

Vergaderjaar 2023–2024

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)

AQ

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 september 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft in haar commissievergadering van 26 september 2023 gesproken over de antwoorden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 11 september 2023 op de schriftelijke vragen van de leden Crone (GroenLinks-PvdA) en Kemperman (BBB) inzake de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2022–2023, nr. 12). Bij deze bespreking zijn betrokken het verslag van het mondeling overleg van 11 juli 2023 (inclusief toezeggingen aan de Eerste Kamer) over de Wkb (34.453, AP), alsmede de interpellatie van het lid Crone hierover op dezelfde dag. In dat kader heeft de Eerste Kamer op 11 juli 2023 tevens de motie-Crone aanvaard (34.453, AN). Ook de brief van de Minister van 17 juli 2023 maakte deel uit van de beraadslagingen van heden (34.453, AQ).

Naar aanleiding hiervan is op 26 september 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister heeft op 29 september 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader 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 Gurp (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 (Vlt), van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 26 september 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar commissievergadering van heden gesproken over uw antwoorden d.d. 11 september 2023 op de schriftelijke vragen van de leden Crone (GroenLinks-PvdA) en Kemperman (BBB) inzake de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2022–2023, nr. 12). Bij deze bespreking zijn betrokken het verslag van het mondeling overleg van 11 juli 2023 (inclusief toezeggingen aan de Eerste Kamer) over de Wkb (34.453, AP), alsmede de interpellatie van het lid Crone hierover op dezelfde dag. In dat kader heeft de Eerste Kamer op 11 juli 2023 tevens de motie-Crone aanvaard (34.453, AN). Ook uw brief van 17 juli 2023 maakte deel uit van de beraadslagingen van heden (34.453, AO).

De commissie zou graag uiterlijk maandag 2 oktober 2023, 10.00 uur door u worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het toegezegde handhavingskader Wkb voor gemeenten. Mocht het handhavingskader op maandag aanstaande niet gereed zijn, dan wenst de commissie als bijlage bij de te ontvangen brief een concept-handhavingskader te ontvangen, waarbij precies wordt aangegeven wanneer in oktober het kader wél definitief gereed zal zijn.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ziet uw antwoord graag uiterlijk maandag 2 oktober 2023, 10.00 uur tegemoet.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2023

Ik heb kennisgenomen van de behandeling van mijn brief van 11 september jl.² in uw Commissievergadering en de brief die u mij naar aanleiding daarvan heeft toegezonden. U vraagt mij om duidelijkheid te geven over de toegezegde handreiking handhaving VNG. Met deze brief wil ik deze duidelijkheid geven. Daarnaast ga ik in op een tweetal vragen die door leden van uw Commissie tijdens deze vergadering zijn gesteld.

VNG handreiking Toezicht en Handhaving Wkb

Ik heb u tijdens het debat op 1 juli toegezegd dat er in oktober een handhavingskader Wkb zal zijn. Als stelselverantwoordelijke ben ik hierover in overleg gegaan met de VNG. Gemeenten zijn het bevoegd gezag als het gaat om handhaving van de bouwregelgeving. De wijze waarop gemeenten de handhaving van regelgeving vormgeven als bevoegd gezag, is nadrukkelijk onderdeel van het gemeentelijke taakveld. Dat geldt ook voor de Wkb. Ik heb weliswaar een rol als het gaat om de wetgeving, het is aan het college van burgemeester en wethouders om invulling te geven aan het toezicht op naleving van de regels en de handhaving daarvan. Ik ben de VNG zeer erkentelijk dat zij het voortouw heeft genomen om een handreiking ter ondersteuning hiervan op te stellen.

De VNG heeft aangegeven om een *Handreiking Toezicht en Handhaving Wkb*, conform mijn toezegging aan uw Commissie, in oktober publiceren. Vanuit mijn ministerie is er regelmatig overleg met de VNG over de inhoud en voortgang van de handreiking. Ambtelijk is een concept gedeeld. Echter, op dit moment al een conceptversie openbaar maken is wat de VNG betreft nog geen optie. Dit omdat het verstrekken van een concept het zorgvuldige afstemmingsproces, dat met betrokkenheid van handhavingsjuristen en beleidsmedewerkers werkzaam bij een aantal gemeenten en omgevingsdiensten wordt doorlopen, zou doorkruisen.

De handreiking geeft, in aanvulling op de al bestaande factsheet *Keuzes handhavingsbeleid Wkb* en publicatie *Handhaving door en voor gemeenten*, gemeenten inzicht in de handhaving van specifieke Wkb-scenario's.^{3 4} Deze handreiking is daarmee een aanvulling op de documenten die gemeenten al langere tijd gebruiken bij de integrale implementatie van de Omgevingswet en de Wkb. Op basis van de inzichten van diverse gemeenten bij deze implementatie zijn via de VNG ook al voorbeeldbrieven voor handhaving beschikbaar, is er een inregeltest voor VTH-software ontwikkeld en heeft de VNG een *Wkb in de Praktijk*-tool ontwikkeld.⁵ De VNG is met mij van mening dat het bestaande instrumentarium voor handhaving gemeenten voldoende tijd biedt hun handhavingsbeleid af te stemmen op de Wkb.

Ik wil daarbij graag het misverstand wegnemen dat gemeenten zonder de handreiking van de VNG hun handhavingsbeleid voor de Wkb niet kunnen vormgeven. Iedere gemeente in Nederland heeft al beleid op het gebied

² Kamerstukken I, 2022/23, Aanhangsel, ah-ek-20222023-12

³ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-07/keuzes-handhavingsbeleid-wkb.pdf>.

⁴ <https://vng.nl/brieven/vng-publicatie-handhaving-door-en-voor-gemeenten-2019>.

⁵ Zie www.vng.nl/wkb voor een overzicht van alle beschikbare hulpmiddelen.

van handhaving waarin wordt aangegeven hoe om te gaan met illegale bouw en illegaal gebruik, situaties die ook onder de Wkb zullen kunnen voorkomen. Ook op dit moment nemen gemeenten met enige regelmaat beslissingen over het al dan niet toestaan van het gebruik van bouwwerken die op onderdelen (nog) niet voldoen aan de regelgeving. De Wkb is in dat opzicht niet nieuw. Daarnaast heeft een aantal gemeenten en omgevingsdiensten hun beleid al aangepast aan specifieke situaties die in het kader van de Wkb kunnen voorkomen. De handreiking *Toezicht en Handhaving Wkb* van de VNG zal deze en andere gemeenten en omgevingsdiensten helpen met het aanvullen van hun bestaand beleid en ondersteunen met voorbeelden en door de jurisprudentie beschreven grenzen aan handhaving.

Overige vragen

Graag maak ik tot slot gebruik van de gelegenheid om in te gaan op een tweetal vragen die tijdens uw commissievergadering van 26 september jl. naar voren kwamen.

De heer Nicolai vroeg zich af hoe het wel kan dat de Wkb nu «voor de helft» (daarmee duidend op het 6 maanden later invoeren van verbouw onder de Wkb) wordt ingevoerd, terwijl ik eerder mondeling en schriftelijk heb laten weten dat ontkoppelen van de Omgevingswet en de Wkb niet mogelijk is. In antwoord op de vragen van de leden Crone (GroenLinks-PvdA) en Kemperman (BBB) heb ik toegelicht dat een tijdelijke opschorting van de Wkb vanwege de juridische en uitvoeringstechnische samenhang van beide wetten en onderliggende besluiten, en het parlementaire proces dat voor aanpassing opnieuw zou moeten worden doorlopen, niet voor 1 januari 2024 is te realiseren. In een *eventuele* latere inwerkingtreding van verbouw was echter voorzien naar aanleiding van eerdere vragen van uw Kamer en het advies van de Raad van State over een mogelijke terugvaloptie. Ik heb u hierover op 15 november 2022 geïnformeerd.⁶ De terugvaloptie is gepubliceerd via een wijzigingsbesluit van het Bbl dat op 24 maart 2023 (Stb. 2023, 106) is gepubliceerd. In dat wijzigingsbesluit is de mogelijkheid opgenomen, om aan het artikel waarin is beschreven welke bouwactiviteiten per 1 januari 2024 onder de Wkb komen te vallen, toe te voegen, dat dit niet geldt voor verbouwactiviteiten. Doordat dus al was voorzien in het tijdelijk kunnen «uitzetten» van verbouw kan en zal ik dit alsnog nog per 1 januari regelen en, weer «aanzetten» van verbouw – wanneer er geen belemmerende signalen naar voren komen uit de praktijk – via een nieuw koninklijk besluit voor inwerkingtreding van verbouwactiviteiten onder de Wkb vanaf 1 juli 2024.

De heer Crone stelde de vraag wat de stand van zaken is met de toezegging van mijn voorganger tijdens het mondeling overleg van 9 november 2021 inzake de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger⁷. Aan deze toezegging is invulling gegeven met de brief van 9 november 2021⁸, waarin de bevoegdheden van gemeenten bij meldingen en bij handhaving zijn toegelicht. In die brief wordt niet specifiek ingegaan op hoe dit werkt in het specifieke geval er bij gereedmelding sprake is van strijdigheden en er geen verklaring wordt verstrekt. Ik licht dit punt daarom graag nader toe.

Uitgangspunt is en blijft dat de gemeente het bevoegd gezag is als het gaat om bouwen. De kwaliteitsborger heeft als taak om te controleren of een bouwactiviteit aan de regels van het Besluit bouwwerken leefom-

⁶ Kamerstukken I, 2022/23, 34 453, Al.

⁷ Kamerstukken I, 2021/22, 34.453, Z.

⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 34.453 Y

geving (Bbl) voldoet en zijn bevindingen te delen met de opdrachtgever en de aannemer. Is er sprake van een strijdigheid met de regels van het Bbl dan rapporteert de kwaliteitsborger dit aan de aannemer en de opdrachtgever. Uitgangspunt is dat deze strijdigheden worden hersteld vóór oplevering zodat de kwaliteitsborger zijn verklaring kan afgeven, dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat aan alle regels wordt voldaan.

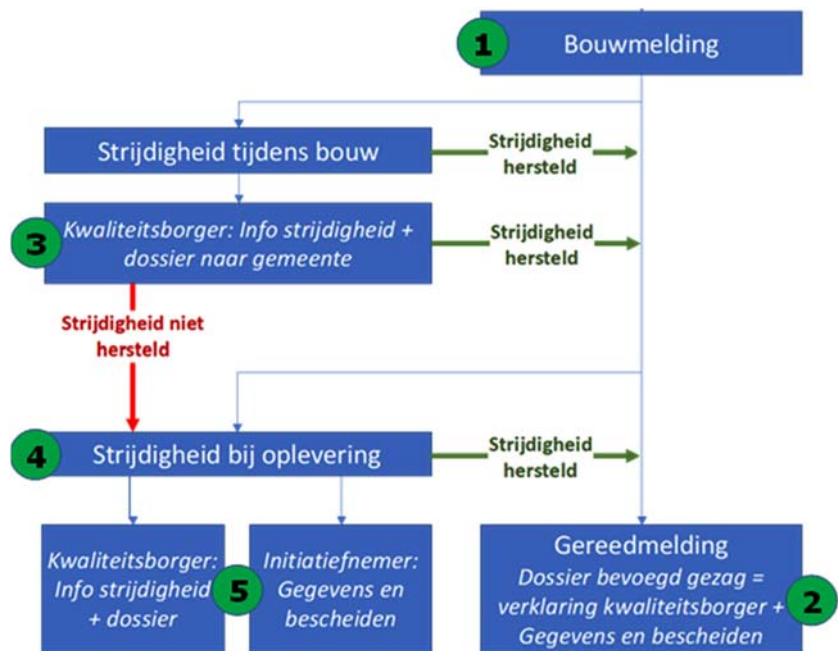
Constaateert een kwaliteitsborger dat tijdens de bouw of bij oplevering dat een bepaalde strijdigheid niet meer hersteld wordt of kan worden, dan is de kwaliteitsborger verplicht de gemeente hierover te informeren. Hij zal aan de gemeente rapporteren dat hij geen verklaring zal kunnen afgeven, wat de strijdigheid is die aan die verklaring in de weg staat én waarom deze niet meer wordt hersteld. Hiermee rondt de kwaliteitsborger zijn werkzaamheden af. Aangezien er geen verklaring wordt verstrekt, is een gereedmelding niet mogelijk en is het verboden om het bouwwerk op dat moment feitelijk in gebruik te nemen. Afhankelijk van wat er exact niet aan de regels voldoet zal de gemeente gebruik – vooruitlopend op herstel – kunnen toestaan of verbieden. Gemeenten maken hierbij een afweging op basis van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij het belang van de bewoner, de veiligheid en de proportionaliteit van een eventueel verbod worden meegewogen. Is sprake van het ontbreken van een verplicht certificaat of staan de kosten van herstel op een andere wijze niet in verhouding tot de strijdigheid dan laat ook de jurisprudentie op dit moment zien dat een verbod op gebruik niet aan de orde is.

De eerdergenoemde handreikingen *Factsheet Keuzes handhavingsbeleid Wkb* en de *Handhaving door en voor gemeenten* en de nog te publiceren handreiking bieden gemeenten handelingsperspectief hoe met dergelijke situaties om te gaan. Gemeenten kunnen hierbij ook gebruik maken van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet.⁹

Het doel van de Wkb is dat nieuwbouwwoningen en andere bouwwerken aan de regels van het Bbl voldoen, zodat ze veilig, gezond en duurzaam zijn. Constateert een kwaliteitsborger een strijdigheid met de regels, dan is het uitgangspunt, dat dit ook wordt hersteld. Er zijn echter altijd situaties die niet op korte termijn hersteld kunnen worden of die alleen met disproportionele kosten te herstellen zijn. Niet iedere strijdigheid is daarbij zodanig dat het gebruik van het bouwwerk daadwerkelijk moet worden tegengehouden. Dit is een afweging die alleen door de gemeente als bevoegd gezag kan en mag worden gemaakt. De kwaliteitsborger constateert en rapporteert slechts; het is zoals gezegd aan het bevoegd gezag om te bepalen of herstel eerst moet worden uitgevoerd, gebruik – vooruitlopend op herstel – is toegestaan of dat handhaving gezien de (beperkte) strijdigheid niet aan de orde is. Als een strijdigheid wordt gemeld aan een gemeente, dan heeft de gemeente voldoende tijd om deze strijdigheid zelf te onderzoeken. De gebruikelijke behandelingstermijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht gelden hiervoor. Daarmee verschilt handhaving na invoering van de Wkb en de Omgevingswet niet van handhaving op dit moment onder de Wabo.

Onderstaand schema is door mijn ministerie gebruikt om met de VNG de verschillende scenario's te bespreken die zich kunnen voordoen bij bouwen onder de Wkb. Aan de hand van dat schema licht ik deze scenario's graag toe.

⁹ Zie <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/> voor meer informatie.



1. Alvorens met de bouw mag worden gestart moet een initiatiefnemer een bouwmelding doen bij de gemeente. Met die bouwmelding krijgt de gemeente inzicht in wie de kwaliteitsborger is en welk instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast. Ook ontvangt de gemeente een risicobeoordeling en een borgingsplan. Op basis daarvan kan de gemeente nagaan of alle risico's in kaart zijn gebracht en welke maatregelen de bouw neemt om te zorgen dat die risico's niet optreden. De risicobeoordeling en het borgingsplan kunnen zo nodig worden gebruikt voor het vormgeven van eventueel toezicht door het bevoegd gezag op delen van de bouw.
 2. Uitgaande van een bouwproject dat positief verloopt ontvangt het bevoegd gezag na afronding van de werkzaamheden de gereedmelding met daarbij het dossier bevoegd gezag. Dit dossier bestaat uit gegevens en bescheiden die inzicht geven in wat er gebouwd is en de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat aan de regels van het Bbl is voldaan. Is het dossier bevoegd gezag compleet dan mag het bouwwerk na twee weken in gebruik worden genomen. Zoals eerder toegelicht kunnen in de periode tussen gereedmelding en ingebruikname werkzaamheden worden uitgevoerd die niet onder de regels van het Bbl vallen, zoals het leggen van vloeren, plaatsen van de keuken, monteren van sanitair, etc.
- Ook in een project dat goed verloopt zal een kwaliteitsborger zaken tegenkomen die niet meteen aan de regels voldoen. In de meeste gevallen zullen deze bevindingen van de kwaliteitsborger worden opgepakt door de aannemer en kunnen projecten op de reguliere wijze worden afgerond. Is dat niet het geval dan informeert de kwaliteitsborgers de gemeente.
3. Constataert een kwaliteitsborger tijdens de bouw dat sprake is van een strijdigheid, dan schrijft de Wkb voor dat hij de aannemer en de opdrachtgever hiervan op de hoogte stelt. Wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de aannemer afwijkt van het door een adviseur berekende isolatiedikte, dan zal de aannemer dit of moeten aanpassen of samen met zijn adviseur moeten aantonen dat de afwijking alsnog aan de regels voldoet. In de regel kunnen strijdigheden worden opgelost waarna de bouwactiviteit wordt afgerond.

4. Het kan echter ook voorkomen dat een bepaalde strijdigheid niet meteen wordt opgelost. In dat geval constateert de kwaliteitsborger dat hij geen verklaring meer zal kunnen afgeven. De Wkb verplicht de kwaliteitsborger om ook de gemeente hierover te informeren. Hij levert hierbij een dossier mee waarmee de gemeente inzicht krijgt wat de strijdigheid is en wat de reden is dat deze niet hersteld wordt. Mocht er op basis van deze informatie reden zijn om direct op te treden (bijvoorbeeld als sprake van een gevaarlijke situatie voor de omgeving) dan kan de gemeente op dat moment besluiten direct handhavend op te treden. Is daar geen sprake van dan zal de gemeente kunnen besluiten de aannemer en de opdrachtgever op de hoogte te stellen van de binnengekomen informatie en aangeven dat dit hersteld moet worden omdat anders ingebruikname niet is toegestaan. In veel gevallen zal de strijdigheid alsnog worden opgelost door de aannemer zodat gereedmelding kan plaatsvinden.
5. Wordt de strijdigheid niet hersteld dan zal de bouwactiviteit worden afgerond met aanlevering van gegevens en bescheiden over de bouw door de initiatiefnemer en informatie van de kwaliteitsborger waarin wordt toegelicht waarom er geen verklaring kan worden afgegeven waarmee zijn werkzaamheden zijn afgerond. De gemeente is in haar taak van bevoegd gezag nu aan zet.

Uit voorgaande blijkt dat de Wkb zodanig is ingericht dat de aannemer en de initiatiefnemer en in tweede instantie de gemeente tijdig geïnformeerd worden strijdigheden tijdens de bouw. Dit om zo veel mogelijk te voorkomen dat een bouwactiviteit zonder verklaring wordt afgerond. Gebeurt dit toch en wordt een bouwwerk in gebruik genomen zonder verklaring dan is op dat moment sprake van een overtreding waartegen de gemeente handhavend kan optreden.

De gemeente is op basis van de door de kwaliteitsborger verstrekte informatie op de hoogte van wat er aan hand is en kan op basis van de verstrekte informatie bepalen of en zo ja op welke wijze handhaven aan de orde is. Is bijvoorbeeld sprake van een strijdigheid die betrekking heeft op de veiligheid – er ontbreekt bijvoorbeeld een brandscheiding – dan zal de gemeente logischerwijs door het opleggen van een last de initiatiefnemer en zijn aannemer sommeren alsnog de vereiste scheiding aan te brengen. Is sprake van een situatie waarin geconstateerd is dat niet wordt voldaan aan de minimale hoogte – het plafond is 5 centimeter te laag – dan zal herstel hiervan zodanig disproportioneel zijn dat het bevoegd gezag van handhaving kan en – op grond van vaste jurisprudentie – mag afzien. Bestaande jurisprudentie – ook in de handreiking van de VNG genoemd – geeft gemeenten houvast bij het bepalen of herstel proportioneel is. Een mededeling dat de gemeente vervolgens niet zal handhaven biedt de eigenaar vervolgens voldoende zekerheid dat er in een later stadium niet alsnog tot handhaving zal worden overgegaan.

De handreiking *Toezicht en Handhaving Wkb* van de VNG biedt gemeenten een onderbouwing bij de afweging die dit soort situaties gemaakt moet worden. Ik acht gemeenten zeer goed in staat bij dit soort vraagstukken – die ook nu al regelmatig voorkomen – een passende afweging te maken en handhavingsbeleid te formuleren. Een toekomstig eigenaar kan daarbij zekerheid ontfangen aan het oordeel van een gemeente als het gaat over toekomstige handhaving.

Tot slot vertrouw ik er op dat ik met deze brief helderheid heb kunnen verschaffen over de planning van de handreiking *Toezicht en Handhaving Wkb*, die door de VNG wordt opgesteld en de rolverdeling daarbij tussen de VNG en mijn ministerie. Ik heb er vertrouwen in dat de aanpak van de VNG leidt tot een bruikbare en gedragen handreiking, die zal bijdragen

aan duidelijkheid en uniformiteit, als het gaat om bouwstenen voor het gemeentelijke handhavingsbeleid inzake de Wkb.

De Wkb is na grondige behandeling in het parlement met ruime meerderheid aangenomen. Vervolgens is alles op alles gezet om de wet goed in te voeren. Alle betrokken partijen hebben zich ingezet om bij te dragen aan een deugdelijke implementatie. Instrumenten voor kwaliteitsborging zijn ontwikkeld, getoetst en toegelaten tot het stelsel. Kwaliteitsborgers zijn getraind en hebben ervaring opgedaan met projecten. Bouwende partijen zijn uitvoerig geïnformeerd en volgen trainingen bij de betrokken brancheverenigingen. Gemeenten doorlopen proeftuinen en hebben hun organisatie ingericht op de nieuwe werkwijze. Alle betrokken partijen hebben via proefprojecten ervaring opgedaan en aan de hand hiervan zijn werkwijzen, handreikingen en factsheets ontwikkeld om de betrokken partijen maximaal te ondersteunen voor inwerkingtreding. Ook is een beheerorganisatie ingericht zodat betrokken partijen bij de verschillende brancheverenigingen terecht kunnen met vragen. Betrokken partijen hebben nu behoefte aan rust en duidelijkheid. Deze rust en duidelijkheid is voor alle partijen van belang om richting 1 januari 2024 de implementatie goed ter hand te kunnen nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge