Wkb in kort bestek

Samenvatting

Ruim tien jaar aan praktijkervaring toont aan dat de huidige opzet van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) haar doel mist, waarbij de recente schorsing van een kwaliteitsborger pijnlijk blootlegt hoe één falende private schakel de bouw kan stilleggen en de bouwconsument en het bevoegd gezag in een benarde positie plaatst. Omdat de voorgenomen wetsreparaties slechts symptoombestrijding zijn, is een meer fundamentele, doch eenvoudige ingreep vereist: het aanpassen van artikel 2.17 in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze gerichte, juridisch haalbare ingreep adresseert in één keer wél effectief alle weeffouten in de governance en de kwetsbare publiek-private verhouding. De aanpassing herstelt direct de noodzakelijke informatiepositie van het bevoegd gezag, waarborgt de voortgang van de bouw en behoudt tegelijkertijd de waardevolle civielrechtelijke versterking van de wet.

De Wkb is ingevoerd om de bouwkwaliteit te borgen, de consument te beschermen en faalkosten te verlagen. Er gaapt een kloof tussen de wettelijke doelstelling en de feitelijke uitwerking; dit kwam recent in extreme vorm tot uiting. De schorsing van één schakel leidde ertoe dat talloze (circa 1300) bouwprojecten stil kwamen te liggen. Een haperende schakel bleek voldoende om precies het tegenovergestelde te bewerkstelligen van wat de wet beoogde: verbeterde bouwkwaliteit, een betere positie van de consument en minder faalkosten. Ook op tal van andere punten schiet de wet tekort: het stelsel creëert ongewenste marktprikkels, legt disproportionele lasten bij de bouwconsumenten en de gemeenten en biedt onvoldoende garantie voor kwaliteit. Dossiervorming is ontoereikend en leidt tot tal van problemen in de praktijk.
De rol van gemeenten kan niet worden waargemaakt wegens het niet zelf hebben waargenomen van het bouwwerk.

Analyse

De aanzet voor de Wkb is al een tijd geleden gedaan. We moeten vooruit kijken, maar dat kan niet zonder te kijken naar de ontwikkeling ervan en het proces hoe we tot de Wkb zijn gekomen.

Het gaat om de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Die moet primair worden gerealiseerd door de aannemer (bouwer) en niet door het bevoegd gezag. Daarbij moet ten minste aan de publiekrechtelijke eisen zijn voldaan en wel gedurende de gebruiksduur van het bouwwerk, behoudens natuurlijke veroudering. Naar de feitelijk eertijds gerealiseerde bouwkwaliteit is geen onderzoek gedaan. Een objectieve, transparante nulmeting is nooit gedaan. Wel is door SEO en EIB onderzoek gedaan naar de juridische kosten bij geschillen.

Regelgeving Bouw Expertisebureau adres: **Waalsteeg 7, 1011 ER Amsterdam**
Tel: 0653740863 email: npm.scholten@regelgevingbouw.org
BIC: NL19 INGB 0113 4387 53 Handelsregister 98194372 BTW NL005315838B65

Op 15 december 2011 verscheen de brief van minister J.P.H. Donner onder de titel "vernieuwing bouwregelgeving", TK 28235, 146. Een passage daaruit: "*In het regeerakkoord en in de Woonvisie heeft het kabinet aangegeven de verantwoordelijkheid van marktpartijen in het bouwproces te willen benadrukken. Basis hiervoor is het in 2008 uitgebrachte advies van de commissie Dekker. Het kabinet heeft aangegeven deze adviezen te zullen uitvoeren*." Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken hebben TNO-ERB-RIGO in 2011 het rapport "*Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving*" (bijlage 3 van die brief) uitgebracht. In dat rapport werd met steun van het bouwbedrijfsleven gepleit voor het ondersteunen van het bereiken van de bouwkwaliteit door te bouwen met erkende technische oplossingen die door producenten bij het bouwproduct wordt meegeleverd. Daarin zijn opgenomen verwerkingsvoorschriften, leidend tot een bouwwerk dat voldoet aan de voorschriften en de plicht van de aannemer daarvan verantwoording af te leggen aan opdrachtgever en producent dat ook zo is gebouwd. Dat kon voor meer dan 80% van de bouwactiviteiten. Deze oplossing zou leiden tot gegarandeerde kwaliteit en een forse vermindering van de bouw- en faalkosten, zo becijferde het SEO. Zie ook "*Erkende technische toepassing als ultiem alternatief kwaliteitsborger"*, Bouwwereld, 9 februari 2022. Tot tweemaal toe heeft de Tweede Kamer bij motie bepleit de ETO®, omgedoopt naar ETT, volledig te ondersteunen en daarmee het gemeentelijk toezicht te ontzorgen en de door private partijen - met steun van de ambtenaren van het ministerie - bepleitte privatisering van het bouwtoezicht (TK 34453-19) overbodig te maken. Zonder opgaaf van redenen is daar echter in de wet- en regelgeving geen invulling aan gegeven.

Het staatrecht voorziet er in dat de gemeente moet toezien op het voldoen aan de bouwregelgeving. Handhaving van gemeentewege is alleen mogelijk als door gemeenteambtenaren danwel door namens de gemeente ingehuurde instanties onderzoek is gedaan en overtredingen zijn geconstateerd. Dat kan dus niet op basis van bevindingen in het thans opgetuigde Wkb-stelsel, omdat niemand namens een gemeente actief is. Erger, de KB werkt in opdracht van opdrachtgever en dat is veel gevallen de bouwer zelf! Daarnaast zijn veel KB's nauw verbonden met bij de bouw betrokken bedrijven, zoals adviseurs. Dan hebben we nog niet over de kosten van de KB die veelal hoger zijn dan de oude leges. Je ziet wel lagere aanbiedingen. Maar dan vindt geen fysieke controle meer op de bouwplaats plaats en is het stelsel de facto een papieren tijger.
Het staatsrecht voorziet ook in rechtsbescherming van de opdrachtgever en derde belanghebbenden, zoals het inzien van een bouwdossier, de gemeentelijke besluitvorming en het daarop kunnen acteren. Je kunt in het stelsel van vóór 1 januari 2024 ook bij gemeenten het technisch bouwdossier inzien. Dat is ook nodig bij latere verbouwingen. Dat kan thans voor gevolgklasse 1 niet meer. Bij de evaluaties is niet gekeken naar volledige compleetheid van dossiers bevoegd gezag die horen bij de gereedmelding. NPR 8092 kent voor woningen niet alle aspecten die in het dossier behoren te zijn opgenomen.

De wordingsgeschiedenis van de Wkb roept ook vele vragen op. Als je kijkt naar de betrokken personen bij de start van de gedachteontwikkeling, bij het Actieteam private

Regelgeving Bouw Expertisebureau adres: **Waalsteeg 7, 1011 ER Amsterdam**
Tel: 0653740863 email: npm.scholten@regelgevingbouw.org
BIC: NL19 INGB 0113 4387 53 Handelsregister 98194372 BTW NL005315838B65

kwaliteitsborging, bij het Instituut voor bouwkwaliteit (de kwartiermakers), bij de uitgevoerde experimenten en de personen die thans sleutelposities innemen en pleitbezorger zijn van uitbreiding van de werking van de Wkb, roept dat vragen op. Dat doet ook een analyse van de geldstromen in verband met het Wkb-stelsel over de tijd gezien vanuit het verantwoordelijk ministerie naar de organisaties waaraan die personen zijn of waren verbonden. Het is aan het Parlement om aan te dringen op gedegen onderzoek daarnaar.

Gedegen, transparant en onafhankelijk onderzoek is niet uitgevoerd naar de werking van de Wkb. De uitvoerders van de gebrekkige onderzoeken die tot dusverre zijn gedaan, waren nauw betrokken bij het "optuigen" van het stelsel. Naar de invulling en effecten van de wijziging van het BW is helemaal geen onderzoek uitgevoerd. (zie "*Motie Wkb aangenomen en nu?*", Bouwwereld 21 januari 2026). Uit de jongste rapportage van de TLoKB blijkt ook dat KB's niet kunnen voorkomen dat geen sprake is van 100% bouwkwaliteit. Ook het recente EIB rapport voldoet niet aan de vereisten voor een wetenschappelijke evaluatie. De gerealiseerde bouwkwaliteit is niet vastgesteld door het EIB. De schorsing van KB's geeft ook aan dat er met het systeem fundamenteel iets mis is. Wat te denken van de situaties waarbij de KB geen verklaring afgeeft. Dan zit de gemeente in een onmogelijke positie. Het voorgenomen "gedoogbesluit", dat nog altijd in procedure is, staat op gespannen voet met de doelstelling van de Wkb (100% gegarandeerde kwaliteit). Wat weten we van de financiële zekerstellingen die het BW afdwingt alvorens een bouwcontract mag worden afgesloten en de inhoud en kwaliteit van opleverdossiers aan de opdrachtgever? De evaluaties tot dusverre zwijgen daar helemaal over.

Neem daarbij ook de financieringsstromen binnen het stelsel. Het toezicht wordt uitgevoerd door een orgaan dat wordt gefinancierd door de partij op wie ze toezicht moet uitoefenen. Leidt dat tot objectiviteit en transparantie?

Het moet niet gaan om een "private scheidsrechter", maar om kennis en kunde bij de aannemer, die daartoe met de steeds ingewikkelder bouwregelgeving hulpmiddelen nodig heeft, zoals de eerder bepleitte ETT's. Die kennis en kunde moet er ook zijn binnen het WKb-stelsel en daar zijn ook vraagtekens bij de plaatsen. Regelmatig werden en worden aan het ERB, thans RBEB, vragen vanuit gemeenten gesteld of de bouwregelgeving wel correct wordt geïnterpreteerd door personen en partijen binnen het stelsel. Is bijvoorbeeld toepassing van PV-installaties mogelijk onder de prestatie-eisen van het Bbl. Het antwoord kan kort zijn: NEEN. Dus is sprake van gelijkwaardige brandveiligheid en geen gevolgklasse 1.Wat dragen echter het ministerie en VKBN ten onrechte uit: toepassing van PV-installaties valt binnen gevolgklasse 1. De correcte interpretatie moet kennelijk wijken voor het "verdienmodel".

Dan nog een bevoegheidsvraagstuk: gelijkwaardigheid? Hoezo kan een KB daar over gaan als het geen constructieve veiligheid of brandveiligheid betreft? Dat is een bevoegdheid van de gemeente.

Regelgeving Bouw Expertisebureau adres: **Waalsteeg 7, 1011 ER Amsterdam**
Tel: 0653740863 email: npm.scholten@regelgevingbouw.org
BIC: NL19 INGB 0113 4387 53 Handelsregister 98194372 BTW NL005315838B65

Er zijn al grote praktische problemen bij gevolgklasse 1, nieuwbouw. Die worden nog veel groter bij verbouw en gevolgklasse 2 en 3. Luister ook naar duidelijke signalen van Brandweer Nederland en mensen uit de gemeentelijke praktijk. De resultaten van de enquêtes in de regio Utrecht en Drenthe zijn duidelijk. Er is geen gemeentelijk capaciteitsprobleem en artikel 2,17 moet buiten werking worden gesteld.

ANTWOORDEN OP DE VRAGEN

1. *De eerste evaluatie van de Wkb is ontvangen; wat is over het geheel genomen uw conclusie van de werking van deze wet tot nu?*

De evaluaties zijn gebrekkig en slechts maar naar een beperkt aantal aspecten uitgevoerd. Ze laten zien dat de bedoeling van de wet op deze manier niet wordt gehaald. De praktische en juridische voetangels en gebreken zijn niet in beeld gebracht. Ook het recente EIB rapport kan de toets der kritiek niet doorstaan.

2. *Heeft de Wkb de kwaliteit van (het toezicht op) het bouwen in Nederland verbeterd of verslechterd?*

Verslechterd.

3. *Indien u van mening bent dat het toezicht op bouwen ten gevolge van de Wkb niet is verbeterd, welke risico's zijn er volgens u?*

De risico’s zijn groot omdat alle transparantie zoek is geraakt, gemeenten in onmogelijke posities zijn geplaatst en voor de toekomst alle noodzakelijk informatie over een gerealiseerd bouwwerk niet meer is te raadplegen.

4. *Ziet u oplossingen om het toezicht op de kwaliteit van het bouwen te verbeteren?*

Ja, terug naar de basis. Terug naar aanvragen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit zoals het was tot 01.01.2024. Opvolgen van de aanbevelingen uit december 2011 in het rapport “Verder na Dekker - Innovatie van de bouwregelgeving”. Bedrijfsleven wordt geholpen door het beschikbaar zijn van erkende technische toepassingen voor zeker 80% van de bouwkundige handelingen bij de realisatie van een bouwwerk. Gemeenten kunnen naar Duits model Prufingenieure aanstellen over het complete werkveld van de bouwregelgeving onder hun bevoegdheid en op kosten van de aanvrager. De in de Wkb aangebrachte wijzigingen van het BW blijven intact.

5. *Hoe ziet de toekomst van de Wkb er wat u betreft uit, bijvoorbeeld ten aanzien van uitbreiding naar verbouwactiviteiten of gevolgklassen 2 en 3 (complexere en kritieke bouwwerken)?*

Regelgeving Bouw Expertisebureau adres: **Waalsteeg 7, 1011 ER Amsterdam**
Tel: 0653740863 email: npm.scholten@regelgevingbouw.org
BIC: NL19 INGB 0113 4387 53 Handelsregister 98194372 BTW NL005315838B65

Geen uitbreiding. Intrekken artikel 2.17 van het Bbl. Intact laten van de wijzigingen in het BW. Op termijn dan de andere voorschriften in de bouwregelgeving in lijn brengen met de situatie dat artikel 2.17 van het Bbl leeg is.

CONCLUSIE

Er past maar één conclusie. Het private stelsel in de Wkb zou op zo kort mogelijke termijn buiten werking moeten worden gesteld. Dat kan met een heel eenvoudige AMvB waarin artikel 2.17 van het Bbl wordt ingetrokken. Het is niet zo, zoals eerder vanuit het ministerie werd uitgedragen, dat dan gelijktijdig andere voorschriften ook moeten worden gewijzigd. Verwijzing naar een niet meer in werking zijnd artikel leidt er immers toe dat die verwijzing niet langer een inhoud kent.
Een onderzoek, uitgevoerd in de provincie Utrecht in 2025, laat zien dat gemeenten voldoende capaciteit hebben en intrekking van artikel 2.17 niet tot problemen leidt. Daar waar gemeenten technisch inhoudelijk ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld omdat, ondanks het pleidooi in de TK eind 2016-begin 2017 om de capaciteit bij gemeenten op orde te houden, ze een capaciteits- of kennisprobleem hebben, kan dat worden opgelost door het inhuren van specialisten. Een voorbeeld daarvan is het Duitse model met de Prufingenieure, dat kan worden uitgebreid naar andere vakgebieden dan constructieve veiligheid.

Dr. ir. N.P.M. Scholten

Regelgeving Bouw Expertisebureau adres: **Waalsteeg 7, 1011 ER Amsterdam**
Tel: 0653740863 email: npm.scholten@regelgevingbouw.org
BIC: NL19 INGB 0113 4387 53 Handelsregister 98194372 BTW NL005315838B65