

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van
houdende wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met het regelen van
een besluit tot ingebruikname en het herstel van enkele wetstechnische gebreken;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..
2024, nr. 2024-0000.., Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid, aanhef en onder d, van de
Omgevingswet en artikel 7ab, vierde lid, van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..2024, nr. W);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
van ..2024, nr. 2024-0000.., Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na "Een bouwactiviteit valt onder gevolgklasse 1 als" ingevoegd:
op grond van artikel 2.25 of artikel 2.26 hierop het verbod, bedoeld in artikel 5.1,
tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te
verrichten van toepassing is en".

b. Onderdeel a komt te luiden:

a. de bouwactiviteit geen gemeentelijk monument, voorbeschermd gemeentelijk
monument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument,
rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument betreft;

c. In onderdeel e wordt na de puntkomma ingevoegd: en

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt "De gebruiksfunctie, bedoeld in het tweede lid" vervangen door "Een gebruiksfunctie als bedoeld in het tweede lid".
- b. In de onderdelen f en g wordt "meter" vervangen door "m".

B

Artikel 2.18 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste tot en met derde lid tot tweede tot en met vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

1. In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 geldt voor een bouwactiviteit die valt onder gevolgklasse 1 niet het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten.
2. In het tweede lid (nieuw) wordt "een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17 uit te voeren" vervangen door "een bouwactiviteit als bedoeld in het eerste lid te verrichten".

C

In artikel 2.19, eerste lid, onderdeel g, wordt "betreffende" vervangen door "over".

D

Na artikel 2.21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.21a (besluit tot ingebruikname)

1. Het bevoegd gezag kan een ontheffing verlenen van het verbod op ingebruikname van het bouwwerk of de bouwwerken, bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, die onderdeel uitmaken van een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17, als:
 - a. de melding, bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, onvolledig is vanwege het ontbreken van de verklaring, bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, onder d; en
 - b. het herstel van de gebreken die een verklaring, bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, onder d in de weg staan, niet proportioneel is in relatie tot de doelen van de regels waaraan niet wordt voldaan.
2. Het bevoegd gezag verstrekt aan de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw, bedoeld in artikel 7ak van de Woningwet, een afschrift van de ontheffingen, bedoeld in het eerste lid, die zijn verleend.

E

Artikel 2.27, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a vervalt.
2. Aan het eind van de aanhef van het eerste lid vervalt “:” en de aanduiding “b.”.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1 Aanleiding en inhoud

Op 24 oktober 2023 vond een debat met de Eerste Kamer plaats over de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) en over de motie 34.453, AN van het lid Crone c.s.. Het Kamerlid Crone heeft in dat debat aandacht gevraagd voor de situatie waarin een bouwactiviteit is afgerond, maar waar sprake is en blijft van strijdigheid met de bouwtechnische voorschriften. In dat geval zal een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreken. Zijn zorgen hebben met name betrekking op de onzekerheid voor de gebouweigenaar. Het Kamerlid Crone heeft aangegeven, dat die gebouweigenaren dan een gedoogverklaring (of anders gezegd een ingebruiknamebesluit) moeten krijgen. Bij ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger, zullen gebouweigenaren immers zekerheid willen over de rechtmatigheid van ingebruikname. In de brief van 18 december 2023¹ van de minister van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties is aangegeven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan die motie, namelijk via een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl).

Onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen mag een bouwwerk in gebruik worden genomen na gereedmelding en het overleggen van het dossier bevoegd gezag, inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de gestelde bouwtechnische voorschriften. Is sprake van een strijdigheid met de regels dan zal geen verklaring kunnen worden afgegeven en geen gereedmelding kunnen worden gedaan totdat de strijdigheid is hersteld. Er kunnen zich situaties voordoen waarin sprake is van een strijdigheid waarbij de kosten van herstel niet opwegen tegen het belang van de regel die wordt overtreden. Het inzetten van handhavingsmaatregelen om de strijdigheid op te heffen kan disproportioneel zijn.

Deze wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) strekt ertoe te regelen dat het bevoegd gezag, in het geval dat herstel van gebreken van een gebouw niet proportioneel is in relatie tot de doelen van de regels waaraan niet wordt voldaan, een besluit tot ingebruikname kan nemen als de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt. Is sprake van een strijdigheid met de regels dan zal geen verklaring kunnen worden afgegeven en geen gereedmelding kunnen worden gedaan totdat de strijdigheid is hersteld. Wordt de strijdigheid niet hersteld en besluit de initiatienemer het bouwwerk wel gereed te melden, dan zal de kwaliteitsborger richting het bevoegd gezag aangeven dat er geen verklaring volgt, inclusief een toelichting op de resterende strijdigheid. Het bevoegd gezag zal de initiatiefnemer vervolgens informeren dat de gereedmelding niet volledig is, dat het gebruik van het bouwwerk niet is toegestaan en herstel dus nodig is. Het is aan de initiatiefnemer om vervolgens alsnog tot herstel over te (laten) gaan. Is dit naar de mening van de initiatiefnemer niet mogelijk of disproportioneel, dan kan hij (gemotiveerd) verzoeken om gebruik toch toe te staan via een ingebruiknamebesluit. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om de afweging te maken dit verzoek al dan

¹ Kamerstukken I, 34 453, AV

niet te honoreren. Hierdoor zal gebruik van het gebouw toch toegestaan kunnen zijn voor de gebouweigenaar. Dit zorgt voor rechtszekerheid voor betrokken gebouweigenaren en derden.

Een tweede wijziging betreft een verduidelijking van de samenhang tussen de vergunningplicht op grond van de artikelen 2.25 en 2.26, vergunningvrije bouwactiviteiten op grond van artikel 2.27 en de meldingplicht op grond van artikel 2.17. In artikel 2.27 is geregeld dat bouwactiviteiten die op grond van de artikelen 2.25 of 2.26 vergunningplichtig zijn en vallen onder de regels van artikel 2.17 onder de meldingsplicht vallen. Uit de regels bleek echter onvoldoende dat vergunningvrije activiteiten niet als meldingplichtig zijn.

Verder zijn enkele technische en redactionele wijzigingen aangebracht.

2. Verhouding tot ander nationaal recht

Een ingebruiknamebesluit op grond van het nieuwe artikel 2.21a is appellabel. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar uitspraak van 24 april 2019² overwogen "dat gedoogbeslissingen geen besluiten zijn omdat deze beslissingen niet op rechtsgevolg zijn gericht. Een beslissing om (al dan niet onder voorwaarden) niet tot handhaving over te gaan, berust immers niet op een zelfstandige bevoegdheid, maar vloeit voort uit een wettelijk toegekende bevoegdheid tot het nemen van een handhavingsbesluit. Het gelijkstellen van alle soorten gedoogbeslissingen met een besluit zou suggereren dat de rechter het nemen van beslissingen over gedoog als een zelfstandige bevoegdheid beschouwt naast de handhavingsbevoegdheid." De Afdeling heeft in die uitspraak ook overwogen dat alleen de wetgever tot het scheppen van een dergelijke bevoegdheid kan overgaan. Dat is hier het geval. Het besluit tot ingebruikname is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee dus appellabel. Alle belanghebbenden hebben daarmee direct toegang tot de gebruikelijke rechtsmiddelen en ook wordt bewerkstelligd dat er hiermee een afzienbare en concrete termijn ontstaat waarbinnen definitieve zekerheid over de status van het gebouw gegeven wordt.

3. Gevolgen van dit besluit

3.1 Regeldruk

Dit besluit heeft invloed op de regeldruk voor bedrijven, burgers en overheden. De regeldruk bestaat uit een verzoek om een bouwwerk in gebruik te kunnen nemen in die gevallen waar de verklaring ontbreekt en herstel van gebreken niet proportioneel is in relatie tot het doel van de regel die wordt overtreden. De initiatiefnemer dient een verzoek hiertoe in bij het bevoegd gezag. De regeldruk voor initiatiefnemers die om een dergelijk ingebruiknamebesluit verzoeken bestaat uit:

- Kennisnemen van de voorschriften; en
- het verzamelen en indienen van de gegevens en bescheiden voor het verzoek.

De verwachting is dat initiatiefnemers slechts incidenteel in de situatie een ingebruiknamebesluit aan te moeten vragen. Dit aangezien zij niet vaak een woning of

² ECLI:NL:RVS:2019:1356

ander bouwwerk zullen bouwen of verbouwen waarbij uiteindelijk niet aan de regels van het Bbl kan worden voldaan. Het ingebruiknamebesluit vormt immers een uitzondering op de geldende voorschriften voor de gereedmelding. Initiatiefnemers dienen éénmalig kennis ten nemen van de verplichtingen om hun bouwwerk in gebruik te mogen nemen bij het ontbreken van een verklaring. Initiatiefnemers kunnen deze werkzaamheden ook laten uitvoeren door het bouwbedrijf of andere partijen die hen ondersteunen in het bouwproces.

De onderstaande tijdsduur en hiermee gepaard gaande kosten komen voort uit het handboek meting regeldrukkosten, uitgaande van een uurloon van € 17,- voor burgers. Als de taken worden uitgevoerd door bedrijven dan is uitgegaan van een uurloon van € 39-55 voor administratief personeel.

Voor het kennisnemen van de regeling wordt voor iedere initiatiefnemer een tijdbesteding van maximaal 15 minuten geraamd. Voor het verkrijgen van advies geldt maximaal 105 minuten. Voor het invullen van het formulier worden 20 minuten gerekend, waar voor het verzenden van de informatie maximaal 5 minuten wordt gerekend. Het totaal voor burgers komt hiermee op een tijdsbesteding van 145 minuten.

Voor kennisnemen van de regeling wordt voor bedrijven een tijdbesteding van maximaal 5 minuten geraamd. Voor het verkrijgen van de gegevens geldt maximaal 10 minuten. Voor het invullen van het formulier worden 5 minuten gerekend, waar voor het verzenden van de informatie maximaal 2 minuten wordt gerekend. Het totaal voor bedrijven komt hiermee op een tijdsbesteding van 22 minuten.

De tijdbesteding voor het verzamelen van de gegevens is nihil aangezien de betreffende informatie al beschikbaar is vanuit de verplichting die volgt uit de plicht van de kwaliteitsborger in artikel 3.86 van het Besluit kwaliteit leefomgeving om alle betrokken partijen te informeren over strijdigheden.

De berekening van de administratieve lasten is hieronder nader gespecificeerd en uitgesplitst naar de (geschatte) kosten per project voor burger en bedrijven en de totale (geschatte) kosten. Uitgesplitst naar kosten per project gaat het om de volgende bedragen:

Administratieve Lasten (AL)	
AL per project voor burgers (uurtarief € 17,-)	€ 41
AL per project voor bedrijven (uurtarief € 39-€55)	€ 14,30 - € 20,16

Het ingebruiknamebesluit vormt een geclausuleerde uitzondering op het verbod op ingebruikname. Deze situatie zal daarom naar verwachting niet vaak voorkomen. In de proefprojecten in de periode 2020 tot en met 2023 heeft deze situatie zich niet voorgedaan. Gevolgklasse 1 is in 2022 geraamd op 18.940 bouwwerken. Aangezien wordt uitgegaan van regelnaleving van het verbod op ingebruikname wordt verwacht dat de aanvraag voor een ingebruiknamebesluit in minder dan 1% van de gevallen zal voorkomen. Hierop wordt uitgegaan van maximaal 150 gevallen.

Uitgaande van de hogere administratieve lasten voor burgers leidt de regeling tot de volgende bedragen:

Administratieve Lasten (AL) Totaal ingebruiknamebesluit	
--	--

2.2 Bestuurlijke lasten

PM

4. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de betreffende eisen uit het Bbl worden primair uitgevoerd door de gemeente. Zij beschikken hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht.

Dit wijzigingsbesluit voegt derhalve geen nieuwe bevoegdheden in het kader van toezicht en handhaving toe. Gemeenten hebben beleidsruimte met betrekking tot de wijze waarop zij invulling geven aan het toezicht en de handhaving van de eisen uit het Bbl. Dit geldt ook voor de in dit besluit opgenomen nieuwe of gewijzigde eisen.

5. Advies en consultatie

5.1 JTC en OPB

De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn besproken in het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan dit overlegplatform: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties.

Het OPB heeft in zijn vergadering van 15 december 2023 het ingebruiknamebesluit besproken. De vragen naar aanleiding van dat overleg zijn schriftelijk teruggekoppeld. Naar aanleiding daarvan heeft het OPB geen reden gezien aanvullende opmerkingen met betrekking tot dit voorstel te maken.

5.2 Internetconsultatie

Op @ is het ontwerpbesluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren.

Deze paragraaf wordt aangevuld na afloop van de internetconsultatie.

5.3 Adviescollege toetsing regeldruk

De minister van BZK heeft op @ de consultatieversie van het onderhavige besluit ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voorgelegd.

Op @ heeft het ATR zijn advies uitgebracht. *Deze paragraaf wordt aangevuld na ontvangst van het advies.*

5.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen is dit besluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Deze paragraaf wordt aangevuld na afloop van de consultatietermijn.

5.5 Voorhang

Deze paragraaf wordt ingevuld na de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van hoofdstuk 4 niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdelen A en B

In de onderdelen A en B is de verhouding tussen vergunningvrije, meldingsplichtige en vergunningplichtige bouwactiviteiten verduidelijkt. Aan de aanhef van artikel 2.17, tweede lid, van het Bbl is toegevoegd dat een bouwactiviteit alleen kan vallen onder gevolgklasse 1 als het een bouwactiviteit betreft die op grond van artikel 2.25 of 2.26 vergunningplichtig is. Dit om te verduidelijken dat vergunningvrije bouwactiviteiten niet alsnog onder de meldingsplicht vallen. Aan artikel 2.18 van het Bbl is vervolgens een nieuw eerste lid toegevoegd dat regelt dat meldingsplichtige bouwactiviteiten niet alsnog vergunningplichtig zijn.

De overige wijzigingen in de onderdelen A en B zijn redactioneel van aard.

Onderdeel C

Dit betreft een redactionele wijziging.

Onderdeel D

In dit onderdeel is de huidige werkwijze van gemeenten geëxpliciteerd door te regelen dat indien bij de gereedmelding een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, het bevoegd gezag een ingebruiknamebesluit kan nemen als herstel van de gebreken leidt tot een disproportionele last in relatie tot de doelen van de regels waaraan niet wordt voldaan. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij minimale afwijkingen van de regels in de hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl. Met een dergelijk besluit is het verbod tot ingebruikname zonder gereedmelding uit artikel 2.21, eerste lid, van het Bbl niet langer van toepassing. Hieraan kunnen de eigenaren en eventuele volgende eigenaren zekerheid ontleen. De werkwijze wordt hiermee vergelijkbaar met eventuele strijdigheden bij bouwactiviteiten onder een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Is sprake van strijdigheid dan zal het bevoegd gezag in eerste instantie de initiatiefnemer sommen om herstel uit te (laten) voeren. Als een initiatiefnemer van mening is dat herstel niet proportioneel is dan kan hij een verzoek tot ontheffing van het verbod op gebruik vragen aan het bevoegd gezag. Als uit de hierbij aangeleverde gegevens en bescheiden volgt dat inderdaad sprake is van disproportionaliteit dan kan het bevoegd gezag hiertoe besluiten.

De bevoegdheid tot het toestaan van ingebruikname via een ingebruiknamebesluit is alleen mogelijk als slechts de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt in het dossier bevoegd gezag. Dit betekent dat alle gegevens en bescheiden van het bouwwerk beschikbaar zijn en informatie over de strijdigheid beschikbaar is. Het bevoegd gezag kan bij de afweging om al dan niet positief te besluiten gebruik maken van dit dossier en van de informatie die op grond van de informatieplicht die voortvloeit uit 3.86 van het Bkl door de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag is aangeleverd. Mocht deze informatie ontbreken dan kan het bevoegd gezag verzoeken dit alsnog aan te leveren of anders het verzoek weigeren en zo nodig overgaan tot handhaving.

Bij de afweging of een resterende strijdigheid al dan niet leidt tot disproportionele kosten in geval van herstel kan het bevoegd gezag gebruik maken van beschikbare jurisprudentie op dit gebied. Een overzicht daarvan is door de VNG opgenomen in de Handreiking Toezicht en handhaving Wkb.³ Vanzelfsprekend zal bij deze afweging het belang van derden meegewogen worden en zal bij gevaar voor derden niet snel tot een ontheffing kunnen worden besloten. Derden die belanghebbend zijn bij een besluit tot ingebruikname kunnen hiertegen bezwaar maken.

Ook is in dit onderdeel geregeld dat het bevoegd gezag een afschrift van ingebruiknamebesluiten aan de toelatingsorganisatie moet sturen. Het doel hiervan is monitoring van het gebruik van het ingebruiknamebesluit en de motiveringen die aan ontheffingen ten grondslag liggen. Het maakt daarmee onderdeel uit van de taak van de toelatingsorganisatie op grond van artikel 7ak, tweede lid, onder g, van de Woningwet: het monitoren en evalueren van het functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

³ Handreiking Toezicht en handhaving Wet kwaliteitsborging bouw, Handelingsperspectieven voor gemeente. Versie 2. VNG, januari 2024

Onderdeel E

De wijziging in onderdeel D hangt samen met de onder A en B beschreven wijzigingen. Artikel 2.27, eerste lid, onder a, kan hierdoor komen te vervallen.

Artikel II

In dit artikel is de inwerkingtreding geregeld. Hierbij zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge