

Vergaderjaar 2022–2023

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)

AM

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 juli 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft in haar vergadering van dinsdag 4 juli 2023 beraadslaagd over de brieven van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) d.d. 9 juni 2023² en 30 juni 2023³. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie⁴ een aantal vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 6 juli 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De Minister heeft op 7 juli 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB) (*voorzitter*), Kroon (BBB), Van Langen (BBB), Fiers (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Janssen-Van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Rovers (GroenLinks-PvdA), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD) (*ondervoorzitter*), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66), Van Meenen (D66), Van Hattem (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (Ja21), Kox (SP), Talsma (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.*

³ *Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AL.*

⁴ Van de leden van de fractie van de FVD werd binnen de gestelde reactietermijn geen antwoord ontvangen op de vraag of zij zich wensten aan te sluiten bij de in deze brief geformuleerde vragen en opmerkingen.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 6 juli 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar vergadering van dinsdag 4 juli 2023 beraadslaagd over uw brieven over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) d.d. 9 juni 2023⁵ en 30 juni 2023⁶. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie⁷ nog de volgende vragen.

De commissie ziet nog een aantal belangrijke aspecten dat in de praktijk van proefprojecten aan de orde komt. Er zijn na de vorige antwoorden pilots uitgevoerd, waarbij de vraag beantwoord moet worden of er sprake is van kostenbeheersing/kostenneutraliteit. Kunt u inzicht geven in de laatste pilots op dit punt? Voorts vraagt de commissie of het signaal vanuit de MKB-bedrijven juist is, dat kleinere bouwbedrijven de bureaucratie niet aankunnen en er daarmee voor deze kleinere MKB-bedrijven geen toekomst meer is, naast de ontwikkelingen met betrekking tot de inflatie en oplopende materiaalkosten. Klopt het dat de borgingskosten ten minste 5% (met uitschieters naar 12.5%) groot zijn? Wat zijn hiervan de gevolgen voor het bouwen van sociale en middensegment koopwoningen? Heeft u nog overwogen om verbouwingsprojecten onder een nader te bepalen bedrag vrij te stellen van het borgingsstelsel? De commissie vraagt de uitvoering overzichtelijk en zo simpel mogelijk te houden.

U schrijft dat als de bouwactiviteit niet voldoet aan de bouwtechnische regels er geen verklaring wordt afgegeven, dus een gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger. U schrijft ook dat het bevoegd gezag dit dossier niet inhoudelijk beoordeelt, maar controleert of het dossier compleet is. Twee weken na de gereedmelding mag het bouwwerk vervolgens in gebruik worden genomen. Wat hier en in de wet staat is zwart-wit. Je voldoet of je voldoet niet. In de wettekst van de Wkb is niet voorzien in het geval dat er sprake is van (minimale) afwijkingen en hoe hiermee om te gaan (handhaven) voor zowel de initiatiefnemer, aannemer, kwaliteitsborger als gemeente.

De eerste vraag betreft de verantwoordelijkheid. Een kleine afwijking (buiten de grenswaarden in het Besluit bouwwerken leefomgeving) zorgt er al voor dat er geen verklaring door de kwaliteitsborger afgegeven kan worden. Bouwend Nederland geeft hiervoor op zijn website weergave van. «Wij gaan van 50 tinten grijs naar zwartwit». Als voorbeeld geven zij dat een traphekje volgens het Bouwbesluit 100 centimeter hoog moet zijn. Dit was echter 98 centimeter. In de oude situatie had het bevoegd gezag (een bouwinspecteur) hier niet moeilijk overgedaan, de 2 cm zorgt namelijk niet voor levensgevaarlijke situaties. Mag een private kwaliteitsborger ook zo een beslissing nemen en daarmee bepalen welke afwijkingen van de bouweisen zijn toegestaan, en welke niet, en daarmee op de stoel van het bevoegd gezag gaan zitten? Per bouwwerk kan dit om vele grote en kleine beslissingen gaan.

⁵ *Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.*

⁶ *Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AL.*

⁷ Van de leden van de fractie van de FVD werd binnen de gestelde reactietermijn geen antwoord ontvangen op de vraag of zij zich wensten aan te sluiten bij de in deze brief geformuleerde vragen en opmerkingen.

Gezegd wordt dat er een handhavingskader moet worden opgesteld aan de hand van jurisprudentie. En dat ook bestaande jurisprudentie kan worden gebruikt. Gaat u een dergelijk kader opstellen als medewetgever, zo nee, wie doet dat dan? Kunt u aangeven hoeveel tijd dit gaat kosten, inclusief de juridische procedures die hiervoor gevoerd zullen gaan worden. Immers dit probleem doet zich niet voor in de bestaande regelgeving waar het bevoegd gezag, elke gemeente, zelf kan bepalen wat zijn beleid is. Dit kan toch niet worden overgelaten aan een van de wetgevende macht onafhankelijk orgaan als een ZBO, het toelatingsorgaan? Intussen blijft er veel onduidelijkheid en zullen er bouwwerken opgericht worden die geen verklaring kunnen krijgen. Hiervan schrijft u dat voor een bouwactiviteit die niet aan de bouwtechnische regels voldoet geen verklaring wordt afgegeven. Vervolgens zit de gemeente met een probleem. Geen verklaring van de kwaliteitsborger, maar feitelijk ook te weinig informatie om te kunnen handhaven want ze heeft niet zelf waargenomen en geoordeeld wat nodig is om een gemotiveerd besluit te kunnen nemen om het bouwwerk niet in gebruik te mogen nemen. Betekent dit juridisch vraagstuk dat de gemeente als bevoegd gezag wel effectief kan zijn? De commissie verneemt graag uw reactie hierop.

Volgens de wet kan de kwaliteitsborger afwijkingen van de bouwtechnische eisen niet gedogen en is dat alleen aan het bevoegd gezag. Echter, die moet dan informatie krijgen van de kwaliteitsborger, en zich daarmee toch een inhoudelijk oordeel kunnen vormen. En het bevoegd gezag zal toch ook zelf moeten kunnen waarnemen of de inhoudelijke informatie klopt. Alsdan zal het bevoegd gezag afwijkingen kunnen gedogen, dan wel alsnog aanpassing van het bouwwerk aan de eisen kunnen verlangen, met zo nodig een last onder dwangsom of een bestuursdwanganschrijving en een deadline. Intussen kan ook gedoogd worden dat het bouwwerk in gebruik kan worden genomen in afwachting van het gevolg geven aan de lastgeving en de definitieve gereedmelding daarvan. Kunt u aangeven hoe u dit ziet, waar uw eerdere stelling overduidelijk, conform de letter van de wet, zwart-wit is: de melding moet garanderen dat aan alle bouwtechnische eisen is voldaan? Of deelt u de mening dat hiervoor een aanpassing van de wet (artikel 3:86 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving) noodzakelijk is? En als het bevoegd gezag, de gemeente, deze -onvermijdelijke- rol van gedogen zou krijgen, dan dienen zij daartoe ook de personele capaciteit te hebben en hoe gaat u dat garanderen?

Een bijzonder probleem kan hierbij de korte wettelijke procedure zijn. Na binnenkomst van het dossier bevoegd gezag dan wel de gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger, heeft het bevoegd gezag slechts twee weken de tijd om het dossier (inhoudelijk) te beoordelen dan wel inzicht te krijgen waarom de verklaring ontbreekt. Na deze twee weken geeft de wetgever aan dat hier geen mogelijkheid meer tot toe is. Dit betekent dat bij binnenkomst van een x-aantal dossiers tegelijkertijd een inhoudelijke beoordeling niet meer te doen is. Deelt u de opvatting van de commissie dat het niet de bedoeling kan zijn hierdoor het bevoegd gezag buiten spel te zetten om het dossier bevoegd gezag op een adequate inhoudelijke manier te beoordelen als zij dit nodig achten. En zal er voldoende tijd zijn om met de kwaliteitsborger, als die al tijd heeft, te overleggen welke (geringe) afwijkingen de reden zijn voor het ontbreken van de verklaring en of deze mogen worden gedoogd, dan wel moeten worden hersteld; en of dat opschortende werking heeft voor het mogen bewonen/gebruiken van het bouwwerk? Als die verklaring er wel is, maar de kwaliteitsborger afwijkingen heeft gedoogd, is dan dat gedogen inzichtelijk opdat het bevoegd gezag binnen de wettelijke gestelde termijn voor zichzelf kan bepalen of ze daarmee kan instemmen?

Ook voor de consument kan dit grote onzekerheid veroorzaken. Wat betekent dit voor hen? Geen verklaring, maar wel gedogen. Kan de consument er op rekenen dat het bevoegd gezag een (gedoog of handhavings-)besluit neemt en schriftelijk kenbaar maakt? Is dat een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit? En is je huis nog wel te verzekeren en ook verkoopbaar zonder verklaring?

Bij de deeloplevering en cascobouw speelt een vergelijkbare problematiek, waar u schrijft geen nadere wettelijke regeling te willen treffen. U herhaalt dat er bij deelopleveringen geen gebreken zullen zijn, want de kwaliteitsborger houdt toezicht en als er gebreken zouden zijn, dan had hij die wel gemeld aan het bevoegd gezag, dat dan zo nodig handhavend zou kunnen optreden. Is dat geen perfecte cirkelredenering? Kan de consument erop vertrouwen dat dit het geval is, en mag de woning al betrokken worden, terwijl het opleverdossier, zoals u schrijft, pas komt na oplevering en ingebruikname van de laatste woning? De eerste vraag is dan of de woning wel bewoond mag worden, want de letterlijke wettekst staat dit pas toe twee weken nadat het dossier bij de gemeente is ingeleverd? De tweede vraag is welk verhaal de bewoner nog heeft als de woning inmiddels mogelijk al maanden is bewoond en verder ingericht, zonder dat er een opleverdossier c.q. verklaring bij ingebruikname was? Is het dan niet verstandig dat de bewoner een eigen privaat opleveringsonderzoek laat doen, bijvoorbeeld door de Vereniging Eigen Huis? En hebben we dan inmiddels niet een erg ingewikkeld stelsel gebouwd met controle van de kwaliteitsborger, een andere private controleur en het bevoegd gezag, met dito extra kosten?

Er komt, al met al, veel nieuwe bouwwetgeving tegelijkertijd op de bouwwereld in brede zin, dus inclusief bevoegd gezag, kwaliteitsborger en eindgebruiker, af. De woningbouw mag echter in geen geval verder vertraging opleveren, want daar is de nood te hoog voor. Zal u ook deze gecombineerde effecten op de vergunningverlening en oplevering monitoren en ingrijpen waar nodig?

De Eerste Kamer ontving een brief met grote zorgen van de brandweer. De kwaliteitsborger gaat in het nieuwe systeem uitsluitend toetsen op wettelijk vastgelegde bouwtechnische eisen (het Besluit bouwwerken leefomgeving). In het huidige systeem wordt de brandweer door gemeenten ingeschakeld om mee te kijken en te sturen om een zo goed mogelijke brandveiligheid van bouwwerken te bereiken, dat veel verder reikt dan alleen de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Wordt deze rol van de brandweer in het nieuwe systeem verankerd? Zo ja, hoe, zo nee, hoe ziet u dit?

Heeft u kennisgenomen van de publicatie in Bouwwereld «het failliet van de Wkb»? Is het juist dat bij verbouw het van toepassing zijnde bouwtechnisch niveau afhankelijk is of sprake is van geheel vernieuwen of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten? Zo ja, bepaalt dan de kwaliteitsborger welke van de twee situatie aan de orde is en daarmee het noodzakelijke bouwtechnisch niveau? Onderschrijft u dat de inhoud van dit artikel klopt? Wat betekent dit voor de houdbaarheid van de Wkb en het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb)? En wat betekent dit voor de mogelijkheden van bezwaar en beroep voor belanghebbenden en derde-belanghebbenden?

Heeft u kennisgenomen van de uitzending van EenVandaag van 19 juni 2023 en de oproep van Brandweer Nederland, de VBWTN en het Expertisecentrum Regelgeving Bouw voor de verbouweisen vast te houden aan de bedoeling van artikel 4 van de Woningwet en de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit Bouwwerken leefomgeving qua inhoudelijke betekenis bij verbouw gelijkloidend te

maken aan de voorschriften zoals die luiden onder het Bouwbesluit 1992 en het Bouwbesluit 2003? Dat betekent dat het bevoegd gezag een beslissing moet nemen omtrent toe te stane afwijkingen van het nieuwbouwniveau bij verbouw. Daarmee wordt bereikt dat consumenten zoveel mogelijk gebouwen van gelijke kwaliteit krijgen ongeacht of het om een gebouw bij nieuwbouw of na verbouw gaat, zoals de nadrukkelijke bedoeling van de Woningwet is. Bent u bereid aan die nadrukkelijke oproep gehoor te geven? Bent u het vervolgens met vraagstellers eens dat het toepassen van dat voorschrift niet kan worden overgelaten aan een private kwaliteitsborger?

Voorts legt de commissie u de volgende vraag voor. Nu onder de Wkb de activiteit bouwen niet langer leidt tot een vergunning, hoe ziet u dan bezwaar en beroep van bijvoorbeeld derde-belanghebbenden? Die kunnen ernstig in hun belangen worden geschaad. Moeten zij een civielrechtelijke procedure starten? Maar hoe krijgen ze weet van de technische inhoud van het bouwplan? Onder de huidige wetgeving kunnen de vergunningsstukken worden opgevraagd. Kunt u hierop reflecteren.

Is de beslissing om het bouwwerk in gebruik te mogen nemen een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat? Is zo'n besluit met het daaronder liggende dossier bevoegd gezag door derde-belanghebbende opvraagbaar, zodat ze kunnen beoordelen of ze in hun belangen worden geschaad? Wat is hierover uw visie?

In de brief van 30 juni geeft u aan dat het koninklijk besluit over de invoeringsdatum van de Wkb reeds is geslagen als onderdeel van het KB over de Omgevingswet. De commissie vraagt of het juridisch mogelijk is dit KB opnieuw te slaan, maar dan met het weglaten van de artikelen over de Wkb. Bent u hiertoe bereid of is er andere route denkbaar om aan de bovengenoemde problemen tegemoet te komen voordat de Wkb wordt ingevoerd? Wanneer zal u uitvoering geven aan de toezegging gedaan tijdens het debat over de Omgevingswet, dat de eventuele invoering van de Wkb voor gevolgklasse 2 en 3 alleen door wetgeving zal plaatsvinden? En bent u, gelet op bovengenoemde problemen, bereid om te bezien dat voor gevolgklasse 1 ook een gefaseerde invoering kan plaatsvinden?

Ten slotte zou naast de Wkb het BW worden aangepast om de aansprakelijkheidsregeling voor de aannemer aan te passen. De commissie vraagt op welke wijze dit uit het oogpunt van consumentenbelang separaat van de Wkb in werking te doen treden.

De commissie voor Binnenlandse Zaken ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag uiterlijk vrijdag 7 juli 2023, 16.00 uur, teneinde in haar commissievergadering van dinsdagochtend 11 juli 2023 over uw antwoordbrief te kunnen beraadslagen. Op grond daarvan zal zij besluiten of het reeds geplande mondelinge overleg met u van die middag doorgang moet vinden.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
I.M. Lagas MDR

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Bijgaand ontvangt u de antwoorden op de vragen inzake de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) die ik heden van u ontvangen heb. Ik heb de vragen voor de leesbaarheid genummerd.

Voordat ik op uw vragen inga wil ik een tweetal aspecten graag uitlichten: hoe is het besluitvormingsproces de afgelopen decennia gelopen en waarom de Wkb van belang is voor de kwaliteit van het bouwen.

Besluitvormingsproces en betrokkenheid partijen

De ontwikkeling van de Wkb is nadrukkelijk niet over één nacht ijs gegaan. Vanaf 1997 speelt al de stelselbespreking rond het verbeteren van het bouwen op initiatief van het Overlegplatform Bouwregelgeving. De Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (de Commissie Dekker) beveelt in haar rapport «Privaat wat kan, publiek wat moet» uit 2008 aan dat de bouw gedurende het gehele proces van ontwerpen en bouwen zelf zou moeten voorzien in een adequate kwaliteitsborging én dat ook moet kunnen aantonen. Ook constateert de commissie dat rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke kant (overheid) en de private kant (bouwpartners) gedurende het bouwproces diffuus is. De toenmalige regering heeft de adviezen van Commissie Dekker overgenomen en is in 2014 met het wetgevingstraject gestart. Al vanaf de eerste contouren van de wetgeving zijn mijn voorgangers nadrukkelijk in overleg geweest met alle stakeholders en het parlement. Met name over de rollen en bevoegdheden van de gemeente in het nieuwe stelsel is intensief overleg gevoerd, wat uiteindelijk geresulteerd heeft in een akkoord tussen Minister van BZK en de VNG.

Op 14 mei 2019 is de Wkb aangenomen door uw Kamer. Daarna is een overlegtraject gestart met de VNG, de G4, Brandweer Nederland en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland over de uitwerking van de Wkb in lagere wetgeving. Dit overleg heeft geresulteerd in een Bestuursakkoord tussen partijen op 17 januari 2019. Het akkoord regelt onder meer de rol van de gemeente na invoering van de wet en bevat afspraken over de voorwaarden waaronder de wet kan worden ingevoerd. In het vervolg op het akkoord is de Regiegroep kwaliteitsborging opgestart. Hierin is met de overlegpartijen uit het Bestuursakkoord ook Bouwend Nederland, de Aannemersfederatie Nederland, de BNA, de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland en Techniek NL de verdere uitwerking van het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging ter hand is genomen. De Regiegroep heeft tevens de spelregels vastgesteld voor uitvoering en monitoring van proefprojecten kwaliteitsborging.

Mede naar aanleiding van de vragen van uw Kamer na toezending van het ontwerpbesluit in maart 2020 is opnieuw een overlegtraject opgestart met de VNG. Uitvloeisel van dit overleg zijn aanpassingen in het ontwerpbesluit, waarmee de informatiepositie van het bevoegd gezag is geborgd. Deze aanpassingen hebben geleid tot het hiervoor genoemde akkoord met de VNG. Hierin heeft de VNG bevestigd dat met het akkoord de juridische belemmeringen zijn weggenomen. Op basis van de regels volgens dit akkoord zijn sinds 2020 ruim 800 proefprojecten gestart. Met – zoals blijkt uit de verschillende rapportages die aan uw Kamer zijn toegezonden – wisselend succes en een steile

leercurve voor deelnemers, zoals bouwers, kwaliteitsborgers en gemeenten. Deelnemers geven weliswaar aan dat de nieuwe manier van werken gewenning vergt, maar ook dat er bij bouwen onder de Wkb sprake is van een eindresultaat dat beter aan de regels voldoet. Uit de proefprojecten blijkt ook dat er geen onoverkomelijke problemen zijn die aan invoering in de weg staan. De Regiegroep heeft om die reden dan ook positief geadviseerd over de inwerkingtreding.

Het belang en de effecten van de Wkb

De Wkb verhoogt de bouwkwiteit en versterkt de positie van de consument als opdrachtgever. Dit gebeurt door wijzigingen in het publiekrechtelijk proces voor bouwactiviteiten en aanpassingen in het Burgerlijk wetboek.

De Wkb verhoogt de bouwkwiteit door het werk van de kwaliteitsborger

De Wkb verschuift het zwaartepunt van de beoordeling van bouwkwiteit van een bouwactiviteit of bouwwerk: van plan naar realisatie. Ofwel van toestemming om te bouwen op basis van een vergunning naar een toestemming om een bouwwerk te mogen gebruiken, als blijkt dat het eindresultaat aan het Besluit Bouwwerken Leefomgeving ((BBL) voldoet. Daarmee wordt de overstap gemaakt van een bouwplan dat op papier klopt naar een bouwwerk dat aantoonbaar aan de regels voldoet. Een onafhankelijke kwaliteitsborger controleert het werk voor en tijdens de bouw. De leidraad voor een kwaliteitsborger is een door het zelfstandig bestuursorgaan toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw (hierna: TloKB) toegelaten werkwijze (een instrument voor kwaliteitsborging).

De gemeente blijft het bevoegd gezag als het gaat om het toezicht op de naleving, waarmee publiek toezicht geborgd blijft. Om invulling te geven aan dit toezicht voorziet de Wkb voorziet in de mogelijkheid om ten alle tijden tijdig over alle benodigde informatie te beschikken door opvraging bij de kwaliteitsborger. Waar nodig kan de gemeente uit hoofde van zijn handhavende bevoegdheden aanvullende informatie opvragen aan een kwaliteitsborger of bouwer of de bouwplaats betreden om zelf een bouwwerk te onderzoeken.

Door invoering van de Wkb wordt de borging van de bouwkwiteit verbeterd. Opdrachtgevers kunnen er op basis van deze systematiek op vertrouwen dat gebouwen die ze kopen of huren voldoen aan de wettelijke eisen.

De Wkb versterkt de juridische positie van de opdrachtgever

Opdrachtgevers hebben op dit moment vaak onvoldoende inzicht in de kwaliteit van het opgeleverde bouwproduct en staan vaak machteloos bij schade die na oplevering wordt ontdekt. Onder de Wkb blijft een bouwer aansprakelijk voor alle fouten en gebreken die na de oplevering zijn ontdekt en aan hem zijn toe te rekenen. De bouwer dient ook een opleverdossier te overhandigen aan zijn opdrachtgever, dat inzicht biedt in het gerealiseerde bouwwerk. Een opdrachtgever heeft hierdoor een beter beeld van het geleverde werk en heeft een sterkere positie indien dat onverhoopt afwijkt van wettelijke regels of contractuele afspraken.

Verschuiving van bouwtoezicht van het bouwplan naar het uiteindelijke gereedgekomen bouwwerk en de aangescherpte aansprakelijkheidsregels zorgen samen voor een betere kwaliteit van bouwwerken en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

Tot slot

Zoals ook in mijn brief van 30 juni jl. opgemerkt, zie ik dat sinds de datum van inwerkingtreding bekend is (7 april jl. in Staatscourant), aannemers en kwaliteitsborgers nadrukkelijk in beweging zijn gekomen. Ik verwacht dat beantwoording van uw vragen, die ik afzonderlijk behandel in deze brief, ook voor u de benodigde duidelijkheid en vertrouwen geeft in een verantwoorde invoering van de Wkb per 1 januari 2024.

Beantwoording van uw vragen

1. De commissie ziet nog een aantal belangrijke aspecten dat in de praktijk van proefprojecten aan de orde komt.

Er zijn na de vorige antwoorden pilots uitgevoerd, waarbij de vraag beantwoord moet worden of er sprake is van kostenbeheersing/kostenneutraliteit. Kunt u inzicht geven in de laatste pilots op dit punt?

Antwoord

Op dit moment zijn er (naast de ca. 700 projecten die voor 2023 zijn aangemeld en grotendeels al zijn afgerond) 115 proefprojecten gevolgsklasse 1 die lopen of binnenkort gaan lopen met een financiële bijdrage voor aannemer en kwaliteitsborger. Bij navraag naar de kosten van deze projecten is van 87 projecten de offerte van de kwaliteitsborger ontvangen. Het betreft 3 bedrijfshallen, 18 verbouwingen van woningen en 66 nieuwbouwprojecten. De gemiddelde kosten die door de kwaliteitsborger in rekening worden gebracht zijn gepresenteerd in onderstaand overzicht. Bij nieuwbouw is daarbij onderscheid gemaakt tussen de kosten voor een enkele vrijstaande woning of twee-onder-een-kap en seriematige nieuwbouw. Bij verbouw is onderscheid gemaakt tussen het plaatsen van een dakopbouw en overige verbouwingen. Om een beeld te geven van de kosten is in de tabel ook de spreiding van de kosten gegeven.

Tabel 1: Kosten kwaliteitsborger bij recente proefprojecten

Bouwactiviteit	Type bouwwerk	Gemiddeld per woning	Spreiding
Bedrijfshallen	–	€ 8.000	–
Woningen, verbouw	Dakopbouw	€ 3.600	€ 950–€ 6.135
	Overige verbouw	€ 4.900	€ 500–€ 10.003
Woningen, nieuwbouw	Vrijstaand, twee-onder-een-kap	€ 5.400	€ 1.975–€ 7.750
	Seriematig, tot 20 woningen	€ 1.350	€ 413–€ 3.633
	Seriematig, meer dan 20 woningen	€ 460	€ 241–€ 606

Deze cijfers komen overeen met de kosten van eerdere bouwprojecten die als basis gebruikt zijn voor het onderzoek van Nieman naar de kosten van kleine bouwactiviteiten.⁸

2. Voorts vraagt de commissie of het signaal vanuit de MKB-bedrijven juist is, dat kleinere bouwbedrijven de bureaucratie niet aankunnen en er daarmee voor deze kleinere MKB-bedrijven geen toekomst meer is, naast de ontwikkelingen met betrekking tot de inflatie en oplopende materiaal-kosten. Klopt het dat de borgingskosten ten minste 5% (met uitschieters naar 12.5%) groot zijn?

Antwoord

Uit de proefprojecten volgt dat de gemiddelde kosten bij verbouw op dit moment inderdaad rond de 5% van de bouwkosten van de vergunningplichtige onderdelen van een verbouwactiviteit liggen. Ten opzichte van de totale bouwkosten van een verbouwing liggen de kosten een stuk lager

⁸ https://www.eerstekamer.nl/overig/20220712/onderzoek_naar_de_kosten_van/document

aangezien zaken als installatiewerk, schilder- en stucwerk en alle afbouw geen onderdeel uitmaakt van het werk van een kwaliteitsborger.

Ik heb u eerder geïnformeerd over de ontwikkeling van de specifieke werkwijze voor kwaliteitsborging bij kleine bouwactiviteiten, veelal uitgevoerd door het MKB. De eerste resultaten daarvan laten zien dat de toepassing van deze werkwijze inderdaad leidt tot efficiëntie en lagere kosten. Bij een recent proefproject met een dakopbouw bleken de kosten door toepassing van kleine bouwwerken te halveren tot € 950. Dit in combinatie met de generieke ervaring van aannemers dat bij herhaald bouwen onder kwaliteitsborging de kosten afnemen en de kwaliteit toeneemt, maakt dat ik er vertrouwen in heb dat het uitgangspunt – een betere kwaliteit tegen aanvaardbare kosten – met de Wkb zal worden gerealiseerd.⁹

Overigens is vanaf de start van de proefprojecten om die reden met name gekeken naar het effect op kleine bouwactiviteiten. Van belang is te blijven realiseren dat onder andere dakkapellen, aan- en uitbouwen, schuurtjes, inpandige verbouwingen, renovatie van keukens en badkamers, etc. vergunningvrij zijn en dus straks niet onder de Wkb vallen. Bij deze activiteiten is de inzet van een kwaliteitsborger dus ook niet verplicht, waardoor kosten achterwege blijven. Uitzonderingen daargelaten zal pas vanaf grootschalige verbouw (zoals een extra verdieping op een woning (i.c. dakopbouw) of een meerlaagse aanbouw aan een woning) de inzet van een kwaliteitsborger nodig zijn.

3. Wat zijn hiervan de gevolgen voor het bouwen van sociale en middensegment koopwoningen?

Antwoord:

De Wkb leidt niet tot negatieve financiële effecten op het sociaal en middensegment koopwoning.

Sociale en middensegment koopwoningen worden vrijwel altijd serie-matig gebouwd. De kosten voor kwaliteitsborging bij seriematige woningbouw in tabel 1 laten zien dat de kosten voor kwaliteitsborging per woning relatief beperkt zijn en sterk afnemen met de omvang van een bouwproject.

Uit het artikel 2-onderzoek naar de kostenconsequenties van de Wkb volgt dat ca. 30% van de werkzaamheden in het kader van vergunningverlening voor een bouwactiviteit vervallen na invoering van de Wkb en de bijbehorende bouwmelding.¹⁰ De verwachting is dat de leges met eenzelfde orde van grootte zullen afnemen.¹¹ Op basis daarvan zal het voordeel van de daling van de leges (30% van gemiddeld 3,55% van de bouwsom) al snel opwegen tegen de kosten van een kwaliteitsborger in geval van seriematige woningbouw.

4. Heeft u nog overwogen om verbouwingsprojecten onder een nader te bepalen bedrag vrij te stellen van het borgingsstelsel?

Antwoord:

⁹ Zie het oordeel van deelnemers aan proefprojecten in de rapportages in de bijlage bij Kamerstukken I, 2021/22, 34 453 nr. 32

¹⁰ Zie bijlage bij Kamerstukken I, 2021/22, 34 453 nr. 32

¹¹ Weliswaar komen hier werkzaamheden voor terug in het kader van de bouw- en gereed-melding maar hiervoor mogen geen leges in rekening worden gebracht. Op basis van het Artikel 2-onderzoek zijn gemeenten hiervoor deel gecompenseerd met de afspraak dat de feitelijke kosten zullen worden meegenomen in de monitoring van de Omgevingswet en Wkb.

Nee, dat is bij de uitwerking van de Wkb niet overwogen. Bij de uitwerking is als uitgangspunt genomen dat de met een bouwactiviteit samenhangende risico's bepalend zijn voor de vraag of een omgevingsvergunning voor het bouwen – of onder de Wkb de inzet van een kwaliteitsborger – nodig is. Daarbij levert een indeling naar bouwkosten problemen op daar waar een initiatiefnemer een bouwactiviteit geheel of gedeeltelijk zelf uitvoert.

Bouwactiviteiten met een laag risico zijn onder de Omgevingswet al vergunningvrij voor de technische bouwactiviteit.

De commissie vraagt de uitvoering overzichtelijk en zo simpel mogelijk te houden. U schrijft dat als de bouwactiviteit niet voldoet aan de bouwtechnische regels er geen verklaring wordt afgegeven, dus een gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger. U schrijft ook dat het bevoegd gezag dit dossier niet inhoudelijk beoordeelt, maar controleert of het dossier compleet is. Twee weken na de gereedmelding mag het bouwwerk vervolgens in gebruik worden genomen. Wat hier en in de wet staat is zwart-wit. Je voldoet of je voldoet niet. In de wettekst van de Wkb is niet voorzien in het geval dat er sprake is van (minimale) afwijkingen en hoe hiermee om te gaan (handhaven) voor zowel de initiatiefnemer, aannemer, kwaliteitsborger als gemeente.

5. De eerste vraag betreft de verantwoordelijkheid. Een kleine afwijking (buiten de grenswaarden in het Besluit bouwwerken leefomgeving) zorgt er al voor dat er geen verklaring door de kwaliteitsborger afgegeven kan worden. Bouwend Nederland geeft hiervoor op zijn website weergave van. «Wij gaan van 50 tinten grijs naar zwartwit». Als voorbeeld geven zij dat een traphekje volgens het Bouwbesluit 100 centimeter hoog moet zijn. Dit was echter 98 centimeter. In de oude situatie had het bevoegd gezag (een bouwinspecteur) hier niet moeilijk overgedaan, de 2 cm zorgt namelijk niet voor levensgevaarlijke situaties. Mag een private kwaliteitsborger ook zo een beslissing nemen en daarmee bepalen welke afwijkingen van de bouwweisen zijn toegestaan, en welke niet, en daarmee op de stoel van het bevoegd gezag gaan zitten? Per bouwwerk kan dit om vele grote en kleine beslissingen gaan.

Antwoord:

Het primaire doel van de bouwregelgeving is het stellen van een minimale ondergrens voor een veilig, gezond, bruikbaar en duurzaam bouwwerk. Uitgangspunt is dan ook dat de initiatiefnemer er met de aannemer en adviseurs voor zorgt dat aan die minimale regels wordt voldaan. Als de kans bestaat dat bepaalde bouwplannen net niet aan de regels zullen doen na uitvoering, dan moet dat plan vooraf worden aangepast. Ik hoor steeds vaker dat architecten en aannemers kiezen voor een robuust ontwerp en nadrukkelijk maatregelen treffen. Ook de Wkb gaat uit van regelnaleving door initiatiefnemer, bouwers en adviseurs. De taak van een kwaliteitsborger is de controle hierop. Om die reden moet een kwaliteitsborger – ter voorkomen van fouten achteraf – ook vooraf het bouwplan beoordelen. Voldoet een plan niet aan de eisen dan kan een borgingsplan niet worden vastgesteld en kan er ook geen bouwmelding worden gedaan.

In de bouwregelgeving voldoet een aspect wel of niet aan de vereisten, hierin is geen sprake van een grijs gebied. Ik hecht aan het principe dat bouwtechnische eisen worden nageleefd. De kwaliteitsborger controleert of er wordt voldaan aan de bouwtechnische vereisten uit het BBL. Het traphekje in uw voorbeeld van 98cm voldoet straks, maar ook in de huidige situatie, niet aan de bouwtechnische voorschriften. De kwaliteitsborger kan niet besluiten om afwijkingen van het BBL toe te staan, er is dan sprake van een strijdigheid. De kwaliteitsborger zal aangeven dat deze

strijdigheid moet worden hersteld om uiteindelijk een verklaring te kunnen afgeven. Dit kan gebeuren door het op hogen van het traphekje van 98 cm of door het te vervangen door een exemplaar dat voldoet aan de voorschriften. Na herstel, zodat het voldoet aan de eis in het BBL, kan de kwaliteitsborger alsnog een verklaring afgeven.

Indien de strijdigheid een verklaring in de weg staat dan schrijft de Wkb voor dat de kwaliteitsborger het bevoegd gezag, i.c. de gemeente, hierover moet informeren. De benodigde informatie over het bouwwerk en de strijdigheid wordt hierbij overlegd. Het bevoegd gezag dient vervolgens te bepalen hoe zij in de gegeven situatie handhavend optreedt. Zoals in de inleiding van de brief beschreven is het Besluit kwaliteitsborging in overleg met de VNG (en mede naar aanleiding van vragen van uw Kamer) juist op dit punt aangescherpt, zodat het bevoegd gezag ook tijdig over de informatie beschikt om hierin een goed afweging te kunnen maken.

6. Gezegd wordt dat er een handhavingskader moet worden opgesteld aan de hand van jurisprudentie. En dat ook bestaande jurisprudentie kan worden gebruikt. Gaat u een dergelijk kader opstellen als medewetgever, zo neen, wie doet dat dan? Kunt u aangeven hoeveel tijd dit gaat kosten, inclusief de juridische procedures die hiervoor gevoerd zullen gaan worden. Immers dit probleem doet zich niet voor in de bestaande regelgeving waar het bevoegd gezag, elke gemeente, zelf kan bepalen wat zijn beleid is. Dit kan toch niet worden overgelaten aan een van de wetgevende macht onafhankelijk orgaan als een ZBO, het toelatingsorgaan? Intussen blijft er veel onduidelijkheid en zullen er bouwwerken opgericht worden die geen verklaring kunnen krijgen. Hiervan schrijft u dat voor een bouwactiviteit die niet aan de bouwtechnische regels voldoet geen verklaring wordt afgegeven. Vervolgens zit de gemeente met een probleem. Geen verklaring van de kwaliteitsborger, maar feitelijk ook te weinig informatie om te kunnen handhaven want ze heeft niet zelf waargenomen en geoordeeld wat nodig is om een gemotiveerd besluit te kunnen nemen om het bouwwerk niet in gebruik te mogen nemen. Betekent dit juridisch vraagstuk dat de gemeente als bevoegd gezag wel effectief kan zijn? De commissie verneemt graag uw reactie hierop.

Antwoord:

Het vaststellen van handhavingsbeleid inzake bouwen is een verantwoordelijkheid van gemeenten. De TloKB of het ministerie heeft hierbij geen rol.

De Omgevingswet wijst het college van burgemeester en wethouders aan als bevoegd gezag voor het grootste deel van de regels rondom bouwen en gebruiken. De Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststelt waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. Een belangrijk onderdeel hiervan is de prioriteitstelling bij uitvoering van toezicht en in geval van constatering van strijdigheden met de regels. Dit is niet nieuw: gemeenten hebben ook onder de Wabo al de plicht om beleid vast te stellen als het gaat om toezicht en handhaving.

Met de komst van de Wkb dienen gemeenten hun uitvoerings- en handhavingsstrategie aan te passen aan de gewijzigde taken en procedures.¹² Van de VNG heb ik begrepen dat inmiddels gewerkt wordt aan actualisatie van de bestaande handreiking *Handhaving door en voor gemeenten*. Ik heb de VNG toegezegd zo nodig hierbij te ondersteunen.

¹² Zie ook stap 13 in de Wegwijzers minimale acties Omgevingswet van de VNG (<https://vng.nl/artikelen/wegwijzers-minimale-acties-omgevingswet>)

Constateert een kwaliteitsborger tijdens de bouw dat een bepaald onderdeel niet aan de regels voldoet dan informeert hij de aannemer en zijn opdrachtgever. De aannemer zal over moeten gaan tot herstel, waarna uiteindelijk een verklaring kan worden afgegeven. Mocht een bouwactiviteit, ondanks herhaaldelijk overleg, worden afgerond zonder verklaring van een kwaliteitsborger, dan schrijft de Wkb – via een informatieplicht in artikel 3.86 van het Bkl – voor dat de kwaliteitsborger de gemeente hierover informeert. Ter invulling van de informatieplicht informeert de kwaliteitsborger de gemeente via het DSO waarbij de volgende informatie moet worden meegeleverd:

- Aard en omvang van de strijdigheid, inclusief foto's en een opgave van de exacte locatie
- Het voorschrift waarvan wordt afgeweken, inclusief een beschrijving wat de beoogde oplossing was (ontwerptekening/ berekening)
- Oorzaak strijdigheid en reden waarom herstel niet meer mogelijk is.
- De beheersmaatregelen die zijn ondernomen om de afwijking te voorkomen dan wel te herstellen, inclusief de reden waarom herstel niet meer aan de orde is.
- Reactie initiatiefnemer en aannemer op de geconstateerde strijdigheid.

Op basis van deze informatie kan de gemeente na een weging van de risico's van de concrete omstandigheden van het geval besluiten – gerelateerd aan het vastgestelde beleid – of en zo ja op welke wijze tot handhaving wordt overgegaan. De gemeente beschikt hiermee dus over voldoende informatie om een goede afweging te kunnen maken. Zo nodig kan op basis van de algemene bevoegdheid op grond van de Algemene wet bestuursrecht bij de kwaliteitsborger, aannemer of initiatiefnemer aanvullende informatie worden opgevraagd en kan de gemeente besluiten om aanvullend onderzoek ter plaatse doen.

De informatieplicht is één van de aanvullende maatregelen die in overleg met de VNG zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitsborging om zorg te dragen voor een goede informatiepositie van de gemeente als bevoegd gezag. Mijn voorganger heeft over deze aanvullende maatregelen op 13 november 2020 een akkoord bereikt met de VNG. De VNG geeft aan dat met dit akkoord wat de VNG betreft de juridische belemmeringen zijn weggenomen.¹³

7. Volgens de wet kan de kwaliteitsborger afwijkingen van de bouwtechnische eisen niet gedogen en is dat alleen aan het bevoegd gezag. Echter, die moet dan informatie krijgen van de kwaliteitsborger, en zich daarmee toch een inhoudelijk oordeel kunnen vormen. En het bevoegd gezag zal toch ook zelf moeten kunnen waarnemen of de inhoudelijke informatie klopt. Alsdan zal het bevoegd gezag afwijkingen kunnen gedogen, dan wel alsnog aanpassing van het bouwwerk aan de eisen kunnen verlangen, met zo nodig een last onder dwangsom of een bestuursdwangaan-schrijving en een deadline. Intussen kan ook gedoogd worden dat het bouwwerk in gebruik kan worden genomen in afwachting van het gevolg geven aan de lastgeving en de definitieve gereedmelding daarvan. Kunt u aangeven hoe u dit ziet, waar uw eerdere stelling overduidelijk, conform de letter van de wet, zwartwit is: de melding moet garanderen dat aan alle bouwtechnische eisen is voldaan?

Zoals ik in mijn antwoord op de vorige vraag heb aangegeven verplicht de Wkb om in geval van een strijdigheid met de regels het bevoegd gezag hierover te informeren. In geval van een strijdigheid volgt geen verklaring en kan ook geen gereedmelding worden gedaan door de initiatiefnemer van de bouwactiviteit. Op basis van de informatie van de kwaliteitsborger en eventueel door gemeenten zelf verzamelde informatie kan het bevoegd een afweging maken of de strijdigheid een risico oplevert in geval van

¹³ <https://vng.nl/nieuws/akkoord-vng-en-bzk-over-wet-kwaliteitsborging-bouwen>

gebruik. Is dat niet het geval dan kan het bevoegd gezag, zoals u aangeeft, toestaan dat het bouwwerk in gebruik kan worden genomen, in afwachting van het gevolg geven aan de lastgeving en de definitieve gereedmelding nadat aan de last gehoor is gegeven. Is de strijdigheid hersteld, dan kan de kwaliteitsborger alsnog zijn verklaring afgeven en kan de gereedmelding worden gedaan. Door een dergelijke proportionele toepassing van de handhavingsbevoegdheid kan het bevoegd gezag – in aanvulling op het werk van de kwaliteitsborger – als het ware *op maat* zorgen dat een bouwwerk uiteindelijk aan de regels voldoet. Een bouwactiviteit wordt dus afgerond met een verklaring of met een schrijven van een kwaliteitsborger waarom er geen verklaring volgt. In de twee weken tussen gereedmelding en ingebruikname kan de gemeente beoordelen of er reden is de ingebruikname tegen te houden. In het verlengde van mijn antwoord op de vraag 6 ben ik in overleg met de VNG over de wijze waarop kan worden omgegaan met laatstgenoemde situatie in het specifieke geval, dat juridisch afdwingen van herstel niet proportioneel is. Daarbij valt te denken aan een toiletruimte dat 2 cm te smal te is.

8. Of deelt u de mening dat hiervoor een aanpassing van de wet (artikel 3:86 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving) noodzakelijk is? En als het bevoegd gezag, de gemeente, deze -onvermijdelijke- rol van gedogen zou krijgen, dan dienen zij daartoe ook de personele capaciteit te hebben en hoe gaat u dat garanderen?

Antwoord:

Ik deel deze mening niet. Artikel 3.86 lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving regelt de inhoud van de verklaring van de kwaliteitsborger. Dit artikellid is dus van toepassing als een bouwactiviteit voldoet aan de regels, een verklaring kan worden verstrekt en gereedmelding kan plaatsvinden. In dit artikellid is de keuze gemaakt om een verklaring af te kunnen geven als er geen sprake is van een strijdigheid met de regels. Alleen dan kan en mag een kwaliteitsborger een verklaring afgeven op basis waarvan een initiatiefnemer – met een dossier bevoegd gezag kan – het recht verwerft om een bouwwerk in gebruik te nemen.

Een kwaliteitsborger informeert de aannemer indien sprake hij een strijdigheid constateert. Wordt deze strijdigheid niet hersteld dan staat die het afgeven van een verklaring als bedoeld in het tweede lid van artikel 3.86 in de weg. Het eerste lid van artikel 3.86 verplicht in dat geval dat de kwaliteitsborger het bevoegd gezag informeert. Daarmee ligt eenduidig vast dat een verklaring wil zeggen dat er aan alle regels wordt voldaan. Een verklaring onder voorwaarden ondergraaft deze eenduidigheid.

Bij het Artikel 2-onderzoek naar de effecten van de Wkb is geconstateerd dat op dit moment niet bepaald kan worden wat het effect van handhaving van de Wkb is op de gemeentelijke organisatie. Met de VNG is afgesproken dat dit na invoering van de Wkb als onderdeel van de monitoring zal worden vastgesteld. Over de resultaten van de monitoring zal ik vervolgens met de VNG in overleg treden.

9. Een bijzonder probleem kan hierbij de korte wettelijke procedure zijn. Na binnenkomst van het dossier bevoegd gezag dan wel de gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger, heeft het bevoegd gezag slechts twee weken de tijd om het dossier (inhoudelijk) te beoordelen dan wel inzicht te krijgen waarom de verklaring ontbreekt. Na deze twee weken geeft de wetgever aan dat hier geen mogelijkheid meer tot toe is. Dit betekent dat bij binnenkomst van een x-aantal dossiers tegelijkertijd een inhoudelijke beoordeling niet meer te doen is. Deelt u de opvatting van de commissie dat het niet de bedoeling kan zijn hierdoor het bevoegd gezag buiten spel te zetten om het dossier bevoegd gezag op

een adequate inhoudelijke manier te beoordelen als zij dit nodig achten. En zal er voldoende tijd zijn om met de kwaliteitsborger, als die al tijd heeft, te overleggen welke (geringe) afwijkingen de reden zijn voor het ontbreken van de verklaring en of deze mogen worden gedoogd, dan wel moeten worden hersteld; en of dat opschortende werking heeft voor het mogen bewonen/gebruiken van het bouwwerk?

Antwoord:

Gemeenten mogen er in beginsel op vertrouwen, dat de bouwactiviteit bij gereedmelding zal voldoen aan de bouwtechnische regels en de kwaliteitsborger werkt op basis van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging. Daarbij houdt de gemeente al haar toezichthoudende en handhavende bevoegdheden en zij kan zelf bepalen hoe zij daaraan invulling geeft. Gemeenten dienen hiertoe op van de risico's beleid op te stellen (zie ook mijn antwoord op vraag 6). Het bevoegd gezag kan volstaan met een controle op volledigheid bij een gereedmelding, hiermee wordt dubbel werk voorkomen.

Ten aanzien van de gereedmelding van de bouwmelding geldt dat als deze niet volledig is, de gemeente dat binnen twee weken moet aangeven richting de initiatiefnemer. Het ontbreken van een verklaring leidt ertoe dat de gereedmelding niet volledig is. De gemeente zal hierop aan de initiatiefnemer melden dat zijn melding niet volledig is.

Het bevoegd gezag heeft op basis van de informatie over de strijdigheid die door de kwaliteitsborger wordt aangeleverd de benodigde tijd om aan de hand van de verkregen informatie inhoudelijk te oordelen over die situaties waarin er een verklaring ontbreekt of een strijdigheid wordt gemeld. Hiervoor geldt niet de termijn van twee weken waarna het verbod op ingebruikname vervalt. Deze geldt alleen voor het beoordelen van de volledigheid van de gereedmelding. Als het bouwwerk in de tussentijd toch in gebruik wordt genomen dan beschikt het bevoegd gezag over handhavende bevoegdheden om hiertegen op te treden. Het bevoegd gezag heeft hiermee voldoende tijd om te komen tot een adequate inhoudelijke beoordeling bij het ontbreken van een verklaring bij gereedmelding en/of melding van strijdigheid.

10. Als die verklaring er wel is, maar de kwaliteitsborger afwijkingen heeft gedoogd, is dan dat gedogen inzichtelijk opdat het bevoegd gezag binnen de wettelijke gestelde termijn voor zichzelf kan bepalen of ze daarmee kan instemmen?

Antwoord:

Zoals ook aangegeven in de beantwoording van vraag 5 kan de kwaliteitsborger niet besluiten om afwijkingen van het Bbl toe te staan, er is dan sprake van een strijdigheid. De bevoegdheid om een strijdigheid toe te staan ligt alleen bij het bevoegd gezag. De kwaliteitsborger controleert en rapporteert zijn bevindingen. De kwaliteitsborger zal aangeven dat deze strijdigheid moet worden hersteld om uiteindelijk een verklaring te kunnen afgeven ofwel een informatieplichtstrijdigheid doen bij het bevoegd gezag. In het geval van afwijkingen kan de kwaliteitsborger geen verklaring afgeven.

11. Ook voor de consument kan dit grote onzekerheid veroorzaken. Wat betekent dit voor hen? Geen verklaring, maar wel gedogen. Kan de consument er op rekenen dat het bevoegd gezag een (gedoog of handhavings-)besluit neemt en schriftelijk kenbaar maakt? Is dat een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit? En is je huis nog wel te verzekeren en ook verkoopbaar zonder verklaring?

Antwoord:

Zoals hiervoor aangegeven is het aan het bevoegd gezag om op basis van de specifieke strijdigheid om al dan niet handhavend op te treden. Het bevoegd gezag weegt daarbij alle belangen mee. Het handhavingsbesluit maakt een gemeente schriftelijk kenbaar.

Als een gemeente afziet van handhaving (gedogen) dan moet dit schriftelijk kenbaar gemaakt worden aan degene die om handhaving heeft verzocht. Een handhavingsbesluit is vatbaar voor bezwaar en beroep. Met een dergelijk besluit heeft een eigenaar de rechtszekerheid dat op een later moment niet alsnog handhaving volgt. Tevens kan dit besluit een opdrachtgever helpen bij een eventuele privaatrechtelijke stappen richting een aannemer.

Wat betreft uw laatste vraag in dit blokje, leert navraag bij onder meer verzekeraars dat het ontbreken van een verklaring geen belemmering is voor zover sprake is van een beperkte strijdigheid. Bij meer ernstige zaken zal dit mogelijk wel het geval zijn maar in die gevallen zal een opdrachtgever al eerder hiervan op de hoogte zijn gesteld en zal er zeker ook sprake moeten zijn van handhavend optreden door het bevoegd gezag.

12. Bij de deeloplevering en cascobouw speelt een vergelijkbare problematiek, waar u schrijft geen nadere wettelijke regeling te willen treffen. U herhaalt dat er bij deelopleveringen geen gebreken zullen zijn, want de kwaliteitsborger houdt toezicht en als er gebreken zouden zijn, dan had hij die wel gemeld aan het bevoegd gezag, dat dan zo nodig handhavend zou kunnen optreden. Is dat geen perfecte cirkelredenering? Kan de consument erop vertrouwen dat dit het geval is, en mag de woning al betrokken worden, terwijl het opleverdossier, zoals u schrijft, pas komt na oplevering en ingebruikname van de laatste woning?

Antwoord:

Hierbij maak ik graag het onderscheid tussen deelopleveringen en cascobouw. Bij deelopleveringen is een deel van de bouwactiviteit gereed en kan het bevoegd gezag, indien er geen signalen van strijdigheden zijn, erop vertrouwen dat dit deel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Bij cascobouw voldoet een onderdeel van het bouwwerk (bijvoorbeeld de waterdichtheid van de vloer van de badkamer) mogelijk nog niet aan de bouwtechnische voorschriften, omdat dit onderdeel nog niet gereed is. In dat geval kan de kwaliteitsborger geen verklaring afgeven tot dit deel voldoet. Het is aan de initiatiefnemer om ervoor te zorgen dat de kwaliteitsborger uiteindelijk ook de laatste punten (het tegelwerk van de badkamer tbv de waterdichtheid van de vloer) beoordeelt waarna alsnog de verklaring kan worden afgegeven.

Met betrekking tot het opleverdossier en het dossier bevoegd gezag verschilt de doelstelling. Het dossier bevoegd gezag is bedoeld om inzicht te bieden aan het bevoegd gezag over het gereede bouwwerk ten behoeve van haar toezicht- en handhavingsbevoegdheid. Het opleverdossier wordt nader overeengekomen en verstrekt door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer en is nodig om te beoordelen of het bouwwerk voldoet aan hetgeen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is overeengekomen. Dit dossier wordt door de bouwer aan de opdrachtgever verstrekt bij de oplevering van het bouwwerk. De gemeente heeft geen rol bij dit dossier. Het opleverdossier kan bij een bouwactiviteit met deelleveringen al bij oplevering aan de opdrachtgever worden verstrekt. Daarmee krijgt de consument bij oplevering inzicht in zijn bouwwerk met het opleverdossier voor dat bouwwerk.

13. De eerste vraag is dan of de woning wel bewoond mag worden, want de letterlijke wettekst staat dit pas toe twee weken nadat het dossier bij de gemeente is ingeleverd?

Antwoord:

Volgens de letter van de wet is bewoning in de eerste twee weken na gereedmelding niet toegestaan. Maar de gemeente kan besluiten hiertegen niet te handhaven als het wel gebeurt.

De wet staat ingebruikname toe twee weken nadat de volledige gereedmelding is gedaan bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden indien het bouwwerk eerder in gebruik wordt genomen. Het bevoegd gezag mag er echter in beginsel op vertrouwen dat de bouwactiviteit bij gereedmelding zal voldoen aan de bouwtechnische regels als de kwaliteitsborger aan de hand van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging werkt. Zolang het bevoegd gezag geen melding van strijdigheid ontvangt mag het, op basis van het bewijsvermoeden dat bouwwerken onder het stelsel voldoen, ervanuit gaan dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Op basis van de uitzondering voor zicht op legalisatie in de beginselplicht tot handhaving kan het bevoegd gezag afzien van handhaving bij ingebruikname.

In aanvulling op het bewijsvermoeden in het Wkb-stelsel kan het bevoegd gezag risico-gestuurd informatie opvragen bij de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag kan onder meer de planning van de verschillende fasen en relevante informatie voor de ingebruikname van de fasen aanvragen. Op basis van de verkregen informatie en indien gewenst eigen controles ter plaatse kan het bevoegd gezag besluiten om af te zien van handhaving. Daarbij kan in overleg met een kwaliteitsborger ook bepaald worden dat deze specifiek aangeeft of er strijdigheden hebben plaatsgevonden in deze fasen. Tot slot kan het bevoegd gezag ook de initiatiefnemer vragen om de bouwactiviteit te splitsen in meerdere meldingen afhankelijk van het aantal fasen.

Op basis van de bovenstaande mogelijkheden kan het bevoegd gezag de gewenste informatie over de bouwactiviteit krijgen, alsmede de mogelijkheid bieden aan initiatiefnemers om de woning in gebruik te nemen.

14. De tweede vraag is welk verhaal de bewoner nog heeft als de woning inmiddels mogelijk al maanden is bewoond en verder ingericht, zonder dat er een opleverdossier c.q. verklaring bij ingebruikname was?

Antwoord:

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 12 kan de opdrachtgever bij een gefaseerde oplevering eerder beschikken over het opleverdossier. Op basis van het bewijsvermoeden in het Wkb-stelsel mag ook de opdrachtgever ervanuit gaan dat wanneer een melding van strijdigheid uitblijft, dat het bouwwerk voldoet en de verklaring bij afronding van de bouwactiviteit volgt. De kwaliteitsborger kan de opdrachtgever hier ook over informeren. De Wkb zorgt er verder voor dat de aannemer aansprakelijk is en blijft voor eventuele gebreken. Het is aan de aannemer om aan te tonen dat een gebrek – waarvoor hij aansprakelijk wordt gehouden – niet aan hem is toe te rekenen. Hiermee wordt de positie van de bouwconsument verder versterkt.

15. Is het dan niet verstandig dat de bewoner een eigen privaat opleveringsonderzoek laat doen, bijvoorbeeld door de Vereniging Eigen Huis?

Antwoord:

Dat kan zeker. Het staat hen vrij om een eigen privaot opleveringsonderzoek te doen. Daarbij zijn de wijzigingen relevant, die met Wkb in het Burgerlijk Wetboek zijn opgenomen om de rechtspositie van de opdrachtgever te versterken, waaronder een verplichting voor de opdrachtnemer om een opleverdossier aan de opdrachtgever te verstrekken.

16. En hebben we dan inmiddels niet een erg ingewikkeld stelsel gebouwd met controle van de kwaliteitsborger, een andere private controleur en het bevoegd gezag, met dito extra kosten? Er komt, al met al, veel nieuwe bouwwetgeving tegelijkertijd op de bouwwereld in brede zin, dus inclusief bevoegd gezag, kwaliteitsborger en eindgebruiker, af. De woningbouw mag echter in geen geval verder vertraging opleveren, want daar is de nood te hoog voor. Zal u ook deze gecombineerde effecten op de vergunningverlening en oplevering monitoren en ingrijpen waar nodig?

Antwoord:

In het Wkb-stelsel hebben alle actoren ieder een eigen rol en zorgt ervoor dat taken en verantwoordelijkheden helder verdeeld zijn. De kwaliteitsborger voert gedurende de bouw zijn controles uit en geeft op basis hiervan een verklaring af. Het bevoegd gezag mag er op vertrouwen dat de bouwactiviteit bij gereedmelding zal voldoen aan de bouwtechnische regels als de kwaliteitsborger aan de hand van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging werkt. De verklaring van de kwaliteitsborger geeft hier invulling aan.

Het staat opdrachtgevers vrij om aanvullend zelf dagelijks toezicht of dergelijke in te schakelen, maar dit is geen noodzakelijk vereiste in het Wkb-stelsel. Met betrekking tot de versterking van de positie van de consument zijn privaatrechtelijk extra waarborgen ingebouwd. Wanneer de partijen zich waar mogelijk baseren op de informatie die de andere partijen aanleveren kan dubbel werk worden voorkomen. Partijen vullen elkaar aan om een hogere bouwkwaliteit te realiseren.

Wat betreft het laatste deel van uw vraag: zoals ik in het antwoord op vraag 3 heb aangeven zal kwaliteitsborging bij de seriematige woningbouw geen problemen opleveren. Direct vanaf de invoering van de Omgevingswet en de Wkb zal ook gestart worden met de monitoring. Mocht uit de monitoring nu onvoorziene problemen naar voren komen, dan zal ik natuurlijk passende maatregelen treffen.

17. De Eerste Kamer ontving een brief met grote zorgen van de brandweer. De kwaliteitsborger gaat in het nieuwe systeem uitsluitend toetsen op wettelijk vastgelegde bouwtechnische eisen (het Besluit bouwwerken leefomgeving). In het huidige systeem wordt de brandweer door gemeenten ingeschakeld om mee te kijken en te sturen om een zo goed mogelijke brandveiligheid van bouwwerken te bereiken, dat veel verder reikt dan alleen de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Wordt deze rol van de brandweer in het nieuwe systeem verankerd? Zo ja, hoe, zo nee, hoe ziet u dit?

Antwoord

De bredere brandveiligheid wordt op twee manieren georganiseerd. Ten eerste via de formele weg van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Bij het beoordelen of een bouwplan voldoet aan het omgevingsplan wordt door het bevoegd gezag vanuit het oogmerk brandveiligheid gekeken naar de bereikbaarheid voor hulpdiensten en de aanwezigheid van voldoende bluswater. De brandweer heeft hierbij een belangrijke adviesrol. Dit geldt ook bij de totstandkoming van omgevingsplannen. De brandweer zal hierbij de kennis kunnen inbrengen inzake de risico's die het combineren van bepaalde bouwwerken in de direct omgeving mogelijk met zich meebrengt. Ten tweede gaat de brandweer –

al dan niet via de gemeente – vaak in overleg met een initiatiefnemer over de bredere brandveiligheid. De brandweer zal dan hierbij aangeven wat de restrisico's zijn, gegeven de technische uitwerking conform de regels van het Bbl. Deze rol is op dit moment niet juridisch geformaliseerd.

De kwaliteitsborger controleert of een bouwwerk in gevolgklasse 1 tijdens de bouw en achteraf voldoet aan de regels voor nieuwbouw respectievelijk verbouw van het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl). Hij gebruikt daarbij eenzelfde toetsingskader als dat het bevoegd gezag nu nog vooraf gebruikt bij het beoordelen van bouwaanvragen ten behoeve van de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit. Een bouwplan dat nu door de gemeente wordt vergund zal straks onder de Wkb dus ook worden goedgekeurd door een kwaliteitsborger. De aanvullende aspecten waar de brandweer naar kijkt maken nu dus geen onderdeel uit van de toets van het bevoegd gezag bij vergunningverlening voor de technische bouwactiviteit en straks niet van de controle op voldoen aan de regels voor de kwaliteitsborger.

Bij de start van het proces van de Wkb is met de brandweer besproken dat de laatstgenoemde rol bij gevolgklasse 1 niet noodzakelijk is. De afspraak daarbij is gemaakt dat bij de verdere uitwerking van het stelsel richting de gevolgklassen 2 en 3, met hogere risico's, in de aanloop naar 2028 de brandweer nauw zal worden betrokken. Voortbouwend op de adviesrol van de brandweer uit de Wet veiligheidsregio's zal bij de verdere uitwerking van de criteria voor de hogere gevolgklassen bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald bij welke bouwprojecten, afhankelijk van de gevolgklasse van het bouwwerk, vroegtijdig advies nodig is van de brandweer als onderdeel van het kwaliteitsborgingsproces. Hoe hoger de gevolgklasse van het bouwwerk en hoe groter de brandveiligheidsrisico's, hoe groter de rol van de veiligheidsregio/brandweer zal moeten zijn. Om die reden is met de brandweer afgesproken dat ze betrokken worden bij de opzet van de monitoring van de Wkb en de uitvoering ervan vanaf inwerkingtreding van gevolgklasse 1. Tevens wordt de brandweer betrokken bij het opzetten van de spelregels en het evalueren van proefprojecten gevolgklasse 2 en 3. De informatie uit de evaluatie gevolgklasse 1 en de nieuwe proefprojecten zal gebruikt worden bij het bepalen voor welke bouwwerken wettelijke vastleggen van de rol brandweer nodig is.

In aanvulling op het voorgaande heb ik de VNG en de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland (VKBN) gevraagd, om – gezien het belang van brandveiligheid -de brandweer ook nu al te betrekken bij alle proefprojecten. Bij de aanvraag om een financiële bijdrage (via de zogenoemde STIPP-regeling) wordt dit dan ook nadrukkelijk benoemd. 18. Heeft u kennisgenomen van de publicatie in Bouwwereld «het failliet van de Wkb»? Is het juist dat bij verbouw het van toepassing zijnde bouwtechnisch niveau afhankelijk is of sprake is van geheel vernieuwen of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten? Zo ja, bepaalt dan de kwaliteitsborger welke van de twee situatie aan de orde is en daarmee het noodzakelijke bouwtechnisch niveau?

Antwoord:

Ja, ik heb kennisgenomen van dit artikel. Het is juist dat bij verbouw het van toepassing zijnde bouwtechnisch niveau van eisen afhankelijk is of sprake is van geheel vernieuwen of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten. Bij geheel vernieuwen gelden de nieuwbouweisen en bij gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten gelden de verbouweisen. Uit het Bbl volgt wanneer sprake is van geheel vernieuwen: het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert. De kwaliteitsborger moet bij zijn beoordeling nagaan of er volgens het Bbl sprake is van geheel vernieuwen of van gedeeltelijk vernieuwen,

veranderen of vergroten. Dit is een feitelijke beoordeling. Wel kan de initiatiefnemer van een bouwplan, de keuze maken om bij de sloop van het bestaande gebouw andere delen dan alleen de fundering in stand te houden en te gebruiken voor het nieuwe gebouw. In dat geval geldt dan vervolgens het verbouwniveau. De kwaliteitsborger moet hier vervolgens vanuit gaan. Dit geldt echter ook voor situaties waarin een omgevingsvergunning voor het bouwen bij de gemeente wordt aangevraagd en staat dus los van invoering van de Wkb.

19. Onderschrijft u dat de inhoud van dit artikel klopt? Wat betekent dit voor de houdbaarheid van de Wkb en het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb)? En wat betekent dit voor de mogelijkheden van bezwaar en beroep voor belanghebbenden en derde-belanghebbenden?

Antwoord:

In mijn vorige antwoord heb ik al aangegeven dat de inhoud van het artikel in algemene zin klopt. In het artikel wordt echter ook een specifieke (mogelijk fictieve) casus beschreven. Zonder informatie of wat de specifieke bouwactiviteit behelst heb ik onvoldoende informatie om hierover een uitspraak te doen. Voor de gevolgen voor bezwaar en beroep verwijs ik u naar het antwoord op vraag 11.

20. Heeft u kennisgenomen van de uitzending van Een Vandaag van 19 juni 2023 en de oproep van Brandweer Nederland, de VBWTN en het Expertisecentrum Regelgeving Bouw voor de verbouweisen vast te houden aan de bedoeling van artikel 4 van de Woningwet en de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit Bouwwerken leefomgeving qua inhoudelijke betekenis bij verbouw gelijkluidend te maken aan de voorschriften zoals die luiden onder het Bouwbesluit 1992 en het Bouwbesluit 2003?

Antwoord:

Ja, ik heb kennisgenomen van deze uitzending. De voorschriften over het bouwen zijn ingevolge artikel 4 van de Woningwet alleen van toepassing op het desbetreffende verbouwen en niet op een gedeelte van een bestaand bouwwerk dat niet wordt verbouwd. In het Bouwbesluit 2012 (gepubliceerd in 2011) is bewust de keuze gemaakt om bij verbouw een andere systematiek van eisen te hanteren dan onder het Bouwbesluit 1992 en 2003. Dit is gebeurd om de verbouw en transformatie van gebouwen eenvoudiger te maken. Tot 2012 moest men bij verbouw voldoen aan de eisen voor nieuwbouw, tenzij de gemeente hiervoor ontheffing verleende tot een lager niveau. In de praktijk leidde dit tot een situatie dat bij verbouw in het algemeen aan nieuwbouw moest worden voldaan, omdat gemeenten terughoudend waren bij het verlenen van een ontheffing. Dit werd breed ervaren als een belemmering voor verbouw en transformatie. Mede op verzoek van gemeenten is in 2012 besloten uit te gaan van een landelijk verbouwniveau. Dit verbouwniveau ligt tussen het niveau bestaande bouw en nieuwbouw in. Het gaat er in de basis om dat het bestaande kwaliteitsniveau (rechtens verkregen niveau) van een bouwwerk door de verbouw niet mag verslechteren. Ook in het Bbl (gepubliceerd 2018) is verbouwniveau overgenomen omdat hiervoor een breed draagvlak was. Er is wat mij betreft echter geen aanleiding om volledig terug te gaan naar systematiek van voor 2012.

21. Dat betekent dat het bevoegd gezag een beslissing moet nemen omtrent toe te stane afwijkingen van het nieuwbouwniveau bij verbouw. Daarmee wordt bereikt dat consumenten zoveel mogelijk gebouwen van gelijke kwaliteit krijgen ongeacht of het om een gebouw bij nieuwbouw of na verbouw gaat, zoals de nadrukkelijke bedoeling van de Woningwet is. Bent u bereid aan die nadrukkelijke oproep gehoor te geven?

Antwoord:

In mijn vorige antwoord heb ik beschreven waarom sinds 2012 bij verbouw een afzonderlijk landelijk verbouwniveau geldt. Dat dit niet past binnen de bedoeling van de Woningwet wordt door mij niet herkend. De Woningwet beoogt niet dat consumenten zoveel mogelijk gebouwen krijgen van gelijke kwaliteit. Artikel 4 van de Woningwet heeft juist tot doel dat bij een verbouwing niet het gehele gebouw moet worden verbouwd, maar dat de eisen slechts gelden voor de bouwingreep en niet voor de delen die ongewijzigd blijven. Ook met het verbouwniveau worden gebouwen gerealiseerd die veilig en gezond zijn. Het is verder aan de opdrachtgever om zelf te kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau.

22. Bent u het vervolgens met vraagstellers eens dat het toepassen van dat voorschrift niet kan worden overgelaten aan een private kwaliteitsborger?

Antwoord:

Daar ben ik het niet mee eens. De eisen voor verbouw volgen uit het Bouwbesluit 2012 en straks uit het Bbl. De kwaliteitsborger moet bij zijn beoordeling nagaan of aan deze eisen wordt voldaan. Dit is een feitelijke beoordeling. De Wkb regelt dat deze kwaliteitsborger deskundig en onafhankelijk is. Hierop wordt toegezien door de instrumentaanbieders en de Toelatingsorganisatie. Bij de uitgevoerde pilots zijn ook verbouwprojecten meegenomen en daaruit volgt dat het beoordelen hiervan door kwaliteitsborgers geen problemen oplevert.

23. Voorts legt de commissie u de volgende vraag voor. Nu onder de Wkb de activiteit bouwen niet langer leidt tot een vergunning, hoe ziet u dan bezwaar en beroep van bijvoorbeeld derde-belanghebbenden?

Antwoord:

Met de inwerkingtreding van de Wkb verleent de gemeente inderdaad geen vergunning meer voor de technische bouwactiviteit. Deze vergunningplicht wordt in gevolgklasse 1 vervangen door een bouwmeldplicht. Omwonenden/derde-belanghebbenden maken in de regel bezwaar tegen de vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (uiterlijk, gebruik en afmetingen van wat er gebouwd mag worden). Bezwaren gaan in de regel niet over hoe er gebouwd mag worden (technische bouwactiviteit) aangezien de regels betrekking op het te bouwen bouwwerk zelf. Voor de ruimtelijke activiteit blijft een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaan (reguliere procedure), of als het omgevingsplan een ontwikkeling al mogelijk maakt, de rechtsmiddelen daarop van toepassing. Bovendien is de huidige bouwvergunning een gebonden beschikking: als het (op papier) voldoet aan de bouwregelgeving, volgt de vergunning. Tegen de vergunning kan bezwaar worden gemaakt en tegen het besluit op bezwaar kan beroep worden ingesteld, maar dit komt in de praktijk slechts beperkt voor en leidt zelden tot een andere uitkomst. Afwijkingen van de technische bouwregelgeving doen zich namelijk vervolgens voor in de uitvoering. Zodra de Wkb in werking treedt, zal de kwaliteitsborger tijdens de bouw controleren of er wordt voldaan aan de bouwtechnische regels. Hierdoor moet de naleving van de bouwtechnische regels sterk verbeteren.

In de huidige situatie kan een derde-belanghebbende een handhavingsverzoek doen als diegene van mening is dat er wordt gebouwd in afwijking van de regels. In het nieuwe stelsel blijft de gemeente het bevoegd gezag en alleen het bevoegd gezag kan handhavend optreden, bijvoorbeeld door het stilleggen van de bouw of het opleggen van een last onder dwangsom. Tegen handhavingsbesluiten van het bevoegd gezag is bezwaar en evt. beroep mogelijk door (derden)belanghebbenden.

Derden-belanghebbenden kunnen ook na inwerkingtreding van de Wkb te allen tijde een verzoek tot handhaving doen bij het bevoegd gezag. In aanvulling hierop geldt dat, voor zover gebouwd wordt met een instrument voor kwaliteitsborging, de (derde)belanghebbende zich bij het bevoegd gezag kan beroepen op het feit dat er geen toegelaten instrument of kwaliteitsborger is. Zoals aangegeven, zal het bevoegd gezag niet langer een vergunningaanvraag inhoudelijk beoordelen, maar ontvangt het bevoegd gezag alleen een bouwmelding. De beoordeling of het bezwaar van de (derde)belanghebbende gegrond zal zijn, zal dan ook niet inhoudelijk zijn. Het bevoegd gezag controleert hiervoor alleen het openbaar register. Voor inhoudelijke vragen tijdens de bouw en de gereedmelding dient de (derde)belanghebbende zich te wenden tot de initiatiefnemer of de aannemer. Als het bevoegd gezag naar aanleiding van de bezwaren van de derde-belanghebbende het vermoeden heeft dat er iets mis is, kan hij ook de initiatiefnemer hierop wijzen en zo nodig tot handhaving overgaan. Hij kan verder de initiatiefnemer wijzen op de consequenties voor de ingebruikname, indien de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft als mocht blijken dat niet (volledig) voldaan wordt aan de bouwtechnische voorschriften. Zo nodig kan het bevoegd gezag ook de toelatingsorganisatie informeren, zodat deze ten aanzien van de toelating van het toegelaten instrument de nodige maatregelen kan treffen.

24. Die kunnen ernstig in hun belangen worden geschaad. Moeten zij een civielrechtelijke procedure starten? Maar hoe krijgen ze weet van de technische inhoud van het bouwplan? Onder de huidige wetgeving kunnen de vergunningsstukken worden opgevraagd. Kunt u hierop reflecteren.

Antwoord:

Ik verwijs voor de mogelijkheden die derden-belanghebbenden hebben, die in hun belangen vermoeden te worden geschaad, naar mijn hiervoor gegeven antwoord. Verder zijn derden-belanghebbenden altijd vrij om een civiele procedure te starten net als in de huidige situatie. In artikel 2.19 van het BBL staat welke gegevens de initiatiefnemer moet indienen bij een bouwmelding. Deze gegevens kunnen op grond van de Wet open overheid worden opgevraagd bij het bevoegd gezag.

25. Is de beslissing om het bouwwerk in gebruik te mogen nemen een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat? Is zo'n besluit met het daaronder liggende dossier bevoegd gezag door derde-belanghebbende opvraagbaar, zodat ze kunnen beoordelen of ze in hun belangen worden geschaad? Wat is hierover uw visie?

Antwoord:

Er is bij gereedmelding geen sprake van een besluit in de zin van de Awb. Ten minste 2 weken voordat een bouwactiviteit feitelijk in gebruik wordt genomen, moet de initiatiefnemer deze activiteit gereed melden. Op een gereedmelding volgt – los van een eventuele niet-inhoudelijke ontvangst-bevestiging vanuit het digitale systeem – geen bevestiging of goedkeuring van de gemeente.

Ook derden-belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden als ze vermoeden, dat niet gebouwd is in overeenstemming met de van toepassing zijnde bouwtechnische regels. Het dossier bevoegd gezag kan op grond van de Wet open overheid worden opgevraagd bij het bevoegd gezag.

26. In de brief van 30 juni geeft u aan dat het koninklijk besluit over de invoeringsdatum van de Wkb reeds is geslagen als onderdeel van het KB over de Omgevingswet. De commissie vraagt of het juridisch mogelijk is

dit KB opnieuw te slaan, maar dan met het weglaten van de artikelen over de Wkb. Bent u hiertoe bereid of is er andere route denkbaar om aan de bovengenoemde problemen tegemoet te komen voordat de Wkb wordt ingevoerd?

Zoals ik ook in de behandeling van het conceptbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet heb toegelicht afgelopen 7 maart is vanaf 2020 uitgegaan van inwerkingtreding van de Wkb gelijktijdig met de Omgevingswet. Ik heb u in mijn brief van 30 juni toegelicht op welke wijze ik met uw Kamer de geëigende stappen van het voorhangproces heb doorlopen. Dit proces is afgerond met de toezending van het besluit aan de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in november 2021. In navolging hiervan heb ik uw Kamer in voorjaar 2022 in achtereenvolgende Kamerbrieven hierover geïnformeerd. Het nader rapport over het advies van de Afdeling heb ik u bij de publicatie van het besluit toegezonden. Als laatste stap in het wetgevings-traject heb ik op 7 april het koninklijk besluit voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en daarmee die van de Wkb geslagen.

Gezien de onderlinge inhoudelijke en wetstechnische verwevenheid kan er niet zomaar een steen uit het bouwwerk worden genomen. Zoals ik in mijn brief van 30 juni jl. heb uiteengezet is dat niet alleen juridisch complex en tijdrovend, maar staat dit ook de beoogde synergie in de weg.

De inwerkingtreding van de Wkb is vastgelegd in het koninklijk besluit (KB) dat de inwerkingtreding regelt van de regelgeving die tegelijk met de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking treedt. Dit is in lijn met de overeengekomen gelijktijdige inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb, zoals dat sinds 2020 in nauwe samenspraak met de decentrale overheden steeds is voorzien. Bij de uitwerking van verschillende wijzigingen is dat sindsdien steeds het uitgangspunt geweest. Deze lijn is gekozen om ervoor te zorgen dat de implementatie en ontwikkelingen van ICT-voorzieningen in samenhang kan worden opgepakt en zo tot synergievoordelen te komen. Er worden onder andere synergievoordelen behaald doordat gemeenten slechts één keer hun organisatie, systemen en processen dienen af te stemmen in het fysieke domein, waaronder voor de Wkb. Aan dit KB ontlenen alle betrokken partijen rechtszekerheid en zij bereiden zich dus voor op inwerkingtreding op 1 januari 2024.

De inwerkingtreding van de Wkb maakt onderdeel uit van een groot pakket aan regelgeving (bestaande uit 17 wetten, 42 AMvB's en 27 ministeriële regelingen) dat tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt. Deze regelgeving vormt een pakket, waarbij de diverse aanvullingen en wijzigingen van het stelsel van de Omgevingswet op elkaar voortbouwen.

Hieronder wordt daarvan een wetstechnisch voorbeeld gegeven.

Voorbeeld van de onderlinge wetstechnische verwevenheid:

In de aanhef van de artikel II, onderdeel F, van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen is bepaald dat de artikelen 2.15e tot en met 2.15g van het Besluit bouwwerken leefomgeving zoals daarin ingevoegd via artikel 1.2, onderdeel K, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden vernummerd tot 2.28 tot en met 2.30. De wijziging opgenomen in artikel II, onderdeel A, van het Besluit van 13 september 2022, houdende wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving alsmede enkele andere besluiten in verband met de brandveiligheid van parkeergarages en normen voor daglicht en enkele technische wijzigingen (Stb. 2022, 360) bouwt hierop voort. Het artikel wijzigd namelijk het artikel dat vernummerd is tot artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Doordat in het reeds gepubliceerde inwerkingtredings-KB het Invoeringsbesluit, het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen en het Besluit van 13 september 2022 (Stb. 2022, 360) in de juiste volgorde zijn geplaatst treffen de daarin opgenomen wijzigingsopdrachten hun doel. Haal je het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen er tussenuit dan kan de wijziging opgenomen in artikel II, onderdeel A, van het Besluit van 13 september 2022 (Stb. 2022, 360) niet worden doorgevoerd. Dergelijke onderlinge wetstechnische verwevenheid geldt ook voor andere besluiten die voortbouwen op het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen.

Ook na de vaststelling en publicatie van de Wkb zijn nog diverse wijzigingen en aanvullingen vastgesteld en gepubliceerd, die maken dat de Wkb een steen in het bouwwerk is. De onderlinge volgorde en afstemming daarvan is dan ook heel precies geregeld. Dit zorgt ervoor dat wijzigingen op elkaar aansluiten (qua inhoud maar ook qua nummering etc.). Het resultaat is voor de uitvoeringspraktijk kenbaar via geconsolideerde versies van de Omgevingswet, de vier AMvB's en de Omgevingsregeling. Op die manier wordt inzichtelijk hoe het geheel eruit komt te zien. Aan de hand van die geconsolideerde versies kan iedereen zich op de invoering voorbereiden. Bij inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zullen de geconsolideerde versies worden ontsloten via www.wetten.nl en DSO/LV.

Los van de juridisch-technische samenhang zijn binnen de implementatie, uitvoering, de digitale ontsluiting van de regelgeving en DSO/LV (omgevingsloket, o.a. de vraagbomen en formulieren voor de vergunning- of meldingsplicht en het doorgeven van bouwmeldingen) deze onderwerpen nauw vervlochten. Het ontvlechten daarvan zou, gelet op de complexiteit hiervan, onverantwoorde en onnodige risico's met zich meebrengen voor een zorgvuldige invoering.

Een nieuw KB, zonder de artikelen over de Wkb, zou tot gaten in de regelgeving en onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk leiden. Dit is onwenselijk. Er zijn echter andere routes en voorzieningen beschikbaar, zoals deze leden vragen. Zoals in antwoord op vraag 27 wordt aangegeven, is voorzien in gefaseerde invoering van de regelgeving over kwaliteitsborging voor het bouwen door eerst gevolklasse 1 in werking te laten treden. Op die manier kan worden ingespeeld op de voortgang en ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. Ook is voorzien in overgangsrecht en een evaluatie van de werking van het stelsel. Op die manier kan worden gezorgd voor een stapsgewijze, zorgvuldige en verantwoorde invoering.

27. Wanneer zal u uitvoering geven aan de toezegging gedaan tijdens het debat over de Omgevingswet, dat de eventuele invoering van de Wkb voor gevolklasse 2 en 3 alleen door wetgeving zal plaatsvinden?

Antwoord:

In het bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen is afgesproken dat de opdracht voor het uitvoeren van de evaluatie in overleg met de VNG wordt vormgegeven. Op basis van de evaluatie van het stelsel zal ik, in overleg met de VNG en de bij de bouw betrokken marktpartijen, bezien of gevolgklassen 2 en 3 onder het stelsel kunnen worden gebracht. Dit is ook zoals aan uw Kamer toegezegd.

De juridische uitwerking van deze toezegging is verankerd in de Woningwet. In artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet staat dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken worden aangewezen ten aanzien waarvan het bouwen wordt onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. In artikel 2.17 van het Bbl is dit uitgewerkt voor bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1. Het Bbl zal moeten worden gewijzigd in de toekomst, om ook bouwactiviteiten die vallen onder de gevolgklassen 2 en 3 aan te wijzen. Zonder wijziging van het Bbl zullen de gevolgklassen 2 en 3 niet van kracht worden. Op wijzigingen van dit besluit is een wettelijke voorhangprocedure bij beide Kamers van toepassing. Daartoe zal eerst in samenwerking met de VNG een evaluatie plaatsvinden, waarbij bekeken wordt of het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen heeft geleid tot een betere bouwkwiteit tegen aanvaardbare kosten. Op basis van de evaluatie van het stelsel zal vervolgens in overleg met de VNG en de bij de bouw betrokken marktpartijen worden bezien of gevolgklassen 2 en 3 onder het stelsel kunnen worden gebracht. Over de uitkomsten van de evaluatie en de vervolgstappen zal het parlement worden geïnformeerd.

28. En bent u, gelet op bovengenoemde problemen, bereid om te bezien dat voor gevolgklasse 1 ook een gefaseerde invoering kan plaatsvinden?

Antwoord:

Ik ben eerder bereid geweest om verbouwactiviteiten zes maanden later onder de Wkb te laten vallen. In mijn brief van 9 juni jl. heb ik aangegeven dat ik in overleg ben gegaan met alle partijen hierover. Op basis van de redenering van de betrokken partijen ben ik teruggekomen op deze mogelijkheid. Partijen zijn immers voorstander van de inwerkingtreding per 1 januari 2024 van gevolgklasse 1, inclusief verbouwactiviteiten. Gevolgklasse 1 zal dan ook per 1 januari 2024 als geheel in werking treden.

29. Ten slotte zou naast de Wkb het BW worden aangepast om de aansprakelijkheidsregeling voor de aannemer aan te passen. De commissie vraagt op welke wijze dit uit het oogpunt van consumentenbelang separaat van de WKB in werking te doen treden.

Antwoord:

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bevat inderdaad ook wijzingen van het Burgerlijk Wetboek ter verbetering van de positie van de opdrachtgever. Dit betreft een meer evenwichtige aansprakelijkheidsverdeling door

- een andere definitie van het begrip «verborgen gebrek» te hanteren bij aanneming van bouwwerken,
- een aanscherping van het opschortingsrecht van de particuliere opdrachtgever,
- een informatieplicht betreffende de verzekering van de aannemer en

- de verstrekking van een opleverdossier door de aannemer aan de opdrachtgever bij de oplevering van het bouwwerk.¹⁴

Het is mogelijk om deze onderdelen van de wet separaat in werking te laten treden. De verschillende onderdelen van het stelsel zijn beleidsmatig en voor de uitvoerende partijen sterk met elkaar verbonden. Met betrokken partijen is mede daarom afgesproken dat beide delen van de Wkb gelijktijdig inwerking reden. Inmiddels is gelijktijdige inwerking-treding met de publicatie van het inwerkingtredingsbesluit (Stb. 2023, 113) geëffectueerd.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

¹⁴ Zoals eerder toegezegd en afgesproken met Bouwend Nederland zal het opleverdossier pas in werking treden als het overgangsrecht is aangepast zodat het betreffende voorschrift (7:757a Bw) alleen gaat gelden voor aannemingsovereenkomsten afgesloten na inwerkingtreding van de Wkb.