

Vergaderjaar 2016–2017

34 453

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2017

Hierbij bied ik u mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie de memorie van antwoord inzake het bovenvermelde voorstel aan.

Verder kan ik u in reactie op uw brief van 10 mei 2017 bevestigen dat de voordracht aan de Koning van het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen¹ niet eerder wordt gedaan dan nadat de behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer is afgerond.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹ Kamerstukken I 2016/17, 34 453, C

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van Wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen). Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, in op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, CDA, D66, PVV, PvdA, GroenLinks en de Christen-Unie, in de volgorde waarin ze zijn gesteld. Vragen van gelijke strekking zijn waar mogelijk samengevoegd.

2. Implementatie en verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

De leden van de VVD-fractie voorzien een gecompliceerde implementatie van het wetsvoorstel en vragen of er voldoende ruimte voor wijziging is ingeruimd tijdens de implementatiefase.

De complexiteit van het wetsvoorstel, inclusief de implementatie ervan is reeds geruime tijd onderwerp van aandacht, zowel van de regering als van alle betrokken partijen (bedrijven, gemeenten, consumentenorganisaties). Ook gedurende de periode tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel en daarna zal er ruimte zijn voor aanpassingen aan het stelsel wanneer dit noodzakelijk mocht blijken. Met de jarenlange voorbereiding en het in samenspraak met partijen gekozen gefaseerde traject van inwerkingtreding is er alles aan gedaan om te komen tot een zorgvuldige overgang van het bestaande naar het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is verbetering van de positie van de bouwconsument en verdere verbetering van de bouwkwiteit door een nieuw stelsel van kwaliteitsborging al vanaf de jaren negentig in discussie.² Onder diverse kabinetten zijn aanzetten gegeven voor nieuwe vormen van kwaliteitsborging. Tegelijkertijd werden de eerste pilots gestart, waardoor vanaf 2002 ruime en positieve praktijkervaring is opgedaan met vormen van kwaliteitsborging. Deze ervaring is meegenomen bij de uitwerking van dit wetsvoorstel. Meer gerichte ervaring met elementen van het huidige wetsvoorstel is opgedaan tijdens proefprojecten die zijn gestart toen de hoofdlijnen van het nu voorliggende stelsel duidelijk werden. Hierbij doen gemeenten, kwaliteitsborgers en aannemers ervaring op met het samenwerken binnen de verhoudingen zoals in het stelsel is voorzien. Voorts worden instrumenten voor kwaliteitsborging getoetst, zoals die ook in het voorziene stelsel zullen kunnen gaan werken. De opgedane ervaringen zijn meegenomen bij de verdere uitwerking van het stelsel in het ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen dat op 1 mei bij uw Kamer is voorgehangen (hierna: het ontwerpbesluit). Op onderdelen zal dit verder worden ingevuld in een ministeriële regeling. Ik ben voornemens om het aantal proefprojecten de komende tijd verder te vergroten om voorbereiding van betrokken partijen maximaal te faciliteren. Als aanvullende waarborg voor nieuwbouwwoningen in de proefprojecten geldt dat voor deze woningen een waarborgcertificaat wordt afgegeven op basis van het keurmerk van de Stichting GarantieWoning.

² Zie bijvoorbeeld: Overlegplatform Bouwregelgeving. *Naar een transparante gebruikersmarkt, Toekomstvisie op de bouwregelgeving*, Den Haag, 14 december 2000.

Met het oog op een goede voorbereiding van partijen op het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging hebben ambtenaren van mijn ministerie daarnaast regelmatig overleg met betrokken partijen. Hiervoor komt nu ruim drie jaar onder voorzitterschap van het ministerie maandelijks een stuurgroep bijeen met vertegenwoordigers van partijen uit de bouwsector, consumenten en bevoegd gezag. Binnen deze stuurgroep is op verzoek van en in samenwerking met partijen gewerkt aan een implementatieplan dat beoogt de implementatiefase van het voorziene nieuwe stelsel in goed overleg vorm te geven. In de aanloop naar en gedurende de periode tot aan inwerkingtreding van dit stelsel zal ik samen met alle belanghebbenden (bedrijven, gemeenten en consumentenorganisaties) monitoren hoe de implementatie van het stelsel verloopt. Indien partijen tegen problemen aanlopen bij de implementatie, zal ik met hen bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij ik zoveel mogelijk gebruik zal maken van de bij partijen aanwezige kennis en ervaring.

Bij de wijze waarop de ontwerpregelgeving is vormgegeven is verder rekening gehouden met aanpassingen die noodzakelijk kunnen blijken te zijn bij de invoering van het voorziene stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Voorzien is in een flexibele inwerkingtreding zodat verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Voor een goede werking van het stelsel is van belang dat eerst de bepalingen met betrekking tot de oprichting en de taken en bevoegdheden van de toelatingsorganisatie en de aanvraagprocedure voor toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging in werking treden. Vervolgens kunnen instrumentaanbieders hun instrumenten voor kwaliteitsborging voor toelating tot het stelsel aan de toelatingsorganisatie voorleggen. Wanneer de toelatingsorganisatie instrumenten heeft toegelaten tot het stelsel kunnen categorieën bouwwerken worden aangewezen die onder het stelsel komen te vallen, te beginnen met de eenvoudige bouwwerken. Het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit maken het mogelijk dat de verschillende typen bouwwerken stapsgewijs onder het nieuwe stelsel zullen worden gebracht. Begonnen wordt met de eenvoudige bouwwerken, ook wel gevolgklasse 1 genoemd, omdat de maatschappelijke gevolgen van het niet voldoen aan het Bouwbesluit 2012 van die bouwwerken het meest beperkt is. Onder gevolgklasse 1 vallen eengezinswoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen, agrarische gebouwen en kleine infrastructuurwerken zoals voetgangers- en fietsersbruggen. Met beperkt maatschappelijk gevolg wordt bedoeld dat in geval van een incident weinig mensen worden getroffen en de maatschappelijke gevolgen gering zijn. De werking van het stelsel zal vanaf de start met gevolgklasse 1 worden gemonitord. Het voornemen is om drie jaar na invoering van het stelsel voor gevolgklasse 1 te bekijken of het stelsel kan worden uitgebreid met de beschermde monumenten en complexere bouwwerken, de gevolgklassen 2 en 3. Het definitieve besluit hierover zal worden genomen aan de hand van de uitkomsten van een evaluatie op basis van de monitoring van het stelsel en na overleg met alle betrokken partijen (bedrijven, gemeenten, consumentenorganisaties).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel – en dan met name de kwaliteitsborging en het toezicht – zich verhoudt tot de ook onder handen zijnde Omgevingswet en bijbehorende algemene maatregelen van bestuur, met name het Besluit bouwwerken leefomgeving, waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu primair verantwoordelijk is. De leden van de PVV-fractie vragen nader aan te geven waarom niet is gekozen voor gelijktijdige invoering van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen met de Omgevingswet, zodat deze stelselwijziging ook bij de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet

betrokken en afgewogen kan worden. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat dit wetsvoorstel één op één wordt geïntegreerd in de nog in behandeling zijnde algemene maatregelen van bestuur en de Invoeringswet Omgevingswet. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waarom de regering er niet voor kiest om kwaliteitsborging als onderdeel van de Omgevingswet uit te werken, inclusief de werkwijzen inzake afgifte van vergunningen, handhaving en toezicht.

Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen bevat prikkels om de best mogelijke bouwkwaliteit te realiseren. Naast de versterking van de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever ten opzichte van de bouwende partij, introduceert het wetsvoorstel een nieuw stelsel waarbij regels worden gesteld aan de wijze waarop de kwaliteitsborging bij bouwwerken dient te worden uitgevoerd zodat een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 die uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en duurzaamheid aan het bouwen worden gesteld (hierna: bouwtechnische voorschriften). Daarbij blijven de bouwtechnische voorschriften zelf – en die onder de Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving – ongewijzigd.

Met dit wetsvoorstel worden het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gewijzigd. De wijziging van het BW ter verbetering van de privaatrechtelijke positie van opdrachtgevers ten opzichte van aannemers staat geheel los van de Omgevingswet. De (betreffende wijzigingen van) de Woningwet en de Wabo zullen via de Invoeringsregelgeving Omgevingswet opgaan in de Omgevingswet en de daaronder ressorterende algemene maatregelen van bestuur. De inhoudelijke gevolgen daarvan zijn echter zeer beperkt. De Omgevingswet introduceert een meldingsplicht in plaats van een vergunningplicht voor bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen. Dit brengt een wijziging van de gemeentelijke werkprocessen met zich mee ten opzichte van de vergunningplicht zoals die thans – en ook in het wetsvoorstel – geldt. Het introduceren van een meldingsplicht heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de werkzaamheden die de gemeente moet verrichten in het kader van het wetsvoorstel ten aanzien van het bouwen van bouwwerken die onder de vergunningplicht blijven vallen, noch voor de verplichtingen van de opdrachtgever om de in het wetsvoorstel beschreven informatie aan de gemeente aan te leveren. De aanpassing van de gemeentelijke werkprocessen blijft in die zin beperkt. Daarnaast heeft de invoering van de Omgevingswet betrekking op het gehele fysieke domein en heeft het wetsvoorstel vooral betrekking op het specifieke terrein van de bouwtechnische toets van bouwwerken. Het is dan ook niet nodig om de invoering van het wetsvoorstel te koppelen aan de implementatie van de Omgevingswet. Gelet op de winst die met dit wetsvoorstel wordt geboekt, is het wenselijk dat alle betrokkenen zo snel mogelijk met het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en toetsing aan de slag kunnen. Een grote groep betrokken partijen heeft dan ook bij uw Kamer aangegeven snel aan de slag te willen gaan met het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en geen behoefte te hebben aan uitstel.³ Overigens merk ik op dat ook onder het stelsel van de Omgevingswet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en niet de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor de bouwregelgeving.

³ <http://www.cobouw.nl/eerste-kamer-overspoeld-fanmail-over-bouwfoutenwet>, 23 maart 2017.

3. Naar een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het publieke toezicht op de bouw gaandeweg beperkt bleef tot preventieve toetsing aan bouwregeling en veiligheidsvoorschriften en vragen of deze feitelijke beperking door dit wetsvoorstel geformaliseerd wordt. Ook willen deze leden weten wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke leges.

Het vooraf signaleren van fouten in bouwplannen blijft van belang. Het voorkomt immers dat de fouten ook feitelijk worden uitgevoerd en is goedkoper dan herstel tijdens de bouw. Met alleen een papieren bouwplantoetsing kan niet worden volstaan, aangezien het van belang is dat het gerealiseerde bouwwerk daadwerkelijk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Toegevoegde waarde van het beoogde nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen is dan ook dat niet langer met de huidige preventieve bouwplantoetsing kan worden volstaan, maar dat private partijen, naast hun toetsing van de bouwplannen, tijdens het bouwen controleren of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op basis van door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging. Het gaat er niet langer primair om dat de bouwplannen op papier aan de regelgeving voldoen (de preventieve toetsing), maar dat het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit wordt hiermee eenduidiger belegd bij de bouwende partijen. Bij de gereedmelding van het bouwwerk bij het bevoegd gezag zal moeten worden aangetoond dat aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan. Daartoe moet een beoordelingsmethodiek worden toegepast, een instrument voor kwaliteitsborging, door een deskundige en onafhankelijke kwaliteitsborger. Volgens de in het instrument voor kwaliteitsborging voorgeschreven werkwijze controleert de kwaliteitsborger voorafgaand aan en tijdens het bouwproces in hoeverre het bouwwerk bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften zal voldoen. Hiermee zullen de prestaties van een bouwwerk meer centraal komen te staan. In het huidige stelsel voert een behoorlijk aantal gemeenten niet of nauwelijks controles uit tijdens het bouwen en bij de realisatie van bouwwerken. Daar waar wel getoetst wordt, worden veelal private partijen ingehuurd en ligt de nadruk op constructieve veiligheid. De overige aspecten waarop de bouwtechnische voorschriften zien, zoals energieprestatie, ventilatie en bescherming van het milieu, blijven veelal buiten beschouwing.

De verwachting is dat de leges zullen dalen nu de preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften door het bevoegd gezag vervalt. Op de gevolgen voor de leges wordt nader ingegaan in de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-, D66-, en PVV-fractie onder paragraaf 9.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre dit wetsvoorstel standaardisering en industrialisering in de bouw bevordert.

Het huidige wetsvoorstel geeft prikkels om te voorkomen dat aannemers bouwfouten maken. Eén element hiervoor is de versterking van de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever door middel van enkele maatregelen in het BW, met name met de wijziging van de aansprakelijkheid van aannemers voor gebreken die na de oplevering worden ontdekt. Een tweede element is de introductie van het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging waarbij de nadruk ligt op de toetsing of het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften, in plaats van de preventieve bouwplantoetsing in het huidige stelsel. De verwachting is dat aannemers door deze prikkels meer aandacht gaan besteden aan hun interne kwaliteitscontroles. In enkele proefprojecten is

die verwachting bevestigd. Een goede manier om te komen tot een betere kwaliteitscontrole, is door bouwelementen te standaardiseren en de productie ervan in een fabriek te laten plaatsvinden. Ook hiervan zijn diverse praktijkvoorbeelden beschikbaar. Als een aannemer of producent van bouwelementen ook nog een goede bewijsvoering kan leveren van de kwaliteit van zijn gestandaardiseerde of geïndustrialiseerde bouwwijze, zou in deze gevallen de controle door de kwaliteitsborger minder intensief kunnen zijn en daarmee ook goedkoper. De toetsing kan in dat geval – zoals ook bij motie van de leden De Vries en Van der Linde van de Tweede Kamer is gevraagd – beperkt blijven tot een marginale toets.⁴ Toeleveranciers en bouwers worden zo gestimuleerd om te werken met gestandaardiseerde en geïndustrialiseerde oplossingen voor producten en processen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering pessimistisch is over te verwachten resultaten van technische oplossingen.

De regering is positief over de bijdrage die technische oplossingen kunnen bieden bij het betaalbaar houden van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. In die zin zijn technische oplossingen te vergelijken met attesten en erkende kwaliteitsverklaringen die reeds jarenlang in de bouw gebruikt worden en waarmee bij de kwaliteitsborging rekening kan worden gehouden. Technische oplossingen zijn daarmee bruikbaar als hulpmiddel bij het bouwen en bij het beoordelen door een kwaliteitsborger of een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Anders dan echter door sommige partijen wordt betoogd, kan het concept van technische oplossingen niet als zelfstandig instrument worden ingezet. Hierbij is van belang dat de gerealiseerde kwaliteit van een bouwwerk wordt bepaald door een drietal factoren. De eerste is de persoon die bouwt (kennis en ervaring). De tweede is de kwaliteit van gebruikte bouwproducten en de derde factor is de kwaliteit van het bouwproces zelf. Een technische oplossing richt zich alleen op de kwaliteit van gebruikte bouwproducten en laat persoon en bouwproces buiten beschouwing. Als gevolg hiervan ontbreekt de controle op de uitvoering van de bouwwerkzaamheden en daarmee de waarborg dat het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Hierdoor biedt een technische oplossing als zelfstandig instrument onvoldoende waarborgen voor kwaliteitsborging en zal de inzet van een deskundige kwaliteitsborger noodzakelijk blijven om te beoordelen in hoeverre een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Het is van groot belang dat hierdoor wordt voorkomen dat het beoogde stelsel slechts op papier maar niet in de praktijk leidt tot kwaliteitsverbetering. Deze conclusie sluit goed aan bij de bevindingen in het rapport van Ligthart-advies over de toepassing van technische oplossingen bij de kwaliteitsborging.⁵ De bevindingen van het rapport-Ligthart worden breed in de sector onderschreven.

De leden van de CDA-fractie vragen of de preventieve toets door gemeenten vervalt en zo ja, hoe het amendement nr. 16 dient te worden gelezen. Zo niet, willen deze leden weten of dan geen sprake is van dubbeling van systemen. Voorts vragen deze leden wat een inhoudelijke rol van de gemeente betekent voor de aansprakelijkheid en medeaansprakelijkheid van de gemeente als deze de risicobeoordeling heeft gewogen en nagelaten heeft een aanwijzing te geven of een verkeerde aanwijzing heeft gegeven. Ten slotte vragen zij of daar waar nu de expertise voor beoordeling van de gemeente ontbreekt, deze er in het nieuwe stelsel nog

⁴ Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 19.

⁵ Ligthart Advies, *Onderzoek naar de toepassing van «Erkende» Technische Oplossingen in instrumenten voor kwaliteitsborging*, januari 2015.

wel zal zijn. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de mate van verantwoordelijkheid en (politieke) aanspreekbaarheid kan duiden van het bevoegd gezag als vergunningverlener nu dit de plannen niet meer vooraf toetst. Ook vragen zij hoe in dit stelsel de democratische verantwoordingsplicht van het bevoegd gezag voor een verleende omgevingsvergunning moet worden gezien als bijvoorbeeld ernstige problemen optreden op het gebied van constructie en/of brandveiligheid.

Zoals hiervoor in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie is uiteengezet, vervalt in het wetsvoorstel de preventieve toets door het bevoegd gezag aan de bouwtechnische voorschriften met de introductie van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Het bevoegd gezag heeft uitdrukkelijk geen inhoudelijke rol bij het beoordelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen als het gaat om de bouwwerken die onder het stelsel zullen vallen. Het bevoegd gezag blijft wel een rol houden in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, maar deze zal anders worden ingevuld. In dit nieuwe stelsel ziet het bevoegd gezag er, net als in de huidige situatie, op toe dat niet wordt gebouwd in strijd met de bouwtechnische voorschriften of zonder dan wel in afwijking van een omgevingsvergunning en kan het bevoegd gezag in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften handhavend optreden als sprake is van een overtreding ter zake. Nieuw ten opzichte van het huidige stelsel is dat het bevoegd gezag erop mag vertrouwen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, als er wordt gebouwd met toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een ter zake deskundige en onafhankelijke kwaliteitsborger. Die kwaliteitsborger controleert de bouwwerkzaamheden op basis van de voorgeschreven werkwijze in het instrument voor kwaliteitsborging en toetst of het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Als het bouwwerk voldoet aan de gestelde voorschriften geeft de kwaliteitsborger een verklaring af die de vergunninghouder bij de gereedmelding van het bouwwerk aan het bevoegd gezag overlegt. Indien het bevoegd gezag toch strijdigheden met de bouwtechnische voorschriften waarneemt, bijvoorbeeld naar aanleiding van informatie van de kwaliteitsborger of klachten van derden, kan het bevoegd gezag zijn handhavingsbevoegdheid inzetten.

Het doel van de risicobeoordeling die bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen dient te worden gevoegd (amendement nr. 16), is het bevoegd gezag van een betere informatiepositie te voorzien in het kader van zijn handhavingstaak. De risicobeoordeling geldt als procedurevoorwaarde voor het in behandeling nemen van de aanvraag om de omgevingsvergunning, en wordt door het bevoegd gezag niet inhoudelijk getoetst bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. De risicobeoordeling geeft inzicht in specifieke kenmerken en de mogelijke risico's van het bouwwerk, die het bevoegd gezag in voorkomende gevallen kan gebruiken bij het uitvoeren van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. Dit kan bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen van de kwaliteitsborger of handhavingsverzoeken van derden maar ook na ingebruikname van het bouwwerk in het kader van het toezicht op de bestaande bouw.

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat wanneer de gemeente de risicobeoordeling bij de beoordeling van de aanvraag om de omgevingsvergunning inhoudelijk zou gaan beoordelen en eventueel op basis van dit oordeel voorwaarden zou stellen bij de vergunningverlening, de beoordeling zou dubbelen met het werk van de kwaliteitsborger. Hiermee zou het bevoegd gezag tevens richting geven aan het werk van de kwaliteitsborger. Dit komt de met het wetsvoorstel beoogde heldere

verdeling van rollen en verantwoordelijkheden voor de bouwkwiteit niet ten goede, omdat de verantwoordelijkheid van de kwaliteitsborger enerzijds en de gemeente anderzijds door elkaar heen zouden gaan lopen. Vandaar dat ik bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitdrukkelijk heb aangegeven dat ik het amendement zo lees dat de gemeenten de risicobeoordeling gebruiken in het kader van hun handhavende taak en niet om het werk van de kwaliteitsborgers als zodanig over te doen.⁶

Er zijn verder geen signalen dat gemeenten onvoldoende geëquipeerd zouden zijn om hun handhavingstaak uit te voeren. Zie ook hierna het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de regering de zorg deelt dat met het verkleinen van de publieke taak ook publieke kennis verdwijnt bij lokale overheden.

Wat betreft de vragen over de aansprakelijkheid en medeaansprakelijkheid van de gemeente als deze de risicobeoordeling heeft gewogen, is in de eerste plaats relevant dat in dit wetsvoorstel is vastgelegd dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het bouwen duidelijker bij bouwpartijen zelf wordt gelegd en niet bij het bevoegd gezag. De risicobeoordeling dient slechts om de informatiepositie van de gemeente te verbeteren in het kader van haar handhavingstaak, wanneer zij op basis van signalen van de kwaliteitsborger of anderen overweegt om tot handhaving over te gaan. Van aansprakelijkheid van de gemeente voor bouwfouten zal dan ook niet snel sprake zijn. Voor het slagen van een dergelijke aansprakelijkstelling zal vast moeten komen te staan dat een gemeente onrechtmatig heeft gehandeld, dat dit aan de gemeente kan worden toegerekend en dat daardoor schade is ontstaan. Daarnaast zal moeten worden beoordeeld of de gemeente een norm heeft geschonden die strekt tot bescherming tegen schade zoals de benadeelde die heeft geleden (het zogenoemde relativiteitsbeginsel in artikel 6:163 BW). Of de gemeente in een concreet geval een dergelijke norm heeft geschonden, zal moeten worden beoordeeld op basis van de omstandigheden van dat geval.

Ik heb in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten.⁷ De conclusie van het onderzoek is dat de bestuursrechtelijke rol van de gemeente in het voorgenomen stelsel duidelijk is en dat het accent van het gemeentelijk toezicht in dit stelsel na de gereedmelding ligt. De onderzoekers concluderen verder dat de rol van de gemeente uit bestuurskundig oogpunt lastiger ligt, omdat de gemeente via haar handhavingsbevoegdheid een politieke verantwoordelijkheid houdt in de bouwfase. Zij bevelen onder meer aan om met betrekking tot de veranderende rol en taakverdeling in het voorgenomen stelsel te voorzien in een goede informatievoorziening aan raden en colleges.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de oplevering van het bouwwerk indien niet wordt voldaan aan de regelgeving. Zij willen weten of het bevoegd gezag bijvoorbeeld zo ver kan gaan dat het bouwwerk gesloopt moet worden en vragen daarvoor de procedure uiteen te zetten en aan te geven hoe de rollen van het bestuurs- en privaatrecht in een dergelijke handhavingssituatie verdeeld zijn. Ook vragen deze leden de regering aan te geven in hoeverre dit nieuwe stelsel in een dergelijke situatie een verbetering zou vormen voor de bouwconsument.

⁶ Zie Handelingen II, nr. 54, item 11.

⁷ Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

In aanvulling op hetgeen hiervoor naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie en de leden van de PVV-fractie is uiteengezet over de rol van het bevoegd gezag in het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt het volgende opgemerkt. In het beoogde stelsel mag een bouwwerk pas in gebruik worden genomen, nadat de vergunninghouder aannemelijk heeft gemaakt dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De wijze waarop de vergunninghouder dit aannemelijk dient te maken, is nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. Bij de mededeling dat de bouwwerkzaamheden zijn afgerond, de zogenoemde gereedmelding van het bouwwerk, dient de vergunninghouder een dossier aan het bevoegd gezag te overleggen. Het dossier dient gegevens te bevatten die inzicht bieden of het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Indien het dossier niet volledig is, kan het bevoegd gezag besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen omdat niet aannemelijk is dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Een belangrijk onderdeel van het dossier vormt de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring dat het gereede bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Als naar het oordeel van de kwaliteitsborger niet wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften, zal hij geen verklaring afgeven. Zonder verklaring van de kwaliteitsborger is het dossier niet volledig en kan het bevoegd gezag besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Het is niet de bedoeling dat het bevoegd gezag zelf het dossier inhoudelijk beoordeelt en op basis hiervan vaststelt of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Dat zou dubbel werk zijn en leiden tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger. Ook geven gemeenten en de VNG aan een dergelijke (mede-)verantwoordelijkheid onwenselijk te vinden.

Het dossier heeft met name een belangrijke functie nadat het bouwwerk in gebruik is genomen. Het bevoegd gezag heeft hiermee immers gegevens ter beschikking die bij het toezicht op de naleving van de (gebruiks)voorschriften met betrekking tot bestaande bouw en in geval van calamiteiten gebruikt kunnen worden. Ook indien achteraf blijkt dat bij het bouwen van een bouwwerk toch niet aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan, kan het bevoegd gezag ingrijpen en daartoe het beschikbare handhaving-instrumentarium inzetten. Zo kan het bevoegd gezag indien de concrete omstandigheden van het geval daartoe aanleiding bieden, afdwingen dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt door het toepassen van een last onder bestuursdwang en, indien de overtreder daartoe niet overgaat, de overtreding zelf ongedaan maken en de kosten die daarmee zijn gemoeid in rekening brengen bij de overtreder. In voorkomende gevallen kan dit met zich meebrengen dat het bouwwerk zal moeten worden gesloopt. In combinatie met de aanscherping van de aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen, zal de beoogde stelselwijziging naar het oordeel van de regering ertoe leiden dat de bouwconsument een bouwwerk opgeleverd krijgt dat voldoet aan de daartoe gestelde eisen en dat hij beter in staat is herstel bij de aannemer af te dwingen indien het bouwwerk gebreken vertoont die aan de aannemer zijn toe te rekenen.

De leden van de PvdA-fractie vragen te bevestigen dat de aangenomen amendementen voluit zullen worden opgenomen en uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur.

De aangenomen amendementen en moties worden onder meer uitgevoerd in het ontwerpbesluit. Ik heb dit recent ook bevestigd in antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid De Vries.⁸ Uitgangspunt bij de uitvoering zijn de teksten van de amendementen en de moties zelf, de toelichtingen daarop en hetgeen ik hierover tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer als interpretatie heb verwoord.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de aangenomen moties met de nummers 20 en 23 (De Vries en Ronnes), naast de rijksmonumenten ook de gemeentelijke (en provinciale) monumenten in de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur uit te zonderen van de eerste fase van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Ter uitvoering van deze moties zijn in het ontwerpbesluit inderdaad voornamelijk alle beschermde monumenten buiten het stelsel gehouden. De reden hiervoor is dat het voor een effectieve uitvoering van het erfgoedbeleid door de gemeenten noodzakelijk is dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor het bouwen voor de verschillende categorieën beschermde monumenten (gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten) sprake is van een en dezelfde wijze van toetsing.⁹ Ook onder het huidige stelsel gelden dezelfde indieningsvereisten bij een aanvraag om een omgevingsvergunning en worden de aanvragen inhoudelijk op dezelfde wijze behandeld door het bevoegd gezag, meestal de gemeenten. Een verschillende aanpak zal ook onduidelijkheid scheppen voor de aanvrager. Verder zal een onderscheid leiden tot onnodige administratieve lasten voor gemeenten. De beschermde monumenten zullen naar verwachting samen met gevolgklasse 2 onder het nieuwe stelsel worden gebracht. In de periode daaraan voorafgaand zal in pilots met het stelsel van kwaliteitsborging worden geëxperimenteerd. Ik heb hierover afspraken gemaakt met de Federatie Grote Monumentengemeenten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier – naast de internetconsultatie – met belanghebbenden overleg is gevoerd over de doelen en de uitwerking van het wetsvoorstel en hoe bijvoorbeeld de opmerkingen uit de internetconsultatie zijn gewogen en verwerkt in het wetsvoorstel.

Het onderwerp kwaliteitsborging in de bouw kent reeds een geschiedenis van enkele decennia. Het overleg met belanghebbenden over het wetsvoorstel heeft op meerdere manieren plaatsgevonden. Vanaf het opstellen van het wetsvoorstel, nu ruim drie jaar geleden, komt maandelijks een stuurgroep bijeen, met daarin de vertegenwoordiging vanuit alle geledingen van de bouwsector. In de stuurgroep zijn ook consumentenorganisaties, opdrachtgevers en bevoegd gezag vertegenwoordigd. Voorts hebben diverse overleggen met de Tweede Kamer plaatsgevonden en hebben betrokken partijen kunnen inspreken tijdens een tweetal hoorzittingen in de Tweede Kamer. Begin 2016 heeft een bestuurlijke overleg plaatsgevonden met mijn ambtsvoorganger. Daarnaast hebben ambtenaren van ministerie veelvuldig bilateraal overleg met belanghebbende partijen. In paragraaf 12 van de memorie van toelichting heb ik meer uitgebreid toegelicht hoe de inbreng van partijen tijdens de (internet)consultatieronde over het wetsvoorstel is meegenomen in het

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

⁹ Het is zelfs mogelijk dat een monument, bijvoorbeeld een landgoed of een industrieel complex, bestaat uit onderdelen die rijksmonument zijn en andere onderdelen die gemeentelijk monument zijn.

wetsvoorstel zoals dit is ingediend. Ten slotte heb ik diverse onderzoeken laten uitvoeren in het kader van de uitwerking van het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving. Ik verwijs hiervoor naar paragraaf 13 van de memorie van toelichting. Ook bij deze onderzoeken is waar mogelijk met partijen overleg gevoerd. Al deze inbreng is, in aanvulling op de gehouden internetconsultatie, zo goed mogelijk meegewogen bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog eens helder en beknopt weer te geven wat in essentie de problemen zijn die aangepakt moeten worden, en hoe het wetsvoorstel hierin op een effectieve en efficiënte manier voorziet, zodat sprake is van een duidelijke verbetering van de bestaande situatie.

Er is een aantal redenen om te komen tot een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, zoals uitvoerig uiteengezet in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting. Ten eerste heeft het huidige stelsel geleid tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van bouwkwaliteit. Hierdoor bestaat bij partijen de neiging om in geval van gebreken naar elkaar te wijzen en is het voor een bouwconsument niet eenvoudig om gebreken hersteld te krijgen. Daarbij stellen kritische consumenten steeds hogere kwaliteitseisen aan de bouw van hun bouwwerk, zowel woningen als bedrijfsgebouwen. Tegelijkertijd is de bouw steeds complexer geworden. Enerzijds spelen hierbij toenemende technische eisen een rol, anderzijds zijn steeds meer partijen bij het bouwproces betrokken waardoor afstemmingproblemen ontstaan die leiden tot bouwfouten. Het aandeel faalkosten in de bouwsector is, mede hierdoor, hoog.

Verder geldt ten aanzien van het huidige stelsel van de gemeentelijke preventieve bouwplantoets dat hierbij vaak te veel de nadruk ligt op het toetsen van de bouwplannen op papier bij de verlening van de aanvraag om de omgevingsvergunning voor het bouwen. Deze wijkt veelal af van de uiteindelijk gerealiseerde kwaliteit van het bouwwerk. Een aantal gemeenten vraagt daarnaast af in hoeverre het technisch toetsen van bouwwerken tot hun kerntaken behoort en feitelijk ook nu al de verantwoordelijkheid is van de vergunninghouder en zijn adviseurs. Gemeenten leggen bij de toetsing en het toezicht de nadruk op constructieve veiligheid en brandveiligheid, waarvoor veelal private partijen worden ingehuurd. De aandacht voor de overige aspecten waarop de bouwtechnische voorschriften zien, zoals energieprestatie, ventilatie en bescherming van het milieu, is bij een deel van de gemeenten beperkt. De geschetste ontwikkelingen en forse bezuinigingen op het gemeentelijk Bouw- en Woningtoezicht hebben er in de praktijk toe geleid dat de capaciteit bij het bouwtoezicht de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Een aantal gemeenten voert bijvoorbeeld niet of nauwelijks meer controles uit tijdens het bouwen bij de realisatie van bouwwerken.

Een ander belangrijk punt is dat er onvoldoende prikkels zijn voor aannemers om de optimale bouwkwaliteit te leveren. Het aantal gebreken bij de oplevering is dan ook hoog en de positie van bouwconsumenten is te zwak zodat ze hun belangen onvoldoende effectief kunnen behartigen. Jarenlang is geprobeerd het bestaande stelsel te verbeteren, maar dit heeft onvoldoende resultaat gehad (zie paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting). Vandaar dat de regering heeft besloten tot een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. In dit stelsel staat de verantwoordelijkheid van bouwpartijen voor de gerealiseerde kwaliteit van het bouwwerk centraal, gaan onafhankelijke private partijen de kwaliteit borgen tijdens het bouwen, houdt de overheid toezicht op het functio-

neren van het stelsel en wordt de positie van de bouwconsument versterkt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen nog eens uit te leggen hoe in het geheel van de gebouwde omgeving de veiligheid van gebouwen geborgd blijft en op welke wijze het publieke belang geëigend blijft als de overheid daarvoor niet meer de eerst aangewezen instantie is.

Het publieke belang van een goede bouwkwaliteit en veiligheid van gebouwen is in het wetsvoorstel op meerdere manieren geborgd, rekeninghoudend met de verschillende verantwoordelijkheden van de bij de bouw betrokken partijen. Het wetsvoorstel bevat voor alle partijen in het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen prikkels om hun verantwoordelijkheid te nemen voor de bouwkwaliteit en elkaar daar zo nodig op aan te spreken. Daarbij is het realiseren van een optimale bouwkwaliteit in de eerste plaats een zaak van en tussen private partijen, in het bijzonder de opdrachtgever en aannemer. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van de opdrachtgever verbeterd, waardoor hij beter in staat is zijn belangen ten aanzien van bouwkwaliteit te behartigen. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel een stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen waarbij de bij de bouw betrokken partijen zelf de instrumenten voor kwaliteitsborging ontwikkelen met toepassingen waarvan kan worden gewaarborgd dat gerealiseerde bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. In het wetsvoorstel zijn de randvoorwaarden opgenomen waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan door kwaliteitsborgers moeten voldoen. Die voorwaarden zien ook op de wijze waarop de instrumentaanbieder toeziet op het door de kwaliteitsborger voldoen aan de gestelde eisen. Als blijkt dat een partij bij de kwaliteitsborging de hand heeft gelicht met de regels, dan zal de instrumentaanbieder zijn instemming om het instrument toe te passen, moeten intrekken. Als blijkt dat de instrumentaanbieder te lankmoedig optreedt tegen een slecht presterende kwaliteitsborger kan de (publieke) toelatingsorganisatie zo nodig de instrumentaanbieder tot het nemen van maatregelen aansporen. Bij uitblijven van maatregelen door de instrumentaanbieder kan de (publieke) toelatingsorganisatie besluiten de instrumentaanbieder een waarschuwing te geven, de toelating van het instrument te schorsen of in het uiterste geval in te trekken.

Bovendien blijft het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften bij het bevoegd gezag en kan hij zo nodig, bijvoorbeeld naar aanleiding van informatie van de kwaliteitsborger of klachten van derden, handhavend optreden. Ook de veiligheid van derden is en blijft een taak van het bevoegd gezag en zo nodig kunnen aanvullende eisen worden gesteld in het kader van de bouw- en sloopveiligheid. Hiermee voorziet het beoogde stelsel in een sluitend sanctiemechanisme waarbij de verschillende partijen, vanuit de verschillende rollen en verantwoordelijkheden elkaar kunnen aanvullen. Overigens is ons land een van de weinige westerse landen waar de overheid (in dit geval de gemeente) betrokken is bij het toetsen van de bouwkwaliteit. In bijna alle overige westerse landen wordt deze taak uitgevoerd door private partijen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de zorg deelt dat met het verkleinen van de publieke taak ook publieke kennis verdwijnt bij lokale overheden.

Gemeenten maken voor hun huidige taken bij toetsing en toezicht op de bouwtechnische voorschriften al in grote mate gebruik van de kennis van private partijen die daartoe worden ingehuurd. Met name (maar niet alleen) grotere gemeenten hebben een min of meer volwaardig toezicht, waarbij de nadruk vooral ligt op constructieve veiligheid en brandvei-

ligheid en veel minder op andere aspecten van de bouwtechnische voorschriften.

Gemeenten die wel zelf toetsen, zullen nog een tijd lang kennis nodig hebben voor de beoordeling van de aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen van bouwwerken die nog niet onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen vallen, zijnde de bouwwerken in gevolgklassen 2 en 3 en beschermde monumenten, en voor het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. Zij zetten ook nu al in op behoud van kennis door regionale samenwerking. Gemeenten gaan ambtelijke fusies aan, delen de kennis van specialisten of brengen hun werkzaamheden onder bij omgevingsdiensten. Ik zie deze vormen van samenwerking als een goede borging voor het behoud van kennis bij de lokale overheid en verwacht dat deze tendens zich met de inwerking-treding van het beoogde stelsel verstrekt zal voortzetten.

In het licht van deze situatie deel ik de zorg van de leden van de GroenLinks-fractie niet.

4. Kwaliteitsborging voor het bouwen

De leden van de VVD-fractie krijgen graag een nadere toelichting betreffende de meerwaarde van de «instrumentaanbieder» tussen de «kwaliteitsborgers» en het zbo «toelatingsorganisatie». Zij vragen waarom het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor zijn instrumenten niet aan de kwaliteitsborger laat, zoals ook de (onder)aannemers verantwoordelijk zijn voor hun instrumentarium. Tevens vragen zij de regering waarom neutraal en onafhankelijk toezicht op de kwaliteitsborgers niet is opgedragen aan de toelatingsorganisatie.

Het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid, deskundigheid en professionaliteit van alle marktpartijen in de bouwsector om te zorgen voor bouwwerken die voldoen aan zowel de bouwtechnische voorschriften als contractuele afspraken en om elkaar daar zo nodig op aan te spreken. Het realiseren van bouwkwaliteit is daarmee primair een zaak tussen private partijen. In het wetsvoorstel zijn hiervoor de kaders gesteld. Gekozen is voor een systematiek waarbij marktpartijen – instrumentaanbieders – beoordelingsmethodieken ontwikkelen en/of aanbieden die aansluiten bij hun gewenste werkwijze in het kader van de kwaliteitsborging in de praktijk, de zogenoemde instrumenten voor kwaliteitsborging. De relatie tussen instrumentaanbieder en kwaliteitsborger wordt beheerst door het privaatrecht. De aanbieder van het instrument voor kwaliteitsborging bepaalt welke kwaliteitsborger het instrument mag toepassen. Daarbij ziet de instrumentaanbieder toe op de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborger en dient hij de nodige maatregelen te nemen indien de kwaliteitsborging zich niet aan de gestelde eisen houdt. De kwaliteitsborger ziet er door middel van de in het instrument voor kwaliteitsborging voorgeschreven werkwijze op toe dat het bouwwerk met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd. De kwaliteitsborger wordt hiertoe door de opdrachtgever en/of de opdrachtnemer ingeschakeld. Ook dit is een privaatrechtelijke aangelegenheid.

Vanwege het maatschappelijk belang van een goede bouwkwaliteit bevat het stelsel naast deze privaatrechtelijke borging ook belangrijke publiekrechtelijke waarborgen en prikkels om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk volgens de gestelde eisen wordt gebouwd. Het wetsvoorstel stelt randvoorwaarden waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan door kwaliteitsborgers dienen te voldoen. Daarop is het publiekrechtelijke toezicht en de bijhorende sanctiebevoegdheid van de toelatingsorganisatie gericht. Bij uitblijven van maatregelen door de instrumentaanbieder kan de toelatingsorganisatie besluiten de instrumentaanbieder een waarschuwing te geven, de toelating van het instrument te

schorsen of in het uiterste geval in te trekken. De toelatingsorganisatie houdt echter geen toezicht op de kwaliteitsborgers omdat dan een dubbele rol en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling zou ontstaan tussen de toelatingsorganisatie en de instrumentaanbieders. Gezien het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat private partijen zelf verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit en omdat de instrumenten voor kwaliteitsborging zijn gemaakt door de instrumentaanbieders, dienen zij erop toe te zien dat de aan de gestelde eisen wordt voldaan. Ook wordt met het private toezicht op de kwaliteitsborgers vermeden dat er vermenging plaats vindt van publieke en private verantwoordelijkheden. De toelatingsorganisatie voert wel onafhankelijk stelseltoezicht uit door het houden van steekproeven op de bouwplaats om te controleren of de toepassing van instrumenten daadwerkelijk leidt tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. In situaties waar dit niet het geval blijkt te zijn, zal de toelatingsorganisatie dit doorgeven aan de betreffende instrumentaanbieder met een termijn waarbinnen de instrumentaanbieder het probleem moet hebben opgelost. Indien dit niet gebeurt, kunnen de hierboven beschreven sanctiemogelijkheden worden ingezet.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de kans beoordeelt dat de kwaliteitsborgers méér toezicht houden dan nodig is, met als doel een verhoging van hun inkomsten. Ook vragen zij of de opdrachtgever zich hiertegen kan verweren.

De kans dat een kwaliteitsborger méér toezicht houdt dan nodig is, is beperkt. In principe kan iedere marktpartij die voldoet aan de eisen die in een instrument voor kwaliteitsborging worden gesteld, kwaliteitsborger worden, indien de instrumentaanbieder daarmee instemt. De kwaliteitsborger zal vervolgens in een overeenkomst met zijn opdrachtgever bepalen voor welke prijs hij welke werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging gaat uitvoeren, waarbij hij zich zal dienen te houden aan de werkzaamheden die hij op basis van het wettelijk stelsel minimaal zal moeten uitvoeren. Er zal naar verwachting concurrentie ontstaan die voorkomt dat kwaliteitsborgers meer werk uitvoeren en in rekening brengen dan strikt noodzakelijk is, tenzij hier nadrukkelijk om gevraagd wordt door de opdrachtgever. Hiermee zou hij zich al snel uit de markt prijzen. Een opdrachtgever kan vooraf meerdere offertes voor kwaliteitsborging aanvragen. Bij twijfel kan een opdrachtgever informeren bij de instrumentaanbieder of de aangeboden werkzaamheden wel correct zijn. Bij geschillen kan de opdrachtgever het geschil voorleggen aan een in een instrument voor kwaliteitsborging voorgeschreven geschillencommissie of aan de rechter.

5. Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als zelfstandig bestuursorgaan

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel berust op de stelling dat meer controle op de bouw leidt tot meer kwaliteit. Dit betekent volgens deze leden dan ook dat minder controle leidt tot minder kwaliteit. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de vermelding in de nota naar aanleiding van het verslag dat de controle kan worden teruggebracht naarmate de bouw zelf beter presteert.

Het wetsvoorstel berust op de gedachte dat slimmere en beter gerichte controle leidt tot meer kwaliteit. In het beoogde nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt feitelijk getoetst in hoeverre het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Dit in plaats van het huidige stelsel van preventieve bouwplantoetsing, waarbij primair bouwplannen op papier worden getoetst door het bevoegd gezag

in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Dit is van belang omdat het gerede bouwwerk kan afwijken van hetgeen aan het begin van het proces op papier is bedacht. Als een bouwer weet dat het gerede bouwwerk wordt getoetst aan de bouwtechnische voorschriften voordat het in gebruik mag worden genomen, geeft dit hem een sterkere prikkel om ook daadwerkelijk de kwaliteit te bouwen die met de bouwregelgeving is beoogd. Daarbij krijgt de bouwconsument een betere bouwkwaliteit en meer waar voor zijn geld.

Niet alle bouwbedrijven hebben hun eigen, interne kwaliteitssystemen goed op orde. Een kwaliteitsborger zal bij bedrijven die hun kwaliteitssystemen wel op orde hebben, eenvoudiger kunnen constateren dat een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet dan bij bedrijven die hun systemen niet op orde hebben. In dat laatste geval zal het toetswerk door de kwaliteitsborger intensiever zijn en meer kosten met zich meebrengen. Hierdoor krijgen bouwbedrijven een stevige prikkel om hun interne kwaliteitssystemen op orde te brengen. Op die manier kunnen zij namelijk de kosten van de kwaliteitsborger beperken. Wanneer hiermee wordt gerealiseerd dat bedrijven hun interne kwaliteitssystemen daadwerkelijk verbeteren, wordt kwaliteitsborging integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van bouwbedrijven. Uit proefprojecten blijkt ook dat bouwbedrijven hun interne kwaliteitsborging verbeteren in aanloop naar inwerkingtreding van de beoogde wetswijziging.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven hoe het te rijmen is dat zij enerzijds het aantal zbo's probeert af te bouwen en nu toch weer een nieuwe zbo opzet voor de toelatingsorganisatie.

Met het oprichten van de toelatingsorganisatie zal de Stichting Bouwkwaliteit (SBK) worden opgeheven. De SBK is een private stichting die beoordeelt of zogeheten beoordelingsrichtlijnen voldoen aan het Bouwbesluit 2012 en die hierover erkende kwaliteitsverklaringen afgeeft namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast adviseert SBK de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Milieu en fungeert deze als liaison op het gebied van de uitleg van Europese regelgeving. Omdat deze taken worden uitgevoerd voor de rijksoverheid is sprake van een publieke taak, als ware zij een zbo. Nu met het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging een publiekrechtelijke zbo wordt opgericht met bredere taken en bevoegdheden, is besloten de taken van SBK onder te brengen bij de toelatingsorganisatie. Dit past binnen het kabinetsbeleid ten aanzien van de herpositionering van zbo's¹⁰

6. Verbetering positie opdrachtgever

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel de aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken verruimt en dat dit de positie van de opdrachtgever versterkt, maar dat de opdrachtgever telkens een beroep zal moeten doen op de rechter om zijn recht te halen. Zij willen weten of de gang naar de rechter niet een drempel zal blijken te zijn en in welke mate rechtsbijstandsverzekeringen voor opdrachtgevers aan drempelvrees tegemoet komen.

De kern van het wetsvoorstel is dat door de juiste prikkels een preventieve werking uitgaat richting de aannemer om aantoonbaar betere bouwkwaliteit te leveren. Daarom is in het wetsvoorstel voorgesteld de aansprakelijkheid van de aannemer van een bouwwerk voor verborgen gebreken

¹⁰ Zie brief van de toenmalige Minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 13 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

aan te scherpen. Met de aanscherping van de aansprakelijkheid van de aannemer verbetert de juridische positie van de opdrachtgever in een geschil over een gebrek dat na oplevering aan het licht komt. De opdrachtgever krijgt hiermee een sterkere bewijspositie ten opzichte van de aannemer bij de realisatie van een bouwwerk en is daardoor beter in staat zijn recht te halen indien mocht blijken dat het bouwwerk niet voldoet aan de overeengekomen kwaliteitseisen. Het effect hiervan is tweeledig. Een aannemer zal sneller geneigd zijn om ook al tijdens de bouw optredende gebreken te herstellen, omdat hij anders in een later stadium alsnog hiertoe moet overgaan. Deze preventieve werking zorgt ervoor dat de opdrachtgever niet altijd gedwongen zal zijn om een beroep te doen op de rechter om zijn recht te halen. Daarnaast heeft de verbetering van de bewijspositie van de opdrachtgever een drempelverlagend effect om herstel bij de rechter af te dwingen, wanneer hij zich wel tot de rechter moet wenden. Een opdrachtgever heeft de mogelijkheid via een rechtsbijstandsverzekering juridische bijstand te krijgen, wanneer hij deze heeft afgesloten. Het is afhankelijk van de voorwaarden van deze verzekering voor welke soort geschillen juridische bijstand wordt verleend. In combinatie met het publieke stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, zal de aanpassing van de aansprakelijkheidsregeling bijdragen aan de vermindering van het aantal bouwfouten en daarmee aan de vermindering van geschillen daarover. Naast de versterking van de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever stimuleert het publieke stelsel aannemers om de kwaliteit van het gerealiseerde bouwwerk aan te tonen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het feit dat de aannemer zal moeten aantonen dat gebreken niet aan hem kunnen worden toegerekend een omkering van de bewijslast met zich meebrengt, welke zwaarwegende argumenten hieraan ten grondslag liggen en waarom de normale bewijsregels niet van toepassing zijn.

Het wetsvoorstel beoogt een evenwichtigere aansprakelijkheidsverdeling tussen aannemer en opdrachtgever en de daarmee gemoeide bewijslastverdeling. Dat maakt de bewijspositie van de aannemer inderdaad lastiger dan in de huidige situatie, maar van een omkering van bewijslast is geen sprake. De hoofdregel voor de bewijslastverdeling zoals neergelegd in artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is dat de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, de bewijslast draagt van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling voortvloeit. Het wetsvoorstel wijzigt dit uitgangspunt niet. Daarnaast volgt uit artikel 6:74 lid 1 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. In beginsel zal de schuldeiser moeten aantonen dat er sprake is van schade en het causale verband tussen de geleden schade en de tekortkoming. Dit geldt ook voor een opdrachtgever voor het tot stand brengen van een bouwwerk die schade lijdt als gevolg van een gebrek aan het bouwwerk. In artikel 6:89 BW is het algemene rechtsbeginsel neergelegd dat een schuldeiser zijn recht op herstel verliest, indien hij niet binnen bekwame tijd nadat hij het gebrek heeft ontdekt of redelijkerwijs had moeten ontdekken ter zake bij de schuldenaar heeft geprotesteerd. Voor een aantal bijzondere overeenkomsten, zoals koop en aanneming van werk, is dit nader geconcretiseerd in het BW.

Het huidige artikel 7:758 lid 3 BW geeft een nadere invulling van deze bepalingen voor de aanneming van werken. Daarin is geregeld dat de aannemer ontslagen is van aansprakelijkheid voor gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs had moeten

ontdekken. De opdrachtgever zal daarom niet alleen moeten aantonen dat er sprake is van een gebrek, maar ook dat hij dat gebrek redelijkerwijs niet bij de oplevering had moeten ontdekken, wanneer de aannemer zich verweert met een beroep hierop.

De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 7:758 BW zorgt ervoor dat de nadere concretisering van de klachtplicht in artikel 6:89 BW bij de aanneming van bouwwerken niet onredelijk uitpakt voor de opdrachtgever. Dit betekent dat de aannemer bij een gebrek dat na de oplevering is ontdekt en dat aan hem is toe te rekenen, niet onder zijn aansprakelijkheid kan uitkomen door een verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten onderkennen bij de oplevering van het bouwwerk. Daarmee wordt deze regeling meer in overeenstemming gebracht met de algemene regeling waarin het verval van het recht op herstel bij niet protesteren door de schuldeiser ook niet aan een specifiek moment in tijd is gekoppeld. Dit betekent dat de aannemer niet langer kan volstaan met het verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten onderkennen bij de oplevering van het bouwwerk, maar dat hij zal moeten bewijzen dat het gebrek niet aan hem valt toe te rekenen. Dit neemt niet weg dat de opdrachtgever nog steeds zal moeten aantonen dat het gebrek pas na oplevering is ontdekt. Een proces-verbaal van oplevering, maar ook het dossier dat de aannemer op grond van het voorgestelde artikel 7:757a BW bij de oplevering aan de opdrachtgever dient te verstrekken, kan daarbij behulpzaam zijn.

De leden van de CDA-fractie zouden van de regering willen vernemen of zij de positie van aannemers ten opzichte van professionele opdrachtgevers – zeker in een aanbestedingsfase – dusdanig gelijkwaardig acht dat het bij de inschrijving voegen van de voorwaarde niet aansprakelijk gesteld te willen worden voor een bepaald onderdeel, niet op voorhand maakt dat de inschrijving niet meegenomen wordt.

In feite vragen deze leden of een aannemer in een aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht van een professionele opdrachtgever als voorwaarde kan stellen dat hij niet aansprakelijk kan worden gesteld op basis van het bepaald in artikel 7:758 lid 4 BW. Uitgangspunt bij een aanbesteding is dat de opdrachtgever een bestek opstelt, waarin hij eisen opneemt waaraan de inschrijver zal moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de gunning van de opdracht. Een inschrijver bij een aanbestedingsprocedure kan, wanneer daarvoor gelegenheid wordt geboden tijdens de aanbestedingsprocedure, altijd de vraag stellen of een dergelijke uitsluiting van de aansprakelijkheid kan worden opgenomen in de overeenkomst. De opdrachtgever zal vervolgens moeten besluiten of hij deze voorwaarde overneemt. In de Gids Proportionaliteit (voorschrift 3.9 B) wordt aanbestedende diensten geadviseerd om inschrijvers altijd de mogelijkheid te bieden tijdens de aanbestedingsprocedure suggesties te doen voor de te hanteren contractvoorwaarden. In het geval de aanbesteder (de opdrachtgever) hierop ingaat, geldt deze aanpassing voor alle gegadigden in de aanbesteding in verband met het in de aanbestedingsprocedure in acht te nemen gelijkheidsbeginsel. Een aanpassing zou, als dit een wezenlijke wijziging oplevert, ertoe kunnen leiden dat een opdracht opnieuw moet worden aangekondigd. In het geval de aanbesteder niet op de suggestie ingaat, kan de gegadigde ervoor kiezen niet in te schrijven voor de opdracht. Een inschrijving waarin een voorbehoud wordt opgenomen, is niet te vergelijken met andere inschrijvingen en dient als ongeldig terzijde te worden geschoven.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering de verdeling van verantwoordelijkheid en consequentie reëel en rechtvaardig acht, mede gezien het feit dat opdrachtgevers die de aannemingsovereenkomst aangaan in uitoefening van beroep of bedrijf, in de regel relevante invloed

uitoefenen op de bouw en het tot stand te brengen eindresultaat. Verder willen zij weten wat rechtvaardigt dat professionele opdrachtgevers de extra bescherming van artikel 7:758 lid 4 BW genieten. Ook de leden van de D66-fractie vragen of de regering nog eens omstandig kan uitleggen waarom ervoor is gekozen om in beginsel de hoofdregel expliciet ook voor de professionele opdrachtgevers te laten gelden en of de regering onderkent dat er met de voorgestelde regeling sprake kan zijn van een zwakkere onderhandelingspositie van de aannemer ten opzichte van de professionele opdrachtgever.

Met de voorgestelde wijziging van de aansprakelijkheidsregeling in artikel 7:758, lid 4 BW wordt beoogd de positie van de opdrachtgever bij de realisatie van een bouwwerk ten opzichte van de aannemer te verbeteren. Doel is de aannemer te prikkelen om kwaliteit te leveren. Dit is relevant voor alle bouwwerken, ongeacht of de bouwwerken voor particuliere opdrachtgevers worden gebouwd of voor zakelijke opdrachtgevers. Het wetsvoorstel zorgt voor een evenwichtigere verdeling van de aansprakelijkheid voor gebreken bij de aanneming van bouwwerken die na de oplevering aan het licht komen. Door de huidige wettelijke regeling blijft de aannemer gevrijwaard van aansprakelijkheid voor gebreken die de opdrachtgever tijdens de oplevering van een bouwwerk had moeten ontdekken, ook als deze gebreken toe te rekenen zijn aan de aannemer. In deze situaties zou de aannemer die ter zake de nodige kennis en ervaring heeft, het gebrek zelf kunnen ontdekken en kunnen herstellen. Daardoor kan de opdrachtgever schade lijden. Ook professionele opdrachtgevers geven aan aanzienlijke schade te leiden doordat veel projecten worden opgeleverd met gebreken waarvan de herstelkosten veelal niet zijn te verhalen op de aannemer.¹¹ Daarom regelt het wetsvoorstel – in aansluiting op de algemene regel over aansprakelijkheid in artikel 6:74 lid 1 BW – dat de aannemer aansprakelijk blijft voor gebreken die aan hem zijn toe te rekenen. De aannemer kan bij de ontdekking van een gebrek na de oplevering niet meer volstaan met het enkele verweer dat de opdrachtgever het gebrek tijdens de oplevering had moeten ontdekken, maar hij zal ook moeten aantonen dat het gebrek niet aan hem valt toe te rekenen. Het is reëel en rechtvaardig dat een aannemer aansprakelijk is voor gebreken die na de oplevering van een bouwwerk worden ontdekt, wanneer deze gebreken aan hem zijn toe te rekenen. Dit is onafhankelijk van het soort opdrachtgever.

Wel is in het wetsvoorstel rekening gehouden met de bijzondere positie van zakelijke opdrachtgevers, omdat zij beter in staat zijn met de aannemer te onderhandelen over de gevolgen van een uitzondering op de wettelijke regeling van aansprakelijkheid van de aannemer. Daarom is ervoor gekozen om niet-professionele opdrachtgevers dwingendrechtelijk te beschermen voor gebreken die na de oplevering worden ontdekt, terwijl zakelijke opdrachtgevers de mogelijkheid krijgen om daarvan bij overeenkomst af te wijken. De enige restrictie is dat dit niet ten nadele van de zakelijke opdrachtgever mag zijn zonder dat dit nadrukkelijk met hem is overeengekomen. Een professionele opdrachtgever kan daarmee zelf een inschatting maken of hij een afwijking van de aansprakelijkheid kan accepteren.

Een professionele opdrachtgever hoeft evenmin in alle gevallen deskundig te zijn op het gebied van bouwkwaliteit van bouwwerken. In de regel zal de aannemer over de meeste deskundigheid beschikken ten aanzien van het realiseren van een bouwwerk. Een bouwwerk is een

¹¹ Zie bijvoorbeeld brieven van Aedes van 11 januari 2017, kenmerk S&P/MNor/MGeo/17-001 en van gezamenlijke opdrachtgevers van 30 januari 2017 aan de Tweede Kamer, kenmerk, kenmerk 170130/JSp.

bijzonder complex product, waardoor de opdrachtgever al snel in de positie komt dat hij lastig kan inschatten of het bouwwerk kwalitatief goed van aard is. Dit in tegenstelling tot de aannemer, van wie mag worden verwacht dat hij de nodige kennis en ervaring heeft om het bouwwerk volgens de overeengekomen kwaliteitseisen tot stand te brengen. Hij bepaalt als uitvoerende partij voor een belangrijk deel de kwaliteit van het te realiseren bouwwerk en het voldoen daarvan aan bouwregelgeving, contractuele afspraken en het uitgangspunt van goed en deugdelijk werk. Een opdrachtgever, ook als hij professioneel is, heeft deze kennis en ervaring vaak niet en ook de invloed op de kwaliteit van het gerealiseerde bouwwerk is veelal beperkt. Zelfs wanneer een professionele opdrachtgever de nodige kennis en ervaring zou hebben dan nog is hij niet – zoals de aannemer – continu aanwezig bij de bouw van het bouwwerk. Een opdrachtgever, ook een professionele, kan niet de kwaliteit van een bouwwerk volledig beoordelen wanneer hij slechts op bepaalde momenten tijdens het bouwproces een deel van de werkzaamheden van de aannemer heeft kunnen waarnemen.¹² Denk bijvoorbeeld aan MKB-ers en kleine zelfstandigen of kleine onderwijs- en zorginstellingen. De mogelijkheid om adviseurs in te schakelen doet hieraan niet af, aangezien ook deze niet continu bij de bouw van een bouwwerk aanwezig zijn en slechts beperkte waarnemingen kunnen doen. Daarbij beoogt inschakeling van een adviseur door de opdrachtgever niet om de eigen interne kwaliteitsbewaking door de aannemer en diens bijbehorende verantwoordelijkheid over te nemen, maar is deze er voor de zekerstelling van de opdrachtgever en voor de vrijgave van betalingstermijnen.

Tot slot herkent de regering het beeld dat sommige opdrachtgevers invloed uitoefenen op de kwaliteit van het eindresultaat van een bouwwerk, bijvoorbeeld via het voorschrijven van te gebruiken materialen of de constructie. De kwaliteit van een bouwwerk wordt niet alleen hierdoor bepaald, maar ook door de kennis en ervaring van personen die het bouwwerk bouwen, de kwaliteit van de gebruikte materialen en de kwaliteit van het bouwproces waarin het bouwwerk wordt gerealiseerd. Voor te gebruiken bouwproducten kunnen ook wettelijke kwaliteitseisen gelden, waar ook de opdrachtgever zich bij zijn keuzes aan dient te houden. Het wetsvoorstel beoogt een betere bouwkwaliteit te stimuleren door degene die hierop beslissende invloed heeft de juiste prikkels te geven om optimale kwaliteit te leveren. Dat is in de eerste plaats de aannemer waar zowel persoon, product als proces als kwaliteitsbepalende elementen in de bouwkwaliteit samenvallen. Dit gegeven ligt ook ten grondslag aan de huidige waarschuwingsplicht van de aannemer die in artikel 7:754 BW is neergelegd. Mocht blijken dat een door de opdrachtgever opgelegde bouwwijze tot een gebrek leidt waarvoor de aannemer heeft gewaarschuwd of dat in redelijkheid niet door de aannemer was te voorzien, dan valt dit gebrek niet toe te rekenen aan de aannemer en is deze daar niet aansprakelijk voor.

Om de bovengenoemde redenen meent de regering dat de voorgestelde aanpassing van de aansprakelijkheid de kwaliteit van bouwwerken op effectieve wijze kan vergroten en ziet de regering niet in dat door het wetsvoorstel de aannemer in een zwakkere positie komt ten opzichte van de opdrachtgever.

¹² Zie de brief van professionele opdrachtgevers aan de Tweede Kamer van 30 januari 2017, kenmerk 170130/JSp.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de zienswijze deelt dat de toevoeging van het tweede lid aan artikel 7:754 van het BW, waarin de waarschuwingsplicht van de aannemer is vervat, de wijze van waarschuwen betreft en niet de reikwijdte van de waarschuwingsplicht wijzigt.

Het amendement wijzigt inderdaad de reikwijdte van de waarschuwingsplicht niet, maar de wijze waarop de aannemer aan zijn waarschuwingsplicht dient te voldoen. De achtergrond van deze aanscherping is om het aantal gevallen waarin nu nog discussie kan ontstaan over de invulling van de waarschuwingsplicht verder te verkleinen. Een waarschuwing zal nu altijd schriftelijk en ondubbelzinnig dienen te gebeuren. Voorts zal deze naar verwachting gepaard gaan met voorstellen van de aannemer voor alternatieve oplossingen. De eis van schriftelijkheid en ondubbelzinnigheid van de waarschuwing verbetert niet alleen de positie van de opdrachtgever, maar biedt ook de aannemer meer zekerheid en helderheid dat de door hem in het leven geroepen waarschuwing later bij een geschil ook stand zal houden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren wat rechtvaardigt dat specifiek bij de aanneming van bouwwerken regels worden gesteld die ten nadele van de aannemer afwijken ten opzichte van wat geldt bij de aanneming van werk dat niet leidt tot een bouwwerk.

Het wetsvoorstel heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren. Onderdeel daarvan vormt de versterking van de privaatrechtelijke positie van de opdrachtgever ten opzichte van de aannemer bij de aanneming van een bouwwerk. Er is de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gedaan naar de bouwkwaliteit en er zijn voorstellen gedaan ter verbetering daarvan. Uit deze onderzoeken blijkt dat dit ligt aan een aantal factoren die te maken hebben met de complexiteit van het bouwproces en de kennisasymmetrie tussen bouwers en opdrachtgevers, zowel niet-professionele, als professionele, waardoor de bijzondere aansprakelijkheidsverdeling die de bouwer een betere positie geeft dan de opdrachtgever, niet langer gerechtvaardigd is. Uit deze onderzoeken is niet gebleken dat deze problemen ook spelen in de andere sectoren waarin sprake is van aanneming van werk. In de hoofdstukken 1 en 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitgebreider ingegaan op de noodzaak voor de aanpassing van de aansprakelijkheid als het gaat om de aanneming van bouwwerken. De voorgestelde wijziging van de aansprakelijkheidsregeling in artikel 7:758 lid 4 BW zorgt voor een evenwichtiger verdeling van de aansprakelijkheid voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen. Daarmee wordt de positie van de opdrachtgever bij de realisatie van een bouwwerk ten opzichte van de aannemer versterkt en wordt de aannemer geprikkeld om kwaliteit te leveren. Een afwijkende bepaling voor aanneming van bouwwerken in verband met de complexiteit van bouwwerken past binnen de systematiek van het BW. Het huidige artikel 7:761 BW kent reeds een langere verjaringstermijn als het gaat om aanneming van bouwwerken.

De leden van de CDA-fractie vragen wat rechtvaardigt dat specifiek bij de aanneming van bouwwerken met een feitelijke omschrijving van het feitelijk gebrek wordt gewerkt, waar bij andere vormen van aanneming, bij de koop op grond van artikel 7:23, eerste lid, BW en bij de klachtplicht in artikel 6:89 BW een normatieve omschrijving geldt. Ook wijzen zij erop dat het normatieve criterium destijds in artikel 7:758, derde lid, BW is opgenomen zodat de rechter rekening kan houden met de vraag wat een opdrachtgever – gezien zijn deskundigheid – redelijkerwijs geacht kan worden in het concrete geval bij oplevering te kunnen ontdekken, en dat dit in de rechtspraak ook gebeurt. Volgens deze leden lijkt de voorgestelde

tekst van het vierde lid niet meer toe te staan met die specifieke omstandigheden rekening te houden en vragen hierover het standpunt van de regering.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het hanteren van een feitelijk criterium bij de aanneming van bouwwerken wordt verdedigd door de stelling dat de opdrachtgever geen nadeel in de vorm van rechtsverlies moet ondervinden van het door hem inschakelen van deskundigen die hem terzijde staan bij de oplevering. Deze leden vragen de regering hoe deze stelling zich verhoudt tot het (ook in de rechtspraak gehuldigde) uitgangspunt in ons recht dat als een partij gebruikmaakt van deskundigen, hun doen en laten – met inbegrip van hun deskundigheid – aan die partij wordt toegerekend. Ook wijzen de leden erop dat in de juridische literatuur kritiek is uitgeoefend op het hanteren van het feitelijk criterium in het voorgestelde artikel 7:758, vierde lid, BW en vragen wat de regering van die kritiek vindt.

Artikel 7:23 BW en artikel 6:89 BW hanteren inderdaad een normatieve omschrijving, maar anders dan het huidige artikel 7:758 lid 3 BW knopen deze bepalingen niet aan bij een specifiek moment in tijd: de oplevering. De koper die een beroep doet op de non-conformiteit uit artikel 7:23 BW kan dit binnen een redelijke termijn doen, nadat hij ontdekt heeft of redelijkerwijs had behoren te ontdekken dat de afgeleverde zaak niet aan zijn verwachtingen beantwoordt. Hetzelfde geldt voor de klachtplicht uit artikel 6:89 BW. Dit betekent dat voor het invoeren van deze bepalingen uit het BW doorslaggevend is of een koper of schuldeiser binnen een redelijke termijn na ontdekking heeft geklaagd bij de schuldenaar of verkoper. In het huidige artikel 7:758 lid 3 BW is slechts het criterium of een gebrek bij de oplevering is ontdekt of redelijkerwijs had moeten worden ontdekt relevant voor het ontslag van de aansprakelijkheid van de aannemer. In dat geval is het uitgangspunt dat de aannemer niet meer aansprakelijk is, ook al zou het betreffende gebrek aan hem zouden zijn toegerekend wanneer dit wel bij de oplevering was ontdekt en is er binnen een redelijke termijn na ontdekking geklaagd. Dit leidt er in de praktijk toe dat de aannemer makkelijker aansprakelijkheid kan ontlopen voor gebreken die aan de aannemer kunnen worden toegerekend. De regering vindt dit ongewenst voor de aanneming van bouwwerken, omdat het bouwproces complex is en er sprake is van een kennisasymmetrie tussen bouwers en opdrachtgevers. Dit leidt er in de praktijk toe dat opdrachtgevers bij de oplevering onvoldoende kunnen inschatten of bepaalde gebreken zich na oplevering kunnen voordoen. Dit is de reden waarom er in het wetsvoorstel voor gekozen is om de aannemer aansprakelijk te houden voor gebreken die na oplevering worden ontdekt. Wanneer was vastgehouden aan het meer normatieve criterium uit artikel 7:758 lid 3 BW, zou dit naar het oordeel van de regering de gesignaleerde bezwaren onvoldoende kunnen wegnemen. In dat geval zou een aannemer nog steeds kunnen stellen dat de opdrachtgever het gebrek had moeten ontdekken en zou de opdrachtgever nog steeds in een lastige bewijspositie verkeren. Daarom is ervoor gekozen om de consequenties die samenhangen met het moment van oplevering in dit wetsvoorstel anders in te vullen en geen ruimte te geven voor een normatieve afweging. Uitgangspunt is nu dat de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die tijdens de oplevering niet zijn ontdekt, tenzij die niet aan de aannemer zijn toe te rekenen. Daarbij is voor de aansprakelijkheid van de aannemer niet langer het moment van oplevering bepalend, maar de vraag of een gebrek aan hem valt toe te rekenen. Dit neemt niet weg dat de rechter bij de toerekening van de aansprakelijkheid aan de aannemer nog steeds rekening kan houden met de specifieke omstandigheden van het geval. Zo zal de opdrachtgever op grond van artikel 6:89 BW nog steeds binnen redelijke termijn, nadat hij

het gebrek heeft ontdekt de aannemer hierop moeten aanspreken en zal de rechter op grond van artikel 6:248 BW in zijn oordeel niet alleen de door partijen overeengekomen rechtsgevolgen betrekken, maar ook kijken naar die welke naar de aard van de overeenkomst, uit de wet, de gewoonte of de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeien. Daarbij kan de rechter bijvoorbeeld rekening houden met de mate waarin het gebrek is toe te rekenen aan de aannemer wanneer de aannemer kan aantonen dat een gebrek buiten zijn schuld is ontstaan of dat de opdrachtgever zelf of door hem ingeschakelde deskundigen daarin een aandeel hebben gehad.

De regering verwacht niet dat het gebruikte criterium tot een onredelijke uitkomst voor de aannemer zal leiden. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de juridische literatuur kritiek is op deze wijziging van de aansprakelijkheid. Gewezen kan echter ook worden op de kritiek op de huidige bepaling en de positieve reacties op het wetsvoorstel. Verwezen wordt naar bijvoorbeeld het advies van het Instituut voor Bouwrecht «*Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw*» dat mede aanleiding is geweest voor de voorgestelde wijziging. Zie ook Van den Berg in Asser/Van den Berg 7-VI 2013/110 en Chao-Duivis, Naar een andere regeling van de aansprakelijkheid na oplevering: exit verborgen en niet-verborgen gebreken, TBR 2016/19. Ook kan worden gewezen op de positieve reacties van bij de bouw betrokken partijen, niet alleen van opdrachtgeverszijde zoals Aedes en de brancheorganisatie Zorg, maar ook van bouwerszijde zoals de Aannemersfederatie Nederland. De regering voelt zich gesterkt in deze opvatting door de reactie op de consultatieversie van het ontwerp-wetsvoorstel van de Raad voor de Rechtspraak waarin evenmin is gesignaleerd dat de gekozen formulering tot uitvoerings- en bewijsproblemen zou kunnen leiden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hier in haar advies evenmin op gewezen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het hanteren van een feitelijk criterium bij de aanneming van bouwwerken wordt verdedigd door de stelling dat de opdrachtgever geen nadeel in de vorm van rechtsverlies moet ondervinden van het door hem inschakelen van deskundigen die hem terzijde staan bij de oplevering. Deze leden vragen de regering hoe deze stelling zich verhoudt tot het (ook in de rechtspraak gehuldigde) uitgangspunt in ons recht dat als een partij gebruikmaakt van deskundigen, hun doen en laten – met inbegrip van hun deskundigheid – aan die partij wordt toegerekend.

Het wetsvoorstel biedt voldoende ruimte om rekening te houden met de omstandigheid dat een gebrek mede door toedoen van de door de opdrachtgever ingeschakelde derden is veroorzaakt. In geschillen over het begrip verborgen gebrek uit artikel 7:758 lid 3 BW gaat het thans over de vraag of de opdrachtgever met zijn deskundigheid het gebrek redelijkerwijs had moeten ontdekken tijdens de oplevering. Dit leidt tot de onredelijke situatie dat het geschil meer gericht is op de vraag of de opdrachtgever het gebrek had moeten ontdekken tijdens de oplevering dan op de vraag aan wie dit is toe te rekenen. Ook kan in de huidige situatie de keuze van een opdrachtgever, om een deskundige in te schakelen om toezicht te houden tijdens de bouw, in een later geschil negatief voor hem uitwerken, omdat dan wordt vermoed dat een deskundige een gebrek redelijkerwijs sneller kan ontdekken dan een leek. Dit is onwenselijk. Immers, een gebrek dat redelijkerwijs door de opdrachtgever had kunnen worden ontdekt, kan zeker ook door de aannemer zelf die ter zake de nodige kennis en ervaring heeft, kunnen worden ontdekt. Het toezicht door een door de opdrachtgever ingeschakelde deskundige is verder bedoeld als extra waarborg voor de opdracht-

gever en niet als vrijwaring van aansprakelijkheid voor de aannemer.¹³ Deze situatie dient te worden onderscheiden van de situatie waarbij de aannemer heeft gehandeld conform instructies van de door de opdrachtgever ingeschakelde deskundige. In dat geval zal moeten worden beoordeeld in hoeverre het gebrek aan de aannemer is toe te rekenen, waarbij tevens een rol zal spelen in hoeverre de aannemer aan zijn waarschuwingsplicht heeft voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of het hanteren van een feitelijk criterium bij de omschrijving van het verborgen gebrek kan betekenen dat er geen stimulans meer is voor de opdrachtgever om serieus werk te maken van de keuring, waardoor de betekenis van de oplevering wordt uitgehold. Zij willen weten wat de regering vindt van de stelling dat, waar in artikel 7:758, vierde lid, BW een feitelijk criterium wordt gehanteerd, het in de rede zou hebben gelegen, aan de opdrachtgever de plicht op te leggen het werk op degelijke wijze in ogenschouw te nemen.

De voorgestelde wijziging van de aansprakelijkheid bij de aanneming van bouwwerken leidt ertoe dat de aannemer en de opdrachtgever er een groot belang bij hebben de oplevering op een zo zorgvuldige manier te laten plaatsvinden. De aannemer zal erop gericht zijn om zoveel mogelijke gebreken te signaleren en te herstellen om te voorkomen dat hij in een later stadium hiervoor aansprakelijk wordt gesteld. Een opdrachtgever heeft er uiteraard ook belang bij dat een bouwwerk niet met gebreken wordt opgeleverd. Het is dan ook niet te verwachten dat hij het moment van oplevering van het bouwwerk minder serieus zal nemen. Bovendien zal de opdrachtgever na de oplevering de aannemer op de gebreken moeten aanspreken en vragen om herstel, waarbij hij het risico loopt dat de aannemer zich op het standpunt stelt dat het gebrek niet aan hem is toe te rekenen en een juridische procedure moet worden gevoerd. Deze wijziging ontslaat de opdrachtgever verder niet van zijn verantwoordelijkheid om tijdig nadat hij een gebrek ontdekt, bij de aannemer zijn klachten kenbaar te maken, zoals hiervoor is opgemerkt.

7. Handhaving en geschillen

De leden van de D66-fractie vragen toe te lichten waarom ervoor is gekozen het bevoegd gezag een rol toe te dichten in het stelsel van kwaliteitsborging. Zij vragen uiteen te zetten welke toezichthoudende taken het bevoegd gezag toekomen, hoe breed de voornoemde bevoegdheden van het bevoegd gezag zijn en of het bevoegd gezag ter zake van de uitoefening van voornoemde taken en bevoegdheden genoeg geëquipeerd is? In het verlengde daarvan vragen de leden van de D66-fractie of het bevoegd gezag – inachtnemend de beantwoording van het voorgaande – wel afdoende zijn toezichthoudende taken kan uitvoeren.

Zoals hiervoor is uiteengezet in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en de PVV-fractie blijft de gemeente in het beoogde stelsel van kwaliteitsborging belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. Wat anders wordt, is de wijze waarop het gemeentelijk toezicht dient te worden vormgegeven. De reden hiervoor is dat de gemeente erop mag vertrouwen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, als er wordt gebouwd met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger.

De maatregelen die de gemeente in het kader van de handhaving kan nemen, zijn dezelfde als die in het huidige stelsel. Zij kan handhavend

¹³ Zie in deze zin bijvoorbeeld Asser/Van den Berg 7-VI 2013/110 en de daar genoemde literatuur.

optreden naar aanleiding van informatie van de kwaliteitsborger dan wel klachten van derden, waaruit blijkt dat gebouwd wordt in strijd met de bouwtechnische voorschriften of als er gebouwd wordt zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor het bouwen. De gemeente blijft bevoegd op te treden tegen overtredingen waarbij als gevolg van het bouwen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. De maatregelen die hiervoor ter beschikking staan zijn het stil leggen van de bouw en het opleggen van een last onder bestuursdwang, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van de gemeente om zelf tot herstel over te gaan indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd of het opleggen van dwangsom.

De leden van de PVV-fractie vragen aan te geven wat het uitgangspunt dat een bouwwerk in kwaliteit achteruit mag gaan door autonome veroudering, maar deze veroudering niet mag leiden tot een bouwwerk dat op punten niet meer voldoet aan de minimumeisen die gelden voor de staat van bestaande bouwwerken, in de praktijk betekent bij bijvoorbeeld de constructief onveilig gebleken balkons in onder andere Breda en Venlo van wederopbouwflats. Ook willen zij weten welk concreet optreden van het bevoegd gezag op basis van voorliggend wetsvoorstel hieraan verbonden kan worden.

De kwaliteitsborger geeft bij de oplevering van het bouwwerk een verklaring af als het gereede bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Als het om een nieuw bouwwerk gaat betreft het de nieuwbouwvoorschriften die golden op het moment van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Als de gemeente na de gereedmelding constateert dat het bouwwerk toch niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften, kan zij besluiten tot handhaving over te gaan wegens overtreding van de nieuwbouwvoorschriften die golden op het moment van de aanvraag. Een uitzondering hierop is als door autonome veroudering niet meer wordt voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften. Dan gelden als ondergrens de voorschriften voor bestaande bouw. In het door de leden van de PVV-fractie aangedragen voorbeeld zal er in de mogelijkheden tot handhaving geen verschil optreden ten opzichte van de huidige situatie. In het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de toezichthoudende taken van het bevoegd gezag is ingegaan op de maatregelen die in het kader handhavend optreden kunnen worden genomen.

De leden van de PVV-fractie vragen om een duiding van het wetsvoorstel in relatie tot het vroegtijdig beëindigen van een proefproject met verzelfstandigd bouwtoezicht door de gemeente Den Haag. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie van de regering op de kritiek van met name de gemeente Den Haag op het wetsvoorstel.

Uit de proefprojecten kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over het voorziene stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Meerdere elementen en waarborgen uit het wetsvoorstel zijn binnen de proefprojecten niet van toepassing, zoals de aanpassing van de aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken die na de oplevering worden ontdekt, de rol van de toelatingsorganisatie en sanctiemogelijkheden.

De proefprojecten hebben drie doelen, te weten:

1. beproeven van de benodigde samenwerking tussen aannemer, kwaliteitsborger en gemeente,
2. het testen van de instrumenten voor kwaliteitsborging, en
3. het komen tot minimumeisen aan deze instrumenten.

Met name op deze punten is en wordt kennis en ervaring opgedaan die binnen de verdere uitwerking van het wettelijk stelsel wordt toegepast en ook voor de implementatie van belang is. Naar aanleiding van de tussentijdse ervaringen in de proefprojecten heeft mijn ministerie in het najaar van 2016 al een aantal maatregelen getroffen. In het proefproject in Den Haag is geconstateerd dat de tekortkomingen vooral betrekking hebben op de bewijsvoering door aannemers en niet op geconstateerde gebreken in de woning. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie in overleg met de betrokken gemeenten en waarborginstellingen in het najaar van 2016 besloten om de begeleiding van de proefprojecten door de overheid te intensiveren. Hierdoor worden eventuele knelpunten snel herkend en kunnen ze snel worden aangepakt. Ook heeft het ministerie door een onafhankelijke partij een tussenevaluatie laten uitvoeren.¹⁴ In die evaluatie wordt onder meer geconcludeerd dat de woningen in de proefprojecten even veilig zijn als nieuwbouwwoningen die buiten de proefprojecten vallen. De wethouder van de gemeente Den Haag heeft dit in een brief aan de gemeenteraad bevestigd. Ook de waarborginstellingen geven aan dat er geen reden is voor zorgen over de kwaliteit van de woningen binnen de proefprojecten.

In sommige proefprojecten, waaronder in Den Haag, is gebleken dat handhaving een lastig punt is. Gemeenten blijken terughoudend te zijn met het nemen van handhavingsmaatregelen als bewoners hierdoor hun woning niet in gebruik mogen nemen, als de reden hiervan buiten hun invloedssfeer ligt. Dit werd mede veroorzaakt door de gebrekkige informatie tussen aannemer en kwaliteitsborger. Hierdoor konden kwaliteitsborgers vaak geen volledige of tijdige dossiers aan de gemeenten leveren. Gemeenten wisten hierdoor niet zeker of handhaving noodzakelijk was. Dit probleem speelde vooral in de eerste bouwprojecten in de proefprojecten. Naar aanleiding van deze ervaringen hebben de instrumentaanbieders en kwaliteitsborgers hun instrumenten en werkwijze aangepast. In de praktijk zal het ontbreken van een verklaring in het voorgenomen stelsel een prikkel zijn voor aannemers om te zorgen voor goede informatievoorziening aan kwaliteitsborgers.

Ter invulling van een belangrijk kritiekpunt van de gemeente Den Haag en de VNG is in het ontwerpbesluit een informatieplicht voor kwaliteitsborgers ten opzichte van gemeenten opgenomen. Hiermee wordt de informatiepositie van gemeenten als het gaat om eventuele strijdigheden met de bouwtechnische voorschriften versterkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen limitatief aan te geven welke toezichthoudende taken (veiligheid, toegankelijkheid, erfgoed, verenigingen van eigenaren etc.) resteren voor de gemeenten, nadat het nieuwe stelsel van kracht is, en op welke wijze de Minister in afspraken met de gemeenten de financiering hiervan veilig wil stellen.

In het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen mag de gemeente ten aanzien van bouwwerken die met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging worden gebouwd, er op vertrouwen dat de bouwwerken in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften (waaronder toegankelijkheidsvoorschriften) wordt gebouwd. In deze gevallen ligt de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de bouwende partijen en controleert de kwaliteitsborger met het toegepaste instrument voor kwaliteitsborging of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Ten aanzien van de bestaande bouwwerken verandert de toezichthoudende rol van de gemeente niet. Ook in de gevallen waarin het stelsel van kwaliteitsborging (voorlopig) niet van toepassing is, namelijk daar waar het de gevolklassen 2 en 3 betreft, omgevingsveiligheid (bouw- en sloopveiligheid), beschermde

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

monumenten en zaken ten aanzien van ruimtelijke ordening en welstand, behoudt de gemeente haar huidige taken en de daarbij behorende financieringsstromen.

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn onderzoeken uitgevoerd naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeenten. In overleg met de VNG heb ik dit najaar een aanvullend onderzoek gedaan naar achterblijvende taken en kosten bij gemeenten in het voorgenomen stelsel.¹⁵ De uitkomsten uit het onderzoek zal ik gebruiken bij verder overleg met de VNG over dit onderwerp.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om toe te lichten en toe te zeggen hoe de aangenomen amendementen en moties zodanig in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen en uitgewerkt dat aan de bezwaren en zorgen zoals vertolkt door een aantal gemeenten volledig tegemoet wordt gekomen.

Uitgangspunt bij de opname en uitwerking van amendementen en moties zijn de aangenomen amendementen en moties zelf, de toelichtingen daarop en hetgeen ik hierover tijdens het debat met de Tweede Kamer als interpretatie heb verwoord, voor zover niet weersproken. Dit om volledig recht te doen aan de ingediende amendementen en moties en aan het debat zoals gevoerd in en met de Tweede Kamer. Doelstelling van het wetsvoorstel is onder andere om te komen tot een heldere verantwoordelijkheidsverdeling voor de bouwkwaliteit. De aannemer is verantwoordelijk voor de gerealiseerde bouwkwaliteit, de kwaliteitsborger ziet toe tijdens de bouw en beoordeelt of het gerede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. De gemeente draagt zo nodig zorg voor de handhaving, wanneer er signalen zijn van bijvoorbeeld van een kwaliteitsborger of een derde, dat er in strijd met de bouwtechnische voorschriften is gebouwd. Dit houdt in dat voor de bouwkwaliteit niet de gemeenten maar private partijen verantwoordelijk zijn. Wel bepalen gemeenten de wijze waarop zij invulling geven aan hun handhavingstaak. Zij kunnen, naast de informatie die zij al van de kwaliteitsborger ontvangen, ten behoeve van hun handhavende taak informatie opvragen aan de bij de bouw betrokken partijen. Uit oogpunt van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden heb ik er tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer in mijn reactie op de betreffende amendementen op gewezen dat de informatieverschaffing aan gemeenten slechts tot doel heeft te beoordelen of tot handhaving dient te worden besloten. Zij nemen hiermee niet de rol van de kwaliteitsborger over om zich een inhoudelijk oordeel te vormen over het voldoen van een bouwwerk aan de bouwregelgeving. Eventuele bevindingen van gemeenten – naar aanleiding van klachten of eigen waarnemingen – kunnen wel bijdragen aan informatie over de werking van het stelsel. Een goede informatie-uitwisseling tussen gemeenten, kwaliteitsborger en de toelatingsorganisatie is op dit punt dan ook wenselijk.

Een eigen inhoudelijk oordeel van de gemeente zou, naast hetgeen de kwaliteitsborger reeds uitvoert, leiden tot dubbele taken en verantwoordelijkheden en daarmee tot grote onduidelijkheid en dubbele kosten. Onduidelijke verantwoordelijkheden zijn juist een tekortkoming van het huidige stelsel die ik met het nieuwe stelsel beoog te verbeteren. Daarnaast zou een inhoudelijk oordeel van de gemeente en bijvoorbeeld het geven of juist nalaten van het geven van aanwijzingen op basis van dit oordeel leiden tot (mede-) verantwoordelijkheid voor eventuele gevolgen van dit handelen. De VNG, maar ook afzonderlijke gemeenten hebben in overleg steeds aangegeven een dergelijke (mede-) verantwoordelijkheid onwenselijk te vinden. De regering onderschrijft dit.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

8. Informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen of het opleveringsdossier, dat aan de gemeente moet worden overhandigd, openbaar is.

Het dossier dat aan de gemeente wordt overhandigd bevat gegevens en bescheiden die minimaal nodig zijn om adequate invulling te kunnen geven aan haar taken en verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel. Het voorgenomen stelsel schrijft niet expliciet voor dat het dossier openbaar is voor een ieder. Net als in het huidig stelsel kan de eigenaar hier toegang toe krijgen en kan de gemeente op verzoek van derden beslissen over de openbaarmaking van het dossier. Derden kunnen zich ook wenden tot de eigenaar.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de toelichting bij amendement nr. 17 suggereert dat het consumentendossier zo kan worden ingericht dat het ook kan dienen voor de gereedmelding aan het bevoegd gezag, maar dat uit het nieuw voorgestelde artikel 7:757a BW niet blijkt van een onderverdeling tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verplichtingen. Zij vragen de regering te bevestigen dat de wettekst leidend is, en zo niet, hoe de regering dit vorm wil geven.

Het amendement geeft de wettelijke basis voor twee verschillende goed van elkaar te onderscheiden dossierverplichtingen. Het eerste onderdeel bevat een grondslag voor de verplichting voor de vergunninghouder om bij gereedmelding een dossier over te leggen aan het bevoegd gezag als voorwaarde voor de ingebruikname van een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging valt. Het ontwerpbesluit bevat een nadere uitwerking van deze verplichting. Zo is daarin opgenomen dat 10 dagen voor de beoogde feitelijke ingebruikname van het bouwwerk een dossier aan het bevoegd gezag moet worden overgelegd. Daarbij is tevens bepaald welke gegevens en bescheiden het dossier dient te bevatten. Dat zijn gegevens die inzicht bieden of het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Naast de verklaring van de kwaliteitsborger zijn dat gegevens die bijvoorbeeld inzicht geven in de gebruiksfuncties, de constructieve veiligheid en de brandveiligheid van het bouwwerk. Indien het dossier niet volledig is, kan het bevoegd gezag besluiten de ingebruikname te weigeren.

Het tweede onderdeel van het amendement legt een verplichting op aan de aannemer om de opdrachtgever bij de kennisgeving dat het werk klaar is om te worden opgeleverd, een dossier te verstrekken dat inzicht geeft in de nakoming van de overeenkomst door de aannemer en de te dien aanzien uitgevoerde werkzaamheden. Aangezien in de meeste koop- en aanneemovereenkomsten wordt overeengekomen dat de aannemer bouwt naar de eis van goed en deugdelijk werk en met inachtneming van de voorschriften van de overheid, is mede om die reden in de toelichting opgenomen dat het consumentendossier tevens bestaat uit «Een opleveringsdeel waarin de aannemer verklaart en aantoonst dat hij aan de wettelijke regels en prestatie-eisen heeft voldaan (het deel met publieke verplichtingen)».

Juridisch gezien is er geen relatie tussen deze twee dossierverplichtingen, maar in de praktijk zal de te verstrekken informatie grotendeels overlappen. Wanneer een aannemer zijn kwaliteitssystemen op orde heeft, zal hij in de regel de benodigde informatie beschikbaar hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het ermee eens is dat de verplichting van de aannemer om de opdrachtgever voor de oplevering een dossier te overleggen met betrekking tot het tot stand gebrachte bouwwerk, een verzwaring met zich meebrengt van de keuringsverplichting van de opdrachtgever, omdat hij bij de keuring

eigenlijk niet meer kan volstaan met alleen het werk zelf in ogenschouw te nemen.

Het dossier dat de aannemer op grond van artikel 7:757a BW aan de opdrachtgever dient te verstrekken voor de oplevering van het bouwwerk, zal de opdrachtgever inzicht geven in de nakoming van de overeenkomst en uitvoering van de bouwwerkzaamheden door de aannemer. Dit vergemakkelijkt de beoordeling door de opdrachtgever of het bouwwerk voldoet aan hetgeen daarover is overeengekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het in het kader van deze wet geëigend is om de aannemer in artikel 7:757a BW te verplichten om door middel van een aan de opdrachtgever over te leggen dossier inzicht te geven in de nakoming van de overeenkomst.

Met de dossierplicht van de aannemer in artikel 7:757a BW wordt beoogd de positie van de opdrachtgever ten opzichte van de aannemer verder te versterken en daarmee de bouwkwaliteit te verbeteren. Dat sluit aan bij de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Overigens zal in het geval een aannemer zijn kwaliteitssystemen op orde heeft veel van de benodigde informatie beschikbaar zijn. Het is goed dat deze informatie ter beschikking komt van de opdrachtgever, die immers de rekening betaalt voor het tot stand brengen van het bouwwerk, zodat hij, net als bij veel andere overeenkomsten, inzicht krijgt in de door de aannemer geleverde prestatie.

De leden van de CDA-fractie vragen of de opdrachtgever bij aanvaarding van het op grond van artikel 7:757a BW door de aannemer te verstrekken dossier, ook de verantwoordelijkheid voor het bouwwerk overneemt. Zo ja, wat dit betekent voor de aansprakelijkheid van de aannemer en zo nee, hoe regering dit dan wel ziet.

De dossierplicht is behulpzaam bij het beoordelen van het tot stand gebrachte bouwwerk en doet niet af aan de overige verplichtingen van de aannemer bij de oplevering van het bouwwerk. De aannemer blijft aansprakelijk voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen en die aan hem zijn toe te rekenen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het niet de voorkeur zou verdienen om het dossier op grond van artikel 7:757a BW enkel voor een «natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf» op te stellen.

Gezien het doel van de dossierplicht ligt het niet voor de hand deze te beperken tot enkel natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Het betreft informatie die de opdrachtgever inzicht geeft in de wijze waarop de aannemer zijn verplichtingen in de aannemingsovereenkomst is nagekomen. Daarnaast betreft het informatie over het gebruik van het bouwwerk. Dit past bij de andere voorstellen in dit wetsvoorstel die beogen de aannemer een prikkel te geven om een bouwwerk op te leveren zonder gebreken.

9. Financiële aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of te verwachten valt dat de totale toezichtskosten voor de opdrachtgever zullen toenemen doordat de kosten van het private toezicht onvoldoende gecompenseerd zullen worden door een daling van de leges.

De verwachting is dat de leges zullen dalen, om te beginnen bij gevolgklasse 1, en later bij andere bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen zullen vallen. Het onderzoeksbureau Cebeon heeft de daling van de leges in opdracht van mijn ministerie berekend op 156 tot 191 miljoen euro per jaar bij volledige invoering van het stelsel.¹⁶ Tegenover deze lagere leges staan weliswaar kosten voor de kwaliteitsborger, maar de verwachting is dat deze het werk gemiddeld efficiënter kan uitvoeren dan gemeenten. Tot slot kan in het nieuwe stelsel het bouwproces ook efficiënter worden ingericht wat ook zal leiden tot lagere kosten en zullen de faalkosten verminderen. Een en ander kan wel per bouwproject verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld de omvang van het project. Daarnaast bevat het stelsel de prikkel dat bedrijven hun kosten voor kwaliteitsborging kunnen beperken door hun kwaliteit aantoonbaar te maken. Hierdoor kan de toetslast voor de kwaliteitsborger worden beperkt en daarmee de kosten die een kwaliteitsborger in rekening brengt. Ook de aanscherping van de aansprakelijkheid is een prikkel voor bedrijven om zelf in de eigen interne kwaliteitsborging te investeren. Uit proefprojecten blijkt dat bedrijven die zich op het nieuwe stelsel voorbereiden ook in de interne kwaliteitsbeheersingsprocessen investeren. Al met al bevat het stelsel dus stevige prikkels om de betaalbaarheid van het stelsel te garanderen.

Naar aanleiding van vragen tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd de daling van de leges in relatie tot het wegvallen van gemeentelijke taken en kosten door dit wetsvoorstel nauwgezet te zullen volgen. Deze toezegging zal ook worden meegenomen bij de uitvoering van de motie van het lid Ronnes (34 453, nr. 24) om een bestuursakkoord te sluiten met gemeenten over de daling van de leges voor omgevingsvergunningen voor het bouwen. De verwachting is dat de leges gaan dalen. Als blijkt dat deze daling onvoldoende is in relatie tot de ontwikkeling van de kosten bij gemeenten, zal ik gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 2.9, lid 2 van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt om regels te stellen aan de berekeningen en de bedragen van de leges. Vooralsnog ga ik er vanuit dat een dergelijke ingreep niet nodig zal zijn. Ik verwacht dat de afspraken in het voornoemde bestuursakkoord zullen leiden tot de gewenste daling van de leges.

De leden van de D66-fractie vragen nog eens het uitgangspunt toe te lichten zoals opgenomen in de memorie van toelichting dat de legeskosten zullen gaan dalen als gevolg van een helder onderscheid in toezicht tussen de publieke en private partijen

Na invoering van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen nemen de taken die gemeenten hebben tijdens het vergunningsverleningsproces af omdat de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften niet langer door de gemeente wordt uitgevoerd. Deze werkzaamheden verschuiven naar de kwaliteitsborger die hier gedurende het bouwproces op toetst. Gemeenten blijven toetsen op overige aspecten, namelijk welstand, bestemmingsplan, bouwverordening en de veiligheid bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. De daarmee samenhangende werkzaamheden en leges die initiatiefnemers hiervoor zijn verschuldigd, blijven onverkort bestaan. De totale gemeentelijke werkzaamheden nemen met gemiddeld 35 procent af (zie ook pagina 66 van de memorie van toelichting en de daar genoemde onderzoeken) door het wegvallen van de bouwtechnische toets. Aangezien de leges op verordeningsniveau kostendekkend moeten zijn, is de verwachting dat de leges voor omgevingsvergunningen met deze verschuiving van taken en werkzaamheden gaan dalen.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven of, nu taken voor de gemeenten wegvallen, de bouwleges ook verlaagd zullen worden. Zij willen vragen of de regering kan verduidelijken dat voor de hoogte van de leges het uitgangspunt van kostendekkendheid wordt vastgehouden en dat deze niet met kruisfinanciering kunstmatig hoog worden gehouden. Ook willen deze leden weten of er nu ook werk kan worden gemaakt van de aanpak van lokale verschillen in legestarieven, aangezien alle gemeenten nu met een gelijk instrument voor kwaliteitsborging gaan werken.

Het vaststellen van de legestarieven is een autonome gemeentelijke bevoegdheid. Bij het vaststellen van de tarieven moeten verschillende principes in acht worden genomen. Zo mogen aan de aanvrager alleen leges gevraagd worden voor diensten van de overheid als de aanvrager een overwegend individueel belang hierbij heeft (profijtbeginsel). De leges moeten op verordeningniveau kostendekkend zijn (maximaal kostendekkendheid). Hoe gemeenten de tarieven vaststellen kan verschillen en is mede afhankelijk van beleidskeuzes en door verschillen in kosten ontstaan verschillende lokale tarieven. Het is daarbij aan de lokale democratie om bij te sturen op de tarieven, waar inwoners of bedrijven deze lokale keuzes als onwenselijk ervaren.

Aangezien de taak van gemeenten om bouwplannen preventief bouwtechnisch te toetsen met de invoering van het stelsel verdwijnt voor gevolgklasse 1, vervalt ook de mogelijkheid voor gemeenten om voor het wegvallende deel nog langer leges te heffen (op basis van het profijtbeginsel). Zoals ook in de bovenstaande antwoorden op vragen van de leden van de VVD en D66-fracties is aangegeven, is het de verwachting dat de leges gaan dalen als gevolg hiervan. Het is echter aan de verschillende gemeenten zelf om hun legestarieven aan te passen op basis van de daadwerkelijke lokale situatie. Gezien de autonome bevoegdheid van gemeenten en de grote verschillen in bouwopgave is het mogelijk dat er lokale verschillen blijven bestaan in de tarieven voor de leges voor de resterende taken. Gemeenten maken immers verschillende (beleidsmatige) keuzes bij de invulling van deze werkzaamheden.

Wel heb ik naar aanleiding van vragen tijdens het debat in de Tweede Kamer toegezegd de daling van de leges in relatie tot het wegvallen van gemeentelijke taken en kosten door dit wetsvoorstel nauwgezet te zullen volgen en dat ik indien nodig gebruik zal maken van de mogelijkheid die artikel 2.9, lid 2 van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt om regels te stellen aan de berekeningen en de bedragen van de leges. Ik zal voorts uitvoering geven aan de motie van het lid Ronnes (34 453, nr. 24) om een bestuursakkoord te sluiten met gemeenten over de daling van de leges voor omgevingsvergunningen voor het bouwen. Zoals ik hiervoor al aangaf, verwacht ik dat de afspraken in het bestuursakkoord zullen leiden tot de gewenste daling van de leges.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk