

Vergaderjaar 2024–2025

34 453

Wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen)

BB

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) is op 1 januari 2024 in werking getreden. De eerste ervaringen met dit jonge stelsel zijn opgedaan en de eerste monitor is gereed, waarin de ervaringen in de uitvoeringspraktijk in 2024 zijn opgenomen. Deze heb ik bij deze brief gevoegd, evenals de monitoring van de jurisprudentie. De monitoring van de leges is bij de brief van 11 december 2024 aan uw Kamer gestuurd¹. Met de betrokken landelijke overlegpartijen in het Wkb-overleg worden de eerste verbeteracties voor het stelsel opgepakt in het werkprogramma 2025.

Tevens rapporteer ik met deze brief over de toezegging, die ik aan uw Kamer heb gedaan in het mondeling overleg van 27 mei jl., om over zorgen van leden van uw Kamer in gesprek te gaan met Vereniging Eigen Huis (verder: VEH), Bouwend Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (hierna: VBWTN). In de bijlage heb ik meer specifieke en casuïstische vragen van leden van uw Kamer opgenomen, die ik na het overleg separaat en geanonimiseerd heb ontvangen.

Voordat ik hierop in ga, wil ik mijn zorgen uiten over het gemak waarmee in het mondeling van 27 mei jl. in uw Kamer gesproken werd over het intrekken van de Wkb. Dit geluid is niet nieuw, maar heeft direct een negatief effect op de woningbouwopgave, die al onder druk staat. Ik wil dat in het belang van woningzoekende in Nederland voorkomen.

In het mondeling overleg stelde ik vast dat leden van uw Kamer focussen op het intrekken van het publiekrechtelijke deel van de Wkb. Daarbij gaat het om de controle op naleving van het Bbl door de kwaliteitsborgers in

¹ Kamerstukken I, 2024/25, 34.453 AX

relatie tot de toezichts- en handhavingstaak van gemeenten/bevoegd gezag. Het privaatrechtelijke deel, dat woningeigenaren beschermt, stond in het overleg niet ter discussie. Het publiekrechtelijke deel van de Wkb is van toepassing op bouwactiviteiten die in artikel 2.17 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl) zijn opgenomen. Dit artikel kan «leeggemaakt» worden, waardoor er feitelijk geen bouwwerken meer zijn die onder kwaliteitsborging vallen. Bouwwerken in gevolgklasse 1 vallen daarmee weer onder het gemeentelijke regime van vergunningverlening en toezicht. Op dat moment is de oude situatie materieel hersteld. Formeel moeten daarna echter ook alle andere delen van de wet- en regelgeving nog worden gewijzigd, aangezien de Wkb een samenstel is van diverse artikelen in diverse wet- en regelgeving. Het gehele wijzigingstraject zal 1 tot 2 jaar in beslag nemen.

Het effect van het besluit om de Wkb in te trekken is dat kwaliteitsborgers op termijn hun wettelijke taak verliezen en mogelijk al eerder hun werkzaamheden zullen beëindigen. Tot aan feitelijke beëindiging van de Wkb zal dit leiden tot een gebrek aan kwaliteitsborgers, hogere kosten en daardoor vertraging in de bouw. Gemeenten moeten vervolgens weer capaciteit opbouwen om vergunningverlening en toezicht over te nemen. Op korte termijn ontbreekt het personeel hiervoor. Ook zullen het Omgevingsloket (DSO) en gemeentelijke systemen moeten worden aangepast. Tot slot zal de wettelijke taak bij Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw in het kader van de Wkb uit de wet gehaald moeten worden.

Een dergelijk ingrijpend besluit past niet bij mij als demissionair minister en ik ben dan ook niet voornemens dat besluit te nemen. De woningbouwopgave mag niet vertragen en is daarom op dit moment gebaat bij duidelijkheid. Daar komt bij dat de landelijke overlegpartijen dat mij ook niet adviseren. De afspraak dat het stelsel drie jaar na drie geëvalueerd wordt staat wat mij betreft vast.

1. Monitoringsrapportage 20240

Met de landelijke overlegpartijen is afgesproken om de ervaringen met het stelsel gedurende drie jaar te monitoren en vervolgens te evalueren. De eerste rapportage is opgesteld door Arcadis en besproken met de betrokken partijen in de begeleidingsgroep monitoring en evaluatie Wkb onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

In totaal zijn er in 2024 1.446 projecten gestart onder kwaliteitsborging. Slechts 33 hiervan hebben het gehele proces doorlopen tot aan gereedmelding; de andere projecten lopen door in 2025. De ervaringen tot dusver zijn daarmee beperkt. Er zijn voorzichtige signalen dat de Wkb een positief effect heeft op de bouwkwaliteit en een negatief effect op de administratieve lasten. Op de gemeenten na geven alle partijen aan dat zij vinden dat de bouwkwaliteit toeneemt². Met betrekking tot de administratieve lasten geven aannemers aan – met name bij kleinere projecten – meer lasten te ervaren. De onderzoekers concluderen dat dit deels komt door striktere controle toezicht op de naleving: aan een deel van de verplichtingen die nu als lasten worden ervaren moest ook onder het oude stelsel worden voldaan. Maar een coherent beeld is op basis van de ervaringen tot dusver nog niet te geven. Er zijn geen signalen over zware, onvoorziene, spoedeisende knelpunten met de werking van het stelsel. Veelal gaat het om inleren, informeren en elkaar in de praktijk goed begrijpen, zodat het stelsel van

² Aannemers: 52% eens, 21% oneens; Opdrachtgevers: 77% eens, 11% oneens; Gemeenten: 11% eens, 59% oneens; Kwaliteitsborgers: 82% eens, 3% oneens.

kwaliteitsborging kan werken zoals bedoeld. Onderstaand zal ik ingaan op de conclusies en de aanbevelingen. Voor de volledige bevindingen verwijs ik naar de monitoringsrapportage, die als bijlage bij deze brief is gevoegd.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat er te weinig praktijkinformatie en realisatiegegevens beschikbaar zijn, om te kunnen concluderen dat;

- het stelsel werkt zoals bedoeld;
- de bouwkwaliteit merkbaar is verbeterd;
- de positie van de opdrachtgever is verbeterd;
- de kosten en opbrengsten op lange termijn structureel verbeteren;
- de kosten van het Wkb-stelsel aanvaardbaar zijn;
- de interne kwaliteitsprocessen bij bouwbedrijven zijn verbeterd;
- de positief ervaren effecten groter zijn dan de negatieve.

Wel zijn op basis van praktijkervaringen eerste beelden ontstaan over de werking van de Wkb. De verdere monitoring en evaluatie zal op termijn meer inzicht bieden in de werking van het stelsel.

Aanbevelingen, reeds ingezette acties en vervolgacties

De onderzoekers komen tot een aantal aanbevelingen op basis van de ervaringen in 2024. Ik neem deze aanbevelingen ter harte en heb inmiddels de eerste besprekingen gevoerd om nieuwe inzichten in te passen in het stelsel. Een aantal van de aanbevelingen is reeds opgepakt in het kader de vereenvoudiging van het stelsel en in een werkprogramma 2025 ondergebracht, zoals ik in mijn brief van 10 december heb aangekondigd. Hieronder ga ik in op de aanbevelingen en de wijze waarop ik deze wil oppakken in nauwe samenwerking met de landelijke overlegpartijen:

Aanbeveling 1: Gezamenlijk tussen partijen (individuele en brancheorganisaties) meer het gesprek aangaan, de samenwerking periodiek evalueren, ongemakken bespreekbaar maken en zo nodig werkprocessen verbeteren.

- Brancheorganisaties kunnen hieraan bijdragen door gezamenlijk op regionaal niveau initiatieven te organiseren voor evaluatie, kennisdeling, verbeterlagen en het uniformeren/ verduidelijken van bijvoorbeeld het borgingsplan en de informatie-uitwisseling tussen aannemer en kwaliteitsborger.
- Binnen projecten (periodiek) de samenwerking onderling bespreken en zo nodig verbeteren.
- Openstaan voor feedback en «samen bouwen aan vertrouwen». Het is niet realistisch te verwachten dat een stelsel direct bij invoering perfect is.

Opvolging: Om de onderlinge werkprocessen te verbeteren is een werkprogramma 2025 opgezet binnen het Wkb-overleg. Dit wordt verderop in deze brief nader toegelicht.

Aanbeveling 2: Centrale registratie van incidenten en sancties opzetten voor mogelijke verbeteringen van het stelsel.

- Zie aanbeveling 8.

Opvolging: Ik ga in gesprek met instrumentaanbieders en de TloKB over de centrale registratie van incidenten, zowel binnen het stelsel als voor het aanbevolen onderzoek.

Aanbeveling 3: Verduidelijken bouwwerken gevolklasse 1.

- In overleg met het IPLO uitwerken en publiceren van meer (illustratieve) voorbeelden van gevolgklasse 1 op het grensvlak met vergunningvrij-/plichtig bouwen.
- Uitbreiding categorie vergunningvrij voor specifieke bouwwerken onder gevolgklasse 1, zoals vleermuiskasten en licht- en vlaggenmasten hoger dan 5 meter.

Opvolging: Als onderdeel van het werkprogramma 2025 wordt de inhoud van gevolgklasse 1 tegen het licht gehouden. Dit wordt verderop in deze brief nader toegelicht.

Aanbeveling 4: Opheffen lokale verschillen in beoordeling bij identieke bouwwerken.

- Een gezaghebbende instantie mandateren om bij te dragen aan een landelijk uniforme beoordeling van gelijkwaardige maatregelen.
- Eenduidige en uniforme beschrijving bijzondere lokale omstandigheden door gemeenten, waarbij in het borgingsplan uniform en projectspecifiek moet zijn aangegeven wat hiervoor de beheersmaatregelen zijn.

Opvolging: Voor het opheffen van de lokale verschillen in de beoordeling van gelijkwaardigheden en de eenduidige en uniforme beschrijving van bijzondere lokale omstandigheden zijn ook reeds enkele acties gestart. De Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (hierna: ATGB) is een door mij ingestelde commissie, die partijen adviseert bij geschillen over de toepassing van de bouwregelgeving. Projecten met gelijkwaardigheden, die breed worden toegepast en waarvan de gelijkwaardige toepassing reeds is aangetoond te voldoen (zoals het impregneren van een rieten schroefdak ten behoeve van de brandveiligheid) kunnen onder gevolgklasse 1 plaatsvinden. Bij onduidelijkheden kunnen partijen de vraag in eerste instantie voorleggen aan het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO). Mocht dit niet tot een oplossing leiden dan kan door een initiatiefnemer of kwaliteitsborger advies worden gevraagd bij de ATGB. Het advies van de ATGB is vanwege de gebundelde expertise in die commissie dusdanig zwaarwegend, dat partijen dit in de regel opvolgen. Jurisprudentie en een toenemend aantal praktijkvoorbeelden, die worden voorgelegd aan de ATGB, zullen bijdragen aan vermindering van de lokale verschillen in beoordeling.

Daarnaast is voor bijzondere lokale omstandigheden door de VNG in december 2023 een leidraad opgesteld over de verantwoordelijkheden en taken, voorbeeldsituaties en een checklist. Dit biedt een handreiking naar gemeenten. Naarmate partijen meer ervaring opdoen met bijzondere lokale omstandigheden kan de leidraad worden bijgewerkt naar aanleiding van nieuwe inzichten.

Aanbeveling 5: Kennisniveau Wkb van particulieren en kleinere (onder)aannemers verbeteren.

- In overleg met brancheorganisaties ontwikkelen van informatiemateriaal en trainingen afgestemd op de doelgroepen particulieren en kleinere (onder)aannemers ter verduidelijking van de Wkb en deze eenvoudig bereikbaar maken (vb. via het gemeentelijke/ digitale bouwloket).
- Vereenvoudigen en uniformeren aanleveren bescheiden vanuit aannemers naar kwaliteitsborgers om daarmee de administratieve lasten te verlagen.

Opvolging: Ten aanzien van het kennisniveau is eerder in de Regie- en Monitoringsgroep Wkb geconcludeerd dat het niet mogelijk is om alle particulieren en indirect betrokken partijen centraal en integraal te

informerend over het stelsel van kwaliteitsborging. Uitgangspunt is dat een initiatiefnemer van een bouwwerk automatisch wordt geïnformeerd over de werkwijze en het proces van Wkb, zodra deze met het Wkb-stelsel in aanraking komt. De informatieverstrekker kan een aannemer zijn of een gemeente of een kwaliteitsborger, maar ook op www.IPLO.nl is veel informatie voorhanden. In een continu proces wordt informatie gecreëerd, mede op basis van hernieuwde inzichten en actuele informatiebehoefte uit de diverse signalen bij landelijke en regionale partijen. Branche partijen en de VNG bedienen primair hun eigen achterbannen. Het Rijk, IPLO en de TloKB stellen ook ruim informatie beschikbaar. In het Wkb-overleg is afgesproken om na te gaan welke centraal beschikbare informatie additioneel interessant is, om nader te communiceren en via welke kanalen de uitvoeringspraktijk nog beter kan worden bediend.

Aanbeveling 6: Onderzoek ontwijking gevolgklasse 1.

- Nader onderzoek laten doen naar de aard en omvang van mogelijke ontwijking gevolgklasse 1 zowel naar gevolgklasse 2 als naar illegale bouw.

Opvolging: Dit onderzoek zal ik starten. Actieve ontwijking of illegale bouw moet worden voorkomen. De signalen zullen worden nagelopen. Dit wordt nader afgestemd met de onderzoekers.

Aanbeveling 7 & 8: Aanbevelingen voor het onderzoek:

- Verhogen aantal respondenten enquêtes voor specifiek opdrachtgevers, maar ook aannemers en gemeenten.
 - Monitoring van de response op de begin 2025 geïnitieerde doorlopende enquête aan initiatiefnemers bij gereedmelding en zonodig nemen van beheersmaatregelen.
 - Actiever promoten van de jaarlijkse enquête en de doorlopende enquête bij gereedmelding bij leden door de brancheorganisaties.
 - Zo nodig uitvoeren aanvullend onderzoek.
- Centrale registratie van incidenten en sancties opzetten en geanonimiseerd delen voor het onderzoek.
 - Incidenten worden nu niet centraal geregistreerd, sancties wel. Aanbevolen wordt een centrale
 - Registratie van incidenten door de TloKB met actieve melding vanuit kwaliteitsborger en instrumentaanbieder aan TloKB van incidenten boven een objectief gedefinieerde grenswaarde.
 - De TloKB dient het overzicht van incidenten en sancties te beheren en geanonimiseerd te delen voor het onderzoek naar de monitoring en evaluatie van de Wkb.
 - Deze registratie kan worden verrijkt met de klachtenregistratie van kwaliteitsborgers, instrumentaanbieder en TloKB, zodat ook de opvolging van klachten beter traceerbaar wordt.

Opvolging: De aanbevelingen voor nader onderzoek en de verbeteringen voor het onderzoek worden met de onderzoeker en de betrokken landelijke overlegpartijen afgestemd voor de verdere monitoring.

2. Werkprogramma 2025

In mijn brief van 10 december 2024³ heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit om verbouwactiviteiten voorlopig nog niet onder het stelsel van kwaliteitsborging te brengen. In die brief wordt ook aangegeven dat er een verkenning wordt gestart naar het eenvoudiger en efficiënter vormgeven van kwaliteitsborging, gezien vanuit de risico's bij projecten onder gevolgklasse 1. Zoals aangegeven in het mondeling overleg van

³ Kamerstukken I, 2024/25, 34.453 AX

27 mei jl. onderzoek ik hoe dit binnen het huidige stelsel kan worden opgelost. De eerste ervaringen bij de landelijke overlegpartijen zijn daarvoor breed uitgevraagd evenals hun ideeën voor oplossingsrichtingen. Op basis van alle inbreng is langs drie sporen een werkprogramma 2025 opgesteld, dat in het Wkb-overleg is besproken. De drie sporen zijn als volgt:

1. Inhoud gevolgklasse 1

Over de wettelijke scope van gevolgklasse 1 bestaat in de praktijk soms onduidelijkheid. Om die weg te nemen wordt gezien in hoeverre de regels vereenvoudigd kunnen worden. In het werkprogramma wordt heroverwogen welke bouwwerken dienen te worden aangemerkt als bouwtechnisch meldingsplichtig en welke activiteiten mogelijk kunnen worden aangemerkt als vergunningvrij. Hiermee kan bijvoorbeeld een vereenvoudiging plaatsvinden voor projecten met relatief weinig risico. Zonder beleidsmatig al een conclusie te trekken of uitputtend te zijn valt te denken aan lichtmasten of padelbanen, maar ook aan een kleine en eenvoudige standaardbrug, waarvoor de gemeenten zelf opdrachtgever is en toezicht houdt.

Mijn ministerie neemt het voortouw voor dit spoor. Wijzigingsvoorstellen worden nader uitgewerkt en besproken met de betrokken landelijke overlegpartijen. Voorstellen die voldoende draagvlak hebben en duidelijke vereenvoudiging met zich meebrengen, worden daarna opgepakt in het reguliere wetgevingsproces.

2. Beperken administratieve lasten in processen

Om administratieve lasten te beperken wordt gezien hoe informatieprocessen tussen partijen zodanig ingericht kunnen worden, dat deze zich strikt richten op wat benodigd is binnen het stelsel van kwaliteitsborging. Daarbij is het met name van belang de balans te bereiken, om niet meer informatie op te vragen dan noodzakelijk maar wel voldoende om de wettelijke rollen van de diverse actoren in het stelsel adequaat uit te voeren. Het gaat onder andere om afstemming over en stroomlijning van getrapte controles en informatieverzoeken van kwaliteitsborgers, instrumentaanbieders en de TloKB, Maar ook uniformiteit in de uitvoering van de toezichtsrol door gemeenten.

Aangezien dit spoor de afstemming tussen verschillende spelers in de uitvoeringspraktijk betreft, zijn per vraagstuk landelijke overlegpartijen aangesloten. De Vereniging Kwaliteitsborging Nederland (hierna: VKBN) en VNG nemen het voortouw voor de nadere uitwerkingen in dit spoor.

3. Aanpassingen dossier bevoegd gezag

Uitgangspunt van het dossier bevoegd gezag is dat het gegevens en bescheiden bevat over het gerealiseerde bouwwerk, die minimaal nodig zijn om adequaat invulling te kunnen geven aan de taken en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag na gereedmelding. Die informatie is nodig voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. Uit de monitoringsrapportage blijkt dat wijzigingen in de geplande bouwactiviteiten (dus na vergunningverlening) vóór de inwerkingtreding van het stelsel van kwaliteitsborging vaak niet werden gedocumenteerd of voorgelegd aan bevoegd gezag, ondanks dat dit wel verplicht was. Met de Wkb is hiervoor serieuzere aandacht ontstaan; de aannemer moet het dossier aanpassen, de kwaliteitsborger controleert en het bevoegd gezag kan hierop leunen in haar toezichtstaak. Aannemers ervaren door de geïntensifieerde aandacht een «extra» administratieve last in het opstellen van

volledig nieuwe tekeningen en berekeningen bij wijzigingen. In dit spoor wordt nagegaan op welke wijze de administratieve last van het dossier bevoegd gezag voor de aannemer beperkt kan worden, zonder dat de informatiebehoefte van het bevoegd gezag in het geding komt. Mijn ministerie neemt het voortouw in de uitwerking van dit spoor.

3. Terugkoppeling gespreksronde landelijke overlegpartijen Wkb

In het mondeling overleg op 27 mei jl. heb ik u toegezegd om gericht in gesprek te gaan met de bij het stelsel betrokken landelijke overlegpartijen over de signalen en/of zorgen die bij leden van uw Kamer binnenkomen van actoren in het Wkb-stelsel. De landelijke overlegpartijen in het Wkb-overleg hebben de signalen collectief besproken. Vereniging Eigen Huis heeft eerder aangegeven niet aan te sluiten bij het Wkb-overleg. Daarom is met VEH een apart overleg gevoerd. Met VNG en VBWTN is tevens na het Wkb-overleg nog nader overlegd.

Met partijen is besproken of zij nog additionele zorgen hebben, die niet eerder zijn geuit of die niet terugkomen in de monitoring of het hierboven beschreven werkprogramma. Daarbij is de vraag gesteld hoe deze zorgen binnen de huidige systematiek van het stelsel van kwaliteitsborging kunnen worden opgelost. Uit de besprekingen komt een gemengd beeld naar voren. Partijen constateren dat er nog weinig relevante praktijkervaring is opgedaan. Ook wordt geschetst dat gemeenteambtenaren en aannemers vragen stellen bij hun eigen aangepaste rol ten opzichte van de oude situatie, maar zeker ook over de invulling van de nieuwe rollen in de bouwsector van kwaliteitsborgers, instrumentaanbieders en de TloKB. Dan gaat het om diepgaande kennis over de onderlinge verhoudingen onder het stelsel van kwaliteitsborging, de daarin uit te voeren werkzaamheden en de kwaliteit van de onderlinge informatieverstrekking. Wel is het beeld op landelijk niveau, dat zorgen over het nieuwe stelsel vaak nog onder de oppervlakte blijven. Het blijft van belang dat de aannemers, kwaliteitsborgers en gemeenteambtenaren zich uitgenodigd voelen, om signalen te delen met landelijke overlegpartijen, die hen vertegenwoordigen in het Wkb-overleg. Alleen dan kan hierop centraal nog sneller worden geacteerd. Dit geldt ook voor de deelname aan de landelijke monitor van Arcadis door uitvoerende partijen. Dat is uiteraard ook een goede manier om vanuit de uitvoering het stelsel te helpen versterken. De landelijke overlegpartijen hebben afgesproken in gezamenlijkheid te werken aan verbetervoorstellen voor de dagelijkse praktijk. Hiervoor is het werkprogramma 2025 afgesproken. Zoals gesteld heb ik landelijke overlegpartijen ook gevraagd om op basis van nadere analyse samen te bepalen langs welke additionele communicatiewijzen, de uitvoeringspraktijk nog beter kan worden bediend.

4. Maatwerkvoorschrift ingebruikname

Specifiek is door leden van uw Kamer 27 mei jl. de zorg geuit dat het maatwerkvoorschrift en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de kwaliteitsborger en het bevoegd gezag onhelder is. De betrokken landelijke overlegpartijen geven aan, dat er inderdaad nog vragen leven bij hun diverse achterbannen over de toepassing van het maatwerkvoorschrift, dat in formele zin nog in werking moet treden komend jaar. Ook is gevraagd welke gevallen hiervoor in aanmerking komen. Op basis van jun zorgen zal hier gerichte communicatie worden opgezet. Bij de landelijke overlegpartijen zelf speelt de onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bevoegd gezag en de kwaliteitsborger niet. Dat neemt niet weg dat een sluitende juridische oplossing in de praktijk werkt zoals bedoeld. Voor conclusies daarover zal het maatwerkbesluit eerst in inwerking moeten treden en ervaring moeten worden opgedaan.

Van de gelegenheid maak ik gebruik om uw Kamer ook van nadere informatie te voorzien om een breed levend misverstand hierover weg te nemen. Als een kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven dat het bouwwerk voldoet aan de eisen in het Bbl, meldt deze dat bij alle betrokken deelnemers in de praktijk. Dat betekent dat het bouwwerk niet in gebruik genomen mag worden. Om dat ongedaan te maken, kan de initiatiefnemer/opdrachtgever bij het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift vragen, als deze van mening is dat herstel van de strijdigheid met het Bbl niet proportioneel is. De gemeente beoordeelt vervolgens op basis van het verzoek of ingebruikname alsnog is toegestaan. De gemeente mag hierbij haar besluit baseren op de verkregen informatie van de kwaliteitsborger. Deze mogelijkheid bestaat op basis van jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2019:1775, r.o. 18.1), waarin is aangegeven dat vaststelling van feiten door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen moet worden gedaan. Uiteraard mag de gemeente ook zelf een inspectie uitvoeren en de strijdigheid met het Bbl onderzoeken, om op basis van eigen waarneming tot een besluit te komen. Deze werkwijze wijkt dan niet af van de rol die gemeenten voorheen hadden of nog steeds bij bouwwerken in een hogere gevolgklassen. Als het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift afgeeft voor een bouwwerk, ondanks de geconstateerde strijdigheid met het Bbl, kan een bouwwerk vervolgens worden gereedgemeld zonder verklaring van de kwaliteitsborger, waar na verloop van de wettelijke termijn ingebruikname is toegestaan. Tot zover het publiekrechtelijke deel in het Wkb-stelsel. De initiatiefnemer/opdrachtgever kan vervolgens nog steeds privaatrechtelijk een zaak starten, als contractuele afspraken niet zijn nagekomen.

5. Monitoring jurisprudentie Wkb

Met betrekking tot de jurisprudentie onder het stelsel van kwaliteitsborging wordt in de monitoring een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door het Instituut voor Bouwrecht (hierna: IBR). Hiervoor heeft IBR de uitspraken die relevant zijn voor het stelsel van kwaliteitsborging onderzocht en interviews gehouden met betrokken partijen. Er is in 2023, nog voor inwerkingtreding van het stelsel van kwaliteitsborging, één uitspraak gedaan over het begrip bouwwerk. Sinds inwerkingtreding zijn er drie relevante uitspraken gedaan over de strekking van het begrip «gebrek», de anticiperende werking van art. 7:758 lid 4 van het Burgerlijk Wetboek en over het overgangsrecht. De onderzoekers concluderen dat voor deze punten geldt dat verwacht wordt dat jurisprudentie meer duidelijkheid zal geven en dat ook literatuur over deze zaken nauwlettend in het oog wordt gehouden in de verdere monitoring.

Voor de volledige bevindingen verwijs ik uw leden graag naar de rapportage, die als bijlage bij deze brief is toegevoegd.

Tot slot

Het stelsel van kwaliteitsborging is nu anderhalf jaar in werking. De resultaten van de monitoring over 2024 bieden een eerste inzicht in de werking van het stelsel tot dusver. Partijen maken zich de werkwijze eigen en zijn soms nog zoekende in hoe dit precies werkt en wat dat betekent voor de onderlinge processen. Dit betekent ook dat nog niet alles in één keer goed gaat, er nog onzekerheid is over de nieuwe werkwijze en er zorgen zijn over hetgeen dat nog onbekend is. Het is dan ook van belang dat partijen elkaar daarin blijven vinden, met elkaar in gesprek blijven en

met elkaar bezien welke problemen zij ervaren en hoe deze binnen het stelsel (onderling) kunnen worden opgelost.

Tegelijkertijd heeft de markt behoefte aan continuïteit en voorspelbaarheid in beleid om investeringen en planning met vertrouwen te kunnen doen. Goed bestuur is daarbij cruciaal: duidelijkheid en rust in de markt is van groot belang om onze woningopgave te halen. Het stelsel van kwaliteitsborging is na herhaald uitstel in 2024 in werking getreden. Daarbij zijn afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie. Landelijke overlegpartijen wensen de verdere monitoring en de evaluatie mede hierom dan ook af te wachten, alvorens conclusies over het Wkb-stelsel te trekken.

Jaarlijks ontvangen beide Kamers een update van de monitoring met, zoals toegezegd, een eindevaluatie na 3 jaar, in 2027. Samen met alle betrokkenen zal ik nauwlettend de vinger aan de pols houden. Op basis van de monitoring en signalen in het Wkb-overleg zal ik met de betrokken partijen besluiten over mogelijke vervolgstappen ter versterking van het stelsel van kwaliteitsborging.

Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan de Tweede Kamer.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Wkb Monitoringsrapportage 2024	
2	Rapportage Evaluatie jurisprudentie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	

In het mondeling overleg op 27 mei jl. hebben leden van uw Kamer signalen over het stelsel van kwaliteitsborging gedeeld. Een deel van de signalen heeft te maken met ervaring en afstemming. Landelijke overlegpartijen geven aan dat sommige onderdelen nog weliswaar enigszins onduidelijk zijn in de uitvoeringspraktijk, maar dat zij hier in de regel met elkaar in gesprek vaak uitkomen. In het kader van de gewenste uniformiteit in de uitvoering worden deze situaties zoveel mogelijk gedeeld. Meer ervaring met het stelsel gaat bijdragen aan het wegnemen van een deel van de onduidelijkheid. Ik ga graag nader in op een aantal door leden van uw Kamer separaat en geanonimiseerd gedeelde signalen.

Verschillende interpretatie van partijen

Een van de signalen betreft de verschillende interpretatie tussen partijen of een project in gevolgklasse 1 valt en daarmee kwaliteitsborging betreft of niet. Dit signaal wordt herkend en is daarom ook onderdeel van het werkprogramma 2025 om dit te verduidelijken en mogelijk te vereenvoudigen. Het delen van situaties waarover onduidelijk bestaat is en blijft daarom wenselijk, zodat met de betrokken partijen kan worden gezien hoe deze projecten effectief kunnen plaatsvinden en of deze al dan niet onder kwaliteitsborging behoren te vallen.

Afstemmen processen

Uw leden geven aan dat het eigen maken van de andere werkwijze tijd vraagt en kosten met zich meebrengt. Hetzelfde beeld komt ook in de monitoring naar voren en was eerder zichtbaar in de proefprojecten. Naarmate partijen meer ervaring opdoen met kwaliteitsborging verloopt de afstemming beter en kunnen de kosten beperkt worden. De onderzoekers komen op basis van de beperkte ervaring tot dusver tot de volgende conclusie over procesverbetering: «De invoering van de Wkb vergt de nodige kennis en expertise van aannemers, die zich moeten aanpassen aan de nieuwe eisen in een vaak conservatieve bouwwereld. Hoewel de eenmalige investering in tijd en moeite groot is, geven veel aannemers aan dat dit op de lange termijn kan zorgen voor betere procesbeheersing en hogere kwaliteit.» Door met elkaar in gesprek te blijven kunnen de processen beter op elkaar worden afgestemd. Dit is ook onderdeel van het werkprogramma.

Vertraging

Uw leden signaleren dat er mogelijk vertraging ontstaat als gevolg van de extra controles. Aannemers geven in de monitoring aan dat zij ervaren dat de te besteden tijd aan een bouwproces gelijk is gebleven of is toegenomen. Hiervoor benoemen zij het opstellen van het borgingsplan en de extra keuringen als onderdelen waar zij extra tijd aan besteden. Gezien de beperkte ervaring met opleveringen in de monitoring (33 projecten) zal in de volgende rapportage over 2025 een beter beeld kunnen worden gegeven van de tijdsbesteding en in hoeverre er sprake is van vertraging. Hierbij wordt mogelijk ook het leereffect zichtbaar.

Er zijn geen signalen van vertraging door het niet kunnen vinden van een kwaliteitsborger. 92% van de kwaliteitsborgers geeft aan geen wachttijd te hanteren voor nieuwe opdrachten. De overige 8% hanteert een wachttijd van één maand voor nieuwe projecten.

Kosten

Uw leden hebben signalen gedeeld van de hoge kosten voor kwaliteitsborging met een voorbeeld van € 20.000 tot € 25.000 per woning bij woningen met bouwkosten van € 500.000 tot € 750.000.⁴ Uit een navraag onder kwaliteitsborgers blijkt dat deze cijfers niet overeenkomen hun praktijk bij inmiddels ruim 1500 opdrachten en offertes voor de kosten van de kwaliteitsborger. De cijfers laten voor bedrijfshallen kosten zien van € 3.750 tot aan € 12.500. De kosten voor een enkele woning beginnen vanaf € 1.500 (prefab) en lopen op tot maximaal € 8.300. De uitvraag laat zien dat er een grote spreiding bestaat in kosten, afhankelijk van het type bouwwerk, het gehanteerde instrument en de bouwsom.

Met betrekking tot de leges wordt in de monitoring een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (hierna: COELO). In mijn brief van 11 december 2024⁵ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van het eerste jaar monitoring van de leges. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de leges voor de bouwprojecten onder kwaliteitsborging flink zijn gedaald. Uit het kostenonderzoek dat in 2022 is uitgevoerd door Nieman Raadgevende Ingenieurs⁶ bleek dat voor deze projecten de kosten voor kwaliteitsborging gedekt kunnen worden uit de legesdaling, waarbij vanaf een twee-onder-één-kapper de kosten voor kwaliteitsborging even hoog zijn als bij de vergunningplicht. In dat onderzoek is uitgegaan van een verwachte legesdaling van 25–30%. Doordat de legesdaling hoger blijkt dan in dit onderzoek aangenomen (namelijk gemiddeld 43,5%) wegen de kosten van kwaliteitsborging al bij lagere bouwkosten op tegen de daling van de leges.

Kwaliteitsborgers geven aan dat ze van aannemers horen dat de interne tijdbesteding ca. 40 uur per woning extra is. Bij een grote, complexe woning is dus zeker mogelijk dat de totale tijdbesteding hoger is en de kosten (intern en extern) in de buurt liggen van de kosten bij de door uw Kamer aangereikte casus. Zeker daar waar een aannemer nog geen ervaring heeft met kwaliteitsborging.

De daling van de leges is bij een dergelijke (grote) woning gemiddeld genomen vergelijkbaar met de kosten voor de kwaliteitsborger. Bij meerdere woningen zal er al snel sprake zijn van lagere kosten dan onder het oude systeem.

Ongeacht de uitkomsten van zowel de uitvraag onder kwaliteitsborgers als het onderzoek van COELO kan het altijd voorkomen dat een situatie afwijkt van het gemiddelde. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van het type bouwwerk, bijzondere lokale omstandigheden en het legesbeleid van een specifieke gemeente. De uitvraag en resultaten van de legesmonitoring laten zien dat over het algemeen de bedragen voor kwaliteitsborging zich verhouding tot de legesdaling tot nu toe. De kosten worden verder meegenomen als onderdeel van de monitoring.

Rolverdeling gemeenten en kwaliteitsborgers

Uw leden geven aan dat er extra lasten worden ervaren als gevolg van dubbele controles door zowel gemeenten als kwaliteitsborgers, doordat gemeenten toezicht blijven houden. Het stelsel voorziet erin dat een gemeente kan vertrouwen op het oordeel van de kwaliteitsborger. Het kan

⁴ De gemiddelde bouwsom voor koopwoningen is overigens op € 206.000 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83673NED>)

⁵ Kamerstukken I, 2024/25, 35.453 AX

⁶ Kamerstukken I, 2021/22, 34.453 AH

ook voorkomen dat de gemeente zelf (steekproefsgewijs) controles uitvoert. Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling van het stelsel dat gemeenten het werk van de kwaliteitsborger over gaan doen of het werk van de kwaliteitsborger gaan controleren. In de gesprekken met de betrokken landelijke overlegpartijen blijkt dat de rolverdeling tussen beide partijen helder is. In de praktijk blijkt dat het gemeenten nog wel eens aan het vertrouwen ontbreekt om van het oordeel van de kwaliteitsborger uit te gaan, zeker als in specifieke gevallen het dossier bevoegd gezag summier is gehouden en/of de werkrelatie tussen ambtenaren van het bevoegd gezag en een specifieke kwaliteitsborger nieuw is. Het opdoen van meer ervaring met het stelsel en met elkaar moet eraan bijdragen dat dit vertrouwen groeit en dubbele controles meer voorkomen kunnen worden.

Praktijkgevallen casco-opleveringen of noodvoorzieningen

Casco-opleveringen en noodvoorzieningen zijn ook mogelijk onder het stelsel van kwaliteitsborging. Desondanks blijft het hardnekkige beeld bestaan, dat dit niet zo is. Voor noodvoorzieningen, een oplossing voor onderdelen van het bouwwerk waarmee tijdelijk aan de voorschriften kan worden voldaan, geldt dat de kwaliteitsborger moet controleren of het bouwwerk aan de voorschriften uit het Bbl voldoet. Indien met een noodvoorziening wordt voldaan dan kan de kwaliteitsborger zijn verklaring afgeven en het gebouw worden gereedgemeld. Dit is echter geheel afhankelijk van de specifieke situatie, het onderdeel waarvoor een voorziening wordt getroffen en wat de noodvoorziening inhoudt.

Met casco wordt veelal de oplevering zonder keuken en/of badkamer bedoeld. Het Bbl stelt de regels waaraan deze moeten voldoen, in dit geval de waterdichtheid van vloer en wand en de beschikbaarheid van een opstelplaats voor een aanrecht en kooktoestel (aansluitingen). Deze twee onderdelen zijn ook te realiseren zonder het plaatsen van de daadwerkelijke keuken of badkamer, bijvoorbeeld met een (tijdelijke) waterdichte coating, waarna de kwaliteitsborger dit mee kan nemen in zijn controles. Indien partijen hier geen gebruik van maken dan moet het casco-gedeelte nadien alsnog worden gecontroleerd, het voldoet immers bij overdracht nog niet aan het Bbl. De kwaliteitsborger kan dan geen verklaring afgeven en zal dit melden bij de betrokken partijen en het bevoegd gezag.

In de periode na oplevering (voor gereedmelding) kunnen alle werkzaamheden zoals tegelwerk, vloeren leggen, schilderen, etc. in de woning al plaatsvinden. Ingebruikname ofwel bewoning is echter niet toegestaan zonder gereedmelding. De toekomstige eigenaar en de ontwikkelaar moeten in dat geval afspraken maken over de inzet van de kwaliteitsborger. De opdracht kan worden uitgebreid met een extra controle voor de casco onderdelen voor de specifieke woning. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de toekomstig eigenaar zelf een kwaliteitsborger opdracht verleend voor het vaststellen van de resterende punten.

Het stelsel biedt dus meerdere mogelijkheden om casco-oplevering en noodvoorzieningen mogelijk te maken. Desondanks komen er regelmatig vragen over dit punt. Ervaringen met casco-oplevering zijn er gezien het beperkte aantal opleveringen tot dusver (33) nog niet. Ik zal met landelijke overlegpartijen in het Wkb-overleg nagaan hoe deze vragen beantwoord kunnen worden en welke communicatie, voor zover niet al beschikbaar, kan worden gedeeld met de betrokken partijen over dit onderwerp.