



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 28 januari 2025

betreft Nadere vragen n.a.v. de invoering en werking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

ons kenmerk 174604.11U

Geachte mevrouw Keijzer,

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 10 december 2024 met daarin de antwoorden op de vragen over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) die op 1 januari 2024 in werking is getreden.¹ De leden van de fractie van de **BBB** hebben, mede namens de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **CDA** en de **PvdD**, naar aanleiding van de reactie nog enkele nadere vragen en opmerkingen over de ervaringen in de uitvoering van de Wkb.

Brandveiligheid

De genoemde leden ontvangen signalen van Brandweer Nederland dat het aspect van brandveiligheid onvoldoende wordt geborgd in de nieuwe Wkb-systematiek. Dit ziet met name toe op de kennis van constructie, brandveiligheid en brandpreventie die volgens Brandweer Nederland onvoldoende aanwezig is bij private kwaliteitsborgers. Brandweer Nederland deelde deze leden het volgende mee:

"Vanuit de achtergrond dat de kern van bouwregelgeving geënt is op constructieve- en brandveiligheid, heeft de Brandweer op meerdere momenten aandacht gevraagd voor de (brand)veiligheidsaspecten bij o.a. de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Gezien uw eerdere standpunten op dit Wetgevingstraject en de invoering hiervan, willen wij (nogmaals) aandacht vragen voor onze inzichten en zienswijze bij de consequentie(s) van het verder uitrollen van dit stelsel aan u meegeven. De kern van ons standpunt is altijd geweest 'behoud van brandveiligheid en bewijslast daarvoor'. Ondanks 10 jaar 'proefdraaien', is sinds 1 januari met de invoering van de WKB voor nieuwbouw (en waarbij verbouw herhaaldelijk wordt uitgesteld) deze bewijslast naar onze ervaring niet positief. Concreet:

- *Private kwaliteitsborgers de brandweer niet weten te vinden.*
- *Moeite hebben met de brandveiligheid an sich. Dat gaat zelfs zover dat initiatiefnemers de brandweer verzoeken alsnog controles uit te voeren omdat ze de kwaliteitsborger niet vertrouwen".*

¹ Kamerstukken I 2024/25, 34 453, AX.



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 2

Deze zorgen nemen zowel in relevantie als in urgentie toe, omdat de toekomstige gebouwde omgeving verandert door meer hoogbouw, het gebruik van hout als bouw materiaal, en vergroening. Daarnaast leidt de toenemende extramuralisering tot het huisvesten van kwetsbare doelgroepen in bestaande panden die daar volgens de huidige regelgeving niet voor ontworpen zijn. Naar aanleiding hiervan hebben de leden de volgende vragen:

- Is de minister op de hoogte van de brandbrief van Brandweer Nederland waarin deze zorgen worden geuit? Zo ja, is de minister het met de leden eens dat het een zeer zorgwekkende ontwikkeling is als bouwwerken straks vrijgegeven worden door een kwaliteitsborger, terwijl er onvoldoende toezicht en controle is op de brandveiligheid van deze bouwwerken?
- Over welke kennis van brandpreventie en brandveiligheid dient de kwaliteitsborger te beschikken voordat hij een bouwwerk als brandveilig kan vrijgeven?
- Voorziet de certificering van kwaliteitsborgers op dit moment in een controle waarbij wordt nagegaan of de kennis over brandveiligheid daadwerkelijk en aantoonbaar aanwezig is bij de kwaliteitsborgers?
- Kan de minister via de Vereniging KwaliteitsBorging Nederland (VKBN) en de certificerende instantie overtuigend bewijs leveren dat hierin voldoende wordt voorzien? Zo nee, is de minister het dan met deze leden eens dat, zolang de brandveiligheid niet door ter zake deskundige kwaliteitsborgers kan worden getoetst en aangetoond, er geen bouwwerken voor ingebruikname vrijgegeven kunnen worden?
- Wie is volgens de minister verantwoordelijk voor de brandveiligheid en aansprakelijk wanneer een vrijgegeven bouwwerk, ten gevolge van een foute beoordeling, alsnog onveilig blijkt bij controle of in geval van een calamiteit?
- Is de minister op de hoogte van het feit dat opdrachtgevers niet durven te vertrouwen op de kennis van brandveiligheid van de kwaliteitsborgers en daarom contact opnemen met de brandweer voor aanvullend advies en controle?
- Deze leden hebben informatie ontvangen dat de kwaliteitsborger in sommige gevallen geen verklaring afgeeft vanwege het risico op aansprakelijkheid bij calamiteiten. Vindt de minister dit een werkbare situatie?
- Hoe en door wie wordt de kennis van kwaliteitsborgers onderzocht? Wat is de kennis over de plichten vanuit de Wkb bij bouwend Nederland? Worden die plichten nageleefd? In de evaluatierapporten wordt dit niet beschouwd.

Naar de mening van deze leden zijn de overgelegde evaluatierapporten niet juist, onvolledig en daarmee van onvoldoende kwaliteit om een zorgvuldige beoordeling te maken van de werkzaamheid van kwaliteitsborging door private borgers.

- Deelt de minister deze mening? Zo ja, wat zijn de voornemens om de kwaliteit van monitoring en evaluatie van de – al dan niet goede – werking van deze stelselwijziging in de borging van de kwaliteit van het bouwen te verbeteren, zodat hier conclusies uit kunnen worden getrokken?

Deze leden hebben signalen ontvangen dat gemeentebesturen – nu zij niet meer vooraf en gedurende het bouwproces worden gekend – onvoldoende op de hoogte zijn van wat er in hun gemeente wordt gebouwd en pas (te) laat in het bouwproces, aan het einde, worden geïnformeerd.



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 3

- Is de minister van mening dat dit een wenselijk gevolg is van de Wkb?
- Hoe houden gemeenten, na de inwerkingtreding van de Wkb, zicht op aanpassingen aan bouwwerken in latere jaren na oplevering van een bouwwerk?
- Hoe beoordelen gemeenten (aanpassingen van) bouwwerken in samenhang, als zij hiervoor de nodige inzichten en informatie ontberen, nu deze zijn voorbehouden aan private kwaliteitsborgers die slechts aan het eind van het bouwproces, bij oplevering en na toetsing, een verklaring van ingebruikname afgeven?
- Verliest het gemeentebestuur hierdoor niet het noodzakelijke inzicht en overzicht over de bouwwerken in de gemeente?

Op de Woontop heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een hoofd-document ondertekend over onder andere de Wkb. Bij dit document is een bijlage toegevoegd waarin invoeringsdata voor de vervolgstappen van de Wkb staan vermeld.²

- Is de minister op de hoogte van deze bijlage (met inwerkingtredingsdata en vervolgstappen Wkb)?
- Zo ja, hoe verhoudt deze bijlage met data zich tot de lopende discussie over de Wkb in de Eerste Kamer en het nadere uitstel voor de invoering van de Verbouwingsklasse onder de Wkb, alsmede het nog onvoldoende kunnen evalueren van de Wkb bij gebrek aan casuïstiek?

De leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, CDA en de PvdD signaleren uit hun contacten met het werkveld (gemeenten, opdrachtgevers en brandweer) de volgende illustratieve casuïstiek, die zij hierbij met de minister delen.

Weinig cases, relatief veel negatieve ervaringen

De Wkb is ingevoerd met het doel de bouwkwaliteit te verbeteren en de verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging bij private partijen te leggen. Echter, de praktijk laat zien dat er diverse problemen en risico's zijn verbonden aan dit stelsel. En dan te bedenken dat in de eerste helft van 2024 bijna geen projecten onder kwaliteitsborging zijn uitgevoerd. Het aantal projecten is pas in de tweede helft van het jaar toegenomen. De opgedane ervaringen doen zich nu pas voor, maar een fors aantal problemen zijn al opgevallen, waardoor gemeenten kritisch staan tegenover de wet.

Juridische en bestuurlijke risico's

De Wkb zorgt voor bestuurlijke risico's. De kwaliteitsborger kan vaak geen verklaring afgeven omdat hij bijvoorbeeld de draagkracht van de fundering niet *kan* verifiëren. Dit leidt tot een bestuurlijk dilemma: de gemeente kan het bouwwerk niet vrijgeven zonder verklaring, terwijl de bewoners al voor de deur staan. De kwaliteitsborger waarschuwde echter niet tijdig dat hij geen verklaring kon afgeven, wat wettelijk verplicht is. Bouwwerken zijn meerdere keren (tijdens de proefprojectfase) in gebruik genomen zonder een verklaring van de kwaliteitsborger en zonder melding van strijdigheid. Dit leidde tot een dilemma: mensen laten wonen in een mogelijk onveilige woning of hen dakloos maken omdat de woning ernstige veiligheidsgebreken kan hebben.

² Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1237.



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 4

Onder de Wkb geen prikkel voor afgeven van een positieve verklaring

Onder de Wkb heeft de kwaliteitsborger weinig verantwoordelijkheid en kan hij zich zonder gevolgen terugtrekken zodra het ingewikkeld wordt. Dit zorgt ervoor dat er geen prikkels zijn om de rit uit te zingen tot het einde van de bouw, net zolang tot een positieve verklaring kan worden afgegeven. Hoewel de kwaliteitsborger afwijkingen van bouwvoorschriften moet melden, voldoet hij aan zijn wettelijke taak als hij geen verklaring kan geven. Sterker nog, er is een prikkel om geen verklaring af te geven. Immers, het is bij twijfel veiliger om geen verklaring af te geven en het aan de gemeente over te laten.

Onder de Wkb is geen proportionaliteitsafweging mogelijk

Handhaving onder de Wkb is zowel praktisch als juridisch niet haalbaar. Veel kwaliteitsborgers bezoeken de bouwplaats niet en laten aannemers of uitvoerders foto's maken. Als een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt omdat een foto van een cruciaal onderdeel niet is gemaakt, komt de controle weer bij de gemeente terecht. Om te kunnen interveniëren, moet het bevoegd gezag weten wat de overtreding is en in welke context deze is gemaakt. Wanneer er geen foto is gemaakt, kunnen de aard en de omvang van de mogelijke overtreding, evenals de geschikte (herstel)sanctie, niet worden beoordeeld. Om een overtreding vast te stellen, is een constatering door een bevoegde toezichthouder nodig en mogelijk aanvullend onderzoek. Als de gemeente zich genoodzaakt voelt om in een dergelijk geval te handhaven, dan is het de vraag of handhaving proportioneel en evenredig is.

Starten met bouwen en ingebruikname zonder essentiële toestemmingen

In gemeente X werd gestart met bouwen zonder een borgingsplan (proefprojectfase). Een recenter voorbeeld (na inwerkingtreding) komt uit de gemeente Y. Deze gemeente kreeg een uitnodiging voor een openingsfeest, terwijl voor het project geen bouwmelding noch gereedmelding van de bouw is gedaan en die is tot op heden nog steeds niet ingediend.

Het is problematisch als de gemeente geen bouwmelding en/of gereedmelding ontvangt omdat dit betekent dat er geen formele bevestiging is dat de bouw voldoet aan de wettelijke eisen. Zonder de vereiste documenten, zoals de verklaring van de kwaliteitsborger en het dossier bevoegd gezag, heeft de gemeente geen inzicht in de bouwkwaliteit en veiligheid van de woningen/bouwwerken. Dit kan leiden tot het gebruik van woningen/bouwwerken die mogelijk niet aan de bouwvoorschriften voldoen, wat risico's voor de bewoners/gebruikers met zich meebrengt. Bovendien kan de gemeente niet effectief handhaven of ingrijpen bij eventuele problemen, omdat de noodzakelijke informatie ontbreekt.

Zorgen over de kwaliteit van borgingsplannen en risicobeoordelingen

De kwaliteit van borgingsplannen en risicobeoordelingen van kwaliteitsborgers vertonen aanzienlijke gebreken. In stad X bleek de locatievermelding onjuist, met verkeerde wijk- en datumvermeldingen. Er waren discrepanties tussen de risicoanalyse en het borgingsplan, waarbij het risiconiveau niet overeenkwam. De detaillering van de risico's en borging was vaak onvoldoende. Deze problemen worden ook gezien in andere steden. In weer andere gevallen zagen gemeenten dat kwaliteitsborgers een positieve verklaring afgaven ondanks het ontbreken van essentiële stukken. Uit een recent praktijkvoorbeeld van de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland bleek het volgende: een kwaliteitsborger spreekt het gerechtvaardigd vertrouwen uit dat gebouwd was conform de bouwtechnische regels, met uitzondering van de constructie, fundering, alle onderdelen van de milieuprestatie, brandveiligheid, kort samengevat: de bouwregelgeving.



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 5

Zorgen over de kwaliteit van de inspecties door de kwaliteitsborgers

Er bestaan zorgen over de kwaliteit en kwantiteit van de uitgevoerde inspecties door de kwaliteitsborgers. Deze zorgen zijn naar voren gekomen tijdens de proefprojectfase en uit recente voorbeelden (na de inwerkingtreding van de wet). Vaak is de kwaliteitsborger niet aanwezig bij essentiële momenten in het bouwproces en worden cruciale controles overgelaten aan derde partijen, zoals aannemers. Dit leidt tot een gebrekkige uitvoering en het nalaten van inspecties op kritieke onderdelen, zoals heipalen en constructieonderdelen. Uit een recent voorbeeld, aangedragen door de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, bleek het volgende. Bij een steekproefsgewijze controle door het bevoegd gezag kwamen acht punten naar voren waardoor de vloer niet gestort kon worden. Na overleg met de kwaliteitsborger bleek dat hij geen enkele ervaring had met bouwcontroles op locatie.

Geen oplossing voor casco situaties

Bij casco of semi-casco opleveringen, zoals woningen zonder badkamer of onafgewerkte bouwwerken ontstaat een dilemma. Volgens de wet is ingebruikname zonder gereedmelding niet toegestaan. Als essentiële delen van het bouwwerk niet klaar zijn, kan de kwaliteitsborger geen verklaring afgeven, waardoor gereedmelding niet mogelijk is. De gemeente kan besluiten om het verbod op ingebruikname niet te handhaven, in de verwachting dat de afbouw onder toezicht van dezelfde kwaliteitsborger plaatsvindt. Echter, als de kwaliteitsborger zich terugtrekt of als er een nieuwe kwaliteitsborger komt die geen verklaring wil afgeven over het werk van de vorige, moet de gemeente het verbod op ingebruikname handhaven. Dit komt omdat er dan geen garantie is dat de woning, los van de nog af te bouwen onderdelen, veilig is. Tot op heden is er geen oplossing voor dit dilemma.

Hoge kosten voor gemeenten en een verslechterde informatiepositie

De invoering van de Wkb brengt aanzienlijke kosten met zich mee voor gemeenten. Hoewel sommige taken nu door private partijen worden uitgevoerd, krijgen gemeenten extra taken zoals het afhandelen van bouw- en gereedmeldingen, waarvoor geen leges kunnen worden geheven. De kosten voor het afhandelen van meldingen en het extra toezicht moeten uit algemene middelen worden gefinancierd. Bovendien is de informatiepositie van gemeenten verslechterd, wat extra inspanningen vereist bij incomplete meldingen. Gemeenten blijven verantwoordelijk als bevoegd gezag, ook al hebben ze geen technische toetsingstaak meer. Als een gebouw niet aan de normen voldoet, moeten gemeenten extra inspanningen verrichten om een gedegen informatiepositie op te bouwen.

Wetstechnische oplossingen en reparaties zijn niet uitvoerbaar

De aangedragen wetstechnische oplossingen en reparaties zoals het ingebruiknamebesluit zijn niet uitvoerbaar. Belangrijkste zorgpunten bij de wetstechnische reparaties zijn: verlagen bouwkwaliteit (tenietdoen doel Wkb), onuitvoerbaarheid voor gemeenten, gebrek aan rechtszekerheid en afhankelijkheid van het bevoegd gezag.

De Wkb zorgt voor hoge kosten voor de burger

De ervaringen leren dat de kosten van een kwaliteitsborger behoorlijk kunnen oplopen. Kosten voor kwaliteitsborging voor een vrijstaande woning kunnen oplopen tot boven de € 10.000,- en kosten voor een eenvoudig bijgebouw tot € 6.000,-. Voor kleine bouwactiviteiten kan de kostenstijging



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 6

oplopen tot ongeveer 20% van de totale bouwkosten, aldus onderzoek uitgevoerd door Arcadis.³ Dit terwijl de leges voor toetsing en toezicht onder gemeentelijk regime lager waren. Uit twee ingeziene offertes van inwoners blijkt dat de kosten voor privaat toezicht bizar hoog zijn:

- Steltenberg: bouwkosten ca. € 50.000,-; leges bij gemeente ca. € 1.200,-; kosten Wkb (bedrijf nummer 1, zonder naam): € 2.700,- incl. btw (gemeentelijke kosten zijn al verminderd met 25%).
- Kapschuur: bouwkosten ca. € 60.000,-; leges bij gemeente ca. € 1.500,-; kosten Wkb (bedrijf nummer 2, zonder naam): minimaal € 7.200,- incl. btw (gemeentelijke leges zijn verminderd).

Deze voorbeelden betreffen twee verschillende gemeentes.

- De leden van de fractie van de BBB vragen, mede namens de leden van de fracties van Groen-Links-PvdA, CDA en de PvdD, of de minister (delen van) bovenstaande casuïstiek herkent.
- Indien de minister bekend is met (een deel van) deze nadelige gevolgen van de invoering van de Wkb, is zij het dan met deze leden eens dat het onwenselijk is om – mede gelet op de enorme bouwopgave – verder te bouwen onder een gebrekkig functionerend stelsel van kwaliteitsborging? Dit zou immers betekenen dat bouwwerken worden toegevoegd aan het bestaande woning- en bedrijfsruimtebestand die niet deugdelijk getoetst zijn en daarom nooit hadden mogen worden vrijgegeven.

Uit de rapportage van het Instituut voor Bouwrecht blijkt dat, hoewel er nog weinig casuïstiek beschikbaar is om de uitvoering van de Wkb te evalueren, sprake is van:

"Gemengde reacties van de praktijk op de Wkb"

De door het IBR geïnterviewde partijen zijn overwegend positief over de verbeterde positie van de opdrachtgever waarbij zij de volgende juridische- en financiële aandachtspunten signaleren.

Juridische aandachtspunten

- Onduidelijkheid over de definitie van het begrip "bouwwerk"
- De stagnerende herziening van de UAV 2012
- De aangescherpte waarschuwingsplicht: onduidelijkheid over het begrip "ondubbelzinnig" en het wijzen op de mogelijke gevolgen lijkt praktisch niet haalbaar
- Onduidelijkheid over het begrip "gelijkwaardige" zekerheid bij bankgaranties bij de 5%-regeling
- Problemen bij gefaseerde en casco-oplevering: hoe ga je om met een casco-oplevering die nog niet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voldoet waardoor de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt?
- Timing van het opleverdossier: het is lastig om het opleverdossier vóór de oplevering aan te leveren zoals de wet voorschrijft.

Financiële aandachtspunten

- Hogere kosten voor kleine of individuele projecten
- Zwaardere administratieve lasten

³ Kamerstukken I 2023/24, 34 453, AW en bijlagen.



datum 28 januari 2025

ons kenmerk 174604.11U

blad 7

- *Doorbelasting van kosten aan opdrachtgevers*".⁴

- Is de minister op de hoogte van deze problemen met de uitvoering van de Wkb?

Deze leden achten de onduidelijkheid voor wat betreft de uitvoeringsaspecten van deze wet, alsmede de juridische onduidelijkheid, de hogere kosten, de toename van de administratieve lasten en de zorgen over de onduidelijkheid van het borgen van brandveiligheid van dien aard dat zij de meerwaarde van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen ter discussie stellen.

Brandweer Nederland heeft eerder, in zogeheten schrapsessies ten behoeve van het programma STOER ('Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving') van het ministerie van VRO, gesteld dat artikel 2.17 Bbl geschrapt zou moeten worden. Hiermee verdwijnt naar de mening van deze leden het fundament voor de Wkb en dient de minister met een wetsvoorstel te komen om deze wet alsnog in te trekken.

- Deelt de minister de zorgen van deze leden? Dit onder het motto: 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald'.
- Zo ja, overweegt de minister dan om – in plaats van verdere monitoring en evaluatie van een deel van deze wet (nieuwbouwprojecten) en het verder uitstellen van het 'tweede deel van deze wet' (verbouwingen) – een wetsvoorstel voor te bereiden tot het intrekken van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen? Dit mede vanwege de STOER-aanpak die de huidige regering nastreeft?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

drs. E. Kemperman MBA

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

⁴ Website De Bouwadvocaat, zie <https://www.debouwadvocaat.nl/wkb-eerste-evaluatie-2024-toont-gemengd-beeld>.