



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties (BZK)  
Dhr. dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
26 juni 2017

**Ons kenmerk**  
ECFD/U201700506  
**Telefoon**  
(070) 373 8393

**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**

VNG-reactie op Wet en Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Geachte heer Plasterk,

In uw brief van 1 mei jl. heeft u het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen aangeboden aan het parlement en op 4 juli behandelt de Eerste Kamer het wetsvoorstel. Het ontwerpbesluit stelt ons veel beter in staat te beoordelen hoe het stelsel van kwaliteitsborging eruit ziet en hoe de wet ingevuld wordt. Zoals wij in eerdere brieven stelden, steunen we de doelen van de wet, maar blijven we twijfels houden of die met dit wetsvoorstel behaald worden. De flatbrand in Londen toont eens te meer aan hoe belangrijk het is om kwaliteit te borgen en dat dit wetsvoorstel voldoende helderheid moet geven over de rollen van partijen.

Het doet ons deugd te lezen dat het besluit op een aantal punten positief is aangepast na reactie op de consultatieversie. Zo biedt het ontwerpbesluit meer mogelijkheden voor innovatie en maatwerk, vallen de overige monumenten niet langer onder gevolgklasse 1 en wordt de informatiepositie van gemeenten enigszins verbeterd.

Om de uitvoering van de wet succesvol te maken en de doelen ervan te kunnen behalen, vragen we echter wel om enkele broodnodige aanpassingen aan het besluit en een goed ingericht implementatieproces. Voor de implementatie maken we graag bestuurlijke afspraken met u. We willen er samen met u en de andere betrokken partijen voor zorgen dat we bij de invoering klaar staan voor de burger en het bedrijf dat iets wil bouwen. We staan immers aan de vooravond van een forse stelselwijziging, waarbij vele partijen zijn betrokken en niet per sé staan te juichen hierom. De verandering komt er niet vanzelf en uw verantwoordelijkheid voor een goede ondersteuning van partijen bij de implementatie is daarvoor nodig.

Wij achten de volgende randvoorwaarden noodzakelijk om tot een goed stelsel te komen en een zorgvuldige implementatie:

- dat de rol van gemeenten helderder wordt vormgegeven;
- dat het oplevermoment nader wordt ingevuld;
- om 1 januari 2019 tot uitgangspunt te nemen voor de inwerkingtreding;
- om bestuurlijke afspraken te maken over het implementatietraject;
- dat de kosten en betaalbaarheid van het stelsel gemonitord worden;
- dat gevolgklasse 1 niet wordt uitgebreid;
- dat de definitie van 'Kwaliteitsborger' nader wordt afgebakend;
- dat de positie van de Toelatingsorganisatie in het besluit wordt vastgelegd;
- dat ook de onafhankelijkheid van de Instrumentbeheerder geborgd moet zijn;
- dat in gezamenlijkheid gekomen wordt tot een implementatieplan waarvan de kosten cf. de financiële verhoudingswet door het Rijk gedragen worden; en
- dat een half jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten beoordeeld wordt of inwerkingtreding realistisch en verantwoord is.

In deze brief vindt u een toelichting bij deze punten op hoofdlijnen, met een uitgebreidere toelichting in de bijlage. Deze aanpassingen zijn voor ons onontbeerlijk om goed invulling te geven aan de wet en voor een goede implementatie.

### **Richting gevraagd voor rol gemeente**

Zoals wij al vaak hebben aangegeven, is het van het grootste belang dat er meer helderheid komt over de rol van gemeenten in het nieuwe stelsel. Staan gemeenten nu wel of niet aan de lat voor de inhoudelijke onderbouwing bij handavingskwesties? Gemeenten mogen geen toezicht meer houden of inhoudelijke oordelen geven, maar moeten wel afwegen of ze gaan handhaven, wat proportioneel is en daarvoor eventueel onderzoek doen of anderszids informatie opvragen. Dit hinkt nog steeds op twee gedachten. Daarom vragen wij u om alsnog richting te geven aan gemeenten.

We zien zelf twee oplossingsrichtingen om deze duidelijkheid wel te bewerkstelligen:

- geef gemeenten wel de mogelijkheid inhoudelijk te toetsen ten behoeve van hun afweging; of
- geef gemeenten geen inhoudelijke afwegingsrol en creëer standaard interventies voor signalen, handavingsverzoeken en gereedmeldingen.

Bij de eerste variant kunnen gemeenten alsnog inhoudelijk goed onderbouwd overgaan op handhaving, maar wordt de rol van gemeenten vergroot. Dan gaat het niet om dubbeling van taken, maar om het minimaal benodigde niveau van inhoudelijke bemoeienis om tot proportionele handhaving te komen. Bij de tweede optie wordt de inhoudelijke onderbouwing bij gemeenten weggehaald en zijn gemeenten enkel van procestoetsing en kunnen ze toe met standaardmaatregelen.

### **Meer waarborgen gewenst bij het oplevermoment**

De inrichting van het oplevermoment met een administratieve melding en eventueel optreden achten wij onvoldoende. De meeste problemen doen zich juist voor bij te late signalering en niet-oplevering. Om te late signalering te voorkomen, is het wenselijk dat bij de implementatie extra aandacht wordt besteed aan de nieuwe rolbeschrijvingen en gewenste interacties durende de bouwfase. Dit voorkomt ook meteen het tweede punt, namelijk niet-oplevering, maar wel ingebruikname. Te vaak constateren gemeenten nu al dat een bouwwerk in gebruik wordt genomen, zonder dat het bevoegd gezag op de hoogte wordt gesteld. Ter voorkoming hiervan, pleiten wij ervoor om de mogelijkheid te creëren, om onderdelen binnen de vergunning al eerder op te kunnen leveren conform de volledige procedure. Daarnaast vragen wij u in het besluit op te nemen dat het verboden is een bouwwerk in gebruik te nemen zonder het verstrijken van de procedure.

## **1 januari 2019 als invoeringsdatum**

De beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2018 achten wij volstrekt onhaalbaar. We pleiten ervoor om 1 januari 2019 als datum te nemen voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. We moeten met vele partijen een forse investering doen om tot de nieuwe situatie te komen. Deze datum doet recht aan de tijd die partijen zeggen nodig te hebben en biedt enige ruimte om iedereen mee te nemen, zonder dat de gewenste druk van het proces gaat. Het gaat er vooral om dat duidelijk is dat deze wet er komt en dat die een bijbehorende reële implementatietijd krijgt.

Eerdere invoering doet geen recht aan de complexiteit en benodigde werkzaamheden voor de implementatie. Een 1 januari datum heeft als bijkomende voordelen dat alle bedrijfsprocessen makkelijker aan te passen zijn, dat de verwachte hausse aan aanvragen voor inwerkingtreding beter op te vangen is en er niet in de zomervakanties gestart moet worden met het nieuwe stelsel.

## **Bestuurlijke afspraken over implementatie**

Om te komen tot een zorgvuldige implementatie, willen we graag een aantal afspraken met u maken. Dan gaat het onder meer om afspraken over de pilots, invoeringsbegeleiding, monitoring van de kosten, digitalisering en de overgangssituatie. Uit het stilleggen van pilots in Den Haag en Rotterdam blijkt wel dat er nog veel moet gebeuren en dat partijen nog niet hetzelfde beeld hebben van hoe deze wet moet gaan werken en wat daarin de rollen zijn. Het wegnemen van onduidelijkheid aan de voorkant is dan ook nodig om de implementatie te bespoedigen.

Ook staat deze stelselwijziging niet op zichzelf. Wij verwachten daarom van u blijvende sturing en overzicht op het geheel aan wijzigingen in het domein bouwen/bouwregelgeving, opdat partijen weten wat er allemaal gebeurt en wat ze te doen staat.

## **Meer consistentie in overige rolbeschrijvingen en afbakening op onderdelen gewenst**

We maken ons zorgen over de betaalbaarheid van het nieuwe stelsel. Wij kunnen nu nog niet beoordelen hoe de totale kosten van dit stelsel zich gaan ontwikkelen. Wel dat naar verwachting de kosten voor gemeenten dalen en daarmee de leges. De totale kosten hangen echter niet alleen van gemeenten af, maar vooral ook van andere MKBA-aspecten als de effecten van benchmarking, de vermindering van de faalkosten en de prijzen die kwaliteitsborgers en overige marktpartijen in het nieuwe stelsel gaan rekenen. Dit kunnen gemeenten niet beïnvloeden en we vragen u dit goed te monitoren.

Daarnaast blijkt uit de lijst bouwbesluittoetsvrije bouwwerken (wijziging art. 5.13c Bor) en het ontwerpbesluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl) dat er toch een uitbreiding komt van gevolgklasse 1. Wij vragen u om de na veel overleg overeengekomen afbakening van gevolgklasse 1 te respecteren en niet zonder meer over te gaan tot uitbreiding. Wij treden graag met u in overleg bij eventuele wijzigingen, zoals de gevolgen van de uitbreiding melding brandveilig gebruik uit het Bbl.

Uit het ontwerpbesluit wordt verder duidelijk dat de rolbeschrijving van partijen en de interacties daartussen essentieel worden voor de goede werking van het stelsel. Op een aantal punten laat het besluit nog onduidelijkheid over. Zo ontbreekt de borging van de Toelatingsorganisatie in het besluit, terwijl de kwaliteitsborger en instrumentbeheerder hierin wel worden geborgd. Graag zien wij de borging van de Toelatingsorganisatie in dit besluit verwerkt, in plaats van in de onderliggende regeling. Ook zien we een brede afbakening van de 'kwaliteitsborger' en willen we u vragen te bezien of niet kan worden volstaan met een rechtspersoon. Tot slot blijkt dat zowel de kwaliteitsborger als de Toelatingsorganisatie aan stevige onafhankelijkheid gehouden worden, maar

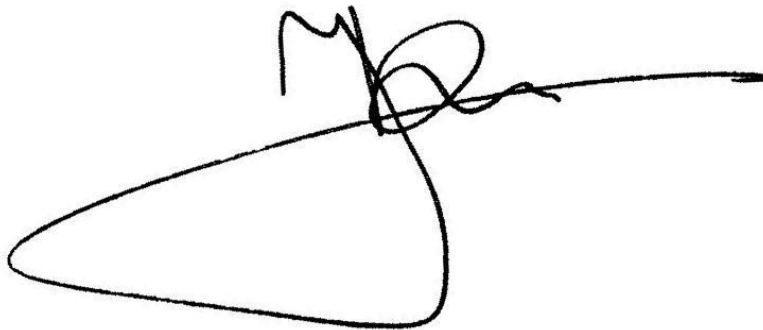
ontbreekt deze eis aan de instrumentbeheerder. Omdat deze partij toezichthouder is op de kwaliteitsborger, is het ook voor de instrumentbeheerder gewenst om diens onafhankelijkheid in het besluit te verankeren.

### **Conclusie**

De flatbrand in Londen wijst nogmaals uit dat de borging van bouw- en brandveiligheid en de helderheid van rollen in een privaat borgingsstelsel van groot belang zijn. Met deze brief hopen wij u duidelijk gemaakt te hebben dat er nog een aantal punten zijn, waarop meer duidelijkheid gewenst is en dat we behoefte hebben aan afspraken over de implementatie. Deze reactie is dan ook opgesteld met inbreng van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht en veiligheidsregio's. Wij lichten onze brief graag toe en zijn vanzelfsprekend bereid met u te blijven meedenken over de openstaande vragen en voorgestelde oplossingsrichtingen. Dit alles met het doel te komen tot goede wetgeving, een uitvoerbaar stelsel en een verantwoorde implementatie.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop at the bottom and a series of smaller loops and lines above it, extending to the right.

J. Kriens  
Algemeen Directeur

## Toelichting bij brief

Hieronder vindt u een nadere toelichting op de brief, met per punt ook aanbevelingen om tot een hogere kwaliteit van wetgeving te komen en een zorgvuldige implementatie.

### **1. Meer waarborgen gewenst bij het oplevermoment en helderheid rol gemeente**

Het overgangsmoment van oplevering naar ingebruikname blijft voor ons een heikel punt uit dit wetsvoorstel. We constateren dat het besluit inmiddels een aantal waarborgen kent, namelijk:

- a. de controle van het bevoegd gezag binnen tien dagen na de melding;
- b. de lijst met criteria en verplichte aanlevering van gegevens; en
- c. de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om maatregelen te nemen, indien naar het oordeel van het bevoegd gezag niet wordt voldaan aan deze criteria.

We willen benadrukken dat tijdige signalering aan het bevoegd gezag over de aanstaande verklaring van de kwaliteitsborger gewenst is. Op twee punten constateren we nog onvoldoende waarborgen, namelijk bij niet-oplevering en bij de definitie 'kan handhaven'.

#### *- Invulling signaalfunctie tijdens bouw*

Na een melding moet de gemeente binnen tien dagen besluiten of alle gegevens aanwezig zijn. Inhoudelijk kunnen en mogen gemeenten dit niet beoordelen, enkel procesmatig. Ambtelijk hebben we met uw departement allerlei opties verkend om hier nadere invulling aan te geven. Eén van die opties betreft het al eerder informeren van gemeenten over de verwachting van het al dan niet afgeven van een verklaring door de kwaliteitsborger. U schrijft in het besluit en de toelichting dat u het van groot belang vindt dat de kwaliteitsborgers alle relevante stakeholders tijdig op de hoogte houden. Graag zien wij in het implementatieproces dan ook geborgd, dat kwaliteitsborgers dan wel vergunninghouders, al eerder dan bij oplevering het bevoegd gezag informeren over de ophanden zijnde verklaring of dat die er naar verwachting niet gaat komen. Die informatie draagt bij aan de volgende twee punten.

#### *- Niet na oplevering, maar bij niet-oplevering ontstaan problemen*

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer spreekt u over meer druk op het moment na oplevering.<sup>1</sup> Wij merken echter dat veel bouwwerken al in gebruik worden genomen zonder dat ze opgeleverd zijn. Dat beeld volgt al uit de huidige praktijk en komt ook terug bij de pilots, met dat verschil dat het bevoegd gezag straks nog minder zicht heeft op de situatie tijdens de bouw dan nu het geval is. We constateren dat met name in twee situaties sprake is van ingebruikname voor oplevering, namelijk:

- bij bouwwerken die al deels gereed zijn en er dus al gewoon/gewerkt kan worden; en
- bij bouwwerken waarbij kostbare installaties al zijn ingebouwd, die gevoelig zijn voor diefstal en vernieling.

Kijkend naar de toekomst verwachten we dat deze twee groepen groter gaan worden. Er is enerzijds sprake van meer grootschaligere bouwwerken en de druk om delen ervan al eerder in gebruik te nemen, indien verantwoord. Anderzijds zien we dat bouwwerken en installaties veel meer vervlochten worden door de wens tot slimme bouwwerken. Hoewel dit probleem ook nu al het geval is en naar verwachting groter zal worden, wordt met dit besluit vooralsnog de kans gemist om hier iets aan te doen. We spreken hier uitdrukkelijk niet over onverantwoorde ingebruikname, maar vooral over de onwetendheid daarvan bij het bevoegd gezag en het nog niet in de procedure passen van dit soort gevallen.

---

<sup>1</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 453, D

We zouden graag zien dat er een mogelijkheid wordt geboden om delen van de vergunning eerder op te leveren dan het geheel. Daarvoor kan het gehele proces worden doorlopen en zou vooraf alleen duidelijk moeten zijn dat er in fasen opgeleverd kan worden. Dat zou een oplossing kunnen zijn voor de eerste groep. Ook pleiten we ervoor om de melding bij oplevering te verzwaren tot een verbod tot ingebruikname, totdat het bouwwerk gereed is gemeld en de tien dagen zijn verstreken. Tot slot willen we u verzoeken om voor de tweede categorie te onderzoeken hoe de noodzaak weggenomen kan worden dat gebouwen in gebruik worden genomen ter voorkoming van diefstal en vernieling.

- *Kan-bepaling tot handhaven impliceert onterechte keuzevrijheid en onhelderheid rol gemeente*

In het ontwerpbesluit en de Nota van Toelichting wordt veelvuldig benadrukt dat het bevoegd gezag kan overgaan tot handhaving. Zowel op basis van signalen uit het stelsel als op basis van verzoeken van derden. Deze kan-bepaling levert de vrijheid op voor het bevoegd gezag om te kiezen welke handhavingsmiddelen proportioneel zijn. Dat vereist echter een afweging en voor die afweging is informatie nodig. In tegenstelling tot de praktijk nu, droogt die informatiestroom in het nieuwe stelsel behoorlijk op. Er komt weliswaar procedureinformatie en er wordt van partijen verwacht dat ze het bevoegd gezag op de hoogte houden, maar dit is toch wezenlijk anders dan zelf inhoudelijk waarnemen en beoordelen. Sterker nog, u geeft expliciet aan dat gemeenten dat niet meer mogen ter voorkoming van dubbeling van werkzaamheden.

Hoe we aan vergunninghouders en bij de rechter moeten uitleggen waarom een bepaalde handhavingmethode is ingezet, is voor ons nog een groot vraagteken. Zoals wij het besluit interpreteren, is er niet of nauwelijks sprake van motiveerbare afwegingsvrijheid door het bevoegd gezag. De Tweede Kamer heeft bij amendement de rol en informatiepositie van gemeenten willen verduidelijken, respectievelijk versterken. De uitwerking hiervan in dit besluit leidt echter tot onvoldoende duidelijkheid, terwijl wij zeer hechten aan duidelijkheid over de rol van gemeenten in het beoogde stelsel.

Wij hebben er altijd voor gepleit om er als gemeenten van te zijn en dan ook de middelen daarvoor te hebben, of om de inhoudelijke afweging bij gemeenten weg te halen. Het wetsvoorstel en het besluit hinken echter op twee gedachten. Enerzijds wordt de rol van gemeenten voor het toezicht overgedragen aan de kwaliteitsborger en mag de gemeente zich er inhoudelijk niet meer mee bemoeien. Anderzijds wordt van gemeenten wel verwacht (proportioneel) te handhaven bij signalen, handhavingverzoeken en de gereedmelding, wat een afweging vereist op basis van informatie. Wij blijven dit in lijn met ons pleidooi een onverenigbare mix vinden en kunnen daarom ook niet uit de voeten met het advies van Lubach c.s., waarnaar u in de memorie van antwoord verwijst.<sup>2</sup> Zij suggereren dat de afweging door bestuurders voor een groot deel is op te lossen door betere voorlichting aan colleges van B&W en gemeenteraden over hun rol. Zolang deze rol onduidelijk is, is betere voorlichting echter geen oplossing. Voor ons is deze duidelijkheid echt gewenst, voordat dit onderdeel van deze wet wordt ingevoerd. Anders achten wij gemeenten niet in staat de handhavende taken verantwoord op te pakken en vrezen we veel juridisch getouwtrek over handhavingbesluiten.

We zien zelf twee oplossingsrichtingen om deze duidelijkheid wel te bewerkstelligen:

---

<sup>2</sup> Lubach, Boogers, Plat en Stok (2016). *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging – een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*

- a. geef gemeenten wel de mogelijkheid inhoudelijk te toetsen ten behoeve van hun afweging; of
- b. geef gemeenten geen inhoudelijke afwegingsrol en creëer standaard interventies voor signalen, handavingsverzoeken en gereedmeldingen.

Graag krijgen we van u richting in de rol die u gemeenten toedicht in het nieuwe stelsel, zodat duidelijk wordt waar gemeenten wel en niet van zijn.

Ad a. Daarbij gaat het niet om dubbeling van werkzaamheden te bewerkstelligen, maar om net voldoende inhoudelijke informatievergaring en bemoeienis te hebben, om tot een verantwoorde afweging te komen in handavingskwesaties. Dit is wellicht een suboptimale oplossing en verzwaring van de rol van gemeenten, maar voor gemeenten essentieel om tot een goede uitvoering te komen van dit stelsel zoals het nu wordt voorgesteld.

Ad b. Een andere optie is om de rol van het bevoegd gezag te beperken tot datgene waar ze verantwoord invloed op kunnen uitoefenen, namelijk het stilleggen van de bouw of het niet toestaan van ingebruikname van een bouwwerk. Dat zijn twee proceduremaatregelen die enkel en alleen op basis van signalen kunnen plaatsvinden of bij het niet voldoen aan vergunningseisen. Een verklaring van de kwaliteitsborger kan namelijk hangen op een klein onderdeel of een groot probleem. De gemeente heeft totaal geen onderbouwde positie om een proportionele beoordeling te maken om over te gaan op stillegging bouw, uitstel van ingebruikname of zelfs uithuiszetting. Ook kunnen gemeenten geen deals sluiten dat ingebruikname kan plaatsvinden onder voorbehoud van aanpassing van onderdelen van het bouwwerk. Dit zou juist in de voorfase tussen vergunninghouder, aannemer en kwaliteitsborger al getackeld moeten zijn en niet langer met als bemiddelaar het bevoegd gezag. Juist door het nieuwe private stelsel wordt een striktere scheiding (bij het oplevermoment) gecreëerd dan voorheen het geval was en wordt het belangrijker om de rollen goed af te bakenen. Dat er in het nieuwe stelsel eventuele disproportionele maatregelen genomen worden, is dan te zien als systeemgevolg en niet een probleem dat door het bevoegd gezag wordt gecreëerd of zou moeten worden gevoeld. Deze aanscherping neemt veel gedoe weg bij het bevoegd gezag, omdat het dan niet aan het bevoegd gezag is om de maatregel te verantwoorden, ongeacht het type overtreding dat wordt begaan.

## **2. Naar een realistische invoeringsdatum en betere samenhang met de implementatie van andere wetstrajecten**

Twee punten zijn voor ons van uitermate groot belang voor de implementatie en dat zijn de invoeringsdatum en de relatie met andere wetgevingstrajecten en bijbehorende implementaties.

### *- Invoeringsdatum naar 1 januari 2019*

De beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2018 achten wij volstrekt onhaalbaar, omdat er door alle betrokken partijen nog teveel gedaan moet worden om dit stelsel te laten functioneren. Dat blijkt ook uit de implementatieplanning die we met partijen hebben opgesteld. Die planning volgend, ligt 1 januari 2019 voor de hand en moeten de relevante partijen al alle deadlines halen. Druk op het proces achten wij met u van groot belang. Vanwege de betrokkenheid en afhankelijkheid van vele partijen, is goede monitoring van het invoeringsproces echter zeker zo belangrijk. Bij het ingaan van het stelsel, moeten partijen immers meteen in staat zijn om zonder problemen een vergunning aan te vragen.

1 januari 2019 zien we als geschikte datum, omdat dan aan de volgende uitgangspunten kan worden voldaan om goed invulling te kunnen geven aan de implementatie:

- a. dat de digitalisering minimaal een half jaar van tevoren op orde is;

- b. dat er goede afspraken gemaakt worden over de monitoring van de implementatie en eventuele besluitvorming over uitstel van invoering; en
- c. dat er een invoeringsdatum gekozen wordt per 1 januari van een jaar.

Ad a. Het op orde krijgen van digitalisering is van groot belang. De aanvrager moet probleemloos een vergunning kunnen aanvragen, het bevoegd gezag moet de backoffice daarvoor gereed hebben en ook de marktpartijen moeten hiervoor hun software en formats gereed hebben. Vooralsnog ligt de focus vooral op de aanpassingen die door het Rijk moeten gebeuren (aanpassing van het Omgevingsloket Online (Olo), het optuigen van een register door de Toelatingsorganisatie en het optuigen van een tool). We willen er u op wijzen dat ook aan gemeentelijke kant de nodige aanpassingen moeten worden gedaan en dat we alle aanpassingen graag willen laten aansluiten op de vormgeving van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). We zitten immers niet te wachten op een desinvestering. Om deze reden vragen wij u om een impactanalyse te laten uitvoeren op de consequenties voor gemeentelijke ICT en in overleg te treden met ons over de gewenste digitale standaarden. Op basis daarvan kunnen we dan ons opdrachtgeverschap richting softwareleveranciers invullen. Dit alles kost tijd en het is dan ook wezenlijk om snel aan de slag te gaan om een tijdige invoering te kunnen realiseren. Tenslotte moeten partijen ook nog reëel de tijd krijgen om te testen en intern en extern te communiceren hoe alles zou moeten werken.

Ad b. Er is met alle relevante partijen een planning gemaakt voor de implementatie. Het komt het voor een groot deel aan op een zorgvuldige implementatie. Wij zijn verheugd dat u dit in de memorie van antwoord ook erkent en aangeeft dat u ruimte biedt voor aanpassingen tijdens de implementatie, indien dit nodig blijkt. Uit het stilleggen van pilots in Den Haag en Rotterdam blijkt wel dat er nog veel moet gebeuren en dat partijen nog niet hetzelfde beeld hebben van hoe deze wet moet gaan werken en wat daarin de rollen zijn. Omdat de planning een x aantal essentiële parameters kent die gehaald moeten worden, is het nodig om goede afspraken te maken over de monitoring daarvan. Bijvoorbeeld voor het aanwezig zijn van voldoende instrumenten en kwaliteitsborgers. Een verantwoorde implementatie staat voor ons voorop en snelheid mag verwacht worden, alleen moeten we bij onverhoopte vertraging ook met elkaar kunnen bepalen dat er uitstel van invoering komt. Wij maken graag afspraken met u over de criteria hiervoor.

Ad c. Een 1 januari datum is wenselijk, omdat dit het veel eenvoudiger maakt voor partijen om hun bedrijfsvoering aan te passen en het voorkomt vooral dat er in de zomermaanden getest moet worden met een geheel nieuw stelsel. Voor gemeenten geldt dat de legesverordening dan makkelijker kan worden aangepast, dat eventuele afspraken met de omgevingsdiensten in de jaarplannen kunnen worden verwerkt etc. Ook verwachten we op basis van eerdere ervaring dat er nog een hausse aan vergunningaanvragen binnenkomt aan het einde van het huidige stelsel, die we in de winter makkelijker kunnen verwerken dan tijdens de zomervakanties.

- *Samenhang nodig met andere implementatietrajecten*

Dit wetsvoorstel is voor gemeenten niet los te zien van een aantal overige wetstrajecten, waarvan de Omgevingswet de belangrijkste is. Dat geldt voor zowel de juridische, organisatorische als financiële gevolgen. In de memorie van antwoord op de vragen van de Eerste Kamer, geeft u aan dat er tijdens de implementatie ruimte is voor aanpassingen, maar dat u het niet wilt koppelen aan de Omgevingswet.<sup>3</sup> Wij delen deze redenering echter niet volledig.

---

<sup>3</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 453, D



Omdat er zoveel veranderingen op veel verschillende momenten in de tijd plaatsvinden, die betrekking hebben op het fysieke domein en zeker voor het domein bouwen, is het wenselijk dat gemeenten ondersteund worden hierbij. Wij zijn niet tegen fasering en/of de vele wijzigingen, maar maken ons wel grote zorgen over het onoverzichtelijk moeten implementeren van het geheel. Eerst en vooral vragen wij u daarom om een overzicht van alle relevante wijzigingen voor het domein bouwen en regie daarop. Dan gaat het onder meer over deze stelselherziening, de implementatie Omgevingswet, de wijzigingen in de Drank- en Horecawetgeving en de invoering van het besluit brandveiligheid overige plaatsen. Wat gebeurt er als een wetstraject of onderdeel daarvan vertraging oploopt en wat zijn de belangrijkste onderlinge effecten bij gefaseerde inwerkingtreding? Wij vragen u met klem om u bij de implementatie niet te beperken tot deze stelselherziening. Tot slot pleiten wij ervoor zoveel mogelijk in samenhang neer te zetten en samen te pakken wat kan.

### **3. Financiële gevolgen**

We begrijpen de grote roep om een betaalbaar nieuw stelsel en de wens tot verlaging van de leges. Zoals we al eerder hebben gecommuniceerd, tonen de onderzoeken naar de financiële effecten aan dat de kosten voor gemeenten grosso modo gaan dalen en daar streven we ook naar. De rapporten tonen ook aan dat, doordat de kosten zullen dalen per vergunning, ook de leges verlaagd zullen worden. Wel kan de impact voor gemeenten verschillen naargelang de bouwopgave en blijft voor ons van belang dat duidelijk is hoe de kosten gefinancierd kunnen worden. De resterende taken van gemeenten moeten linksom of rechtsom namelijk gefinancierd kunnen worden.

Of het in de woorden van Vereniging Eigen Huis beter wordt tegen een aanvaardbare prijs, kunnen wij nu niet beoordelen en moet zeker in de evaluatie na drie jaar onderzocht worden. Dat hangt niet alleen van gemeenten af, maar vooral ook van andere MKBA-aspecten als de effecten van benchmarking, de vermindering van faalkosten en de prijzen die kwaliteitsborgers en overige marktpartijen in het nieuwe stelsel gaan rekenen. Dit kunnen gemeenten niet beïnvloeden. Indien de MKBA in werkelijkheid niet positief blijkt uit te vallen, mag zoals sommigen opperen, niet van gemeenten verwacht worden dat zij ineens tot 50% korting op de leges overgaan.

### **4. Voorkom ongewenste uitbreiding gevolgklasse 1**

Na veel overleg zijn er heldere afspraken gemaakt over de afbakening van gevolgklasse 1. Die zijn ook terug te lezen in de Nota van Toelichting. Uit de lijst met bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en het Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), blijkt echter dat er op essentiële onderdelen onbedoelde effecten ontstaan, die al op korte termijn leiden tot een ongewenste uitbreiding van gevolgklasse 1.

Zo zet de lijst vergunningvrije bouwwerken (artikel 5.13c, lid g.) de deur open voor een breed scala aan bouwwerken die zonder toets aan het Bouwbesluit kunnen worden gebouwd. Zo ook lid f. In de consultatieversie was nog sprake van 'gewoon onderhoud van een bouwwerk, wat een gangbare definitie is. In het ontwerpbesluit staat echter 'een te onderhouden bouwwerk'. Dat heeft betrekking op alle bouwwerken en dat kan toch niet de bedoeling zijn.

Het Bbl regelt dan weer dat onder meer de melding brandveilig gebruik wordt opgerekt van 50 naar 150 personen. Omdat dit een afbakeningsgrondslag is, leidt die wijziging tot een forse (onbedoelde?) uitbreiding van gevolgklasse 1. Ook wordt de nevenfunctie van een industriegebouw opgerekt van maximale 10 personen naar geen maximum. Wij vragen ons daarom af hoe u dit ontwerpbesluit wilt gaan opnemen in het Bbl, zonder dat dit leidt tot ongewenste uitbreiding van

gevolgklasse 1. Dit maakt eens te meer duidelijk dat er weldegelijk gevolgen zijn van de Omgevingswet op dit wetsvoorstel en dat hierover betere afstemming moet plaatsvinden.

#### **5. Meer scherpheid nodig in definitie 'kwaliteitsburger'**

Het besluit en de toelichting zijn nog niet consequent over wat er onder een 'kwaliteitsburger' wordt verstaan. Zo worden door elkaar gebruikt: een rechtspersoon, een natuurlijk persoon en een organisatie (rechtspersoon). Wij vragen ons af of het niet wenselijk is uit te gaan van een rechtspersoon.

Gemeenten werken al enige jaren met kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor milieutaken. Belangrijk onderdeel van de kwaliteitscriteria is de kritische massa van taakuitvoering. Met andere woorden; maakt iemand voldoende vlieguren, heeft iemand voldoende kennis etc. Daarbij gaan we ervan uit dat de kwaliteit op organisatieniveau is geborgd en dat het portfolio van een medewerker onderdeel uitmaakt van dit totaal. Deze lijn doortrekkend, zou dat betekenen dat dit besluit wat ons betreft moet uitgaan van een rechtspersoon die kwaliteitsburger is. Medewerkers (natuurlijke personen) kunnen binnen de rechtspersoon dan de taken uitvoeren, maar dit kunnen er dan meerdere zijn of één. Een individu kan dan als rechtspersoon nog steeds kwaliteitsburger zijn, indien de kennis en kunde in één persoon verenigbaar is. Deze nadere afbakening voorkomt én privacydiscussies rond het register én een enorme hausse aan kwaliteitsburgers die moeten worden opgeleid in alle aspecten. Immers kunnen kwaliteitsburgers er dan voor kiezen kennis binnen hun organisatie te verdelen, zoals ook gemeenten nu gebruik maken van specialisaties als constructeurs, bouwkundigen en planologen.

#### **6. Betere borging positie en uitwerking Toelatingsorganisatie nodig**

Vooralsnog blijft het voor ons ongewis hoe de rol van de Toelatingsorganisatie eruit komt te zien en hoe de aandacht voor onder meer brandveiligheid goed geborgd wordt. Dit is niet opgenomen in het ontwerpbesluit en loopt uit de pas met de borging van de rollen van de andere partijen. Daarnaast is voor ons uit dit besluit niet op te maken hoe de advisering op gelijkwaardigheid vorm krijgt. Deze zou ook onder de Toelatingsorganisatie komen te vallen en het is voor de uitvoering van het stelsel van groot belang dat we nu een beeld krijgen van diens plek in het stelsel. Zonder dat beeld zijn de beoogde nieuwe rollen en het proces nog steeds moeilijk te duiden. Wij willen u daarom verzoeken de borging van de positie van de Toelatingsorganisatie naar het niveau van het besluit te tillen en niet pas in de ministeriële regeling op te nemen.

Tot slot schrijft u in de memorie van antwoord dat stichting SBK wordt ondergebracht bij het op te richten zelfstandige bestuursorgaan. Wij vernemen graag van u, hoe u gaat borgen dat de positie van de Toelatingsorganisatie voldoende afgebakend wordt van het werk van stichting SBK.

#### **7. Leg ook de onafhankelijkheid van de instrumentbeheerder vast**

De onafhankelijk van partijen is een terugkerend thema, waarbij de onafhankelijkheid van één partij onderbelicht blijft. Namelijk die van de instrumentbeheerder. Vooral voor de kwaliteitsburger zijn er nu randvoorwaarden gesteld, die maken dat een kwaliteitsburger niet verweven mag zijn met de bij de bouw betrokken aannemer. Ook voor de Toelatingsorganisatie is dit debat gaande, maar kunnen we zoals we bij het vorige punt aangegeven, nog niet zien hoe dit in de regelgeving wordt geborgd. Voor de instrumentbeheerders is echter geen onafhankelijkheidsvoorwaarde gesteld in het ontwerpbesluit.

Omdat we ook de onafhankelijkheid van instrumentbeheerders ten opzichte van kwaliteitsborgers van belang vinden, zien we de eisen aan de kwaliteitsborger ook graag vertaald naar de instrumentbeheerder. Dit voorkomt dat ook bij deze partij een ongewenste dubbeling van rollen optreedt.