

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

VOORSTEL VAN WET

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in verband met de verbetering van de bouwkwaliteit wenselijk is te regelen dat voor het bouwen van aan te wijzen categorieën bouwwerken gebruik dient te worden gemaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, dat voor die categorieën bouwwerken de beoordeling van het bevoegd gezag of het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft, voldoet aan de bij of krachtens artikel 2, eerste lid, onderdeel a, en vierde lid, van de Woningwet gestelde voorschriften achterwege blijft, en dat de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever wordt versterkt;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Boek 7 van het **Burgerlijk Wetboek** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 7:758 lid 3 komt te luiden:

3. De aannemer is aansprakelijk voor gebreken die bij de oplevering van het werk niet zijn ontdekt, tenzij deze gebreken niet aan de aannemer zijn toe te rekenen. Van dit lid kan niet ten nadele van de opdrachtgever worden afgeweken bij aanneming van bouwwerken.

B

Na artikel 7:767 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7:767a

De aannemer biedt bij het aangaan van de overeenkomst de opdrachtgever een financiële waarborg aan in de vorm van een verzekering of een andere financiële zekerheid voor de dekking van de kosten ten gevolge van het insolvent raken van de aannemer voor de afbouw van de woning en voor het herstel van aan de aannemer toe te rekenen gebreken die na de oplevering zijn ontdekt, tenzij dit in redelijkheid niet van de aannemer kan worden gevergd.

C

In artikel 7:768, tweede lid en vierde lid, wordt "drie maanden" telkens vervangen door: vijftien maanden.

Artikel II

De **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.10 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het eerste lid, onderdeel a, is niet van toepassing op:

- a. de categorieën van bouwwerken die krachtens artikel 7ab van de Woningwet worden onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. In die gevallen wordt de omgevingsvergunning geweigerd, indien uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden naar het oordeel van het bevoegd gezag geen krachtens artikel 7ac van de Woningwet toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast dat afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt en wordt toegepast door een kwaliteitsborger als bedoeld in artikel 7aa, onderdeel c, van die wet;
- b. bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere categorieën bouwwerken.

Artikel III

In artikel 1a, 2°, van de **Wet op de economische delicten** wordt na "1b," ingevoegd: 7ac,.

Artikel IV

De **Woningwet** wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 7a wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 1a. Kwaliteitsborging voor het bouwen

Artikel 7aa (definities)

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. instrument voor kwaliteitsborging: beoordelingsmethodiek die gericht is op het bouwen van een bouwwerk en die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid;
- b. toelatingsorganisatie: toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als bedoeld in artikel 7ae;
- c. kwaliteitsborger: persoon of instantie die gerechtigd is een instrument voor kwaliteitsborging toe te passen.

Artikel 7ab (aanwijzing categorieën bouwwerken)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën bouwwerken aangewezen ten aanzien waarvan het bouwen wordt onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging.
2. De aanwijzing van de categorieën bouwwerken geschiedt met inachtneming van de bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, vastgestelde risicoklassen voor de verschillende typen bouwwerken.

Artikel 7ac (verbodsbepaling)

1. Het is verboden een bouwwerk als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, te bouwen zonder een instrument voor kwaliteitsborging dat:
 - a. door de toelatingsorganisatie is toegelaten,
 - b. afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt, en
 - c. wordt toegepast door een kwaliteitsborger.
2. Artikel 1b, eerste en vierde lid, is niet van toepassing op bouwwerken als bedoeld in het eerste lid, voor zover het betreft de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, of vierde lid.

Artikel 7ad (instrumenten)

1. Een instrument voor kwaliteitsborging wordt op aanvraag van de partij die het instrument aanbiedt, door de toelatingsorganisatie toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, indien het instrument voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorschriften. Aan de toelating kunnen voorwaarden worden verbonden.
2. De voorschriften, bedoeld in het eerste lid, hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de wijze waarop het systeem voor kwaliteitsbewaking is ingericht;
 - b. de kwaliteitscontroles tijdens de totstandkoming van het bouwwerk;
 - c. de beoordeling van de conformiteit van het bouwwerk aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid;
 - d. de beoordeling van de deskundigheid of vakbekwaamheid van de kwaliteitsborger;
 - e. de wijze waarop het toezicht op de toepassing van het instrument en sanctionering in geval van misbruik is georganiseerd.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:
 - a. de wijze waarop de aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging wordt gedaan en de gegevens die daarbij van de aanvrager worden verlangd;
 - b. de gronden waarop toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken.

Artikel 7ae (toelatingsorganisatie)

1. Er is een toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw.
2. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing.
3. De toelatingsorganisatie heeft de volgende taken:
 - a. het beslissen op aanvragen om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging;
 - b. het wijzigen, schorsen of intrekken van een toelating als bedoeld in onderdeel a;
 - c. het steekproefsgewijs controleren van de werking van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging met het oog op het goed functioneren van de kwaliteitsborging voor het bouwen;
 - d. het geven van voorlichting over de toepassing van de voorschriften met betrekking tot de instrumenten voor kwaliteitsborging.
4. De toelatingsorganisatie stelt tarieven vast voor een vergoeding ter zake van de behandeling van een aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging.

Artikel 7af (leden)

1. De toelatingsorganisatie bestaat uit een voorzitter en ten hoogste twee andere leden.
2. De leden worden benoemd voor een periode van ten hoogste 4 jaar en kunnen eenmalig worden herbenoemd.

Artikel 7ag (administratieve ondersteuning)

Onze Minister voorziet in de administratieve ondersteuning van de toelatingsorganisatie.

Artikel 7ah (bestuursreglement)

1. De toelatingsorganisatie stelt een bestuursreglement vast.
2. In het bestuursreglement worden de hoofdlijnen van de inrichting en de werkwijze van de organisatie van de toelatingsorganisatie vastgesteld.

Artikel 7ai (jaarverslag)

In het jaarverslag, bedoeld in artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, beschrijft de toelatingsorganisatie tevens de wijze waarop de kwaliteitsborging voor het bouwen in dat jaar heeft gefunctioneerd.

Artikel 7aj (openbaar register)

1. De toelatingsorganisatie houdt een register bij van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en voor welke categorieën bouwwerken deze kunnen worden ingezet, van de schorsingen of intrekkingen van de toelating, en van de tot toepassing van toegelaten instrumenten gerechtigde kwaliteitsborgers.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de in het register op te nemen gegevens en de verwerking van die gegevens.
3. Het in het eerste lid bedoelde register wordt digitaal ter beschikking gesteld aan een ieder.

Artikel V

1. Artikel I is niet van toepassing op overeenkomsten die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van deze wet.
2. Op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, alsmede op enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een besluit over een dergelijke aanvraag, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.

Artikel VI

Deze wet 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 deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Gegeven te

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

De minister van Veiligheid en Justitie,

Inhoudsopgave memorie van toelichting

- 1 Inleiding, aanleiding en hoofdlijnen
 - 1.1. Inleiding
 - 1.2. Aanleiding
 - 1.3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
 - 1.4. Adviezen

2. Voorgestelde stelsel kwaliteitsborging voor het bouwen
 - 2.1. Inleiding
 - 2.2. Stelsel op hoofdlijnen
 - 2.3. Partijen en hun rollen in het stelsel
 - 2.4. Voorschriften en differentiëring naar risicoklassen

3. Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als zelfstandig bestuursorgaan

4. Bouwproces in het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen
 - 4.1. Inleiding
 - 4.2. Aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen en start bouw
 - 4.3. Tijdens de bouw
 - 4.4. Gereedmelding
 - 4.5. Na gereedmelding
 - 4.6. Rijk/provincie interbestuurlijk toezicht

5. Verbetering positie bouwconsument
 - 5.1. Inleiding
 - 5.2. Verborgene gebrek
 - 5.3. Verlengen wettelijke onderhoudstermijn 5% regeling
 - 5.4. Verplicht aanbieden verzekerde garantie

6. Handhaving en geschillen
 - 6.1. Handhaving door het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel
 - 6.2. Geschillen tussen partijen
 - 6.3. Geschillen ten aanzien van interpretatie van voorschriften, waaronder gelijkwaardigheid

7. Informatievoorziening
 - 7.1. Openbaar register
 - 7.2. Gegevens voor het bevoegd gezag en het opleverdossier

8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving
 - 8.1. Woningwet, Wabo en Omgevingswet
 - 8.2. Vormgeving en verhouding tot lagere regelgeving
 - 8.3. Verhouding tot toekomstige wetgeving – wetsvoorstel VTH
 - 8.4. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn

9. Gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven
 - 9.1. Gevolgen voor gemeenten
 - 9.2. Gevolgen voor burgers en bedrijven

10. Financiële gevolgen

11. Overige wijzigingen

1. Inleiding, aanleiding en hoofdlijnen

1.1. Inleiding

Dit voorstel strekt tot wijziging van het stelsel van borging van de kwaliteit van bouwwerken en tot verbetering van de positie van de bouwconsument. Verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw is reeds geruime tijd in discussie. Begin deze eeuw bracht het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) een toekomstvisie op de bouwregelgeving uit.¹ Deze vormt mede de grondslag van de Agenda Bouwregelgeving uit 2002.² In deze agenda wordt, naast aandacht voor kwaliteitsborging, ook aandacht gevraagd voor de positie van de consument. Tegelijkertijd worden ook de eerste pilots gestart, waarmee praktijkervaring wordt opgedaan. In 2008 brengt een commissie onder leiding van oud-minister Dekker haar advies uit "*Privaat wat kan, publiek wat moet*", dat goed aansluit bij de voorstellen van de toenmalige regering.³ Mede als gevolg van de economische ontwikkeling kwamen de plannen echter stil te liggen. De vorige regering heeft aangekondigd de voorstellen van de commissie Dekker uit te willen gaan voeren, de huidige regering heeft deze lijn doorgetrokken. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geleidelijk in te voeren. In het Algemeen Overleg van 27 maart 2014⁴ is door de commissie voor Wonen en Rijksdienst aan de minister voor Wonen en Rijksdienst gevraagd af te zien van het voornemen om tot 2018 een duaal stelsel in te voeren. In dit duale stelsel heeft de vergunninghouder de keuze tussen de bestaande gemeentelijke toetsing aan de bouwtechnische voorschriften bij de beoordeling van de aanvraag om de omgevingsvergunning voor het bouwen of een nieuw toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen. Het bezwaar van de commissie was gelegen in de onzekerheid die dit stelsel meebrengt voor de taken van het bevoegd gezag. Om een meer geleidelijke invoering mogelijk te maken voorziet het wetsvoorstel in een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken aan te wijzen. Ten aanzien van deze categorieën dient gebruik gemaakt te worden van een instrument voor kwaliteitsborging onder de voorwaarden dat het is toegelaten door de toelatingsorganisatie, dat het geschikt is voor de risicoklasse van het bouwwerk en dat deze wordt toegepast door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger. Zoals de minister de Kamer heeft toegezegd, zullen eerst de eenvoudige bouwwerken worden aangewezen.

1.2. Aanleiding

Kwaliteitsborging

Van oudsher kent het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw een sterke eigen verantwoordelijkheid voor private partijen. In dit kader organiseerden private partijen aanvankelijk ook zelf vormen van kwaliteitscontrole. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de rol van de architect als bouwmeester, de aanwijzing van een hoofdconstructeur en het namens de opdrachtgever op de bouw aanwezige toezicht. Naast deze eigen verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit toetsten gemeenten, als bevoegd gezag, in het kader van hun publieke taak bouwplannen voorafgaand aan het bouwproces en hielden zij toezicht tijdens de bouw. In de visie van de regering werkt dit systeem inmiddels niet meer optimaal.

Mede omdat private partijen voor deze bouwplantoetsen leges dienden te betalen heeft een deel van deze bedrijven hun eigen kwaliteitsborging de afgelopen decennia grotendeels afgebouwd. Leidende gedachte bij deze bedrijven was dat dubbel werd betaald voor kwaliteitsborging in de bouw. Voor zover er door deze private partijen vervolgens nog zorg werd besteed aan kwaliteitsborging, was deze meer gericht op het verkrijgen van een vergunning en het beperken van kosten en het halen van de planning, dan op het waarborgen van de achterliggende publieke belangen rondom bouwkwaliteit als veiligheid, gezondheid, energieprestatie en bruikbaarheid. Tegelijkertijd is het bouwproces complexer geworden en steeds meer versnipperd geraakt. In geval van gebreken ontstaat bij partijen al snel de neiging om naar elkaar te wijzen. Hierdoor is in de praktijk in veel gevallen niet helder wie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk draagt.

¹ *Naar een transparante gebruikersmarkt, Toekomstvisie op de bouwregelgeving*, Overlegplatform Bouwregelgeving, Den Haag, 14 december 2000.

² *Bouwregelgeving 2002 - 2006*, Kamerstukken II 2002/03, 28 325, nr. 1.

³ *Privaat wat kan, publiek wat moet, Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, Den Haag, 14 mei 2008.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 97.

Uiteraard betreft het hier een breder beeld op hoofdlijnen en bouwt een belangrijk deel van de huidige bouwpartijen wel met oog voor bouwkwaliteit. Toch zou het realiseren van goede bouwkwaliteit volgens de regering ook bij de resterende bedrijven een centralere plaats moeten innemen.

Door deze ontwikkelingen is de controle op de bouwkwaliteit en het borgen van de publieke belangen steeds meer beperkt tot de gemeentelijke bouwplantoets en toezicht. De gemeentelijke bouwplantoets is echter onvoldoende voor de toetsing van de uiteindelijke bouwkwaliteit omdat deze toets plaatsvindt voorafgaand aan het bouwproces aan de hand van de ingediende bouwplannen op papier. Ook is het zo dat regelmatig in afwijking met de omgevingsvergunning wordt gebouwd, omdat ten tijde van de vergunningaanvraag het bouwplan nog niet volledig is uitontwikkeld en ook de aannemer en de bouwwijze veelal nog niet bekend zijn. Het gemeentelijke toezicht beperkt zich veelal tot constructieve veiligheid en brandveiligheid. Door dit alles wijken de uiteindelijke bouwkwaliteit en gebouwprestaties vaak af van de bouwkwaliteit en prestaties zoals de gemeenten deze bij de toetsing van de bouwplannen hebben beoordeeld. Het gaat dan niet zozeer om constructieve en brandveiligheid, want op deze aspecten scoort de bouwkwaliteit in ons land internationaal gezien goed. Wel gaat het om zaken die voor bouwconsumenten, zowel de particuliere consument, die een woning laat (ver-)bouwen en gebruiken als de zakelijke consumenten die utiliteitsbouw laten (ver-)bouwen en gebruiken, moeilijk zijn vast te stellen, zoals bijvoorbeeld de energieprestatie van gebouwen, de deugdelijke werking van installaties, het wegwerken van minder grote bouwtechnische fouten en de afwerking. Hierdoor krijgen bouwconsumenten onvoldoende de bouwkwaliteit en gebouwprestaties waar ze voor hebben betaald en waar ze recht op hebben.

Daarnaast is de afgelopen jaren de capaciteit bij afdelingen bouw- en woningtoezicht (BWT) van gemeenten vanwege opeenvolgende taakstellingen sterk afgenomen. De verschillen tussen gemeenten nemen toe doordat een aantal gemeenten kiest voor afbouw van capaciteit ten gunste van andere taken waaraan zij prioriteit geven. Mede door de afnemende capaciteit neemt de kennis bij gemeenten af, waardoor complexe projecten veelal niet meer zelfstandig door afdelingen BWT kunnen worden getoetst. Vormen van regionale samenwerking kunnen hier slechts beperkt een oplossing bieden. Ook nu al worden door gemeenten, onder eigen verantwoordelijkheid, private adviseurs ingehuurd om bouwplannen te toetsen.

Waarom verbetering van kwaliteitsborging?

Jarenlang is door achtereenvolgende regeringen ingezet op verbetering van de borging van de publieke belangen. Uit oogpunt van de hiermee beoogde verbetering van de bouwkwaliteit heeft dit naar het oordeel van deze regering onvoldoende opgeleverd. Daarbij biedt het huidige stelsel aan bouwende partijen die dit willen, de mogelijkheid zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, doordat de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit onvoldoende helder is belegd.

Dit wetsvoorstel beoogt met verbetering van de kwaliteitsborging aan te sluiten bij dat deel van de huidige bouwpraktijk waarbij private partijen met oog voor een goede bouwkwaliteit werken aan bouwprojecten. Door de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit scherper bij bouwbedrijven te leggen, wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in de bouwsector van de afgelopen periode. Daarbij hebben bouwende partijen zelf de kennis, ervaring en mogelijkheden in het bouwproces om een goede bouwkwaliteit te waarborgen. Op deze wijze zal de met dit wetsvoorstel beoogde verbetering van de kwaliteitsborging de situatie herstellen waarbij de bouwsector zelf expliciet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Een nieuw stelsel van naleving, toezicht en handhaving en aansprakelijkheid zal meer prikkels aan de bouwsector moeten geven om kwalitatief goede bouwwerken op te leveren.

Met dit wetsvoorstel wordt naar verwachting een structurele verlaging van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers in de orde van grootte van 300 miljoen Euro gerealiseerd. Deze kostenbesparing wordt bereikt doordat het bouwproces sneller en efficiënter zal kunnen verlopen. Bouwende partijen hoeven namelijk niet te wachten op de goedkeuring van de gemeente op de bouwtechnische kwaliteit van het plan hetgeen zowel speelt bij de eerste aanvraag als bij tussentijdse wijzigingen.

De positie van de bouwconsument

Wanneer private partijen, zowel bouwende partijen als bouwconsumenten, verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit, moeten zij ook in staat zijn om hun verantwoordelijkheid waar te maken.

Een belangrijk knelpunt hierbij is de huidige zwakke positie van de bouwconsument die leidt tot een achterblijvende vraaggerichtheid van de bouwsector. Dit geldt het sterkst bij projectmatige nieuwbouw, waar de opdrachtgever een ontwikkelaar is met andere belangen dan de bouwconsument. Dit betreft het overgrote deel van de totale nieuwbouwprojecten. Maar ook wanneer de bouwconsument zelf opdrachtgever is (particulier opdrachtgeverschap) doen zich knelpunten voor. Door deze zwakke positie van de bouwconsumenten is het voor hen lastig om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan de vereisten van het Bouwbesluit 2012. Daarnaast is het voor bouwconsumenten onvoldoende mogelijk om na te gaan in hoeverre bouwbedrijven voldoen aan hetgeen contractueel met de opdrachtgever is overeengekomen en of aan de eisen van goed en deugdelijk werk is voldaan.

Versterking van de positie van de bouwconsument vormt een goede prikkel voor de bouwende partijen om een betere bouwqualiteit te leveren en tevens om het innovatief vermogen van de bouwbedrijven te verbeteren.

De afgelopen jaren is te zien dat bij bouwende partijen het besef groeit dat kwaliteitsborging door de bouwsector zelf belangrijk is. Veel bouwende partijen hebben hun eigen kwaliteitsborging en de vraaggerichtheid versterkt en hierbij heeft ook de crisis van de afgelopen jaren een rol gespeeld. Omdat de afgelopen crisisjaren het bouwvolume sterk is teruggevallen is de algemene verwachting dat nog geruime tijd sprake zal zijn van een krappe markt waarbij de positie van bouwconsumenten opnieuw onder druk zal staan. Hierbij zullen voor marktpartijen opnieuw prikkels ontstaan terug te vallen op hun oude werkwijze. Deze verwachting onderstreept het belang van het versterking van de positie van de bouwconsument ook voor de periode na de crisis.

1.3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel wijzigt de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek.

Hoofdpijnen wetsvoorstel

In het voorgenomen stelsel vervalt de toetsing door het bevoegd gezag aan de bouwtechnische voorschriften. Hiervoor in de plaats moet de vergunningaanvrager tijdens de bouw gebruik maken van een instrument voor kwaliteitsborging dat als doel heeft dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De opdrachtgever moet hiervoor gebruik maken van een instrument voor kwaliteitsborging dat is getoetst aan daartoe vastgestelde wettelijke voorschriften.

Instrumenten voor kwaliteitsborging worden door de markt zelf gemaakt en beheerd en door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw (hierna: toelatingsorganisatie) toegelaten indien deze voldaan aan de wettelijke voorschriften. In het kader van de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen, toetst het bevoegd gezag of het gekozen toegelaten instrument voor kwaliteitsborging past bij het bouwwerk en of de vergunninghouder werkt met een kwaliteitsborger die gerechtigd is het instrument toe te passen. Voorgesteld wordt de Woningwet en de Wet algemene bepalingen hiertoe aan te passen.

Naast de hierboven beschreven wijzigingen in de kwaliteitsborging tijdens de bouw, wordt de positie van de bouwconsument verbeterd door middel van enkele aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van de aansprakelijkheid van de aannemer voor verborgen gebreken, het opschortingsrecht van de opdrachtgever en de aanbidding van een verzekerde garantie door de aannemer.

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 wordt ingegaan op het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging. In hoofdstuk 5 worden de maatregelen voor de verbetering van de positie van de consument verder uitgewerkt.

Wijziging Woningwet

Voorgesteld wordt in de Woningwet een nieuwe afdeling toe te voegen om het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw mogelijk te maken. In deze afdeling wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken worden aangewezen waarvan het bouwen onder

het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging komt te vallen. Hieraan wordt een verbod gekoppeld om de betreffende bouwwerken te bouwen zonder een door een in dit wetsvoorstel ingestelde zelfstandige bestuursorgaan, de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw, toegelaten instrument voor kwaliteitsborging.

Aanvullend worden eisen gesteld aan de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het nieuwe stelsel. Een instrument wordt toegelaten wanneer wordt voldaan aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorschriften.

De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is een zelfstandig bestuursorgaan dat met dit wetsvoorstel wordt ingesteld.

De hoofdtaak van de toelatingsorganisatie is te beslissen op aanvragen om toelating en de toelating in te trekken dan wel te schorsen indien daartoe aanleiding is. Daarnaast dient de toelatingsorganisatie een register bij te houden van toegelaten instrumenten, van schorsingen en intrekkingen van toegelaten instrumenten en van de kwaliteitsborgers.

Wijziging Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In de Wabo is geregeld dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor het bouwen kan weigeren indien de aanvraag en bijbehorende gegevens en bescheiden niet aannemelijk maken dat een te bouwen bouwwerk voldoet aan de voorschriften van de Woningwet en de bouwtechnische voorschriften. Deze bepaling wordt met dit wetsvoorstel niet van toepassing verklaard voor bouwwerken die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging vallen. Dit wetsvoorstel bepaalt dat de omgevingsvergunning voor bouwwerken die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging vallen wordt geweigerd indien naar oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk wordt gemaakt dat bij de bouw van een bouwwerk een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging is toegepast dat geschikt is voor de risicoklasse waaronder het bouwwerk valt en dat door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger wordt toegepast.

Wijziging Burgerlijk Wetboek

Ter versterking van de positie van de bouwconsument wordt voorgesteld het Burgerlijk Wetboek (BW) aan te passen op het punt van aansprakelijkheid. De beperking van de aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken die bij de oplevering redelijkerwijs hadden moeten worden ontdekt vervalt. De aannemer blijft aansprakelijk voor alle gebreken die niet bij de oplevering zijn ontdekt, tenzij deze niet aan hem toe te rekenen vallen. Voorst wordt voorgesteld dat de aannemer bij het aangaan van een overeenkomst een verzekerde garantie aanbiedt aan de niet-zakelijke bouwconsument, ter dekking van het risico dat als gevolg van faillissement een niet afgebouwd bouwwerk alsnog kan worden afgebouwd, dan wel optredende gebreken niet meer kunnen worden verhaald.

Tot slot wordt de termijn waarbinnen de niet-zakelijke bouwconsument gebruik kan maken van zijn opschortingsrecht van drie maanden verlengd tot vijftien maanden.

1.4. Adviezen

In het kader van verbetering van de kwaliteitsborging in de bouw heeft de regering diverse adviezen gevraagd en onderzoeken laten uitvoeren. De belangrijkste hiervan worden kort toegelicht.

- Actie-agenda Bouw - Routekaart naar private kwaliteitsborging

Dit rapport is het verslag van de Actie agenda bouw naar de mogelijkheden van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen.

- Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) – Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is.

Dit rapport geeft een visie van de VBWTN op de inrichting van het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging. Het rapport formuleert inrichtingseisen en randvoorwaarden voor het stelsel en beschrijft hoe het primaire proces er uit ziet als het bevoegd gezag geen toezicht meer houdt op de bouwtechnische voorschriften. Belangrijke elementen uit het rapport zijn borging van de kwaliteit

van het gerede bouwwerk, proportionaliteit bij de uitwerking van het stelsel, heldere beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, rol van het bevoegd gezag bij risicovolle projecten.

- SEO Economisch Onderzoek - Positie bouwconsument.⁵

Het rapport constateert knelpunten bij de aansluiting van het aanbod van nieuwbouwwoningen op de vraag. Bij projectmatig bouwen (ongeveer 90 procent van het totale aanbod) betreft de gebrek aan invloedsmogelijkheden van de bouwconsument tijdens het aankoopproces, de informatiepositie van bouwconsumenten, de juridische positie van de bouwconsument en aanwezigheid van marktmacht bij aanbieders. Het rapport adviseert diverse maatregelen die als basis hebben gediend voor deze voorgenomen wet.

- Instituut voor Bouwrecht – Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw.⁶

Dit rapport werkt de mogelijkheden voor een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw uit. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de positie van de opdrachtgever te verbeteren. Met betrekking tot de inrichting van het stelsel worden adviezen gegeven over onder andere voorschriften voor de toelating van instrumenten, erkenning en certificering, de onafhankelijkheid van partijen die kwaliteitsborging uitvoeren, proportionaliteit van kwaliteitsborging en het gebruik van risicoklassen. Met betrekking tot de positie van de opdrachtgever bevat het rapport diverse adviezen onder andere over de definitie van het verborgen gebrek in het BW en de aanpassing van modelcontracten. Het Instituut voor Bouwrecht adviseert om voor de invoering van maatregelen met betrekking tot de positie van opdrachtgever in overleg met betrokken partijen te doen om draagvlak te bewerkstelligen.

- Brink Groep – Quick scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging.⁷

In dit rapport constateert de Brink Groep dat voor een goede werking van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw een instantie moet worden opgericht die toeziet op de kwaliteit van de kwaliteitsborging en die binnen het stelsel duidelijk communiceert over het instrumentarium. Die instantie zou zich moeten richten op kwaliteitsborging, toelating en sanctionering van toetsingsinstrumenten en toetsingsmethoden en –organisaties. Aandacht is nodig voor de onafhankelijkheid, deskundigheid gezaghebbendheid van de instantie en de mogelijkheid om effectief handhavend te kunnen optreden, aldus het rapport.

- Ecorys – MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw.⁸

Dit rapport betreft een maatschappelijke kosten/batenanalyse van de voorstellen voor kwaliteitsborging. Het rapport concludeert dat de nieuwe kwaliteitsborging minimaal tot dezelfde bouw kwaliteit kan leiden als het bestaande systeem van kwaliteitsborging. Het huidige systeem waarbij het bevoegd gezag bouwplannen preventief toetst en toezicht houdt op de bouw, is suboptimaal en de voorstellen voor verbetering zoals opgenomen in dit wetsvoorstel dragen bij aan verbetering. Daarnaast zijn efficiencywinsten te behalen. Kwantitatief is er per saldo een maatschappelijke besparing van € 27,5 miljoen op jaarbasis te verwachten. Er zal een verschuiving van werkgelegenheid plaatsvinden.

- Expertisecentrum Regelgeving Bouw – Erkende technische oplossingen, deemed to satisfy, tot nut en genoegen van de gebruiker.⁹

In dit rapport onderzoekt het ERB de toegevoegde waarde van zogenaamde erkende technische oplossingen en de bijdrage van dit instrument aan vermindering van regeldruk en versterking van de positie van de consument. ERB adviseert voor de invoering van erkende technische oplossingen, de instelling van een Kennisautoriteit en een financiële bijdrage hiervoor van de Rijksoverheid, als startkapitaal. Het regering heeft op dit rapport separaat gereageerd met haar brief van 7 februari 2014.¹⁰

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 92.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 92.

- Economisch Instituut voor de Bouw – Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland.¹¹

Het EIB-rapport constateert op basis van onderzoek in diverse Europese landen dat de positie van de eindgebruiker en opdrachtgever op met name twee punten kan worden verbeterd. Introductie van een systeem van meting van prestatie van bouwbedrijven kan de transparantie voor consumenten en opdrachtgevers vergroten. Daarnaast kan verbetering van het bestaande garantiestelsel en uitbreiding van het bestaande opschortingsrecht de nazorg door bouwbedrijven na oplevering van het bouwwerk verbeteren.

Naast deze onderzoeken zijn er tijdens de uitwerking van de voorstellen gesprekken gevoerd met vertegenwoordigende organisaties van belanghebbende partijen uit de sector zoals de Vereniging Eigen Huis, gemeenten, Bouwend Nederland, Neprom, het Verbond van Verzekeraars, Stichting Garantiewoning, waarborginstellingen in de bouw, vertegenwoordigers van toeleverende bedrijven in de bouw, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland en Brandweer Nederland. De voorstellen zijn periodiek besproken in het Overleg Platform Bouwregelgeving, een adviesorgaan voor de minister voor Wonen en Rijksdienst over de bouwregelgeving. De Tweede Kamer heeft twee maal een rondetafeloverleg georganiseerd met vertegenwoordigende organisaties van belanghebbende partijen en deskundigen: in maart 2012 en in december 2013.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 93.

2. Voorgestelde stelsel kwaliteitsborging voor het bouwen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging. Paragraaf 2.2. geeft een beschrijving van het stelsel op hoofdlijnen en enkele definities. Daarna volgt in paragraaf 2.3. een beschrijving van de partijen en hun rollen in het stelsel. Tot slot wordt ingegaan op de voorschriften voor instrumenten: criteria en indeling van typen bouwwerken in risicoklassen (paragraaf 2.4.).

2.2. Stelsel op hoofdlijnen

Huidige situatie

In de huidige situatie verleent het bevoegd gezag op grond van artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning voor het bouwen indien de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden naar zijn oordeel aannemelijk maken dat het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet wat betreft het bouwen van een bouwwerk (hierna: bouwtechnische voorschriften). Het bevoegd gezag houdt toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, de vergunning en de daaraan gekoppelde voorschriften met inbegrip van de bouwtechnische aspecten. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om de intensiteit van dit toezicht te bepalen. De intensiteit van het toezicht kan groter zijn naarmate bouwwerken complexer en risicovoller zijn.

Het voorgenomen stelsel

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw en dat de overheid de kaders stelt. Dit is als volgt uitgewerkt.

- De preventieve toets van het bouwplan aan de bouwtechnische voorschriften door het bevoegd gezag komt te vervallen.
- Voor het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften ontwikkelt de bouwsector instrumenten voor de uitvoering van de kwaliteitsborging die voldoen aan de op grond van dit wetsvoorstel gestelde regels.
- De opdrachtgever kiest een instrument waarmee hij de kwaliteitsborging voor het bouwen van zijn bouwwerk uitvoert en een partij die gerechtigd is om met dit instrument te werken: de kwaliteitsborger. Toegelaten instrumenten en gerechtigde kwaliteitsborgers zijn te vinden in een hiervoor ingesteld register.
Het gekozen instrument voor kwaliteitsborging moet geschikt zijn voor de specifieke risicoklasse van het bouwwerk. De voorschriften voor de toelating van een instrument zijn afgestemd op de risicoklasse van het bouwwerk. Hoe hoger de risicoklasse hoe zwaarder de voorschriften zijn voor de toelating van een instrument.
- In het wetsvoorstel wordt een organisatie aangewezen die toezicht houdt op het stelsel, de zogeheten toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw. Deze toelatingsorganisatie toetst of een instrument voor kwaliteitsborging voldoet aan de wettelijke voorschriften en houdt toezicht op de werking van het stelsel. Als een instrument voldoet aan de wettelijke voorschriften wordt het toegelaten.
- De kwaliteitsborger controleert tijdens het bouwen of het bouwwerk wordt gebouwd conform de bouwtechnische voorschriften.¹² Voor de oplevering controleert hij het gebouw en geeft een verklaring af aan de opdrachtgever/vergunninghouder, dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd conform de werkwijze van het toegelaten instrument, dat hij gerechtigd is dit instrument toe te passen en dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet

¹² Het betreft de periode vanaf de vergunningverlening tot en met de oplevering van het bouwwerk. De ontwerpfasen maakt hier niet per se onderdeel van uit. In het stelsel wordt er wel van uit gegaan dat de kwaliteitsborger het ontwerp toetst of (in sommige gevallen) leiding geeft aan het ontwerp.

aan de bouwtechnische voorschriften. De vergunninghouder stuurt deze verklaring met de gereedmelding van het bouwwerk aan het bevoegd gezag.

- Het bevoegd gezag houdt een toetsende rol in het nieuwe stelsel. Bij de aanvraag toetst hij of er gewerkt gaat worden met een toegelaten instrument en een gerechtigde kwaliteitsborger. Bij de gereedmelding van het bouwwerk aan het bevoegd gezag legt de vergunninghouder de verklaring van de kwaliteitsborger over.

Definitie instrument en toelating

In dit wetsvoorstel wordt een instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen gedefinieerd als een beoordelingsmethodiek die zich richt op het bouwen van een bouwwerk en die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet. Een instrument beschrijft op welke wijze de kwaliteitsbewaking voor het bouwen moet worden ingericht en uitgevoerd om er voor te zorgen dat het bouwwerk conform de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd.

2.3. Partijen en hun rollen in het stelsel

In het kader van de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging spelen in ieder geval de volgende partijen een rol:

- de toelatingsorganisatie: een publiekrechtelijke organisatie die oordeelt over de aanvragen om toelating van instrumenten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en zo nodig de toelating schorst of intrekt. Ook ziet de toelatingsorganisatie toe op de werking van deze instrumenten op stelselniveau;
- de instrumentbeheerder: een partij die een instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen heeft ontwikkeld en na toelating van het instrument verantwoordelijk is voor het toezicht op de toepassing van het instrument;
- de kwaliteitsborger: een partij die toestemming heeft van de instrumentbeheerder om een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toe te passen.

Achtereenvolgens worden de rollen van de toelatingsorganisatie, de instrumentbeheerder en de kwaliteitsborger in het stelsel nader toegelicht.

Toelatingsorganisatie

Met dit wetsvoorstel wordt in de Woningwet een onafhankelijke toelatingsorganisatie ingesteld. Dit zelfstandige bestuursorgaan heeft de bevoegdheid op aanvraag van instrumentbeheerders instrumenten voor kwaliteitsborging toe te laten en daaraan voorwaarden te stellen, de toelating van deze instrumenten zo nodig te schorsen of in te trekken en dit te registreren in een openbaar register. Dit gebeurt aan de hand van de voorgestelde voorschriften die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader zullen worden uitgewerkt. Het register wordt besproken in hoofdstuk 7.

De toelatingsorganisatie controleert steekproefsgewijs het functioneren van toegelaten instrumenten aan de hand van bijvoorbeeld verslaglegging door instrumentbeheerders, dossieronderzoek, inspecties op de bouwplaats en dergelijke. Daarbij besteedt de toelatingsorganisatie bijzondere aandacht aan de vraag of de toegelaten instrumenten resulteren in bouwwerken, die voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. Deze controles kunnen zowel tijdens als na de bouw worden uitgevoerd.

De toelatingsorganisatie schorst of trekt de toelating van een instrument in als blijkt dat het instrument niet goed functioneert, in die zin dat het niet langer kan waarborgen dat de toepassing ervan leidt tot een bouwwerk dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De toelatingsorganisatie heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om handhavend op te treden,

anders dan de bevoegdheid om de toelating te schorsen of in te trekken. De toelatingsorganisatie schrijft een intrekking of schorsing van de toelating van een instrument in het register in.

Het toelaten van een instrument, het schorsen of het intrekken van de toelating is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat houdt in dat een belanghebbende die het niet eens is met die beschikking bezwaar kan aantekenen bij de toelatingsorganisatie en vervolgens in beroep kan gaan bij de bestuursrechter. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en de procedure voor de behandeling van de aanvraag.

Instrumentbeheerder

Een instrumentbeheerder maakt en beheert een instrument (of meerdere instrumenten) voor kwaliteitsborging.

De instrumentbeheerder bepaalt op welke wijze het instrument bij het bouwen van een bouwwerk moet worden toegepast. Aan de toelating van het instrument zal ten behoeve van het register de voorwaarde worden gesteld dat de instrumentbeheerder de toelatingsorganisatie meldt welke kwaliteitsborgers gerechtigd zijn het instrument toe te passen en in voorkomende gevallen meldt welke kwaliteitsborgers daar niet langer toe gerechtigd zijn. Dat betekent dat de instrumentbeheerder zal dienen te toetsen of de kwaliteitsborger in staat is om met het instrument voor kwaliteitsborging te werken. De instrumentbeheerder kan ook een certificerende instelling zijn.

Kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger ziet erop toe dat het bouwwerk tijdens de bouw en bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Dit gebeurt volgens de in het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging beschreven werkwijze.

Bevoegd gezag en vergunninghouder

Bij de vergunningaanvraag moet de aanvrager aan het bevoegd gezag melden in welke risicoklasse het bouwwerk valt, welk instrument voor kwaliteitsborging hij toepast en welke kwaliteitsborger hiervoor wordt ingeschakeld. Het bevoegd gezag controleert in het register instrumenten kwaliteitsborging of het gekozen instrument is toegelaten voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de betreffende kwaliteitsborger gerechtigd is om te werken met het gekozen instrument. Bij de gereedmelding van het bouwwerk dient de vergunninghouder bij het bevoegd gezag een verklaring van de kwaliteitsborger te overleggen dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Als het bevoegd gezag bij de gereedmelding al het vermoeden heeft dat er iets mis is, dan kan het de ingebruikname van het gebouw opschorten. Daarbij kan het bevoegd gezag de vergunninghouder zijn overwegingen meedelen en de vergunninghouder vragen te laten nagaan in hoeverre het vermoeden gegrond is, dat er iets mis is. Wanneer aan de bezwaren van het bevoegd gezag tegemoet is gekomen, kan ingebruikname plaatsvinden.

2.4. Voorschriften en differentiëring naar risicoklassen

Voorschriften

Voorgesteld wordt in het stelsel voorschriften op te nemen om te borgen dat de kwaliteit van het gerede product – het bouwwerk – voldoet aan de minimum eisen. Deze voorschriften hebben betrekking op zowel toetsing als toezicht. De voorschriften worden op hoofdlijnen in het wetsvoorstel op vier niveaus uitgewerkt: procesniveau, persoonniveau, productniveau en

systemniveau. Deze indeling bouwt voort op het advies van het IBR.¹³ Het IBR onderscheidt in zijn advies proces-, product- en systemniveau. Persoonniveau ziet het IBR als een onderdeel van systeem- of procesniveau.¹⁴ Het wetsvoorstel voorziet in de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op deze vier niveau's nadere voorschriften te stellen.

Het procesniveau betreft specifiek de kwaliteitscontroles in het proces van totstandkoming van het bouwwerk. Hierbij valt te denken aan toetsmomenten, rapportagevoorschriften, momenten van controle tijdens de bouw en dergelijke. Bij product wordt de kwaliteit van een product beoordeeld aan vastgestelde normen of wettelijke eisen op basis van bijvoorbeeld toetsings- en toezichtsprotocollen: dit betreft de eisen aan de kwaliteitscontrole vanaf bouwelementen tot aan het bouwwerk zelf. Kwaliteitscontrole op productniveau is essentieel om te voorkomen dat de kwaliteitsborging een papieren exercitie wordt.¹⁵ De kwaliteitscontrole op productniveau toetst uiteindelijk in gerede bouwwerken of het gebruik van het instrument ook leidt tot bouwwerken die voldoen aan de bouwvoorschriften, de vaak genoemde 'reality checks'. Op het persoonniveau wordt bijvoorbeeld opleidingsniveau, deskundigheid en vakbekwaamheid van een persoon voorgeschreven.

Het systemniveau heeft betrekking op de beoordeling van het gehele systeem van kwaliteitsbewaking voor het bouwproces dat gebruikt wordt door een organisatie. Dit is dus het geheel van proceskwaliteit, productkwaliteit en persoonkwaliteit.

De voorschriften kunnen van toepassing zijn op verschillende onderdelen van het stelsel. De eisen aan het systeem, proces, product en personen kunnen voor alle betrokken partijen wettelijk worden vastgelegd. Dit betreft dus zowel voorschriften die van toepassing zijn op de inrichting en het functioneren van de toelatingsorganisatie als op het functioneren van instrumentbeheerders en kwaliteitsborgers. De toelatingsorganisatie kan bij de toelating van instrumenten en bij het toezicht op het stelsel gebonden worden aan nadere wettelijke voorschriften en de voorwaarden waaronder sancties worden opgelegd aan een instrument. Onderdeel van deze voorschriften kunnen nadere regels zijn voor een instrumentbeheerder met betrekking tot het geven van toestemming aan kwaliteitsborgers om te werken met zijn instrument, tot het toezicht op de manier waarop de kwaliteitsborger het instrument toepast en voorwaarden waaronder sancties kunnen worden opgelegd aan een kwaliteitsborger. Tot slot kunnen de regels die gelden voor een instrument ook nadere regels omvatten voor de uitvoering van de kwaliteitsborging bij het bouwen van een bouwwerk en de regels waaronder een verklaring kan worden afgegeven of juist niet kan worden afgegeven.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur extra eisen te stellen aan de wijze waarop het bevoegd gezag (vroegtijdig) wordt betrokken bij het bouwproces, bijvoorbeeld bij het segment bouwwerken met een hoog risico.

Risicoklassen

Uit oogpunt van proportionaliteit en betaalbaarheid worden de voorschriften aan de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging afhankelijk gesteld van de risicoklasse van het type te bouwen bouwwerk. Hoe groter het risico van een bouwwerk en het gebruik ervan, hoe zwaarder de voorschriften voor kwaliteitsborging. Daarnaast is bij verbouw de risicoklasse afhankelijk van de aard en omvang van de beoogde verbouwactiviteiten.

¹³ Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw, IBR, februari 2013, paragraaf 2.2.2 en paragraaf 2.5.

¹⁴ Idem, p. 51.

¹⁵ Idem, p. 51.

Gedacht wordt aan een onderverdeling in drie basis risicoklassen die op grond van dit wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt. In de uitwerking van de risicoklassen zullen vooral de risico's als het gaat om constructies en brand worden meegenomen. De reden hiervoor is dat hiervoor deze risico's niet direct inzichtelijk of merkbaar zijn voor de meeste gebruikers. In tegenstelling tot bruikbaarheid en een groot deel van de andere voorschriften ziet een gebruiker niet aan een gebouw of al dan niet aan de eisen wordt voldaan.

De basis risicoklassen kunnen langs de volgende lijn worden uitgewerkt:

- Laag risico: risicoklasse 1: kans op beperkte maatschappelijke of persoonlijke gevolgen, indien niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; beperkte complexiteit. Hierbij valt te denken aan woningen, kleine woongebouwen en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Bij verbouw kan het ook gaan om ingrepen met een beperkt risico in een bestaand gebouw waarvan de bouw zelf onder een hogere risicoklasse valt.
- Midden risico: risicoklasse 2: kans op maatschappelijke of persoonlijke gevolgen wanneer niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; complex bouwwerk. Voorbeelden van gebouwen in risicoklasse 2 zijn bibliotheken, gemeentehuizen en woongebouwen tot 70 meter hoogte. Deze risicoklasse 2 bestrijkt op deze manier een heel breed spectrum aan verschillende typen gebouwen en gebruik.
- Hoog risico: risicoklasse 3: kans op aanzienlijke maatschappelijke of persoonlijke gevolgen wanneer niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; hoge complexiteit. Hieronder kunnen vallen gebouwen zoals een metrostation, een voetbalstadion, een ziekenhuis, een flatgebouw hoger dan 70 meter.

De gedachte voor de uitwerking van instrumenten is dat bij eenvoudige bouwwerken in de laagste risicoklasse bijvoorbeeld kan worden volstaan met een erkende bouwer of architect als kwaliteitsborger. De instrumentbeheerder controleert bij de erkende bouwer of architect of deze de kwaliteitsborging uitvoert volgens de voorgeschreven regels die horen bij het instrument. Hiermee wordt enerzijds een adequate kwaliteitsborging gerealiseerd, terwijl anderzijds het systeem proportioneel en betaalbaar blijft. Hiervoor hanteert de regering het principe "high trust, high penalty". Een erkende bouwer kan de kwaliteitsborging van zijn eigen werk uitvoeren en hiervoor een verklaring afgeven. Maar als blijkt dat hij bij de kwaliteitsborging de hand heeft gelicht met de regels, dan zal zijn erkenning worden ingetrokken. In eerste instantie let de instrumentbeheerder die de erkenning heeft verstrekt er op dat de erkende bouwer volgens de regels werkt. De toelatingsorganisatie houdt weer toezicht op de instrumentbeheerder. Voor instrumenten in risicoklasse 2 kan worden gedacht aan instrumenten die zijn gebaseerd op een combinatie van de huidige Beoordelingsrichtlijnen 5019 en 5006. Bij de hoogste risicocategorie kan worden gedacht aan een zogenoemde Technical Inspection Service (TIS), zoals nu bijvoorbeeld in de weg- en waterbouw gebruikelijk is. Een TIS moet voldoen aan regels met betrekking tot het kwaliteitsysteem, deskundigheid (kennis en ervaring) en onafhankelijkheid. Zo mag een TIS geen andere werkzaamheden verrichten dan controlewerkzaamheden.¹⁶

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de vergunningvrij bouwwerken, gezien vanuit de activiteit bouwen, net als in de huidige situatie buiten de hierboven gegeven mogelijke uitwerking van de risicoklassen en daarmee van specifieke eisen met betrekking tot de kwaliteitsborging vallen. Worden activiteiten vergunningplichtig op basis van eisen genoemd in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) die geen relatie hebben met de activiteit bouwen (zie artikel 6g Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet en artikel 3a en 4 van bijlage II van het Bor) dan geldt hiervoor niet de vergunningplicht voor het bouwen.

¹⁶ Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw, IBR, februari 2013.

Uitgaande van een onderverdeling in risicoklassen langs de hierboven beschreven lijn, valt naar schatting ongeveer 80 procent van het totale aantal bouwwerken waarvoor het nieuwe stelsel gaat gelden, binnen de categorie 'laag risico'. Ongeveer 18 procent valt binnen de categorie 'midden risico' en ongeveer 2 procent binnen de categorie 'hoog risico'.

Om een geleidelijke invoering van het nieuwe stelsel mogelijk te maken, voorziet het wetsvoorstel in een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken aan te wijzen ten aanzien waarvan gebruik gemaakt dient te worden van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen onder de voorwaarde dat deze wordt toegepast door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger. Zoals de minister voor Wonen en Rijksdienst de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg op 27 maart 2014 heeft toegezegd, zullen daartoe eerst de eenvoudige bouwwerken worden aangewezen.¹⁷

¹⁷ Tweede Kamer, 2013/2014, 32 757, nr. 97

3. Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als zelfstandig bestuursorgaan

Inleiding

De regering vindt het van belang dat de kwaliteitsborging voor het bouwen op onafhankelijke, onpartijdige en objectieve wijze, en vrij van commerciële druk wordt georganiseerd.

Gezien de voor de toelatingsorganisatie beoogde taken, zal deze worden bekleed met openbaar gezag. De toelatingsorganisatie zal immers besluiten nemen die gericht zijn op rechtsgevolgen voor de instrumentbeheerders. Op de toelatingsorganisatie is dan ook de Algemene wet bestuursrecht en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) van toepassing.

Op grond van de Kaderwet kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen of indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Er wordt voldaan aan het vereiste dat er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Bij de beoordeling van aanvragen om toelating worden individuele aanvragen voor de toelating van instrumenten getoetst aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen criteria. Dit kan echter niet als doorslaggevend motief voor instelling van een zelfstandig bestuursorgaan gelden, volgens het regeringsstandpunt over het rapport "een herkenbare staat: investeren in de overheid"¹⁸.

Er wordt ook voldaan aan de eis van behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid. De toelatingsorganisatie moet een verscheidenheid aan instrumenten beoordelen die verschillen op punten van toetsing van kwaliteit van bouwwerken, organisatie van de kwaliteitscontroles tijdens het bouwproces en deskundigheid van de betrokken personen. Deze kennis is alleen aanwezig binnen de bouwsector. De toelatingsorganisatie moet onafhankelijk zijn in haar oordeel over de toelating van instrumenten en in het toezicht en het toepassen van sancties om zo de objectieve kwaliteit van de instrumenten te kunnen borgen. Zonder die deskundigheid en onafhankelijkheid zal de toelatingsorganisatie geen draagvlak hebben binnen de sector en zal het stelsel niet kunnen werken.

Het ligt niet voor de hand de taken voor de uitvoering van en toezicht op het stelsel voor kwaliteitsborging te beleggen bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Het Rijk is zelf een grote opdrachtgever voor bouwwerken die onder dit stelsel gaan vallen. Te denken valt aan defensiegebouwen, infrastructuur en rijksgebouwen. De rijksoverheid is bijvoorbeeld de grootste opdrachtgever in Nederland voor kantoorgebouwen. Het is belangrijk dat de toelatingsorganisatie duidelijk en zonder twijfel onafhankelijk is van de rijksoverheid als opdrachtgever

Het ligt verder niet voor de hand deze bij de Raad voor Accreditatie te beleggen. De Raad mag deze taken niet oppakken volgens internationale regels voor accreditatie-instellingen. De Raad deelt deze mening¹⁹.

Overeenkomstig eerdergenoemd regeringsstandpunt stelt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als uitgangspunt dat een zelfstandig bestuursorgaan een orgaan is van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Aan dit uitgangspunt wordt met dit wetsvoorstel voldaan.

Voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen geldt dat de Kaderwet rechtstreeks van toepassing is. Het uitgangspunt is dat daarbij volledig de bepalingen van de Kaderwet worden gevolgd, tenzij er gronden zijn om af te wijken. In dit geval is er geen reden van die bepalingen af te wijken. De wijze waarop bij de toelatingsorganisatie een aanvraag wordt ingediend om toelating van het

¹⁸ Kamerstukken II 2005/05, 25 268, nr. 20.

¹⁹ Brink groep, 21 juni 2013 "Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging" p.26.

instrument en de gegevens die daarbij nodig zijn, staan niet in de voorgenomen wettelijke bepalingen. Deze regels worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, gebaseerd op het wetsvoorstel. Dit geldt ook voor de gronden waarop een toelating kan worden gewijzigd of geschorst of intrekken van instrumenten.

Organisatie toelatingsorganisatie

Bij de uitwerking van de organisatie van de toelatingsorganisatie wordt onderscheid gemaakt tussen de beginsituatie, de overgangsfase en de eindsituatie.

Het voorstel is dat de stelselwijziging begint met de bouwwerken met een relatief laag risico: risicoklasse 1 (zie hiervoor ook paragraaf 2.4). Omdat deze beginfase in belangrijke mate bepalend zal zijn voor het succes van de stelselwijziging moet de kwaliteit, waaraan instrumenten en beheerders en kwaliteitsborgers moeten voldoen ook in deze fase worden bepaald. De toelatingsorganisatie heeft hierin een sleutelrol, naast de markt zelf. Toelating en toezicht moeten grondig, serieus en opbouwend worden gedaan. Zwakten en fouten moeten snel en adequaat worden hersteld. Het is voorspelbaar dat er in deze fase veel vragen zullen zijn, die voor een groot deel ook aan de toelatingsorganisatie zullen worden geadresseerd. Vervolgens komen ook de risicoklassen 2 en 3 binnen de reikwijdte van het stelsel, met verhoudingsgewijs waarschijnlijk een kleinere diversiteit aan instrumenten, maar met een veel groter maatschappelijk risico. Gemiddeld gesproken vragen deze risicoklassen om een grotere intensiteit van monitoring inclusief inspecties. Wanneer het stelsel volledig is ingevoerd, verschuift het accent naar toezicht op het functioneren van de instrumenten. Het is niet te verwachten, dat er nadien nog veel nieuwe instrumenten zullen worden ontwikkeld en voorgedragen voor toelating. Het aantal verwachte instrumenten is niet heel groot: tien in het eerste jaar en één in elk daaropvolgend jaar.²⁰

Bestaande instrumenten zullen wel periodiek worden geactualiseerd, al dan niet na aanpassing van wet- en regelgeving.

De uitvoering van het toezicht op het stelsel gebeurt op twee niveaus:

- Aan de hand van rapportages, dossieronderzoek en audits wordt een beeld verkregen van de toepassing van instrumenten met inbegrip van de beheerder daarvan;
- Door middel van steekproefsgewijs uitgevoerde inspecties tijdens de uitvoeringsfase en bij oplevering vormt de toelatingsorganisatie zich een beeld van de mate waarin met private kwaliteitsborging gerealiseerde bouwwerken voldoen aan het Bouwbesluit 2012 (reality checks).

Op het uitvoerende niveau bestaat de bezetting uit deskundigen op de verschillende disciplines van de bouwtechnische voorschriften en op het gebied van onafhankelijke toelating en toetsing. De beschikbare expertise van de toelatingsorganisatie moet van voldoende kwaliteit en kwantiteit zijn om een flexibele schil onafhankelijk en inhoudelijk te kunnen sturen en de output van hun werkzaamheden naar waarde te kunnen beoordelen. Verder moet de toelatingsorganisatie de eigen kennis en kunde onderhouden, het eigen functioneren voortduren monitoren en waar nodig bijstellen, adequaat rapporteren aan de minister en de bouwsector gevraagd en ongevraagd van verbeteringsadviezen voorzien waar het de kwaliteitsborging betreft.

De uitvoering van het werk gebeurt deels door de toelatingsorganisatie zelf. Deels zal de toelatingsorganisatie werk uitbesteden aan deskundigen. Op deze manier kan de toelatingsorganisatie zelf een beperkte bezetting hebben.

²⁰ Instituut voor Bouwkwiteit, Contourschets Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw, concept rapport, nog niet gepubliceerd, mei 2014.

4. Bouwproces in het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen

4.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 staat de rolverdeling in het kader van de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging centraal. In dit hoofdstuk staan de rollen van de vergunningaanvrager/houder, het bevoegd gezag, de bouwer en die van de kwaliteitsborger in het bouwproces centraal. Aan de orde komen de vergunningverlening, controle en handhaving tijdens de bouw en handhaving na gereedmelding van het bouwwerk. Het gaat hierbij om privaatrechtelijk en publiekrechtelijk handelen. Verder wordt ingegaan op de relatie tussen de betrokken partijen en met eventuele derden. Als laatste wordt aandacht besteed aan het interbestuurlijk toezicht.

4.2. Aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen en start bouw

In het voorgestelde stelsel stelt de vergunningaanvrager vast onder welke risicoklasse zijn bouwwerk valt. Vervolgens kiest hij een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat is toegelaten voor die risicoklasse. Ook kiest hij een kwaliteitsborger die gerechtigd is het instrument toe te passen. Hij kan hierbij gebruik maken van het door de toelatingsorganisatie bij te houden register van toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers.

Vervolgens dient hij een aanvraag om een omgevingsvergunning in bij het bevoegd gezag waarbij hij de nodige gegevens en bescheiden overlegt waaruit blijkt dat hij inderdaad gebruikmaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat geschikt is voor de door hem voorgenomen bouwactiviteiten en dat wordt toegepast door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger.

Het bevoegd gezag toetst of het gekozen toegelaten instrument voor kwaliteitsborging past bij de risicoklasse van het bouwwerk en of daarbij wordt gewerkt met een kwaliteitsborger die gerechtigd is het instrument toe te passen. Het bevoegd gezag raadpleegt hiervoor het register waarin zijn opgenomen de toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers die gerechtigd zijn de instrumenten toe te passen. Als aan alle voorwaarden is voldaan, wordt de omgevingsvergunning voor het bouwen verleend. Er zijn geen veranderingen ten aanzien van de rechtsbescherming in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning. Tegen het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning staat voor de belanghebbenden bezwaar en beroep open op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht.

Net als in de huidige situatie meldt de vergunninghouder de start van de bouw op grond van artikel 1.25 van het Bouwbesluit. Indien de vergunninghouder bij de indiening van de aanvraag om de omgevingsvergunning niet heeft gemeld wie de kwaliteitsborger is, dient hij dat op zijn laatst bij de melding van de start bouw te doen.

4.3. Tijdens de bouw

In het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen ziet de kwaliteitsborger erop toe dat het bouwwerk – binnen de kaders van de verleende vergunning – bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Dit gebeurt volgens de in het toegelaten instrument beschreven werkwijze. Dit kan hij bijvoorbeeld door middel van het voeren van kwaliteitscontroles (bij kleine verbouwingen kan dit bij oplevering gebeuren). Het ligt voor de hand dat een toets van het ontwerp hier onderdeel van is, ook bij kleine verbouwingen. Wanneer de kwaliteitsborger constateert dat niet conform de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, kan hij de vergunninghouder vragen de bouw stil te (laten) leggen totdat aan die voorschriften wordt voldaan. Het is mogelijk dat tijdens de bouw de instrumentbeheerder zijn toestemming aan de kwaliteitsborger intrekt, of dat de toelatingsorganisatie de toelating van dat instrument intrekt. Het is van belang dat het bevoegd gezag hiervan in kennis wordt gesteld, omdat in deze situatie niet langer kan worden gewaarborgd dat voldaan wordt aan de bouwtechnische voorschriften. De instrumentbeheerder meldt het intrekken van de toestemming aan de toelatingsorganisatie, die dit op zijn beurt meldt aan het bevoegd gezag. Hetzelfde doet de toelatingsorganisatie als zij de toelating van een instrument intrekt. In beide gevallen past de toelatingsorganisatie het register aan. Omdat het toegelaten instrument en het werken met de daartoe gerechtigde kwaliteitsborger voorwaarden zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning, is bij het niet langer voldoen aan deze voorwaarden sprake van bouwen in strijd met de vergunning. Op dat moment kan het bevoegd gezag handhavend optreden en zo nodig de bouw stilleggen. Tegen het handhavingsbesluit staat bezwaar en beroep open.

4.4. Gereedmelding

Als aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan, verstrekt de kwaliteitsborger aan de vergunninghouder bij de oplevering van het bouwwerk een verklaring dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd conform de werkwijze van het toegelaten instrument, dat hij gerechtigd is dit instrument als kwaliteitsborger toe te passen en dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Voordat het bouwwerk in gebruik mag worden genomen, dient de vergunninghouder bij de gereedmelding van het bouwwerk deze verklaring aan het bevoegd gezag te overleggen. Hiervoor zal het Bouwbesluit 2012 worden aangepast. Verder stelt de vergunninghouder aan het bevoegd gezag gegevens en bescheiden ten aanzien van het bouwwerk ter beschikking, die het bevoegd gezag nodig heeft voor de uitvoering van zijn wettelijke taak. In hoofdstuk 7 (Informatievoorziening) wordt uitgebreider ingegaan op de informatiebehoefte van verschillende betrokken partijen. Als de vergunninghouder twee weken na indiening van de gereedmelding niets heeft gehoord van het bevoegd gezag mag hij het bouwwerk in gebruik nemen.

Het bevoegd gezag toetst bij de gereedmelding of voldaan is aan de voorschriften die aan de verklaring en de overige gegevens en bescheiden zijn gesteld. Dit is geen inhoudelijke toetsing. Als het bevoegd gezag bij de gereedmelding het vermoeden heeft dat er iets mis is bijvoorbeeld omdat hij hierop door iemand gewezen wordt, meldt hij dit binnen twee weken na het indienen van de gereedmelding aan de vergunninghouder. Als de vergunninghouder niet of onvoldoende reageert, dan meldt het bevoegd gezag aan de toelatingsorganisatie en de instrumenthouder dat er niet (voldoende) gereageerd is op een vermoeden dat er iets mis is. De toelatingsorganisatie en de instrumenthouder kunnen dan actie ondernemen (toelating instrument intrekken of toestemming kwaliteitsborger intrekken). Wanneer aan de bezwaren van het bevoegd gezag tegemoet is gekomen, dan wel de bezwaren ongegrond blijken, kan ingebruikname plaatsvinden. Als de toelating van het instrument of de toestemming van de kwaliteitsborger wordt ingetrokken kan het bouwwerk niet in gebruik worden genomen en zal het bevoegd gezag handhavend optreden.

Wanneer sprake is van een geschil tussen vergunninghouder en de kwaliteitsborger met betrekking tot (het niet afgeven van) de verklaring, kunnen zij zich tot een geschillencommissie wenden indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen daarin voorziet. In overige gevallen kunnen zij zich tot de burgerlijke rechter wenden. Bij het maken en beheren van een instrument bepaalt de betrokken instrumentbeheerder of een geschillencommissie nodig is en wijst die zo nodig aan.

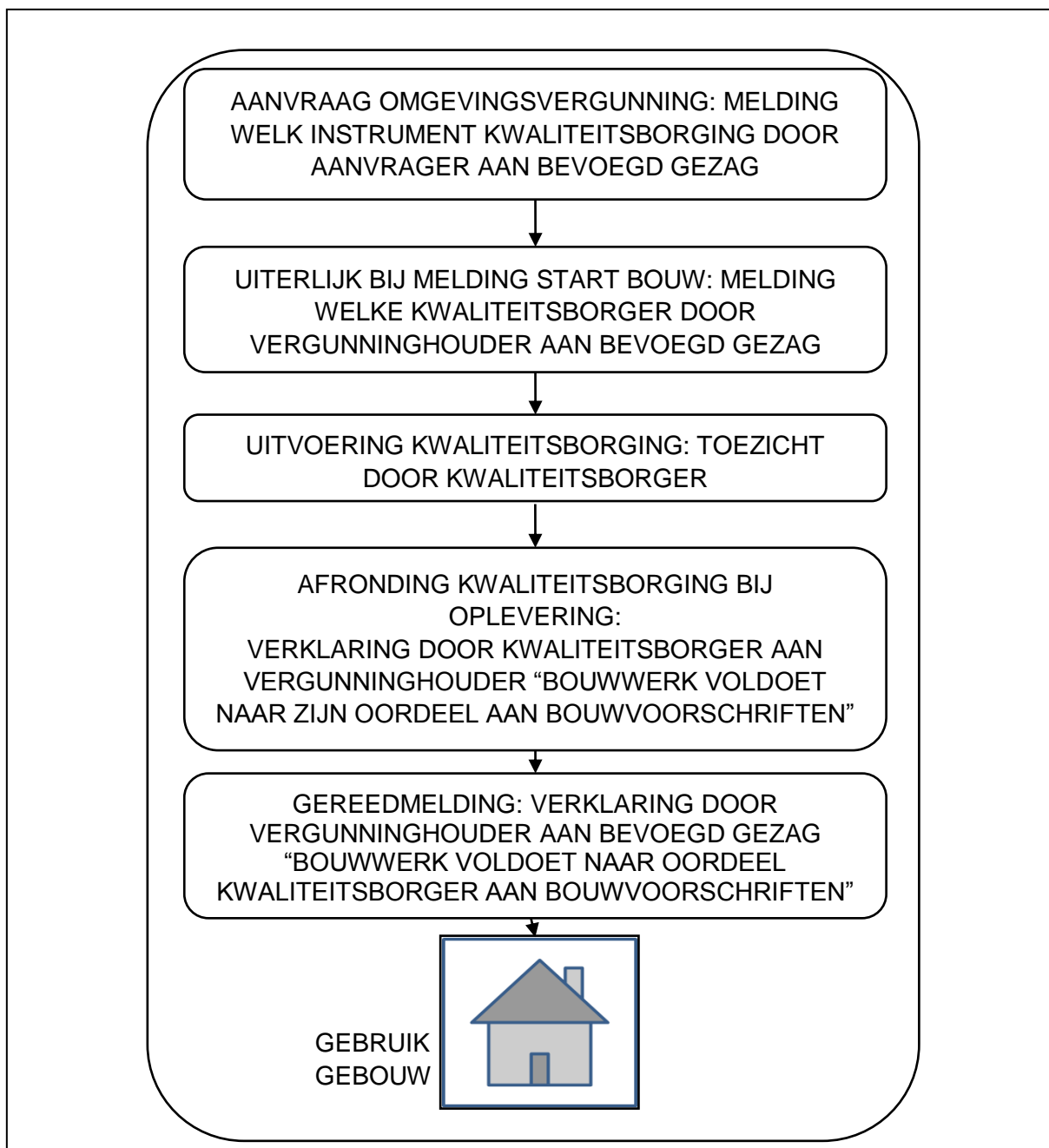
4.5. Na gereedmelding

Na de gereedmelding heeft de kwaliteitsborger in het kader van het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geen rol meer. Dit laat uiteraard onverlet de rechtsverhouding tot de vergunninghouder of de instrumentbeheerder in de contractuele sfeer. Dit geldt ook de relatie opdrachtgever – aannemer.

Na de gereedmelding valt het bouwwerk onder bouwtechnische voorschriften voor de bestaande bouw. Toezicht daarop blijft een taak van het bevoegd gezag. In de huidige situatie is de vergunninghouder als eigenaar van het bouwwerk, uiteindelijk verantwoordelijk dat het bouwwerk voldoet aan de wettelijke voorschriften. Dit verandert niet in het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging.

Als het bouwwerk in gebruik is genomen en het bevoegd gezag constateert dat het bouwwerk niet voldoet aan de bouwtechnische voorschriften dan kan het bevoegd gezag gebruik maken van zijn handhavingsbevoegdheden. De eigenaar kan bijvoorbeeld een last worden opgelegd dat het bouwwerk in overeenstemming wordt gebracht met de bouwtechnische voorschriften voor bestaande bouw.

In schema 2 is het bouwproces in het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging weergegeven. Bovenaan in het schema staat de eerste stap van de kwaliteitsborging; onderaan staat het doel gegeven, een bouwwerk dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.



Schema 4.1: Toezicht op voldoen aan de voorschriften

4.6. Rijk/provincie interbestuurlijk toezicht

Sinds 1 oktober 2012 geldt de Wet revitalisering generiek toezicht. Hierdoor zijn het de gedeputeerde staten die toezien op de uitoefening van de handhaving door de gemeentes. Zij zien dus slechts toe op gemeentes voor zover gemeentes een taak hebben in de bestuursrechtelijke handhaving en voor zover gemeentes in die zin bevoegd gezag zijn. Omdat de gemeente geen taak meer heeft in de preventieve toetsing en het toezicht tijdens de bouw voor wat betreft de bouwtechnische voorschriften heeft de provincie in deze ook geen taak in het interbestuurlijk toezicht. Er is geen relatie tussen de provincie en de kwaliteitsborger, zoals die er ook niet is tussen de gemeente en de kwaliteitsborger. De toelatingsorganisatie ziet toe op de instrumenten die zijn toegelaten in het systeem. Gedeputeerde Staten blijven wel interbestuurlijk toezicht houden op de uitvoering van de handhavende bevoegdheid ten aanzien van de verleende vergunning en de overige eisen uit het Bouwbesluit 2012. Hetzelfde geldt voor het rijk indien de provincie het bevoegd gezag is.

5. Verbetering positie bouwconsument

5.1. Inleiding

Huidige positie bouwconsument

Voor het goed functioneren van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw is een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bouwer en de bouwconsument van belang. Het is in de eerste plaats de bouwer die de kennis, ervaring en mogelijkheden heeft om ervoor in staan dat hij de overeengekomen bouwkwiteit kan waarmaken en die de bouwconsument zo nodig wijst op de risico's van de gemaakte keuzes. De bouwconsument als opdrachtgever voor het bouwen van een bouwwerk is eindverantwoordelijk voor het bouwwerk. Als houder van de omgevingsvergunning voor het bouwen zal hij bij de ingebruikname van het bouwwerk en de gereedmelding daarvan aan het bevoegd gezag erop toe moeten zien dat het bouwwerk conform de bouwtechnische voorschriften is gebouwd. Verder draagt hij vanaf het moment van oplevering het risico voor het bouwwerk. Hij moet er daarbij op kunnen rekenen dat de bouwer een kwalitatief goed bouwwerk oplevert en dat de bouwer de bouwfouten waarvoor hij verantwoordelijk is, herstelt. Een versterking van de positie van de bouwconsument als opdrachtgever levert een goede prikkel voor de bouwer om die kwaliteit daadwerkelijk te leveren. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de omstandigheden die ertoe leiden dat in de huidige situatie de positie van de opdrachtgever zwakker is dan die van de aannemer.

Er zijn meerderde maatregelen nodig om de positie van de bouwconsument te verbeteren. Er wordt een aantal maatregelen voorbereid ter verbetering van de vraaggerichtheid van de bouwende partijen. Dit zijn een systeem van benchmarking van bouwbedrijven om de prijs/kwaliteitverhouding van hun werk inzichtelijk te maken, het verduidelijken van de technische kwaliteiten, prestaties, garanties van bouwwerken en de keuzemogelijkheden hierin in standaardcontracten en brochures voor bouwconsumenten. Verder wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een opleverdossier voor gebouwen met daarin alle relevante informatie die voor het gebruik, onderhoud en eventuele aanpassing van het gebouw nuttig kan zijn voor de bouwconsument. Deze zijn al eerder aangekondigd door de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer.²¹

Daarnaast worden in dit wetsvoorstel enkele wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek (BW) voorgesteld. Om aan te sluiten bij de terminologie die in het BW bij aanneming van werk wordt gehanteerd, wordt de bouwconsument daarbij steeds als de opdrachtgever aangeduid. Voor zover bedoeld wordt op de opdrachtgever die als natuurlijke persoon niet handelt in het kader van zijn beroep of bedrijf, wordt deze aangeduid als particuliere opdrachtgever.

Ten eerste wordt voorgesteld een meer evenwichtige aansprakelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever en de aannemer te bewerkstelligen door de definitie van het begrip 'verborgen gebrek' in artikel 7:758, derde lid, van het BW aan te passen en deze bepaling dwingendrechtelijk te formuleren. Deze wijziging wordt in paragraaf 5.3 nader toegelicht.

Ten tweede wordt voorgesteld het opschortingsrecht van de particuliere opdrachtgever te verruimen. Deze wijziging wordt in paragraaf 5.4 nader toegelicht.

Ten derde wordt voorgesteld dat de aannemer verplicht wordt aan elke particuliere opdrachtgever een verzekerde garantie aan te bieden voor afbouw van het bouwwerk of herstel van verborgen gebreken in het geval de aannemer insolvent raakt. Deze wijziging wordt in paragraaf 5.5. nader toegelicht.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91

5.2. Zwakke positie opdrachtgever

Uit onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) in opdracht van de minister voor Wonen en Rijksdienst komt naar voren dat de zwakke positie van de particuliere opdrachtgever zich op meerdere manieren laat verklaren.²² Een particuliere opdrachtgever geeft maar één of hooguit enkele keren in zijn leven opdracht voor een (groot) bouwwerk. Daardoor heeft deze weinig kennis over het bouwen en de daarbij gehanteerde normen en zeker minder kennis dan de opdrachtnemer. Die kennisasymmetrie leidt ertoe dat het voor een particuliere opdrachtgever lastig is om na te gaan in een contract overeenkomt met zijn bedoelingen, hoeverre een bouwbedrijf voldoet aan hetgeen contractueel is overeengekomen, aan de eisen van goed en deugdelijk werk of aan de bouwtechnische voorschriften. Omdat de particuliere opdrachtgever de consequenties niet goed kan overzien, is hij sneller dan voor andere aankopen geneigd te kiezen voor een lagere of zelfs de laagste prijs. Dit is voor het bouwbedrijf weer een prikkel om te kiezen voor prijsconcurrentie in plaats van concurrentie op kwaliteit. Een scherp vastgelegde bouwsom voor een bouwproject leidt tot smalle marges en is een sterke prikkel voor de bouwende partij om vergaand kosten te besparen en zo winst te behalen, desnoods ten koste van de bouwkwaliteit en de belangen van de particuliere opdrachtgever. Hoe beter vooraf is vastgelegd welk resultaat voor deze bouwsom wordt geleverd, des te meer zekerheid heeft de bouwconsument dat hij waar voor zijn geld krijgt.

Uit het onderzoek van SEO blijkt verder dat bij het overgrote deel van de bouwprojecten de bouwconsument als eindgebruiker bij de start nog niet betrokken als er afspraken gemaakt worden tussen de projectontwikkelaar als opdrachtgever en de aannemer. Beide partijen hebben andere belangen dan de bouwconsument als eindgebruiker, waardoor de belangen van de bouwconsument bij de start van de bouwprojecten onvoldoende worden meegenomen. De projectontwikkelaar beoogt met name maximumrendement en tijdige oplevering.

Bij bouwbedrijven ontbreekt de prikkel om bij melding door een bouwconsument van een gebrek binnen een bouwproject, na te gaan of ook bij andere bouwconsumenten binnen het zelfde project vergelijkbare gebreken zijn te verhelpen.

Bovendien gaat de bouwconsument reeds ruim voor de oplevering financiële en juridische verplichtingen aan met het sluiten van een koop-/aanneemovereenkomst en het sluiten van een hypotheek. Dit betekent dat de kosten kunnen blijven doorlopen, ook als hij het bouwwerk door vertraging of gebreken nog niet in gebruik kan nemen. De bouwconsument wordt hierdoor in een positie gedwongen om gebreken te accepteren.

Bovengenoemde knelpunten kunnen zich ook voordoen bij de niet particuliere opdrachtgever. Wat betreft de kennisasymmetrie, is daarbij ook relevant het advies van het Instituut voor Bouwrecht (hierna: het IBR) "*Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw*" van belang.²³ Het IBR zet daarin uiteen dat de huidige aansprakelijkheidsverdeling tussen aannemer en opdrachtgever ertoe leidt dat de deskundigheid aan de zijde van de opdrachtgever leidt tot een mogelijk verminderde aansprakelijkheid van de aannemer voor zijn fouten. Daarbij wordt de vraag opgeworpen of het verdedigbaar is dat het rechtsgevolg van een fout handelen van de deskundige tijdens de oplevering moet zijn dat de aannemer voor door hem gemaakte uitvoeringsfouten niet aansprakelijk is, omdat deze aanvaard zouden zijn.

²² Positie bouwconsument, Knelpunten en oplossingsrichtingen, Bert Hof, Nicole Rosenboom, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, september 2013. Zie bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

²³ Zie bijlage bij kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

5.3. Verborgen gebrek

Huidige situatie

In de bouw gelden bijzondere regels als het gaat om aansprakelijkheid voor gebreken. Bij de koop van een nieuwbouwwoning, -kantoor of -bedrijfsgebouw wordt geen koopovereenkomst, maar een koop- en aannemingsovereenkomst gesloten. De overeenkomst van aanneming van werk is een bijzondere overeenkomst in de zin van boek 7 van het BW. In artikel 7:758, derde lid, van het BW is bepaald in welke gevallen de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen. De aannemer is vanaf het moment van oplevering alleen aansprakelijk voor zogenoemde verborgen gebreken: gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs niet had moeten ontdekken. Hiermee wordt ten gunste van de aannemer afgeweken van de algemene regel, zoals neergelegd in artikel 6:74, eerste lid van het BW dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar verplicht de schade die de schuldeiser daardoor lijdt te vergoeden, tenzij die tekortkoming niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend. Hiermee is de aansprakelijkheid van de aannemer van bouwwerken sterk ingeperkt. In de veelgebruikte algemene voorwaarden voor de bouw en contracten wordt de aansprakelijkheid van de aannemer vaak nog verder beperkt.

De achterliggende gedachte bij de huidige aansprakelijkheidsverdeling is dat de aannemer na de oplevering een gerechtvaardigd vertrouwen mag hebben dat de opdrachtgever de gebreken heeft aanvaard en dat de opdrachtgever er vanaf ziet zijn recht op herstel te uitoefenen. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in artikel 6:89 van het BW, waarin is bepaald dat de schuldeiser op een gebrek in de prestatie geen beroep meer kan doen, indien hij niet binnen bekwame tijd nadat hij het gebrek heeft ontdekt of redelijkerwijs had moeten ontdekken, bij de schuldenaar ter zake heeft geprotesteerd (rechtsverlies). Deze aansprakelijkheidsregeling is verder gebaseerd op de destijds geldende Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken 1989 (UAV 1989), thans de UAV 2012. Daarin is opgenomen dat de aannemer na de oplevering niet meer aansprakelijk is voor tekortkomingen aan het werk. Dit lijdt uitzondering indien sprake is van een gebrek dat a) toe te rekenen is aan de aannemer en b) dat bovendien ondanks nauwlettend toezicht tijdens de uitvoering dan wel bij de opnemings van het werk door de directie²⁴ redelijkerwijs niet onderkend had kunnen worden en c) waarvan de aannemer binnen een redelijke termijn na de ontdekking mededeling is gedaan. Deze bepaling in de UAV 1989 is destijds niet volledig overgenomen in het BW. In de wettelijke regeling is niet overgenomen het criterium dat het gebrek ondanks nauwlettend toezicht tijdens de bouw redelijkerwijs onderkend had kunnen worden. Volgens de memorie van toelichting is de verklaring van dat verschil gelegen in de omstandigheid dat de UAV 1989 er van uitgaat dat tijdens de uitvoering namens de opdrachtgever toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering van het werk. Een gebrek dat zichtbaar is voor iemand van dezelfde beroepstak als de aannemer kan een verborgen gebrek zijn voor een leek-opdrachtgever die niet bijgestaan wordt door een deskundige, aldus de toelichting.²⁵

Het IBR geeft op het punt van aansprakelijkheid de volgende aanbeveling:

“De positie van de opdrachtgever in het bouwcontractenrecht is te verbeteren door aanpassing van de zinsnede in artikel 7:758, derde lid, van het BW *‘gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs had moeten ontdekken’* (kort gezegd *‘zichtbaar gebrek’*).²⁶

Aanbevolen wordt een verborgen gebrek te definiëren als een gebrek dat niet genoteerd is op het

²⁴ De definitie van de directie is geformuleerd in paragraaf 3 van de UAV 2012 “De directie oefent het toezicht uit op de uitvoering van het werk en op de naleving van de overeenkomst”. In de praktijk is de directievoerder de intermediair tussen de opdrachtgever en de uitvoerende aannemer. Hij vertegenwoordigt de opdrachtgever met kennis van zaken.

²⁵ Kamerstukken II 1992/93, 23 095, nr. 3.

²⁶ Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw, IBR, februari 2013.

proces-verbaal van oplevering. Voordeel hiervan is dat het huidige systeem van het BW ongewijzigd blijft en dat het begrip verborgen gebrek eenduidig is geformuleerd. Als bewijs van wat de opdrachtgever heeft ontdekt, dient dan het proces-verbaal van oplevering. Eventueel kan aan deze wijziging gekoppeld worden een expliciete verplichting rustend op de opdrachtgever het werk op te nemen. Het IBR wijst erop dat in het verlengde hiervan de UAV 2012 en de UAV-GC 2005 op vergelijkbare wijze zouden kunnen worden gewijzigd.²⁷

Zoals uit het rapport van het IBR blijkt, leidt de omschrijving in artikel 7:758, derde lid, van het BW van verborgen gebreken vaak tot juridische procedures over de vraag of de opdrachtgever met zijn deskundigheid het gebrek redelijkerwijs had moeten ontdekken. Bovendien lijkt het niet redelijk dat de deskundigheid van de directie aan de opdrachtgever wordt toegerekend. Indien na de oplevering gebreken aan het licht komen, moet de opdrachtgever bewijzen dat hij deze bij de oplevering redelijkerwijs niet had moeten onderkennen, terwijl de aannemer als deskundige zich slechts hoeft te verweren. Dit levert veelal de onbevredigende situatie op dat tussen partijen niet in geschil is dat er een gebrek is, maar dat het geschil meer gericht is op de vraag of de opdrachtgever deze had moeten ontdekken tijdens de oplevering dan op de vraag of dit is toe te rekenen aan de aannemer. Daarbij wreekt zich dat de opdrachtgever veelal niet de kennis, ervaring en mogelijkheden heeft om te beoordelen of sprake is van gebreken, laat staan om te beoordelen of hij deze zonder risico's kan aanvaarden, terwijl die kennis wel bij de aannemer aanwezig is. Het is in deze situatie dan ook niet redelijk ten gunste van de aannemer te wijzen op rechtsverlies van de opdrachtgever.

Ook in de literatuur is er kritiek op het feit dat de wijze waarop de opdrachtgever toezicht laat houden tijdens de bouw aan hem kan worden toegerekend. Zo wijst Van den Berg er in Asser/Van den Berg 7-VI 2013/110 op dat het in principe ter vrije beoordeling van de opdrachtgever staat of, en zo ja met welke intensiteit, hij toezicht zal laten plaatsvinden op de wijze waarop de aannemer het werk tot stand brengt. Het houden van toezicht vormt voor de opdrachtgever een extra waarborg dat het werk conform zijn bedoelingen tot stand zal komen. Het toezicht is bedoeld als een extra waarborg ten behoeve van de opdrachtgever en niet als een factor ter vermindering van de prestatieplicht van de aannemer, aldus Van den Berg. De regering onderschrijft deze conclusie.

Voorgestelde situatie

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld een verborgen gebrek te definiëren als een gebrek dat niet bij de oplevering van het opgeleverde bouwwerk is ontdekt. Hiermee wordt het begrip verborgen gebrek eenduidig geformuleerd. Als bewijs van wat de bouwconsument heeft ontdekt, kan dan het proces-verbaal van oplevering dienen.

Om te voorkomen dat de verbetering van de definitie van verborgen gebreken, teniet wordt gedaan in contracten of algemene voorwaarden, wordt voorgesteld dwingend in artikel 7:758, derde lid, van het BW te regelen dat van dit lid niet ten nadele van de opdrachtgever kan worden afgeweken als het gaat om het bouwen van bouwwerken. Dit betekent onder andere dat ook de in de bouw gehanteerde algemene voorwaarden op dit punt dienen te worden aangepast.

Dit voorstel doet niet af aan de klachtplicht van de opdrachtgever zoals deze voortvloeit uit artikel 6:89 van het BW. De opdrachtgever zal ook in de beoogde nieuwe situatie binnen bekwame tijd nadat hij het gebrek heeft ontdekt of redelijkerwijs had moeten ontdekken, bij de aannemer zijn klachten kenbaar moeten maken. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is echter dat de aannemer niet langer alleen kan volstaan met het verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten onderkennen bij de oplevering van het bouwwerk en dat de mate van directievoering

²⁷ Idem.

minder doorslaggevend is. Dit betekent dat de opdrachtgever en de aannemer er een even groot belang bij hebben dat de oplevering op een zo zorgvuldig mogelijke wijze plaatsvindt en daarmee leidt het voorstel naar het oordeel van de regering tot een evenwichtigere verantwoordelijkheidsverdeling.

Alternatieven

Naast de mogelijkheden die het IBR noemt om te komen tot een versterking van de positie van de opdrachtgever, is ook gekeken naar de mogelijkheid een verzwaarde stelplicht in te voeren als alternatief voor de aanpassing van artikel 7:758, derde lid, van het BW. Dit houdt kort gezegd in de plicht voor degene op wie niet de bewijslast rust (de aannemer) tot het verstrekken van de feitelijke gegevens waarmee de stellingen van de wederpartij op wie de bewijslast rust (opdrachtgever) kunnen worden gemotiveerd. Deze wordt voornamelijk aangenomen bij verschil in deskundigheid en de beschikking over gegevens. In de jurisprudentie wordt bijvoorbeeld een verzwaarde stelplicht aangenomen voor artsen.²⁸ Omdat in de bouw sprake is van een groot verschil in deskundigheid en de beschikking over relevante, veelal technische, informatie tussen de bouwconsument en de aannemer, is een verzwaarde stelplicht voor de aannemer overwogen. Deze mogelijkheid kent echter enkele nadelen ten opzicht van de aanpassing van de definitie van het verborgen gebrek. In het geval van een verzwaarde stelplicht zijn aannemers feitelijk verplicht om een uitgebreid dossier bij te houden van zowel het uiteindelijk gebouwde bouwwerk als van alle processtappen en besluiten die tot het bouwwerk hebben geleid, zelfs als hij zonder gebreken heeft gebouwd. Gelet op de lastendruk die een dergelijke verplichting met zich mee zou brengen, acht de regering dat thans niet wenselijk. Bij de voorgestelde aanpassing van de definitie van een verborgen gebrek is de belasting van de aannemer veel minder groot. Om deze reden is er ook voor gekozen de andere aanbevelingen van het IBR niet over te nemen.

Met de aanpassing van de definitie van het verborgen gebrek, wordt naar het oordeel van de regering een evenwichtigere verdeling van de aansprakelijkheid bereikt zonder dat het huidige systeem van het Burgerlijk Wetboek drastisch hoeft te worden gewijzigd: na oplevering geen aansprakelijkheid behoudens voor verborgen gebreken die toe te rekenen zijn aan de aannemer.

5.4. Verlengen wettelijke onderhoudstermijn 5% regeling

Huidige situatie

Voor de particuliere opdrachtgever kent artikel 7:768 van het BW een bijzonder opschortingsrecht: de zogenoemde 5% regeling. De opdrachtgever kan, zonder dat hij hoeft aan te tonen dat de aannemer zijn werkzaamheden niet naar behoren heeft uitgevoerd en met behoud van zijn recht op oplevering, maximaal 5 procent van de aanneemsom inhouden op de laatste termijn of laatste termijnen en dit bedrag in depot storten bij een notaris, in plaats van dit aan de aannemer te betalen. De notaris brengt het bedrag in de macht van de aannemer drie maanden na oplevering. Deze termijn van drie maanden is de zogeheten wettelijke onderhoudstermijn. De notaris houdt het geld ook na de periode van drie maanden in depot als de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij van zijn opschortingsrecht gebruik wenst te maken. In dat geval dient de opdrachtgever aan de notaris mee te delen tot welk bedrag het depot moet worden gehandhaafd. De notaris brengt het bedrag in de macht van de aannemer als de opdrachtgever daarin toestemt, als de aannemer vervangende zekerheid stelt of als bij een uitspraak die partijen bindt, is beslist dat een depot niet of niet langer gerechtvaardigd is. De 5% regeling geldt voor alle gebreken die zich voordoen binnen die drie maanden na de oplevering.

²⁸ Zie HR 20 november 1987, NJ 1988, 500 en HR 18 februari 1994, NJ 1994,368.

Nieuwe situatie

Voorgesteld wordt de wettelijke onderhoudstermijn van drie maanden te verlengen naar vijftien maanden. De termijn van drie maanden is naar het oordeel van de regering te kort om te beoordelen of er gebreken aan het opgeleverde bouwwerk zitten. Er is gekozen voor de termijn van vijftien maanden, omdat veel gebreken pas optreden na een langere tijd. Hierbij valt te denken aan het functioneren van de verwarmingsinstallatie waarmee pas na een stookseizoen ervaringen zijn opgedaan; het kromtrekken van ramen en deuren, de luchtdichtheid van de woning of een lekkage die pas na geruime tijd aan het licht komen.²⁹

5.5. Verplicht aanbieden verzekerde garantie

Huidige situatie

De huidige garantie- en waarborgregelingen beschermen de consument tegen insolventie van de aannemer (het bouwwerk wordt afgebouwd door een andere bouwer), tegen oplevergebreken en tegen gebreken die optreden na de oplevering (de gebreken worden hersteld). Wanneer een koper gebruik maakt van de nationale hypotheekgarantie, is hij verplicht om een woning te kopen waarvoor een garantie- en waarborgregeling geldt. Daarnaast stellen steeds meer hypotheekinstellingen het gebruik van een garantie- en waarborgregeling verplicht. Op dit moment wordt volgens gegevens van de bouwsector ongeveer 85 procent van de woningen gebouwd onder een garantie- en waarborgregeling.

De Tweede Kamer heeft de regering via een motie gevraagd om voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging de verplichte verzekerde rechtsbescherming van opdrachtgevers, gebruikers en derden afdoende te regelen.³⁰ In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 27 maart 2014 is besproken dat in het wetsvoorstel wordt geregeld dat de bescherming van de opdrachtgever afdoende kan plaatsvinden met het verplicht aanbieden van een verzekerde garantie ten aanzien waarvan de opdrachtgever de keuze heeft hier al dan niet gebruik van te maken, in plaats van een in alle gevallen verplichte verzekerde garantie.

Nieuwe situatie

Dit wetsvoorstel regelt de plicht van een aannemer om aan elke particuliere opdrachtgever een verzekerde garantie aan te bieden. Deze verzekerde garantie is bedoeld voor afbouw van de woning of herstel van verborgen gebreken. De verzekerde garantie treedt dus alleen in werking als een aannemer insolvent raakt tijdens de bouw of na de bouw. Een aannemer is verplicht om een dergelijke regeling aan te bieden, tenzij dat in redelijkheid niet van hem gevergd kan worden. De opdrachtgever heeft vervolgens de vrije keuze om wel of niet gebruik van te maken van die mogelijkheid. Er zijn meerdere redenen waarom gekozen is voor een aanbiedingsplicht zonder een gekoppelde verzekeringsplicht. Ten eerste is er een beperkte groep bouwwerken die niet verzekerbaar is. In voorkomende gevallen zal de bouwer dit ook voor de start van het bouwproces aan de opdrachtgever meedelen. De opdrachtgever heeft in die gevallen de vrije keuze om de kosten af te wegen tegen de baten. Ten tweede is er een categorie grote vastgoedeigenaren (zoals overheden en corporaties) die in plaats van hun bezit te verzekeren de risico's opvangen door deze te spreiden over hun totale bezit. Er is geen reden om hen te verplichten tot een andere methodiek. De regering is van mening dat het belangrijk is dat de opdrachtgever zelf de keuze heeft om een verzekerde garantie wel of niet te accepteren. Hij moet dan wel aan het begin duidelijkheid hebben in hoeverre zijn bouwwerk verzekerbaar is en gewezen worden op de mogelijkheid van verzekeren.³¹

²⁹ Molengraaf Instituut voor Privaatrecht, Rapportage, Wet Koop Onroerende Zaken, De Evaluatie, 2009, p. 131-132.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 50.

³¹ Brief aan Tweede Kamer van minister Blok, 16 juni 2014, 'verbetering kwaliteitsborging in de bouw' (nog geen nummer kamerstukken beschikbaar).

Het wetsvoorstel brengt materieel geen wijzigingen met zich mee voor de bestaande garantie- en waarborgregelingen, maar biedt een wettelijke verankering voor de toekomst dat een verzekerde garantie wordt aangeboden. Deze garantie- en waarborgregelingen hoeven in principe niet te worden aangepast, zolang deze minimaal de in de wet aangeboden garantie aanbieden. De regering vertrouwt er dan ook op dat deze regelingen hun rol blijven vervullen. Het wetsvoorstel brengt verder met zich mee dat ook de opdrachtgevers voor de woningen waar nu geen garantie- en waarborgregelingen gelden (resterende 15 procent) ook een verzekerde garantie krijgen aangeboden.

6. Handhaving en geschillen

6.1. Handhaving door het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel

De handhaving van het voorgenomen stelsel voor kwaliteitsborging wordt belegd in de Woningwet en de Wabo. De vergunningstelsels in het omgevingsrecht (zoals bouwen en planologisch strijdig gebruik) zijn sinds 1 oktober 2010 procedureel geïntegreerd in de Wabo. De inhoudelijke regels omtrent het bouwen, slopen en gebruiken van bouwwerken open erven en terreinen, en uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden staan in de Woningwet. Met betrekking tot de handhaving zijn de artikelen 5.2, tweede lid en 5.3 tot en met 5.25 van de Wabo van toepassing. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in deze systematiek. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden wanneer bij het bouwen niet voldaan wordt aan de voorschriften met betrekking tot de kwaliteitsborging voor het bouwen. Daarnaast kan worden opgetreden in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Handhavend optreden kan onder andere door het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Daarbij kan ook de bouw worden stilgelegd.

Handhaving tijdens de bouw

Tijdens de bouw draagt het bevoegd gezag voor de gevallen die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging vallen, geen verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van de het verbod om te bouwen. Wanneer gebruik dient te worden gemaakt van een instrument voor kwaliteitsborging geldt het verbod in artikel 1b, eerste lid, niet, voor zover dit betrekking heeft op de voorschriften in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid van de Woningwet. In geval er moet worden gewerkt met een instrument voor kwaliteitsborging dient het bevoegd het voorgestelde nieuwe verbod te handhaven: het is verboden om een bouwwerk te bouwen zonder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat past bij de risicoklasse van het bouwwerk en dit te laten uitvoeren door een niet gerechtigde kwaliteitsborger. Via de toegelaten instrumenten en gerechtigde kwaliteitsborgers die op dat instrument toezien, wordt immers geborgd dat bij toepassing van dat instrument een bouwwerk wordt gebouwd dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

In het nieuwe stelsel ziet het bevoegd gezag erop toe dat niet zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning, of in afwijking van de voorwaarden van de vergunning wordt gebouwd, en kan het bevoegd gezag handhavend optreden als sprake is van een overtreding ter zake. Het bevoegd gezag kan dus wel toezicht houden tijdens de bouw om te bezien of voldaan wordt aan de omgevingsvergunning voor het bouwen. Materieel is dit natuurlijk wel anders dan in het huidige stelsel omdat het bouwtechnische deel geen onderdeel meer uitmaakt van de omgevingsvergunning. Het toezicht tijdens de bouwfase ziet dus voornamelijk toe op de naleving van de vergunning en daarmee de eisen uit de bouwverordening, de welstandsnota en bestemmingsplan (ruimtelijke ordening). Ook kan tijdens de bouwfase worden opgetreden als blijkt dat geen gebruik wordt gemaakt van het juiste instrument door de juiste persoon. Om dit te constateren hoeft het bevoegd gezag echter geen toezicht op de bouwplaats te houden, maar kan hij volstaan met het raadplegen van het door de toelatingsorganisatie bij te houden register van toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers. Dit zijn de onderdelen waaraan bij het verlenen van de vergunning immers wordt getoetst.

Het bevoegd gezag blijft verder bevoegd om tijdens de bouw de overige eisen (andere eisen dan de eisen aangaande het bouwen) uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven, zoals de eisen over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden, hetgeen vaak omgevingsveiligheid genoemd wordt. Het bevoegd gezag blijft ook bevoegd op te treden tegen overtredingen van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet (zorgplicht) wanneer als gevolg van het bouwen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Na de bouw kijkt het bevoegd gezag ook nog naar de gebruikseisen en de gebruiksmelding en de eisen die gelden voor het vergunningvrije bouwen en bestaande bouw.

6.2. Geschillen tussen partijen

Er kunnen vier vormen van geschillen optreden binnen het stelsel van kwaliteitsborging. Dit zijn geschillen:

1. *tussen de toelatingsorganisatie en de instrumentbeheerder*

Het toelaten van een instrument, het schorsen of het intrekken van de toelating is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat houdt in dat een belanghebbende (instrumentbeheerder) die het niet eens is met die beschikking bezwaar kan aantekenen bij de toelatingsorganisatie en vervolgens in beroep kan gaan bij de bestuursrechter. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend en de procedure voor de behandeling van de aanvraag.

2. *tussen de instrumentbeheerder en de kwaliteitsborger*

Als de instrumenthouder zijn toestemming om het instrument te gebruiken niet verleent, intrekt of schorst kan de kwaliteitsborger zich wenden tot een geschillencommissie indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen daarin voorziet. In overige gevallen kan de kwaliteitsborger zich tot de burgerlijke rechter wenden. Bij het maken en beheren van een instrument bepaalt de betrokken instrumentbeheerder of een geschillencommissie nodig is en wijst die zo nodig aan.

De instrumentbeheerder heeft een contractuele relatie met de kwaliteitsborger. In dat kader kunnen deze partijen bij geschillen nakoming van de overeengekomen afspraken vorderen. In de gevallen waarin een instrument van de instrumentbeheerder wordt toegepast door een persoon die daartoe niet gerechtigd is, zal de instrumentbeheerder een civielrechtelijke vordering kunnen instellen om af te dwingen dat die persoon zich daarvan onthoudt.

3. *tussen de vergunninghouder en de kwaliteitsborger*

Wanneer sprake is van een geschil tussen vergunninghouder en de kwaliteitsborger, kunnen zij zich tot een geschillencommissie wenden, indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging daarin voorziet. In overige gevallen kunnen zij zich tot de burgerlijke rechter wenden. Bij het maken en beheren van een instrument bepaalt de betrokken instrumentbeheerder of een geschillencommissie nodig is en wijst die zo nodig aan.

4. *tussen de vergunningaanvrager/-houder en het bevoegd gezag*

Tegen het niet verlenen of intrekken van een omgevingsvergunning dan wel een andere vorm van handhaving voor het bouwen door het bevoegd gezag, geldt de reguliere procedure in de Algemene wet bestuursrecht. De vergunninghouder kan bezwaar aantekenen bij het bevoegd gezag en daarna in beroep bij rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hetzelfde geldt voor een geschil tussen deze partijen over de risicoklasse van het bouwwerk.

6.3. Geschillen ten aanzien van interpretatie van voorschriften, waaronder gelijkwaardigheid

Vragen over de toepassing van voorschriften zullen naar verwachting bij de eenvoudige gevallen niet snel aan de orde zijn en kunnen binnen de instrumenten worden opgelost omdat het hier niet om ingewikkelde gevallen van bijvoorbeeld gelijkwaardigheid zal gaan. In het instrument voor kwaliteitsborging wordt geregeld op welke manier sprake is van overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften.

De categorieën bouwwerken worden zo aangewezen dat wanneer sprake is van bijvoorbeeld toepassing van grote brandcompartimenten, een bouwwerk niet onder risicoklasse 1 valt. Voor die bouwwerken en andere bouwwerken in de hogere risicoklassen geldt in eerste instantie dat het

bevoegd gezag en de aanvrager over de interpretatie van voorschriften (inclusief beoordeling van gelijkwaardige oplossingen), net als in de huidige situatie, een oordeel aan de adviescommissie praktijktoepassing bouwtechnische voorschriften kunnen vragen. Wanneer ook de ingewikkelder gevallen worden aangewezen onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw, zal bij algemene maatregel van bestuur ook worden geregeld op welke manier de instrumenten dienen te voorzien in bijvoorbeeld beoordeling van gelijkwaardigheid.

7. Informatievoorziening

7.1. Openbaar register

Noodzaak

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de toelatingsorganisatie een openbaar register bijhoudt met informatie over de instrumenten die zijn toegelaten, de intrekking of schorsing van deze toelating, de risicoklassen waarvoor deze instrumenten kunnen worden toegepast en diegenen die gerechtigd zijn de instrumenten als kwaliteitsborger toe te passen. Voor het goed functioneren van het stelsel van de kwaliteitsborging voor het bouwen is het van bijzonder belang dat deze gegevens kunnen worden geraadpleegd door het bevoegd gezag en de bouwconsument. Met de toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger die daartoe gerechtigd is, wordt gewaarborgd dat een bouwwerk wordt gerealiseerd dat aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

Het bevoegd gezag dient erop toe te zien dat gebouwd wordt met toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dat geschikt is voor de risicoklasse van het bouwwerk door een kwaliteitsborger die daartoe gerechtigd is. Het is van belang dat het bevoegd gezag dit op eenvoudige wijze kan verifiëren. Ook wordt hiermee voorzien in de informatiebehoefte van de vergunningaanvrager om een geschikt toegelaten instrument voor kwaliteitsborging en hiervoor gerechtigde kwaliteitsborger te kunnen kiezen.

Het register biedt betrouwbare informatie over welke instrumenten mogen worden gebruikt en wie gerechtigd is om als kwaliteitsborger op te treden. Op deze wijze kan worden voorkomen dat pas bij de aanvraag om een omgevingsvergunning blijkt dat een instrument niet mag worden toegepast of dat iemand zich onterecht gedraagt alsof hij gerechtigd is het instrument toe te passen. Omdat een ieder een vergunningaanvrager kan zijn, wordt voorgesteld dit register digitaal voor een ieder beschikbaar te stellen.

De in het register op te nemen gegevens

In dit voorstel wordt het bijhouden van het register door de toelatingsorganisatie geregeld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de gegevensverstrekking en de in het register op te nemen gegevens en de wijze waarop deze worden verwerkt. Bij het opstellen van deze regels zal worden gewaarborgd dat het opnemen van de gegevens het register in overeenstemming is met de daaraan vanuit het belang van de bescherming van persoons- en bedrijfsgegevens te stellen eisen. Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en artikel 10 van de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens stellen beperkingen en voorwaarden aan de uitwisseling van persoonsgegevens. Op grond van artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest is een inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitsluitend gerechtvaardigd wanneer dit voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit recht komt in bepaalde gevallen ook toe aan rechtspersonen.

In de uitwerking in de lagere regelgeving zal erop worden toegezien dat de in het register op te nemen gegevens uitsluitend noodzakelijk zijn voor het toezicht op het goed functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, de uitvoering en handhaving door het bevoegd gezag in dat kader en de gegevens die de bouwconsument nodig heeft om te beoordelen welke instrumenten voor kwaliteitsborging zijn toegelaten en welke kwaliteitsborgers gerechtigd zijn deze instrumenten toe te passen. Gezien de aard van dit soort gegevens, zal het vooral gaan om zakelijke gegevens als de bedrijfsnamen van de instrumentbeheerders en de kwaliteitsborgers. Er is geen noodzaak om vertrouwelijke bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens in het

register op te nemen. Wel kan in het geval van de kwaliteitsborger sprake zijn van persoonsgegevens in de vorm van identificerende gegevens indien de persoonsgegevens direct aan de bedrijfsnaam kunnen worden ontleend. Het is echter niet noodzakelijk de NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) van de kwaliteitsborger in het register op te nemen. Met toepassing van het beginsel van dataminimalisatie bij bescherming van persoonsgegevens is ervoor gekozen te volstaan met het opnemen van de (bedrijfs)naam van de kwaliteitsborger en het KvK-nummer. Het gaat er immers alleen om dat nagegaan kan worden dat de kwaliteitsborger gerechtigd is het betreffende instrument te gebruiken.

Hiermee regelt het wetsvoorstel slechts een zeer beperkte inperking van de persoonlijke levenssfeer en blijft deze beperkt tot alleen die gegevens die noodzakelijk zijn in het kader van de beschreven belangen en zal deze op de minst ingrijpende wijze worden gerealiseerd. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de gegevensverstrekking voldoet aan de beperkingen en voorwaarden die artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest daaraan stellen. Voor zover in het register persoonsgegevens worden opgenomen, dient de toelatingsorganisatie als verwerker persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens en dient deze als verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens te worden aangemerkt.

Er is een Privacy Impact Assessment uitgevoerd (zie ook Kamerstukken I 2010/11, 31051, nr. D; motie-Franken). Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken, en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de maatregel(en)/het systeem op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding, zoals hierboven uiteengezet. Bij de verdere ontwikkeling van het register zal aandacht worden besteed aan het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen.

7.2. Opleverdossiers voor het bevoegd gezag en bouwconsument

Voor het bevoegd gezag zijn bepaalde gegevens en bescheiden minimaal nodig om adequate invulling te kunnen geven aan zijn taken en verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel. Het openbaar register voorziet in de informatiebehoefte van het bevoegd gezag wat betreft de beoordeling bij de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij gebouwd wordt met toepassing van een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger die daartoe gerechtigd is en het toezicht op de naleving daarvan. Samen met een aantal gemeenten en de Vereniging voor Bouw en Woning Toezicht Nederland wordt geanalyseerd welke informatie daarnaast op welk moment minimaal beschikbaar moet zijn voor het bevoegd gezag om invulling te kunnen geven aan zijn overige taken en verantwoordelijkheden. De resultaten van de analyse zullen worden gebruikt bij de uitwerking van de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld wat betreft de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag om de omgevingsvergunning en de gereedmelding van het bouwwerk moeten worden overgelegd of beschikbaar moeten zijn. De gegevens die bij gereedmelding van het bouwwerk relevant zijn worden dan gebundeld in een 'opleverdossier'.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen criteria aan de toelating van de instrumenten worden gesteld die bepalen in hoeverre kwaliteiten van gebouwen transparant en verifieerbaar moeten zijn. De wijze waarop de kwaliteiten transparant en verifieerbaar worden gemaakt, zal aan de instrumentbeheerders worden overgelaten. De verwachting is dat er in veel gevallen gebruik zal worden gemaakt van documentatie.

De bouwconsument zal ook een informatiebehoefte hebben die verder gaat of anders is dan de informatiebehoefte die het bevoegd gezag en de kwaliteitsborgers hebben, met name informatie die nuttig is tijdens de gebruiksfase van het gebouw. De minister voor Wonen en Rijksdienst is voornemens samen met vertegenwoordigers van bouwconsumenten te bezien wat waardevolle informatieverstrekking van de bouwende partijen aan de consument is en vervolgens te kijken hoe de informatieverstrekking kan worden bevorderd. In beginsel wordt gezocht naar andere mogelijkheden dan wetgeving om de verstrekking van informatie door bouwende partijen aan hun klanten te bevorderen.

De benodigde of gewenste informatie voor het bevoegd gezag, de bouwconsument en voor het functioneren van instrumenten binnen het stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw kunnen gezien worden als opleverdossiers voor gebouwen. Vanwege de verschillende gebruikers en doelen van de informatie over een gebouw kunnen dit in de praktijk drie dossiers zijn voor één gebouw. Maar mogelijk kan alle informatie van een gebouw in de praktijk door de markt worden gebundeld tot één opleverdossier, waarbij van belang is dat de juiste partijen beschikking hebben over bepaalde informatie. De voor- en nadelen van beide opties zullen worden bezien met de marktpartijen en de vertegenwoordigers van bouwconsumenten.

7.3. Gegevensverstrekking aan de minister

Het is tot slot van belang dat de minister voor Wonen en Rijksdienst als eindverantwoordelijke voor het stelsel en zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de toelatingsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan op hoofdlijnen wordt geïnformeerd over de wijze waarop het stelsel functioneert. In artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is reeds voorzien in de verplichting de minister voor Wonen en Rijksdienst desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken. De minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Een aanvullende wettelijke regeling is hier niet nodig.

8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

8.1. Woningwet, Wabo en Omgevingswet

Voorheen waren alle eisen over het bouwen van bouwwerken opgenomen in de Woningwet. Sinds oktober 2010 zijn veel vergunningstelsels geïntegreerd in de Wabo. Daarmee kan per project één omgevingsvergunning worden aangevraagd. De regels over de omgevingsvergunning voor het bouwen en de handhaving daarvan staan sindsdien in de Wabo. De technische en andere regels over bijvoorbeeld het bouwen, slopen en gebruiken van bouwwerken open erven en terreinen, en uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden en de handhaving daarvan, staan in de Woningwet en het daarop gebaseerde Bouwbesluit 2012. Op dit moment zijn de vergunningstelsels dus geïntegreerd, maar de andere algemene regels op grond van die wetten staan nog in de specifieke wetten. Medio juni 2014 is een wetsvoorstel inzake de Omgevingswet ingediend, waar straks onder andere de Wabo en de Woningwet in zullen opgaan. Op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt, zullen alle regels rond het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden worden gesteld op grond van de Omgevingswet en zullen ook de vergunningstelsels in die wet zijn opgenomen. Gezien het feit dat de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 is, zal dit wetsvoorstel eerst tot aanpassing leiden van de Wabo en de Woningwet en de op grond van die wetten opgestelde algemene maatregelen van bestuur (het Besluit omgevingsrecht en het Bouwbesluit 2012) en pas daarna geïntegreerd worden in de Omgevingswet.

8.2. Vormgeving en verhouding tot lagere regelgeving

Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen op een aantal onderdelen die voor de uitvoering van het nieuwe stelsel noodzakelijk zijn. In artikel 7ab is voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken aan te wijzen ten aanzien waarvan het bouwen dient te worden onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. Hiermee wordt voorzien in de mogelijkheid het stelsel voor kwaliteitsborging geleidelijk in te voeren. In artikel 7ad is een grondslag opgenomen voor het stellen van voorschriften aan de instrumenten voor kwaliteitsborging bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Er is verder voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag om een toelating van het instrument voor kwaliteitsborging wordt gedaan en de gegevens die daarbij van de aanvrager worden verlangd, en de gronden waarop een toelating kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken. Voorts worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de gegevensverstrekking en de in het register op te nemen gegevens en de wijze waarop deze worden verwerkt.

Aangesloten is bij het systeem van de Woningwet en de Wabo dat de hoofdelementen in de wet zelf worden opgenomen en dat de uitwerking plaatsvindt in het Bouwbesluit 2012 respectievelijk het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht. De delegatiegrondslagen zijn waar mogelijk begrensd en in de betreffende onderdelen van deze memorie van toelichting is uiteengezet op welke wijze de delegatiegrondslag zal worden uitgewerkt.

8.3. Verhouding tot toekomstige wetgeving – wetsvoorstel VTH

In februari 2012 is het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aan de Tweede Kamer gestuurd. Dat wetsvoorstel beoogt een verbetering door te voeren in de vergunningverlening, toezicht en de handhaving (VTH) van onderwerpen geregeld in de Wabo. In dat voorstel worden grondslagen gegeven om eisen te stellen aan de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht. Daarmee wordt gestreefd naar een betere kwaliteit van die uitvoering. Om dat

te bereiken worden kwaliteitscriteria opgelegd aan gemeenten, waaraan de uitvoering van VTH moet voldoen. De kwaliteitscriteria op grond van het wetsvoorstel VTH zullen geen eisen bevatten over de toetsing aan het Bouwbesluit 2012 bij vergunningverlening of het toezicht op het voldoen aan het Bouwbesluit tijdens de bouw, voor die categorie(en) waarbij gebruikt dient te worden gemaakt van een instrument voor kwaliteitsborging onder het nieuwe stelsel.

Dit wetsvoorstel streeft evenals het wetsvoorstel VTH naar een betere kwaliteit. Het wetsvoorstel VTH gaat echter uit van betere uitvoering van de taken door de gemeenten, terwijl het voorliggende wetsvoorstel vooral door middel van een andere vorm van toetsing en toezicht tijdens de bouw, streeft naar een betere naleving van de regelgeving door bouwende partijen en hun opdrachtgevers.

Voor de overgebleven taken van de gemeenten zullen kwaliteitscriteria worden gesteld, die op grond van het wetsvoorstel VTH, bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Er zal nog steeds een omgevingsvergunning nodig zijn voor de toets aan de bouwverordening, het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Er blijft tevens een taak voor de gemeente met betrekking tot de bestaande voorraad en de gebruiksfase van het bouwwerk, waaronder brandveilig gebruik (al dan niet vergunningplichtig) en tijdens de bouw bij andere dan bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012, zoals de eisen voor het veilig uitvoeren van bouwwerkzaamheden en het voldoen aan de omgevingsvergunning. Gemeenten moeten straks inzetten op verbetering van de uitvoering van VTH, maar niet waar het gaat om de (technische) eisen die op het bouwen van een bouwwerk van toepassing zijn. Dat deel wordt immers via het nieuwe kwaliteitsborgingssysteem ingevuld.

Op grond van het voorliggende wetsvoorstel zullen eisen gesteld worden aan dat nieuwe systeem. Er zullen dan ook kwaliteitseisen gesteld worden aan de toe te laten instrumenten en daarmee ook bepaalde deskundigheids- en ervaringseisen worden gesteld, die aan zullen sluiten bij de eisen op basis van het wetsvoorstel VTH.

8.4. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn

Dit voorstel is getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn). De toelatingsprocedure voor de instrumenten voor kwaliteitsborging moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn. De criteria die aan de toelating worden gesteld moeten non-discriminatoir zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten de eisen noodzakelijk zijn vanwege de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook moeten deze evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ten slotte dient te worden bekeken in hoeverre met deze criteria een inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 9 en 16 van de Dienstenrichtlijn. Het gevolg hiervan is dat paragraaf 5.1 (Vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing is. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van behandeltermijnen, ontvangstbevestigingen etc. wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 28 is de zogenoemde *lex silencio positivo* van rechtswege van toepassing op een aanvraag om erkenning, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. In dat geval heeft overschrijding van de beslistermijn tot gevolg dat de erkenning als verleend moet worden geacht.

De toelatingsprocedure voor instrumenten ter borging van de bouwkwaliteit wordt noodzakelijk geacht omdat daarmee, voordat met de bouw van een bouwwerk wordt gestart, kan worden

beoordeeld of een instrument geschikt en voldoende betrouwbaar is om daarmee een bouwwerk te realiseren dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De criteria zijn verder noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, te weten de bescherming van de bouwconsument tegen gebrekkige bouwwerken. Het stelsel is zodanig ingericht dat een instrument door één instantie en eenmalig wordt getoetst. Daarna kan dit voor verschillende bouwwerken worden ingezet. De criteria aan de instrumenten kunnen worden onderverdeeld in eisen aan systeem, product, proces en persoon. Daarmee wordt beoogd te waarborgen dat een instrument geschikt is om een heel bouwproces te doorlopen (zie hoofdstuk 2). Bij de nadere uitwerking van deze criteria bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal erop worden toegezien dat deze geen onderscheid maken naar nationaliteit of anderszins een discriminerende werking hebben. De criteria zullen gelden voor alle aanbieders van instrumenten voor kwaliteitsborging in gelijke mate. Ten slotte zal erop worden toegezien dat de criteria zo beperkt mogelijk worden gehouden. Gezien de publieke belangen die gemoeid zijn met de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging, dient buiten twijfel te staan dat een instrument voldoet aan de daaraan gestelde criteria. Het is daarom van belang dat de toelatingsorganisatie daarover expliciet een besluit neemt. Om deze reden voorziet dit wetsvoorstel in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen binnen welke termijn de toelatingsorganisatie een besluit neemt op de aanvraag. Daarbij zal dus een uitzondering worden gemaakt op de *lex silencio positivo*.

De criteria zullen worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen standstill periode.

9. Gevolgen voor gemeenten, burgers en bedrijven

9.1. Gevolgen voor gemeenten

Gemeenten, die veelal bevoegd gezag zijn ten aanzien van de omgevingsvergunning voor het bouwen, toetsen in het voorgenomen stelsel niet langer aan bouwtechnische voorschriften en houden geen toezicht meer op het bouwen tijdens de bouw. De resterende taken bij vergunningverlening zijn het toetsen aan bestemmingplannen, bouwverordening, welstand en omgevingsveiligheid.

Uit de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) van Ecorys blijkt dat de werkzaamheden van gemeenten bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen op dit moment voor 43 procent bestaat uit de preventieve toets aan het Bouwbesluit 2012.³² Aangezien die preventieve toets in het nieuwe systeem voor kwaliteitsborging vervalt voor de bouwtechnische voorschriften, zullen er voor het behandelen van vergunningaanvragen minder ambtenaren met een bouwtechnische achtergrond nodig zijn. De ambtenaar kijkt in het register instrumenten kwaliteitsborging of het gekozen instrument geschikt is voor de risicoklasse van het bouwwerk en of de gekozen kwaliteitsborger gerechtigd is om het instrument toe te passen.

Voor het overige bestaan de werkzaamheden uit de toetsing of sprake is van strijd met het bestemmingsplan, de bouwverordening, de vereisten voor welstand en de omgevingsveiligheid. Zo'n 57 procent van het werk voor de vergunningaanvraag voor het bouwen zal dus voornamelijk blijven bestaan.

Met het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging zullen taken van de gemeenten komen te vervallen waardoor voor deze taken geen leges meer kunnen worden geïnd. De legeskosten zijn immers wettelijk gemaximeerd op honderd procent kostendekkendheid van de door de gemeenten gemaakte kosten op macroniveau. In gemeenten waar reeds met nieuwe kwaliteitsborging ervaring wordt opgedaan, blijkt dat gemeenten kortingen op leges doorvoeren.³³

Voor de rechtstreeks geldende eisen uit het Bouwbesluit 2012 die niet de (bouwtechnische) eisen voor het bouwen betreffen, zoals het gebruik van bouwwerken en veiligheid rond het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden (omgevingsveiligheid), zijn er geen veranderingen. Ten aanzien van vergunningvrije bouwwerken verandert er voor gemeenten ook niets.

9.2. Gevolgen voor burgers en bedrijven

Het wetsvoorstel zal gevolgen voor burgers en bedrijven hebben. Bij de vergunningaanvraag binnen het nieuwe stelsel worden niet langer alle huidige gegevens en bescheiden overgelegd waaruit blijkt dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische eisen. Bij de vergunningaanvraag moet worden aangegeven met welk toegelaten instrument en – uiterlijk bij de melding start bouw - met welke gerechtigde kwaliteitsborger er wordt gewerkt. De administratieve lasten bij de aanvraag om omgevingsvergunning worden in zijn totaliteit dus verminderd.³⁴ Hierbij is ervan uitgegaan dat geen gegevens meer omtrent het bouwplan ten behoeve van de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften hoeven te worden aangeleverd, ook niet als het bouwplan tussentijds nog wijzigt. Bij de gereedmelding wordt een verklaring overgelegd dat het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en worden gegevens en bescheiden beschikbaar gesteld over het opgeleverde gebouw die de gemeente nodig heeft voor het uitoefenen van haar taak. Op basis van de uitkomsten van het lopende onderzoek

³² Dit is over het geheel aan aanvragen bekeken en zal per aanvraag verschillend zijn. Zo zal bij eenvoudige projecten verhoudingsgewijs veel minder tijd in de toets aan het Bouwbesluit 2012 gaan zitten dan bij ingewikkelde projecten.

³³ <http://www.rowiq.nl/legeskorting2014>.

³⁴ Een groot deel van de administratieve lasten die voortkomen uit de Woningwet zullen vervallen (totale lasten door de Woningwet per jaar 190.000 uur en 62,8 miljoen euro voor burgers en 92 miljoen euro voor bedrijven (berekeningen uit 2012)).

naar behoefte gegevens bevoegd gezag (zie hoofdstuk 7) en de eisen die uiteindelijk bij algemene maatregel gesteld zullen worden, zullen de effecten op de administratieve lasten beter in beeld kunnen worden gebracht.

De inhoudelijke nalevingskosten voor bedrijven die aan kwaliteitsborging doen, zullen toenemen, omdat er kosten zijn voor het ontwikkelen van instrumenten die aan criteria dienen te voldoen om tot het stelsel toegelaten te worden. Het kunnen voldoen aan de eisen die zullen worden gesteld op het gebied van deskundigheid brengt ook kosten met zich mee omdat opleidingen zullen moeten worden bekostigd voor het kunnen voldoen aan die eisen. In de MKBA is hiervoor een bedrag van 1,4 miljoen euro aangehouden voor personen die reeds in de branche werken, maar die een aanvullende opleiding moeten volgen, om op een eensluidende wijze te kunnen toetsen.

De ontwikkeling van de instrumenten zal proportioneel gebeuren op basis van risicoklassen. Op die manier kunnen instrumenten voor eenvoudige bouwwerken eenvoudiger van aard en daarmee goedkoper zijn dan instrumenten voor complexe bouwwerken met complex gebruik waarvan de risico-effecten veel groter zijn. Dit principe is uitgewerkt in paragraaf 2.4.

Daarnaast verminderen nalevingskosten omdat niet voor elke bouwtechnische wijziging van het bouwplan ook een wijziging van de vergunning bij het bevoegd hoeft te worden aangevraagd.

Minder bezwaren bij gemeenten

Veelal zijn bezwaren tegen een omgevingsvergunning voor het bouwen gestoeld op andere toetsingsgronden dan het Bouwbesluit. De bezwaren aangaande het bouwen voor welstand, ruimtelijke ordening of bouwverordening zullen in het nieuwe stelsel vooralsnog niet veranderen. Bezwaren die normaal ten aanzien van toepassing van de bouwtechnische voorschriften bij gemeenten zouden binnenkomen, zullen in de toekomst dus niet kunnen worden ingediend bij de gemeenten. Bij een geschil met de kwaliteitsborger over het niet afgeven van een verklaring dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, kan een vergunninghouder zich tot een geschillencommissie wenden indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging daarin voorziet. In overige gevallen kan hij zich tot de burgerlijke rechter wenden. Daarnaast kunnen geschillen gaan over het al dan niet gerechtigd zijn van een kwaliteitsborger. Deze geschillenbeslechting zal veelal geregeld worden door voorschriften in het instrument en bij afwezigheid daarvan door de burgerlijke rechter (zie hoofdstuk 6 handhaving en geschillen). Het is niet te verwachten dat het aantal gevallen waarin in bezwaar of beroep kan worden gegaan groter wordt.

10. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft voornamelijk voor gemeenten financiële gevolgen. Door het vervallen van taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten zullen enerzijds kosten wegvallen om de uitvoering van deze taken en verantwoordelijkheden te bekostigen, anderzijds zullen legesinkomsten teruglopen doordat gemeenten voor deze taken en verantwoordelijkheden geen kosten meer in rekening kunnen brengen voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor het bouwen.

Uit de Maatschappelijke Kosten-Baten analyse van Ecorys blijkt dat de contante waarde van de huidige kosten voor het toetsen van de bouwtechnische aspecten van een gebouw door gemeenten tot het jaar 2100 ongeveer 1,4 miljard euro bedraagt. Op jaarbasis is dit anno 2013 omgerekend ongeveer € 82 miljoen euro. Hier staan legesinkomsten tegenover met een contante waarde van ongeveer 1,1 miljard tot het jaar 2100 (ongeveer 63 miljoen euro per jaar anno 2013). Het verschil tussen de kosten voor toetsen door de gemeenten en de legesinkomsten zullen gemeenten in de huidige situatie naar verwachting bekostigen uit de algemene middelen (82-63=19 miljoen euro). Gemeenten zullen verder te maken hebben met frictiekosten, vanwege het wegvallen van taken en verantwoordelijkheden en daarmee het wegvallen van arbeidsplaatsen.

Het Rijk zal de initiële kosten voor de toelatingsorganisatie bekostigen. De initiële kosten voor het Rijk zullen circa 4 miljoen euro bedragen. Daarnaast zal het Rijk ook de kosten dragen die voortkomen uit verantwoordingstaken. De structurele bekostiging van de toelatingsorganisatie voor de uitvoering van en toezicht op het voorgenomen stelsel zal op basis van vergoedingen door marktpartijen worden genereerd.

11. Overige wijzigingen

In dit wetsvoorstel wordt tevens een wijziging meegenomen die in een aantal gemeenten reeds praktijk is op basis van artikel 6g van het besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Daarbij kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken worden aangewezen waarbij toetsing aan de bouwtechnische voorschriften achterwege blijft en hetgeen derhalve geen weigeringsgrond vormt voor de omgevingsvergunning voor het bouwen meer oplevert. Op grond van de Woningwet moet bij die categorie, net als bij vergunningvrij bouwen wel worden voldaan aan de bouwtechnische voorschriften. Immers kan uit de omgevingsvergunning voor het bouwen niet uitdrukkelijk blijken dat afwijken is toegestaan. De aan te wijzen categorieën zullen voornamelijk bouwwerken betreffen die nu niet vergunningvrij zijn op ruimtelijke gronden, voornamelijk vanwege stedenbouwkundige, ruimtelijke ordenings- en welstandsaspecten. Hierbij kan worden gedacht aan dakkapellen, schuurtjes en carports. Op dit moment zijn vele van die bouwwerken vergunningvrij, mits gelegen in het achtererf en indien geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Voor hetzelfde bouwwerk aan de voorzijde van een woning moet dan wel een omgevingsvergunning voor het bouwen aangevraagd worden, met volledige toets op alle aspecten. Door deze wijziging en het aanwijzen van die categorieën hoeven voor die bouwwerken geen gegevens te worden aangeleverd, anders dan hetgeen nodig is voor de toets aan de redelijke eisen voor welstand, ruimtelijke ordening en de bouwverordening. Uit een onderzoek van Sira blijkt dat de lasten voor burgers, bedrijven en overheden hiermee zullen verminderen.³⁵

³⁵ Sira: Doorrekening van de effecten van wijzigingen in de regelgeving van het ministerie van BZK op de administratieve lasten voor bedrijven en burgers en de uitvoeringslasten voor overheden d.d. 5 oktober 2012.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Met de voorgestelde wijziging wordt de aansprakelijkheid van de aannemer voor de zogenoemde verborgen gebreken zodanig aangepast dat de aannemer aansprakelijk blijft voor die gebreken die feitelijk niet bij de oplevering zijn ontdekt en die toe te rekenen zijn aan de aannemer. Anders dan in de huidige situatie is de aansprakelijkheid van de aannemer niet langer beperkt tot de gebreken die redelijkerwijs niet bij de oplevering hadden moeten worden ontdekt. Het ligt voor de hand dat opdrachtgever en aannemer een proces-verbaal van oplevering of een ander document vaststellen waarop zij de gebreken die bij de oplevering aan het licht zijn gekomen, noteren.

Om te voorkomen dat de verbetering van de definitie van verborgen gebreken, teniet wordt gedaan in contracten, wordt voorgesteld in artikel 7:758, derde lid, van het BW te regelen dat van dit lid niet ten nadele van de opdrachtgever kan worden afgeweken bij aanneming van bouwwerken.

Voor een uitgebreide toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt ten aanzien van de bouw van een woning die wordt uitgevoerd in opdracht van een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, geregeld dat de aannemer verplicht is om de opdrachtgever een financiële waarborg aan te bieden om te waarborgen dat het bouwwerk wordt afgebouwd en dat verborgen gebreken die aan de aannemer zijn toe rekenen worden hersteld, in het geval de aannemer insolvent raakt, tenzij dit in redelijkheid niet van de aannemer kan worden gevergd. Indien de opdrachtgever van dit aanbod gebruik wenst te maken, kan de aannemer hiertoe een verzekering afsluiten. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de aannemer hiermee niet als een financiële dienstverlener in de zin van artikel 1.1 van de Wet op het financieel toezicht kan worden aangemerkt. Voorgeschreven wordt dat de aannemer financieel waarborgt dat de opdrachtgever de kosten die het gevolg van zijn insolvent raken kan verhalen. Hiervoor kan de aannemer zich laten verzekeren dan wel zorgen voor een andere financiële zekerheid. Deze wijziging leidt er dus niet toe dat de aannemer een financieel product dient aan te bieden dan wel te adviseren of te bemiddelen over een financieel product.

Het is denkbaar dat in een voorkomend geval een bouwwerk niet verzekeraar is of dat de economische waarde van het bouwwerk niet opweegt tegen de kosten van de verzekering. In die gevallen is het niet redelijk deze verplichting aan de aannemer op te leggen. De aannemer zal de opdrachtgever in dat geval moeten informeren dat het bouwwerk niet verzekeraar is of dat de kosten niet in verhouding staan tot de waarde van het bouwwerk. Niet is voorzien in een dwingendrechtelijke bepaling dan wel een verplichting om de verzekering af te sluiten. Het is aan de aannemer en de opdrachtgever de voor- en nadelen af te wegen en het is aan de opdrachtgever om aan te geven of hij van het aanbod gebruik wenst te maken.

Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor een uitgebreide toelichting op dit voorstel.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt voorgesteld de termijn waarbinnen de opdrachtgever, die als natuurlijke persoon niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, het recht heeft om de betaling van 5% van de bouwsom op te schorten en dit bedrag in depot bij de notaris te storten, te verlengen tot vijftien maanden. De notaris brengt dan het bedrag in de macht van de aannemer vijftien maanden na oplevering. Net als in de huidige situatie houdt de notaris het geld langer in depot, indien de opdrachtgever aangeeft dat hij van zijn opschortingsrecht gebruik wenst te maken. Ongewijzigd is ook dat de notaris dit bedrag in de macht brengt van de aannemer als de opdrachtgever daarmee instemt, als de aannemer vervangende zekerheid stelt of als bij een uitspraak die partijen bindt, is beslist dat een depot niet of niet langer gerechtvaardigd is.

Artikel II

In artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is geregeld dat niet gebouwd mag worden zonder een omgevingsvergunning. In artikel 2.10 is bepaald in welke gevallen het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor het bouwen weigert. In onderdeel a is thans bepaald dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd indien de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het te bouwen van het bouwwerk voldoet aan de voorschriften die krachtens artikel 2 of artikel 120 van de Woningwet zijn gesteld (Bouwbesluit 2012). Met het voorstelde derde lid van artikel 2.10 vervalt deze beoordeling van het bevoegd gezag voor de categorieën bouwwerken waarvoor een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dient te worden toegepast. In die gevallen wordt de inhoudelijke toetsing door het bevoegd gezag aan de bouwtechnische voorschriften voor het bouwen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder, a, en het vierde lid, van de Woningwet, de zogenoemde bouwtechnische toets, vervangen door een beoordeling of een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast, of dit instrument voor dit type bouwwerk mag worden ingezet en of de persoon of instantie die dit instrument gebruikt daartoe gerechtigd is. Deze wordt in het stelsel aangeduid als kwaliteitsborger. Afhankelijk van het type instrument zal moeten blijken of de kwaliteitsborger is gecertificeerd, erkend of op een andere wijze toestemming heeft om het instrument te gebruiken. Het bevoegd gezag zal bij deze beoordeling afgaan op het register van de toegelaten instrumenten en kwaliteitsborgers dat de toelatingsorganisatie voor het bouwen bijhoudt.

Voor de wijze waarop een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd en welke gegevens en bescheiden door de aanvrager daarbij dienen te worden verstrekt is in artikel 2.8 van de Wabo reeds een delegatiegrondslag opgenomen. In hoofdstuk 4 van het Besluit omgevingsrecht en hoofdstuk 2 van de Regeling omgevingsrecht zijn hiervoor regels gesteld. In dit besluit respectievelijk deze regeling zullen nadere regels worden gesteld over de gegevens en bescheiden die gevoegd moeten worden bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk waarvoor een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dient te worden toegepast.

In onderdeel b wordt voorzien in een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur andere categorieën bouwwerken aan te wijzen ten aanzien waarvan de beoordeling door het bevoegd gezag of het bouwen voldoet aan het Bouwbesluit 2012 achterwege dient te blijven. Deze is gebaseerd op artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet dat voor de gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Schijndel en Zoetermeer bepaalt dat artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo en artikel 2.2 van de Regeling omgevingsrecht voor een bepaalde periode niet van toepassing zijn op aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op de in het tweede lid van dat artikel genoemde bouwwerken. Een voorbeeld hiervan is de dakkapel die aan de achterzijde van de woning vergunningvrij is, maar aan de voorzijde niet. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze wijziging niet volgt uit de stelselwijziging, maar eerder is toegezegd in het kader van gesignaleerde praktijkknelpunten in het omgevingsrecht. Overigens dient de initiatiefnemer op grond van de Woningwet bij het bouwen van deze categorie erop toe te zien dat wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2012, net als bij vergunningvrij bouwen het geval is.

Artikel III

Overtredingen van de verbodsbepalingen in de Woningwet zijn economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten. Aan de opsomming in artikel 1a, 2^o, wordt de nieuwe verbodsbepaling in het voorgestelde artikel 7ac toegevoegd.

Artikel IV

Artikel 7aa

In dit artikel worden enkele begrippen die in het kader van het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging worden gebruikt, gedefinieerd. Uit oogpunt van overzichtelijkheid is ervoor gekozen deze niet op te nemen in artikel 1, maar in een nieuwe afdeling.

Artikel 7ab

In dit artikel wordt een delegatiegrondslag voorzien voor de aanwijzing van categorieën bouwwerken bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien waarvan het bouwen dient te worden onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. Hiermee wordt voorzien in de mogelijkheid het stelsel voor kwaliteitsborging geleidelijk in te voeren. De aanwijzing van de categorieën bouwwerken geschiedt mede op basis van de risico's die verbonden zijn aan de betreffende typen bouwwerken. Daartoe zullen risicoklassen worden vastgesteld.

Artikel 7ac

Met deze wijziging wordt in de Woningwet een nieuwe verbodsbepaling geïntroduceerd, het verbod om een bouwwerk dat valt onder een van de aangewezen categorieën bouwwerken, te bouwen zonder een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen dat afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt, en wordt toegepast door een kwaliteitsborger. Met de toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt gewaarborgd dat het bouwwerk wordt gebouwd met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften. Het bevoegd gezag zal in het kader van zijn taak om toezicht te houden op de naleving van dit verbod en in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, erop toezien dat niet in strijd met deze verbodsbepaling wordt gehandeld. Daarbij zal de gemeente afgaan op de informatie die is opgenomen in het door de toelatingsorganisatie bij te houden register met toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers is opgenomen. Daarin wordt ook melding gemaakt van eventuele intrekkingen of schorsingen van de toelating.

Nu via de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging wordt gewaarborgd dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en het bevoegd gezag in deze gevallen geen inhoudelijke beoordeling doet, is in dit voorstel bepaald dat het verbod in artikel 1b, eerste en vierde lid, om in strijd met het Bouwbesluit 2012 een bouwwerk te bouwen dan wel een bouwwerk in stand te laten dat in strijd met de bouwtechnische voorschriften is gebouwd, niet van toepassing is. Als een bouwwerk eenmaal is gebouwd overeenkomstig de verleende omgevingsvergunning, geldt ingevolge artikel 1b, tweede lid, het vereiste dat het bestaande bouwwerk zijn verdere levensduur ten minste moet blijven voldoen aan de in het Bouwbesluit 2012 opgenomen eisen voor bestaande bouw. Deze verbodsbepaling blijft in het stelsel van kwaliteitsborging ongewijzigd en hierop zal het bevoegd gezag toezicht blijven houden. Ook het verbod in artikel 1b, derde lid, het bouwwerk in gebruik te nemen in strijd met de betreffende voorschriften in het Bouwbesluit 2012 blijft van toepassing. Deze voorschriften zullen worden aangevuld met voorschriften met betrekking tot de ingebruikname van een bouwwerk dat met toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging is gebouwd. In hoofdstuk 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven welke gegevens bij de gereedmelding van dergelijke bouwwerken in dat geval aan het bevoegd gezag dienen te worden overgelegd.

Artikel 7ad

Het voorgestelde artikel 7ad bepaalt dat voor de toelating van een instrument voor kwaliteitsborging een aanvraag bij de toelatingsorganisatie dient te worden ingediend. De toelatingsorganisatie laat het instrument toe, indien het voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorschriften. Aan de toelating kunnen voorwaarden worden verbonden. Te denken valt aan de voorwaarde dat de aanvrager aan de toelatingsorganisatie meldt wie gerechtigd is het instrument toe te passen (kwaliteitsborger).

Wat betreft de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften, is in het tweede lid bepaald waar deze in ieder geval betrekking op hebben om te waarborgen dat de toepassing van de instrumenten ertoe leidt dat de betreffende bouwwerken worden gebouwd in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften.

Er is voorts voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag om een toelating van het

instrument voor kwaliteitsborging wordt gedaan en de gegevens die daarbij van de aanvrager worden verlangd, en de gronden waarop een toelating kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken. De beslissing op een aanvraag om toelating van een instrument tot het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat betekent dat de daarbij behorende procedure van rechtsbescherming van de Awb van toepassing is. Ten aanzien hiervan zal een aanvulling of een uitwerking worden gegeven, zoals de beslis- en verdagingstermijn of de gegevens die bij de aanvraag dienen te worden gevoegd. Zoals in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting uiteengezet, zal daarbij paragraaf 4.1.3.3. van de Awb, waarin is geregeld dat overschrijding van de beslistermijn leidt tot een positief besluit van rechtswege (lex silencio positivo), niet van toepassing worden verklaard. Tegen een beschikking van de toelatingsorganisatie kan een bezwaarschrift worden ingediend bij de toelatingsorganisatie. Na het volgen van de bezwaarschriftenprocedure kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en vervolgens kan men zo nodig in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Zae tot en met Zai

Voor de uitoefening van de taken in het kader van de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging en het toezicht op het functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging wordt voorgesteld een toelatingsorganisatie in het leven te roepen. Op de toelatingsorganisatie is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) van toepassing. De toelatingsorganisatie bezit geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar maakt onderdeel uit van de Staat der Nederlanden. Er is geen noodzaak om de toelatingsorganisatie eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Dit heeft wel tot gevolg dat het personeel dat werkzaam is ter ondersteuning van de toelatingsorganisatie door de minister voor Wonen en Rijksdienst ter beschikking zal worden gesteld aan de toelatingsorganisatie. Het personeel blijft daarmee ambtenaar in Rijksdienst.

De taken van de toelatingsorganisatie hebben betrekking op de toelating van de instrumenten en het zo nodig schorsen of intrekken van een instrument, en op het toezicht op het functioneren van het stelsel van kwaliteitsborging als geheel. Daarmee krijgt de toelatingsorganisatie ook een signaal- en een voorlichtingsfunctie. Voor het behandelen van aanvragen om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging stelt de toelatingsorganisatie tarieven vast. De uitvoering door de toelatingsorganisatie van de andere taken, worden bekostigd door de minister voor Wonen en Rijksdienst.

De Kaderwet is van rechtswege van toepassing op toelatingsorganisatie. Dit brengt onder meer mee dat op toelatingsorganisatie de artikelen van de Kaderwet van toepassing zijn die betrekking hebben op bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting, het jaarverslag, de informatieplicht jegens de minister, de bevoegdheid van de minister om een besluit van de toelatingsorganisatie te vernietigen, de bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken van de toelatingsorganisatie en de bevoegdheid om voorzieningen te treffen bij taakverwaarlozing door de toelatingsorganisatie. In aanvulling op hetgeen in artikel 18 van de Kaderwet is bepaald met betrekking tot het opstellen van het jaarverslag, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de toelatingsorganisatie bij het opstellen van het jaarverslag tevens beschrijft hoe het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen in dat jaar heeft gefunctioneerd.

De toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw bestaat uit een voorzitter en ten hoogste twee andere leden. Deze worden voor ten hoogste vier jaar benoemd. Zij kunnen na het verstrijken van die termijn, aansluitend eenmaal worden herbenoemd. Op grond van artikel 12 van de Kaderwet benoemt de minister voor Wonen en Rijksdienst de leden. De leden zullen worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het terrein van het bouwen en er zal op worden toegezien dat zij onafhankelijk zijn ten opzichte van de bouwsector.

De toelatingsorganisatie stelt een bestuursreglement vast. Artikel 11 van de Kaderwet schrijft voor dat het bestuursreglement onderworpen is aan de goedkeuring van de minister voor Wonen en Rijksdienst. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat

het bestuursreglement naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.

Artikelen 7aj (gegevensuitwisseling)

Dit artikel voorziet in de verstrekking van de informatie die het bevoegd gezag in het kader van de verlening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig heeft en de informatie die de bouwconsument nodig heeft om een keuze te kunnen maken voor een instrument voor kwaliteitsborging en een kwaliteitsborger. Verwezen wordt naar hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel V

Dit artikel bevat overgangsrecht. Dit wetsvoorstel wat betreft de wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing op overeenkomsten die vóór de inwerkingtreding van het voorstel zijn gesloten. De wijzigingen van de Wabo en de Woningwet zijn niet van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn ingediend bij het bevoegd gezag. Dit geldt ook voor bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot die aanvragen.

Artikel VI

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Uit oogpunt van flexibiliteit is gekozen voor de mogelijkheid om voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillende tijdstippen van inwerkingtreding vast te stellen.

Artikel IV

Dit artikel regelt de citeertitel van dit wetsvoorstel.

De minister Voor Wonen en Rijksdienst,