken van mogelijke kosteneffecten voor gemeenten.

- **Deelopleveringen:**

De Wkb voorziet niet in het opknippen van procedures in partiële opleveringen. Deze mogelijkheid is daarom ook niet meegenomen in het onderzoek. Mocht deze mogelijkheid alsnog worden opgenomen in de Wkb, dan kan alsnog worden nagegaan in hoeverre dit financiële gevolgen voor gemeenten heeft.

nader onderzoeken van kosteneffecten als gevolg van verwevenheid met de Omgevingswet

Zonder meer is duidelijk dat de Wkb en de Omgevingswet met elkaar zijn verweven, zowel in de uitwerking van gemeentelijke regelgeving (bijvoorbeeld vergunningvrij maken voor omgevingsplanactiviteit) als in de praktische taakuitvoering. Gemeentelijke projectteams zijn bijvoorbeeld ingesteld met het oog op voorbereiding op beide nieuwe wetten. De financiële gevolgen zijn echter apart onderzocht. Vanwege onderlinge beïnvloeding is het mogelijk dat er dubbel telling optreedt van financiële effectenraming of dat er hiaten ontstaan als afbakeningen niet scherp aansluiten. In het onderhavige onderzoek is juist daarom aan de

afbakening veel aandacht besteed, teneinde dubbeltelling en omissies te voorkomen. In ex-anteonderzoek is dit vaak niet te voorkomen.

Aangeraden wordt om na invoering, de lasten en baten in het fysieke domein in het geheel te volgen. Bezien vanuit een integraal gemeentelijk beeld van het fysieke domein zou immers niets meer tussen wal en schip hoeven vallen en kan ook dubbeltelling worden voorkomen, onder voorwaarde dat hiermee goed rekening is gehouden in de onderzoeksopzet..

onderzoeken effecten Wkb voor kosten en baten in andere gevolklassen

De Wkb wordt nu ingevoerd voor gevolgklasse 1. Daarvoor zijn de effecten in dit rapport geraamd. Het feit dat bouwwerken in gevolgklasse 1 uit de vergunningverlening worden gehaald, kan echter ook gevolgen hebben voor de lasten en baten voor bouwwerken in de gevolklassen 2 en 3, en voor gevolgklasse 0. Ook kunnen verschuivingen optreden tussen gevolklassen, bijvoorbeeld als initiatiefnemers opzien tegen de procedure met een kwaliteitsborger en naar Bouwbesluittoetsvrij of juist gevolgklasse 2 proberen op te schuiven. Tijdens de interviews is hier door gemeenten op gewezen. Voor gemeenten is het belangrijk hier meer grip op te krijgen omdat het gevolgen kan hebben voor de raming van legestarieven.

monitoring ontwikkelingen: toetsing ex-anteramingen en input voor uitrol andere gevolklassen

Een kostenraming ex ante kent altijd onzekerheden, omdat vanuit de beleidstheorie niet exact kan worden voorspeld hoe de praktijk eruit gaat zien. Dit betekent dat het wenselijk bepaalde kernindicatoren te monitoren. Hierbij kan worden gedacht aan: initiatieven, losse meldingen (zonder vergunning omgevingsplan-activiteit) en meldingen gekoppeld aan een omgevingsvergunning, handhavingsverzoeken tijdens het bouwproces en handhavingskwesties bij gereedmelding. Daarnaast kan ook worden gedacht aan tijdschrijven, gericht op ex post informatie over de uitvoeringskosten.

We adviseren de monitoring niet uitsluitend te richten op gevolgklasse 1, maar op alle bouwinitiatieven, door het onderscheid naar gevolgklasse te administreren. Naast de kosten kunnen dan ook de leges (voor andere gevolklassen en voor OPA) worden gemonitord. Hierdoor komt feitelijk in beeld wat de lasten voor bouwwerken in gevolgklasse 1 zijn én – bruto en netto – voor de overige gevolklassen.¹⁴ Daarmee levert de monitor ook informatie op die als onderlegger kan dienen voor een kostenraming van een uitrol van de Wkb naar de gevolklassen 2 en 3: als de Wkb wordt uitgerold naar andere gevolklassen, welke leerpunten zijn er dan uit de nu in te voeren Wkb-versie, en welke aanpassingen zijn eventueel wenselijk?

¹⁴ Overigens zal, met het oog op de tariefstelling van leges, dit onderscheid naar gevolklassen in de gemeentelijke administratie ook zinvol zijn.

Bijlagen

A Schema taakveranderingen vanwege Wkb

Dit overzicht hoort bij het onderzoek ‘Artikel 2-onderzoek Wkb’, dat Cebeon uitvoert voor het ministerie van BZK en de VNG. Het overzicht is als bijlage meegestuurd bij de vragen voor de via videoconferentie) gehouden interviews in het onderzoek.

De eerste twee kolommen geven de was-wordt-processtappen in de huidige situatie (‘was’) en in de toekomstige situatie onder de Wkb (‘wordt’) aan. De laatste vier kolommen geven de gevolgen voor de taken aan: gelijkblijvend, veranderend, vervallend of nieuw. De nummers bij veranderende en nieuwe taken verwijzen naar de vragenlijst voor telefonische interviews, onderdeel B.

De kleuren geven aan of er al dan geen leges mogen worden berekend over de betreffende werkzaamheden van de gemeente:

Zwart: geen leges. **Blauw: wel leges.** **Rood: was leges in oude situatie; wordt geen leges in de nieuwe situatie.** **Groen: bekostiging blijft mogelijk na invoering Wkb.**

Schema “gelijkblijvende, veranderende, vervallende en nieuwe taken vanwege Wkb” o.b.v. vergelijking oude versus nieuwe processtappen (was-wordt)

Processtap was	Processtap wordt	Gelijkblijvende taken*	Veranderende taken	Vervallende taken	Nieuwe taken
Voor gevolgklasse 1**					
0. Voorbereiding (principeverzoek)	0a. Voorbereiding ruimtelijk	Inhoudelijke afstemming en overleg met initiatiefnemer op diens verzoek, over ruimtelijke inpassing			
	0b. Voorbereiding bouwtechnisch	Inhoudelijke afstemming en overleg met initiatiefnemer op diens verzoek			
1. Aanvraag bouwvergunning	1a. Aanvraag OPA-vergunning	Registratie vergunningaanvraag. Check op volledigheid aanvraag (BP/welstand) Toetsing aan BP en welstand. Vergunningverlening Bezwaar en beroep			

Processtap was	Processtap wordt	Gelijkblijvende taken*	Veranderende taken	Vervallende taken	Nieuwe taken
	1b. Melding bouwactiviteit		<p>1. Registratie van melding bouwactiviteit Check op volledigheid melding (i.p.v. op volledigheid indieningsvereisten)</p>	<p>Bouwtechnische toets van het bouwplan aan het H4 en 5 Bbl (huidige Bouwbesluit H2 t/m H6) Bezwaar en beroep</p>	<p>2. Check op: gevolgklasse 1; toelating gekozen instrument; erkenning kwaliteitsborger.</p>
		<p>Toetsing aan het Bbl op het vlak van <i>omgevingsveiligheid</i> (art. 7.5 sub b en § 7.1.4) en <i>veiligheid op de bouwplaats</i> (7.15 t/m 7.19 en 7.23), eventueel opleggen maatwerkvoorschriften. Toezicht op voorkomen van hinder en overlast via een (bouw)veiligheidsplan (art. 7.8 sub b)***</p>	<p>3. Benoemen specifieke lokale omstandigheden i.v.m. toetsing risicobeoordeling van kwaliteitsborger. Bepalen van informatie- en bijwonnemomenten in het gemeentelijke bouwtoezicht op basis van het borgingsplan en risicobeoordeling.</p>		<p>4. Check: risicobeoordeling; borgingsplan.</p>
2. Melding start bouw	2. Melding start bouw	<p>Registratie melding start bouw</p>	<p>5. Overwegen handhaving bij geen melding of een onjuiste melding</p>		
3. Tijdens de bouw	3. Tijdens de bouw	<p>Toezicht op bouw voor wat betreft de Omgevingsplan-activiteiten (welstand, binnen bouwvlak bouwen, BP) (inclusief bouw- en sloopveiligheid)</p>		<p>Toezicht op bouwtechnische voorschriften H4 en 5 Bbl. (huidig Bouwbesluit H2 t/m H6)</p>	
		<p>Toezicht op bouw voor wat betreft omgevingsveiligheid en veiligheid op de bouwplaats (naleving bouwveiligheidsplan)***</p>	<p>6. Eventueel toezicht op bouwtechnische voorschriften o.b.v. risicobeoordeling; evt. bijwonnemomenten bepalen; info opvragen. Bij non-compliance overleg met kwaliteitsborger</p>		
	(Melding borger: strijdigheid Bb)	<p>Indien noodzakelijk: inzetten van handhaving</p>	<p>7. Handhaving of gedogen o.b.v. signaal van kwaliteitsborger "strijdigheid staat aan de goedkeurende verklaring in de weg"</p>		
4. Gereedmelding	4. Gereedmelding bouw	<p>Registratie</p>			<p>8. Beoordeling ontvangen goedkeurende verklaring kwaliteitsborger en volledigheid dossier bevoegd gezag. 9. Zo nodig handhaven.</p>

<i>Processtap was</i>	<i>Processtap wordt</i>	<i>Gelijkblijvende taken*</i>	<i>Veranderende taken</i>	<i>Vervallende taken</i>	<i>Nieuwe taken</i>
(5. Overige taken buiten Wkb)	(5. Overige taken buiten Wkb)	Verwerken registraties BAG, WOZ/OZB, CBS en archivering	10. Bron wijzigt: gereedmelding bouw (i.p.v. aanvraag omgevingsvergunning)		
(3. Signalen)		Toezicht en handhaving bestaande bouw gk1			
0. Vooroverleg/principeverzoek 1. Vergunningaanvraag 2. Start bouw + 3. Tijdens bouwt (T&H) 4. Oplevering/gereed (5. Overige taken)		Vergunningverlening, toezicht en handhaving bouwwerken buiten gk 1 (niet onder de Wkb vallen)			

* Gelijkblijvend = niet veranderend als gevolg van de Wkb. Niet alle taken blijven onder de Wkb gelijk de aard van de taak kan soms wel (marginaal) veranderen.

** Voor vergunningsvrije bouwwerken, monumenten, bouwwerken waarbij milieuvergunning of vergunning brandveilig gebruik nodig is, bouwwerken waarbij er sprake is van een gelijkwaardige oplossing voor brand- of constructieve veiligheid, inclusief de toepassing van NEN 6060 en 6079 en bouwwerken in gevolgklassen 2 en 3 geldt de Wkb (vooralsnog) niet.

*** Bouw- en sloopveiligheid valt buiten de effecten van de Wkb, namelijk onderdeel van de effecten van de Omgevingswet.

B Vragenlijst

Hieronder staat de beknopte weergave van de vragenlijst voor steekproefgemeenten.

A. Vragen met betrekking tot realisatie 2018

- Onderverdeling VTH-uitgaven naar V-T-H
- Vergunningverlening, specificaties:
 - Vooroverleg, waarvan bouwtechnische aspecten
 - Controle volledigheid en bouwtechnische toets vergunningaanvraag
 - Bezwaar- & beroepsprocedures en bouwtechnische aspecten daarbinnen
 - Aandeel gevolgklasse 1 in de vergunningslasten
- Toezicht: aandeel eerste bouwtoezicht op bouwtechnische aspecten voor gevolgklasse 1
- Handhaving: aandeel gevolgklasse 1

- Legesbaten:
 - Specificatie bouwleges, en daarbinnen aandeel bouwtechnisch en gevolgklasse 1
 - Percentage kostendekkendheid

- Personele inzet: eigen inzet, al dan niet uitbesteding en/of inhuur
- Aantallen: vergunningaanvragen gevolgklasse 1
- Ontwikkelingen na 2018.

B. Vragen met betrekking tot veranderende en nieuwe taken Wkb

Structurele effecten:

1. Registratie melding bouwactiviteit en controle op volledigheid melding en op noodzaak aanvraag OPA-vergunning i.p.v. registratie bouwvergunning en controle op volledigheid indieningsvereisten.
2. Controle van de melding bouwactiviteit: is het gevolgklasse 1? Juiste instrument? Erkende kwaliteitsborger?
3. Benoemen locatie-specifieke omstandigheden vanwege risicobeoordeling kwaliteitsborger en bepalen informatie- en bijwoonmomenten i.p.v. vanwege intern handelingsplan.
4. Controle documenten kwaliteitsborger: risicobeoordeling en borgingsplan i.p.v. intern gemeentelijk risicobeoordeling en borgingsplan maken, incl. toelichting op hoe gemeente dat nu doet.
5. Controle op melding 'start bouw' en overwegen handhaving indien gestart zonder melding of met onvolledige melding.
6. Eventueel gemeentelijk extra toezicht op bouwtechnische voorschriften o.b.v. risicobeoordeling (bijwoonmomenten) i.p.v. intensiever toezicht bij projecten met hogere risico's.
7. Overweging handhaving of gedogen en zo nodig feitelijk handhaven op basis van melding kwaliteitsborger 'strijdigheid Bb staat verklaring in de weg' i.p.v. o.b.v. gemeentelijk toezicht.
8. Na gereedmelding: beoordeling van kwaliteitsborger ontvangen verklaring en dossier.
9. Indien verklaring ontbreekt / dossier bevoegd gezag niet volledig is: zo nodig (juridisch) handhaven.
10. Bijhouden andere registraties (buiten de Wkb-taken): BAG, WOZ, CBS: op basis van melding en gereedmelding i.p.v. op basis van vergunning.

Eenmalige kosten:

- Reeds gemaakte eenmalige kosten (inclusief eventuele uitbesteding)
- Nog te maken eenmalige kosten.

C. Beleidsvragen Wkb

- VTH-kwaliteitscriteria 2.2: huidige situatie en verwachte verandering na invoering Wkb
- Huidig uitvoeringsniveau gemeentelijk bouwtoezicht en verwachte verandering na invoering Wkb
- Ruimte voor benoeming gevolgen van de Wkb die van belang zijn voor uitgaven en inkomsten van de gemeente en die nog niet ter sprake zijn gekomen.

D. Vragen m.b.t. gewijzigde regelgeving voor bouwwerken waaraan geen verandering plaatsvindt

Opsomming wijzigingen regelgeving:

- breedplaatvloeren
- brandbare gevelpanelen
- roestvaststaal in zwembaden
- koolmonoxidestelsel
- rookmelders.

Vragen:

- Heeft de gemeente acties ondernomen naar aanleiding van de bovenstaande beleidswijzigingen?
- Waren dit op zichzelf staande acties of zijn deze gecombineerd met andere werkzaamheden?
- Heeft één (of meer) van de regelwijzigingen op zichzelf tot substantieel extra werk voor de gemeente geleid - hetzij uitgevoerd door de gemeente zelf, hetzij uitbesteed?
- Heeft de opeenvolging van de genoemde regelwijzigingen (cumulatie) tot substantieel extra werk geleid - hetzij uitgevoerd door de gemeente zelf, hetzij uitbesteed?
- Waaruit bestond het - eventuele - substantiële extra werk als gevolg van dit totaal aan regelwijzigingen (cumulatie)?
- Indien substantieel extra werk) kunt u een indicatie geven van de hiermee gepaard gaande kosten voor alle vijf regelgevingen tezamen?

C Onderzoeksverantwoording

C.1.1 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Er is gewerkt met een steekproef van gemeenten. Van de steekproefgemeenten zijn de feitelijk gerealiseerde lasten en baten geanalyseerd. In aansluiting daarop zijn – schriftelijk voorbereide – interviews gehouden, waaraan in een samenspraak met de begeleidingscommissie een vastgesteld ‘was-wordtlijst’ als onderlegger is gebruikt. We lichten deze onderzoeksactiviteiten hieronder toe.

was-wordtlijst

Aan de start van het onderzoek is er in samenspraak met de opdrachtgevers een ‘was-wordtlijst’ vastgesteld. In deze lijst staan de gelijkblijvende, nieuwe taken en wegvallende gemeentelijke taken als gevolg van de Wkb.

basisjaar 2018

2018 is voor dit onderzoek gekozen als basisjaar. 2018 geeft namelijk een redelijk actueel beeld van de lasten en baten. Ook is 2018 niet te veel verstoord door de maatregelen vooruitlopend op de invoering van Wkb (ook in relatie tot de Omgevingswet). Tevens is 2018 het peiljaar waarvoor de analyses in het onderzoek ‘Nulmeting Omgevingswet’ zijn uitgevoerd.

analyse grootboekgegevens

Van de steekproefgemeenten zijn grootboekgegevens over het rekeningjaar 2018 geanalyseerd, op dezelfde wijze als in het onderzoek Nulmeting Omgevingswet is gedaan. De lasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het bouwen en baten uit bouwleges zijn in beeld gebracht. Deze cijfers zijn teruggelegd bij de steekproefgemeenten. Op basis van deze feitelijke gegevens hebben respondenten de cijfers verder kunnen specificeren naar de onderdelen Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving en verder, naar onder de Wkb achterblijvende en wegvallende taken daarbinnen.

interviews

Aan de hand van de in de was-wordtlijst benoemde taken zijn de vragen in het interview ontworpen. De vragenlijst en de was-wordtlijst zijn ter voorbereiding van het interview aan de respondenten toegezonden. Hierdoor konden de respondenten zich voorbereiden en eventueel intern navraag doen voordat het interview plaatsvond. In het telefonische interview (circa één uur) zijn de respondenten meegenomen in de wegvallende, veranderende en nieuwe taken.

Dank zij deze voorbereiding van de gemeenten lag de focus in het interview op het concretiseren van de antwoorden, of op het maken van een weloverwogen raming. Waar mogelijk zijn de antwoorden gebaseerd op feitelijke gegevens of op reeds geraamde effecten, bijvoorbeeld uit een interne impactsanalyse of uit ervaringen met proefprojecten. Respondenten hebben inschattingen gemaakt van de structurele financiële gevolgen voor huidige (wegvallende) taken en , incidentele invoeringskosten zijn hier niet in opgenomen, als gevolg van de invoering van de Wkb. Als laatste hebben respondenten een inschatting gemaakt van de incidentele gevolgen (eenmalige kosten) die tot juli 2021 gemaakt zijn, en de kosten die zij nog verwachten te maken tot aan het moment van invoering. Bij deze inschattingen is gevraagd naar feitelijke ervaringsgegevens van reeds gezette stappen en pilots. Wanneer respondenten bij een vraag geen adequaat antwoord

konden geven, is er gevraagd een weloverwogen inschatting te maken. Wanneer de respondent dit niet kon, is er gevraagd dit intern na te gaan en de antwoorden na te zenden.

C.1.2 Steekproef en respons

steekproeftrekking

Gemeenten die deel hebben genomen aan het onderzoek Nulmeting Omgevingswet vormen de basis van de steekproef van dit onderzoek. In het onderzoek Nulmeting Omgevingswet zijn veertig gemeenten opgenomen. Uit deze steekproef zijn in eerste instantie dertig gemeenten benaderd. Door enkele weigeringen aan deelname (door uiteenlopende oorzaken) zijn er vijf extra gemeenten gevraagd om deel te nemen aan de interviews.

Voor de selectie van de 35 steekproefgemeenten zijn de volgende criteria gehanteerd:

- het aantal inwoners;
- de mate van verstedelijking (omgevingsadressendichtheid);
- groei-/krimpgemeenten;
- ligging in Nederland;
- gemeenten hebben geen gemeentelijke herindeling gehad na 2018;
- Gemeenten die ervaring hebben met Wkb-proefprojecten (pilots);
- De VNG heeft aangegeven dat er meer expertise en kwalitatief betere antwoorden kunnen worden verwacht bij grotere gemeenten. Op grond hiervan zijn er meer grote dan kleine gemeenten opgenomen in de steekproef.

26 responsgemeenten

Na benadering van gemeenten bleek dat er door verschillende redenen (verlof, onderbezetting etc.) medewerking bij enkele gemeenten niet mogelijk was. De landelijke spreiding is grotendeels in stand gebleven, echter is er geen gemeente uit de provincie Groningen betrokken in het onderzoek. Daarentegen geeft de spreiding van de responsgemeente over de genoemde structuurkenmerken voldoende basis voor de representatie van de populatie in de steekproef (tabel C.1). De gemeenten in het onderzoek vertegenwoordigen 19,4% van het aantal inwoners in Nederland (miljoen van 17,2 miljoen inwoners). De kenmerken van de 26 responsgemeenten staan in tabel C.2 hieronder, van klein naar groot.

Tabel C.1. Kenmerken steekproef en respons

gemeenten	Totaal NL	Steekproef 35 gemeenten	26 responsgemeenten
<i>0-20.000</i>	109	4	3
<i>20-50.000</i>	191	16	8
<i>50-100.000</i>	49	5	5
<i>100-250.000</i>	27	8	8
<i>>250.000</i>	4	2	2
<i>dun bevolkt</i>	281	19	12
<i>matig bevolkt</i>	61	9	7
<i>dicht bevolkt</i>	38	7	7
<i>zeer sterke krimp</i>	38	7	4
<i>sterke krimp</i>	40	6	6
<i>matige groei</i>	81	8	7
<i>sterke groei</i>	97	8	5
<i>zeer sterke groei</i>	124	6	4
<i>Groningen</i>	20	1	0
<i>Friesland</i>	20	2	2
<i>Drenthe</i>	12	1	1
<i>Overijssel</i>	25	2	2
<i>Gelderland</i>	53	4	3
<i>Utrecht</i>	26	2	2
<i>Noord-Holland</i>	48	4	3
<i>Zuid-Holland</i>	60	5	4
<i>Zeeland</i>	13	2	2
<i>Noord-Brabant</i>	64	6	4
<i>Limburg</i>	33	4	2
<i>Flevoland</i>	6	2	1
Totaal	380	35	26
		Vertegenwoordigt 21 % van het totale inwonertal	Vertegenwoordigt 19 % van het totale inwonertal

Tabel C.2. Gemeenten waarvan gegevens zijn gebruikt in het onderzoek

<i>Gemeentenaam</i>	<i>Inwoners 2018</i>	<i>Gemeentenaam</i>	<i>Inwoners 2018</i>
Oudewater	10.180	Gouda	72.700
Texel	13.584	Roosendaal	77.000
Oirschot	18.558	Purmerend	79.983
Sluis	23.526	Venlo	101.192
Ermelo	26.793	Ede	114.682
Noordenveld	32.370	Dordrecht	118.426
Landgraaf	37.612	Leeuwarden	122.415
Steenwijkerland	43.768	Zwolle	126.116
Berkelland	44.032	's-Hertogenbosch	153.434
Vlissingen	44.485	Almere	203.990
Utrechtse Heuvelrug	49.314	Tilburg	215.521
De Fryske Marren	51.742	Rotterdam	638.712
Lansingerland	61.155	Amsterdam	854.047

C.1.3 Aantal waarnemingen per onderdeel

In onderstaande tabel is het aantal waarnemingen opgenomen waarop de geëxtrapoleerde uitkomsten zijn gebaseerd. Dit aantal waarnemingen verschilt per onderdeel. Zo is bij de totale lasten voor vergunningverlening, toezicht, handhaving en baten uit leges voor alle 26 gemeenten¹⁵ met wie een interview is afgenomen een waarneming, maar het aantal waarnemingen is lager voor specificaties binnen deze totalen.

Tabel C.3: Aantal waarnemingen waarop kwantitatieve uitkomsten zijn gebaseerd

<i>Onderdeel</i>	<i>Huidig</i>	<i>Waarvan gk 1</i>	<i>Waarvan: gk 1 - bouwtechnisch</i>	<i>Veranderende en nieuwe taken</i>
<i>Lasten Vergunningverlening</i>	26	20	20	17
<i>Lasten Toezicht</i>	26	20	20	
<i>Lasten Handhaving</i>	26	18		
<i>Baten uit leges</i>	26	15	20	
<i>Invoeringskosten</i>				21
<i>Gevolgen regelgeving bestaande bouw</i>	16			

¹⁵ Voor een enkele gemeenten is de uitsplitsing tussen toezicht en handhaving aangesloten bij de praktijk bij andere gemeenten, maar was wel het totaal voor toezicht en handhaving beschikbaar.

C.1.4 Ophoging vanuit steekproef naar heel Nederland

uitkomst analyse interviews gemeenten

De uitkomsten uit de analyse van de financiële administraties ('grootboeken') van de lasten en baten van gemeenten die zijn gemoeid met voor de Wkb relevante taken geldt als startpunt in dit onderzoek. De uitkomsten uit deze analyse voor VTH zijn voorgelegd aan gemeenten. Vervolgens zijn er detailleringvragen gesteld (zie vragenlijst in bijlage B) om relevante specificaties te verkrijgen van de huidige lasten en baten. Bij de lasten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het onderscheid in toezicht en handhaving, het aandeel van lasten dat betrekking heeft op gevolgklasse 1 en het aandeel van de lasten dat betrekking heeft op de technische volledigheidcheck en bouwtechnische toets. Bij de baten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het deel van de legesinkomsten dat betrekking heeft op bouwleges en het deel dat betrekking heeft op gevolgklasse 1. Bij deze specificaties is nadrukkelijk aandacht besteed dat het aandeel in de tijdsbesteding voor gevolgklasse 1 veelal afwijkt van het aandeel vergunningen in gevolgklasse 1. De tijdsbesteding per vergunning is voor gevolgklasse 1 veelal gemiddeld lager dan voor gevolgklasse 2 en 3.

Naast het in beeld brengen van de huidige lasten en baten is er gevraagd naar de effecten van taken die veranderen of die in het geheel nieuw zijn. Hierbij gaat het zowel om structurele veranderingen als tijdelijke veranderingen ten behoeve van de invoering van de Wkb. Van deze veranderingen zijn in de interviews de verwachte effecten geïnventariseerd in termen van uren/fte's en externe kosten (bijvoorbeeld ten aanzien van inhuur). Voor het moneteriseren van uren/fte's naar euro's is gebruik gemaakt van de salaristabel van CAR-UWO per 1 januari 2018 (schaal 9 of 10, bij een gemiddelde periodiciteit), rekening houdend met overheadtarieven zoals die ook zijn gehanteerd in de Financiële effectentoetsen stelselherziening Omgevingsrecht (FESO).

ophoging van steekproef naar een landelijk beeld

De uitkomsten van de steekproefgemeenten zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar landelijke totalen. Bij de extrapolatie is rekening gehouden met scheefheden in de respons ten opzichte van de totale populatie. Zo heeft niet elke gemeente in de steekproef deelgenomen aan een interview en kon niet elke gemeente antwoord geven op alle vragen uit de vragenlijst. Gemeenten die niet op een vraag antwoord heeft kunnen geven is daarbij buiten de extrapolatie gehouden. Gegevens van gemeenten die wel antwoord hebben kunnen geven zijn uitgedrukt in euro's per inwoner zodat op die manier rekening is gehouden met verschillen tussen gemeenten in de omvang van gemeenten. Voor nader onderscheid in de caseload van gemeenten is onderscheid gemaakt naar bebouwingsdichtheid van gemeenten. De bebouwingsdichtheid van gemeenten komt tot uitdrukking in de omgevingsadressendichtheid van gemeenten (het gemiddeld aantal adressen in een cirkel van een kilometer rond dat adres). De extrapolatieslag heeft plaatsgevonden langs die indeling in bebouwingsdichtheid.

voorbeeld extrapolatie via bebouwingsdichtheid

Hieronder is deze extrapolatieslag uitgewerkt voor de totale lasten voor vergunningverlening. Voor deze extrapolatie is er van 26 gemeenten een waarneming. Bij deze gemeenten variëren de gemiddelde lasten per inwoner naar de bebouwingsstructuur; dunbevolkte en dichtbevolkte gemeenten hebben hogere lasten (gemiddeld 29 euro per inwoner) dan matig bevolkte gemeenten (gemiddeld 19 euro per inwoner). De inwoners van alle gemeenten in Nederland ingedeeld naar bebouwingsstructuur zijn vervolgens vermenigvuldigd met de uitkomsten uit de respons. Dit telt dan op tot 445 mln. euro voor vergunningverlening voor alle gemeenten in Nederland.

Tabel C.4: Voorbeeld extrapolatie lasten vergunningverlening

<i>Dichtheid</i>	<i>respons</i>		<i>Nederland</i>		<i>extrapolatie</i>
	<i>aantal gemeenten</i>	<i>lasten (euro per inwoner)</i>	<i>aantal gemeenten</i>	<i>aantal inwoners</i>	<i>mln. euro's</i>
<i>dun bevolkt</i>	12	29	281	7.479.868	218
<i>matig bevolkt</i>	7	19	61	3.642.354	67
<i>dicht bevolkt</i>	7	26	38	6.058.862	159
Totaal	26	25	380	17.181.084	445

bandbreedtes: gevoeligheid waarnemingen en beperkte respons

De uitkomst van de extrapolatie is gevoelig voor de omvang van de steekproef en de variatie tussen gemeenten in de steekproef onderling. Zo kunnen extreme waarnemingen in de steekproef de uitkomst beïnvloeden. Om grip te krijgen op de omvang van deze gevoeligheid is ook de extrapolatie berekend zónder de 3 hoogste en 3 laagste waarnemingen (uitgedrukt in de lasten per inwoner). In dit voorbeeld wijkt de extrapolatie zonder deze 'uitschieters' slechts in beperkte mate af (namelijk 4%). Met andere woorden beïnvloeden deze 'uitschieters' de uitkomst in beperkte mate. Wanneer de verschillen tussen gemeenten (uitgedrukt in euro's per inwoner) groter is of het aantal waarnemingen kleiner, dan neemt de onzekerheidsmarge van de extrapolatie toe zodat rekening moet worden gehouden met een ruimere bandbreedte. In dit voorbeeld liggen de lasten voor vergunning dus tussen de 429 en 460 mln. euro.

D Overheidstarieven 2018

Voor de omrekening van personele inzet in uren of full time equivalenten is gebruik gemaakt van de cijfers in onderstaande tabel. Deze is gebaseerd op de door SIRA opgestelde rekentarieven die zijn toegepast in de Financiële effectentoetsen stelselherziening Omgevingsrecht.

Tabel D.1: Overheidstarieven gemeenten op basis van CAR-UWO 1-1-2018 (euro)

<i>Schaal</i>	<i>Gemiddeld bruto maand- salaris in</i>	<i>Overhead</i>	<i>Toeslagen</i>	<i>Totale bruto maandelijke kosten ex BTW</i>	<i>Totale jaar- lijkse kosten</i>	<i>Uurtarief ex BTW</i>
9	3.207	1572	1.764	6.542	78.507	57
10	3.510	1721	1.930	7.161	85.936	62
10A	3.813	1869	2.097	7.779	93.352	68
11	4.107	2013	2.259	8.379	100.543	73
11A	4.439	2177	2.442	9.058	108.692	79
12	4.772	2340	2.625	9.737	116.843	85

Gehanteerde uitgangspunten:

- Overhead: 32,90% (o.b.v. onderzoek Berenschot onder 92 gemeenten);
- DPU (direct productieve uren): 1.378 (o.b.v. Handleiding overheidstarieven 2018);
- Toeslagen: 55% (o.b.v. Onderzoek Sira).