

Vergaderjaar 2022–2023

34 453

Wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen)

AL

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2023

De commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft in haar vergadering van 20 juni 2023 beraadslaagd over de brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 9 juni 2023² met beantwoording van de nadere vragen over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De commissie zal nog voor het zomerreces met de Minister in nader schriftelijk overleg treden, teneinde meer informatie te verkrijgen om te kunnen beoordelen of de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op 1 januari 2024 verantwoord is. Vooruitlopend daarop heeft zij reeds op 23 juni 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De Minister heeft op 30 juni 2023 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Bergman

¹ Samenstelling:

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

² Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.

BRIEF VAN TIJDELIJK VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 23 juni 2023

De commissie voor Binnenlandse Zaken (BIZA) heeft in haar vergadering van 20 juni 2023 beraadslaagd over uw brief van 9 juni 2023³ met beantwoording van de nadere vragen over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De commissie zal nog voor het zomerreces met u in nader schriftelijk overleg treden, teneinde meer informatie te verkrijgen om te kunnen beoordelen of de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen op 1 januari 2024 verantwoord is. Bij verschillende leden in de commissie bestaat hierover nog altijd grote twijfel.

Op 21 april 2020 heeft uw ambtsvoorganger het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen bij de Eerste Kamer voorgehangen. Over dit ontwerpbesluit is meerdere malen schriftelijk en mondeling overleg gevoerd over onder andere de inwerkingtreding van het Besluit als ook van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Er is voor gepleit om de Wkb en het Besluit niet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking te laten treden.⁴ Een aantal gemeenten heeft bijvoorbeeld laten weten de gelijktijdige invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen niet aan te kunnen.⁵

De Commissie heeft 22 november 2021 ingestemd om het ontwerpbesluit voor advies aan de Raad van State voor te leggen, maar met de nadrukkelijke aantekening dat «zij geïnformeerd wenst te worden over het advies van de afdeling en over de mate waarin de inbreng vanuit de commissie in het uiteindelijke besluit is verwerkt.» Uiteraard gaf de commissie daarmee aan dat zij ook zelf wil kunnen beoordelen of dit in voldoende mate is gebeurd, en daarover wil de commissie nog met u in overleg en gaat zij er vanuit dat er geen onomkeerbare beslissingen worden genomen.

In uw brief van 9 juni 2023 schrijft u aan de Kamer: «Anders dan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt er voor het inwerkingtredings-KB van de Wkb geen voorhangprocedure of instemmingsrecht voor het parlement.» Van een voorhangprocedure of een parlementair instemmingsrecht mag in formele zin geen sprake zijn, maar vanuit de commissie zijn bij herhaling gerede en gemotiveerde twijfels geuit ten aanzien van de wenselijkheid van inwerkingtreding van de Wkb gelijktijdig met de Omgevingswet. Inwerkingtreding van de Omgevingswet is weliswaar een *conditio sine qua non* voor inwerkingtreding van de Wkb, maar er is geen inhoudelijke noodzaak om die gelijktijdig te laten plaatsvinden. De Wkb kan ook later in werking treden, wanneer een zorgvuldige en verantwoorde invoering dit vereist.

Uw voorganger heeft tijdens het plenaire debat over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen toegezegd⁶ tot aan de inwerkingtreding proefprojecten, ook wel pilots genoemd, te organiseren, om zo veel mogelijk ervaringen op te doen die kunnen worden meegenomen bij de implementatie van het stelsel. Graag ontvangt de commissie een

³ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 34 453, Q; Kamerstukken I 2021/22, 34 453, Z; Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.

⁵ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, Al.

⁶ T02736 (https://www.eerstekamer.nl/toezegging/proefprojecten_34_453).

geactualiseerd overzicht van alle afgeronde en nog lopende proefprojecten. Blijkt voorts uit deze proefprojecten dat het nieuwe systeem verantwoord ingevoerd kan worden, en zo ja, waaruit blijkt dat?

Een aangelegen thema is de kostenbeheersing/neutraliteit van de invoering van de Wkb voor wooneigenaren en de bouwers, veelal MKB-bedrijven. Graag wil de commissie inzicht in dit thema bij de pilots, aangezien uit diverse regio's informatie komt, die forse spanning oplevert ten aanzien van de kostenbeheersing/neutraliteit. Kloppen deze signalen?

De commissie ziet de beantwoording van de in deze brief gestelde vragen graag tegemoet vóór vrijdag 30 juni 2023, 16.00 uur.

De tijdelijk voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
B.O. Dittrich

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Hierbij beantwoord ik uw brief van 23 juni 2023 inzake de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) en de proefprojecten.

Inwerkingtreding Wkb

In uw brief gaat u in op de gelijktijdige inwerkingtreding van de Wkb en de Omgevingswet per 1 januari 2024. In mijn brief van 9 juni jl.⁷, en eerder ook in de brief van 14 november 2022⁸, ben ik uitgebreid ingegaan op de koppeling tussen beide wetten. Mijn voorganger heeft uw Kamer in mei 2020 geïnformeerd over de gelijktijdige inwerkingtreding van beide wetten. Deze koppeling is op nadrukkelijk verzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de overige bestuurlijke partners tot stand gekomen⁹. Dit vanwege de te behalen synergie, zowel bij de voorbereidingen op de implementatie als de uitvoeringspraktijk na inwerkingtreding van beide wetten. De bestuurlijke partners staan nog steeds achter deze afspraak en heb van hen dan ook geen signalen ontvangen dat gemeenten de gelijktijdige invoering van beide wetten niet zouden aankunnen. Recentelijk is dit ook bevestigd in de gesprekken over verbouwactiviteiten onder gevolgklasse 1. Partijen hebben hierbij aangegeven dat het wenselijk is de Wkb voor gevolgklasse 1 als geheel in één keer in te voeren, gelijktijdig met de Omgevingswet per 1 januari 2024.

In uw brief geeft u aan dat u op 22 november 2021 heeft ingestemd om het ontwerpbesluit voor advies aan de Raad van State voor te leggen, maar met de nadrukkelijke aantekening dat «u geïnformeerd wenst te worden over het advies van de afdeling en over de mate waarin de inbreng vanuit de commissie in het uiteindelijke besluit is verwerkt.» Op 24 februari 2022 heb ik u geïnformeerd over de inhoud van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en heb ik in een bijlage een samenvatting van het advies van de Afdeling opgenomen alsmede de aangepaste passages van de nota van toelichting.¹⁰ Vervolgens heb ik u bij brief van 21 april 2022 geïnformeerd over de vaststelling en publicatie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen, het nader rapport en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.¹¹ Ook in latere brieven heb ik u geïnformeerd over de gelijktijdige inwerkingtreding van de Wkb en de Omgevingswet.¹²

Het klopt dat mijn ambtsvoorganger tijdens het plenaire debat over de Wkb heeft aangegeven dat de Wkb niet zonder de Omgevingswet in werking kan treden, maar dat dat andersom wel mogelijk is. Daarbij is echter wel aangegeven dat dit niet wenselijk is en dat wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van gelijktijdige inwerkingtreding. Bij de uitwerking van de Omgevingswet is vanaf 2020 ook uitgegaan van deze

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AK.

⁸ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AI.

⁹ Kamerstukken I, 2019/20, 34 453, O.

¹⁰ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AC.

¹¹ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AG.

¹² Kamerstukken I 2022/23, 34 453, AH, p. 6.

samenhang. In mijn brief van 14 november 2022¹³ heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er sprake is van een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen de Wkb en de Omgevingswet. Het later invoeren van de Wkb zou een ontvlechting betekenen van de regelgeving van de Wkb en de Omgevingswet. Dit is niet alleen juridisch complex en tijdrovend, maar staat de beoogde synergie in de weg. Dit zou, gelet op de complexiteit hiervan, onverantwoorde en onnodige risico's met zich meebrengen voor een zorgvuldige invoering van de Omgevingswet. Tijdens de behandeling van het conceptbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerking-treding van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 in uw Kamer heb ik dan ook aangegeven dat latere inwerkingtreding van de Wkb niet mogelijk is.¹⁴

Proces om te komen tot het besluit tot inwerkingtreding van de Wkb

Als sinds het aannemen van de Wkb door uw Kamer werken VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland (VKBN), Bouwend Nederland, de Aannemersfederatie Nederland, de BNA, NL Ingenieurs en TechniekNL met mijn ministerie in de Regiegroep samen aan de implementatie van de Wkb. De Regiegroep rapporteert aan de Monitoringsgroep die ik gevraagd heb mij te adviseren over de voortgang van de implementatie. Ik heb u hierover de afgelopen jaren meerdere keren geïnformeerd.

Over de inhoud van het Besluit kwaliteitsborging (hierna: het Besluit) heeft mijn ambtsvoorganger op 12 november 2020 een akkoord bereikt.¹⁵ Dit akkoord was de basis voor het Besluit zoals dat uiteindelijk aan u in voorhang is gegeven. De in dat akkoord afgesproken werkwijze was ook de basis voor de spelregels van de proefprojecten die vanaf begin 2021 zijn uitgevoerd. Vanuit de Begeleidingsgroep proefprojecten van de VNG zijn de projecten gemonitord en gerapporteerd aan de Regiegroep. Op basis van die rapportage is vanuit de Regiegroep twee keer per jaar gerapporteerd aan de Monitoringsgroep.

In december 2021 heeft de Monitoringsgroep Wkb geconcludeerd dat de wetgeving gereed is, partijen voldoende geïnformeerd zijn, er voldoende ervaring is met de Wkb, de informatie-uitwisseling tussen partijen op orde is, de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw operationeel is en dat er voldoende instrumenten en kwaliteitsborgers zijn. In mijn brief van 16 december 2021 heb ik u hierover geïnformeerd.¹⁶ De Monitoringsgroep gaf in haar advies aan:

«De monitoringgroep constateert dat aan de meeste afspraken uit het bestuursakkoord in voldoende mate is voldaan. Over de ervaringen in de proefprojecten zijn de meningen nog verschillend. Voor wat het beproeven van het stelsel zijn het bevoegd gezag en de kwaliteitsborgers van oordeel dat inmiddels voldoende ervaring is opgedaan om te kunnen concluderen dat er geen onoverkomelijke knelpunten in de werking van het stelsel zelf naar boven zijn gekomen. Voor wat betreft het ervaring opdoen zijn alle partijen van mening dat deze ervaringen de komende periode nog verder verbreed en verankerd dienen te worden. Werken onder het nieuwe stelsel vergt oefening en gewenning.»

¹³ Kamerstukken I 2022/23, 34 453, Al.

¹⁴ Handelingen I, 2022/23, 33 118, 34 986, EU.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/nieuws/2020/11/12/akkoord-vng-en-minister-ollongren-over-wet-kwaliteitsborging>.

¹⁶ Kamerstukken I, 2021/22, 34 453, AB.

In het advies van december 2021 is een aantal resterende aandachts- en actiepunten meegegeven die in het overleg van de Monitoringgroep in mei 2022 zijn besproken. De Monitoringsgroep constateerde in dat overleg dat er sprake is van voortgang op de aandachtspunten en dat de resterende actiepunten zo goed als afgerond zijn. De Monitoringsgroep constateerde ook dat er geen nieuwe punten naar voren zijn gekomen. Ik heb u hierover op 12 juli 2022 geïnformeerd.¹⁷ Vanuit de Monitoringsgroep is nadrukkelijk aangegeven dat de resterende aandachtspunten, zoals de kosten van kleine verbouwingen en de volledigheid van dossiers, tot aan inwerkingtreding aandacht verdienen. Deze aspecten maken tot op heden dan ook een belangrijk deel uit van de evaluatie van proefprojecten door de VNG.

In mijn brief van 21 april 2022¹⁸ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wkb zodat de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw kon worden ingesteld en met haar voorbereidende werkzaamheden kon beginnen, zoals het toetsen en toelaten van instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen. De inwerkingtreding van het overige deel datum is vastgesteld met de inwerkingtreddingsdatum van de Omgevingswet.

Proefprojecten Wkb

Zoals in het overzicht hiervoor beschreven is na het akkoord over de werkwijze met de VNG in 2020 gestart met een nieuwe reeks proefprojecten waarover ik u sindsdien regelmatig heb geïnformeerd. In onderstaand overzicht is de stand van zaken op dit moment opgenomen. Het overzicht betreft het totaal aan proefprojecten dat is aangemeld bij de Begeleidingscommissie proefprojecten.

Bij 303 integrale proefprojecten zijn alle partijen betrokken. Deze projecten zijn de basis voor de rapportages die u eerder heeft ontvangen. In de eerdere overzichten was het aantal verbouwprojecten tot nu toe beperkt tot 14% van het totaal. De afgelopen maanden is extra gestuurd op het ervaring opdoen juist met verbouw. Dit heeft geresulteerd in een toename van het aantal verbouwprojecten tot ruim 20%.

¹⁷ Kamerstukken I, 2021/22, 34 453, AH.

¹⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 34 453, AG.

Overzicht proefprojecten Wkb (totaal)

Gevolgklasse	Type project	Soort bouwwerk	Aantal	% projecten
1		Bedrijfshal	5	
1		Grondgebonden woning	23	
1		Overig bouwwerk gevolgklasse 1	1	
1	Aannemer - KB	Fiets- / voetgangersbrug	1	
1	Aannemer - KB	Grondgebonden woning	305	
1	Aannemer - KB	Overig bouwwerk gevolgklasse 1	1	
1	Integraal proefproject	Bedrijfshal	18	6%
1	Integraal proefproject	Fiets- / voetgangersbrug	14	5%
1	Integraal proefproject	Grondgebonden woning	267	88%
1	Integraal proefproject	Overig bouwwerk gevolgklasse 1	4	1%
Totaal Integraal proefproject			303	
1	Integraal proef-project	Grond-gebonden woning	3	
1	Zij-instromer	Grondgebonden woning	15	
Totaal gevolgklasse 1			657	
2		Bouwwerk gevolgklasse 2/3	3	
2	Aannemer - KB	Bedrijfshal	1	
2	Aannemer - KB	Bouwwerk gevolgklasse 2/3	113	
2	Zij-instromer	Bouwwerk gevolgklasse 2/3	33	
Totaal gevolgklasse 2			150	
Totaal alle proefprojecten			807	

Het doel van de proefprojecten is tweeledig: toetsen of sprake is onoverkomelijke knelpunten voor invoering van het stelsel en het beproeven van de samenwerking bij bouwen onder de Wkb.¹⁹ Na de conclusie van de Monitoringsgroep dat er geen sprake is van onoverkomelijke knelpunten en het positieve advies over invoering van de Wkb, is de focus bij de uitvoering van de proefprojecten nadrukkelijk komen te liggen op het ervaring opdoen met het werken onder de Wkb. Dit is ook het uitgangspunt bij de lopende stimuleringsregeling proefprojecten (STIPP-regeling): het gaat niet langer om oefenen met de Wkb maar om daadwerkelijk ervaren hoe het werkt. Voor de evaluaties betekent dit dat de focus meer komt te liggen op het op de juiste wijze doorlopen van de bouwmelding en de gereedmelding en het tijdig en volledig aanleveren van het dossier bevoegd gezag. De ervaringen uit de proefprojecten kunnen bij alle partijen worden gemeld en worden besproken in het maandelijks Wkb-overleg tussen VNG, VBWTN, VKBN, Bouwend Nederland en mijn ministerie. De resultaten van recente proefprojecten hebben niet geleid tot nieuwe ervaringen of vragen. Zoals toegezegd zal ik u dit najaar informeren over de resultaten van de lopende proefprojecten.

Kosten Wkb

In uw brief vraagt u om inzicht in de kosten voor kwaliteitsborging in de proefprojecten. In mijn brief van 12 juli 2022²⁰ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat ik hiernaar heb laten uitvoeren door Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het onderzoek laat zien dat de kosten bij nieuwbouw en grote verbouwingen in dezelfde orde van grootte zijn als de te verwachten daling van de leges. Voor kleine verbouwingen constateert Nieman dat sprake kan zijn van relatief hoge kosten ten

¹⁹ <https://vng.nl/files/vng/bestuursakkoordkwaliteitsborgingvoorhetbouwen.pdf>.

²⁰ Kamerstukken I, 2021/22, 34 453, AH.

opzichte van de huidige leges.²¹ Als gebruik wordt gemaakt van de (door het ministerie gesubsidieerde) *werkwijze kleine bouwwerken*, dan dalen de kosten voor kwaliteitsborging fors.

Dit jaar zijn onder de STIPP-regeling 106 proefprojecten aangemeld. Ongeveer een kwart daarvan betreft verbouwing van woningen. De gemiddelde kosten van de kwaliteitsborger bij de 20 verbouwprojecten die betrekking hebben op een enkele woning zijn circa € 4.200,-. Er is daarbij sprake van een redelijke grote spreiding waarbij de kosten variëren tussen de € 950,- en € 6.135,-.²² Bij toepassing van de voor kleine bouwwerken ontwikkelde werkwijze is duidelijk sprake van lagere kosten en ook valt op dat de kosten bij vervolgprojecten lager zijn. Dit laat zien dat, in lijn met het onderzoek van Nieman, de kosten inderdaad zullen dalen naarmate de aannemer meer ervaring heeft met het bouwen onder de Wkb. Ik constateer dat het beeld van de proefprojecten aansluit bij het uitgangspunt van de Wkb: een betere kwaliteit tegen aanvaardbare kosten.

Tot slot

Ik hoop dat ik met deze brief uw Commissie voldoende inzicht heb gegeven hoe ik tot de conclusie ben gekomen dat de Wkb per 1 januari 2024 kan worden ingevoerd. Naar mijn mening laten de proefprojecten, de gezamenlijke acties en de onderzoeken en de adviezen van de Monitoringsgroep zien dat we gezamenlijk een intensief en zorgvuldig proces hebben doorlopen. Natuurlijk zijn er nog aandachtspunten die ook na inwerkingtreding mogelijk niet direct foutloos zullen verlopen, maar daar wordt door alle partijen op dit moment hard aan gewerkt. Ik zie de start van de Wkb dan ook met vertrouwen tegemoet.

De komende maanden tot inwerking zal ik met alle partijen in het Wkb-overleg verder werken aan de implementatie, het stimuleren van proefprojecten en het verbeteren van de werkwijze bij kleine bouwwerken. Tot aan inwerkingtreding blijft ook de mogelijkheid bestaan om een financiële bijdrage voor proefprojecten aan te vragen. De voortgang van die proefprojecten zal ik monitoren en u ik zal daar dit najaar over informeren.

Tot slot wil ik nog het volgende opmerken. Een groot deel van de gemeenten en bouwers werkt al lange tijd aan de voorbereiding op de Wkb. Dit ondanks dat de inwerkingtredingsdatum enkele malen is uitgesteld. Sinds het vaststellen van de datum van inwerkingtreding constateer ik dat die gemeenten en aannemers die tot dan toe een afwachterende houding aannamen ook in beweging zijn komen. Dat de datum van 1 januari 2024 nu vastligt heeft gezorgd voor de gewenste duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk, nodig voor een zorgvuldige invoering.

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

²¹ Als gevolg kruissubsidiering zijn de leges bij verbouw relatief laag. De afname van de leges zal daarmee (in euro's) beperkt zijn. De kruissubsidiering maakt tevens dat bij grote bouwprojecten de daling van de leges meer dan kostendekkend zal zijn.

²² De kosten variëren logischerwijs ook met de omvang van het te borgen project.