



> Retouradres Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag

Voorzitter der Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal
Volkshuisvesting en Bouwen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Nederland

Kenmerk
2023-0000630040

Uw kenmerk
166662.66U

Datum 20 oktober 2023

Betreft Beantwoording brief over de ontvlechting van de Wkb en de
Omgevingswet

In deze brief beantwoord ik de vragen, die op 13 oktober 2023 door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zijn gesteld, over ontvlechting van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de Omgevingswet (Ow).¹

De vragen worden voorafgegaan door de feitelijke constatering van uw commissie dat:

- de wetgeving van de Wkb en de Ow door het parlement is aangenomen en vervolgens is vastgesteld en gepubliceerd,
- de koninklijke besluiten, waarin is bepaald dat de Wkb en de Ow per 1 januari 2024 in werking treden, zijn vastgesteld en gepubliceerd.

Het ontwerpbesluit waarin de datum van inwerkingtreding van de Ow is geregeld, is voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Beide Kamers hebben daarmee ingestemd.

Deze feiten vormen ook het vertrekpunt voor de beantwoording van de gestelde vragen. Het wetgevingsproces is inhoudelijk afgerond. De uitvoeringspraktijk heeft met de publicatie van de koninklijke besluiten de gewenste duidelijkheid verkregen over wat er per 1 januari 2024 zal gaan gelden en bereidt zich daarop voor. De uitvoeringspraktijk heeft eerder aangedrongen op tijdige duidelijkheid in verband met de voorbereidingen op de invoering.

1. Wat is er juridisch, mede met het oog op de kenbaarheid en rechtszekerheid, nodig om de Wkb te ontvlechten van de Omgevingswet?

Zoals ik in mijn brief van 17 juli² heb aangegeven, zijn de Wkb en de Ow nauw verweven. De onderlinge afstemming en inwerkingtreding zijn in de wetgeving en de koninklijke besluiten³ gedetailleerd geregeld en de uitvoering hangt nauw samen. Dat betekent dat ontvlechten zowel gevolgen heeft voor de koninklijke besluiten en de regelgeving als ook voor de rechtszekerheid en kenbaarheid.

¹ Brief van 13 oktober 2023, kenmerk 1666662.66U.

² Kamerstukken I 2022/23, 34453, AO.

³ Stb. 2023, 113 en Stb. 2023, 320.

Datum

Kenmerk
2023-0000630040

Voor het ontvlechten kunnen verschillende redenen zijn. Als het ontvlechten gebeurt met het oog op een latere inwerkingtreding van de Wkb, is een aanpassing van de twee⁴ koninklijke besluiten nodig. Maar daarmee is de kous nog niet af. Ontvlechting van de Wkb vergt dat de wetgeving van het stelsel van de Ow kloppend en kenbaar blijft.⁵ Tot slot werkt zo'n ontvlechting door in de regelgeving van decentrale overheden. Om de ontvlechting te realiseren zijn de reguliere procedures van toepassing. Voor een wijziging van een AMvB betekent dit in algemene zin (internet)consultatie, voorhang bij beide Kamers en het voor advies voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Verder zullen daarna de aanpassingen moeten worden verwerkt in de digitale systemen. Voor deze verwerking dient er rekening mee te worden gehouden dat er tijd nodig is voor testen en controles om er zeker van te zijn dat de informatie die in digitale systemen geladen wordt, overeenkomt met juridische bekendgemaakte situatie van dat moment.

Ontvlechting behelst de facto een beleidswijziging. Feitelijk komt het erop neer dat het besluit om de Wkb per 1 januari 2024 in werking te laten treden, wordt teruggedraaid en er dan dus andere regels gelden. Een dusdanig grote beleidswijziging vergt besluitvorming van de regering die door het demissionaire kabinet niet meer zal worden geïnitieerd, zoals ik ook op 11 juli met uw Kamer heb besproken. Daarmee zou het demissionaire kabinet terugkomen op de interbestuurlijk overeengekomen vaste lijn van gelijktijdige inwerkingtreding van beide stelsels en de vastgestelde en gepubliceerde besluiten. Ook is dit een beleidswijziging ten opzichte van hetgeen hierover met zowel de Tweede Kamer als uw Kamer is gewisseld.⁶

Als met het ontvlechten van de Wkb een inhoudelijke wijziging of herziening van de regels over kwaliteitsborging wordt beoogd, is daarvoor een nieuw regelgevingstraject nodig. Dat geldt ook voor het intrekken van regels. De inhoud van de regelgeving is immers vastgesteld. Nieuwe wijzigingen vergen een regelgevingstraject met alle bijbehorende waarborgen, zoals ook hierboven beschreven. Deze wijzigingen blijven uiteraard na inwerkingtreding mogelijk, bijvoorbeeld als gewijzigde inzichten of monitoringsresultaten daartoe aanleiding zouden geven.

Tot slot heeft het ontvlechten van de Wkb gevolgen voor de rechtszekerheid voor de uitvoeringspraktijk en de kenbaarheid van de wetgeving in de digitale systemen.

Rechtszekerheid voor de uitvoeringspraktijk

Met de vastgestelde en gepubliceerde koninklijke besluiten is voor de uitvoeringspraktijk tijdig duidelijk dat 1 januari 2024 de datum van invoering is van de Omgevingswet en de Wkb. De uitvoeringspraktijk ontleent hieraan zekerheid bij de investeringen en voorbereidingen op de invoering en bij

⁴ Stb. 2023, 113 en Stb. 2023, 320.

⁵ In de brief van 17 juli is daarvan een voorbeeld gegeven (Kamerstukken I 2022/23, 34453, AO, p. 7).

⁶ Kamerstukken I, 2018/19, 34.453 L en Kamerstukken II, 2018/19, 34.453 nr. 31

voorgenomen (bouw)projecten en activiteiten. De bij de bouw betrokken partijen weten nu onder welk stelsel een bouwactiviteit zal plaatsvinden en richten het bouwproces daarop in. De vastgestelde datum biedt kwaliteitsborgers zekerheid over te ondernemen investeringen en werving en opleiding van benodigd personeel. Ook gemeenten kunnen hierdoor de organisatie inrichten op het Wkb-proces.

Tijdens de debatten over de invoering van de Omgevingswet in zowel de Tweede Kamer als in uw Kamer stond het belang van duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk centraal. Het is van groot belang dat de praktijk, voor de uitvoering en de rechtszekerheid, uit kan gaan van de vastgestelde en gepubliceerde koninklijke besluiten. Het intrekken of aanpassen daarvan zou leiden tot hernieuwde onzekerheid en onduidelijkheid. Dit raakt ook het belang van een betrouwbare overheid. Uiteraard is aanpassing van wet- en regelgeving na inzicht in de werking ervan mogelijk. Te zijner tijd kunnen via de geëigende democratische processen regels worden gewijzigd of herzien. Op dit moment is er geen aanleiding om voor inwerkingtreding al een herziening door te voeren.

Kenbaarheid en ontsluiting wet- en regelgeving

In mijn brief van 17 juli jl. ben ik ingegaan op de nauwe relatie met de verwerking van de regelgeving van de Omgevingswet en de Wkb in de digitale systemen. Ik zal dat nader verduidelijken. Na publicatie van de koninklijke besluiten is de Ow-regelgeving van het Rijk, waaronder de Wkb-regelgeving, in productie gebracht in het DSO. Dit is gebeurd conform de planning van de Hoofdroute 2024 zoals aan uw Kamer gemeld.⁷ Dit zorgt ervoor dat ook de decentrale overheden daarmee tijdig kunnen werken en hun regels en systemen daarop kunnen laten aansluiten.

Feitelijk zijn de koninklijke besluiten (en de regelgeving waarop zij betrekking hebben) dus al geëffectueerd in de digitale systemen. Het is uiterst complex en foutgevoelig, om deze reeds in productie gebrachte content in dit stadium nog weer aan te passen, niet alleen in DSO-LV maar ook op wetten.nl (basiswettenbestand) en aanverwante voorzieningen. Dit geldt ook voor andere regelgeving die met de invoering samenhangt, zoals de Woningwet die zowel door de Wkb⁸ als de Invoeringswet Omgevingswet⁹ wordt gewijzigd. Er kan niet zomaar een steen uit het bouwwerk worden genomen. Door te ontvlechten ontstaan onverantwoorde risico's voor de ontsluiting en de kenbaarheid van de per 1 januari 2024 geldende wet- en regelgeving. Het doorvoeren van de benodigde wijzigingen en het controleren en testen vraagt minimaal 2 maanden na kenbaarheid van het aangepaste KB om voldoende betrouwbaar te zijn. Het gevolg zou zijn dat op 1 januari 2024 de geldende bouwregels voor burgers, bedrijven en overheden niet kenbaar zouden zijn uit de digitale systemen wetten.nl en DSO. Zij zouden die regels dan dus niet op een betrouwbare wijze

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 33118, FK, bijlage 1.

⁸ Zoals gewijzigd door de Wet elektronische publicaties.

⁹ Zoals gewijzigd door de Wet van 26 juni 2019 in verband met de introductie van een stelsel van certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (Stb. 2019, 383).

via die digitale voorzieningen kunnen raadplegen. Daarmee ontstaat ook het risico op strijd met de regels op grond van de Bekendmakingswet en de Omgevingswet, waarin is voorgeschreven op welke wijze de geconsolideerde regelgeving digitaal wordt ontsloten.

2. Wat is er uitvoeringstechnisch nodig om de Wkb te ontvlechten van de Omgevingswet?

Zoals beschreven in mijn brief van 17 juli zijn er uitvoeringstechnische consequenties voor het DSO. Zo moeten bijvoorbeeld de toepasbare regels voor de technische bouwactiviteit en de vergunningchecks worden aangepast. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld softwareleveranciers van regelbeheerssoftware voor gemeenten en de al opgeleverde en bij gemeenten in gebruik zijnde regelbeheerssoftware. In deze software moet dit worden aangepast, wat extra werk betekent voor de softwareleveranciers. Met name het aanpassen van de geconsolideerde regelgeving in het DSO en de toepasbare regels vergt inzet van teams bij BZK, SDU, KOOP en Rijkswaterstaat en hun softwareleveranciers en kost minimaal 2 maanden om uit te voeren en goed te testen. Zonder deze inspanningen is het systeem per 1 januari 2024 onvoldoende toegankelijk voor de gebruiker en kan dit niet gebruikt worden als een betrouwbaar naslagwerk voor relevante wetgeving voor initiatiefnemer en bevoegd gezag. Dit heeft onder meer gevolgen voor burgers en bedrijven en overheden voor het doen van aanvragen of meldingen via DSO. Zonder deze inspanningen zal op dat moment het meldingenformulier, het informatieplichtformulier en de vergunningscheck in het DSO namelijk gebaseerd zijn op de regelgeving op basis van de Wkb. Initiatiefnemers krijgen een verkeerd resultaat van hun vergunningcheck en denken dat ze een melding moeten doen (4 weken voor start bouw) in plaats van een vergunning (die je met een minimale termijn van 8 weken eerder moet aanvragen). Ook zal een gebruiker bijvoorbeeld in het informatieformulier gegevens moeten indienen die op grond van de Wkb nodig zijn. De vergunningverlener zal er vervolgens rekening mee moeten houden dat dit niet wordt meegenomen in de uiteindelijke toetsing. Een ander voorbeeld betreft dat de artikelen die op grond van de Wkb gelden zichtbaar zullen zijn in het DSO als geldend recht. Kortom, voor de gebruiker van het DSO zal het ogen alsof de Wkb gewoon in werking is getreden. Dit is uiteraard onwenselijk met het oog op de kenbaarheid en rechtszekerheid zoals hierboven beschreven.

3. Is dit mogelijk vóór 1 januari 2024?

Gezien de voorbereidings- en proceduretijd die gemoeid zou zijn met aanpassing van de besluitvorming, regelgeving en verwerking in de digitale systemen is ontvlechting niet haalbaar voor 1 januari 2024. Bovendien zou dit gezien de hiervoor besproken gevolgen voor de rechtszekerheid, kenbaarheid en de uitvoeringspraktijk niet verantwoord zijn. Hieronder zal ik nader ingaan op uw vragen over de consequenties voor de uitvoeringspraktijk.

4. Wat zijn daarbij de consequenties voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten?

Op 10 juli 2023 heeft de VNG een oproep gedaan aan uw Kamer om, om met haar woorden te spreken, de inmiddels ontstane helderheid over de invoeringsdatum van beide wetten gestand te doen. De VNG benadrukt in deze brief dat het wijzigen van de invoeringsdatum grote gevolgen heeft voor de voorbereiding van bevoegd gezagen, voor de dienstverlening aan initiatiefnemers en voor de voortgang van gebiedsontwikkelingen. De inwerkingtreding van de Wkb is met het bestuursakkoord uit 2019 gelijkgeschakeld met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gemeenten bereiden zich voor op inwerkingtreding per 1 januari 2024. De VNG stelt in haar brief van 19 september 2023¹⁰ dat voorbereidingstijd essentieel is om de ingrijpende aanpassingen die nodig zijn voor elkaar te krijgen en benoemt hierbij de reguliere termijn van zes maanden. Voor gemeenten is dit nodig om tijdig de organisatie in te richten op het Wkb-proces met te ontvangen meldingen en het aanpassen van beleid aan toezicht en handhaving onder de Omgevingswet.

Gemeenten hebben hun organisatie en processen ingericht op de inwerkingtreding van de Wkb per 1 januari 2024. Een gemeente die het werkproces voor de periode na inwerkingtreding tijdig op orde heeft, moet bij ontvlechting nog voor 1 januari een flink deel van het werk opnieuw gaan doen, waaronder de werkprocessen aanpassen en afspraken maken met de omgevingsdienst. Gemeenten die eigen aanpassingen aan de toepasbare regels hebben gedaan moeten dit werk ook opnieuw doen, en mogelijk ook hun zaakstelsel aanpassen als dit samenhangt met de vergunningchecks. Verder hebben veel gemeenten inmiddels al voorgesorteerd op de inwerkingtreding van de Wkb door bijvoorbeeld afdelingen Bouw- en Woningtoezicht opnieuw in te richten qua capaciteit en functionaliteit. De capaciteitsinzet is gericht op de voorbereiding en uitvoering van de bestaande taken. VNG geeft aan dat hierdoor mogelijk capaciteitsproblemen ontstaan met betrekking tot de afhandeltermijn bij de vergunningverlening van woningbouwprojecten. Ontvlechting van de Wkb vereist nieuwe capaciteitsinschattingen voor deze afdeling en mogelijk benodigde werving van deze capaciteit. Gemeenten geven aan dat bij ontvlechting van de Wkb het dienstverleningsniveau qua capaciteit en duidelijkheid naar de initiatiefnemer niet kan worden gewaarborgd.

Ontvlechting van de Wkb betekent voor gemeenten ook dat het legesbeleid moet worden herzien. Dit wordt aan het eind van het jaar vastgesteld. In haar brief van 19 september 2023 heeft de VNG aangegeven dat dit betekent dat gemeenten de verordening opnieuw moeten opstellen en vaststellen en dat de onderliggende berekeningen hiervoor opnieuw moeten worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke begroting.

¹⁰ Brief VNG 19 september 2023: [bzk - de jonge - reactie op brief 11 sept. 23 aan eerste kamer inz. wkb - getekend1.pdf \(vng.nl\)](#)

5. Wat zijn daarbij de consequenties voor de uitvoeringspraktijk van bedrijven?

Zoals ik onder 2 heb toegelicht is het van groot belang dat de praktijk uit kan gaan van de vastgestelde en gepubliceerde inwerkingtredings-KB's. De uitvoeringspraktijk ontleent hieraan zekerheid bij de investeringen en voorbereidingen op de invoering en bij voorgenomen (bouw)projecten en activiteiten, op basis waarvan zij zich hebben voorbereid op de inwerkingtreding van de Wkb per 1 januari 2024.

Voor kwaliteitsborgers betekent ontvlechten opnieuw onzekerheid over het rendement van gedane investeringen en werving en opleiding van benodigd personeel. De instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers hebben sinds de start van de eerste proefprojecten in 2016 veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van instrumenten voor kwaliteitsborging en het voorlichten van de diverse betrokken partijen. Voor zowel instrumentaanbieders als kwaliteitsborgers geldt dat zij in afwachting van inwerkingtreding nog geen opbrengsten hebben kunnen genereren voor de gemaakte investeringen. Ontvlechting van de Wkb kent het reële risico dat deze bedrijven niet langer kunnen blijven investeren, ook niet bij eventuele latere inwerkingtreding. Zij zijn daardoor genoodzaakt zich te richten op andere werkzaamheden dan kwaliteitsborging of besluiten te stoppen met kwaliteitsborging. Dit brengt ook gevolgen met zich mee voor de beschikbare capaciteit aangezien ze hun personeel mogelijk niet langer kunnen vasthouden. Kwaliteitsborgingsorganisaties geven aan personeel mogelijk niet langer vast te kunnen houden bij ontvlechting van de Wkb. Zowel vanuit financieel perspectief van de organisaties zelf als vanuit de medewerkers is zes maanden (langer) 'op de bank zitten' niet haalbaar en wenselijk. Het aantal kwaliteitsborgers komt daarmee onder druk te staan.

Voor bij de bouw betrokken partijen is het nodig om tijdig te weten onder welk stelsel een bouwactiviteit zal plaatsvinden en het bouwproces van vergunningverlening daarop in te kunnen richten. Bouwprojecten kennen een lange voorbereidingstijd. Partijen moeten in deze voorbereiding zekerheid hebben over de regelgeving die zal gelden bij de start en ten tijde van de uitvoering. Zowel bouwbedrijven als softwareleveranciers hebben geïnvesteerd in software tools om de processen in te richten op de Wkb. Ook hebben bedrijven extra capaciteit geworven om invulling te geven aan de werkwijze onder de Wkb. Ontvlechting van de Wkb leidt tot desinvesteringen in deze processen en mogelijke overcapaciteit vanaf 1 januari.

Tot slot benoem ik ook nog de consequenties voor de zakelijke en particuliere opdrachtgever. De Wkb heeft tot doel te zorgen dat bouwwerken bij oplevering ook daadwerkelijk voldoen aan de daarvoor gestelde regels en om de rechtspositie van de opdrachtgevers te versterken, mocht dat onverhoopt niet het geval zijn. De Wkb biedt de opdrachtgevers hiertoe meer waarborgen via betere controle tijdens de bouw, verantwoording over het eindresultaat bij oplevering en betere rechtsbescherming. Ontvlechting van de Wkb leidt ertoe deze extra waarborgen niet beschikbaar zijn.

Datum

Kenmerk
2023-0000630040

Slot

Een ontvlechting van de Wkb heeft zeer grote gevolgen, in het bijzonder voor de uitvoeringspraktijk en opdrachtgevers. Deze gevolgen, waaronder de gevolgen voor de kenbaarheid van de wet- en regelgeving uit de digitale systemen, maken dat ontvlechting voor 1 januari 2024 niet haalbaar en verantwoord is met het oog op een verantwoorde invoering. Dit sluit aan bij de brief van 17 juli waarin ik vier bezwaren heb genoemd tegen het ontvlechten van de Wkb: juridisch, technisch, de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en financieel.

Niettemin is het verstandig om de regelgeving stapsgewijs in te voeren, zodat hiermee in de uitvoeringspraktijk geleidelijk ervaring kan worden opgedaan. Met het oog op een zorgvuldige invoering zullen de regels van de Wkb dan ook gefaseerd worden ingevoerd. Gestart wordt met de eenvoudige bouwactiviteiten volgende onder gevolgklasse 1. Gevolgklasse 1 start vervolgens met kwaliteitsborging voor nieuwbouw. In de regelgeving was al een uitzondering opgenomen voor de toepassing van de regels over kwaliteitsborging op verbouwactiviteiten naar aanleiding van eerdere vragen van uw Kamer en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over een mogelijke terugvaloptie. Die uitzondering is geactiveerd.¹¹ Via een nieuw inwerkingtredings-KB wordt de toepassing van de Wkb-regels voor verbouwactiviteiten geregeld. Verder kan via afzonderlijke regelgeving, met inbegrip van voorhang bij het parlement, de timing worden bepaald van de toepassing op andere gevolgklassen in volgende fases. Zoals toegezegd, zal ik voorzien in monitoring van de uitvoering, zodat de ontwikkelingen in de praktijk op de voet gevolgd kunnen worden en zo nodig gericht actie kan worden ondernomen. Graag ga ik met u daarover verder in gesprek.

¹¹ Via onderdeel 3 van Stb. 2023, 320.

Directoraat-Generaal
Volkshuisvesting en Bouwen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Nederland

Datum

Kenmerk

2023-0000630040

Voor nu is van belang dat de uitvoeringspraktijk via de vastgestelde en gepubliceerde koninklijke besluiten tijdig duidelijkheid heeft gekregen over de datum van inwerkingtreding en dat de kenbaarheid van de wet- en regelgeving op 1 januari 2024 verzekerd is. Gelet op het vele werk en de investeringen die uitvoeringspraktijk al heeft gedaan, en het werk wat nog te doen staat, is zij vooral gebaat bij continuïteit en koersvastheid, zodat daar op een goede wijze uitvoering aan kan worden gegeven. Samen met de VNG, de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland en alle andere betrokkenen zet ik me er maximaal voor in om de uitvoeringspraktijk hierbij zo goed mogelijk te ondersteunen. De VNG stelt een handreiking Toezicht en Handhaving Wkb op om nader invulling te geven aan de specifieke aanleiding voor handhaving onder de Wkb. De handreiking wordt, zoals toegezegd tijdens het mondeling overleg van 11 juli jl. en in mijn brief van 17 juli jl., in oktober gepubliceerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge