Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2026

382

Besluit van 4 november 2026, houdende wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken in verband met het regelen van een maatwerkvoorschrift ingebruikname en het herstel van enkele wetstechnische gebreken;

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 5 november 2025, nr. 2025-002491, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Gelet op de artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, 5.1, tweede lid, en 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet, artikel 2, eerste lid, van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 11 maart 2026, nr. W04.25.00323/I.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 30 oktober 2026, nr. 2026-0000538562, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I (BESLUIT BOUWWERKEN LEEFOMGEVING)

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na «de artikelen» ingevoegd «2.24, eerste lid,».

2. In het tweede lid wordt na «de artikelen» ingevoegd «7ab,».

B

Na artikel 2.16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.16a (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over artikel 2.21, eerste lid.
2. Een maatwerkvoorschrift wordt gesteld op aanvraag van degene die de bouwactiviteit heeft verricht.
3. Het maatwerkvoorschrift kan alleen het bepaalde in artikel 2.21a, eerste lid, inhouden en alleen worden gesteld als wordt voldaan aan het bepaalde in het tweede lid van dat artikel.

C

Artikel 2.17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
1. Categorieën bouwwerken als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet zijn bouwactiviteiten die:
a. een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.25 of 2.26 betreffen; en
b. vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in het tweede lid.

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel a komt te luiden:
a. de bouwactiviteit geen gemeentelijk monument, voorbeschermd gemeentelijk monument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument betreft;.

b. In onderdeel e wordt de puntkomma vervangen door «; en».

3. 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 a en b wordt «nevenfuncties» vervangen door «nevengebruiksfuncties».

c. In onderdeel f wordt «meter» vervangen door «m».

d. Onderdeel g komt te luiden:
g. een bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde dat niet hoger is dan 20 m, met uitzondering van een infrastructurele voorziening bestemd voor verkeer die niet voldoet aan de onder f gestelde eisen of een bouwwerk met een waterkerende functie.

D

In artikel 2.18, eerste lid, wordt «uit te voeren» vervangen door «te verrichten».

E

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

F

Artikel 2.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «het bouwwerk of de bouwwerken die onderdeel uitmaken» vervangen door «een bouwwerk dat onderdeel uitmaakt».

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt «gerealiseerde» vervangen door «verrichte».

b. In onderdeel a wordt na «artikel 2.18» een komma ingevoegd.

c. In onderdeel c wordt «uitgevoerd» vervangen door «verricht».

d. In onderdeel d wordt na «waarbij» een komma ingevoegd.

e. In onderdeel e wordt na «gebruiksfunctie» een komma ingevoegd.

f. In onderdeel f, onder 1, wordt «belastingcombinaties» vervangen door «belastingscombinaties».

g. Aan het slot van onderdeel f, onder 4, wordt de puntkomma vervangen door «; en».

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Een melding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen.

G

Aan afdeling 2.2a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.21a (afbakening maatwerkvoorschrift ingebruikname)

1. Een maatwerkvoorschrift over artikel 2.21, eerste lid, kan alleen inhouden dat de verklaring, bedoeld in het tweede lid, onder d, van dat artikel, geen onderdeel is van de melding, bedoeld in artikel 2.21, eerste lid.
2. Een maatwerkvoorschrift wordt alleen gesteld als het herstel van de gebreken die aan die verklaring in de weg staan, onevenredig is in verhouding tot de oogmerken van de regels waaraan niet wordt voldaan en voor zover een eis in Europese regelgeving of een eis ter implementatie van Europese regelgeving zich daartegen niet verzet.

H

Tabel 3.118 komt te luiden:

Tabel 3.118

gebruiksfunctie	leden van toepassing																					
	ontruimingsalarminstallatie			vluchtrouteaanduiding					deuren in vluchtroutes: draairichting			deuren in vluchtroutes: weerstand bij het openen						zelfsluitende constructieonderdelen			
artikel	3.119			3.120					3.121			3.122						3.123			
lid	1	2	3	1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4
1 Woonfunctie																					
a voor zorg met een g.o. > 500 m²	1		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	5	6	1	2	3	–
b andere woonfunctie voor zorg	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	5	–	1	2	3	–
c voor kamergewijze verhuur	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	3	4	5	–	1	2	3	–
d andere woonfunctie	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4	5	–	1	2	–	–
2 Bijeenkomstfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
3 Celfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	4
4 Gezondheidszorgfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
5 Industriefunctie																					
a lichte industriefunctie	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
b andere industriefunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
6 Kantoorfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
7 Logiesfunctie																					
a in een logiesgebouw met 24-uursbewaking	1	–	3	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
b in een ander logiesgebouw	1	2	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
c andere logiesfunctie	1	–	–	–	–	–	–	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
8 Onderwijsfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
9 Sportfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
10 Winkelfunctie	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
11 Overige gebruiksfunctie																					
a voor het stallen van motorvoertuigen	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
b voor het personenvervoer	1	–	–	1	–	3	4	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
c andere overige gebruiksfunctie	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2	–	–	2	3	4	5	6	1	–	–	–
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde																					
a wegtunnel met een tunnellengte van meer dan 250 m	–	–	–	–	2	3	–	5	–	–	3	–	–	–	4	5	6	1	–	–	–
b ander bouwwerk geen gebouw zijnde	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2	–	–	2	–	4	5	6	1	–	–	–

I

Tabel 4.212 komt te luiden:

Tabel 4.212

gebruiksfunctie	leden van toepassing																											
	ontruimingsalarminstallatie			inspectiecertificaat ontruimingsalarminstallatie	vluchtrouteaanduidingen					deuren in vluchtroutes, draairichting				deuren in vluchtroutes, weerstand bij het openen						zelfsluitende constructieonderdelen					lift voor vluchten bij brand
artikel	4.213			4.214	4.215					4.216				4.217						4.218					4.218a
lid	1	2	3	*	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	*
1 Woonfunctie																									
a. voor zorg met een g.o. > 500 m^2	1			*						1						3	4	5	6	1	2	3			*
b. andere woonfunctie voor zorg	1			*						1						3	4	5		1	2	3			*
c. voor kamergewijze verhuur										1				1		3	4	5		1	2	3			*
d. andere woonfunctie										1						3	4	5		1			4		*
2 Bijeenkomstfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
3 Celfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1				5	
4 Gezondheidszorgfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
5 Industriefunctie																									
a. lichte industriefunctie											2	3			2	3	4	5	6	1					
b. andere industriefunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
6 Kantoorfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
7 Logiesfunctie																									
a. in een logiesgebouw met 24-uurs bewaking	1		3	*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
b. in een ander logiesgebouw	1	2		*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
c. andere logiesfunctie											2	3			2	3	4	5	6	1					
8 Onderwijsfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
9 Sportfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
10 Winkelfunctie	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
11 Overige gebruiksfunctie																									
a. voor het stallen van motorvoertuigen	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
b. voor het personenvervoer	1			*	1		3	4			2	3			2	3	4	5	6	1					
c. andere overige gebruiksfunctie											2	3			2	3	4	5	6	1					
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde																									
a. wegtunnel met een tunnellengte van meer dan 250 m						2	3		5				4				4	5	6	1					
b. ander bouwwerk geen gebouw zijnde											2	3			2		4	5	6	1					

ARTIKEL II (AANWIJZINGSBESLUIT WET KENBAARHEID PUBLIEKRECHTELIJKE BEPERKINGEN ONROERENDE ZAKEN)

Aan hoofdstuk VII van de bijlage bij artikel 2, eerste lid, van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken wordt in de opsomming onder de categorie Omgevingswet voor het onderdeel met de verwijzing naar artikel 4.5 in samenhang met artikel 3.7, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving een onderdeel ingevoegd, luidende:

– (artikel 4.5 in samenhang met artikel 2.21a, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving) door het bevoegd gezag gesteld maatwerkvoorschrift inhoudende dat de verklaring van de kwaliteitsborger, bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, onder d, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, geen onderdeel is van de melding van de ingebruikname van een bouwwerk, bedoeld in het eerste lid van dat artikel;.

ARTIKEL III

Artikel II, tweede lid, van het Besluit van 24 maart 2023 tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de periodieke beoordeling van gebouwen, de aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen en enkele andere wijzigingen vervalt.

ARTIKEL IV (INWERKINGTREDING)

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.

’s-Gravenhage, 4 november 2026

Willem-Alexander

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O’Sullivan

Uitgegeven de *zestiende* november 2026

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Aanleiding en inhoud

1.1 Algemeen

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 hadden met name betrekking op de onzekerheid voor de gebouweigenaar. Het Kamerlid Crone heeft aangegeven, dat die gebouweigenaren dan een gedoogverklaring moeten krijgen. Bij ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger, zullen gebouweigenaren immers zekerheid willen over de rechtmatigheid van ingebruikname.

Op voorhand was voorzien dat in dergelijke gevallen het bevoegd gezag kan besluiten niet tot handhaven over te gaan (gedogen) wanneer het opleggen van een herstelsanctie niet in verhouding staat tot de oogmerken van de regel waarvan wordt afgeweken. Zorg van de Eerste Kamer was dat een dergelijk besluit onvoldoende zekerheid geeft voor een (toekomstige) eigenaar. Genoemd werden problemen met verzekeraars, hypotheekverstrekkers en mogelijk alsnog met het bevoegd gezag. Naar aanleiding van het debat en de motie heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd met een voorstel te komen. In de brief van 18 december 2023[1] van de minister van Binnenlandse 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 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 maatwerkvoorschrift kan stellen dat de gereedmelding is gedaan, ook 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 initiatiefnemer 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 strijdigheid die aan de verklaring in de weg staat. 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

[1] Kamerstukken I 2023/24, 34 453, AV.

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 maatwerkvoorschrift dat gereedmelding zonder verklaring kan worden gedaan.[2] Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om de afweging te maken dit verzoek al dan niet te honoreren. Met het maatwerkvoorschrift kan het bouwwerk gereed worden gemeld en zal gebruik van het gebouw toch toegestaan zijn voor de gebouweigenaar. Dit zorgt voor rechtszekerheid voor betrokken gebouweigenaren en derden.

1.2 Motivering introductie maatwerkvoorschrift

De toegevoegde waarde van het kunnen stellen van een maatwerkvoorschrift ingebruikname is dat de initiatiefnemer van de bouwactiviteit bevoegd wordt om de bouwactiviteit gereed te kunnen melden, ondanks dat de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt. Dit biedt toekomstige eigenaren meer rechtszekerheid. Immers, er is dan een maatwerkvoorschrift ingebruikname, waarmee de gereedmelding kan worden gedaan en het verbod op ingebruikname vervalt. Weliswaar biedt ook het afzien van handhaven de rechtszekerheid dat er niet op een later moment handhavend zal worden opgetreden, het feitelijke verbod op gebruik blijft echter bestaan. Met name de Eerste Kamer zag hierin een risico voor de toekomstige bewoner; niet alleen publiekrechtelijk maar ook in het kader van bijvoorbeeld verzekering en financiering. Tijdens het debat over de invoering van de Wkb op 24 oktober 2023 werd gesteld dat onder andere hypotheekverstrekkers en verzekeraars zeer lang in onzekerheid blijven als er moet worden gewacht tot een gedoogverklaring onherroepelijk is geworden. De vraag werd ook gesteld of een huis dan nog wel wordt verzekerd.[3] Ook de VNG heeft aangegeven behoefte te hebben aan een instrument waarmee projecten formeel kunnen worden afgerond, zonder dat sprake van «gedogen». Met een maatwerkbesluit kan een bouwproject onder kwaliteitsborging formeel worden afgesloten. Om die reden is besloten onderhavige maatwerkbevoegdheid aan het stelsel van kwaliteitsborging toe te voegen.

De nadrukkelijke politieke wens en ook de reactie van de VNG van 22 april 2026 waarin zij aangeeft behoefte te hebben aan een maatwerkvoorschrift ingebruikname, zijn redenen om, ongeacht dat de omvang van de eventuele problematiek nog niet bekend is, in onderhavig besluit een bevoegdheid te regelen waarmee een maatwerkvoorschrift ingebruikname kan worden gesteld.

1.3 Afbakening bevoegdheid

Het opleggen van een maatwerkvoorschrift is beperkt tot die gevallen waarin het herstel van gebreken van een gebouw niet proportioneel is in relatie tot de doelen van de regels waaraan niet wordt voldaan. De begrenzing om gebruik te maken van de maatwerkbevoegdheid is gegeven door de bestaande jurisprudentie op het gebied van (afzien van) handhaving. Uitgangspunt bij de afbakening van de maatwerkbevoegdheid is dat het moet gaan om situaties die in geval van handhaving in rechte geen stand zouden houden. Het betreft daarmee een bevoegdheid waar gemeenten al voldoende ervaring mee hebben.

---

[2] In de brief van 18 december 2023 aan de Eerste Kamer en in het besluit dat ter consultatie is voorgelegd is sprake van een door het bevoegd gezag te nemen ingebruiknamebesluit. Volgens de systematiek van de Omgevingswet is dit aangepast naar de mogelijk voor het bevoegd gezag om een maatwerkvoorschrift te stellen.

[3] *Handelingen I 2023/24*, nr. 4, item 924.

De bevoegdheid die via dit besluit aan het bevoegd gezag wordt toegekend is daarmee niet nieuw. In de huidige praktijk maakt het bevoegd gezag met grote regelmaat al de afweging of het opleggen van een sanctie tot herstel van gebreken wel of niet proportioneel is. De expertise bij het bevoegd gezag om een dergelijke afweging te maken is voldoende aanwezig. Een besluit om niet tot handhaving over te gaan vraagt eenzelfde onderbouwing. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan afwijkingen ten opzichte van een vergunde situatie die tijdens de bouw worden geconstateerd of aan gebreken in de bestaande bouw.

1.4 Kenbaarheid van het maatwerkvoorschrift

Dit besluit voorziet ook in een wijziging van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkbp). Hiermee wordt bewerkstelligd dat het maatwerkvoorschrift ingebruikname onder het regime van de Wkbp valt. Een besluit tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift wordt opgenomen in het Basisregistratie Kadaster (hierna: BRK). Een registratie in het BRK op grond van de Wkpb bestaat uit twee onderdelen:

- een aantekening op het kadastrale object waarbij het soort besluit wordt vermeld en een verwijzing naar het deel/nummer van het openbaar register waarmee het brondocument is op te vragen; en
- het brondocument in het openbaar register, waarin het besluit integraal is opgenomen.

In de motivering van het besluit tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift ingebruikname legt het bevoegd gezag vast wat de afwijking ten opzichte van de regelgeving is en wat de overwegingen zijn die leiden tot het stellen van een maatwerkvoorschrift ingebruikname. Doordat het maatwerkvoorschrift ingebruikname integraal wordt vastgelegd in het openbaar register is daarmee zowel de afwijking als de motivering beschikbaar voor (toekomstige) eigenaren en gebruikers. In aanvulling daarop biedt het register de mogelijkheid tot nadere analyse van de redenen dat ingebruikname wordt toegestaan door de toezichthouder op het stelsel (de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw) en in het kader van interbestuurlijk toezicht.

Het op deze wijze vastleggen van gebreken en motiveren waarom handhaven in de vorm van een herstelsanctie onevenredig is biedt naar de mening van de regering meer zekerheid aan de opdrachtgever dan de huidige situatie waar vaak sprake is van impliciet gedogen van en strijdige situatie. Ook wat betreft privaatrecht is hierdoor sprake van een betere positie voor de consument dan in situaties waarbij een resterend gebrek niet nadrukkelijk wordt vastgelegd. De inhoud van het maatwerkvoorschrift ingebruikname ondersteunt de consument ook in een eventuele arbitrage- of rechtszaak jegens de aannemer doordat het bevoegd gezag schriftelijk vastlegt dat niet aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving is voldaan.

De regering verwacht daarnaast dat het risico dat bouwers en aannemers strategisch gedrag gaan vertonen en, vooruitlopend op een maatwerkvoorschrift, al afwijkingen van de bouwregels gaan incalculeren door de registratie kleiner wordt. Dit naast het feit dat overtreding van de regels van hoofdstuk 4 van het Bbl door de bouwer nog steeds kan leiden tot handhavend optreden via het opleggen van een bestraffende sanctie. Eventuele onmogelijkheid/ onredelijkheid om te herstellen staat daaraan immers niet in de weg.

In paragraaf 5.2 van het algemeen deel van deze toelichting en in de toelichting bij artikel II wordt dit nader toegelicht.

1.5 Overige wijzigingen

Een tweede wijziging betreft een verduidelijking van de samenhang tussen de vergunningplicht en de meldingplicht. In artikel 2.27 is geregeld dat voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17 geen omgevingsvergunning nodig is. Uit de regels bleek echter onvoldoende dat vergunningvrije bouwactiviteiten niet alsnog meldingplichtig zijn. Om die reden is aan het eerste lid van artikel 2.17 toegevoegd dat alleen bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit nodig is kunnen vallen onder gevolgklasse 1 en daarmee meldingplichtig worden.

Verder zijn enkele technische en redactionele wijzigingen aangebracht.

2. Verhouding tot ander recht

2.1 Verhouding tot ander nationaal recht

Het maatwerkvoorschrift op grond van het nieuwe artikel 2.21a 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.

2.2 Verhouding tot het Unierecht

Onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen mag een bouwwerk pas in gebruik worden genomen nadat deze gereed is gemeld bij het bevoegd gezag. Onderdeel van de gereedmelding is een verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften van hoofdstuk 4 van het Bbl.

Het voorgestelde artikel 2.21a Bbl is binnen het Bbl een bijzondere vorm van een maatwerkvoorschrift. Het is geen maatwerkregel als bedoeld in bijvoorbeeld artikel 2.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Een maatwerkregel, die een algemene regel betreft, heeft een veel bredere werking dan een maatwerkvoorschrift, wat een beschikking betreft dat ziet op een specifiek geval.

Het artikel 2.21a Bbl regelt dat een maatwerkvoorschrift *alleen* kan inhouden dat de verklaring van de kwaliteitsborger geen onderdeel is van de gereedmelding. Enkel wordt geregeld dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld waarmee een bouwwerk kan worden gereedgemeld als het herstel van de gebreken die aan die verklaring in de weg staan, onevenredig is in verhouding tot de oogmerken van de regels waaraan niet wordt voldaan. Een dergelijk maatwerkvoorschrift kan ook alleen op verzoek van de initiatiefnemer worden gesteld door het bevoegd gezag. Een maatwerkvoorschrift moet dus per individueel geval worden beoordeeld en maakt geenszins een algemene uitzondering op een bouwtechnische regel mogelijk. De benadeelde partij, in dit geval de opdrachtgever/eindgebruiker, neemt het initiatief tot het toekennen van het maatwerkvoorschrift zodat zij het bouwwerk toch kan gebruiken. Uit het verzoek moet nadrukkelijk blijken wat aan herstel van gebreken in de weg staat. Het maatwerkvoorschrift heeft dus wel tot gevolg dat herstel van de gebreken die aan de verklaring in de weg staan niet wordt afgedwongen via een herstelsanctie.

Artikel 2.21a Bbl regelt ook dat een maatwerkvoorschrift alleen kan worden gesteld als daarmee niet wordt afgeweken van dwingende normen die gesteld zijn in Europese verordeningen of richtlijnen. Het gaat hierbij met name om nieuwbouw- en verbouweisen met betrekking tot duurzaamheid. Als een eis in een Europese verordening ruimte laat om daarvan af te wijken, dan is afwijking uiteraard wel mogelijk. Nationale

regelgeving ter implementatie van een Europese richtlijn kan ruimte bieden om van een eis af te wijken als de richtlijn die mogelijkheid biedt.

Een voorbeeld van een dwingende norm is de eis die aan laandinfrastructuur gesteld wordt voor gebouwen met parkeergelegenheid van een bepaalde omvang. Artikel 14 van de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD)[4] stelt daar bepaalde eisen aan, die in artikel 4.160b van het Bbl zijn geïmplementeerd. Afwijking aan het vereiste aantal laadpalen en het percentage van de parkeervakken dat van voorbekabeling of leidingdoorvoeren moet zijn voorzien, is niet mogelijk. Maatwerkmogelijkheden zijn in artikel 4.160ba Bbl heel beperkt en specifiek geformuleerd.[5] Via artikel 4.5, derde lid, Bbl is gewaarborgd dat een maatwerkvoorschrift over de laadinfrastructuur alleen maar betrekking kan hebben op de aspecten van artikel 4.160ba Bbl. Een tweede voorbeeld van een dwingende norm betreft de uitwerking van de Gigabitinfrastructuurverordening in artikel 4.425 van het Bbl.[6] Artikel 4.5, eerste lid, bepaalt dat maatwerk slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is. Een maatwerkvoorschrift kan dan ook alleen in die gevallen worden gesteld.

De gebreken waardoor een verklaring van de kwaliteitsborger niet wordt afgegeven, kunnen dus ook zien op regels in hoofdstuk 4 die ter implementatie van internationaal recht zijn gesteld, als er ruimte is geweest voor nationale inkleuring. Bijvoorbeeld regels over energiezuinigheid en toegankelijkheid van het Bbl betreffen voor het overgrote deel implementatie van internationaal recht zoals de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD).[7] Voor de precieze nationale inkleuring en grenswaarden wordt vaak ruimte gelaten aan de lidstaten, waarbij die eisen kostenoptimaal moeten zijn volgens de EPBD-richtlijn. Op onderdelen kan daarom niet gesteld worden dat de regels direct voortvloeien uit de Unieregels, ook al bieden zij wel het minimale kader. Bijvoorbeeld de minimumeisen voor het aandeel hernieuwbare energie voor nieuwbouw dragen wel bij aan het behalen van het doel van (bijna) energieneutrale gebouwen, maar de hoogte van de eis volgt niet één op één uit de EPBD.

Unierechtelijke verplichtingen kunnen de ruimte voor gedogen of het toepassen van een maatwerkvoorschrift dus beperken en het bevoegd gezag dient daar ook rekening mee te houden bij de beoordeling of dit maatwerkvoorschrift kan worden opgelegd. Dat is expliciet in artikel 2.21a als voorwaarde opgenomen. Het bevoegd gezag doet dit nu ook bij het beoordelen van een handhavingsverzoek en de beslissing om al dan niet af te zien van handhaving op dit punt. Daarbij vindt dezelfde toetsing plaats of het afdwingen van herstel evenredig is in verhouding tot de te dienen doelen. Bij een overtreding van een dwingendrechtelijke bepaling die voortvloeit uit EU-regels zal die afweging eerder negatief uitpakken.[8] Daarbij kan het bevoegd gezag overigens ook in ogenschouw nemen dat enkele vaststelling dat het onevenredig is om via een herstelsanctie op te treden tegen overtreding van Hoofdstuk 4 van het Bbl, het onverlet dat er een bestraffende sanctie kan worden opgelegd aan de overtreder. In die zin kan de bouwer ook gesanctioneerd worden ter handhaving van een (unierechtelijke) verplichting in het Bbl.

---

[4] Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 1275).

[5] Stb. 2026, 103, p. 91.

[6] Verordening (EU) 2024/1309 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2024 inzake maatregelen om de kosten van de uitrol van elektronischecommunicatienetwerken met gigabitsnelheden te verlagen

[7] Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 1275).

[8] Zie ook Grenzen aan Gedogen (Kamerstukken II, 1996/97, 25 085, nr. 2) waarin wordt aangegeven dat het evenredigheids-beginsel onder omstandigheden mogelijk noopt om van al te strikte handhaving af te zien.

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 gereed te mogen melden en 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 maatwerkvoorschrift verzoeken bestaat uit:

– kennisnemen van de regels waaraan niet voldaan is en de achterliggende doelen; en

– het verzamelen en indienen van de gegevens en bescheiden voor het verzoek.

De verwachting is dat initiatiefnemers bij ongeveer 10 % van de projecten een maatwerkvoorschrift zullen aanvragen. Uit de proefprojecten met kwaliteitsborging blijkt weliswaar dat in een relatief groot aantal gevallen gereedmelding niet mogelijk bleek, echter was bij het grootste deel daarvan het ontbreken van gegevens in het dossier bevoegd gezag de reden.[9] De voorliggende regeling maakt het in dergelijke gevallen niet mogelijk om een maatwerkvoorschrift te stellen. Het aantal gevallen dat daadwerkelijk in aanmerking komt voor een dergelijk besluit van de gemeente zal beperkt zijn.

Initiatiefnemers dienen éénmalig kennis te nemen van de verplichtingen om hun bouwwerk gereed te kunnen melden en 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.

De tijdbesteding voor het verzamelen van de gegevens over de strijdigheid waarop het verzoek om maatwerk is gericht is nihil. Dit omdat de betreffende informatie al beschikbaar is vanuit de verplichting voor de kwaliteitsborger om alle betrokken partijen te informeren over strijdigheden (zie artikel 3.86 van het Besluit kwaliteit leefomgeving).

Voor het kennisnemen van de regelgeving 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 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:

---

[9] Kamerstukken I *2021–22*, 34 453, AB, bijlage

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

Het maatwerkvoorschrift vormt een geclausuleerde uitzondering op het gereed kunnen melden van een bouwactiviteit. Deze situatie, waarbij handhaven om te komen tot herstel niet proportioneel is, zal daarom naar verwachting niet vaak voorkomen. In de proefprojecten in de periode 2020 tot en met 2023 is het weliswaar regelmatig voorgekomen dat geen verklaring kon worden afgegeven, de specifieke situatie waarvoor het maatwerkvoorschrift kan worden gehanteerd heeft zich echter niet voorgedaan. Het aantal bouwactiviteiten dat valt onder gevolgklasse 1 is in 2022 geraamd op 18.940 bouwwerken. Aangezien wordt uitgegaan van regelnaleving wordt verwacht dat de aanvraag voor een maatwerkvoorschrift slechts in een beperkt aantal gevallen zal worden gehonoreerd. Het aantal aanvragen zal hoger liggen en wordt geraamd op 10% van de projecten onder gevolgklasse 1 (ca. 1900). Dit percentage is lager dan het percentage proefprojecten dat niet gereed gemeld kon worden, echter was daarbij in de meeste gevallen sprake van onvolledige dossiers. De verwachting is dat dergelijke situaties dan ook niet zullen leiden tot een verzoek om maatwerk aangezien deze verzoeken niet gehonoreerd kunnen worden.

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

Administratieve Lasten (AL) Totaal ingebruiknamebesluit	
AL Totaal 1900 gevallen à max €41	€ 77.900

3.2 Bestuurlijke lasten

Dit besluit heeft financiële gevolgen voor gemeenten. Dit blijkt uit het onderzoeksrapport «Ingebruiknamebesluit in de Wkb, Financiële gevolgen gemeenten» (Cebeon, november 2024). Zie hoofdstuk 5 van die rapportage voor een overzicht van alle financiële gevolgen. Cebeon raamt de eenmalige kosten voor de invoering van het Ingebruiknamebesluit op circa 0,9 miljoen euro. De raming van het totale financiële effect van dit besluit komt uit op een kostenverlaging van circa 225.000 euro per jaar. Als maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om leges te heffen voor het opleggen van een maatwerkvoorschrift, bedragen de geraamde legesinkomsten circa 1,2 miljoen euro per jaar. Dat leidt dan tot een geraamde structurele kostenverlaging van circa 1,4 miljoen euro per jaar.

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 daarom 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.

Bij de voorbereiding van het besluit kan het bevoegd gezag gebruik maken van de door een kwaliteitsborger op grond van artikel 3.86 van het Bkl verstrekte informatie.

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 voorstel voor introductie van een 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 26 maart 2024 is het besluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. In totaal zijn 13 reacties ontvangen.

Een deel van de reacties heeft betrekking op de mate waarin het bevoegd gezag in staat is en beleidsvrijheid heeft om te bepalen of herstel vorderen al dan niet onevenredig is in verhouding tot de oogmerken van de regels waaraan niet wordt voldaan. Voor het bevoegd gezag is dit echter geen nieuwe taak, ook tot op heden moet een dergelijke afweging regelmatig worden gemaakt. In dat kader wordt ook verwezen naar de handreiking van de VNG over toezicht en handhaving onder de Wkb.

Een aantal respondenten vraagt zich af in hoeverre het stellen van een maatwerkvoorschrift in de weg staat aan het mogelijk verhalen van schade langs privaatrechtelijke weg. Het feit dat het bevoegd gezag toestaat dat een bouwwerk op enkele punten niet aan de regels van het Bbl voldoet doet niets af aan de contractueel overeengekomen afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Wordt contractueel overeengekomen dat een bouwwerk na afronding aan de regels van het Bbl voldoet dan maakt het stellen van het maatwerkvoorschrift dat een bouwwerk kan worden gereedgemeld niet dat daarmee ook aan de bouwregels van het Bbl is voldaan.

In de ter consultatie aangeboden versie was opgenomen dat een besluit door gemeenten aan de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (verder: TloKB) moet worden toegezonden. In reactie hierop vraagt de VNG om te bepalen dat de TloKB een openbaar register moet bijhouden zodat (toekomstige) eigenaren en gebruikers kunnen nagaan in hoeverre er bij de gereedmelding van een bouwwerk is afgeweken van de geldende regels. Aangezien de TloKB niet bevoegd en toegerust is tot het bijhouden van een dergelijk systeem is ter invulling van dit verzoek van de VNG aangesloten bij de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperking onroerende zaken. Op grond van die wet moeten gemeenten de gestelde maatwerkvoorschriften aan het Kadaster aanbieden ter inschrijving in de openbare registers. Door die inschrijving worden de maatwerkvoorschriften voor eenieder kenbaar. Ter beperking van de lasten van gemeenten is de toezending aan de TloKB geschrapt.

De VNG, een gemeente, een omgevingsdienst en een advocatenkantoor hebben gevraagd of een ingebruiknamebesluit/ maatwerkvoorschrift niet alleen op verzoek zou moeten worden opgelegd. In de grondslag voor het maatwerkvoorschrift, artikel 2.16, is dit nadrukkelijk opgenomen in het

tweede lid. Voor een besluit op verzoek kunnen op grond van de Gemeentewet rechten worden geheven.

De VNG pleit er ook voor om afwijkingen die de brand- of constructieve veiligheid betreffen of aspecten die de gezondheid raken uit te sluiten van het maatwerkvoorschrift. Brandweer Nederland vraagt hetzelfde voor het onderwerp brandveiligheid. De wetgever erkent het belang van genoemde aspecten van de bouwregelgeving. Gezien het belang van de regels voor brand- en constructieve veiligheid en gezondheid zal bij dergelijke afwijkingen al snel het belang van toekomstige bewoners, gebruikers en derden zwaarder wegen, zodat (een verzoek om) een maatwerkvoorschrift negatief zal uitpakken. Ook bij deze onderwerpen kan echter sprake zijn van een geringe afwijking van de regels waarbij herstel disproportioneel is. Gekozen is daarom om de afweging om al dan niet maatwerk op te leggen voor alle onderwerpen van het Bbl bij het bevoegd gezag te laten.

De VNG vraagt welke alternatieven voor een ingebruiknamebesluit/maatwerkvoorschrift zijn overwogen. Dit betreft een viertal alternatieve mogelijkheden om in geval van een strijdigheid een bouwwerk toch in gebruik te mogen nemen.

1. Het koppelen van een fatale termijn aan de reactie van het bevoegd gezag na de gereedmelding. Als er binnen 4 weken na gereedmelding geen reactie van het bevoegd gezag volgt dan mag een bouwwerk, ook bij het ontbreken van een verklaring, in gebruik worden genomen. Een dergelijke uitwerking was in een eerste consultatieversie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen voorzien. De rechtstreekse werking van het Bouwbesluit 2012 (nu Bbl) zou niet gelden doordat bij bouwen onder kwaliteitsborging het toenmalige artikel 1b Woningwet niet van toepassing zou zijn. Voor dit alternatief is niet gekozen omdat hiermee handhaving na gereedmelding alleen nog mogelijk is als een bouwwerk niet voldoet aan de regels voor bestaande bouw. Met betrekking tot duurzaamheid zouden hierdoor de facto geen eisen gesteld worden aan nieuwbouw.

2. Het introduceren van de mogelijkheid om de kwaliteitsborger te laten bepalen in welke gevallen een strijdigheid al dan niet acceptabel is. Deze optie is ook door een advocaat in de consultatie gevraagd. Los van het feit dat een kwaliteitsborger daarmee met gezag bekleed zou moeten worden, past dit niet bij de taakverdeling tussen kwaliteitsborger en bevoegd gezag. Het is aan de kwaliteitsborger om te registreren en aan het bevoegd gezag te oordelen over de eventuele toelaatbaarheid van een strijdigheid.

3. Als variant hierop stellen de G4 en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland voor om de kwaliteitsborger aan te laten geven hoe (op gelijkwaardige wijze) aan de regel(s) van het Bbl kan worden voldaan. Deze mogelijkheid bestaat echter al binnen het huidige stelsel; daar waar sprake is van een gelijkwaardige maatregel kan een kwaliteitsborger een verklaring afgeven onder voorwaarde dat de gelijkwaardige maatregel in het dossier bevoegd gezag wordt opgenomen.[10] De mogelijkheid tot het stellen van maatwerk is nu juist bedoeld voor die situaties dat er geen sprake is van gelijkwaardigheid.

4. Het introduceren van een verklaring onder voorwaarden. Voldoet een bouwactiviteit bij afronding niet aan de regels dan stelt de kwaliteitsborger een verklaring op onder voorbehoud van de nog aanwezige strijdigheid. Het bevoegd gezag zou op basis van de gereedmelding kunnen besluiten om gebruik al dan niet toe te staan. Bij dit alternatief kan een kwaliteitsborger dus een verklaring verstrekken dat een bouwactiviteit voldoet en een verklaring dat een bouwactiviteit niet voldoet. Dit leidt mogelijk tot verwarring en doet afbreuk aan het uitgangspunt dat een

[10] Dit betreft logischerwijs niet de gelijkwaardige maatregelen constructieve veiligheid en brandveiligheid aangezien bouwwerken in dat geval geen onderdeel uitmaken van gevolgklasse 1.

bouwactiviteit aan de regels voldoet bij gereedmelding. Niet voldoen aan de regels is een uitzondering op de regels en wordt ingevuld met de informatieplicht in artikel 3.86 Bkl. Materieel gezien is dezelfde informatie aanwezig, maar het blijft helder dat er niet aan de regels is voldaan als er geen verklaring is.

VNG heeft aangegeven dat het van belang is dat gemeenten moeten kunnen nagaan of een kwaliteitsborger is ingehuurd voor het project waarvoor een ingebruiknamebesluit wordt verzocht. Hiervoor kunnen zij zowel de instrumentaanbieder als de kwaliteitsborger benaderen. Een extra waarborg hiervoor is dat de kwaliteitsborger onverwijld melding moet maken bij onder meer het bevoegd gezag als er sprake is van strijdigheden die een verklaring in de weg staan.

Brandweer Nederland vraagt in hoeverre de mogelijkheid geboden kan worden om aan een maatwerkvoorschrift aanvullende regels tot het treffen van maatregelen te verbinden. Artikel 2.21a van het Bbl (afbakening maatwerkvoorschrift ingebruikname) voorziet nadrukkelijk niet in deze mogelijkheid. Eventueel te herstellen strijdigheden zullen moeten worden hersteld voordat een verzoek om maatwerk kan worden ingediend.

Diverse partijen hebben opmerkingen gemaakt over de inschatting van het aantal gevallen waarin initiatiefnemers zullen vragen om een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Voor de inschatting daarvan in het besluit was abusievelijk uitgegaan van een schatting van het aantal gevallen waarin het bevoegd gezag positief zou kunnen besluiten op een verzoek om maatwerkvoorschriften. Dit is aangepast naar een schatting van het aantal gevallen waarin een verzoek om maatwerkvoorschriften wordt gedaan. Hierbij is uitgegaan van 10%. In de proefprojecten is weliswaar sprake van een hoger percentage, maar het merendeel betrof daar het ontbreken van documenten in het dossier bevoegd gezag. Dergelijke situaties komen niet in aanmerking voor een verzoek tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

Diverse partijen hebben vragen gesteld over het ontbreken van aanvullende regels met betrekking tot beslistermijnen, publicatie van besluiten en de reikwijdte van de onderzoeksplicht van het bevoegd gezag ter voorbereiding op een besluit en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om aanvullende informatie op te vragen. Deze onderwerpen zijn niet meegenomen in deze wijziging aangezien hierin al voorzien in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Zo is op een verzoek om maatwerkvoorschiften de redelijke termijn, zoals bedoeld in artikel 4:13 van de Awb van toepassing.

Een groot deel van de respondenten, waaronder de VNG, de G4, de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de Vereniging Eigen Huis, vraagt om duidelijkheid over zogenoemde deelleveringen of wel het gefaseerd in gebruik nemen van bouwwerken die zijn opgenomen in een bouwmelding. Hieraan wordt tegemoetgekomen door een redactionele aanpassing en aanvulling van artikel 2.21. Hierdoor wordt verduidelijkt dat het mogelijk is om bouwwerken die zijn opgenomen in een bouwmelding in delen gereed te melden.

Ten slotte is na de internetconsultatie het ingebruiknamebesluit qua systematiek en terminologie beter passend gemaakt bij het stelsel van de Omgevingswet door ontheffing op de regels te wijzigen in een maatwerkvoorschrift dat zonder verklaring kan worden gereedgemeld. Materieel en qua werkwijze voor de gemeente is dit geen wijziging ten opzichte van het besluit dat ter consultatie is voorgelegd. Met de wijziging wordt ook tegemoetgekomen aan de opmerking van de G4 en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland aangezien de systematiek van de melding ter afronding intact blijft.

5.3 Adviescollege toetsing regeldruk

De minister van BZK heeft op 4 april 2024 de consultatieversie van het onderhavige besluit ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voorgelegd.

Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

5.4 Code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen is dit besluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft op 15 mei schriftelijk gereageerd op het besluit. In verband met samenloop met andere reacties vanuit de openbare consulatie is reactie op de VNG opgenomen in paragraaf 5.2.

De wijzigingen naar aanleiding van de consultatie zijn ambtelijk besproken met de VNG. Naar aanleiding daarvan is op 1 november 2024 een aanvullende reactie van de VNG ontvangen. De VNG geeft aan materieel geen bezwaar te hebben tegen de aanpassingen ten opzichte van het ter internetconsultatie gepubliceerde besluit maar vraagt wel aandacht voor de naar hun mening hierdoor rommelig verlopen wetgevingsproces.

De VNG herhaalt in haar schrijven verder de eerdere opmerkingen en voegt daar de vraag aan toe in hoeverre sprake kan zijn van aansprakelijkheid van het bevoegd gezag na het opleggen van een maatwerkvoorschrift. In de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag verandert niets ten opzichte van de huidige situatie. Het bevoegd gezag heeft in algemene zin een beginselplicht tot handhaving. Dit is ook in de huidige situatie het geval. In de jurisprudentie[11] is als uitzondering op die beginselplicht aanvaard dat het zo kan zijn dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Dus in de huidige situatie moet het bevoegd gezag al, als de overtreder dit aannemelijk kan maken richting het bevoegd gezag, afzien van handhaving als dit onevenredig is met de daarmee te dienen doelen. Op dit moment rust er dus al een verantwoordelijkheid op het bevoegd gezag om te beoordelen of handhaving proportioneel is. Als het bevoegd gezag ten onrechte niet-handhavend heeft opgetreden vanwege vermeende onevenredigheid en een wel door de kwaliteitsborger opgemerkt gebrek tot schade leidt, kan er sprake zijn van aansprakelijkheid van het bevoegd gezag.

Tot slot benadrukt de VNG het belang van het beschikbaar zijn van maatwerkvoorschriften voor de TloKB. Opgelegde maatwerkvoorschriften zullen vanuit dat oogpunt ook een nadrukkelijk onderdeel uitmaken van de monitoring en evaluatie van het stelsel.

5.5 Voorhang

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. 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. Op 17 april 2025 is het ontwerp van dit besluit aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer toegezonden. Op 13 mei 2025 heeft de Eerste Kamer de brief over de wijziging van het Bbl voor kennisgeving aangenomen. De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke

[11] ABRvS 30 juni 2004, AB 2004/320; JB 2004/293.

Ordening van de Tweede Kamer heeft op 27 mei 205 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over het besluit. De vragen en opmerkingen zijn bij brief van 7 juli 2025 beantwoord. Op 2 september 2025 heeft de Tweede Kamercommissie de beantwoording van de gestelde vragen voor kennisgeving aangenomen.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I (Besluit bouwwerken leefomgeving)

Onderdeel A

In dit onderdeel zijn aan artikel 1.1a van het Bbl (de zogeheten berustingsbepaling) twee grondslagen toegevoegd waarop het Bbl berust. Aan beide grondslagen is bij dit wijzigingsbesluit uitvoering gegeven maar het Bbl bevatte al bepalingen die op deze grondslagen waren gebaseerd. De berustingsbepaling strekt er louter toe de gebruiker duidelijkheid te bieden over de grondslagen van de regels zoals die op enig moment gelden en staat los van het van toepassing zijn van die grondslagen als zodanig.

Onderdelen B en G

In deze onderdelen is geregeld dat als bij de gereedmelding een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift kan stellen dat gereedmelding zonder verklaring kan plaatsvinden. Een dergelijk maatwerkvoorschrift kan alleen worden gesteld als herstel van de gebreken niet proportioneel is in relatie tot de doelen van de regels waaraan niet wordt voldaan en voor zover een eis in Europese regelgeving of een eis ter implementatie van Europese regelgeving zich daartegen niet verzet. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij minimale afwijkingen van de regels in de hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl.Met een dergelijk maatwerkvoorschrift kan een bouwactiviteit gereed worden gemeld, ook als er geen verklaring door de kwaliteitsborger kan worden verstrekt. Bouwwerken kunnen in gebruik worden genomen, wat eigenaren en gebruikers – en eventuele volgende eigenaren – rechtszekerheid geeft. Is sprake van strijdigheid dan zal het bevoegd gezag in eerste instantie de initiatiefnemer sommeren om herstel uit te (laten) voeren. Als een initiatiefnemer van mening is dat herstel niet proportioneel is dan kan hij een verzoek om een maatwerkschrift doen aan het bevoegd gezag. Als uit de hierbij aangeleverde gegevens en bescheiden volgt dat inderdaad sprake is van disproportionaliteit dan kan het bevoegd gezag besluiten dat gereedmelding zonder verklaring is toegestaan.

De bevoegdheid tot het toestaan van ingebruikname via een maatwerkvoorschrift is alleen mogelijk als alleen de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt. De gereedmelding moet verder voldoen aan de eisen die daarin in artikel 2.19 worden gesteld. Dit betekent dat alle gegevens en bescheiden van het bouwwerk beschikbaar zijn in het dossier bevoegd gezag 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 artikel 3.86 van het Bkl door de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag is aangeleverd.[12] Mocht deze informatie ontbreken

[12] Vergelijk ECLI:NL:RVS:2019:1775, r.o. 18.1, waarin is aangegeven dat vaststelling van feiten door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen moet worden gedaan.

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 herstel van een resterende strijdigheid al dan niet disproportioneel is, 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.[13] Vanzelfsprekend zal bij deze afweging het belang van derden meegewogen worden en zal bij gevaar voor derden niet snel tot een dergelijk maatwerkvoorschrift kunnen worden besloten. Derden die belanghebbend zijn kunnen bezwaar maken tegen het besluit een maatwerkvoorschriften te stellen om gereedmelding van een bouwproject mogelijk te maken.

Onderdeel C

In onderdeel C, onder 1, is de verhouding tussen vergunningvrije, meldingplichtige en vergunningplichtige bouwactiviteiten verduidelijkt. Aan de aanhef van artikel 2.17, eerste 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 meldingplicht vallen. De overige wijzigingen in onderdeel C zijn redactioneel van aard.

Onderdelen D, E en F

De wijzigingen in de onderdelen D, E en F zijn van redactionele aard. De wijziging in onderdeel F, onder 1, van artikel 2.21, eerste lid, betreft een redactionele aanpassing in verband met de definitie van bouwactiviteit. Het nieuwe derde lid van dat artikel maakt, analoog aan het derde lid van artikel 2.18, duidelijk dat een gereedmelding betrekking kan hebben op één of meerdere bouwwerk die in een bouwmelding zijn opgenomen. Dit betekent ook dat bouwwerken die samen in één bouwmelding opgenomen zijn geweest gefaseerd kunnen worden gereed gemeld met afzonderlijke meldingen. Zo kan een bouwproject van bijvoorbeeld 20 woningen in twee fasen gereedgemeld worden. Naast de formeel gereedmelding per fasen kunnen partijen in overleg ook gebruik maken van de eerde gecommuniceerde werkwijzen.[14]

De overige wijzigingen in onderdeel F zijn redactioneel van aard.

Onderdelen H en I

Met het opnieuw vaststellen van de tabellen 3.118 en 4.212 zijn wijzigingen van redactionele aard doorgevoerd. In beide tabellen is de verschrijving «ontruimtingsalarminstallatie» gecorrigeerd en zijn de liggende streepjes die per abuis in de laatste kolom/laatste kolommen van de rij met de titel «7 Logiesfunctie» staan geschrapt.

Artikel II (Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)

In dit artikel zijn maatwerkvoorschriften tot ingebruikname die met toepassing van het nieuwe artikel 2.21a, eerste lid, van het Bbl zijn gesteld, toegevoegd aan de bijlage bij artikel 2, eerste lid, van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken als nieuwe categorie aangewezen beperkingenbesluiten. De aanwijzing als beperkingenbesluit brengt mee dat op het

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

[14] Zie memo Gefaseerde gereedmelding bij ingebruikname onder de Wkb.

betreffende besluit de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (hierna: Wkpb) van toepassing wordt. Op grond van artikel 15 van de Wkpb heeft het bevoegd gezag de verplichting om een aangewezen beperkingenbesluit aan het Kadaster aan te bieden ter inschrijving in de openbare registers. Na inschrijving is het besluit voor eenieder raadpleegbaar via de Basisregistratie Kadaster (BRK). Zoals in paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de toelichting al is opgemerkt, is voor aanwijzing van het maatwerkbesluit als beperkingenbesluit aanleiding gezien, omdat door de kenbaarheid van het besluit via de BRK een (toekomstige) eigenaar of gebruiker inzicht krijgt in de aanwezige strijdigheid met de nieuwbouwregels zoals die golden ten tijde van het bouwen van het bouwwerk. Het maatwerkbesluit kwalificeert in dit opzicht als beperkingenbesluit. Dat het maatwerkbesluit tegelijkertijd ook een begunstigend karakter heeft (mogelijk maken ingebruikname bouwwerk in weerwil van de strijdigheid met de nieuwbouwregels) doet daaraan niet af.

Artikel III (Besluit van 24 maart 2023 tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de periodieke beoordeling van gebouwen, de aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen en enkele andere wijzigingen)

In de brief[15] van 10 december 2024 aan de Eerste Kamer is aangegeven dat verbouwactiviteiten vooralsnog niet onder het stelsel van kwaliteitsborging worden gebracht. In de brief is ook aangegeven dat het besluit om verbouwactiviteiten eventueel alsnog onder de Wkb te brengen, opnieuw aan de Kamers zal worden voorgehangen. In lijn daarmee is in dit artikel geregeld dat geschrapt wordt dat het vierde lid van artikel 2.17 van het Bbl vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hiertoe is het tweede lid van artikel II van het Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de periodieke beoordeling van gebouwen, de aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen en enkele andere wijzigingen vervallen.

Artikel IV (inwerkingtreding)

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

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan

[15] Kamerstukken I, 2023/24, 34 453, nr. AX.