



bijlage

bij de brief "Beantwoording verzoek EK-commissie Besluit
kwaliteitsborging voor het bouwen"

Bijlagenummer	1
Datum	22 februari 2022
Ons kenmerk	2022-0000079971

Tijdens de voorhangprocedure van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Besluit) heeft de Commissie diverse vragen gesteld. De beantwoording van deze vragen betrof een nadere uitleg en verduidelijking van de al vastgestelde Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb), het Besluit en de stand van de implementatie van het stelsel van kwaliteitsborging. De behandeling in uw Commissie stond in het teken van nadere duiding van het stelsel als geheel (inclusief de al aangenomen Wkb) en de implementatie van het stelsel in het bijzonder. In deze bijlage informeer ik de Commissie op welke momenten het Besluit is aangepast gedurende de voorhangprocedure. Hieronder verwijs ik naar de betreffende vragen van de Commissie en de relevante passages in de nota van toelichting.

Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een advies met een positief dictum uitgebracht. Hieronder heb ik een samenvatting van het advies van de Afdeling opgenomen alsmede de naar aanleiding van het advies aangepaste passages in de nota van toelichting.

Inbreng van de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) (hierna: Commissie)

Vragen tijdens het mondeling overleg 9 november 2021

Toetsing bouwmelding door bevoegd gezag

In het mondeling overleg van 9 november 2021 heeft uw Commissie gevraagd of het bevoegd gezag de bouwmelding preventief en inhoudelijk mag beoordelen, of dat dit alleen een procedurele toets betreft. In de brief van 9 november 2021¹ zijn de bevoegdheden van gemeenten bij meldingen en bij handhaving toegelicht. In de nota van toelichting is de volgende passage opgenomen:

"Procedurele verschillen vergunning- en meldplicht

De meldplicht brengt een wijziging van de besluitvorming voor de gemeente met zich mee. Zo wordt er anders dan bij vergunningverlening geen beschikking op een aanvraag genomen. Er is geen inhoudelijke toetsing van de bouwmelding en er is geen mogelijkheid van bezwaar en beroep omdat er naar aanleiding van de bouwmelding geen beschikking wordt genomen. De

¹ Kamerstukken I 2021/2022, 34453, Y.

proceduretijd is 4 weken in plaats van de 8 weken die in het kader van de vergunningverlening zou gelden.
Op de procedure van de bouwmelding wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.
Zowel bij een vergunningplicht als bij een meldplicht geldt de verplichting om twee werkdagen voor de start van de bouw hiervan mededeling te doen aan de gemeente. Ten aanzien van de gereedmelding van de bouwmelding geldt dat als deze niet volledig is, de gemeente dat binnen twee weken moet melden.
Als de twee wekentermijn verstrijkt zonder dat de gemeente een besluit neemt², is het rechtsgevolg dat de initiatiefnemer ervan mag uitgaan dat het dossier volledig is en dat het bouwwerk in gebruik kan worden genomen.
Voor de bouwmelding kan geen leges worden geheven. De introductie van een meldplicht heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de beoogde werkzaamheden van de gemeente onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit omdat de gemeente de vergunningaanvraag voor gebouwen die onder het stelsel van kwaliteitsborging onder de Wabo ook niet inhoudelijk zou toetsen.”

Vragen naar aanleiding van uw brief van 18 november 2021

Uw commissie heeft in uw brief van 18 november 2021 enkele vragen gesteld naar aanleiding van het mondeling overleg van 9 november 2021. Deze vragen zijn beantwoord in de brief van 22 november 2021³. Hieronder verwijs ik naar de passages hierover in de nota van toelichting.

Overgangsrecht Consumentendossier

Uw commissie vraagt op welke wijze het overgangsrecht voor het consumentendossier onder de Wkb wordt geregeld. In de brief van 9 november 2021 is aangegeven dat ik voornemens ben om in een Verzamelwet, het Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek aan te passen en te regelen dat het consumentendossier niet hoeft te worden overgelegd als het ziet op overeenkomsten van aanneming van werk die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van artikel 7:757a BW. Nu dit een aangelegenheid betreft op wetsniveau, die geen delegatiemogelijkheid heeft in het ontwerpbesluit, vindt u geen passages hierover in de nota van toelichting.

Voldoende kwaliteitsborgers

Uw Commissie vraagt of het de verwachting is dat er voldoende Borgers zijn, zodat de bouw niet stilvalt. In de nota van toelichting vindt u hierover de laatste stand van zaken:

"14.4 Aandachtspunten bij de implementatie

Beschikbaarheid voldoende kwaliteitsborgers

Belangrijk voor de wet is dat er bij de inwerkingtreding van het stelsel voldoende kwaliteitsborgers zijn. In 2019 is een eerste raming gemaakt van het benodigde aantal FTE aan medewerkers dat nodig is voor het uitvoeren

² Wel is het mogelijk dat de gemeente reeds voor het einde van de twee weken aangeeft dat het dossier bevoegd gezag in orde is en er geen bezwaar bestaat tegen eerdere ingebruikname van het bouwwerk. Vroegtijdig overleg tussen gemeente en opdrachtgever is hiervoor van belang.

³ zie: Beantwoording nadere Kamervragen over ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

van de werkzaamheden in het kader van de borging van alle bouwactiviteiten vallend onder gevolgklasse 1. Mijn ministerie is in gesprek met de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland (hierna: VKBN) over het benodigd aantal kwaliteitsborgers en het groeipad hier naartoe. Via overgangsrecht is geregeld dat bouwactiviteiten waar voor inwerkingtreding vergunning is aangevraagd via het oude recht worden afgehandeld.⁴ Inzet van een kwaliteitsborger is pas aan de orde voor projecten die na inwerkingtreding worden gemeld zodat de geraamde structurele capaciteit pas na een aantal maanden nodig zal zijn. De VKBN heeft aangegeven dat het aantal gekwalificeerde personen dat op dit moment al werkzaam is voor een kwaliteitsborger voldoende is voor inwerkingtreding van het stelsel.

Het aantal kwaliteitsborgers zal na inwerkingtreding met een toename van de bouwactiviteiten onder kwaliteitsborging kunnen groeien tot de benodigde capaciteit. De VKBN geeft aan dat er voldoende mensen zijn met het profiel van kwaliteitsborger of die hier met training snel aan kunnen voldoen. Extra medewerkers zullen onder andere afkomstig zijn vanuit plantoetsers en toezichthouders werkzaam voor detacheringsbureaus en zelfstandigen. Deze medewerkers zijn gekwalificeerd voor de uitvoering van kwaliteitsborging maar worden momenteel ingehuurd door bouw- en woningtoezicht voor gemeenten en vanuit adviesbureaus voor adviesopdrachten ingezet. Tevens zal sprake zijn van een nieuwe instroom door het omscholen van medewerkers en het doorlopen van opleidingen kwaliteitsborging.

Effecten voor kleine bouwondernemingen

Bij de implementatie van de wet is nadrukkelijk aandacht besteed aan de effecten van de wet op kleinere bouwondernemingen. Met name de informatieverstrekking aan de kwaliteitsborger en de opbouw van het dossier bevoegd gezag, vragen om een extra inspanning aan de kant van de bouwer. Daar staat tegenover dat een deel van de leges weg zal vallen. Door kruissubsidiering bij kleine bouwactiviteiten zal dit effect laag zijn en de administratieve lasten beperkt compenseren. De directe baten (afname faalkosten, toename kwaliteit) zijn niet eenduidig te bepalen. Deelnemers aan proefprojecten geven echter wel aan een toename van de kwaliteit te verwachten. Om de lasten voor kleine bouwondernemingen te beperken is een aantal acties ondernomen. Zo is in het kader van de voorlichting extra aandacht besteed aan deze doelgroep en is het starten van proefprojecten met verbouw (financieel) gestimuleerd. Daarnaast wordt met subsidie van mijn ministerie gewerkt aan vereenvoudiging en standaardisering van kwaliteitsborging bij kleine bouwactiviteiten.

Ook voor kleine bouwondernemingen en particuliere bouwers moet het nieuwe stelsel kenbaar en begrijpelijk zijn. Vanuit Bouwend Nederland en de Aannemersfederatie Nederland wordt een actieve voorlichtingscampagne gevoerd om deze bouwondernemingen te informeren over de wet. Tevens

⁴ Artikel 8.2 lid 1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt dat op alle aanvragen om een omgevingsvergunning ingediend voor wijziging van het besluit de regels van toepassing blijven zoals ze golden voor die wijziging. Aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen ingediend voor inwerkingtreding van de Wkb worden dus volgens het nu geldende recht door de gemeente afgehandeld. Een kwaliteitsborger is daarbij dus niet verplicht.

kunnen deze partijen reeds ervaring opdoen middels het doorlopen van proefprojecten kwaliteitsborging. Voor zover een initiatiefnemer op voorhand nog niet bekend is met de wet, zal hij via het Omgevingsloket of de gemeente voorlichting krijgen en verwezen worden naar het register voor kwaliteitsborgers. Mijn ministerie draagt zorg voor het beschikbaar zijn van voorlichtingsmateriaal voor specifiek genoemde doelgroepen. Indien een aannemer nog geen of onvoldoende kennis heeft van het stelsel, dan zal dit niet leiden tot het stilvallen van de bouw of het niet kunnen starten met de bouw: de kwaliteitsborger zal dan zorgdragen voor het uitvoeren van de benodigde werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging. Voor deze aannemers die is er ruimte om al werkende weg ervaring op te doen zonder dat projecten zullen stilvallen.

Mede vanuit de opgedane ervaringen in proefprojecten is het de verwachting dat de lasten voor aannemers afnemen naarmate de ervaring met bouwen onder de wet toeneemt. Bij de monitoring en evaluatie van het stelsel zal de ontwikkeling van de lasten worden meegenomen."

Doorlooptijd borgingsplannen

Uw commissie heeft gevraagd of de doorlooptijd van de borgingsplannen zo beperkt mogelijk is, waardoor er spoedig besluitvorming kan plaatsvinden, waardoor de leges/kosten niet zullen toenemen. In de nota van toelichting staat dat uit de MKB-toets blijkt dat:

"Ten aanzien van de betaalbaarheid van het stelsel wordt opgemerkt dat met de introductie van het stelsel een groot deel van de werkzaamheden van gemeenten in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen vervalt, omdat bouwplannen niet meer inhoudelijk getoetst worden door de gemeente. Bij het uitwerken van de wet zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. In dat kader is berekend dat de kosten die wegvallen omdat gemeenten dit werk niet meer hoeven te doen, hoger zijn dan de baten (leges) die naar verwachting hiermee vervallen.⁵ Het vervallen van de vergunning en daarmee de grondslag om leges te heffen zal dus gemiddeld gezien niet zorgen voor een verslechtering van de financiële positie van gemeenten. De kosten voor het toetsen van de bouwplannen in het nieuwe stelsel verschuiven naar de kosten voor de uitvoering van de kwaliteitsborging door de kwaliteitsborger. Het verschuiven van inkomsten van gemeenten naar de kwaliteitsborger is dus ook noodzakelijk om het stelsel te bekostigen. Het vervallen van de vergunning maakt dit voor eenieder duidelijk.

Hoe dit in een specifieke gemeente uitwerkt is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de verdeling van het aantal bouwactiviteiten over de verschillende gevolgklassen en in het verleden gemaakte lokale keuzes rond de berekening van de leges tarieven.⁶ De werkzaamheden die achterblijven bij gemeenten en die in de plaats komen van de vergunning zijn geen diensten in de zin van de Gemeentewet en dienen dus uit algemene middelen in plaats

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 8, blg-793155, p. 7.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 8, blg-793155, p. 7.

van leges gefinancierd te worden. Het gaat hier dan om bestaande taken zoals het uitvoeren van toezicht en handhaving en het ontvangen en op volledigheid checken van de bouwmelding.⁷

Handhavingsbevoegdheid bevoegd gezag

Uw commissie heeft gevraagd of de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag niet wordt beperkt zonder een inhoudelijk oordeel te kunnen geven over de verklaring van de kwaliteitsborger en de gereedmelding. In de beantwoording van deze vraag is aangegeven dat de handhavingsbevoegdheid niet wordt beperkt door het nieuwe stelsel. Het bevoegd gezag geeft geen oordeel over de verklaring en de gereedmelding maar kan deze gebruiken om, indien nodig, in te grijpen. In de nota van toelichting is hierover het volgende opgenomen:

"4.2 Toezicht en handhaving in alle fases van het proces

Belangrijk uitgangspunt is dat publiek toezicht (toelatingsorganisatie of gemeente) plaatsvindt met de mogelijkheid om vervolgens indien nodig bestuursrechtelijk te kunnen handhaven. Controle door de kwaliteitsborger is er altijd, maar deze heeft uiteindelijk geen bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden in het geval een opdrachtgever geconstateerde afwijkingen van de technische eisen niet wil of kan herstellen. Het publieke toezicht en de controle door de kwaliteitsborger zijn dus zoveel mogelijk complementair aan elkaar, en niet overlappend.

De grote verandering is dat de gemeente het bouwplan voor gevolgklasse 1 bouwactiviteiten niet meer preventief toetst aan de bouwtechnische regels in het kader van een vergunningprocedure, maar dat volstaan wordt met een bouw- en gereedmelding. Gemeenten mogen er 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. De gemeente behoudt hier wel haar toezichthoudende taak en moet zo nodig handhavend kunnen optreden bij overtreding van de bouwtechnische regels. Nadere afspraken over de versterking van informatiepositie van de gemeente als bevoegd gezag in het stelsel en die de gemeente in staat stellen het toezicht op de naleving van de bouwtechnische regels op een efficiënte manier in te richten en uit te voeren, zijn naar aanleiding van de brief van 12 mei 2020, van de VNG mede namens de leden, de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), de veiligheidsregio's verzameld in Brandweer NL en de gezamenlijke omgevingsdiensten Nederland verenigd in Omgevingsdienst Nederland in het besluit opgenomen:

- *bij het indienen van de bouwmelding moet een borgingsplan, inclusief een risicobeoordeling, worden aangeleverd. De risicobeoordeling is tevens een indieningsvereiste voor de bouwmelding;*
- *in de risicobeoordeling wordt rekening gehouden met specifieke lokale omstandigheden;*

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 32757, nr. 170.

- *de gemeente kan informatie opvragen over specifieke bouwwerkzaamheden in bijzondere situaties waarin bepaalde risico's spelen die van invloed kunnen zijn op het voldoen van de bouwactiviteit aan de bouwtechnische regels;*
- *de gemeente kan informatie opvragen over de momenten waarop specifieke bouwwerkzaamheden plaatsvinden;*
- *op de bouwplaats is een actuele planning van de bouwwerkzaamheden aanwezig;*
- *tijdens het bouwen informeert de kwaliteitsborger onverwijld de opdrachtgever en in afschrift de gemeente over afwijkingen van de bouwtechnische regels die zij constateert. Het gaat hier om afwijkingen die de bouwer niet herstelt waardoor het uiteindelijke bouwwerk niet aan de bouwtechnische regels voldoet. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet aan de gemeente te worden gemeld;*
- *na de afronding van de bouwactiviteit krijgt de gemeente een dossier (dossier bevoegd gezag) met alle relevante informatie over de gerealiseerde bouwactiviteit inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat de bouwactiviteit naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische regels.*

Daarbij houdt de gemeente al haar toezichthoudende en handhavende bevoegdheden en zij kan zelf bepalen hoe zij daaraan invulling geeft. Als dat nodig is kan de gemeente onderzoeken of sprake is van een overtreding van de bouwtechnische regels en zo nodig handhavend optreden. De gemeente kan dit doen naar aanleiding van een melding van een kwaliteitsborger, op basis van signalen van derden of kan zelf op onderzoek uit door bijvoorbeeld de bouwplaats te bezoeken en extra informatie op te vragen bij de bouwpartijen. Wanneer het vervolgens nodig is over te gaan tot handhaving kan de gemeente gebruik maken van de handhavingsbevoegdheden ingevolge de Awb en de Omgevingswet.

Het feit dat gemeenten onder het nieuwe stelsel geen preventieve toetsingstaak hebben, betekent niet dat er alleen achteraf gereageerd kan worden op zaken die fout zijn gegaan. Toezicht en handhaving kan ook in een vroeg stadium ingezet worden om een onveilig of ongezonde situatie te voorkomen of te beëindigen. Als in het kader van het toezicht uit eigen waarneming of signalen van bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische regels zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente – indien zij daartoe aanleiding ziet – handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico's. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken. De gemeente zal daarbij zelf een risicoafweging maken en waar mogelijk gebruik kunnen maken van het werk dat al door de kwaliteitsborger is gedaan. De verwachting is dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht). De gemeente kan daarbij gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden op grond van titel 5.2 van de Awb en hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In het kader van het toezicht kan een gemeentelijke

toezichthouder elke plaats betreden, zo nodig ook woningen, en zo onder meer toezicht houden op de bouwplaats, medewerking vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en informatie opvragen en medewerking en zakelijke gegevens en bescheiden vorderen. Op grond van artikel 5:13 van de Awb geldt dat een toezichthouder zijn bevoegdheden slechts gebruikt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het gebruik van de bevoegdheid moet worden geacht redelijkerwijs noodzakelijk te zijn, indien de bevoegdheid wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is verleend en het gebruik niet als willekeurig is aan te merken. Uit de jurisprudentie blijkt dat toezichthouders binnen deze norm altijd mogen controleren en niet gebonden zijn aan het feit of er concrete aanwijzingen zijn dat de voorschriften worden overtreden. De algemene bestuursrechtelijke instrumenten (waarschuwingen, (spoedeisende) bestuursdwang, last onder dwangsom) en reeds bestaande specifieke instrumenten (bestuurlijke boete, stuiting) vormen de basis voor de gemeente om zo nodig de handhaving vorm te geven.”

Oordeel bevoegd gezag over verklaring kwaliteitsborger

Uw commissie heeft gevraagd of het bevoegd gezag een inhoudelijk oordeel moet kunnen geven (achteraf) over de verklaring van de kwaliteitsborger en de gereedmelding met betrekking tot de bouwtechnische voorschriften. In de beantwoording heb ik aangegeven dat het bevoegd gezag in het kader van de Wkb geen oordeel dient te hebben over de inhoud van de gereedmelding (waaronder de verklaring van de kwaliteitsborger valt). De gemeente voert wel een procedurele toets uit op de volledigheid van de stukken. In de Wkb is bepaald dat de gemeente, als zij de verklaring van de kwaliteitsborger heeft ontvangen, het gerechtvaardigd vertrouwen mag hebben dat de bouwactiviteit voldoet aan de bouwtechnische regels. In de nota van toelichting is hierover het volgende opgenomen:

"Gereedmelding van de bouwactiviteit

Bij de gereedmelding krijgt de gemeente door middel van het dossier bevoegd gezag gegevens en bescheiden over de gerealiseerde bouwactiviteit die inzichtelijk maken dat het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels. Aan de eisen voor de inhoud van het dossier bevoegd gezag is expliciet toegevoegd dat informatie wordt verstrekt over de wijze waarop bij het bouwen rekening is gehouden met de in het borgingsplan opgenomen risico's. Hiermee ontvangt de gemeente niet alleen vooraf alle informatie over de risico's en voorgenomen borging, maar ook achteraf over hoe hiermee om is gegaan. Zo nodig kan de gemeente in het kader van haar handhavende bevoegdheden in de verschillende fases optreden.

Het dossier bevoegd gezag is de schakel tussen het afronden van de bouwfase en het overgaan naar de fase bestaande bouw. De gemeente kan beoordelen of het dossier volledig is aangeleverd. Als dit naar het oordeel van de gemeente niet (geheel) het geval is mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen en kan de gemeente gebruik maken van haar handhavingsbevoegdheden als dat wel het geval is. In het kader van haar handhavingstaak kan de gemeente besluiten dat het bouwwerk – in afwachting

van nader onderzoek - niet in gebruik mag worden genomen, indien er op basis van het dossier of op grond van andere signalen een ernstig vermoeden bestaat dat er niet gebouwd is in overeenstemming met de van toepassing zijnde bouwtechnische regels.

Vervolgens is het dossier vooral gericht op de fase daarna; het gerealiseerde bouwwerk en de informatie die de gemeente in die fase nodig heeft in haar rol als toezichthouder op de bestaande bouw.”

Handhaving bij geschillen

Uw commissie heeft gevraagd of de rechter van oordeel zou kunnen zijn dat het toezicht en de handhaving door het bevoegd gezag dus niet veel anders kan omvatten dan toetsing in de toezichtfase of de procedure goed is gevolgd. In antwoord op deze vraag is aangegeven dat het bevoegd gezag belast blijft met de handhaving op de naleving van de bouwtechnische voorschriften en kan overgaan tot het opleggen van een herstelsanctie. Dit proces betreft niet het toezicht op het werk van de kwaliteitsborger, maar de handhaving op het niet voldoen van een bouwwerk aan de regels. Onder het kopje “Beroep tegen kwaliteitsborger” is de passage opgenomen die hierover gaat in de nota van toelichting, zie hieronder.

Formulering handhavingstaak Wkb

Uw commissie heeft gevraagd of de formulering van de handhavingstaak zoals opgenomen in de Omgevingswet (art. 18.1 e.v.) ongewijzigd blijft onder de Wkb. In de beantwoording op deze vraag is aangegeven dat dit onder de Omgevingswet wordt geregeld en dus onder de Wkb ongewijzigd blijft. In de nota van toelichting is de volgende passage opgenomen:

“Het feit dat gemeenten onder het nieuwe stelsel geen preventieve toetsingstaak hebben, betekent niet dat er alleen achteraf gereageerd kan worden op zaken die fout zijn gegaan. Toezicht en handhaving kan ook in een vroeg stadium ingezet worden om een onveilig of ongezonde situatie te voorkomen of te beëindigen. Als in het kader van het toezicht uit eigen waarneming of signalen van bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische regels zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente – indien zij daartoe aanleiding ziet – handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico’s. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken. De gemeente zal daarbij zelf een risicoafweging maken en waar mogelijk gebruik kunnen maken van het werk dat al door de kwaliteitsborger is gedaan. De verwachting is dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico’s of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht). De gemeente kan daarbij gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden op grond van titel 5.2 van de Awb en hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In het kader van het toezicht kan een gemeentelijke toezichthouder elke plaats betreden, zo nodig ook woningen, en zo onder meer toezicht houden op de bouwplaats, medewerking vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en informatie opvragen en medewerking en zakelijke gegevens en bescheiden vorderen. Op grond van artikel 5:13 van de Awb geldt dat een toezichthouder zijn bevoegdheden slechts gebruikt voor zover dat

redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het gebruik van de bevoegdheid moet worden geacht redelijkerwijs noodzakelijk te zijn, indien de bevoegdheid wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is verleend en het gebruik niet als willekeurig is aan te merken. Uit de jurisprudentie blijkt dat toezichthouders binnen deze norm altijd mogen controleren en niet gebonden zijn aan het feit of er concrete aanwijzingen zijn dat de voorschriften worden overtreden. De algemene bestuursrechtelijke instrumenten (waarschuwingen, (spoedeisende) bestuursdwang, last onder dwangsom) en reeds bestaande specifieke instrumenten (bestuurlijke boete, stuiting) vormen de basis voor de gemeente om zo nodig de handhaving vorm te geven.”

Beroep tegen kwaliteitsborger

Uw commissie heeft gevraagd op welke wijze er toezicht wordt gehouden op de kwaliteitsborger. In de beantwoording is aangegeven dat dit langs het stelsel van instrumentaanbieders en de Tlokb plaatsvindt. Tevens vraagt uw commissie hoe het beroep tegen de kwaliteitsborger is geregeld. Hiervoor is verwezen naar de publiek- en privaatrechtelijke beroepsmogelijkheden. In de nota van toelichting is de volgende passage opgenomen:

“Om te komen tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in de wet en vervolgens in de nadere uitleg in het bestuursakkoord en nader uitgewerkt in dit besluit de bevoegdheden van partijen als volgt verdeeld:

- de instrumentaanbieder controleert of de kwaliteitsborger voldoet aan de in het instrument voor kwaliteitsborging gestelde eisen;*
- de kwaliteitsborger controleert of de bouwactiviteit voldoet aan de bouwtechnische regels voor en tijdens de bouw en voor de gereedmelding;*
- de toelatingsorganisatie houdt toezicht op de toepassing van de instrumenten voor kwaliteitsborging en aanbieders daarvan en de werking van het stelsel;*
- de gemeente is als bevoegd gezag belast met het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving en draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving bij overtreding van die regelgeving.”*

Geschillenbeslechting

Twee partijen hebben vragen over hoe de geschillenbeslechting is geregeld tussen de kwaliteitsborger en zijn opdrachtgever en tussen kwaliteitsborger en instrumentaanbieder. Verwezen wordt naar paragraaf 5.5. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin hier uitgebreid op is ingegaan.⁸ In het instrument voor kwaliteitsborging dient te worden beschreven hoe de geschillenbeslechting tussen instrumentaanbieder en kwaliteitsborger en tussen kwaliteitsborger en opdrachtgever met betrekking tot de toepassing van het instrument en de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging wordt geregeld. Dit kan een geschillenregeling zijn (een geschillencommissie of de Raad van Arbitrage) of een verwijzing naar de procedure bij burgerlijke rechter. Dit is in het kader van

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 3, blz. 48 e.v..

kwaliteitsborgingsystemen gebruikelijk en ziet op de wijze waarop de kwaliteitsborger kan worden aangesproken op de wijze waarop hij het instrument voor kwaliteitsborging toepast. Het is aan de instrumentaanbieder om erop toe te zien dat de kwaliteitsborger zich hierbij aan de gestelde regels houdt, omdat dit gevolgen kan hebben voor de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging. Deze voorziening is voor de opdrachtgever voldoende in het geval van geschillen ten aanzien van de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging.

Benodigde kennis en ervaring kwaliteitsborgers

Uw commissie heeft opgemerkt dat kwaliteitsborgers zeer allround moeten zijn. In de beantwoording wordt benadrukt dat de kwaliteitsborger als organisatie alle benodigde kennis in huis moet hebben die noodzakelijk is voor het toetsen van bouwplannen en het controleren van de bouw. Binnen de organisatie van een kwaliteitsborger moeten medewerkers voldoende opgeleid zijn voor en ervaringen hebben met het kunnen beoordelen van de constructieve veiligheid, brandveiligheid, bouwfysica, gezondheid, energiezuinigheid en milieu. In de nota van toelichting staat hierover het volgende:

"De kwaliteitsborger hoeft niet zelf aan alle opleidingseisen en benodigde ervaring te voldoen. Het gaat erom dat de personen die de feitelijke werkzaamheden verrichten voor een kwaliteitsborger, gezamenlijk aan die eisen voldoen. Een kwaliteitsborger kan hiervoor personen inhuren. Wel zal een kwaliteitsborger inzichtelijk moeten maken in zijn administratie dat de betreffende personen voldoen aan de gestelde eisen. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.47 (3.83 Bkl). Ook blijft hij eindverantwoordelijk en kan hij aangesproken worden voor de fouten van deze personen."

Ingrijpen bij kwaliteitsborger

Uw commissie heeft gevraagd op welke wijze het integer handelen van de kwaliteitsborger wordt gewaarborgd. In de beantwoording van deze vraag is aangegeven hoe het toezicht op het functioneren van de kwaliteitsborger is ingeregeld binnen het stelsel van kwaliteitsborging bij de Tlokb en de instrumentaanbieders. Tevens zijn daarbij de sanctioneringsmogelijkheden van waarschuwing, schorsing of intrekken van toelating benoemd. Deze mogelijkheden staan opgenomen in de wet en toegelicht in de memorie van toelichting. Het bevoegd gezag behoudt de mogelijkheid om handhavend op te treden bij het signaleren van een strijdigheid met de bouwtechnische voorschriften. Dit betreft een nadere uitleg van de waarborgen in het stelsel van kwaliteitsborging in de Wkb. In de nota van toelichting staat hierover het volgende:

"Als blijkt dat de kwaliteitsborger of de personen die namens de kwaliteitsborger werken, het instrument niet of niet goed toepassen, treedt de instrumentaanbieder op (artikel 7ac, tweede lid, van de Woningwet)."

In de brief van 16 december 2021 zijn de vragen van uw Commissie uit het mondeling overleg van 9 november 2021 beantwoord over de regels voor bouw- en sloopveiligheid.

In deze brief is aangegeven dat de regels over bouw- en sloopveiligheid zijn samengebracht op één plaats in een nieuw toegevoegd artikel 7.5c van het Besluit bouwwerken leefomgeving: (hierna: Bbl).

"Artikel 7.5c (gegevens en bescheiden)

Bij de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, en bij de sloopmelding als de hoeveelheid sloopafval naar redelijke schatting meer dan 10 m³ bedraagt, bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:

- 1. een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid; en*
- 2. de risicomatrix en, voor zover van toepassing, het bouw- of sloopveiligheidsplan en de naam en contactgegevens van de veiligheidscoördinator directe omgeving, en andere gegevens en bescheiden over de maatregelen om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van de bouw- of sloopwerkzaamheden.*

Toelichting

De eisen die gelden bij uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden (geregeld in hoofdstuk 7 Bbl) vallen buiten het takenpakket van de kwaliteitsborger. Hier blijft dus een grote rol voor de gemeente bestaan als het gaat om het toezicht op de naleving. En om die taak goed te kunnen vervullen moet de gemeente ook voorafgaand aan de werkzaamheden specifieke informatie ontvangen. Concreet gaat het om informatie met betrekking tot de risicomatrix en de getroffen maatregelen om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken.

Voor de sloopmelding en de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is het aanleveren van de risicomatrix al geregeld in respectievelijk de artikelen 7.11 Bbl (Stb. 2021, nr. 147, sloopmelding), en in 7.12 van de Omgevingsregeling (omgevingsvergunning). De risicomatrix zelf is vastgesteld in bijlage XVIIIa bij de Omgevingsregeling. In artikel 7.19a Bbl ([Stb. 2021, 287](#)) is bepaald dat bij het bouwen van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is en op het slopen van een bouwwerk waarvoor een melding nodig is vanwege de verwachte hoeveelheid sloopafval, bij het verrichten van de bouw- respectievelijk sloopwerkzaamheden adequate maatregelen moeten worden getroffen om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te beperken. De bij de aanvraag aan te leveren informatie over stikstofemissie is geregeld in artikel 7.12a Or. Nog niet was geregeld de bij de bouwmelding aan te leveren informatie met betrekking tot de risicomatrix en stikstof. Hierin wordt nu voorzien. Er is voor gekozen om deze informatie voor zowel de bouw- als de sloopmelding op één plek te onder te brengen, namelijk in artikel 7.6a. Dit heeft tot gevolg dat artikel 7.11, onder h, kan vervallen en dat in artikel 7.19a, tweede lid, de melding als bedoeld in artikel 2.18 (de bouwmelding) wordt ingevoegd.

Te zijner tijd zal het aanleveren van de risicomatrix en de informatie over stikstof bij de omgevingsvergunning ook hier worden opgenomen.⁹

Advies Raad van State

Na afronding van de voorhangprocedure is het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Besluit) ter advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling). Op 20 januari heb ik het advies met een positief dictum van de Afdeling ontvangen. De Afdeling heeft geen opmerkingen bij de artikelen van het Besluit en heeft een drietal aandachtspunten voor de nota van toelichting.

Financiële gevolgen gemeenten

De Afdeling merkt op dat een accuraat beeld ontbreekt van de financiële gevolgen voor gemeenten, en de wijze waarop deze worden opgevangen.

De nota van toelichting is uitgebreid met de uitkomsten van een nieuw artikel 2-onderzoek, dat zich richt op de financiële effecten voor gevolgklasse 1. In de nota van toelichting staat:

"Financiële gevolgen

Eind 2015 heeft de regering onderzoek op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet uit laten voeren naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten.¹⁰ Samen met de VNG heeft het ministerie van BZK vervolgens nader onderzoek uit laten voeren naar taken die bij invoering van het wetsvoorstel bij de gemeenten achter zouden blijven en de financiële gevolgen daarvan voor de gemeenten. Dit onderzoek is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹ De algemene conclusie uit het onderzoek is dat er per saldo werkzaamheden bij gemeenten zullen verdwijnen en dat daardoor de kosten substantieel zullen dalen. Deze daling bedraagt naar verwachting tussen de 230 en 290 miljoen euro per jaar (bij alle gevolgklassen). Tegenover de daling van de kosten staat een niet nader te kwantificeren post aan nieuwe kosten vanwege onder andere veranderende werkprocessen. De verwachte inkomsten uit leges zullen eveneens dalen, met een bedrag tussen de 150 en 190 miljoen euro per jaar. De onderzoekers concluderen tevens dat gemeenten minder bouwleges ontvangen dan wettelijk toegestaan.

Deze bevindingen zijn gebaseerd op de structurele situatie, dat wil zeggen bij invoering van de wet voor alle gevolgklassen. Met de VNG is afgesproken om een nieuw onderzoek uit te voeren op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat nieuwe onderzoek richt zich op de aanvangssituatie waarbij aanvankelijk alleen gevolgklasse 1 onder de wet wordt gebracht. Na 3 jaar wordt gezien of de werking uitgebreid wordt naar gevolgklassen 2 en 3.

⁹ zie brief van de minister van BZK van 16 december 2021 over de stand van zaken met betrekking tot de beoogde inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Kamerstukken II 2020/21, 34453, nr. 32.

¹⁰ SIRA Consulting. *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: financiële gevolgen voor gemeenten, oktober 2015*, Kamerstukken II 2015/16, 32757, nr. 119.

¹¹ *De financiële gevolgen van het wetsvoorstel kwaliteitsborging*, Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 8.

Het eindrapport van het onderzoek is in augustus 2021 opgeleverd.¹² Door de focus op gevolgklasse 1 zijn er andere uitkomsten dan bij het eerdere onderzoek dat de effecten voor alle gevolgklassen in kaart bracht. De invoering van de wet leidt in de beginsituatie (de eerste 3 jaar) per saldo tot negatieve financiële effecten voor gemeenten. Gezegd moet worden dat de onderzoekers voor de structurele effecten op een tamelijk brede bandbreedte uitkomen. Uitgaande van het midden van de bandbreedte en het actuele kostendeckingspercentage van leges, zijn de structurele effecten voor gemeenten -4 mln. per jaar. Bij de eenmalige of incidentele effecten is het gemiddelde -41 mln. en is de bandbreedte smaller (-35 tot -46 mln.). Na bespreking van de resultaten van het onderzoek tussen de VNG en het Rijk is er overeenstemming bereikt over de compensatie van de financiële effecten via het Gemeentefonds. Daarbij is afgesproken om een iets hoger bedrag te hanteren voor de structurele effecten, namelijk 10 mln. per jaar, en een iets lager bedrag voor de incidentele effecten, namelijk 35 mln. Ook is afgesproken om de komende jaren onderzoek te doen naar de effecten op de handhavingskosten in de praktijk.”

Continuïteit woningbouw

Verder vraagt de Afdeling hoe het risico van vertraging in de bouw door invoering van dit nieuwe stelsel kan worden voorkomen en om in het bijzonder aandacht te geven voor voldoende kwaliteitsborgers. Tevens merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt om een scenario uit te werken voor het geval dat de nieuwbouw vastloopt als gevolg van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Mijn reactie hierop is dat er bij de inwerkingtreding van de wet voldoende kwaliteitsborgers zullen zijn gezien het feit dat alleen voor bouwactiviteiten die worden gemeld **na** inwerkingtreding van de Wkb, inzet van een kwaliteitsborger verplicht is (dus niet voor de al lopende bouwprojecten). Zoals eerder aangeven geeft de beschikbare informatie echter het vertrouwen dat het aantal kwaliteitsborgers voldoende zal zijn. In een nieuw toegevoegde paragraaf (14.4) in de nota van toelichting staat:

"14.4 Aandachtspunten bij de implementatie

Beschikbaarheid voldoende kwaliteitsborgers
Belangrijk voor de wet is dat er bij de inwerkingtreding van het stelsel voldoende kwaliteitsborgers zijn. In 2019 is een eerste raming gemaakt van het benodigde aantal FTE aan medewerkers dat nodig is voor het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van de borging van alle bouwactiviteiten vallend onder gevolgklasse 1. Mijn ministerie is in gesprek met de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland (hierna: VKBN) over het benodigd aantal kwaliteitsborgers en het groeipad hier naartoe. Via overgangsrecht is geregeld dat bouwactiviteiten waarvoor inwerkingtreding vergunning is aangevraagd via het oude recht worden afgehandeld.¹³ Inzet van een kwaliteitsborger is pas

¹² Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 34453, nr. 32.

¹³ Artikel 8.2 lid 1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt dat op alle aanvragen om een omgevingsvergunning ingediend voor wijziging van het besluit de regels van toepassing blijven zoals ze golden voor die wijziging. Aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen ingediend voor inwerkingtreding van de Wkb worden dus volgens het nu geldende recht door de gemeente afgehandeld. Een kwaliteitsborger is daarbij dus niet verplicht.

aan de orde voor projecten die na inwerkingtreding worden gemeld zodat de geraamde structurele capaciteit pas na een aantal maanden nodig zal zijn. De VKBN heeft aangegeven dat het aantal gekwalificeerde personen dat op dit moment al werkzaam is voor een kwaliteitsborger voldoende is voor inwerkingtreding van het stelsel.

Het aantal kwaliteitsborgers zal na inwerkingtreding met een toename van de bouwactiviteiten onder kwaliteitsborging kunnen groeien tot de benodigde capaciteit. De VKBN geeft aan dat er voldoende mensen zijn met het profiel van kwaliteitsborger of die hier met training snel aan kunnen voldoen. Extra medewerkers zullen onder andere afkomstig zijn vanuit plantoetsers en toezichthouders werkzaam voor detacheringsbureaus en zelfstandigen. Deze medewerkers zijn gekwalificeerd voor de uitvoering van kwaliteitsborging maar worden momenteel ingehuurd door bouw- en woningtoezicht voor gemeenten en vanuit adviesbureaus voor adviesopdrachten ingezet. Tevens zal sprake zijn van een nieuwe instroom door het omscholen van medewerkers en het doorlopen van opleidingen kwaliteitsborging.

Effecten voor kleine bouwondernemingen

Bij de implementatie van de wet is nadrukkelijk aandacht besteed aan de effecten van de wet op kleinere bouwondernemingen. Met name de informatieverstrekking aan de kwaliteitsborger en de opbouw van het dossier bevoegd gezag, vragen om een extra inspanning aan de kant van de bouwer. Daar staat tegenover dat een deel van de leges weg zal vallen. Door kruissubsidiering bij kleine bouwactiviteiten zal dit effect laag zijn en de administratieve lasten beperkt compenseren. De directe baten (afname faalkosten, toename kwaliteit) zijn niet eenduidig te bepalen. Deelnemers aan proefprojecten geven echter wel aan een toename van de kwaliteit te verwachten. Om de lasten voor kleine bouwondernemingen te beperken is een aantal acties ondernomen. Zo is in het kader van de voorlichting extra aandacht besteed aan deze doelgroep en is het starten van proefprojecten met verbouw (financieel) gestimuleerd. Daarnaast wordt met subsidie van mijn ministerie gewerkt aan vereenvoudiging en standaardisering van kwaliteitsborging bij kleine bouwactiviteiten.

Ook voor kleine bouwondernemingen en particuliere bouwers moet het nieuwe stelsel kenbaar en begrijpelijk zijn. Vanuit Bouwend Nederland en de Aannemersfederatie Nederland wordt een actieve voorlichtingscampagne gevoerd om deze bouwondernemingen te informeren over de wet. Tevens kunnen deze partijen reeds ervaring opdoen middels het doorlopen van proefprojecten kwaliteitsborging. Voor zover een initiatiefnemer op voorhand nog niet bekend is met de wet, zal hij via het Omgevingsloket of de gemeente voorlichting krijgen en verwezen worden naar het register voor kwaliteitsborgers. Mijn ministerie draagt zorg voor het beschikbaar zijn van voorlichtingsmateriaal voor specifiek genoemde doelgroepen. Indien een aannemer nog geen of onvoldoende kennis heeft van het stelsel, dan zal dit niet leiden tot het stilvallen van de bouw of het niet kunnen starten met de bouw: de kwaliteitsborger zal dan zorgdragen voor het uitvoeren van de benodigde werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging. Voor deze

aannemers die is er ruimte om al werkende weg ervaring op te doen zonder dat projecten zullen stilvallen.

Mede vanuit de opgedane ervaringen in proefprojecten is het de verwachting dat de lasten voor aannemers afnemen naarmate de ervaring met bouwen onder de wet toeneemt. Bij de monitoring en evaluatie van het stelsel zal de ontwikkeling van de lasten worden meegenomen."

Kleinschalige bouwondernemingen

Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel voor kleinschalige ondernemingen en particuliere bouwers en de administratieve lasten bij kleinschalige bouwprojecten. De vraag is of het complexe regime voor hen kenbaar en begrijpelijk is. Zoals ik hierboven heb aangegeven is over de effecten voor kleine bouwondernemingen een paragraaf toegevoegd aan de nota van toelichting (zie hierboven paragraaf 14.4). Hierin is onder meer aangegeven welke effecten de Wkb met zich meebrengt in administratieve lasten en vervallen leges. Tevens worden de inspanningen benoemd die zijn ondernomen om deze groep te informeren, zoals extra voorlichting, nadrukkelijke aandacht in de proefprojecten en standaardisering voor kwaliteitsborging bij kleine bouwactiviteiten.