

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

1.1. Voorgeschiedenis

Het onderhavige besluit is een uitwerking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen¹ (hierna: de wet). Het doel van deze wet is verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de positie van de particuliere en zakelijke bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken (hierna: het stelsel). Voor de overwegingen die aan de wet ten grondslag hebben gelegen, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.²

Een eerder ontwerp van dit besluit is op 1 mei 2017 voorgehangen bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer.³ Naar aanleiding van het besluit om het stelsel tegelijk met de Omgevingswet per 1 januari 2022 in werking te laten treden⁴, zijn in het ontwerpbesluit naast wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 tevens wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob) opgenomen.

Het ontwerpbesluit is verder aangevuld met een aantal inhoudelijke aanpassingen ter uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord van 17 januari 2019 (hierna: bestuursakkoord) tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) over de implementatie en invoering van het stelsel⁵ en nadere afspraken over de versterking van informatiepositie van de gemeente als bevoegd gezag in dat stelsel naar aanleiding van de brief van 12 mei 2020, van de VNG mede namens de leden, de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), de veiligheidsregio's verzameld in Brandweer NL en de gezamenlijke omgevingsdiensten Nederland verenigd in Omgevingsdienst Nederland.

1.2. Inhoud van het besluit

Het stelsel treedt gefaseerd in werking, waarbij begonnen wordt met de eenvoudige bouwwerken, gevolgklasse 1. Later zullen de bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3 volgen (zie paragraaf 2.3). Dit besluit regelt onder andere:

- de aanwijzing van de categorieën bouwwerken die onder de eerste gevolgklasse vallen, eenvoudige bouwwerken, en waarmee het stelsel van start gaat;
- aan welke minimumeisen een instrument voor kwaliteitsborging moet voldoen;
- de aanvraagprocedure voor toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel;
- welke gegevens een instrumentaanbieder overlegt aan de toelatingsorganisatie en welke gegevens in een openbaar register worden opgenomen;
- op welke wijze de kosten van de toelatingsorganisatie worden doorberekend aan een instrumentaanbieder;

¹ Stb. 2019, 382.

² Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3.

³ Kamerstukken 34453, nr. 27.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 33118, nr. 139 en Kamerstukken II 2019/20, 33118, nr. 145.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34453, nr. 31.

- welke gegevens bij de gereedmelding van een bouwwerk worden overgelegd aan het daarvoor aangewezen bevoegd gezag. Omdat dit voor de bouwregelgeving in de regel de gemeente is⁶ wordt hierna het bevoegd gezag steeds aangeduid als de gemeente.

Ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen, zoals voorgehangen op 1 mei 2017, bevat het onderhavige besluit de volgende wijzigingen:

- Nu de wet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt en daartoe onderdelen van de Woningwet in de Omgevingswet zijn omgezet, is dit besluit aangevuld met wijzigingen van het Bbl, het Ob en het Bkl.
De wijziging van het Bouwbesluit 2012 bevat alleen de artikelen die nodig zijn voor werkzaamheden van de toelatingsorganisatie die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wettelijk stelsel nodig zijn, zoals het toetsen en toelaten van instrumenten van kwaliteitsborging voor het bouwen en de artikelen die hiermee samenhangen zoals het aanwijzen van bouwwerken die onder het stelsel vallen, de regels voor instrumenten en de verdeelsleutel voor de toezichtkosten van de toelatingsorganisatie.
- De aanwijzing van vergunningplichtige en meldplichtige bouwactiviteiten in het Bbl. In dit besluit wordt de technische vergunningplicht aangepast zodat conform de formulering in de Omgevingswet vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in plaats van vergunningvrije. De Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken zijn onderdeel van de voor de technische bouwactiviteit vergunningvrije bouwwerken geworden. Aangewezen bouwwerken onder gevolgklasse 1 worden onder de Omgevingswet meldplichtig in plaats van vergunningplichtig.
- Naar aanleiding van het bestuursakkoord en nadere afspraken met de VNG en de VBWTN bevat het besluit een aantal wijzigingen om de informatiepositie van de gemeente verder te versterken, zie paragraaf 4.2.

Op de verschillende wijzigingen wordt hierna ingegaan.

2. Aanwijzing categorieën bouwwerken waarop het stelsel van toepassing is

2.1 Inleiding

Uit oogpunt van proportionaliteit zijn de regels met betrekking tot de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging mede afhankelijk gesteld van de gevolgklasse. Hoe groter de potentiële gevolgen in de fysieke leefomgeving, hoe zwaarder de regels voor kwaliteitsborging.

Ook binnen die gevolklassen is weer een nadere onderverdeling mogelijk. Dit gebeurt aan de hand van het type bouwwerk. Op basis hiervan zijn specifiekere gedefinieerde typen bouwwerken te onderscheiden waarvoor meer op maat uitgewerkte instrumenten kunnen worden ontwikkeld en specialisatie door kwaliteitsborgers mogelijk wordt.

In dit besluit zijn de categorieën bouwwerken aangewezen die vallen onder gevolgklasse 1, waarvoor een meldplicht geldt. Dit zijn relatief eenvoudige bouwwerken (zie hierover paragrafen 2.2 en 2.4). Later kan het stelsel worden ingevoerd voor gevolklassen 2 en 3 en zal hiertoe het Bbl worden gewijzigd. Niet alleen zullen er dan nieuwe categorieën bouwwerken worden aangewezen, maar ook zal worden bezien in hoeverre de eisen aan de instrumenten voor

⁶ Opgemerkt wordt dat op basis van artikel 2.2, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving in gevallen gedeputeerde staten (gs) het bevoegd gezag voor de bouwactiviteit kunnen zijn op de locatie van een complex bedrijf waar een door gs verleende omgevingsvergunning geldt. In die gevallen wordt de melding voor de bouwactiviteit ingediend bij gs en ligt ook de handhavende bevoegdheid bij gs. Gs zullen daarbij eventuele voorschriften in het ter plaatse van toepassing zijnde omgevingsplan in acht moeten nemen.

kwaliteitsborging moeten worden aangescherpt. Op deze manier kan ervaring worden opgedaan met de uitvoering van het stelsel voordat het stelsel van toepassing wordt op complexere bouwwerken. De gefaseerde invoering biedt de betrokken partijen in de bouwsector, consumenten en professionele opdrachtgevers, en de gemeente de gelegenheid om geleidelijk te wennen aan het nieuwe stelsel. Dit geldt ook voor het Rijk, waaronder de toelatingsorganisatie. Uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van het stelsel zal de werking ervan onder gevolgklasse 1 worden geëvalueerd, worden besloten wanneer de hogere gevolgklassen kunnen worden ingevoerd en welke nadere eisen daaraan worden gesteld.

De aanwijzing van de categorieën bouwwerken en de uitwerking van de gevolgklassen worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

2.2 Gevolgklasse 1

Gevolgklasse 1 omvat eenvoudige bouwwerken, zoals woningen, waaronder woonboten, recreatiewoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en kleine infrastructurele werken. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 1.43. Bij deze gevolgklasse zijn de gevolgen in de fysieke leefomgeving in geval van falen van een bouwwerk beperkt. Zoals in de memorie van toelichting bij de wet aangegeven is bij het bepalen van gevolgklasse 1 aangesloten bij in de bouwregelgeving gehanteerde indelingen als het gaat om gevolgen van eventuele calamiteiten. In de eerste plaats is gevolgklasse 1 bepaald door de aspecten met de grootste directe gevolgen voor gebruikers in geval van falen van een bouwwerk: constructieve veiligheid en brandveiligheid. In overleg met betrokken partijen zijn ten opzichte van deze uitgangspunten enkele aanpassingen gemaakt ter vereenvoudiging van de indeling. Zo zijn - in afwijking van de Eurocodes - alle grondgebonden woningen geschaard onder gevolgklasse 1 en zijn alle bouwwerken waarvoor een melding brandveilig gebruik vereist is uitgesloten. Aangezien niet-standaard oplossingen mogelijk risicovol zijn is tevens besloten om toepassing van gelijkwaardige maatregelen op het gebied van brandveiligheid (inclusief de toepassing van NEN 6060 en NEN 6079) en constructieve veiligheid ook uit te sluiten van gevolgklasse 1.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben de Kamerleden De Vries en Ronnes moties ingediend, die verzoeken de rijksmonumenten voorlopig uit te zonderen van het stelsel voor kwaliteitsborging.⁷ Ter uitvoering van deze moties zijn in dit besluit vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel gehouden. Het is voor een effectieve uitvoering van het erfgoedbeleid door de gemeenten noodzakelijk dat bij de beoordeling van het bouwen voor de verschillende categorieën beschermde monumenten (gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten) sprake is van een en dezelfde wijze van toetsing.⁸ Ook onder het huidige stelsel gelden dezelfde indieningsvereisten bij een aanvraag om een omgevingsvergunning en worden de aanvragen inhoudelijk op dezelfde wijze behandeld door de gemeenten. Een verschillende aanpak schept ook onduidelijkheid voor de aanvrager. Verder zal een onderscheid leiden tot onnodige administratieve lasten voor gemeenten. Met vertegenwoordigers van de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM), de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, de VNG, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn eerste afspraken gemaakt over het starten van pilots (ook wel proefprojecten genoemd) om bij beschermde monumenten met het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen te experimenteren. Deze afspraken betroffen onder andere dat er een startbijeenkomst zal plaatsvinden om doelstelling, voorwaarden en leerdoelen van de pilots uit te werken en wat met de pilots bereikt moet worden. Van een vervolg is het nog niet gekomen toen duidelijk werd dat beschermde monumenten niet zouden worden meegenomen in

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nrs. 20 en 23.

⁸ 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.

gevolgklasse 1. De beschermde monumenten zullen gelijk met gevolgklasse 2 onder het nieuwe stelsel worden gebracht – niet eerder dan 3 jaar na invoering van de wet. De komende periode wordt primair ingezet op het uitvoeren van proefprojecten vallend in gevolgklasse 1. Tevens zal, samen met de FGM, OCW en andere belanghebbenden het in 2017 ingezette traject om te komen tot proefprojecten (onder gevolgklasse 2) met het bouwen aan, op of in beschermde monumenten worden hervat.

Welke gevolgklasse voor een bouwwerk van toepassing is, wordt verder bepaald op basis van de beoogde gebruiksfunctie van het bouwwerk. Hierbij zijn naast de hiervoor genoemde beschermde monumenten de volgende bouwwerken uitgezonderd: bouwwerken waarvoor een gebruiksmelding is vereist, een gelijkwaardige maatregel wordt toegepast uitgangspunt van constructieve veiligheid of brandveiligheid, of een milieubelastende activiteit betreft die vergunningplichtig is (zie artikel 1.43 bouwbesluit 2012/artikel 2.17, tweede lid, Bbl). De gevolgen in de fysieke leefomgeving in geval van falen zijn bij deze bouwwerken groter dan bij overige bouwwerken in gevolgklasse 1 en daarom daarvan uitgezonderd. .

Is sprake van een combinatie van verschillende gebruiksfuncties in één bouwplan, dan zal de hoogste gevolgklasse bepalend zijn voor de vraag onder welke gevolgklasse het betreffende bouwplan valt. Zo zal een combinatie van wonen en winkels niet in gevolgklasse 1 kunnen vallen, omdat winkels onder een hogere gevolgklasse vallen. Dit betekent ook dat als het bouwwerk na de bouwmelding niet langer voldoet aan gevolgklasse 1, bijvoorbeeld doordat tijdens de bouw aanpassingen zijn gedaan waardoor het bouwwerk onder gevolgklasse 2 komt te vallen, de bouw dient te worden gestopt en voor het bouwen een omgevingsvergunning bij de gemeente dient te worden aangevraagd.

2.3 Onderverdeling naar type bouwwerk binnen een gevolgklasse

Onder een gevolgklasse valt een grote variëteit aan bouwwerken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een opbouw op een woning versus de nieuwbouw van een bedrijfshal (gevolgklasse 1), woongebouw van vier woonlagen versus een onderwijsgebouw (gevolgklasse 2) en metrostation versus woongebouw hoger dan 70 meter (gevolgklasse 3).

Het voorgenomen stelsel biedt de mogelijkheid om binnen een gevolgklasse een instrument voor kwaliteitsborging op maat te maken voor een specifiek beschreven type bouwwerk. Dit gaat als volgt in zijn werk.

Een instrumentaanbieder geeft bij zijn aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging aan voor welke typen bouwwerken zijn instrument toepasbaar is en dus toegelaten moet worden. Op basis van deze omschrijving stelt de toelatingsorganisatie vast of het instrument voldoet aan de wettelijke eisen en kan worden toegelaten tot het stelsel voor dat type bouwwerk.

De indeling in typen bouwwerken wordt dus niet in de regelgeving voorgeschreven. Hierdoor hebben marktpartijen de vrijheid om uit te vinden voor welke typen bouwwerken een specifiek instrument voor kwaliteitsborging efficiënt is. Tegelijk leidt deze vrijheid tot de uitdaging voor een instrumentaanbieder om de typen bouwwerken voldoende nauwkeurig te omschrijven, zodat ondubbelzinnig is vast te stellen voor welke bouwwerken een instrument voor kwaliteitsborging kan worden gebruikt en voor welke bouwwerken niet. Als de typen bouwwerken waarvoor het instrument is ontwikkeld, niet duidelijk zijn omschreven, kan de toelatingsorganisatie de toetsing aan de wettelijke eisen niet goed uitvoeren en zal geen toelating plaats kunnen vinden.

Ter illustratie enkele voorbeelden:

- voor op- of aanbouwen kan een minder omvattend instrument worden gemaakt: zo is in dergelijke gevallen geen energieprestatieberekening nodig;

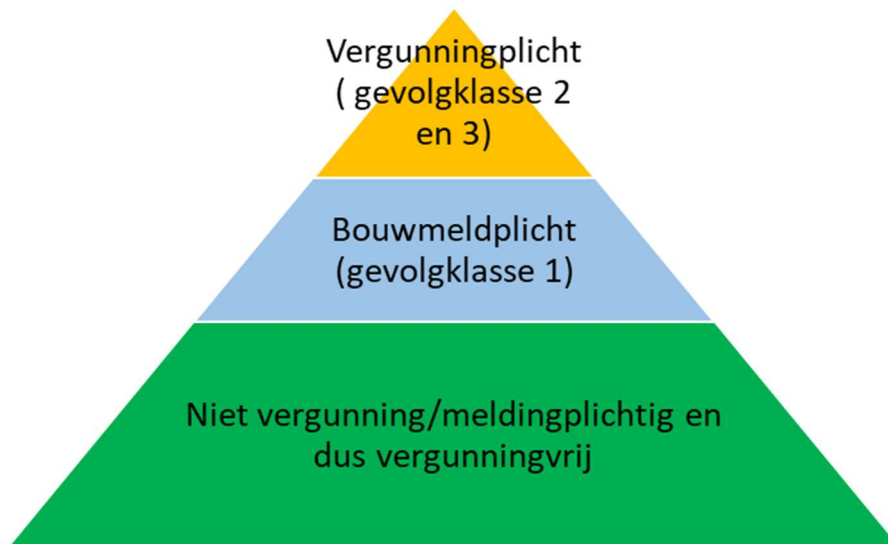
- voor standaard bedrijfshallen kan een instrument worden gemaakt dat hierop is toegespitst;
- voor kleine infrastructurele werken kan een speciaal instrument worden gemaakt: een groot deel van de bouwtechnische regels is niet van toepassing op infrastructuur: gezondheid, energie, en ventilatie hoeft dus niet in het instrument te worden opgenomen.

2.4 Vergunningplichtige, meldplichtig en vergunningvrije gevallen bouwactiviteit

Onder de Omgevingswet is het nodig bouwactiviteiten onder te verdelen in vergunningplichtige, meldplichtige en vergunningvrije gevallen. Dit heeft ook gevolgen voor de aanwijzing van bouwwerken die onder het stelsel vallen. Met bouwactiviteit wordt hiermee de bouwactiviteit zoals gedefinieerd in de Omgevingswet en genoemd in artikel 5.1, tweede lid, onder a, van die wet bedoeld. Om deze activiteit te onderscheiden van overige activiteiten die ook het bouwen van een bouwwerk kunnen omvatten (zoals een omgevingsplanactiviteit of een monumentenactiviteit) wordt deze activiteit in de communicatie rond de Omgevingswet ook wel aangeduid als de 'technische bouwactiviteit'. In deze toelichting zal hierna altijd deze technische activiteit bedoeld worden als over de bouwactiviteit wordt gesproken, tenzij anders aangegeven.

Achtergrond

Met dit besluit is de aanwijzing van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit, zoals die in dat besluit was ingevoegd met het Invoeringsbesluit Omgevingswet aangepast. Het doel van de wijziging is tweeledig. Ten eerste is hiermee beter aangesloten bij de formulering van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet. Ten tweede is aanpassing van de aanwijzing van de vergunningplicht nodig om de activiteiten die onder gevolgklasse 1 van het stelsel vallen, hier als categorie op uit te kunnen zonderen omdat voor deze activiteiten een bouwmeldplicht geldt. Een bouwactiviteit valt hiermee altijd binnen de vergunningplicht voor de bouwactiviteit of de bouwmeldplicht. Als de bouwactiviteit buiten beide omschrijvingen valt is deze daarmee dan vergunning- en meldvrij.



Afbeelding 1 – indeling bouwactiviteiten

Bouwactiviteiten die vergunningplichtig zijn daarmee actief aangewezen. Dit is een verandering ten opzichte van de systematiek van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)

en het Besluit omgevingsrecht⁹, waarin respectievelijk een algemeen verbod op het bouwen van een bouwwerk zonder vergunning en de uitzonderingen hierop waren opgenomen. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet was in afwachting van de inbouw van het stelsel in het stelsel van de Omgevingswet nog zoveel mogelijk aangesloten bij de eerdere teksten uit het Besluit omgevingsrecht. Met dit besluit is dit aangepast en zijn vergunningplichtige activiteiten daadwerkelijk als zodanig, dus 'positief', aangewezen. Deze aanwijzing resulteert in een kortere en algemene omschrijving voor bouwwerken die op basis van enkele randvoorwaarden vergunningplichtig zijn. Vervolgens zijn hier ook enige verbijzonderingen en uitzonderingen op gemaakt. De lezer die bekend is met de regeling uit het Besluit omgevingsrecht zal zowel in de randvoorwaarden, maar met name in de verbijzonderingen en de uitzonderingen, formuleringen en omschrijvingen uit het Besluit omgevingsrecht herkennen. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet zijn de randvoorwaarden uit het Besluit omgevingsrecht die vanuit technisch oogpunt gesteld waren, en die gesteld uit andere oogpunten (ruimtelijke ordening, welstand), reeds uit elkaar gehaald en alleen overgenomen in de voor dat oogmerk relevante artikelen. Bij de voorliggende omdraaiing van de technische vergunningplicht zijn deze randvoorwaarden onverminderd meegenomen, maar op onderdelen konden deze door de aangepaste omschrijving nog verder versimpeld of veralgemeniseerd worden. Uitbreidingen in de categorie niet-vergunningplichtige bouwactiviteiten zoals die in het Invoeringsbesluit zijn opgenomen (zoals het vergunningvrij maken van een hellingbaan en meubilair in of bij een openbaar vervoersgebouw), zijn onverminderd meegenomen in dit besluit. Zie voor de inhoudelijke motivering daarbij de nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Hieronder zal eerst ingegaan worden op de keuze om het aanwijzen van de vergunningplichtige gevallen in twee categorieën te splitsen, en vervolgens wordt toegelicht welke uitzonderingen hierop zijn gemaakt.

Aanwijzing vergunningplichtige gevallen – met en zonder dak

De definitie van een bouwwerk, zoals opgenomen in de Omgevingswet, maar ook zoals die de jaren daarvoor vorm gekregen heeft in de jurisprudentie en praktijk, omvat een groot aantal zaken. Niet alleen de gebouwen die eenieder op basis van het spraakgebruik met deze term zal associëren, maar ook tal van andere zaken zoals tuinmeubilair, woonwagens, incheckpaaltjes voor het openbaar vervoer, zendmasten en andere infrastructurele voorzieningen en recent nog drijvende bouwwerken.¹⁰ Met name de categorie bouwwerken geen gebouw zijnde, omvat een grote diversiteit aan bouwwerken. Naast een aantal algemene randvoorwaarden om te beoordelen of deze bouwwerken wel of niet vergunningplichtig moesten zijn, heeft deze diversiteit in de loop der tijd in vrij specifieke randvoorwaarden geresulteerd voor bijvoorbeeld sport- en speeltoestellen, magazijnstellingen en bouwwerken voor nutsvoorzieningen. Deze zijn bijvoorbeeld toegevoegd als bleek dat hier in de praktijk vragen over bestonden of wanneer deze naar het oordeel van de wetgever ten onrechte de hele vergunningprocedure moesten doorlopen. Bij het omdraaien naar de vergunningplicht in het Bbl is gezien hoe de omdraaiing naar het aanwijzen van de vergunningplicht aan de ene kant zo eenvoudig mogelijk kon worden vormgegeven, en hoe aan de andere kant bekende en nog altijd noodzakelijke randvoorwaarden ook herkenbaar konden blijven voor de gebruiker.

Geconstateerd is dat de vergunningplicht voor gebouwen, of andere bouwwerken met een dak, relatief eenvoudig en zonder veel randvoorwaarden kan worden aangewezen. Veel van de

⁹ Artikel 2.3 van het Besluit omgevingsrecht, in samenhang met bijlage II, artikelen 2 en 3, https://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/2020-01-01#Hoofdstuk2_Paragraaf2.2_Artikel2.3.

¹⁰ ABRVS 16 april 2014 ECLI:NL:RVS:2014:1331.

randvoorwaarden die aan met name bijbehorende bouwwerken werden gesteld in het Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 2, onder 3, hadden betrekking op de vraag of het bouwwerk voor de ruimtelijke toets vergunningvrij kon zijn of niet. Deze randvoorwaarden zijn via het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de daar doorgevoerde 'Knip' al niet langer meer overgenomen bij de afbakening voor de vergunningplicht voor de bouwactiviteit. Het resterende aantal randvoorwaarden voor gebouwen of andere bouwwerken met een dak, was zo beperkt dat er voor gekozen is één artikel (2.25) te maken waarmee alle bouwwerken met een dak vergunningplichtig worden gemaakt als zij aan een of meer van de in dat artikel genoemde randvoorwaarden voldoen. Onder de reikwijdte van de term bouwwerken met een dak en dus van dit artikel vallen bijvoorbeeld bijbehorende bouwwerken, overkappingen voor auto's, transistorhuisjes, een duiventil of een hondenhok.

Alle vergunningplichtige bouwwerken zonder dak zijn in artikel 2.26 aangewezen. De basis daarbij is algemeen en simpel gehouden met enkele duidelijke randvoorwaarden. Vervolgens zijn in dat artikel voor enkele specifieke bouwwerken strengere randvoorwaarden opgenomen, zij vallen dus gezien hun specifieke eigenschappen en daarbij behorende risico's eerder onder de vergunningplicht dan overige bouwwerken zonder dak. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.25 en 2.26.

Opgemerkt wordt dat een aantal bouwwerken of werkzaamheden dat voorheen expliciet als vergunningvrij was opgenomen in het Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 2 of 3, door het werken met positief geformuleerde vergunningplichtige gevallen, nu niet letterlijk meer terug te zien is in de hier besproken artikelen, maar dat daarmee uitdrukkelijk niet beoogd is deze gevallen onder de vergunningplicht te brengen. Zij zijn dus nog altijd vergunningvrij. Het gaat hier om:

- een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking op een dak;
- zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw;
- een afscheiding tussen balkons of dakterrassen;
- bouwwerken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, zoals een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer;
- een silo, of
- ander bouwwerk.

Uitzonderingen op de vergunningplicht

Een belangrijke uitzondering op de vergunningplicht zijn de bouwactiviteiten die onder de bouwmelding, en dus gevolgklasse 1 van het stelsel vallen. Deze bouwactiviteiten worden onder dit stelsel gecontroleerd door een onafhankelijke kwaliteitsborger en via de bouwmelding en de voor deze bouwactiviteiten geldende gereedmelding, is geregeld op welke wijze en op welke momenten de gemeente betrokken is bij deze projecten. Er is niet langer sprake van een preventieve toets door middel van een vergunning voor deze activiteiten. Daarom is deze categorie als geheel uitgezonderd van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit. Bijvoorbeeld het bouwen van een grondgebonden meerlaagse eengezinswoning van 10 meter hoog valt gezien de afmetingen en de functie (een hoofdgebouw), onder de vergunningplicht uit artikel 2.25. Doordat deze bouwactiviteit ook valt binnen de afbakening van de gevallen die onder het stelsel onder gevolgklasse 1 vallen in artikel 2.17, is de activiteit uitgezonderd van de vergunningplicht en geldt in plaats daarvan de bouwmeldplicht.

Naast deze specifieke categorie bouwactiviteiten die samenhangt met het stelsel zijn er ook andere uitzonderingen te noemen. Deze vallen in beginsel binnen de geformuleerde vergunningplicht, maar worden hier toch weer actief van uitgezonderd. Deze bouwwerken zijn bijvoorbeeld groter dan de in artikel 2.25 en 2.26 genoemde afmetingen, of ze zijn (deels) ondergronds gelegen. Gezien hun specifieke karakter, gebruik of risico's is in het verleden al de afweging gemaakt dat deze bouwwerken goed zonder preventieve toets en dus zonder vergunning of bouwmelding gerealiseerd kunnen worden. Al deze uitzonderingen waren voorheen vergunningvrij op grond van het Besluit omgevingsrecht. De destijds daarbij gemaakte afwegingen en motiveringen blijven onverminderd van belang.

In artikel 2.27 zijn deze bouwactiviteiten daarom uitgezonderd van de in voorgaande artikelen opgenomen vergunningplicht, waardoor zij alsnog zonder vergunning gerealiseerd kunnen worden. Als deze bouwactiviteiten eveneens niet onder gevolgklasse 1 vallen, zijn ze daarmee dus vergunning- en meldvrij. Opgemerkt wordt dat bouwwerken en het bouwen daarvan altijd moeten voldoen aan de inhoudelijke eisen uit het Bbl. Daar heeft deze uitzondering op de vergunningplicht geen enkele invloed op.

Voorbeelden van deze uitzonderingen zijn enerzijds veranderingen of vernieuwingen in een gebouw waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet veranderd worden, het plaatsen van een dakkapel of het plaatsen van een nieuw kozijn. Anderzijds kan het echter ook gaan om het plaatsen van geheel nieuwe bouwwerken zoals een zwembad, een bovenleiding of een ondergrondse vuilcontainer. Zie voor een verdere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.27.

Bij het bepalen van de vraag of voor een bouwactiviteit een vergunning nodig is, vormen de artikelen 2.25 en 2.26 het startpunt. Alleen wanneer de activiteit op grond daarvan vergunningplichtig is, is het nodig om vervolgens te bezien of de activiteit onder een daarna genoemde uitzondering valt. Bijvoorbeeld het plaatsen van een dakraam in een op de grond staande, eenlaagse uitbouw van 3 meter hoog, is op grond van artikel 2.25 al niet vergunningplichtig. Het is dan niet nodig te stellen dat het dakraam op grond van 2.27 uitgezonderd is van de vergunningplicht, de activiteit viel hier namelijk al niet onder. Hetzelfde zal bijvoorbeeld gelden voor tuinmeubilair (een bouwwerk zonder dak) dat door de formulering van 2.26da al niet vergunningplichtig was, een beroep op de uitzondering in artikel 2.27 is dan feitelijk niet nodig. Die uitzondering is alleen relevant voor tuinmeubilair dat wel binnen de omschrijving van de vergunningplicht van 2.26 valt. Materieel wordt in ieder geval bereikt dat de activiteiten opgenomen in 2.27 buiten de vergunningplicht vallen en dus net als voorheen feitelijk vergunningvrij zijn.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat in tegenstelling tot de situatie onder het Besluit omgevingsrecht een onderdeel van een grotere bouwactiviteit die valt onder de uitzondering van artikel 2.27, eerste lid, onder a, niet 'losgetrokken' kan worden als eigenstandige activiteit die op zichzelf vergunningvrij is. Wanneer een activiteit onder gevolgklasse 1 en dus de procedure van de bouwmelding valt, gaat dit hele project naar die procedure over, en is het niet meer relevant of onderdelen daarvan, zoals een dakkapel of tuinschuur, op zichzelf vergunningvrij zouden zijn geweest. De kwaliteitsborger controleert het gehele project en verklaart aan het einde dat het hele gerealiseerde bouwwerk aan de inhoudelijke eisen van het Bbl voldoet.¹¹

Beoordelingskader vergunning

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3, blz. 88.

Op de vergunningplichtige gevallen voor de bouwactiviteit zijn de beoordelingsregels uit § 8.3.1 van het Bkl van toepassing. Met dit besluit is artikel 8.3a van het Bkl technisch aangepast om naar de artikelen van het Bbl te verwijzen die de aanwijzing van de vergunningplicht bevatten. Via de beoordelingsregels is bepaald dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een nieuw te bouwen bouwwerk alleen verleend wordt als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 4 en afdeling 7.1 van het Bbl en eventuele lokale maatwerkregels die op grond van artikel 4.7 van dat besluit in het omgevingsplan zijn gesteld. Voor vergunningplichtige verbouwactiviteiten geldt dat deze getoetst worden aan de regels van hoofdstuk 5 en afdeling 7.1 van het Bbl.

Procedurele verschillen vergunning- en meldplicht

De meldplicht brengt een wijziging van de besluitvorming voor de gemeente met zich mee. Zo wordt er anders dan bij vergunningverlening geen beschikking op een aanvraag genomen. Er is geen inhoudelijke toetsing van de bouwmelding en er is geen mogelijkheid van bezwaar en beroep omdat er naar aanleiding van de bouwmelding geen beschikking wordt genomen. De proceduretijd is 4 weken in plaats van de 8 weken die in het kader van de vergunningverlening zou gelden.

Op de bouwmeldprocedure wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.

Zowel bij een vergunningplicht als bij een meldplicht geldt de verplichting om twee werkdagen voor de start van de bouw hiervan mededeling te doen aan de gemeente. Ten aanzien van de gereedmelding van de bouwmelding geldt dat als deze niet volledig is, de gemeente dat binnen twee weken moet melden. Als de twee wekentermijn verstrijkt zonder dat de gemeente een besluit neemt¹², is het rechtsgevolg dat de initiatiefnemer ervan mag uitgaan dat het dossier volledig is en dat hij het bouwwerk kan opleveren en dat deze in gebruik kan worden genomen.

Voor de bouwmelding kan geen leges worden geheven. De introductie van een meldplicht heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de beoogde werkzaamheden van de gemeente onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit omdat de gemeente de vergunningaanvraag voor gebouwen die onder het stelsel van kwaliteitsborging onder de Wabo ook niet inhoudelijk zou toetsen.

3. Instrumenten voor kwaliteitsborging

3.1 Algemeen

Dit besluit stelt op hoofdlijnen de eisen vast waaraan een instrument voor kwaliteitsborging minimaal moet voldoen opdat een toegelaten instrument leidt tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische regels in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit en hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl (hierna: bouwtechnische regels). Het besluit richt zich daarmee niet inhoudelijk op de bouwtechnische regels, maar stelt alleen eisen aan de wijze waarop in het bouwproces wordt geborgd dat aan deze regels wordt voldaan. De eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging gelden in principe voor alle bouwwerken die onder het stelsel vallen, ongeacht de gevolgklasse. Bij het vaststellen van de gevolgklassen 2 en 3 zal worden bekeken in hoeverre er aanleiding is om voor die gevolgklassen aanvullende eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging te stellen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in hoofdstuk 2 ingegaan op de uitgangspunten voor de uitwerking van de regels waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging in het beoogde stelsel dienen te voldoen, opdat een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat een

¹² Wel is het mogelijk dat de gemeente reeds voor het einde van de twee weken aangeeft dat het dossier bevoegd gezag in orde is en er geen bezwaar bestaat tegen eerdere ingebruikname van het bouwwerk. Vroegtijdig overleg tussen gemeente en opdrachtgever is hiervoor van belang.

bouwwerk wordt gebouwd in overeenstemming met de bouwtechnische regels. Daarbij is tevens ingegaan op de vraag hoe dit stelsel zich verhoudt tot het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie.¹³ Om diversiteit en innovatie in instrumenten mogelijk te maken en daarmee een proportioneel en betaalbaar stelsel te creëren, is ervoor gekozen om dit kabinetsstandpunt niet volledig te volgen, maar wel aan te sluiten bij de daarbij gehanteerde uitgangspunten. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is gekozen voor een systematiek waarbij marktpartijen, instrumentaanbieders, instrumenten voor kwaliteitsborging ontwikkelen en/of aanbieden die aansluiten bij hun gewenste werkwijze in het kader van de kwaliteitsborging in de praktijk, afgestemd op het soort project dat zij uitvoeren. Daarbij staan voorop de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en de deskundigheid en professionaliteit van de bouwsector zelf om de kwaliteitseisen af te stemmen op de verschillende bouwwerken en situaties en om elkaar hierop zo nodig aan te spreken. In de Woningwet en verder uitgewerkt in dit besluit, zijn de randvoorwaarden opgenomen waaraan een instrument voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan door de kwaliteitsborger moeten voldoen. Die randvoorwaarden zien ook op de kwaliteitseisen waaraan een kwaliteitsborger zelf dient te voldoen en de wijze waarop een instrumentaanbieder toeziet op het voldoen aan de gestelde eisen door een kwaliteitsborger.

Een instrument voor kwaliteitsborging dat voldoet aan de gestelde minimumeisen kan op aanvraag van een instrumentaanbieder door de toelatingsorganisatie worden toegelaten tot het stelsel. De toelatingsorganisatie toetst of een instrument dat door een instrumentaanbieder ter toelating wordt voorgelegd, voldoet aan de gestelde minimumeisen. In een instrument voor kwaliteitsborging kan een instrumentaanbieder aanvullende eisen opnemen waaraan een kwaliteitsborger zich dient te houden. Hierbij kan worden gedacht aan toetsing van de borging van de (privaatrechtelijke) afspraken tussen de aannemer en de opdrachtgever. Deze afspraken vallen buiten het wettelijk kader en dit besluit. De kwaliteitsborger zal dan ook zelf op deze eisen toezien. Aan een instrument voor kwaliteitsborging worden geen vormvereisten gesteld. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld beoordelingsrichtlijnen, erkennings- of certificeringregelingen als instrument voor kwaliteitsborging worden toegelaten.

Indien een instrument een certificatie betreft, zou het om de verplichte toelatingsvariant uit het kabinetsstandpunt gaan. In afwijking van het kabinetsstandpunt is er niet voor gekozen een individuele kwaliteitsborger op basis van accreditatie door de minister aan te wijzen. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling of de kwaliteitsborger voldoet aan de gestelde eisen, ligt daarmee bij de instrumentaanbieder. In dat kader zal een instrumentaanbieder, indien hij kiest voor certificatie, de beoordeling baseren op accreditatie van de kwaliteitsborger volgens de daarvoor geldende normen voor bijvoorbeeld de deskundigheid en onafhankelijkheid en de krachtens dit besluit in het instrument voor kwaliteitsborging gestelde (aanvullende) eisen.

3.2 Eisen aan instrumenten

Op grond van artikel 7ac, derde lid, van de Woningwet dienen de eisen aan een instrument voor kwaliteitsborging bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt te worden. Dit zijn regels waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging in het beoogde stelsel minimaal dienen te voldoen, opdat een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat een bouwwerk wordt gebouwd in overeenstemming met de bouwtechnische regels. Hieronder wordt toegelicht op welke wijze dit in dit besluit is gedaan.

Borgingsplan en risicobeoordeling

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3, blz. 15 e.v.

Basis voor de kwaliteitsborging is een borgingsplan dat gebaseerd is op een goede risicobeoordeling. In het borgingsplan wordt beschreven hoe deze risico's worden voorkomen of beperkt. Het gaat hier om risico's dat het gerealiseerde bouwwerk niet aan de bouwtechnische regels voldoet, waarbij extra aandacht besteed moet worden aan die onderdelen die aan het zicht onttrokken worden.

De inspectiepunten en controlemomenten in het borgingsplan moeten zijn gebaseerd op de risico's die met het ontwerp, het bouwplan en de uitvoering samenhangen, zoals het type bouwwerk, de gekozen bouwwijze, de lokale omstandigheden of de belendingen.

Omdat de bouwregels functionele voorschriften bevatten, betekent dit dat de kwaliteitsborger bij het vaststellen van de risicobeoordeling en vervolgens het borgingsplan ook rekening zal moeten houden met bijzondere lokale omstandigheden die van invloed kunnen zijn op hoe het bouwwerk technisch uitgevoerd moet worden. De kwaliteitsborger heeft de taak om zelf na te gaan welke lokale omstandigheden dit zijn. In de risicobeoordeling moet in ieder geval ingegaan worden op lokale omstandigheden die kenbaar zijn gemaakt door de gemeente of redelijkerwijs bekend moeten zijn. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om in het gemeentelijke beleid vooraf aandachtspunten op te nemen waar - in het specifieke geval - rekening mee gehouden moet worden. Dit beleid moet vooraf kenbaar zijn zodat alle betrokken hier rekening mee kunnen houden. Ook is het mogelijk dat de gemeente anderszins aandachtspunten kenbaar maakt, bijvoorbeeld in het vooroverleg voor het project. Een voorbeeld van zo'n lokale omstandigheid die benoemd kan zijn in het lokale toezichts- en handhavingsbeleid is een geringe en/of per locatie sterk wisselende draagkracht van de ondergrond. De kwaliteitsborger zal in dat geval dit specifieke risico bij de beoordeling van het bouwplan moeten betrekken. Op de fundering zal dan ook moeten worden ingegaan in de risicobeoordeling.

Het is noodzakelijk om eerst de risico's te beoordelen, en vervolgens in het borgingsplan in te gaan op de hiervoor te treffen maatregelen om de risico's te voorkomen of te beperken. Het in kaart brengen van de projectspecifieke risico's en aangeven welke maatregelen hiervoor getroffen dienen te worden om deze te voorkomen of te beperken, zijn twee opeenvolgende stappen die niet los van elkaar gezien kunnen worden. Zonder dat de risico's bekend zijn, heeft het opnemen van maatregelen in een borgingsplan geen zin. Het borgingsplan dient te worden voorgeschreven in het instrument voor kwaliteitsborging en vastgesteld te worden door de kwaliteitsborger. Gezien de samenhang tussen de twee onderdelen ligt het voor de hand dat de kwaliteitsborger allebei deze documenten vaststelt of hier één document met twee te onderscheiden onderdelen van maakt, en ter beschikking stelt aan de initiatiefnemer.

Voor de beoordeling van de risico's en de te treffen maatregelen om deze te voorkomen of te beperken wordt onder meer naar de volgende aspecten en onderwerpen gekeken. Eventuele toe te passen gelijkwaardige maatregelen moeten voldoende onderbouwd zijn.¹⁴ Ook zal de indiener ervoor moeten zorgen dat afstemming heeft plaatsgevonden met eventueel in het omgevingsplan opgenomen maatwerk dat een andere lokale invulling geeft aan de eisen in hoofdstuk 4 van het Bbl, eventuele samenloop tussen de bouwtechnische regels en de overige (lokale) voorschriften (welstand, monumenten, functie van de locatie), voor zover deze voorschriften van belang zijn voor het voldoen van het bouwwerk aan de bouwtechnische regels, overige, op basis van de beoordeling van de omgevingsplanactiviteit door de gemeente aangegeven, risico's op het niet voldoen aan de bouwtechnische regels.

¹⁴ Bouwwerken met gelijkwaardige maatregelen op het gebied van constructies en brand maken geen onderdeel uit van gevolgklasse 1, het gaat hier dus om gelijkwaardigheid op de andere onderwerpen uit het Bbl (gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid).

Indien er in het gemeentelijk beleid aandachtspunten staan waar niet op in wordt gegaan in de risicobeoordeling, voldoet deze niet aan de daaraan gestelde eisen en kan geen bouwmelding gedaan worden.

Vervolgens zal in het borgingsplan moeten worden aangegeven *hoe* met de in de risicobeoordeling genoemde punten in de specifieke situatie wordt omgegaan. Het bouwplan, de uitvoering en de controle op de uitvoering moeten zodanig zijn dat geborgd is dat het bouwwerk uiteindelijk aan de bouwtechnische regels voldoet. De gemeente kan geen inhoudelijk oordeel geven over de werkwijze van de kwaliteitsborger en de in het borgingsplan genoemde maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken. Uiteraard werken de eerder geconstateerde en in de risicobeoordeling benoemde risico's hier wel in door.

Gemeentelijke informatie of beleid waar deze risico's in zijn benoemd ontslaat de kwaliteitsborger niet van de taak om zelf altijd na te gaan welke mogelijke risico's er bij een project zijn. De wijze waarop de lokale omstandigheden door moeten werken in het borgingsplan (dus de risico's en wijze waarop deze beheerst worden), wordt vastgesteld door de kwaliteitsborger, in samenspraak met de initiatiefnemer, aannemer en adviseurs.

De kwaliteitsborger dient een goede risicobeoordeling te geven van bouwtechnische oplossingen en bouwmethoden, inclusief tijdelijke bouwwerken ten behoeve van de bouwwerkzaamheden. Ook aan de maatregelen die in de uitvoering worden getroffen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken, wordt in het borgingsplan aandacht besteed, zoals de kwaliteitscontroles door de uitvoerende partijen op hun eigen werk. Een essentieel onderdeel van de inspectiepunten is het beoordelen van het ontwerp alvorens met de uitvoering kan worden gestart. De kwaliteitsborger dient aan te geven welke punten uit die beoordeling van het ontwerp naar voren komen die voor de start van de bouw zouden moeten worden aangepast. Het is vervolgens aan de aannemer deze punten op te lossen alvorens een borgingsplan kan worden vastgesteld door de kwaliteitsborger. Waar nodig zal het borgingsplan periodiek moeten worden geactualiseerd op basis van wijzigingen in het ontwerp of de uitvoering.

Integrale beoordeling

Belangrijke uitgangspunten van het stelsel zijn dat toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging leidt tot een integrale beoordeling van de kwaliteit van een bouwwerk en dat de verschillende onderdelen van het bouwwerk in samenhang worden beoordeeld. Een instrument voor kwaliteitsborging kan dus niet worden toegelaten als er maar een deel van de conformiteit van een bouwwerk aan de bouwtechnische regels mee kan worden getoetst. In dit besluit is expliciet geregeld dat het instrument voor kwaliteitsborging moet beschrijven hoe de kwaliteitsborger deze integraliteit en samenhang borgt. Het besluit laat wel vrij op welke manier een instrumentaanbieder dit uitwerkt. Dit geeft vrijheid aan instrumentaanbieders om hiervoor methoden en technieken te ontwikkelen. Deze vrijheid is tegelijk een uitdaging voor de toelatingsorganisatie om nieuwe methoden en technieken toe te laten zonder dat de kwaliteit van het stelsel en daarmee de kwaliteit van de bouwwerken hieronder lijdt.

Kwaliteitscontrole aannemer en gebruik van kwaliteitsverklaringen, gecertificeerde materialen, producten of bouwmethoden

Het stelsel bevat verder prikkels om de kwaliteitsborging zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Ten eerste kan een kwaliteitsborger gebruik maken van bijvoorbeeld kwaliteitsverklaringen of gecertificeerde materialen, producten of bouwmethoden waarnaar in het besluit wordt verwezen. Een kwaliteitsborger hoeft deze materialen, producten of bouwmethoden dan niet nog een keer te controleren op kwaliteit maar kan vertrouwen op het certificaat of de kwaliteitsverklaring. Het is wel belangrijk dat een kwaliteitsborger controleert dat het gecertificeerde of erkende materiaal, product of bouwmethode op een goede manier in het bouwwerk is toegepast. Het is dus niet zo

dat een bouwwerk met alleen certificaten, erkende technische toepassingen of goedkeuringen of erkende kwaliteitsverklaringen kan worden gebouwd zonder controle door een kwaliteitsborger. Ter illustratie hiervan: een dakkapel kan weliswaar – onder gecontroleerde omstandigheden, fabrieksmatig – als erkende technische toepassing zijn gebouwd en voorzien zijn van een sluitende instructie voor plaatsing. Doch ter plaatse zal te allen tijde een bepaalde mate van controle moeten plaatsvinden op de aanpassingen in de bestaande dakconstructie. Doordat het stelsel mogelijk maakt dat dergelijke verklaringen in instrumenten voor kwaliteitsborging kunnen worden meegenomen, kunnen ze bijdragen aan het beperken van de controle door een kwaliteitsborger. Overbodig wordt deze controle nadrukkelijk niet. Hiermee is invulling gegeven aan de motie De Vries en Van der Linde over het bevorderen van een systeem van 'erkende kwaliteitsverklaringen en erkende technische toepassingen'.¹⁵

Daarnaast hoeft een kwaliteitsborger niet alle kwaliteitsaspecten zelf op de bouwplaats te controleren. Dat zou kwaliteitsborging erg duur maken en bovendien kunnen leiden tot onnodig dubbel werk. Een kwaliteitsborger kan bij de intensiteit van zijn controles rekening houden met het feit dat een aannemer volgens goede eigen kwaliteitscontroles aantoonbaar bouwt conform de bouwtechnische regels en overeengekomen afspraken. De aannemer is immers continu zelf op de bouwplaats aanwezig om de kwaliteit te controleren en het resultaat ervan vast te leggen. Het kan ook zo zijn dat een aannemer deze 'eigen' kwaliteitscontroles door een extern bureau laat uitvoeren. In het kader van proportionaliteit en het stimuleren van efficiency en eigen verantwoordelijkheid van aannemers, is het daarom wenselijk dat een aannemer zelf kwaliteitscontroles uitvoert. Als een kwaliteitsborger in zijn risicobeoordeling vaststelt dat de kwaliteitscontrole van een aannemer op onderdelen voldoende is, dan kan worden volstaan met het overleggen van bewijsstukken van de kwaliteitscontrole door de aannemer aan de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger kan bij de beoordeling van eigen kwaliteitscontroles ook gebruik maken van prestaties van een aannemer in het verleden. Het kwaliteitssysteem van een aannemer dus worden meegenomen in het bepalen van de inzet van een kwaliteitsborger: hoe beter de interne kwaliteitsborger van de aannemer en zijn adviseurs, des te meer de inzet van de kwaliteitsborger kan worden beperkt. De interne kwaliteitsborging zal echter nooit de controle van een kwaliteitsborger geheel vervangen en uiteindelijk is het de kwaliteitsborger die verantwoordelijk blijft voor zijn eindoordeel en de verklaring dat het bouwwerk al dan niet naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische regels.

Daarmee is het stelsel in combinatie met de verruiming van de aansprakelijkheid van de aannemer een prikkel voor aannemers om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen kwaliteitscontroles. Dit wordt wel begrensd; enerzijds stelt de wet en anderzijds stellen instrumentaanbieders minimumeisen aan de controles die een kwaliteitsborger zelf moet uitvoeren en dus niet over kan laten aan een aannemer. Op deze manier wordt geborgd dat het streven naar beperking van de kosten niet leidt tot ondermaatse kwaliteitsborging. Als een instrumentaanbieder de goede werking van het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging onvoldoende controleert, kan de toelatingsorganisatie sancties treffen. Daarbij gaat het stelsel ervan uit dat een kwaliteitsborger verantwoordelijk is voor zijn eindverklaring of een bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels. Door dit stelsel van eisen en controles wordt voorkomen dat een kwaliteitsborger te veel kwaliteitscontrole overlaat aan een aannemer. Hiermee wordt evenwicht beoogd tussen de kwaliteit van de kwaliteitsborging enerzijds en een prikkel voor efficiency anderzijds.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 19.

Over de toekomst van het erkende stelsel is, mede ter uitvoering van de motie De Vries en Van der Linde¹⁶, door het ministerie van BZK een bijeenkomst georganiseerd met betrokken marktpartijen, waaraan onder meer de initiatiefnemers van het systeem van erkende technische toepassingen hebben deelgenomen. In deze bijeenkomst is de toegevoegde waarde van erkende kwaliteitsverklaringen en erkende technische toepassingen binnen het stelsel besproken. Initiatiefnemers van het systeem van erkende technische toepassingen hebben hier nogmaals hun voorstellen toegelicht. Hierbij bleken er bij diverse partijen nog onduidelijkheden te zijn waarover door hen vragen zijn gesteld.

Naar aanleiding van deze bijeenkomst is het nu aan betrokken partijen om hieraan vervolg te geven. Opgemerkt wordt dat het hierbij gaat om een privaat initiatief vanuit de markt, waarbij voor het gebruik zal moeten worden betaald. Het is niet de taak van de minister van BZK om dit stelsel te bevorderen ten koste van andere vergelijkbare initiatieven. Daarom zullen de initiatiefnemers van erkende technische oplossingen uiteindelijk zelf moeten zien te komen tot praktische uitwerking en het op de markt brengen van hun voorstellen. Zij zullen hierbij onder andere ook zelf de meerwaarde en betrouwbaarheid moeten aantonen, zodat partijen bereid zijn om er gebruik van te maken en erin te investeren en toepassing binnen het stelsel kan plaatsvinden. Het is nu aan de partijen gezamenlijk om een en ander nader uit te werken. Vanuit marktpartijen zijn hiervoor handreikingen gedaan onder andere tijdens de genoemde bijeenkomst.

Het systeem van door de overheid erkende kwaliteitsverklaringen –naast kwaliteitsverklaringen van de markt zelf- zal de komende jaren nog actief blijven. In die periode zal worden gezien of dit systeem in zijn huidige vorm zal moeten worden gecontinueerd, of zal kunnen worden beëindigd als de gevolgklassen 2 en 3 onder de werking van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging zullen zijn gebracht.

Toestemming instrumentaanbieder aan kwaliteitsborger

In een instrument voor kwaliteitsborging moet beschreven worden dat de kwaliteitsborger geen toestemming krijgt het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken als hij bij de aanvraag in faillissement of surséance van betaling verkeert. Een verkregen toestemming om een instrument te gebruiken wordt opgeschort in geval van surséance van betaling en ingetrokken in geval van faillissement. Verder kan de kwaliteitsborger de toestemming om het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken niet aan iemand anders overdragen.

Onafhankelijkheid

Een kwaliteitsborger moet volstrekt onafhankelijk zijn van de bouwwerkzaamheden waarvoor hij de kwaliteitsborging uitvoert. In het besluit is geregeld dat het instrument voor kwaliteitsborging moet voorschrijven dat hij geen belang bij de uitvoering van de werkzaamheden mag hebben. Dit betekent dat de kwaliteitsborging niet mag worden uitgevoerd door een partij die betrokken is bij ontwerp, advisering, financiering, productie, levering, installatie, bouw of inkoop van (onderdelen van) het bouwproject waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft (zie de artikelsgewijze toelichting voor een nadere toelichting). Een architect, adviseur, bouwer of een projectontwikkelaar kan geen kwaliteitsborger zijn in een project waar hij zelf direct ook bij het bouwproces is betrokken. Ook de taak van veiligheidscoördinator, die namens de aannemer de taak heeft op tijdens de bouw de veiligheid van eenieder in de directe omgeving van de bouw- of sloopwerkzaamheden te borgen (hoofdstuk 7 van het Bbl), is niet verenigbaar met die van de kwaliteitsborger.¹⁷

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 19 (motie De Vries en Van der Linde, erkende verklaring).

¹⁷ [Kamerstukken II, 2019/20, 33118](#), nr. 143.

Zoals hiervoor uiteengezet, kan een kwaliteitsborger bij bepaalde onderdelen van het bouwwerk rekening houden met de bedrijfsinterne kwaliteitscontroles van de aannemer. De kwaliteitsborger heeft dan minder werk, maar hij blijft zelf verantwoordelijk voor zijn eindoordeel dat het bouwwerk al dan niet voldoet aan de bouwtechnische regels.

Opleiding

Een voor een kwaliteitsborger werkzame persoon die de kwaliteitsborging uitvoert, moet voldoende kennis en ervaring hebben om een bouwplan en de uitvoering daarvan te kunnen beoordelen op het voldoen aan bouwtechnische regels. Daarom stelt dit besluit eisen aan de opleiding en ervaring van een kwaliteitsborger. De opleidingseisen worden gerelateerd aan de inhoud van de bouwtechnische regels.¹⁸ Een instrumentaanbieder legt dit in het instrument voor kwaliteitsborging vast als onderdeel van de eisen waaraan een kwaliteitsborger dient te voldoen, opdat een instrumentaanbieder zijn toestemming kan geven om het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken. De kwaliteitsborger hoeft niet zelf aan alle opleidingseisen en benodigde ervaring te voldoen. Het gaat erom dat de personen die de feitelijke werkzaamheden verrichten voor een kwaliteitsborger, gezamenlijk aan die eisen voldoen. Een kwaliteitsborger kan hiervoor personen inhuren. Wel zal een kwaliteitsborger inzichtelijk moeten maken in zijn administratie dat de betreffende personen voldoen aan de gestelde eisen. Zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.47 (3.83 Bkl). Ook blijft hij eindverantwoordelijk en kan hij aangesproken worden voor de fouten van deze personen. Bij gevolgklasse 1 zal het zo zijn dat een kwaliteitsborger meestal zelf kan voldoen aan de eisen die gelden voor de meerdere deelgebieden. Een instrumentaanbieder kan de eisen aan de opleiding en ervaring in het instrument voor kwaliteitsborging vertalen naar concrete eisen door specifieke opleidingen en trainingen te benoemen.

Bij ministeriële regeling zullen de eisen ten aanzien van de opleiding en ervaring nader worden uitgewerkt en ten minste betrekking hebben op de volgende deelgebieden: ervaring met het opstellen van risicobeoordelingen, algemene coördinatie ten aanzien van de kwaliteitsborging, constructieve veiligheid, brandveiligheid, bouwfysica¹⁹, installaties en controle tijdens de bouw. voor de genoemde deelgebieden zullen nadere eisen worden gesteld aan de opleiding en ervaring van bij de kwaliteitsborger werkzame personen. Dit geldt ook voor de wijze waarop het kennisniveau van kwaliteitsborger actueel wordt gehouden. Vooralsnog betreft dit eisen voor gevolgklasse 1. Deze eisen zijn gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1 die in het kader van de Wet VTH zijn opgesteld. De eisen komen hiermee overeen met de eisen die op grond van de Modelverordening VTH²⁰ – opgesteld door IPO en de VNG – worden gesteld aan het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht bij de uitvoering van zijn taken. Bij inwerkingtreding van het stelsel voor hogere gevolgklassen zullen zo nodig extra eisen voor die hogere gevolgklassen worden gesteld. Ook hier gaat het om minimumeisen. Het staat een instrumentaanbieder vrij om hogere eisen te stellen of om eisen te formuleren voor aanvullende specifieke deelgebieden. In het kader van de proportionaliteit worden aan instrumenten voor kwaliteitsborging die gericht zijn op specifieke bouwwerken, geen eisen gesteld die niet relevant zijn voor die bouwwerken. Bijvoorbeeld bij een

¹⁸ Zo worden er geen eisen op het gebied van waterveiligheid gesteld tenzij deze eisen betrekking hebben op de constructie in relatie tot grondwater en waterdichtheid.

¹⁹ Onder bouwfysica vallen ook installaties voor verwarming en ventilatie. Dit betekent dat de kwaliteitsborger over kennis op die gebieden dient te beschikken, zodat hij kan beoordelen of het complete bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels. Ook voor brandveiligheid geldt eenzelfde benadering: eventuele benodigde installaties worden onder het betreffende deelgebied meegenomen.

²⁰ Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

instrument voor kwaliteitsborging gericht op fiets- en voetgangersbruggen zal logischerwijs geen kennis inzake de bouwfysica nodig zijn.

Administratieve organisatie

Kwaliteitsborging wordt uitgevoerd door een rechtspersoon of natuurlijk persoon. Daar waar een rechtspersoon toestemming heeft om met een instrument voor kwaliteitsborging te werken is dit niet alleen gekoppeld aan de rechtspersoon zelf maar ook aan de met name genoemde natuurlijke personen die binnen die rechtspersoon gerechtigd zijn om met het instrument te werken. Een instrumentaanbieder dient ervoor te zorgen dat de gegevens van deze personen te allen tijde actueel zijn. De instrumentaanbieder dient ook aan te geven hoe deze informatie actueel wordt gehouden en wie hiermee is belast. Hiermee wordt geborgd dat de werkzaamheden voor de kwaliteitsborging alleen worden uitgevoerd door personen die toestemming hebben gekregen en op die kwalificaties zijn beoordeeld. Indien de kwaliteitsborger andere personen wil inzetten op de specifieke taken binnen het instrument dan zal de kwaliteitsborger die personen moeten melden aan de instrumentaanbieder. De instrumentaanbieder zal hierbij steeds bekijken of nog voldaan wordt aan de gestelde eisen. Als blijkt dat hieraan niet langer wordt voldaan zal de instrumentaanbieder maatregelen moeten treffen en zo nodig zijn toestemming intrekken. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld aan het instrument ten aanzien van de bewaartermijn door de kwaliteitsborger van alle gegevens en bescheiden behorende bij de werkzaamheden met betrekking tot kwaliteitsborging van een project zodat de toelatingsorganisatie deze kan gebruiken bij het toezicht op de werking van het stelsel.

Gegevens en bescheiden

Het instrument voor kwaliteitsborging beschrijft welke gegevens de kwaliteitsborger beschikbaar stelt aan de instrumentaanbieder en de toelatingsorganisatie. Het gaat om de bedrijfsgegevens en het nummer waaronder de kwaliteitsborger bij de Kamer van Koophandel geregistreerd is. Tevens legt de kwaliteitsborger gegevens over van de personen die in het kader van de kwaliteitsborging werkzaamheden voor de kwaliteitsborger uitvoeren: naam, werkzaamheden binnen het instrument die hij gerechtigd is uit te voeren en relevante opleiding en ervaring.

Informatieverstrekking en verklaring kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger legt in zijn verklaring vast dat hij toestemming heeft het instrument toe te passen, dat hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd in overeenstemming met de in het toegelaten instrument voorgeschreven werkwijze, en dat het bouwwerk na afronding van de bouwwerkzaamheden naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische regels. Tevens geeft hij aan in welke gevolgklasse het gerealiseerde bouwwerk valt, welk type bouwwerk het betreft, dat hij heeft gewerkt met een instrument dat is toegelaten voor de gevolgklasse en het type bouwwerk. Ook geeft hij aan hoe omgegaan is met de maatregelen die in het borgingsplan zijn genoemd om eventuele risico's te voorkomen of te beperken. Deze verklaring wordt tegelijk met de gereedmelding aan de gemeente overgelegd. Als naar het oordeel van de kwaliteitsborger niet wordt voldaan aan de bouwtechnische regels, zal hij geen verklaring afgeven. Zonder verklaring kan het bouwwerk niet gereed worden gemeld en daarmee niet in gebruik worden genomen. Als het gebouw toch in gebruik wordt genomen, kan de gemeente daar zo nodig handhavend tegen optreden (zie ook paragraaf 4.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.21). Verder is van belang dat de bij de bouw betrokken partijen goed geïnformeerd blijven over de bevindingen van de kwaliteitsborging tijdens de uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Als de kwaliteitsborger afwijkingen constateert, kunnen zij tijdig de nodige maatregelen treffen. In het instrument voor kwaliteitsborging dient dit ook als eis te worden opgenomen.

Het is verder nodig dat de gemeente in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische regels beschikt over voldoende informatie. Een van de mogelijkheden die het besluit daartoe biedt is dat de kwaliteitsborger, wanneer hij onverwijld de opdrachtgever informeert, in afschrift de gemeente informeert over afwijkingen van de bouwtechnische regels waarvan hij verwacht dat die niet meer hersteld zullen worden. De gemeente moet dit weten in het kader van haar toezichts- en handhavingstaak. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet te worden gemeld. Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging door de minister van BZK tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en hetgeen is vastgelegd in het bestuursakkoord tussen de minister van BZK en de VNG en de nadere afspraken met de VNG en de VBWTN over de informatiepositie van de gemeente in het kader van toezichts- en handhavingstaak.²¹

Maatregelen instrumentaanbieder

Bij het maken en beheren van een instrument voor kwaliteitsborging bepaalt een instrumentaanbieder hoe geschillen beslecht worden. Hij kan hiertoe een geschillencommissie aanwijzen.²² Partijen kunnen bij geschillen ten aanzien van het instrument nakoming van de overeengekomen afspraken vorderen. Het gaat hier om geschillen tussen de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger maar ook om geschillen tussen de kwaliteitsborger en de opdrachtgever. Een instrumentaanbieder bepaalt wie zijn instrument voor kwaliteitsborging mag toepassen en houdt toezicht op de juiste toepassing daarvan. De instrumentaanbieder beschikt hiervoor over gegevens van de personen die voor de kwaliteitsborger werken. Dit is geregeld via het instrument voor kwaliteitsborging, dat aan de kwaliteitsborger oplegt om in zijn bedrijfsvoering bij te houden wie voor de toepassing van het instrument verantwoordelijk is, op welke wijze de kwaliteitsborger informatie over de uitvoering actueel houdt, wie hiervoor verantwoordelijk is en welke personen verantwoordelijk zijn voor de overige werkzaamheden. Als blijkt dat de kwaliteitsborger of de personen die namens de kwaliteitsborger werken, het instrument niet of niet goed toepassen, treedt de instrumentaanbieder op (artikel 7ac, tweede lid, van de Woningwet). Naast het controleren van de administratie van de kwaliteitsborger, dient een instrumentaanbieder ook op te letten dat de toepassing van zijn instrument voor kwaliteitsborging leidt tot bouwwerken die bij de afronding van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de bouwtechnische regels. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van een kwaliteitsborger ten opzichte van een bouwer. Een instrumentaanbieder grijpt in als de onafhankelijkheid van een borger in het geding komt. De instrumentaanbieder kan de kwaliteitsborger waarschuwen en schorsen of in het uiterste geval de toestemming intrekken om gebruik te maken van het instrument. In geval van surséance van betaling of faillissement van de kwaliteitsborger is de instrumentaanbieder verplicht de toestemming op te schorten om een instrument te mogen gebruiken, respectievelijk de toestemming in te trekken om een instrument te mogen gebruiken. Ook deze eis moet zijn opgenomen in het instrument voor kwaliteitsborging. De instrumentaanbieder meldt de toelatingsorganisatie voor de registratie in het openbaar register wie het instrument voor kwaliteitsborging mag toepassen, of een kwaliteitsborger is gewaarschuwd, geschorst, of dat de toestemming het instrument te gebruiken is ingetrokken. Bij de registratie van een schorsing wordt ook de duur van de schorsing vermeld. Bij het gereedmelden van het bouwwerk is een kwaliteitsborger nodig voor het afgeven van de verklaring dat het bouwwerken voldoet aan de bouwtechnische regels. De gereedmelder zal niet altijd de duur van de schorsing afwachten. Hij kan in het openbaar register een andere kwaliteitsborger zoeken, maar het is ook denkbaar dat de

²¹ Kamerstukken 34453, nr. L.

²² Men kan zich dan bijvoorbeeld wenden tot een geschillencommissie of tot de Raad van Arbitrage. Indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging daarin niet voorziet kunnen partijen zich wenden tot de burgerlijke rechter.

instrumentaanbieder een andere kwaliteitsborger, die toestemming heeft zijn instrument te gebruiken, voorstelt.

4 Toezicht en handhaving

4.1 Algemene inleiding

Vanwege het maatschappelijk belang van een goede bouwkwaliteit dient het stelsel voldoende prikkels te bevatten om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk volgens de gestelde regels wordt gebouwd en moet het voor de toelatingsorganisatie en meestal de gemeente mogelijk zijn om in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwtechnische regels op te treden, indien daartoe aanleiding is.

De term 'toezicht' wordt in het stelsel, maar ook in bredere zin in wet- en regelgeving (Woningwet, Algemene wet bestuursrecht (Awb), Omgevingswet) gebruikt voor daarvoor aangewezen toezichthouders van de overheid. De gemeente houdt toezicht op de naleving van de bouwtechnische regels en de toelatingsorganisatie houdt toezicht op het toepassen van de instrumenten voor kwaliteitsborging en het functioneren van het stelsel als geheel. Daarnaast zijn er ook andere partijen, zoals de kwaliteitsborgers, die toezien en controles uitvoeren op de kwaliteit van het bouwwerk en de instrumentaanbieders die toezien op het functioneren van de kwaliteitsborgers. In het Bbl is voorzien in een aantal informatieverplichtingen voor de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat een instrumentaanbieder daarmee niet optreedt in het verlengde van de toezichthoudende en handhavende taak van de toelatingsorganisatie, net als dat de kwaliteitsborger niet in het verlengde treedt van de toezichthoudende of handhavingstaak van de gemeente. De bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving blijft daarmee in het nieuwe stelsel liggen bij de gemeente.

Bij de verdeling van bevoegdheden is steeds van belang geweest dat deze niet leidt tot overlap, onduidelijkheid en belemmeringen in de uitoefening van ieders taken. Dit is essentieel voor een optimale werking van het stelsel. Om te komen tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in de wet en vervolgens in de nadere uitleg in het bestuursakkoord en nader uitgewerkt in dit besluit de bevoegdheden van partijen als volgt verdeeld:

- de instrumentaanbieder controleert of de kwaliteitsborger voldoet aan de in het instrument voor kwaliteitsborging gestelde eisen;
- de kwaliteitsborger controleert of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels voor en tijdens de bouw en voor de gereedmelding van het gerealiseerde bouwwerk;
- de toelatingsorganisatie houdt toezicht op de toepassing van de instrumenten voor kwaliteitsborging en aanbieders daarvan en de werking van het stelsel;
- de gemeente is als bevoegd gezag belast met het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving en draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving bij overtreding van die regelgeving.

Het stelsel bevat voldoende prikkels om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk volgens de gestelde regels wordt gebouwd. Voor zowel de toelatingsorganisatie als de gemeente, moet het mogelijk zijn om ieder in hun eigen rol in het kader van hun toezichthoudende taak, te kunnen optreden, indien daartoe aanleiding is. Daarbij is het in het kader van de toezichthoudende en handhavende

taak van de gemeente van belang dat toepassing van een beoordelingsmethodiek in de vorm van een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger het gerechtvaardigd vertrouwen geeft dat een bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische regels. Het is primair aan de instrumentaanbieder en niet aan de gemeente om de kwaliteitsborger zo nodig aan te spreken op de juiste toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging. Als de instrumentaanbieder onvoldoende ingrijpt is het aan de toelatingsorganisatie de instrumentaanbieder hierop aan te spreken en zo nodig de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging in te trekken of te schorsen. Indien daadwerkelijk sprake is van overtreding van deze bouwtechnische regels moet de gemeente de mogelijkheid hebben om in te grijpen en haar handhavingsbevoegdheden in te zetten. Daartoe is een goede informatiepositie van de gemeente van belang. In dit besluit is deze op verschillende manieren versterkt.

Hierna wordt ingegaan op de verschillende rollen en taken

4.2 Toezicht en handhaving in alle fases van het proces

Belangrijk uitgangspunt is dat publiek toezicht (toelatingsorganisatie of gemeente) plaatsvindt met de mogelijkheid om vervolgens indien nodig bestuursrechtelijk te kunnen handhaven. Controle door de kwaliteitsborger is er altijd, maar deze heeft uiteindelijk geen bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden in het geval een opdrachtgever geconstateerde afwijkingen van de technische eisen niet wil of kan herstellen. Het publieke toezicht en de controle door de kwaliteitsborger zijn dus zoveel mogelijk complementair aan elkaar, en niet overlappend.

De grote verandering is dat de gemeente het bouwplan voor gevolgklasse 1 bouwwerken niet meer preventief toetst aan de bouwtechnische regels in het kader van een vergunningprocedure, maar dat volstaan wordt met een bouw- en gereedmelding. Gemeenten mogen er in beginsel op vertrouwen dat het bouwwerk bij gereedmelding zal voldoen aan de bouwtechnische regels als de kwaliteitsborger aan de hand van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging werkt. De gemeente behoudt hier wel haar toezichthoudende taak en moet zo nodig handhavend kunnen optreden bij overtreding van de bouwtechnische regels. Nadere afspraken over de versterking van informatiepositie van de gemeente als bevoegd gezag in het stelsel en die de gemeente in staat stellen het toezicht op de naleving van de bouwtechnische regels op een efficiënte manier in te richten en uit te voeren, zijn naar aanleiding van de brief van 12 mei 2020, van de VNG mede namens de leden, de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), de veiligheidsregio's verzameld in Brandweer NL en de gezamenlijke omgevingsdiensten Nederland verenigd in Omgevingsdienst Nederland in het besluit opgenomen:

- bij het indienen van de bouwmelding moet een borgingsplan, inclusief een risicobeoordeling, worden aangeleverd. De risicobeoordeling is tevens een indieningsvereiste voor de bouwmelding;
- in de risicobeoordeling wordt rekening gehouden met specifieke lokale omstandigheden;
- de gemeente kan informatie opvragen over specifieke werkbouwwerkzaamheden in bijzondere situaties waarin bepaalde risico's spelen die van invloed kunnen zijn op het voldoen van het bouwwerk aan de bouwtechnische regels;
- de gemeente kan informatie opvragen over de momenten waarop specifieke bouwwerkzaamheden plaatsvinden;
- op de bouwplaats is een actuele planning van de bouwwerkzaamheden aanwezig;
- tijdens het bouwen informeert de kwaliteitsborger onverwijld de opdrachtgever en in afschrift de gemeente over afwijkingen van de bouwtechnische regels die zij constateert. Het gaat hier om afwijkingen die de bouwer niet herstelt waardoor het bouwwerk niet aan de bouwtechnische regels voldoet. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet aan de gemeente te worden gemeld;

- na de realisatie van het bouwwerk krijgt de gemeente een dossier (dossier bevoegd gezag) met alle relevante informatie over het gerealiseerde bouwwerk inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische regels.

Daarbij houdt de gemeente al haar toezichthoudende en handhavende bevoegdheden en zij kan zelf bepalen hoe zij daaraan invulling geeft. Als dat nodig is kan de gemeente onderzoeken of sprake is van een overtreding van de bouwtechnische regels en zo nodig handhavend optreden. De gemeente kan dit doen naar aanleiding van een melding van een kwaliteitsborger, op basis van signalen van derden of kan zelf op onderzoek uit door bijvoorbeeld de bouwplaats te bezoeken en extra informatie op te vragen bij de bouwpartijen. Wanneer het vervolgens nodig is over te gaan tot handhaving kan de gemeente gebruik maken van de handhavingsbevoegdheden ingevolge de Awb en de Omgevingswet.

Het feit dat gemeenten onder het nieuwe stelsel geen preventieve toetsingstaak hebben, betekent niet dat er alleen achteraf gereageerd kan worden op zaken die fout zijn gegaan. Toezicht en handhaving kan ook in een vroeg stadium ingezet worden om een onveilig of ongezonde situatie te voorkomen of te beëindigen. Als in het kader van het toezicht uit eigen waarneming of signalen van bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische regels zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente – indien zij daartoe aanleiding ziet – handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico's. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken. De gemeente zal daarbij zelf een risicoafweging maken en waar mogelijk gebruik kunnen maken van het werk dat al door de kwaliteitsborger is gedaan. De verwachting is dat de gemeente het toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht). De gemeente kan daarbij gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden op grond van titel 5.2 van de Awb en hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In het kader van het toezicht kan een gemeentelijke toezichthouder elke plaats betreden, zo nodig ook woningen, en zo onder meer toezicht houden op de bouwplaats, medewerking vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en informatie opvragen en medewerking en zakelijke gegevens en bescheiden vorderen. Op grond van artikel 5:13 van de Awb geldt dat een toezichthouder zijn bevoegdheden slechts gebruikt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het gebruik van de bevoegdheid moet worden geacht redelijkerwijs noodzakelijk te zijn, indien de bevoegdheid wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is verleend en het gebruik niet als willekeurig is aan te merken. Uit de jurisprudentie blijkt dat toezichthouders binnen deze norm altijd mogen controleren en niet gebonden zijn aan het feit of er concrete aanwijzingen zijn dat de voorschriften worden overtreden. De algemene bestuursrechtelijke instrumenten (waarschuwingen, (spoedeisende) bestuursdwang, last onder dwangsom) en reeds bestaande specifieke instrumenten (bestuurlijke boete, stuiting) vormen de basis voor de gemeente om zo nodig de handhaving vorm te geven.

Hieronder worden voorbeelden gegeven van de manier waarop de gemeente haar toezichts- en handhavingstaak in de verschillende fases van het bouwproces concreet invulling kan geven.

Voorbeelden hoe de gemeente haar bevoegdheden in kan zetten

Voor de start bouw

Onder de Omgevingswet en het Bbl is er bij het bouwen vaak sprake van twee activiteiten; de technische bouwactiviteit (conform landelijke technische regels uit dat besluit) en de ruimtelijke omgevingsplanactiviteit voor het bouwen. De twee activiteiten hebben hun eigen procedures en zien op verschillende inhoudelijke activiteiten, maar beide procedures moeten correct zijn doorlopen voordat het bouwen kan aanvangen. Bij de procedure voor de ruimtelijke activiteit (het

omgevingsplan bepaalt of dit een activiteit met een vergunning, melding, informatieplicht of algemene regels is), kijkt de gemeente of het bouwplan voldoet aan de lokaal gestelde regels in het omgevingsplan.

Voor het toezicht en de handhaving op de technische bouwactiviteit is de melding die de gemeente uiterlijk 4 weken voor aanvang van de werkzaamheden ontvangt een belangrijk moment.

Als deze bouwmelding niet volledig is, of niet voldoet aan de gestelde eisen, is er in juridische zin geen melding. De bouw mag dan vier weken later aanvangen. Op een melding hoeft – los van een niet-inhoudelijke ontvangstbevestiging - geen bevestiging of goedkeuring van de gemeente te volgen. De gemeente kan na het ontvangen van de melding constateren dat de risicobeoordeling of andere vereiste gegevens en bescheiden ontbreken of onvolledig zijn en dat de bouw niet vier weken na de melding kan beginnen. Het is in zo'n geval met het oog op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel zaak dat de gemeente de initiatiefnemer hier binnen de termijn van vier weken op wijst, omdat anders in beginsel een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat de melding juist is gedaan en dat met de bouw kan worden begonnen. Eventueel kan dit direct gepaard gaan met de waarschuwing van de gemeente dat zonder het alsnog doen van een volledige melding de bouw niet kan beginnen en dat kan worden gehandhaafd op het beginnen met de bouwwerkzaamheden zonder voorafgaande melding. Indien de initiatiefnemer binnen de termijn van vier weken geen signaal van de gemeente ontvangt dat de melding onvolledig is, ontstaat er in beginsel een gerechtvaardigd vertrouwen dat de melding procedureel correct is gedaan en dat met de bouwwerkzaamheden mag worden begonnen. Dit neemt niet weg dat de bouwwerkzaamheden en het bouwwerk te allen tijde aan de bouwtechnische eisen moeten voldoen en bij afwijking daarvan, ongeacht de inhoud van de oorspronkelijke melding, een handhavingstraject kan worden gestart gericht op herstel. Een handhavingsinstrument zal uiteraard afgestemd moeten worden op de ernst van de overtreding.

In de door de kwaliteitsborger vastgestelde risicobeoordeling moet ingegaan worden op het risico dat een bouwwerk uiteindelijk niet aan de bouwtechnische regels voldoet en de daarvoor te treffen beheersmaatregelen. Zie hierover paragraaf 3.2.

Ter ondersteuning van zowel de indiener en zijn kwaliteitsborger als de gemeente wordt, in samenwerking tussen de Vereniging Kwaliteitsborging Nederland en de VBWTN een format ontwikkeld voor de risicobeoordeling. Met het format wordt geborgd dat de indiener bij het uitvoeren van de risicobeoordeling alle voor dat plan en voor die locatie relevante risico's meeneemt in zijn beoordeling. Voor de gemeente zorgt toepassing van het format voor duidelijkheid of een bepaald risico door de indiener van de bouwmelding is onderkend. Het format is een richtlijn en kan worden gebruikt als een oplegger of samenvatting van het borgingsplan zoals dat op grond van de verschillende toegelaten instrumenten wordt opgesteld. Op deze wijze ontstaat uniformiteit in de aan te leveren informatie zonder dat de ruimte die de wet biedt aan maatwerk in instrumenten voor kwaliteitsborging wordt ingeperkt.

Tijdens de bouw

De gemeente kan de informatie die ontvangen is bij de bouwmelding of eventueel op haar verzoek over specifieke bouwwerkzaamheden, gebruiken om het toezicht tijdens de bouw en de handhavingstrategie in te vullen. Bijvoorbeeld door momenten te kiezen waarop er een inspecteur toezicht komt houden op de bouwplaats (bijvoorbeeld bij het storten van het beton). Daartoe moet er altijd een actuele planning van de bouwwerkzaamheden op de bouwplaats aanwezig zijn. De initiatiefnemer moet informatie hierover (de precieze datum) op verzoek aan de gemeente overleggen en alle op de bouwplaats aanwezigen moeten hier medewerking aan verlenen.

Dit toezicht op de bouwplaats zelf, maar ook signalen van derden zoals omwonenden en de kwaliteitsborger, kan ertoe leiden dat de gemeente in het uiterste geval overgaat tot handhavend optreden zoals een bouwstop bij ernstige overtreding van de gestelde regels.

Voorbeeld opvragen informatie bij specifieke risico's

De gemeente kan ten aanzien van een bouwproject specifieke informatie opvragen als dat bijzonder is aangewezen met het oog op het voorkomen van risico's dat het bouwwerk niet gaat voldoen aan de bouwtechnische regels. Wanneer er immers een gevaarlijke situatie dreigt te ontstaan die uiteindelijk niet zal voldoen aan de regelgeving, kan de gemeente hierop ingrijpen. Het ligt voor de hand om in eerste instantie de reeds bij de gemeente bekende informatie te raadplegen om te achterhalen of dit bij projecten in de gemeente het geval is. Dit zou bijvoorbeeld al kunnen zijn benoemd bij de risico's en beheersmaatregelen daarvoor die in het borgingsplan en de risicobeoordeling zijn opgenomen. Indien deze informatie niet op deze manier te achterhalen is, kan de gemeente de initiatiefnemer van de werkzaamheden op grond van het Bbl verzoeken deze informatie te verstrekken. Deze moet hieraan meewerken zoals hierboven beschreven.

Op basis van alle beschikbare informatie beoordeelt de gemeente of en welke handhavingsmaatregel in het concrete geval proportioneel is. De gemeente kan dus ook op basis van deze informatie concluderen dat handhaving niet noodzakelijk is.

Gereedmelding van het bouwwerk

Bij de gereedmelding krijgt de gemeente door middel van het dossier bevoegd gezag gegevens en bescheiden over het gerealiseerde bouwwerk die inzichtelijk maken dat het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels. Aan de eisen voor de inhoud van het dossier bevoegd gezag is expliciet toegevoegd dat informatie wordt verstrekt over de wijze waarop bij het bouwen rekening is gehouden met de in het borgingsplan opgenomen risico's. Hiermee ontvangt de gemeente niet alleen vooraf alle informatie over de risico's en voorgenomen borging, maar ook achteraf over hoe hiermee om is gegaan. Zo nodig kan de gemeente in het kader van haar handhavende bevoegdheden in de verschillende fases optreden.

Het dossier bevoegd gezag is de schakel tussen het afronden van de bouwfase en het overgaan naar de fase bestaande bouw. De gemeente kan beoordelen of het dossier volledig is aangeleverd. Als dit naar het oordeel van de gemeente niet (geheel) het geval is kan zij besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en gebruik maken van haar handhavingsbevoegdheden. In het kader van haar handhavingstaak kan de gemeente besluiten dat het bouwwerk – in afwachting van nader onderzoek - niet in gebruik mag worden genomen, indien er op basis van het dossier of op grond van andere signalen een ernstig vermoeden bestaat dat er niet gebouwd is in overeenstemming met de van toepassing zijnde bouwtechnische regels. Vervolgens is het dossier vooral gericht op de fase daarna; het gerealiseerde bouwwerk en de informatie die de gemeente in die fase nodig heeft in haar rol als toezichthouder op de bestaande bouw.

Het ligt in de rede dat gemeenten voor de hier genoemde en andere gevallen beleid opstellen in het kader van hun uitvoerings- en handhavingsstrategie. Dit is niet alleen relevant voor gemeenten zelf maar ook voor de bij de bouw betrokken partijen, zodat zij meer duidelijkheid hebben over de handelwijze van de gemeenten en de wijze van respons na het verstrekken van informatie aan de gemeente. Ter ondersteuning van gemeenten bij het opstellen van de uitvoerings- en handhavingsstrategie wordt samen met de VNG een handreiking opgesteld over welke interventiemomenten in het nieuwe stelsel aan de orde kunnen zijn en welke handhavingsinstrumenten in die gevallen toepasbaar en proportioneel zijn.

4.3 Toelatingsorganisatie en instrumentaanbieder

In de Woningwet is geregeld dat de toelatingsorganisatie toezicht houdt op de manier waarop een instrumentaanbieder zijn verantwoordelijkheid voor de goede werking van het instrument voor kwaliteitsborging borgt.²³ Daarbij zal de toelatingsorganisatie naast een papieren controle ook steekproeven uitvoeren op de bouwplaats om te controleren of instrumenten in de praktijk leiden tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische regels. De toelatingsorganisatie beschikt daarbij over een sanctie-instrumentarium. Zij kan zo nodig een waarschuwing aan een instrumentaanbieder geven of de toelating schorsen of intrekken. Zo nodig kan de toelatingsorganisatie ter handhaving van de artikelen 7ac tot en met 7ah een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 92, derde lid, van de Woningwet). Na intrekking van de toelating kan de gemeente handhavend optreden en zo nodig besluiten de bouw stil te laten leggen, omdat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden om de bouwactiviteit te verrichten.

Een instrumentaanbieder ziet toe op de toepassing van zijn instrument voor kwaliteitsborging en treft de nodige maatregelen, indien blijkt dat de kwaliteitsborger zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden voor de toepassing van dat instrument. De toelatingsorganisatie heeft dus zelf geen eigen bevoegdheid op te treden jegens een kwaliteitsborger. Mocht de toelatingsorganisatie constateren dat een instrumentaanbieder onvoldoende actie onderneemt, dan kan zij de instrumentaanbieder hierop aanspreken en zo nodig een waarschuwing afgeven, de toelating van het instrument schorsen of intrekken en een last onder bestuursdwang opleggen.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de eisen waaraan een instrument voor kwaliteitsborging moet voldoen om te kunnen worden toegelaten tot het stelsel en welk minimumniveau van kwaliteitsborging daarmee in het stelsel is aangebracht.

5 Aanvraagprocedure toelating instrument voor de toelating

5.1 Algemeen

De toelatingsprocedure voor de instrumenten voor kwaliteitsborging dient te worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van onder meer behandeltermijnen en ontvangstbevestigingen wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Awb.

5.2 Indiening aanvraag om toelating

Het indienen van een aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging gebeurt bij de toelatingsorganisatie. Daartoe zal de toelatingsorganisatie een werkwijze vaststellen. Het ligt voor de hand dit via elektronische weg te doen. In dat geval worden in principe ook de benodigde gegevens en bescheiden langs elektronische weg gestuurd, tenzij de toelatingsorganisatie heeft aangegeven dat dat op schriftelijke wijze mag.

De aanvraag bevat in ieder geval de gegevens die op grond van de Awb vereist zijn: naam en adres van de aanvrager, dagtekening en de aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd (artikel 4:2 Awb). Aanvullend hierop zal in de ministeriële regeling worden geregeld dat gegevens en bescheiden worden gevraagd ten aanzien van de gevolgklasse en eventueel het type bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft. Gegevens waarover de toelatingsorganisatie al beschikt, hoeven niet opnieuw te worden geleverd.

²³ De toelatingsorganisatie wijst hiertoe toezichtambtenaren aan (artikel 92, vierde, Woningwet en titel 5.2 van de Awb).

5.3 Procedure

Na ontvangst van de aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel of een aanvraag tot wijziging van de toelating stuurt de toelatingsorganisatie zo snel mogelijk de verplichte ontvangstbevestiging (artikel 29 Dienstenwet). In de ontvangstbevestiging wordt de termijn vermeld waarbinnen de beschikking wordt gegeven en welke rechtsmiddelen kunnen worden ingezet om tegen de beschikking op te komen.

Indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag, kan de toelatingsorganisatie beslissen de aanvraag niet te behandelen. De toelatingsorganisatie kan ook besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen, indien de instrumentaanbieder de voor de behandeling van de aanvraag verschuldigde vergoeding niet betaalt. Voordat de toelatingsorganisatie hiertoe overgaat, stelt zij de aanvrager in de gelegenheid de aanvraag binnen een door haar gestelde termijn aan te vullen (artikel 4:5, eerste lid, Awb). In deze periode wordt de beschikkingstermijn opgeschort (artikel 4:15 Awb). Het besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld, of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken (4:5, vierde lid, Awb).

De toelatingsorganisatie wijst een aanvraag om toelating af, indien het betreffende instrument voor kwaliteitsborging niet voldoet aan de gestelde eisen.

De toelatingsorganisatie beslist uiterlijk binnen acht weken op een aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel. Indien het de toelatingsorganisatie niet lukt binnen deze termijn te beslissen vanwege de ingewikkeldheid van het onderwerp, deelt zij dit aan de aanvrager mee en noemt zij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking tegemoet kan worden gezien (artikel 31 Dienstenwet in samenhang met artikel 4:14, eerste lid, Awb). De beslistermijn kan slechts eenmaal worden verlengd.

De beschikking om de toelating van een instrument wordt door de toelatingsorganisatie bekend gemaakt door toezending aan de aanvrager door middel van publicatie in het register. Het gaat om publicatie in het register van de volgende gegevens: de datum van toelating, de gevolgklasse en indien van toepassing het type bouwwerk waarvoor het instrument voor kwaliteitsborging is toegelaten, een uniek volgnummer en de gegevens van degene die het instrument aanbiedt (zie verder hoofdstuk 6).

Rechtsgevolgen overschrijding wettelijk termijn

Er ontstaat geen toelating van het instrument van rechtswege als de beslistermijn van acht weken wordt overschreden. Op grond van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo*, zoals neergelegd in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb, van toepassing op een aanvraag om toelating, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. In dat geval leidt overschrijding van de beslistermijn door een bestuursorgaan tot een positieve beschikking op de aanvraag en wordt niet beoordeeld of een instrument geschikt en voldoende betrouwbaar is om een bouwwerk te realiseren dat voldoet aan de bouwtechnische regels. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit onwenselijk. In dit besluit is daarom afgeweken van artikel 28 van de Dienstenwet.

Overschrijding van de beslistermijn is echter niet zonder gevolgen. Als de toelatingsorganisatie de beslistermijn of de verlengde termijn overschrijdt en door de aanvrager schriftelijk in gebreke is gesteld, dient zij de aanvrager een dwangsom te betalen voor elke dag dat zij in gebreke is (4:17

Awb). Dit geldt voor ten hoogste tweeënveertig dagen met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken. Tevens staat op het overschrijden van de termijn beroep op de bestuursrechter open zodra de toelatingsorganisatie in gebreke is een besluit op de aanvraag om toelating te nemen en twee weken zijn verstreken na de dag waarop de aanvrager de toelatingsorganisatie schriftelijk heeft meegedeeld dat zij in gebreke is.

Schorsen, intrekken of last onder bestuursdwang opleggen

Het intrekken van de toelating van een instrument voor kwaliteitsborging kan op verzoek van de instrumentaanbieder om welke reden dan ook. Daarnaast kan de toelatingsorganisatie ambtshalve besluiten de toelating te schorsen of in te trekken op grond van de in wet gegeven gronden (zie artikel 7ae, tweede lid, van de wet), namelijk indien het toegelaten instrument niet meer voldoet aan de gestelde regels, de instrumentaanbieder handelt in strijd met een of meer andere uit de toelating voortvloeiende verplichtingen, de instrumentaanbieder van het instrument voor kwaliteitsborging failliet is verklaard, en/of de verstrekte gegevens voor de toelating onjuist of onvolledig blijken. Daarnaast kan de toelatingsorganisatie ter handhaving van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 7ac tot en met 7ah een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 92, vierde lid, van de Woningwet).

5.4 Rechtsbescherming

Tegen de beschikking van de toelatingsorganisatie een instrument toe te laten of af te wijzen, dan wel een maatregel te nemen zoals een waarschuwing, schorsing, intrekking van een toelating of het opleggen van een last onder bestuursdwang, kan de instrumentaanbieder bezwaar maken bij de toelatingsorganisatie. Het bezwaarschrift dient binnen zes weken na de dag waarop de beschikking bekend is gemaakt, te zijn ingediend bij de toelatingsorganisatie (artikelen 6:7 en 6:8 Awb en hoofdstuk 7 Awb). De toelatingsorganisatie beslist in principe binnen zes weken op het bezwaarschrift. De laatstgenoemde termijn vangt aan op de dag nadat de termijn om bezwaar te maken is verstreken (artikel 7:10 Awb). Vervolgens kan de aanvrager binnen zes weken na de beschikking bezwaar maken bij de toelatingsorganisatie en in beroep bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep gaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6. Openbaar register

6.1 Algemeen

De toelatingsorganisatie houdt een openbaar register bij met informatie over toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en over de kwaliteitsborgers. Het register dient betrouwbare informatie te bevatten over welke instrumenten voor kwaliteitsborging voor welke typen bouwwerken en welke gevolgklassen mogen worden gebruikt. Op deze wijze kan worden voorkomen dat pas bij de bouwmelding bij de gemeente blijkt dat het gekozen instrument voor kwaliteitsborging niet mag worden toegepast of dat iemand zich onterecht gedraagt alsof hij toestemming heeft het instrument toe te passen. Dit register is digitaal en voor iedereen kosteloos toegankelijk.

6.2 Wat wordt er geregistreerd?

Over de instrumenten voor kwaliteitsborging registreert de toelatingsorganisatie de datum van toelating, de gevolgklasse en voor zover van toepassing het type bouwwerk waarvoor het instrument is toegelaten. De toelatingsorganisatie registreert ook wanneer het instrument is ingetrokken of geschorst, de instrumentaanbieder een waarschuwing heeft gekregen over de onjuiste toepassing van het instrument. Verder zijn in het register bedrijfsgegevens (bedrijfsnaam,

vestigingsplaats en KvK nummer) opgenomen van de instrumentaanbieder. Ten aanzien van de waarschuwing, schorsing of intrekking wordt tevens de reden daarvan in het register vermeld. Deze informatie wordt uiterlijk binnen twee werkdagen na beschikking tot toelating van het instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel in het register opgenomen.

De toelatingsorganisatie neemt in het register verder de gegevens op van de kwaliteitsborgers namelijk de bedrijfsnaam, de plaats van vestiging en het registratienummer bij de Kamer van Koophandel. Ook een eventuele waarschuwing, schorsing of intrekking van de kwaliteitsborger is in het register te vinden. De gegevens van de kwaliteitsborger en de aan hem opgelegde sancties dient de instrumentaanbieder aan de toelatingsorganisatie te verstrekken. De instrumentaanbieder ziet toe op de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging en daarmee op de kwaliteitsborger. Deze gegevens worden uiterlijk binnen twee werkdagen na ontvangst door de toelatingsorganisatie in het register opgenomen.

6.3 Wie maakt gebruik van het register?

De gemeente en de opdrachtgever/initiatiefnemer van de bouwactiviteit met kwaliteitsborging hebben bijzonder belang bij het register: zij zullen deze gegevens moeten raadplegen. De gemeente zal dit doen bij een bouwmelding dat gebouwd wordt met kwaliteitsborging en bij de gereedmelding ter verificatie dat is gebouwd met toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, dat geschikt is voor de gevolgklasse en type bouwwerk en is toegepast door een kwaliteitsborger. De melder raadpleegt het register om een geschikt toegelaten instrument voor kwaliteitsborging en een kwaliteitsborger te kunnen kiezen.

6.4 Privacy

De in het register opgenomen gegevens van de instrumentaanbieder respectievelijk de kwaliteitsborger, zijn beperkt tot de noodzakelijke zakelijke gegevens: de bedrijfsnaam, de plaats van vestiging en het registratienummer bij de Kamer van Koophandel, hiermee toepassing gevend aan het beginsel van gegevensminimalisatie bij bescherming van persoonsgegevens.²⁴ Vertrouwelijke bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens worden niet in het register opgenomen. Wel kan in het geval van de kwaliteitsborger sprake zijn van persoonsgegevens in de vorm van identificerende gegevens indien de persoonsgegevens direct aan de bedrijfsnaam kunnen worden ontleend. De NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) van de kwaliteitsborger worden niet in het register opgenomen. De inperking van de persoonlijke levenssfeer blijft hiermee beperkt tot alleen die gegevens, die noodzakelijk zijn in het kader van de beschreven belangen. De gegevensverstrekking voldoet hiermee aan de beperkingen en voorwaarden die artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest daaraan stellen. Voor zover in het register persoonsgegevens worden opgenomen, dient de toelatingsorganisatie als verwerker persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, onderdeel 1, van de Algemene verordening gegevensbescherming en als verantwoordelijke in de zin van artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming te worden aangemerkt.

Er is een Privacy Impact Assessment uitgevoerd.²⁵ Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de maatregel(en)/het systeem op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisatie en doelbinding, zoals hierboven uiteengezet.

²⁴ Het is mogelijk dat een instrument door verschillende aanbieders wordt aangeboden. Elke aanbieder wordt dan apart geregistreerd met de kwaliteitsborger(s) die hij toestemming heeft gegeven het instrument te gebruiken.

²⁵ Zie ook Kamerstukken I 2010/11, 31051, nr. D; motie-Franken.

6.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet landelijke voorziening (DSO-LV)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het Digitaal Stelsel Omgevingswet landelijke voorziening (DSO-LV) van kracht. In het DSO-LV kunnen o.a. vergunningen worden ingediend en meldingen worden gedaan bij de gemeente, zo ook de bouwmelding. Voor de wet heeft een beperkt aantal aanvullende acties op de DSO-LV naast die van de Omgevingswet plaatsgevonden. De aanvullingen betreffen het kunnen bepalen of het bouwwerk valt onder gevolgklasse 1 en het kunnen opnemen van een verwijzing naar het landelijk register met de instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen en de kwaliteitsborgers. Beide aanvullingen zijn gerealiseerd met behulp van de zogenoemde beschikbare bouwstenen voor de DSO-LV. De voorzieningen ten behoeve van de wet volgen daarmee direct de ontwikkelingen van de DSO-LV.

Gemeenten zorgen zelf voor de benodigde aanpassingen in hun eigen ICT-systemen. Het betreft hier de digitale ondersteuning van het afhandelen van de via de DSO-LV binnenkomende meldingen. Daarnaast is er, zoals hiervoor toegelicht, een landelijk register met instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers, dat onderdeel uitmaakt van het geautomatiseerd bedrijfssysteem van de toelatingsorganisatie. Het register is raadpleegbaar op de website van de toelatingsorganisatie²⁶ en is ook via een hyperlink in de DSO-LV ontsloten.

7. Verdeelsleutel en doorberekening toezichtkosten

Wettelijk is vastgelegd dat de kosten voor de toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel en voor opname van een instrument voor kwaliteitsborging en een kwaliteitsborger in het register in rekening worden gebracht bij de instrumentaanbieder. De kosten voor sancties en voor de registratie ervan en de kosten voor voorlichting, monitoring en evaluatie worden gedragen door het Rijk.

De kosten voor het stelseltoezicht worden gedragen door het Rijk en de instrumentaanbieders samen. Dit is in lijn met de uitgangspunten dat het toezicht op de werking van het stelsel in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd en dat het toezicht niet afhankelijk mag zijn van de bijdragen van de marktpartijen in de kosten. Daarom is geregeld dat het Rijk het merendeel van de structurele kosten voor het toezicht draagt. Op basis van het profijtbeginsel is het echter redelijk dat de marktpartijen een deel van de toezichtkosten betalen. Hiervoor is de verdeling driekwart voor het Rijk en een kwart door de marktpartijen. Iedere instrumentaanbieder betaalt per instrument voor kwaliteitsborging de kosten berekend op basis van een tarief per bouwproject en in geval van een woningbouwproject het tarief per woning waarbij een instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast. Een instrumentaanbieder betaalt naar rato van de inzet van het instrument voor kwaliteitsborging. Bij ministeriële regeling zal hiervoor een berekeningsmethodiek worden vastgesteld. De bijdrage wordt achteraf bepaald en in rekening gebracht op basis van een vooraf vastgesteld tarief. Als het totaal aan bijdragen de werkelijke kosten overstijgen wordt dit verschil ook naar rato van de inzet van het instrument verrekend (in mindering gebracht per instrumentaanbieder). Voor een nadere toelichting zie paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij de wet.

8. Dossier bevoegd gezag

8.1 Algemeen

De gemeente draagt als bevoegd gezag zorg voor het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwtechnische regels op basis van de Awb en de Omgevingswet. De

²⁶ www.tlokb.nl.

gemeente ziet toe op de naleving van de bouwtechnische regels bij het bouwen van bouwwerken. Het gerealiseerde bouwwerk moet voldoen aan deze regels. Waar het gaat om bouwwerken die gebouwd worden met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging, zal, naast een mededeling van de beëindiging van de bouwwerkzaamheden, het bouwwerk gereed moeten worden gemeld. Bij de gereedmelding krijgt de gemeente een dossier bevoegd gezag met informatie die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. Een belangrijk onderdeel van dat dossier is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels. Bij de verklaring wordt, voor zover van belang, ingegaan op de getroffen maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat naast het dossier bevoegd gezag er bij bouwprojecten nog een ander dossier is, het consumentendossier. Dit dossier wordt door de aannemer aan de opdrachtgever verstrekt op grond van artikel 757a van het Burgerlijk Wetboek (BW). De gemeente heeft geen rol bij dit dossier, maar wel is het mogelijk dat er een overlap is tussen de dossiers omdat deze beide gegevens en bescheiden bevatten over het gereede bouwwerk. Daarom ligt het voor de hand dat de inhoud van beide dossiers waar mogelijk op elkaar worden afgestemd. Samen met consumentenorganisaties en de bouwsector wordt de precieze inhoud van het consumentendossier bekeken. Momenteel wordt een laatste hand gelegd aan een Nationale Praktijk Richtlijn 'Consumentendossier' (NRP 8092). Daarnaast wordt in afstemming met een begeleidingsgroep onder de Regiegroep Kwaliteitsborging en de DigiDeal voor de Gebouwde Omgeving een programma van eisen worden opgesteld voor een digitaal dossier.

8.2 Informatie voor het dossier bevoegd gezag

Om te bepalen welke informatie bij de gereedmelding aangeleverd moet worden bij de gemeente is in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek gedaan naar de informatiebehoefte van gemeenten.²⁷ Dit rapport vormt de basis voor het overleg dat vervolgens met marktpartijen is gevoerd over de uitwerking van de gegevens en bescheiden die in het dossier bevoegd moeten worden opgenomen.

Uitgangspunt is dat het dossier bevoegd gezag gegevens en bescheiden bevat over het gerealiseerde bouwwerk die minimaal nodig zijn om adequaat invulling te kunnen geven aan de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente in het nieuwe stelsel na gereedmelding van het bouwwerk. Die informatie is nodig voor het toezicht op het alsdan gerealiseerde bouwwerk. In het dossier bevoegd gezag wordt informatie opgenomen die inzichtelijk maakt dat het resultaat van de uitgevoerde bouwwerkzaamheden voldoet aan de bouwtechnische regels. Dit betreft noodzakelijke informatie die niet te achterhalen valt, anders dan door destructief onderzoek. In overleg met marktpartijen is ervoor gekozen om naast de verklaring van de kwaliteitsborger informatie te vragen op punten die met name van belang zijn voor het toezicht op de bestaande bouw en het gebruik van bouwwerken, bijvoorbeeld de aanduiding van gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en afmetingen en maximale bezetting van alle ruimten, en bij eventuele calamiteiten, zoals gegevens over de aard en plaats van brandveiligheidsinstallaties en de noodverlichting en gegevens over de constructie. Dit zijn gegevens en bescheiden die al nodig zijn bij het bouwen of verbouwen van het bouwwerk en bij oplevering al beschikbaar zijn. Ze hoeven niet apart opgesteld te worden. Het is dus een kwestie van (digitaal) leveren van informatie die op dat moment toch al aanwezig is.²⁸

²⁷ Ligthart Advies. *Informatiebehoefte bestaande bouwwerken*, augustus 2014.

²⁸ Hiervoor kunnen ook BIM (Bouw Informatie Modellen) worden gebruikt als dit met het bevoegd gezag is afgesproken. Het bevoegd gezag moet nl. voor raadpleging van deze bestanden zelf programmatuur hebben.

Deze informatie wordt aangevuld met gegevens en bescheiden waaruit blijkt op welke wijze invulling is gegeven aan de in het borgingsplan opgenomen maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken. Uiteraard geldt hierbij, net zoals bij de aanvraagvereisten voor een omgevingsvergunning of de indieningsvereisten bij een andere melding, dat indien het onderdeel niet van toepassing is op de bouw of verbouw van het bouwwerk, de betreffende gegevens niet hoeven te worden overgelegd.

Door de knip tussen de (technische) bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit is informatie over de plaatsing, het uiterlijk en de afmetingen in relatie tot de bestemming geen onderdeel van het dossier bevoegd gezag. Eventuele informatie over deze aspecten kan de gemeente krijgen via aanvraag- of meldingsvereisten gekoppeld aan de vergunning of melding voor de omgevingsplanactiviteit.

Het dossier bevoegd gezag moet bij de gereedmelding van het bouwwerk twee weken voor de beoogde feitelijke ingebruikname worden verstrekt aan de gemeente. Op een gereedmelding volgt – los van een eventuele niet-inhoudelijke ontvangstbevestiging vanuit het digitale systeem - geen bevestiging of goedkeuring van de gemeente. Als de gemeente constateert dat er zaken ontbreken of onjuist zijn, bijvoorbeeld het ontbreken of onvolledig zijn van informatie over de constructie, ligt het in de rede dat de gemeente op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de initiatiefnemer hiervan in kennis stelt binnen de termijn van twee weken. Eventueel kan dit direct gepaard gaan met de waarschuwing van de gemeente dat zonder het alsnog doen van een volledige melding het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en gehandhaafd kan worden op overtreding van het verbod. Eventuele handhaving zal uiteraard afgestemd moeten worden op de ernst van de overtreding. Zie verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.19 van het Bbl.

9. Overige wijzigingen

Erkenning kwaliteitsverklaringen

Zoals eerder aangekondigd zijn de taken in het kader van het Erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw (hierna: erkende stelsel) bij de toelatingsorganisatie belegd. Deze taken werden uitgevoerd door de Stichting Bouwkwiteit (hierna: SBK) namens de minister. SBK is een private stichting die beoordeelde of zogeheten beoordelingsrichtlijnen (hierna: BRL-en) voldoen aan de bouwtechnische regels en die hierover erkende kwaliteitsverklaringen toetste en publiceerde namens de minister van BZK. Omdat deze taken worden uitgevoerd voor de Rijksoverheid is sprake van een publieke taak. Nu met het nieuwe stelsel een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht met bredere taken en bevoegdheden en de genoemde taakoefening in het kader van het erkende stelsel, is besloten deze publieke taken van SBK onder te brengen bij de toelatingsorganisatie. Omdat deze taak in artikel 1 van de Woningwet bij de minister van BZK is belegd, zal de toelatingsorganisatie deze taken, in afwachting van een bredere heroverweging van het erkende stelsel, namens de minister van BZK uitvoeren.

Taken Erkende stelsel

De taken in het kader van het erkende stelsel werden voorheen door SBK uitgevoerd op basis van de Tripartiete Overeenkomst²⁹ die met de ministers van BZK en Infrastructuur en Waterstaat en de Raad voor Accreditatie is afgesloten. Zoals al in de overeenkomst aangegeven had deze een tijdelijk karakter en is deze heroverwogen in verband met het instellen van de

²⁹ Zoals gepubliceerd is in de Staatscourant van 1 april 2015, nr. 8987.

toelatingsorganisatie. Met partijen is afgesproken om bij overdracht van de taken aan de toelatingsorganisatie de overeenkomst op te zeggen en de taakuitoefening bij de toelatingsorganisatie neer te leggen. Deze taken zijn daarmee in afwachting van een bredere heroverweging van het erkende stelsel beleidsneutraal overgedragen.

Om namens de minister een lijst met erkende kwaliteitsverklaringen te kunnen publiceren toetst de toelatingsorganisatie daarvoor onderstaande documenten op relevantie, volledigheid en juistheid met betrekking tot de bouwregelgeving alsmede op eventuele strijdigheid met Europese regelgeving:

- Een verklaring van conformiteit. Dit kan zijn een conformiteitverklaring of een conformiteitscertificaat als bedoeld in de Verordening Bouwproducten en/of een kwaliteitsverklaring als bedoeld in de Woningwet;
- Het normatieve document. Dit kunnen onder andere zijn Europese (hEN) en nationaal (NEN) geharmoniseerde normen, Europese technische beoordeling (ETA), Beoordelingsrichtlijnen (BRL-en) vastgesteld door een College van Deskundigen;
- De aansluiting. Dit is de omschrijving op productniveau van de wijze waarop een verklaring van conformiteit aansluit op de bouwregelgeving;
- De Bouwbesluit/Bbl ingang. Dit is een tabel met daarin aangegeven welke eisen uit het Bouwbesluit 2012 en het Bbl van toepassing zijn, de bijbehorende grenswaarden/bepalingmethoden en de prestaties van het product. Het vat daarmee de aansluiting samen.
- Kwaliteitsverklaringen die op het moment van intrekking van de Tripartite Overeenkomst uit 2015 onder het erkende stelsel vielen, blijven onder het stelsel.

10 Verhouding tot andere wet- en regelgeving

10.1 Algemeen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is een wijziging van drie wetten: de Woningwet, de Wabo en het Burgerlijk Wetboek (BW). In een nieuwe afdeling van de Woningwet is het stelsel voor kwaliteitsborging geregeld. De verbetering van de positie jegens de bouwer van de bouwconsument is geregeld in het BW.

De Woningwet (deels) en de Wabo (volledig) zijn opgegaan in de Omgevingswet, via de Invoeringswet Omgevingswet. Afdeling 1A, kwaliteitsborging voor het bouwen, van de Woningwet is niet opgegaan in de Omgevingswet en blijft daarmee van toepassing op het stelsel. Dat betekent dat de grondslag voor het stellen van regels op grond van het bepaalde in dit hoofdstuk de Woningwet blijft. Voor het overige biedt de Omgevingswet de grondslag voor het onderhavige besluit. In verband met het vervallen van het Bouwbesluit 2012 bij de invoering van de Omgevingswet, zijn deze regels in dit besluit overeenkomstig de systematiek van de amvb's onder de Omgevingswet uitgewerkt in het Bbl (eisen aan het bouwen), het Bkl (eisen waaraan de toelatingsorganisatie instrumenten voor kwaliteitsborging toetst in de vorm van instructieregels) en in het Ob (procedurele eisen en openbaar register). Zoals in de inleiding is uiteengezet bevat dit besluit nog wel een aantal wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 die nodig is voor de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging voordat het stelsel, met de invoering van de Omgevingswet, volledig in werking treedt. Deze wijzigingen zijn in dit besluit zoveel mogelijk een op een omgezet in de betreffende bepalingen in het Bbl, Bkl en het Ob. Een meer gedetailleerde toelichting op de omzetting is opgenomen in een tabel in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

10.2 Besluit basisregistraties adressen en gebouwen (Besluit bag)

De basisregistraties adressen en gebouwen (bag) bevatten gegevens van alle adressen en gebouwen in Nederland, zoals bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie op de kaart. De bag zijn onderdeel van het overheidsstelsel van basisregistraties. Gemeenten zijn zogenoemde bronhouders van de bag. Zij zijn verantwoordelijk voor het opnemen van de gegevens in de bag en voor de kwaliteit ervan. Alle gemeenten stellen gegevens over adressen en gebouwen centraal beschikbaar via de landelijke voorziening bag. Het Kadaster beheert de landelijke voorziening bag en stelt de gegevens beschikbaar aan de diverse afnemers. Organisaties met een publieke taak, zoals ministeries, waterschappen, politiekorpsen en veiligheidsregio's zijn verplicht de authentieke gegevens uit de registraties te gebruiken.

Op grond van artikel 8 van het Besluit bag wordt de schriftelijke melding of kennisgeving van de aanvang en het gereedkomen van bouw- of sloopwerkzaamheden met betrekking tot een pand of verblijfsobject beschouwd als brondocument. Gegevens uit deze brondocumenten, zoals bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie op de kaart worden in de bag geregistreerd. De bouwmelding en de gereedmelding worden als brondocument beschouwd in de zin van het Besluit bag.

10.3 Dienstenwet en Dienstenrichtlijn

Dit besluit valt onder de reikwijdte van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn), zoals in Nederland onder andere is geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de vraag of de toelatingsprocedure voor de instrumenten voor kwaliteitsborging voldoet aan de criteria die uit de richtlijn voortvloeien (hoofdstuk 8.3). De eisen die aan de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging worden gesteld, moeten non-discriminatoir zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten de eisen noodzakelijk zijn vanwege de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook moeten de criteria evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ten slotte dient te worden bekeken in hoeverre met deze criteria een inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 9, 10 en 16 van de Dienstenrichtlijn. Het gevolg hiervan is dat paragraaf 5.1. (Vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing is. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van onder meer behandeltermijnen en ontvangstbevestigingen wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Awb. Op grond van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo* van toepassing op een aanvraag om erkenning, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. In dat geval leidt overschrijding van de beslistermijn door een bestuursorgaan tot een positieve beschikking op de aanvraag. Daarnaast verplicht artikel 8 van de Dienstenwet het langs elektronische weg toegankelijk stellen van de eisen of vergunningstelsels.

De toelatingsprocedure voor instrumenten ter borging van de bouwkwaliteit is noodzakelijk, omdat daarmee kan worden beoordeeld of een instrument voor kwaliteitsborging geschikt en voldoende betrouwbaar is om daarmee een bouwwerk te realiseren dat voldoet aan de bouwtechnische regels. Voordat wordt gestart met het bouwen, kunnen betrokkenen, zowel opdrachtgever als aannemer, maar ook derdebelanghebbenden en de gemeente hieraan een gerechtvaardigd vertrouwen ontlenuen dat het bouwen zal plaatsvinden in overeenstemming met de bouwtechnische

regels. De eisen die in dit besluit aan de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging worden gesteld, zijn noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Met deze eisen wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische regels, die betrekking hebben op de veiligheid, energiezuinigheid en gezondheid van gebruikers en omstanders van bouwwerken. Verder zijn de eisen proportioneel en betaalbaar. Het stelsel is zodanig ingericht dat een instrument voor kwaliteitsborging door één instantie en eenmalig wordt getoetst. Daarna kan dit in verschillende bouwprojecten voor de bouwwerken waarop het instrument is ingericht, worden ingezet. De eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging kunnen worden onderverdeeld in eisen aan systeem, product, proces en persoon en zijn toegesneden op de gevolgklasse van het type bouwwerk. Aangesloten wordt bij de eisen die ten aanzien van de kwaliteitsborging in de bouw al gebruikelijk zijn. In veel gevallen wordt al gebruik gemaakt van een kwaliteitsborgingsysteem en in die gevallen mag de kwaliteitsborging daarop worden afgestemd. Het staat marktpartijen daarmee vrij om zelf instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, die aansluiten bij de wijze waarop zij nu vaak al de bouwkwaliteit toetsen, afgestemd op het soort project dat zij uitvoeren, om bijvoorbeeld voor een waarborg- of garantieregeling in aanmerking te komen. Door een goede aansluiting van de instrumenten voor kwaliteitsborging op het bouwproces kunnen verder efficiencywinsten worden behaald ten opzichte van het bestaande stelsel in het voordeel van alle betrokken partijen.

De eisen zijn hiermee geschikt voor het beoogde doel, het waarborgen dat in overeenstemming met de bouwtechnische regels wordt gebouwd, en gaan niet verder dan nodig is om dit doel te bereiken. Ook wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit en hebben de eisen ook anderszins geen discriminerende werking, zodat instrumentaanbieders uit andere EU-lidstaten eenvoudig op de Nederlandse markt actief kunnen blijven of worden.

In dit besluit is verder een uitzondering opgenomen op de *lex silencio positivo* en is voorzien in een expliciete beschikking binnen een termijn van 8 weken door de toelatingsorganisatie op aanvragen om toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel. Gezien de publieke belangen die gemoeid zijn met de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging, dient buiten twijfel te staan dat deze instrumenten voor kwaliteitsborging voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Hierbij is sprake van een dringende reden van algemeen belang die rechtvaardigt dat een uitzondering wordt gemaakt op de *lex silencio positivo*. Het beoogde stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen wijkt immers in belangrijke mate af van het huidige stelsel. In de huidige situatie geeft de gemeente per geval een omgevingsvergunning voor het bouwen af, nadat zij inhoudelijk heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische regels, en houdt zij toezicht op de naleving van deze regels. De bouwtechnische regels zijn gesteld uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. In het stelsel komt de gemeente geen inhoudelijke beoordeling toe bij de bouwmelding. Zij zal ervan moeten uitgaan dat het voldoende aannemelijk is dat het bouwen van het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische regels, indien uit de gegevens en bescheiden blijkt dat voor het bouwen een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast dat geschikt is voor de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt. Een instrument voor kwaliteitsborging wordt toegelaten, indien dit voldoet aan wettelijke criteria om te waarborgen dat het bouwwerk wordt gebouwd met inachtneming van de bouwtechnische regels. Na toelating van deze instrumenten kunnen deze voor verschillende bouwprojecten worden ingezet. De toelatingsprocedure is daarmee een cruciaal onderdeel in het stelsel. Dit brengt met zich mee dat erop moet kunnen worden vertrouwd dat de beoordeling of met het toepassen van het instrument voor kwaliteitsborging kan worden gewaarborgd dat het bouwwerk wordt gebouwd met inachtneming van de bouwtechnische regels, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De

toepassing van de *lex silencio positivo* zou veronderstellen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel wordt geschaad. Verder zou daarmee het risico bestaan dat er onbedoeld een toelating van rechtswege wordt verleend, die nadelige effecten met zich brengt voor de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu wat betreft de met die instrumenten gebouwde bouwwerken. Voorts rechtvaardigen de belangen van derden, zoals de opdrachtgevers voor het bouwen, de gebruikers van de bouwwerken en de gemeente, dat de toelatingsorganisatie een expliciete beschikking neemt op de aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel.

De beschikking op de aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel is een beschikking in de zin van de Awb waartegen bezwaar en vervolgens beroep bij de rechter openstaat (zie ook hoofdstuk 5). Voor het behandelen van de aanvragen geldt een termijn van 8 weken. Dit is een redelijke termijn.

Dit besluit dient op grond van de Dienstenrichtlijn te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen standstill periode.

10.4 Notificatie technisch voorschrift

Het ontwerpbesluit is op [PM:datum] ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (2020/587/NL). Het in artikel II, sub C, opgenomen artikel 2.21 van het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat mogelijk een technisch voorschrift in de zin van deze richtlijn. Deze bepaling is verenigbaar met het vrije verkeer van diensten; zij is evenredig. Melding aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) heeft niet plaatsgevonden nu in casu geen sprake is van significante gevolgen voor de handel.

11. Overgangsrecht

In dit besluit is geen bijzonder overgangsrecht opgenomen voor de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012, het Bkl en het Ob. Voor de artikelen die nog onder het Bouwbesluit 2012 in werking zullen treden, die in het Bkl en het Ob zijn omgezet, is dit niet noodzakelijk omdat hiermee geheel nieuwe eisen in werking treden die nodig zijn voor de beoordeling en toetsing van instrumenten voor kwaliteitsborging. Directe werking van deze bepalingen is voor alle betrokken juist wenselijk. Lopende bouwprojecten worden hier niet door geraakt.

Artikel 8.3 van het Bbl kent al een algemene overgangsbepaling die van toepassing is op de wijzigingen van het Bbl. Aangezien het hier gaat om wijzigingen die van toepassing zijn op bouwactiviteiten die voor inwerkingtreding van dit besluit, vergunningplichtig waren, komt dit overgangsrecht erop neer dat op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen die gedaan zijn voor het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt, alsmede met betrekking tot enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag, de regels blijven gelden die golden op het tijdstip waarop de aanvraag werd gedaan. Dit betekent dat de wijzigingen in het onderhavige besluit alleen van toepassing zijn op bouwactiviteiten waarvoor na het tijdstip van inwerkingtreding ervan een bouwmelding is ingediend.

12. Gevolgen voor de regeldruk, bestuurlijke lasten, maatschappelijke kosten en baten en financiële gevolgen voor het Rijk

12.1 Inleiding

Sira Consulting heeft in opdracht van het ministerie van BZK een nieuw regeldrukonderzoek naar aanleiding van het wetsvoorstel uitgevoerd.³⁰ In dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie die is verzameld in het eerdere onderzoek.³¹ In dit nieuwe onderzoek is rekening gehouden met de inhoudelijke wijzigingen ter uitvoering van de afspraken in het bestuursakkoord en met de daarin opgenomen afspraak dat de wet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt. Dit betekent voor het recente Sira-onderzoek dat:

- geen rekening meer wordt gehouden met de regeldrukeffecten van de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, omdat onder de Omgevingswet deze bouwwerken vergunningvrij zijn en deze effecten in dat kader zijn meegenomen;
- voor bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen onder de Omgevingswet geen vergunning- maar een meldplicht geldt;
- de afbakening van gevolgklasse 1 is aangepast;
- het dossier bevoegd gezag verder is ingevuld.

Nadere afspraken tussen de minister van BZK, de VNG en de VBWTN ter uitvoering van het bestuursakkoord waarbij een drietal aspecten naar voren zijn gekomen die in de praktijk mogelijk een knelpunt zouden kunnen zijn voor het functioneren van het bevoegd gezag (zie paragraaf 4.2) en die hebben geleid tot het opnemen van extra informatiemomenten voor de gemeente, hebben geen deel uitgemaakt van dit Sira-onderzoek. Naar verwachting brengt dit geen extra regeldrukeffecten voor bouwende partijen met zich mee. Het bevoegd gezag kan deze informatie nu ook al opvragen, de informatie is alleen toegankelijker gemaakt en er is explicieter bepaald op welke momenten de informatie moet worden verstrekt.

12.2 Gevolgen voor regeldruk

Uit het regeldrukonderzoek is gebleken dat de verwachte regeldrukeffecten niet eenduidig te berekenen zijn. De reden hiervoor is dat in het nieuwe stelsel marktpartijen zelf de instrumenten voor kwaliteitsborging gaan ontwikkelen. In de wet en dit besluit zijn weliswaar minimumeisen opgenomen, maar de partijen hebben grote vrijheid om binnen die eisen instrumenten te ontwikkelen. Verschillende deskundigen denken verschillend over de gevolgen voor de ontwikkeling van de administratieve lasten en de nalevingskosten. Om die reden zijn de uitkomsten in het regeldrukonderzoek met een bandbreedte aangegeven. Dit is gedaan enerzijds vanwege de onzekerheid en de variatie in beelden over de uiteindelijke kwantitatieve effecten van het wetsvoorstel en anderzijds door de variatie die in de huidige situatie reeds bestaat in de kosten van bouwvergunningen en de verschillende in de uitvoering hiervan door burgers, bedrijven en overheden. Om deze variatie tot uiting te laten komen, zijn de resultaten weergegeven in twee scenario's:

- Scenario 1. De voorgenomen situatie met de maximale reducties van kosten en de minimale toenames van de regeldruk.
- Scenario 2. De voorgenomen situatie met de minimale reducties van kosten en de maximale toenames van de regeldruk.

³⁰ SIRA Consulting. *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*, 18 december 2019.

³¹ SIRA Consulting. *Onderzoek naar de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*, december 2015.

Verder dient bij de onderzoeksresultaten te worden aangetekend dat de regeldrukeffecten van het stelsel complex zijn. Het stelsel van kwaliteitsborging zorgt aan de ene kant voor een vermindering van de werkzaamheden bij gemeenten waar het gaat om het vooraf beoordelen of het aannemelijk is dat een bouwwerk gaat voldoen aan de bouwtechnische regels (de preventieve toets), maar zorgt ook voor een verschuiving naar de fase van bestaande bouw voor de rol van het bevoegd gezag in het kader van toezicht en handhaving. Hierbij wordt de vergunningplicht een meldplicht. Dit zal een efficiencywinst opleveren voor alle betrokken partijen. NB: ook de leges zullen verminderen; deze vallen echter buiten de definities die worden gebruikt voor het onderzoek naar de regeldrukeffecten en zijn daarom niet mee gerekend.

Type regeldruk	maximale reductie – minimale toename	minimale reductie – maximale toename
Burgers – AL	€ -1,3	€ -1,3
Bedrijven – AL	€ -41,77	€ -41,77
Bedrijven – NK	€ 22,88	€ 39,63
Totaal	€ -20,19	€ -3,44

AL = administratieve lasten, NK = nalevingskosten

Tabel 12.1 Structurele regeldrukeffecten gevolgklasse 1 (in miljoen euro per jaar)

Deze regeldrukeffecten worden merkbaar op het moment van inwerkingtreding van de wet. Het eenmalige regeldrukeffect voor de erkenning en certificering van kwaliteitsborgers voor gevolgklasse 1 bedraagt 0,4 miljoen euro.

In het besluit is het principe uitgewerkt onder welke voorwaarden de marktpartijen zo groot mogelijke vrijheid kan worden geboden voor de invulling van hun activiteiten. De belangrijkste uitwerkingen met gevolgen voor de regeldruk zijn een uitgewerkte invulling aan het type bouwwerken in gevolgklasse 1, eisen aan de instrumenten, opleidings- en ervaringseisen voor de kwaliteitsborgers en uitwerking van administratieve procedures verder is rekening gehouden met de hiervoor genoemde aanpassing ten gevolge van het bestuursakkoord en de gelijktijdige inwerkingtreding van de wet met de Omgevingswet.

In de tabel hieronder zijn de regeldrukeffecten aangegeven van de wijzigingen die in dit besluit zijn opgenomen ten opzichte van de versie van het besluit uit 2017 dat is voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. De redenen voor die verschillen in lastendruk zijn aan het begin van de paragraaf beschreven. Voor de burgers blijven de administratieve lasten gelijk. Voor bedrijven worden in dit besluit de administratieve lasten nog iets lager; de nalevingskosten stijgen echter licht. Per saldo stijgen de lasten in dit besluit licht ten opzichte van het voorgehangen besluit uit 2017.

Type regeldruk	maximale reductie – minimale toename	minimale reductie – maximale toename
Burgers – AL	€ 0	€ 0
Bedrijven – AL	- € 1,67	- € 1,67
Bedrijven – NK	€ 1,88	€ 2,83

Totaal	€ 0,21	€ 1,16
--------	--------	--------

AL = administratieve lasten, NK = nalevingskosten

Tabel 12.2 Verschil tussen lastendruk besluit uit 2017 en dit besluit (in miljoen euro per jaar)

Type regeldruk	maximale reductie – minimale toename	minimale reductie – maximale toename
Burgers – AL	- € 14,0	- € 10,0
Bedrijven – AL	- € 6,30	- € 4,5
Bedrijven – NK	€ 0,0	€ 0,0
Totaal	- € 20,3	- € 14,5

Tabel 12.3 Structurele regeldrukeffecten Wkb Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken gevolgklasse 1 (in miljoen euro per jaar)

12.3 Bestuurlijke lasten

De daling van de bestuurlijke lasten als gevolg van de invoering van het stelsel voor gevolgklasse 1 is tussen de 9,8 en 7,57 miljoen euro.

De daling van de Bestuurlijke lasten als gevolg van de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken die nu mee worden gerekend onder de Omgevingswet is tussen de 10 en 17 miljoen euro.

12.4 Maatschappelijke kosten en baten

Naast de effecten op de regeldruk zijn ook de bredere maatschappelijke effecten berekend. Dit is gedaan door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)³² in opdracht van het ministerie van BZK.

Per saldo heeft de wet voor de drie gevolgklassen samen een positief maatschappelijk effect van ongeveer 60 miljoen euro per jaar. De maatschappelijke kosten en baten zijn niet volledig per gevolgklasse te splitsen. Het EIB heeft alleen de gevolgen van de verschuiving van de toetsing van gemeente naar private kwaliteitsborging per gevolgklasse berekend.

Onderdeel wetsvoorstel	Maatschappelijk effect
- minder werk gemeente	€ 11,9
- meer werk privaat	- € 34,4
- meer kwaliteit	€ 18,1
Totaal	€ -4,4

Tabel 12.4 Maatschappelijke kosten en baten gevolgklasse 1 (bedragen in miljoen euro per jaar)

De vermindering van de werkzaamheden bij gemeenten waar het gaat om het vooraf beoordelen of het aannemelijk is dat een bouwwerk gaat voldoen aan de bouwtechnische regels (de preventieve toets) en de verschuiving naar de fase van bestaande bouw voor de rol van het bevoegd gezag in het kader van toezicht en handhaving, heeft naar verwachting lichte maatschappelijke kosten tot gevolg.

Als reden hiervoor noemt het EIB dat in de huidige situatie, met uitzondering van de grote bouwbedrijven in de nieuwbouwsector voor woningen, in mindere mate aan gestructureerde, gedocumenteerde en externe kwaliteitsborging wordt gedaan, terwijl het nieuwe stelsel dit wel

³² EIB. MKBA Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, Amsterdam, januari 2016.

gaat eisen. De mogelijk hieraan verbonden kosten worden naar de verwachting van het EIB maar ten dele terugverdiend door meer kwaliteit vanwege het dubbele werk dat deels verbonden is met de wijze van toetsing in de nieuwe situatie. Een deel van de extra inspanningen lijkt goed verdedigbaar door de extra kwaliteit die ontstaat, maar een te intensieve toepassing van het vierogenprincipe kan volgens het EIB tot efficiencyverliezen leiden. Bij de uitwerking van het stelsel lijkt het zaak om op dit punt de goede balans te vinden. Volgens het EIB is proportionaliteit hier de sleutel tot succes.

13 Financiële gevolgen

Voor het Rijk heeft dit besluit financiële gevolgen ten aanzien van de kosten die de toelatingsorganisatie met zich meebrengt. Daarbij gaat het om eenmalige kosten voor de oprichting van de toelatingsorganisatie en structurele jaarlijkse kosten voor het functioneren van de toelatingsorganisatie.

Zoals in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet, is voor de bekostiging van de oprichting van de toelatingsorganisatie gekozen voor een eenmalige overheidsbijdrage uit de begroting van BZK.

Voor de jaarlijkse structurele kosten is gekozen voor een gedeelde bekostiging door de markt door middel van een tarievenstelsel en een structurele bijdrage uit de begroting van BZK voor de kosten die niet uit de tarieven kunnen worden gefinancierd. Dit geldt voor de eerstkomende jaren als het stelsel alleen in werking is voor gevolgklasse 1.

14. Consultatie en ingewonnen adviezen

14.1 Inleiding

Op 18 juli 2016 is een ontwerp van dit besluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. Het ontwerp is tevens aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG voor advies toegezonden. Er zijn 32 reacties ontvangen, waarvan 24 via de internetconsultatie. Deze reacties zijn geanalyseerd en er is een rapport gemaakt, dat op www.internetconsultatie.nl is geplaatst. Tevens is het ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan ATR en is er een MKB-toets uitgevoerd. Over het ontwerpbesluit is vervolgens nadat dit bij de Kamers was voorgehangen nog regelmatig en intensief overleg gevoerd met de VNG, VBWTN en verschillende marktpartijen. Het onderhavige besluit is naar aanleiding van de consultatie, de adviezen en het overleg met partijen op verschillende onderdelen aangepast en aangevuld, zie hiervoor de paragrafen 4.1 en 4.2.

Bestuurlijke afspraken

Het ontwerpbesluit bevat aanpassingen ter uitvoering van de afspraken in het bestuursakkoord tussen de minister van BZK en de VNG over de implementatie en invoering van het stelsel en nadere afspraken over de versterking van informatiepositie van de gemeente als bevoegd gezag in dat stelsel naar aanleiding van de brief van 12 mei 2020, van de VNG mede namens de leden, VBWTN, de veiligheidsregio's verzameld in Brandweer NL en de gezamenlijke omgevingsdiensten Nederland verenigd in Omgevingsdienst Nederland. Zie hierover de paragrafen 4.1 en 4.2. Tevens is afgesproken te streven naar gelijktijdige inwerkingtreding van de wet met de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot een uitwerking van het oorspronkelijke Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Zie hierover de paragraaf 1.1. Vervolgens is het ontwerpbesluit op 21 april 2020 opnieuw bij de Kamers voorgehangen³³ en is het

³³ Kamerstukken 32757, nr. 170.

opnieuw voorgelegd voor een regeldruktoets bij de ATR en heeft er een toets door het MKB plaatsgevonden. Een samenvatting van de adviezen van de ATR en de MKB-toets zijn hieronder te vinden.

14.2 Consultatie

Hierna wordt op de belangrijkste punten uit de consultatie ingegaan.

Algemeen

Naar aanleiding van een aantal reacties is de definitie van gevolgklasse 1 nader bezien. De bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, zijn uitgebreid met drijvende bouwwerken en vakantiewoningen. De beperking van bouwwerken met een industriefunctie tot bouwwerken met een nevengebruiksfunctie tot 10 personen is geschrapt. Bij de industriefunctie is geregeld dat een nevengebruiksfunctie met niet meer dan twee bouwlagen onder gevolgklasse 1 valt. Hier is aangepast dat de beperkte uitbreidingen van overige gebruiksfuncties ook onder gevolgklasse 1 vallen. Ook is de regeling voor overige bouwwerken die geen gebouw zijn beperkt. De (bovengrondse) infrastructurele werken bestemd voor langzaam verkeer vallen alleen nog onder gevolgklasse 1 voor zover deze niet gelegen zijn over een rijks- of provinciale weg en de te overbruggen afstand niet meer dan 20 meter is. Hiermee is geregeld dat fiets- en voetgangersbruggen over een snelweg aangelegd niet langer onder gevolgklasse 1 vallen. Ten slotte zijn ook waterkerende constructies, zoals sluizen en stuwen, uitgesloten van gevolgklasse 1. Ten aanzien van de overige bouwwerken geen gebouw zijnde, is niets veranderd. Zij blijven onder gevolgklasse 1 vallen als zij niet hoger zijn dan 20 meter.

Verschillende partijen uit de bouwkolom hebben aangegeven mee te willen beslissen over de toepassing van de eisen voor instrumenten voor kwaliteitsborging door de toelatingsorganisatie. Er is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan omdat de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid en de participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. Een constructie waarbij bouwpartijen zouden meebeslissen, verhoudt zich hier niet mee.

Verder is het belang van een adviesrol voor de brandweer en veiligheidsregio's bij gevolgklasse 2 en 3 benadrukt. Dit wordt onderschreven. Met deze partijen is afgesproken dat na politieke instemming over de aanwijzing van gevolgklasse 2 en 3 in het Bouwbesluit 2012, hun adviserende rol zal worden geborgd. Ook bij de evaluatie van de wet en het besluit zal specifieke aandacht zijn voor het aspect brandveiligheid en de adviserende rol van de brandweer en veiligheidsregio's.

De brandweer en veiligheidsregio's worden betrokken bij de vormgeving van de brandweeradviesfunctie en –expertise in de toelatingsorganisatie bij uitbreiding naar gevolgklasse 2 en 3.

Voor de uitvoering van het nieuwe stelsel heeft de minister van BZK in samenwerking met marktpartijen een implementatieplan gemaakt om brancheverenigingen, consumentenorganisaties, bedrijven, organisaties en personen (zzp'ers en particulieren) die betrokken zijn bij of een belang hebben bij het stelsel, te faciliteren bij de voorbereidingen op dit nieuwe stelsel.

Verder wordt in veel reacties ingegaan op onderwerpen zoals de eisen die worden gesteld aan de opleiding, kennis en ervaring van de kwaliteitsborgers, maar ook de verdeling van de kosten voor

het houden van toezicht door de toelatingsorganisatie, het minimum toets- en toezichtniveau voor het toetsen van instrumenten voor kwaliteitsborging, en de door een instrumentaanbieder en de toelatingsorganisatie uit te voeren steekproeven in het kader van de goede werking van het stelsel. De eerste drie worden meegenomen bij de uitwerking van de betreffende regels op het niveau van de ministeriële regeling en de laatste twee maken onderdeel uit van het door de toelatingsorganisatie op te stellen beleid.

Verantwoordelijkheden gemeenten

Het ministerie van BZK heeft intensief overleg gevoerd met de VNG en de VBWNT, dit heeft, zoals toegelicht in de paragrafen 4.1 en 4.2, geleid tot een aantal aanpassingen die de informatiepositie van de gemeente versterken.

Naar aanleiding van enkele reacties wordt voor de goede orde opgemerkt dat het besluit niet voorziet in de mogelijkheid om gegevens, bijvoorbeeld de verklaring van de kwaliteitsborger, na de gereedmelding aan te leveren. Het is van belang dat er geen enkele onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische regels op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen. De verklaring van de kwaliteitsborger betreft daarom een verklaring zonder opmerkingen.

Rol Kwaliteitsborger

Veel vragen zijn gesteld over rol van de kwaliteitsborger, met name is gewezen op het feit dat het onmogelijk zou zijn om alle aspecten van het bouwen in één persoon te vertegenwoordigen, maar ook zijn vragen gesteld over de eisen aan personen die voor de kwaliteitsborger werken. In paragraaf 3.2 en in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 1.44 en 1.45, is dit nader toegelicht.

Ook zijn er verschillende vragen gesteld over de eis dat de kwaliteitsborger een borgingsplan dient vast te stellen.³⁴ In een instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven dat de kwaliteitsborger voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststelt, gebaseerd op de beoordeling van de risico's van de bouwwerkzaamheden en de daarvoor te nemen beheersmaatregelen. De specifieke inhoud van het borgingsplan wordt verder in het instrument voor kwaliteitsborging voorgeschreven. In dit besluit zijn minimeisen gesteld, bedoeld om een bodem te leggen in het niveau van kwaliteitsborging dat minimaal moet worden uitgevoerd. Tijdens de bouw kan het ontwerp verder worden uitgewerkt of gewijzigd. Het borgingsplan dient hierop te worden aanpast als dat nodig is. In paragraaf 3.2 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.19 is dit nader toegelicht.

Onafhankelijkheid

Veel partijen benadrukken het belang van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger. Over de invulling van de onafhankelijkheid wordt echter verschillend gedacht. Veel partijen bepleiten een strikte onafhankelijkheid. Enkele partijen willen een uitzondering op de strikte onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger voor de architect of voor kleine projecten waarbij een verklaring van de bouwer voldoende zou zijn. Ook vragen sommigen zich af wat strikte onafhankelijkheid is als de borger betaald wordt door zijn opdrachtgever. Gekozen is voor een strikte onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger. Dit betekent dat de kwaliteitsborger zelf geen organisatorische, financiële of juridische binding mag hebben ten aanzien van het betreffende bouwproject, tenzij deze binding uitsluitend voortvloeit uit de overeenkomst tot het uitvoeren van de kwaliteitsborging. Een

³⁴ In het besluit zoals dit ter consultatie is voorgelegd, wordt dit borgingsplan nog inspectieplan genoemd.

architect, adviseur, bouwer of een projectontwikkelaar kan geen kwaliteitsborger zijn in een project waar hij zelf direct ook bij het bouwproces is betrokken. Hiertoe zijn artikel 1.46 Bb (3.82 Bkl) en paragraaf 3.2 aangepast.

Geschillenbeslechting

Twee partijen hebben vragen over hoe de geschillenbeslechting is geregeld tussen de kwaliteitsborger en zijn opdrachtgever en tussen kwaliteitsborger en instrumentaanbieder. Verwezen wordt naar paragraaf 5.5. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin hier uitgebreid op is ingegaan.³⁵ In het instrument voor kwaliteitsborging dient te worden beschreven hoe de geschillenbeslechting tussen instrumentaanbieder en kwaliteitsborger en tussen kwaliteitsborger en opdrachtgever met betrekking tot de toepassing van het instrument en de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging wordt geregeld. Dit kan een geschillenregeling zijn (een geschillencommissie of de Raad van Arbitrage) of een verwijzing naar de procedure bij burgerlijke rechter. Dit is in het kader van kwaliteitsborgingsystemen gebruikelijk en ziet op de wijze waarop de kwaliteitsborger kan worden aangesproken op de wijze waarop hij het instrument voor kwaliteitsborging toepast. Het is aan de instrumentaanbieder om erop toe te zien dat de kwaliteitsborger zich hierbij aan de gestelde regels houdt, omdat dit gevolgen kan hebben voor de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging. Deze voorziening is voor de opdrachtgever voldoende in het geval van geschillen ten aanzien van de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging.

Monumenten

Bij de VNG en een aantal gemeenten leven zorgen over de borging van de bouwtechnische kennis die nodig is bij de belangenafweging bij beschermde monumenten nu de afstemming tussen de bouw- en monumentenaspecten tijdens de bouw niet meer geïntegreerd plaatsvinden. In overleg met de Federatie voor monumentengemeenten is gekozen om vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel te houden. Deze monumenten zullen gelijk met gevolgklasse 2 onder het nieuwe stelsel kunnen worden gebracht. Zie paragraaf 2.2 en de uitwerking in artikel 1.43, eerste lid, onder a (2.17 Bbl).

Regeldruk

In de consultatiefase is gevraagd om het expliciet benoemen en kwantificeren van de regeldrukgevolgen in het besluit die afwijken van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, een nadere toelichting op de regeldrukgevolgen voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en een verdeling van de eenmalige lasten over de gevolgklassen voor zover dit mogelijk is. Hoofdstuk 12 is hierop aangevuld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat "dat de vermindering van regeldruk *deels* bereikt wordt omdat de bouwtechnische gegevens niet meer te hoeven worden aangeleverd bij het bevoegd gezag". De verlaging van de regeldruk komt deels door het niet meer hoeven leveren van gegevens aan het bevoegd gezag (vermindering administratieve lasten) en deels door het niet meer hoeven toetsen van een groot deel van de vergunningaanvragen door het bevoegd gezag (vermindering bestuurlijke lasten). Zoals eerder is aangegeven zijn naar aanleiding van het besluit om het stelsel tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden³⁶, in het ontwerpbesluit naast wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 tevens wijzigingen van het Bbl, het Bkl en het Ob opgenomen. Hierdoor zijn de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken in het ontwerpbesluit zoals dit op

³⁵ Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 3, blz. 48 e.v..

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 33118, nr. 139 en Kamerstukken II 2019/20, 33 118, nr. 145.

1 mei 2017 is voorgehangen onderdeel van de voor de technische bouwactiviteit vergunningvrije bouwwerken in het Bbl geworden.

Ten slotte is geadviseerd bij proefprojecten, experimenten en pilots aandacht te besteden aan de regeldrukeffecten en de vraag of uit de uitvoeringspraktijk mogelijkheden naar voren komen voor minder belastende alternatieven of regeldruk beperkende maatregelen. Dit advies is opgevolgd. Uit de evaluatie van proefprojecten in de periode 2015-2018 komt naar voren dat de kosten niet of nauwelijks toenemen en zij zullen waarschijnlijk dalen (zie paragraaf 14.3). Een aandachtspunt daarbij zijn de kosten voor kwaliteitsborging bij kleine projecten. Door de mogelijkheid om binnen het werk van de kwaliteitsborger rekening te houden met standaardoplossingen, kwaliteitsverklaringen en controle door de aannemer zelf (zie ook paragraaf 3.2) is de verwachting dat de eventuele toename van kosten aanvaardbaar zal zijn.

Bij het monitoren van de regeldruk van de proefprojecten wordt de kanttekening geplaatst dat deze projecten onder de vigeur van de Wabo worden uitgevoerd. Dit leidt deels tot een toename van lasten doordat zowel een omgevingsvergunning op grond van de Wabo als een bouwmelding Wkb noodzakelijk is. Dit is voor BZK dan ook reden om financieel bij te dragen in deze meerkosten bij proefprojecten. De regeldrukeffecten zijn overigens een nadrukkelijk onderdeel van de monitoring van het stelsel dat tegelijk met de invoering van het stelsel zal starten.

Financiële gevolgen

Eind 2015 heeft de regering onderzoek uit laten voeren naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten.³⁷ Samen met de VNG heeft het ministerie van BZK vervolgens nader onderzoek uit laten voeren naar taken die bij invoering van het wetsvoorstel bij de gemeenten achter zouden blijven en de financiële gevolgen daarvan voor de gemeenten. Dit onderzoek is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.³⁸ De algemene conclusie uit het onderzoek is dat er per saldo werkzaamheden bij gemeenten zullen verdwijnen en dat daardoor de kosten substantieel zullen dalen. Deze daling bedraagt naar verwachting tussen de 230 en 290 miljoen euro per jaar (bij alle gevolgklassen). Tegenover de daling van de kosten staat een niet nader te kwantificeren post aan nieuwe kosten vanwege onder andere veranderende werkprocessen. De verwachte inkomsten uit leges zullen eveneens dalen, met een bedrag tussen de 150 en 190 miljoen euro per jaar. De onderzoekers concluderen tevens dat gemeenten minder bouwleges ontvangen dan wettelijk toegestaan. Ten slotte is met de VNG en de VBWTN afgesproken dat de kosten van het toezicht nader in kaart zullen worden gebracht door middel van onderzoek op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat dit onderzoek wordt uitgevoerd om te bezien of de algemene middelen die gemeenten voor deze taak ter beschikking worden gesteld toereikend zijn. Daarbij zal niet alleen gekeken worden naar de kosten die een gevolg zijn van dit wetsvoorstel, maar tevens in brede zin voor het gehele domein van het bouwen.³⁹

MKB-toets

Op 9 december 2019 heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Besproken zijn de voorstellen die naar verwachting op enige manier een impact zouden kunnen hebben op MKB'ers (bouwers en kwaliteitsborgers). Voor deze bijeenkomst zijn MKB'ers uitgenodigd via diverse brancheorganisaties. Tijdens de bijeenkomst was er interactie tussen de bouwers en

³⁷ SIRA Consulting. *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: financiële gevolgen voor gemeenten, oktober 2015*, Kamerstukken II 2015/16, 32757, nr. 119.

³⁸ *De financiële gevolgen van het wetsvoorstel kwaliteitsborging*, Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 8.

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32757, nr. 174.

kwaliteitsborgers, waarbij vanuit ieders perspectief het principe en de werking van het stelsel is besproken.

Tijdens de totstandkoming van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is al veel contact geweest met sectorpartijen. Zoals met Bouwend Nederland en de Aannemersfederatie Nederland, die beide veel MKB-leden hebben. De MKB-toets bevestigt het reeds bekende beeld wat de effecten zijn van de invoering van het stelsel voor MKB'ers.

Door de deelnemers zijn verschillende aandachtspunten meegegeven over onder andere de aanwas van kwaliteitsborgers, de betaalbaarheid van het stelsel en de werking van de instrumenten. Vele van deze punten hebben betrekking op met name de implementatie van en de voorlichting over het stelsel. De gegeven aandachtspunten worden door de implementatieregisseur en de communicatiewerkgroep meegenomen. Binnen de communicatiewerkgroep zijn tussen het ministerie van BZK en de verschillende brancheverenigingen werkafspraken gemaakt over voorlichting. Er is onder andere extra aandacht worden gegeven aan het stimuleren van deelnemen aan proefprojecten, zodat partijen ervaring kunnen opdoen en zichzelf kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van het stelsel.

Ten aanzien van de betaalbaarheid van het stelsel wordt opgemerkt dat met de introductie van het stelsel een groot deel van de werkzaamheden van gemeenten in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen vervalt, omdat bouwplannen niet meer inhoudelijk getoetst worden door de gemeente. Bij het uitwerken van de wet zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. In dat kader is berekend dat de kosten die wegvallen omdat gemeenten dit werk niet meer hoeven te doen, hoger zijn dan de baten (leges) die naar verwachting hiermee vervallen.⁴⁰ Het vervallen van de vergunning en daarmee de grondslag om leges te heffen zal dus gemiddeld gezien niet zorgen voor een verslechtering van de financiële positie van gemeenten. De kosten voor het toetsen van de bouwplannen in het nieuwe stelsel verschuiven naar de kosten voor de uitvoering van de kwaliteitsborging door de kwaliteitsborger. Het verschuiven van inkomsten van gemeenten naar de kwaliteitsborger is dus ook noodzakelijk om het stelsel te bekostigen. Het vervallen van de vergunning maakt dit voor eenieder duidelijk.

Hoe dit in een specifieke gemeente uitwerkt is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de verdeling van het aantal bouwactiviteiten over de verschillende gevolgklassen en in het verleden gemaakte lokale keuzes rond de berekening van de leges tarieven.⁴¹ De werkzaamheden die achterblijven bij gemeenten en die in de plaats komen van de vergunning zijn geen diensten in de zin van de Gemeentewet en dienen dus uit algemene middelen in plaats van leges gefinancierd te worden. Het gaat hier dan om bestaande taken zoals het uitvoeren van toezicht en handhaving en het ontvangen en op volledigheid checken van de bouwmelding.⁴²

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)⁴³

De minister van BZK heeft op 4 februari 2020 een ontwerp van het onderhavige besluit ter toetsing aan de ATR voorgelegd. De ATR heeft hierop geadviseerd het besluit in te dienen, nadat met de volgende adviespunten rekening is gehouden:

- in de monitoring van de proefprojecten dient expliciet aandacht te worden besteed aan de (ervaren) regeldrukontwikkeling en de kansen voor minder belastende alternatieven, en de

⁴⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 8, blg-793155, p. 7.

⁴¹ Idem.

⁴² Kamerstukken 32757, nr. 170.

⁴³ <https://www.atr-regeldruk.nl/besluit-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/>.

resultaten hiervan dienen betrokken te worden bij de besluitvorming over de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

- in de evaluatie van het stelsel van het stelsel dient expliciet aandacht te worden besteed aan de (ervaren) regeldrukeffecten en kansen voor een minder belastende uitwerking, en deze praktijkresultaten dienen betrokken te worden bij de besluitvorming over de inrichting en inwerkingtreding van het stelsel voor gevolgklasse 2 en 3.
- bij de besluitvorming over de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe stelsel dient expliciet aandacht besteed te worden aan de noodzakelijke voorbereidingstijd voor de uitvoeringspraktijk om tijdig te kunnen voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Hierbij dient ook expliciet de werking van het DSO te worden betrokken.
- de regeldrukparagraaf dient te worden aangevuld met de in het advies genoemde aandachtspunten.

Het college is op onderdelen kritisch op het voorstel, ook gegeven de vraag of gelijktijdige inwerkingtreding met de Omgevingswet verstandig is en het feit dat daarbij de resultaten van de proefprojecten zwaar kunnen meetellen.

Het advies van de ATR en de aandachtspunten met betrekking tot de regeldrukparagraaf zijn zo veel mogelijk in de nota van toelichting verwerkt. De regeldrukeffecten voor de categorie burgers en bedrijven is niet verder uitgesplitst naar kwaliteitsborgers, bouwers en opdrachtgevers, omdat de regeldrukeffecten voor de verschillende typen bedrijven direct aan elkaar zijn verbonden. De effecten voor kwaliteitsborgers en bouwers worden direct doorgerekend aan de initiatiefnemers. In principe zijn de verplichtingen voor bedrijven ook allemaal gericht op de initiatiefnemers en zijn zij daarbij genooddaakt om externe partijen in te schakelen (wat regeldruk geeft). Zeker de effecten van de veranderingen waarin het aanvullende Sira-onderzoek naar is gekeken, geeft tussen de verschillende typen bedrijven geen verschillende effecten. De aanvullende kosten gemaakt door het bedrijf zijn gelijk aan het bedrag dat zij doorberekenen. De gelijktijdige inwerkingtreding van dit besluit met de Omgevingswet heeft op verzoek van VNG plaatsgevonden en maakt onderdeel uit van het bestuursakkoord.

14.3 Proefprojecten kwaliteitsborging

Vanaf 2012 zijn pilots en proefprojecten uitgevoerd met bouwen onder kwaliteitsborging, onder meer in het van een experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet.⁴⁴ In 2016 heeft het ministerie van BZK een eerste tussenevaluatie uit laten voeren van lopende proefprojecten. De rapportage is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴⁵ In november 2018 is het rapport van het instituut voor Bouwkwiteit "proefprojecten kwaliteitsborging bouw 2015-2018" aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit rapport geeft een beeld van de ervaringen van gemeenten, aannemers, kwaliteitsborgers en opdrachtgevers.⁴⁶ De belangrijkste bevindingen van deelnemers aan de proefprojecten zijn:

- kwaliteitsborging vraagt om een andere manier van werken;
- de kosten nemen niet of nauwelijks toe en zullen waarschijnlijk dalen;
- er is sprake van een duidelijk leereffect bij de deelnemers;
- de kwaliteit neemt toe;
- de positie van gemeenten is complex;
- het oordeel over de samenwerking is divers;

⁴⁴ Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, achtste tranche (Stb. 2014, nr. 331).

⁴⁵ Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Tussentijdse evaluatie proefprojecten, Kamerstukken II 2016/17, 34453, nr. 8.

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/evaluatierapport-proefprojecten-kwaliteitsborging-bouw-2015-2018>.

- meer duidelijkheid is nodig over de wettelijke eisen.

In het najaar van 2019 is een nieuwe tranche proefprojecten gestart waarbij werkwijze en rol- en taakverdeling is aangehouden zoals deze geldt op grond van de wet. In aanvulling op deze proefprojecten is een aantal specifieke programma's gestart:

- de Aannemersfederatie Nederland (AFNL) is gestart met proefprojecten kwaliteitsborging met (gespecialiseerde) bouw- en infra-aannemers van de eigen achterban;
- de BNA is gestart met nieuwbouw- en verbouwproefprojecten waarbij de architect naast het ontwerp ook bij de uitvoering betrokken is. Doel is de effecten in beeld te krijgen en architecten handvatten te geven hoe zij hun rol in het nieuwe stelsel zo optimaal en kostenefficiënt mogelijk kunnen invullen.;
- in oktober 2020 is gestart met Ambassadeursnetwerken kwaliteitsborging (ANWkb) om voldoende ervaring op te doen met een representatieve verdeling aan bouwwerken onder gevolgklasse 1. Een Ambassadeursnetwerk bestaat uit een ambassadeursgemeente, een aantal omringende gemeenten, aannemers en kwaliteitsborgers. Het ambassadeursnetwerk zorgt ervoor dat er (tenminste) 10 projecten starten, verdeeld over een representatieve doorsnede van gebouwen binnen gevolgklasse 1. Kwaliteitsborgers, aannemers en andere betrokkenen worden uitgenodigd om deel te nemen aan het netwerk. Omliggende gemeenten en andere geïnteresseerden kijken mee bij de proefprojecten en starten waar mogelijk zelf ook met nieuwe proefprojecten. BZK ondersteunt de ANWkb's met een subsidie voor de kosten van de kwaliteitsborger.

Op grond van afspraken in het bestuursakkoord is het streven om per gemeente van 10% van alle vergunningen onder gevolgklasse 1 uit te voeren in proefprojecten. Voor besluitvorming rond de inwerkingtreding van de wet is verder in het bestuursakkoord afgesproken dat naast het realiseren van voldoende volume in het aantal proefprojecten, het noodzakelijk is om voldoende diversiteit in de proefprojecten te borgen. Hiermee wordt geborgd dat er voor de verschillende typen bouwwerken een werkend stelsel komt. De hiervoor genoemde ANWkb's geven invulling aan ervaring met deze zogenaamde representatieve doorsnede.

Vanuit de begeleidingscommissie proefprojecten wordt actief gemonitord op resultaten van de proefprojecten. Ter voorbereiding van de implementatie wordt op basis van de resultaten van de proefprojecten waar nodig bijgestuurd in de vorm van voorlichting en extra ondersteuning van specifieke doelgroepen. Tevens borgt de begeleidingscommissie proefprojecten dat leerpunten en knelpunten vanuit de proefprojecten worden opgelost en leerpunten worden gedeeld met alle partijen.

II. Artikelsgewijs

Zoals in het algemeen deel is toegelicht (paragraaf 1.1) treedt het stelsel tegelijk met de Omgevingswet in werking. Ter uitwerking van het stelsel bevat dit besluit daarom wijzigingen van het Bbl (artikel II), het Bkl (artikel III) en het Ob (artikel IV). Artikel I bevat wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 die vooruitlopend hierop in werking moeten treden zodat de toelatingsorganisatie aan de slag kan gaan met de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel en het openbaar register met toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers. Deze bepalingen zijn beleidsneutraal omgezet in het Bbl, Bkl en Ob in de artikelen II t/m IV van dit besluit. In onderstaande tabel is beschreven welke artikelen op welke wijze deze zijn omgezet in het Bbl, Bkl en Ob.

Wijziging Bouwbesluit 2012 (artikel I)	Bbl (artikel II) Bkl (artikel III) Ob (artikel IV)	Toelichting
Artikel 1.11 (Erkenning kwaliteitsverklaringen)	2.15 Bbl	Gelijkkluidende artikelen.
-	2.16 Bbl (normadressaat)	Niet opgenomen in het Bouwbesluit 2012; sluit aan bij inwerkingtreding Omgevingswet.
1.42 (Aanwijzing bouwwerken)	2.17 Bbl	Artikelen wijken technisch af in verband met verwijzingen en verschil in terminologie.
1.43 (Gevolgklasse 1)	2.17 Bbl	Artikelen wijken technisch af in verband met verwijzingen en verschil in terminologie.
-	2.18 tot en met 2.21 Bbl	Geen wijziging Bouwbesluit 2012, treden eerst in werking onder de Omgevingswet.
1.44 (borgingsplan)	3.80 Bkl	Artikelen wijken technisch af in verband met verwijzingen en terminologie.
1.45 (geen toestemming kwaliteitsborger)	3.81 Bkl	Gelijkkluidend.
1.46 (onafhankelijkheid kwaliteitsborger)	3.82 Bkl	Gelijkkluidend.
1.47 (opleiding, kennis en ervaringkwaliteitsborger)	3.83 Bkl	Gelijkkluidend.
1.48 (administratieve organisatie kwaliteitsborger)	3.84 Bkl	Gelijkkluidend.
1.49 (Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder)	3.85 Bkl	Gelijkkluidend.
1.50 (Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan bouwpartijen en bevoegd gezag)	3.86 Bkl	Gelijkkluidend.
1.51 Maatregelen instrumentaanbieder)	3.87 Bkl	Gelijkkluidend.
1.52 (Indieningsvereisten)	10.26b Ob	Gelijkkluidend.
1.53 (Beslistermijn)	3.77 Bkl	Gelijkkluidend.

1.54 (Wijziging toelating)	3.77 Bkl	Gelijkloidend.
1.55 (Registratie instrumentaanbieders)	10.26d Ob	Gelijkloidend.
1.56 (Registratie kwaliteitsborgers)	10.26e Ob	Gelijkloidend.
1.57 Vergoeding behandeling aanvraag en register	3.78 Bkl	Gelijkloidend.
1.58 Verdeelsleutel en doorberekenen toezichtkosten	3.79 Bkl	Gelijkloidend.

Artikel I (wijzigingen Bouwbesluit 2012)

A

De wijziging van artikel 1.11 houdt verband met het overnemen van de toelatingsorganisatie van de taken van SBK inzake het erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen. De toelatingsorganisatie zal deze taken in mandaat namens de minister van BZK uitvoeren op grond van de voorwaarden die de minister van BZK heeft vastgesteld.

B

§ 1.9 Kwaliteitsborging voor het bouwen

Paragraaf 1.9 bevat regels op grond waarvan de toelatingsorganisatie aan de slag kan gaan met de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel en het openbaar register met toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers.

§ 1.9.1 Bouwwerken die onder stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen vallen

Artikel 1.42 Aanwijzing bouwwerken

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet uitgewerkt. Artikel 1.42 bepaalt welke categorieën bouwwerken onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. Vooralnog gaat het alleen om typen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 1.43 (zie hierover paragraaf 2.2 van het algemeen deel en de toelichting op artikel 1.43), en ten aanzien waarvan voor het bouwen een omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo en die niet krachtens artikel 2.10, derde lid, onder b, van die wet zijn uitgezonderd van de Bouwbesluittoetsing door het bevoegd gezag.

Artikel 1.43 Gevolgklasse 1

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ab, tweede lid, van de Woningwet uitgewerkt. Artikel 1.43 somt limitatief op welke typen te bouwen bouwwerken onder gevolgklasse 1 vallen. Aan de hand van vijf criteria wordt bepaald of een te bouwen bouwwerk valt onder deze gevolgklasse. Deze zijn cumulatief.

1. Geen beschermd monument

Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is uiteengezet, vallen beschermde monumenten en archeologische monumenten buiten het stelsel. Het gaat hierbij niet alleen om de rijksmonumenten, maar ook om de krachtens of overeenkomstig een gemeentelijke of provinciale verordening aangewezen beschermde monumenten en archeologische monumenten en de monumenten en archeologische monumenten waarvoor de aanwijzingsprocedure nog niet is afgerond (voorbeschermde monumenten).

2. Gebruiksfuncties

Het bouwwerk dient in de tweede plaats uitsluitend een van de in het tweede lid aangewezen gebruiksfuncties te hebben. Daarbij dient te worden gekeken naar de gebruiksfunctie van het gehele bouwwerk. Een combinatie van gebruiksfuncties is daarbij niet mogelijk. Dergelijke bouwwerken zullen vallen onder een hogere (nog vast te stellen) gevolgklassen. Het bouwwerk dient te worden gebruikt voor een van de volgende functies:

- a. bewoning en nevenfuncties daarvan. Daarbij dient de woning geen onderdeel te zijn van een appartementencomplex en op de grond gebouwd te zijn (grondgebonden). Dat betekent dat een woning in een flatgebouw, of op een kantoorgebouw, een parkeerdek of een winkelpand hier niet onder valt. Verder zijn zorgwoningen (woonfunctie voor zorg) en woningen bestaande uit meer dan vijf wooneenheden (woonfunctie voor kamergewijze verhuur) die afzonderlijk worden bewoond, uitgezonderd. Een nevenfunctie is volgens de definitie daarvan in artikel 1 van het Bouwbesluit 2012 een gebruiksfunctie die ten dienste staat van de woonfunctie. Gedacht kan worden aan een garage, schuur of kantoor aan huis.
- b. het bewonen, en bijbehorende nevenfuncties, van een woonboot.
- c. het verblijven in een recreatiewoning.
- d. het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden, en bijbehorende nevenfuncties. Het gebouw dient daarbij niet meer dan twee bouwlagen, begane grond en eerste verdieping, te hebben. Gedacht kan worden aan kassen, bedrijfshallen en werkplaatsen. Nevenfunctie kunnen bijvoorbeeld een kleine kantoorfunctie of bijeenkomstfunctie, zoals een kantine, zijn.
- e. Een nevenfunctie van een andere gebruiksfunctie, voor zover gelegen in een bijbehorend bouwwerk van niet meer dan twee bouwlagen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de (uitbreiding van) een magazijn bij een winkel. Een dergelijk magazijn valt separaat gebouwd onder de lichte industriefunctie en daarmee onder gevolgklasse 1. Door dit voorschrift valt een magazijn ook onder gevolgklasse 1 als het gebouwd wordt bij een gebruiksfunctie die zelf niet onder gevolgklasse 1 valt.
- f. Bij deze gebruiksfunctie kan worden gedacht aan bijvoorbeeld aan bruggen voor voetgangers, fietsers, rolstoelgangers en bromfietzers.
- g. Hierbij gaat het om andere bouwwerken dan die voor infrastructurele bouwwerken voor langzaam verkeer als bedoeld onder f, die niet hoger zijn dan 20 meter. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld gemalen en afvalcontainers (voor zover niet vergunningvrij). Bouwwerken als tv-masten of windmolens zijn hiervan als gevolg van de beperking in de hoogte uitgezonderd. Waterkerende constructies, zoals stuwen en sluizen, zijn ook uitgesloten van gevolgklasse 1.

3. Geen gebruiksmelding of vergunning voor brandveilig gebruik

In de derde plaats gaat het om bouwwerken waarvoor geen gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18 of een vergunning voor brandveilig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo is vereist. Een gebruiksmelding is op grond van artikel 1.18 vereist voor het in gebruik nemen of het gebruiken van een bouwwerk waarin meer dan 50 mensen tegelijk aanwezig zullen zijn, met uitzondering van een woning of een wegtunnel, waarvoor een gelijkwaardige oplossing is

toegepast als bedoeld in artikel 1.3 ten aanzien van regels in hoofdstuk 6 of 7 (regels inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen) met het oog op brandveiligheid, of dat bestemd is voor kamergewijze verhuur. In die gevallen valt het bouwwerk dus niet onder gevolgklasse 1. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat onder de gebruiksmeldingsplicht ook kunnen vallen bouwwerken die geen gebouw zijn, zoals tribunes, tenten en andere bouwwerken, die in het kader van bijvoorbeeld evenementen worden geplaatst. Voor zover deze bouwwerken onder de reikwijdte van de Woningwet vallen, vallen deze alleen onder gevolgklasse 1, indien deze bedoeld zijn voor minder dan 50 personen.

In artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht is geregeld in welke gevallen een vergunning voor brandveilig gebruik is vereist: het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel het in afwijking daarvan bij de bouwverordening bepaalde aantal personen, en het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin dagverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, valt het betreffende bouwwerk dus niet onder gevolgklasse 1.

4. Geen toepassing gelijkwaardige oplossing brand- en constructieve veiligheid

Verder is in het vierde criterium geregeld dat bouwwerken ten aanzien waarvan voor het bouwen of verbouwen een gelijkwaardige oplossing wordt toegepast als bedoeld in artikel 1.3 met betrekking tot de regels ten aanzien van brand- en constructieve veiligheid als bedoeld de hoofdstukken 2 (technische bouwregels uit het oogpunt van veiligheid) en 6 (regels inzake installaties), ook niet onder gevolgklasse 1 vallen. Daarmee werkt in het kader van de vaststelling van de gevolgklasse de uitzondering die in artikel 1.18 van het besluit voor gelijkwaardige oplossingen wordt gesteld voor de gebruiksmelding, niet door ten aanzien van de regels met betrekking tot brand- en constructieve veiligheid.

5. Geen omgevingsvergunning nodig uit oogpunt van bescherming van het milieu

Het vijfde criterium is dat voor de inrichting of het mijnbouwwerk waartoe het bouwwerk behoort, geen omgevingsvergunning voor het in werking hebben van de inrichting is vereist op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. Deze vergunning is vereist uit oogpunt van de bescherming van het milieu. Bouwwerken die onderdeel zijn van dergelijke inrichtingen worden volgens de Eurocodes in de hoogste gevolgklasse (CC3) geplaatst als het gaat om constructieve veiligheid. Om deze reden worden deze bouwwerken niet onder gevolgklasse 1 ondergebracht.

Verbouw

In het derde lid is bepaald dat ook te verbouwen bouwwerken die voldoen aan de criteria in het eerste lid, onder gevolgklasse 1 vallen. Gaat het om een verbouwing van een bouwwerk dat hier niet aan voldoet, dan valt het te verbouwen bouwwerk onder een hogere (nog vast te stellen) gevolgklasse. Deze bouwwerken vallen vooralsnog niet onder het stelsel. De gemeente blijft de aanvragen om een omgevingsvergunning voor deze bouwwerken inhoudelijk toetsen aan de bouwtechnische regels. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat een groot deel van de verbouwingen, ook als het gaat om bouwwerken die onder een hogere gevolgklasse zouden vallen, op grond van artikel 3, achtste lid, van bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht vergunningvrij is. Het gaat daarbij om het veranderen van een bouwwerk waarbij geen sprake is van een verandering van de draagconstructie, een verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering, een uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, of een uitbreiding van het bouwvolume. Die verbouwingen vallen niet onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Het derde lid is dus van belang voor verbouwingen van

bouwwerken die volgens het eerste lid onder gevolgklasse 1 vallen, waarbij niet aan een of meer van deze voorwaarden voor vergunningvrij verbouwen wordt voldaan en voor de verbouwing een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd.

§ 1.9.2 Regels instrumenten voor kwaliteitsborging

Artikel 1.44 Borgingsplan

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder a en b, van de Woningwet uitgewerkt. Geregeld is wat minimaal in een instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven om te waarborgen dat het instrument gericht is op de integrale beoordeling van het bouwen van een bouwwerk aan de bouwtechnische regels. Verder is geregeld op welke wijze de kwaliteitsborger dient te waarborgen dat de werkzaamheden in het kader van kwaliteitsborging reproduceerbaar en transparant zijn. Daartoe dient voor elk bouwproject een borgingsplan te worden opgesteld dat gebaseerd is op de beoordeling van de bouwtechnische risico's van dat bouwproject en de maatregelen die nodig zijn om die risico's te voorkomen of te beperken. Dat betekent dat het borgingsplan voor aanvang van de bouwwerkzaamheden gereed moet zijn (eerste lid). Het ligt overigens voor de hand dat al eerder in het (ontwerp)proces een risicobeoordeling wordt uitgevoerd en een borgingsplan wordt opgesteld, zodat eventuele ontwerpfouten vroegtijdig worden ontdekt. De specifieke uitwerking hiervan is aan de instrumentaanbieders.

Het borgingsplan heeft betrekking op een specifiek bouwproject en beschrijft concreet welke werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging op welke momenten moeten worden uitgevoerd (tweede lid) op basis van de verrichte risicobeoordeling. Daartoe is het ook nodig dat inzicht wordt gegeven in de gevolgde procedure voor de totstandkoming van het borgingsplan, de aard en omvang van de kwaliteitsborging en de daarvoor eindverantwoordelijke personen. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt of alle benodigde processtappen zijn doorlopen (controle van het ontwerp), op welke wijze daarbij rekening is gehouden met de risico's van het specifieke bouwproject en wie zo nodig kan worden aangesproken op de uitvoering van de kwaliteitsborging (tweede lid, onder a tot en met c). Een borgingsplan is geen statisch document. Indien een bouwplan wijzigt kan dit gevolgen hebben voor de risico's die met het bouwen samenhangen. Dit zal logischerwijs zijn weerslag moeten vinden in het borgingsplan.

Het borgingsplan dient concreet in te gaan op de wijze waarop de kwaliteitsborger de samenhang van de verschillende onderdelen van het bouwplan heeft beoordeeld en integraal beoordeelt of bij het bouwen wordt voldaan aan de bouwtechnische regels (tweede lid, onder d en e).

De kwaliteitsborging begint al bij de beoordeling van het ontwerp van het bouwplan. De kwaliteitsborger beoordeelt daarbij aan de hand van het bouwplan of het geplande bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische regels. Indien de kwaliteitsborger daarbij constateert dat het bouwplan op onderdelen niet voldoet, kan het plan niet worden vastgesteld alvorens het bouwplan op die onderdelen is aangepast aan de bouwtechnische regels. Dit is met name van belang voor de constructie en onderdelen die niet tijdens de bouw kunnen worden aangepast, zoals onduidelijkheden of fouten in berekeningen met betrekking tot de fundering.

De actualiseringsplicht brengt met zich mee dat eventuele aanpassingen die zich tijdens het bouwen kunnen voordoen en die gevolgen hebben voor de kwaliteitsborging, in het borgingsplan worden verwerkt (tweede lid, onder f). Op basis van de situatie die tijdens de uitvoering van de werkzaamheden wordt aangetroffen, kunnen immers nog nadere afwegingen en keuzes worden

gemaakt die ertoe leiden dat bepaalde onderdelen dienen te worden aangepast. Het borgingsplan dient hiermee rekening te houden.

In het borgingsplan dient te worden beschreven welke normen of kwaliteitsverklaringen bij het bouwen worden toegepast en welke gelijkwaardige oplossingen in het plan zijn voorzien (tweede lid, onder g). Het gaat hierbij om normen en kwaliteitsverklaringen zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet en gelijkwaardige oplossingen als bedoeld in artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012. In die gevallen is er voldoende bewijs dat het betreffende bouwproduct of bouwproces voldoet aan de gestelde eisen. Een gelijkwaardige oplossing kan door middel van een kwaliteitsverklaring of CE-markering dan wel ander bewijsstuk, zoals een wetenschappelijk onderzoek, worden onderbouwd. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat gelijkwaardige oplossingen met betrekking tot de constructieve veiligheid of brandveiligheid van het bouwwerk niet zijn toegestaan voor bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen (zie artikel 1.43, eerste lid, onder c).

In bepaalde situaties wordt bij het bouwen door de bouwer of de opdrachtgever gebruikgemaakt van bijvoorbeeld een gecertificeerde bouwwijze of een andere wijze van kwaliteitsborging door de uitvoerende en ontwerpende partijen zelf. De kwaliteitsborger kan daarmee rekening houden bij de intensiteit waarop hij de uitvoering van de bouwwerkzaamheden beoordeelt. In het borgingsplan wordt beschreven welke werkzaamheden de kwaliteitsborger in ieder geval zelf beoordeelt en bij welke werkzaamheden hij uitgaat van de resultaten van de kwaliteitsborging door de bij bouw betrokken partijen (tweede lid, onder h). Oplossingen die al elders zijn beproefd en goedgekeurd hoeft een kwaliteitsborger niet nogmaals te keuren. Op deze wijze kan de kwaliteitsborger rekening houden met de al dan niet toegepaste kwaliteitsborgingsystemen van een aannemer of de opdrachtgever en dit meewegen bij de wijze waarop hij de kwaliteitsborging inricht.

Artikel 1.45 Geen toestemming toepassing instrument

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder c, van de Woningwet uitgewerkt en geregeld in welke gevallen geen toestemming kan worden verleend het instrument voor kwaliteitsborging toe te passen dan wel in welke gevallen een verleende toestemming dient te worden opgeschort of ingetrokken.

Verder is het niet toegestaan een verleende toestemming over te dragen. Bij het verlenen van de toestemming wordt immers beoordeeld of de kwaliteitsborger en de personen die de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitsborging uitvoeren, voldoende gekwalificeerd en onafhankelijk zijn. Indien de toestemming vervolgens wordt overgedragen aan een derde, is dat niet meer gewaarborgd. Uiteraard kunnen partijen in een dergelijke situatie ervoor kiezen de instrumentaanbieder te vragen om die derde toestemming te geven het instrument voor kwaliteitsborging als kwaliteitsborger toe te passen.

Artikel 1.46 Onafhankelijkheid kwaliteitsborger

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder d, van de Woningwet uitgewerkt en geregeld dat in het instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven op welke wijze de onafhankelijke uitvoering van de kwaliteitsborging dient te worden gewaarborgd. Om volledige onafhankelijkheid te waarborgen bij de uitvoering van de kwaliteitsborging is het van belang dat de kwaliteitsborger geen eigen belang heeft bij het bouwproject heeft. Daarom is in dit artikel geregeld dat de kwaliteitsborging uitsluitend mag worden uitgevoerd door een kwaliteitsborger die geen organisatorische, financiële of juridische binding heeft ten aanzien van

het bouwproject waarvoor hij de kwaliteitsborging uitvoert. Doel van deze bepaling is te voorkomen dat de kwaliteitsborging voordeel - als belanghebbende bij het bouwproject - heeft bij een oordeel over een bouwwerk en daarmee een prikkel om ten onrechte een positieve verklaring af te geven. Op deze wijze wordt tevens voorkomen dat belanghebbenden invloed uitoefenen op het onpartijdige en onafhankelijke oordeel van de kwaliteitsborger zoals vervat in de door hem afgegeven verklaring. Daar waar sprake is van indirecte relaties die niet gericht zijn op de totstandkoming, exploitatie of verkoop van het bouwwerk, zoals bij waarborginstellingen of verzekeraars, is dit niet ontoelaatbaar. Bij een dergelijke relatie is er immers geen sprake van een negatieve prikkel voor de kwaliteitsborger om ten onrechte een verklaring voor een bouwwerk af te geven.

Het staat kwaliteitsborgers en hun opdrachtgevers vrij aanvullende afspraken te maken over andere te verrichten werkzaamheden dan de in het stelsel voorgeschreven controle aan de bouwtechnische regels. Zo kan de wettelijk voorgeschreven kwaliteitsborging bijvoorbeeld gecombineerd worden met controle op goed en deugdelijk werk. Deze (privaatrechtelijke) afspraken mogen echter niet afdoen aan de (publiekrechtelijke) regels over de wijze waarop de controle op het bouwwerk moet plaatsvinden en de verantwoording over het gerealiseerde bouwwerk.

Artikel 1.47 Opleiding, kennis en ervaring kwaliteitsborger

Ter uitwerking van het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder e, zijn in dit artikel regels gesteld over het vereiste opleidings- en kennisniveau en genoten ervaring van de kwaliteitsborger. Het gaat hierbij om de deskundigheid die aanwezig moet zijn bij het bedrijf dat de kwaliteitsborging organiseert. Dit betekent dat de kwaliteitsborger meerdere personen kan inzetten om de kwaliteitsborging voor een bepaald project uit te voeren en dat die personen gezamenlijk beschikken over de deskundigheid met betrekking tot de uitvoering van de kwaliteitsborging voor het betreffende bouwproject. Bij ministeriële regeling zal concreet worden geregeld welk opleidings- en kennisniveaus en ervaring minimaal zijn vereist. Zie hierover paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 1.48 Administratieve organisatie kwaliteitsborger

In dit artikel is bepaald dat de kwaliteitsborging inzichtelijk maakt op welke wijze de eisen die aan de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging worden gesteld, in zijn administratieve organisatie zijn geïmplementeerd. Daarmee kan worden beoordeeld of de kwaliteitsborger voldoende waarborgen biedt dat aan die eisen wordt voldaan. Dit is ter uitwerking van artikel 7ac, derde lid, onder f, van de Woningwet. In dat verband is het in ieder geval van belang dat inzichtelijk is wie eindverantwoordelijk is voor de kwaliteitsborging, dat degenen die de kwaliteitsborging uitvoeren aan de eisen met betrekking tot het kennis- en opleidingsniveau en de genoten ervaring voldoen. Ook is van belang dat deze informatie actueel wordt gehouden en dat er een administratie wordt bijgehouden van de uitgevoerde kwaliteitsborging. Voor het bijhouden van deze gegevens wordt over het algemeen een kwaliteitshandboek gebruikt. Het op orde hebben van de administratieve organisatie van de kwaliteitsborger is nodig in het kader van de wettelijke verplichting van de instrumentaanbieder om erop toe te zien dat de kwaliteitsborging volgens de gestelde eisen wordt uitgevoerd. De instrumentaanbieder moet hierover op zijn beurt informatie verstrekken aan de toelatingsorganisatie in het kader van het toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot de goede werking van het betreffende instrument voor kwaliteitsborging. In het tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Gedacht kan worden aan het voorschrijven van een bewaartermijn van de administratie van de kwaliteitsborger, zodat ook controle mogelijk is op afgeronde bouwprojecten.

Artikel 1.49 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder

Ter uitwerking van artikel 7ac, derde lid, onder g, van de Woningwet is in dit artikel bepaald welke gegevens de kwaliteitsborger minimaal aan de instrumentaanbieder dient te verstrekken. Naast de adresgegevens en het nummer waaronder de kwaliteitsborger bij de Kamer van Koophandel is geregistreerd, dient de kwaliteitsborger de instrumentaanbieder ook de gegevens te verstrekken waaruit onder meer blijkt dat hij voldoet aan de eisen met betrekking tot het borgingsplan, onafhankelijkheid, deskundigheid en de administratieve organisatie. Gezien de in artikel 1.48 gestelde regel dat de eisen voor de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging door de kwaliteitsborger dienen te worden geïmplementeerd in zijn administratieve organisatie, zal in veel gevallen voor de beoordeling door de instrumentaanbieder een kwaliteitshandboek of een vergelijkbare beschrijving van de werkwijze aangeleverd moeten worden. Het is aan de instrumentaanbieder hierover eisen te stellen in het instrument voor kwaliteitsborging.

Voor het toezicht op de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging, dient de kwaliteitsborger tevens aan de instrumentaanbieder gegevens te verstrekken met betrekking tot de concrete bouwprojecten waar hij het instrument voor kwaliteitsborging toepast. De instrumentaanbieder heeft deze gegevens nodig in het kader van zijn verplichting die voortvloeit uit artikel 7ac, tweede lid, van de Woningwet om erop toe te zien dat de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging plaatsvindt overeenkomstig de gestelde eisen en om zo nodig maatregelen te treffen om de onjuiste toepassing van het instrument tegen te gaan. Daarnaast kan de toelatingsorganisatie deze gegevens in het kader van het toezicht op de naleving van de betreffende regels, zoals geregeld in artikel 92, vierde lid, van de Woningwet, opvragen bij de instrumentaanbieder. In dat verband is het ook wenselijk dat in het instrument voor kwaliteitsborging tevens wordt voorgeschreven op welke momenten de betreffende gegevens dienen te worden verstrekt (tweede lid).

Het is verder nodig dat de kwaliteitsborger na de afronding van zijn werkzaamheden de instrumentaanbieder de gegevens verstrekt op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de kwaliteitsborging correct is uitgevoerd. Hierbij valt in ieder geval te denken aan de verklaring die de kwaliteitsborger aan de opdrachtgever verstrekt en het door de kwaliteitsborger bijgehouden borgingsplan. Deze gegevens zal de instrumentaanbieder vervolgens desgevraagd verstrekken aan de toelatingsorganisatie in verband met het toezicht op de goede werking van de betreffende instrumenten en de toepassing daarvan (zie hierover de toelichting op artikel 1.55).

In het derde lid is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de gegevens die de kwaliteitsborger aan de instrumentaanbieder dient te verstrekken met betrekking tot het voldoen aan de gestelde eisen en de betreffende bouwprojecten. Naast de hiervoor genoemde verklaring kan gedacht worden aan specifieke gegevens met betrekking tot de locatie waar de kwaliteitsborging wordt uitgevoerd, de datum waarop de kwaliteitsborging is aangevangen en afgerond, en het type bouwwerk.

Artikel 1.50 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan bouwpartijen en bevoegd gezag

Dit artikel regelt in welke gevallen de kwaliteitsborger de bij de bouw betrokken partijen en het bevoegd gezag onverwijld dient te informeren over zijn bevindingen tijdens de uitvoering van de kwaliteitsborging (lid 1). Het gaat hier in ieder geval om de opdrachtgever voor het bouwproject en de aannemer, en indien bekend de beoogde eindgebruiker van het bouwwerk. Dit biedt partijen bijtijds de gelegenheid om eventuele verbetermaatregelen te treffen. Het informeren van alle partijen – en dus ook het bevoegd gezag – is ook relevant daar waar voor de oplevering van een

bouwwerk (nog) geen verklaring kan worden afgegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gefaseerde oplevering van woningbouwprojecten waarbij de verklaring volgt na oplevering van de laatste woning. Ook als een kwaliteitsborger geen verklaring zal afgeven is het van belang dat partijen hiervan op de hoogte zijn op het moment van oplevering (of bij ingebruikname in het geval van het bevoegd gezag). Het bevoegd gezag kan de informatie, indien daartoe aanleiding is, gebruiken in het kader van haar handhavende rol. Het ligt niet in de rede dat het bevoegd gezag zelf het werk van de kwaliteitsborger over gaat doen.

Aangezien het primair de taak van de kwaliteitsborger is om het voldoen aan de bouwregelgeving te controleren worden niet alle bevindingen aan het bevoegd gezag gemeld. De bevindingen opgenomen in reguliere controleverslagen zullen normaliter door de aannemer worden opgepakt. Alleen die zaken die aan het uiteindelijk verstrekken van een verklaring in de weg staan worden aan het bevoegd gezag gemeld. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om op basis van de informatie van de kwaliteitsborger en eventueel eigen onderzoek te besluiten om al dan niet handhavend op te treden.

Daarnaast dient de kwaliteitsborger bij de afronding van de bouwwerkzaamheden voor elk bouwwerk een verklaring af te geven aan zijn opdrachtgever. Ook dient hij daarvan een kopie te verstrekken aan de andere bij de bouw betrokken partijen. Dat betekent dat de aannemer, de opdrachtgever voor het bouwen en de beoogde eindgebruiker, indien hij tijdens de bouw al in beeld is, de verklaring van de kwaliteitsborger ontvangen. Een van deze partijen zal tevens als initiatiefnemer voor het bouwen, veelal ook de opdrachtgever van de kwaliteitsborger, deze verklaring nodig hebben om het bouwwerk gereed te kunnen melden bij het bevoegd gezag, voordat hij het bouwwerk in gebruik kan nemen.

De kwaliteitsborger geeft deze verklaring af, indien hij kan verklaren dat hij gerechtigd is het instrument voor kwaliteitsborging toe te passen, het instrument op de voorgeschreven wijze is toegepast en het gerealiseerde bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische regels. Dit dient op een bij ministeriële regeling vastgesteld formulier te worden verklaard. De kwaliteitsborger geeft deze verklaring niet af, indien niet voldaan wordt aan de gestelde eisen en voorschriften.

Artikel 1.51 Maatregelen instrumentaanbieder

Dit artikel regelt dat in het instrument voor kwaliteitsborging wordt beschreven op welke wijze de instrumentaanbieder erop toeziet dat het instrument voor kwaliteitsborging op de voorgeschreven wijze wordt toegepast en welke maatregelen hij treft bij een onjuiste toepassing daarvan. Hiermee is artikel 7ac, derde lid, onder i, van de Woningwet uitgewerkt.

Zie hierover paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

§ 1.9.3 Toelatingsprocedure en gegevensverstrekking

Artikelen 1.52 t/m 1.54

Deze artikelen regelen de procedure met betrekking tot de indiening van de aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging of een aanvraag om wijziging van de toelating, de daarbij te verstrekken gegevens en de termijn waarbinnen op de aanvraag dient te worden beslist. Voor de aanvraag om toelating en de aanvraag om wijziging geldt dezelfde procedure. Bij een wijzigingsaanvraag hoeven echter niet (weer) dezelfde gegevens te worden verstrekt, maar alleen die gegevens die betrekking hebben op de wijziging van het instrument voor kwaliteitsborging. In het kader van de bij ministeriële regeling aan te wijzen gegevens en bescheiden die bij de aanvraag dienen te worden verstrekt, zal dit worden bekeken. Daarnaast zal daarbij in ieder geval worden geregeld dat bij de aanvraag wordt vermeld voor welke gevolgklasse en welke type

bouwwerken beoogd wordt het instrument in te zetten.

Zie verder hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 1.55 Registratie instrumentaanbieders

In dit artikel is nader geregeld welke gegevens dienen te worden opgenomen in het door de toelatingsorganisatie bij te houden openbaar register van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers op grond van artikel 7ai, eerste lid, van de Woningwet. Op grond van dat artikel worden in het register opgenomen de gegevens:

- met betrekking tot toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, met vermelding van de gevolgklassen en de typen bouwwerken waarop de instrumenten zijn gericht,
- ten aanzien van de instrumentaanbieders van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging,
- ten aanzien van de instrumentaanbieders krachtens artikel 7ag gegeven waarschuwingen, schorsingen en intrekkingen van de toelating, en
- met betrekking tot de kwaliteitsborgers. In dit artikel is geregeld dat de gegevens in het register worden opgenomen binnen twee werkdagen na de betreffende beschikking dan wel de ontvangst van de gegevens met betrekking tot de kwaliteitsborgers van de instrumentaanbieder. Tevens dienen de datum van de beschikking, de NAW-gegevens van de instrumentaanbieder, en de redenen voor een eventuele waarschuwing, schorsing of intrekking van de toelating, te worden vermeld in het register. Ten aanzien van de gegevens met betrekking tot de kwaliteitsborgers is in artikel 1.56 nader geregeld welke gegevens daarbij worden verstrekt. Ook deze gegevens worden opgenomen in het register.

Artikel 1.56 Registratie kwaliteitsborgers

In artikel 7ah, eerste lid, van de Woningwet is bepaald dat de instrumentaanbieder de toelatingsorganisatie gegevens verstrekt met betrekking tot de kwaliteitsborgers die toestemming hebben het instrument voor kwaliteitsborging toe te passen, die in dat kader eventueel een waarschuwing hebben gekregen in verband met een onjuiste toepassing van het instrument dan wel ten aanzien van wie de toestemming is geschorst of ingetrokken. Ook moet worden vermeld voor welke instrumenten met gevolgklassen en type bouwwerken dit geldt. In dit artikel wordt nader geregeld welke specifieke informatie daarbij dient te worden verstrekt. Deze informatie heeft de toelatingsorganisatie nodig voor het bijhouden van het openbaar register (zie ook artikel 1.55) en voor het toezicht op de naleving van de gestelde regels.

Artikel 1.57 Vergoeding behandeling aanvraag en register

Voor de behandeling van de aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging en het bijhouden van het register is de instrumentaanbieder een vergoeding verschuldigd aan de toelatingsorganisatie. De toelatingsorganisatie stelt daartoe de tarieven en de wijze van betaling vast (artikel 7aj, eerste lid, van de wet). In dit artikel zijn hieraan nadere regels gesteld. Op grond van artikel 17 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient dit ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de voor het zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijke minister. Op grond van artikel 4:5 van de Awb kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld, indien de vergoeding niet tijdig wordt betaald en de aanvrager in de gelegenheid is gesteld dit alsnog te doen.

De toelatingsorganisatie kan bij het vaststellen van de betaalwijze voorschrijven dat de vergoeding voor het bijhouden van het register tegelijk met de vergoeding voor de behandeling van de aanvraag dient te worden overgemaakt.

Zie ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

§ 1.9.4 Overige bepalingen

Artikel 1.58 Verdeelsleutel en doorberekenen toezichtkosten

De instrumentaanbieder is een bijdrage verschuldigd in de kosten die verband houden met het toezicht door de toelatingsorganisatie op de goede werking van de instrumenten voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan (artikel 7aj, tweede lid). De toelatingsorganisatie stelt daartoe de tarieven, alsmede de betaalwijze, vast. De instrumentaanbieder betaalt een deel van deze kosten, het andere deel komt voor rekening van het Rijk (artikel 7an, tweede lid). In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat een kwart van de toezichtkosten voor rekening komen van de instrumentaanbieders. Daarmee komt driekwart voor rekening van de minister van BZK. In de memorie van toelichting bij de wetwijziging is dit uitgebreid toegelicht (hoofdstuk 3).

In het tweede lid is de verdeling van de kosten tussen de individuele instrumentaanbieders geregeld. De individuele bijdrage van een instrumentaanbieder wordt door de toelatingsorganisatie jaarlijks achteraf vastgesteld op een basis van een vooraf bepaald tarief. De kosten worden berekend op basis van een tarief per bouwproject en in geval van een woningbouwproject betreft het tarief per woning waarbij een instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast. Een instrumentaanbieder betaalt een bijdrage naar de mate waarin zijn instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast. Bij ministeriële regeling zal hiertoe een berekeningsmethodiek worden vastgesteld.

Indien de instrumentaanbieder de bijdrage niet betaalt, kan de toelatingsorganisatie de toelating intrekken. Immers, in dat geval voldoet de instrumentaanbieder niet aan een van de verplichtingen die voortvloeien uit de toelating van het betreffende instrument (artikel 7ae, tweede lid, onder c, van de wet). De toelatingsorganisatie zal de instrumentaanbieder eerst in de gelegenheid dienen te stellen de bijdrage alsnog te betalen (waarschuwing). Het ligt ook voor de hand dat de toelatingsorganisatie daarna eerst de toelating schorst en de instrumentaanbieder de gelegenheid geeft binnen een bepaalde termijn de betaling over te maken. Daarna komt intrekking van de toelating in beeld.

C

Met deze wijziging is een omissie hersteld in artikel 9.2. Per abuis waren daar twee leden 11 ingevoegd. Het elfde lid dat ziet op het overgangsrecht voor de introductie van het stelstel van certificering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties is vernummerd tot veertiende lid.

Artikel II (wijzigingen Bbl)

A

Deze wijziging van artikel 2.15 komt overeen met de wijziging van artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2012. Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A.

B

Deze wijziging voegt een nieuwe afdeling in het Bbl in waarin de regels over het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen nader zijn uitgewerkt.

Voor de leesbaarheid is gekozen voor het numeriek doornummeren van de artikelen en het vernummeren van de bestaande artikelen 2.15a tot en met 2.15c tot 2.22 tot en met 2.24 en artikel 2.16 tot 2.31.

AFDELING 2.2A STELSEL VAN KWALITEITSBORGING VOOR HET BOUWEN

Artikel 2.16 (normadressaat)

In dit artikel is - in lijn met gelijklopende artikelen uit hoofdstukken 3 tot en met 7 van het Bbl - ingevoegd, waaruit blijkt wie moet voldoen aan de regels in deze afdeling. Gezien het zeer algemene karakter van de andere regels in hoofdstuk 2 was in dit hoofdstuk eerder nog geen artikel over de normadressaat opgenomen. Op grond van dit artikel moet aan de regels van deze afdeling worden voldaan door degene die het bouwwerk bouwt. Daaronder wordt ook degene verstaan die een bouwwerk laat bouwen door een ander. Dit is in lijn met de uitleg die in hoofdstuk 4 (nieuwbouw) in het Bbl aan het gelijklopende artikel is gegeven. Bij het bouwen van een nieuw bouwwerk zijn in het algemeen de opdrachtgever en de bouwer van het bouwwerk de partijen die aan deze regels moeten voldoen. In de praktijk kan het dus betekenen dat er bij een bepaalde activiteit meerdere personen tegelijk onder de werking van de regels vallen. Het bevoegd gezag kan een ieder die (laat) bouwt (en) aanspreken. Wie in de praktijk hieraan gevolg moet geven zal in een dergelijk geval ook afhangen van de tussen betrokkenen gemaakte (privaatrechtelijke) afspraken.

Artikel 2.17 (bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen)

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de artikelen 1.42 en 1.43 van het Bouwbesluit 2012. Zie hierover de artikelsgewijze toelichting op deze artikelen (artikel I, onderdeel B, artikel 1.42 en artikel 1.43). Op enkele onderdelen wijkt dit artikel af van die artikelen in verband met de systematiek van de Omgevingswet. Zo bepaalt dit artikel, anders dan artikel 1.42 van het Bouwbesluit 2012, dat meldingsplichtige activiteiten onder het stelsel vallen in verband met het onderscheid tussen vergunningplicht en meldplicht onder de Omgevingswet (zie hierover hierna de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.27). Daarnaast is in het tweede lid, onder e opgenomen dat een te bouwen bouwwerk niet onder gevolgklasse 1 valt als toepassing is gegeven aan NEN 6060 of NEN 6079 bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte van een brandcompartiment. Dit is een verbijzondering van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in onderdeel d, die onder het Bouwbesluit 2012 niet bestaat. Onder het Bouwbesluit 2012 geldt bij grote brandcompartimenten altijd gelijkwaardigheid en dan is dit op grond van onderdeel d dus geen gevolgklasse 1. Onder het Bbl is met aansturing van NEN 6060 of NEN 6079 geen sprake meer van gelijkwaardigheid en zouden grote brandcompartimenten dus wel onder gevolgklasse 1 vallen, wat niet de bedoeling is. Dit onderdeel regelt daarom dat een bouwwerk niet onder gevolgklasse 1 valt als toepassing is gegeven aan NEN 6060 of NEN 6079. Verder is anders dan in artikel 1.43, derde lid, van het Bouwbesluit 2012 niet uitdrukkelijk bepaald dat verbouwingen van de betreffende bouwwerken. Dit volgt al uit de systematiek van het Bbl. Andere verschillen houden verband met de terminologie en verwijzingen zoals monumenten, nevengebruiksfunctie en de verwijzing naar de vergunningplicht voor een milieubelastende activiteit.

Artikel 2.18 (bouwmelding)

Bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, zijn meldplichtig. Zie hierover paragrafen 2.2 en 4.1. Net als in het Bouwbesluit 2012 is in het Bbl niet expliciet vermeld wie de bouwmelding moet doen. Op grond van de Awb zullen dit partijen zijn die hierbij belang hebben zoals de opdrachtgever/initiatiefnemer, de aannemer of een gemachtigde van een van beiden.

Artikel 2.19 (gegevens en bescheiden bij bouwmelding)

Dit artikel bepaalt welke gegevens en bescheiden bij de bouwmelding moeten worden verstrekt. De initiatiefnemer draagt zorg voor het bij de bouwmelding aanleveren van diverse gegevens en bescheiden, waaronder de risicobeoordeling en het borgingsplan. De gemeente kan op basis van deze gegevens en bescheiden haar toezichts- en handhavingsstrategie voor dit concrete project inrichten. Deze gegevens en bescheiden geven de gemeente inzicht in de locatie, het type bouwwerk, het te toe te passen instrument voor kwaliteitsborging en de kwaliteitsborging. Bij de melding moet daarnaast een risicobeoordeling zoals bedoeld in artikel 2.19 en het borgingsplan zoals bedoeld in artikel 3.80 Bkl worden gevoegd. Hiermee is het indieningsvereiste zoals dit in de wet artikel 2.8, tweede lid, van de Wabo was geregeld voor de aanvraag om een omgevingsvergunning omgezet in het Bbl als indieningsvereiste voor de bouwmelding. Zowel de risicobeoordeling die als basis dient voor het borgingsplan van de kwaliteitsborging als het borgingsplan zelf moeten worden ingediend met de melding. De twee documenten zijn aparte indieningsvereisten, maar deze documenten zullen in de praktijk allebei in het voortraject zijn vastgesteld door de kwaliteitsborger. De risicobeoordeling moet concreet ingaan op de specifieke bouwtechnische risico die bij het bouwproject spelen. Daartoe moet in ieder geval rekenschap worden gegeven van de wijze waarop eventuele bekende bijzondere lokale omstandigheden hierin zijn meegenomen. Deze beoordeling moet volledig zijn bij indiening. Het *hoe* met deze risico's wordt omgegaan is een zaak van de bouwer en de kwaliteitsborger. Uiteraard werken de eerder geconstateerde risico's hier wel in door, maar op de werkzaamheden van de kwaliteitsborger zelf heeft de gemeente geen inhoudelijke bemoeienis. Zie ook paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Een onvolledige melding waarbij een onderdeel, zoals de risicobeoordeling ontbreekt of niet voldoet aan de gestelde eisen, is in juridische zin geen melding. Dit betekent dat de bouw niet mag beginnen totdat die melding wel volledig is. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om een correcte en volledige melding te doen waardoor het verbod om te bouwen na vier weken wordt opgeheven en de bouw kan beginnen.

Op een melding volgt – los van een eventuele niet-inhoudelijke ontvangstbevestiging vanuit het digitale systeem- geen bevestiging of goedkeuring van het bevoegd gezag. Als het bevoegd gezag echter constateert dat er zaken ontbreken of onjuist zijn, bijvoorbeeld het ontbreken of onvolledig zijn van een risicobeoordeling, ligt het in de rede dat het bevoegd gezag op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur de initiatiefnemer hiervan in kennis stelt binnen de termijn van vier weken.

Eventueel kan dit direct gepaard gaan met de waarschuwing van het bevoegd gezag dat zonder het alsnog doen van een volledige melding de bouw niet kan beginnen en dat kan worden gehandhaafd op het beginnen met de bouwwerkzaamheden zonder voorafgaande melding. Indien de initiatiefnemer binnen de termijn van vier weken geen signaal van de gemeente ontvangt dat de melding onvolledig is, ontstaat er in beginsel een gerechtvaardigd vertrouwen dat de melding procedureel correct is gedaan en dat met de bouwwerkzaamheden mag worden begonnen. Dit neemt niet weg dat de bouwwerkzaamheden en het bouwwerk te allen tijde aan de bouwtechnische eisen moeten voldoen en bij afwijking daarvan, ongeacht de inhoud van de oorspronkelijke melding, een handhavingstraject kan worden gestart gericht op herstel. Een handhavingsinstrument zal uiteraard afgestemd moeten worden op de ernst van de overtreding.

Artikel 2.20 (gegevens en bescheiden op verzoek van het bevoegd gezag)

Dit artikel geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om in bijzondere situaties waarin bepaalde risico's spelen die van invloed kunnen zijn op het voldoen van het bouwwerk aan de

bouwtechnische regels a) meer informatie op te vragen tijdens de bouw, en b) informatie op te vragen over de momenten van het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden (zoals het storten van het beton). Dit met het oog op het verder versterken van de informatiepositie van het bevoegd gezag en zodat de toezichts- en handhavingsstrategie voor het concrete project goed kan worden ingericht. De gemeente kan verzoeken om informatie te verstrekken over specifieke bouwwerkzaamheden. Dit kan na het ontvangen van de melding maar ook tijdens de bouw. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt om in bijzondere situaties aanwezige informatie over bepaalde onderdelen van de werkzaamheden op te vragen, inclusief het moment van uitvoering van met bepaalde risico's samenhangende werkzaamheden. Het verzoeken om informatie is alleen mogelijk als dat in het bijzonder is aangewezen met het oog op het voorkomen van of beperken van risico's. In de regel zal de bevoegdheid om aanvullende informatie op te vragen alleen ingezet hoeven te worden als er sprake is van bijzondere risico's die in de risicobeoordeling (als bedoeld in artikel 2.19) zijn opgenomen én waar later in het proces het bevoegd gezag nog aanvullende informatie noodzakelijk acht. In het overgrote deel van de gevallen zal de informatie die eerder in het proces bij de melding en de daarbij behorende risicobeoordeling is ingediend voldoende moeten zijn.

Op basis van de verkregen informatie kan het bevoegd gezag vervolgens zijn toezichts- en handhavingstaak verder inrichten en zo nodig het reguliere handavingsinstrumentarium hierbij inzetten. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.2 uit het algemeen deel van deze nota van toelichting waar is ingegaan op dit onderwerp.

Artikel 2.21 (gereedmelding bouwwerk)

Bij de gereedmelding van een bouwwerk dient de informatie, genoemd in het tweede lid, bij het bevoegd gezag aangeleverd te worden. De aan te leveren gegevens en bescheiden zijn noodzakelijk bij de bouw van het bouwwerk en bij oplevering dus al beschikbaar. Ze hoeven niet apart opgesteld te worden. De beschikbare informatie wordt (digitaal) aan het bevoegd gezag aangeleverd. Het is daardoor niet noodzakelijk een bewaarplicht voor de eigenaar te introduceren. Een belangrijk onderdeel van deze informatie is de verklaring van de kwaliteitsborger over het gerealiseerde bouwwerk. Daarin legt de kwaliteitsborger vast dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Bij de gereedmelding krijgt de gemeente de verklaring van de kwaliteitsborger dat gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Daarnaast ontvangt de gemeente het dossier bevoegd gezag met informatie die nodig is voor het toezicht op het alsdan gereede bouwwerk. In aanvulling hierop wordt, voor zover van belang, ook informatie verstrekt waarin wordt ingegaan op de getroffen maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken. De exacte vorm van deze informatie zal afhankelijk zijn van de specifieke maatregelen en zal inzicht moeten geven in het eindresultaat van het betreffende onderdeel van het bouwwerk en de controle die daarop is uitgevoerd. Daar waar de maatregelen betrekking hebben op de in de onderdelen f tot en met l genoemde onderdelen zal die informatie veelal grotendeels invulling geven aan de bedoelde gegevens en bescheiden. De aanduiding van gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en afmetingen en maximale bezetting van alle ruimten inclusief het totaal oppervlak per gebruiksfunctie heeft een tweeledig doel. Ten eerste wordt onomstotelijk vastgelegd wat de gebruiksfunctie van (delen van) het gebouw is, zodat de van toepassing zijnde voorschriften kunnen worden vastgesteld. Ten tweede dient de informatie om bij het gebruik van het bouwwerk te kunnen beoordelen of er voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot de ventilatiecapaciteit, vluchtroutes en andere aan personen gerelateerde eisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, alsmede de controle op hoeveel personen er in het bouwwerk aanwezig mogen zijn.

Met betrekking tot de genoemde aspecten moet informatie worden aangeleverd waaruit blijkt wat het uiteindelijke eindresultaat van de bouwactiviteiten is.

- Met betrekking tot de constructie dienen bij oplevering de (detail) tekeningen en berekeningen overgelegd te worden waaruit blijkt hoe de constructie is uitgevoerd, om in de toekomst bijvoorbeeld bij eventuele calamiteiten te kunnen beoordelen of sprake is van instortingsgevaar. Het gaat hierbij, voor zover van toepassing, om de uitgangspunten, de gewichts- en stabiliteitsberekening, schematisering en het grondonderzoek van de gerealiseerde situatie, inclusief detailtekeningen en -berekeningen. Het spreekt voor zich dat het bij verbouw gaat om de gegevens met betrekking tot de constructie die zien op de verbouwing en niet op de delen die niet worden verbouwd. Wel dient uit de aangeleverde gegevens en bescheiden duidelijk te zijn op welke wijze krachtsafdracht naar de bestaande constructie plaatsvindt.
- Ten behoeve van luchtverversing bestaat het dossier bevoegd gezag uit het ventilatieprincipe en de plaats van toe- en afvoervoorzieningen. Dat aan de vereiste capaciteit wordt voldaan wordt kan worden aangetoond via een ventilatieberekening of resultaten van metingen.
- Ten behoeve van energiezuinigheid en milieuprestatie moet respectievelijk een BENG-berekening en milieuprestatieberekening op basis van de gerealiseerde situatie worden aangeleverd.
- Voor de gegevens en bescheiden inzake de brandveiligheid dient in het dossier bevoegd gezag dezelfde informatie opgenomen te worden als bij een gebruiksmelding. Zie voor een toelichting op de gegevens en bescheiden de toelichting op artikel 6.8 van het Bbl.

Omdat een gelijkwaardige maatregel tijdens het gebruik in stand gehouden dient te worden, dient ook te worden opgegeven welke gelijkwaardige oplossing is gebruikt. Hierbij hoeft niet de gehele onderbouwning aangegeven te worden, maar alleen welke oplossing is toegepast en waarvoor die is toegepast, zodat bezien kan worden of die oplossing tijdens het gebruik nog aanwezig is en overeenkomstig het oorspronkelijke ontwerp functioneert. Gelijkwaardige maatregelen brand en constructies zijn overigens van gevolgklasse 1 uitgezonderd.

Over de termijn van twee weken tussen gereedmelding en de feitelijke ingebruikname wordt opgemerkt dat hier in de praktijk op een aantal manieren mee omgegaan kan worden. Als eerste is het van belang dat deze termijn, die wettelijk is vastgesteld, op een werkbare manier door partijen in het bouwproces wordt ingebouwd. De gereedmelding kan worden gedaan op het moment dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet en de verklaring van de kwaliteitsborger er is. Andere zaken die voor de privaatrechtelijke oplevering in orde moeten zijn, maar geen effect hebben op de verklaring van de kwaliteitsborger, kunnen nog later uitgevoerd worden. Ten slotte wordt opgemerkt dat het mogelijk is dat de gemeente reeds voor het einde van de twee weken werkdagen aangeeft dat het dossier bevoegd gezag in orde is en er geen bezwaar bestaat tegen eerdere ingebruikname van het bouwwerk. Vroegtijdig overleg tussen gemeente en opdrachtgever is hiervoor van belang. Het ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger is in beginsel een privaatrechtelijke kwestie tussen de opdrachtgever en de kwaliteitsborger. Het is echter verboden een bouwwerk in gebruik te nemen als dit niet ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen is gemeld bij het bevoegd gezag en daarbij geen volledig dossier, waaronder de verklaring van de kwaliteitsborger, is aangeleverd. Dit betekent dat het bevoegd gezag kan handhaven als er sprake is van een overtreding van de regels over de gereedmelding. Een eventueel handhavingsinstrument moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding. De vraag is vervolgens of en welk handhavingsinstrument in dat geval proportioneel is. Daarvoor zijn geen algemene regels te geven. Dat is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het

geval, waarbij aan de rechtspraak uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving kunnen worden ontleend, zoals bij concreet zicht op legalisatie en onevenredigheid van handhaven. Deze uitzondering op de beginselplicht tot handhaving bestaat ook onder de wet. Of en zo ja op welke wijze het bevoegd gezag tot handhaving over moet gaan is dus sterk afhankelijk van de specifieke situatie en de reden van het achterwege blijven van de verklaring. Dat geldt ook voor de fase tijdens de bouw. In dit besluit is geregeld dat, indien de kwaliteitsborger tijdens de bouw afwijkingen constateert die aan het verstrekken van een verklaring in de weg staan, een kwaliteitsborger daarover informatie verstrekt aan het bevoegd gezag. Dit biedt het bevoegd gezag vervolgens de mogelijkheid om een afweging te maken of en welk handhavinginstrument het meest geëigend is.

De toezichthouders van de gemeente kunnen hun toezichtsbevoegdheden inzetten door informatie en medewerking af te dwingen. De gemeente kan zo nodig een last onder dwangsom opleggen of een ander handhavinginstrument inzetten. De werkwijze is vergelijkbaar met bijvoorbeeld een sloopmelding of een melding brandveilig gebruik in de huidige situatie. Als een bouwwerk in gebruik is genomen zonder voorafgaande melding dan zal eerst kunnen worden aangegeven dat de melding alsnog gedaan moet worden. Wordt dit vervolgens niet gedaan dan kan handhaving worden overwogen zoals hiervoor beschreven.

Bij geschil over de handhaving is het uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of het handhavingbesluit in stand kan blijven.

D

Deze wijziging houdt verband met de vernummering van de artikelen waarnaar in artikel 2.22 wordt verwezen.

E

Dit onderdeel wijzigt paragraaf 2.3.2.

Het opschrift is aangepast aan de gewijzigde inhoud van deze paragraaf, de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen bouwactiviteiten.

Artikel 2.25 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit; bouwwerken met een dak)

Met dit artikel zijn bouwwerken met een dak als vergunningplichtig voor de bouwactiviteit aangewezen. De randvoorwaarden zijn technisch aangepast om aan te sluiten bij de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen, in plaats van vergunningvrij gevallen, maar behalve deze aanpassing zijn zij goed herkenbaar uit het oude recht. Alle bouwwerken met dak die buiten de reikwijdte van dit artikel vallen kunnen dus zonder vergunning gebouwd worden, het gaat hierbij bijvoorbeeld om een aanbouw bij een bestaande woning, het plaatsen van een schuur bij een boerderij, een overdekte fietsenschuur bij een school maar ook om het bouwen van een honden- of konijnenhok.

Artikel 2.26 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit; bouwwerken zonder dak)

Met dit artikel zijn bouwwerken zonder dak als vergunningplichtig voor de bouwactiviteit aangewezen wanneer zij of hoger zijn dan 5 meter, of (deels) ondergronds gelegen zijn. In het tweede lid zijn enkele bouwactiviteiten die op grond van de algemene omschrijving het eerste lid niet vergunningplichtig zouden zijn, dat alsnog gemaakt. Het gaat hier onder meer om een sport- of speeltoestel; de maximale hoogte tot waar een dergelijk bouwwerk vergunningvrij mocht

worden geplaatst onder het Besluit omgevingsrecht was 4 meter. Daarnaast was het toestel alleen vergunningvrij wanneer het functioneert met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens. Gezien het belang van de veiligheid en het gebruik is besloten deze randvoorwaarden aan te houden. Ook in het kader van de veiligheid is er voor gekozen een erf- of perceelafscheiding, die in principe bestaat uit één lange muur waar soms ook kinderen op spelen of aan hangen, niet tot de algemene hoogte van 5 meter vergunningvrij te laten zijn, maar dit te beperken tot 2 meter. Ook gestapelde blokken of opgeslagen zand of grind die delen van het erf of perceel (af)scheiden vallen onder deze omschrijving en mogen dus zonder vergunning niet hoger dan 2 meter zijn.

Specifiek voor andere antennes (dus niet de schotelantennes opgenomen in het tweede lid, onder d) geldt dat de hoogte hiervan op grond van het *derde* lid anders gemeten wordt dan de algemeen voor bouwwerken is opgenomen in artikel 2.23 van het besluit bouwwerken leefomgeving. Deze antennes vallen dus alleen onder de vergunningplicht wanneer zij gemeten volgens de omschrijving in het derde lid hoger dan 5 meter zijn.

Artikel 2.27 (uitzonderingen aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit in de artikelen 2.25 en 2.26)

In dit artikel zijn diverse bouwactiviteiten die vallen onder de aanwijzing van de vergunningplicht in artikelen 2.25 of 2.26 hier weer van uitgezonderd. In het *eerste lid, onder a* zijn alle bouwwerken die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging uitgezonderd van de vergunningplicht, zij worden immers via een andere procedure al gecontroleerd. Zie hiervoor het algemeen deel van deze nota van toelichting en de toelichting op artikelen 2.17 en 2.18 over de bouwmelding.

In het *eerste lid onder b* zijn verbouwingen van een bestaand bouwwerk die de draagconstructie of de brandcompartimentering van een gebouw niet veranderen uitgezonderd van de vergunningplicht. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het verbouwen van een badkamer of het vergroten van een kamer door het doorbreken van een niet-dragende wand. Ook gewoon onderhoud van bouwwerken valt onder dit voorschrift en is dus vergunningvrij.

Het aanbrengen van isolatiemateriaal op een bestaand gebouw is een bouwactiviteit die op grond van artikel 2.25 vergunningplichtig is wanneer dit een gebouw hoger dan 5 meter, of bestaat uit meerdere bouwlagen. In artikel 2.27 worden op deze vergunningplicht diverse uitzonderingen gemaakt voor gevallen waarin het relatief eenvoudige aanpassingen betreft.

In het verlengde van het adviesrapport van de Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid en Bouwvoorschriften naar aanleiding van de brand in de Grenfell toren in Londen zijn het aanbrengen van gevelisolatie of het aanbrengen van gevelplaten hier in beginsel benoemd als een vergunningplichtige activiteit die niet onder de in het eerste lid van dit artikel genoemde uitzonderingen vallen. Uit de brand in Londen blijkt namelijk dat het verkeerd aanbrengen van gevelisolatie zeer grote gevolgen kan hebben bij het uitbreken van een brand, met name bij gebouwen met meerdere verdiepingen. Voor gebouwen die geen verblijfgebied hebben boven een hoogte van 13 meter, is in het tweede lid een uitzondering gemaakt. Deze uitzondering sluit aan bij de laagste hoogtegrens die eerder is gekozen bij het in kaart brengen van potentieel risicovolle bestaande gebouwen. Gebouwen die geen verblijfsgebied boven de 13 meter hebben, zoals grondgebonden woningen en portiekflats, kunnen dus zonder vergunning of melding nageïsoleerd worden – mits er geen andere werkzaamheden voor een meld- of vergunningplichtig gelden. Ook het herstellen van bestaande gevelisolatie of het vervangen van een enkel gevelpaneel wordt niet gezien als een op grond artikel 27, eerste lid, vergunningplichtige bouwactiviteit.

Het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde van een hoger bouwwerk is vergunningplichtig. In die gevallen moet een initiatiefnemer bij de vergunningaanvraag aannemelijk maken dat het

bouwen voldoet aan de relevante voorschriften uit het Bbl. Het bevoegd gezag kan op basis van de informatie die het ontvangt bij de vergunningaanvraag het toezicht en handhaving op deze werkzaamheden inrichten. Daarnaast heeft een gemeente door deze informatie inzicht in de vraag bij hoeveel gebouwen in het grondgebied en op welke manier er sprake is van na-isolatie van de gevel van het bouwwerk.

Tot slot zijn in het *tweede* lid nog diverse bouwactiviteiten opgesomd die vergunningplichtig zijn op grond van artikel 2.25 of 2.26, en niet onder de uitzonderingen van het eerste lid vallen, maar toch expliciet uitgezonderd worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om het aanbrengen van een dakkapel (hierbij wordt de bestaande draagconstructie van een bouwwerk doorbroken, dus dit valt niet onder het tweede lid, onder b), of het plaatsen van een magazijnstelling tussen de 5 en 8,5 meter. Onder g is een groot aantal infrastructurele en openbare voorzieningen opgenomen. Voor alle uitzonderingen in dit lid geldt dat deze voorheen onder dezelfde randvoorwaarden vergunningvrij waren op grond van het Besluit omgevingsrecht.

F

Met deze wijziging zijn de artikelen 2.15e tot en met 2.15g vernummerd tot 2.28 tot en met 2.30.

G

Deze wijziging houdt verband met de vernummering van artikel 2.15f tot artikel 2.29 waarnaar artikel 2.30 verwijst.

H

Deze wijziging regelt dat In artikel 7.7, derde lid, wordt na "een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit" ingevoegd "of een melding als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid".

I

Artikel 7.8 regelt welke informatie op de bouwplaats aanwezig moet zijn. Met deze wijziging is hieraan toegevoegd dat ook de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, inclusief daarbij behorende gegevens en bescheiden altijd op de bouwplaats aanwezig moet zijn (onderdeel b). Verder is ter ondersteuning van de informatiepositie van de gemeente toegevoegd dat op de bouwplaats te allen tijde een actuele planning van de bouwwerkzaamheden aanwezig moet zijn (onderdeel c). De gemeente heeft hiermee de mogelijkheid om het toezicht zodanig te organiseren dat bij mogelijke risicovolle onderdelen van de bouw een toezichthouder aanwezig kan zijn. Deze verplichting staat los en doet niet af aan de in artikel 2.20 opgenomen mogelijkheid voor de gemeente om te verplichten dat zij in specifieke gevallen ook actief door de initiatiefnemer over de uitvoering van bepaalde werkzaamheden worden geïnformeerd. De op de bouwplaats aanwezige actuele planning kan bij een regulier toezichtbezoek opgevraagd worden, aangezien deze informatie altijd aanwezig moet zijn.

J

In artikel 8.1 is overgangsrecht opgenomen op grond waarvan voor de toepassing van de betreffende bepalingen in het Bbl onder de begrippen gemeentelijk monument en voorbeschermd monument ook monumenten en archeologische monumenten vallen die op gemeentelijk niveau

onder het huidige recht zijn aangewezen. Hieraan is een verwijzing naar het nieuwe artikel 2.17, eerste lid, toegevoegd waarin deze bouwwerken zijn uitgezonderd van gevolgklasse 1.

Artikel III (wijzigingen Bkl)

A

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling 3.9 toe aan het Bkl ter uitwerking van onderdelen van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Het betreft de eisen aan instrumenten voor kwaliteitsborging waaraan aanvragen om toelating worden beoordeeld door de toelatingsorganisatie, de kosten voor de behandeling van aanvragen en het doorberekenen van een deel van de toezichtkosten. Concreet gaat het om de omzetting van de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 in artikel I, onderdeel B, wat betreft de artikelen 1.44 tot en met 1.51, 1.53, 1.54, 1.57 en 1.58. Deze artikelen zijn beleidsneutraal omgezet in het Bkl volgens de hierboven opgenomen omzettingstabel. De artikelen zijn, op artikel 3.76 van het Bkl en de verschillen tussen artikel 1.44 van het Bouwbesluit en artikel 3.80 van het Bkl (borgingsplan) na, gelijkloidend. Artikel 3.76 van het Bkl regelt het toepassingsbereik van afdeling 3.9. De genoemde verschillen betreffen slechts verwijzingen naar onderdelen van het Bouwbesluit 2012 en de Woningwet die omgezet zijn in het Bbl en de Omgevingswet.

Voor de toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de betreffende artikelen uit het Bouwbesluit 2012.

B

In verband met de aanpassingen in Artikel III, onderdeel D, van dit besluit is artikel 8.3a van het Bkl technisch aangepast zodat hierin naar de juiste artikelen in het Bbl wordt verwezen.

Artikel IV

Dit artikel voegt een nieuwe afdeling 10.7B toe aan het Ob ter uitwerking van onderdelen van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Het betreft de aanvraagvereisten, de aanvraagprocedure en de gegevens en bescheiden die in het openbaar register worden opgenomen. Concreet gaat het om de omzetting van de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 in artikel I, onderdeel B, wat betreft de artikelen 1.52, 1.55 en 1.56. Deze artikelen zijn beleidsneutraal omgezet in het Bkl volgens de hierboven opgenomen omzettingstabel.

Voor de toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de betreffende artikelen uit het Bouwbesluit 2012.

Artikel V

Dit artikel bevat enkele technische wijzigingen van het Besluit van 14 september 2020 houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (Stb. 2020, 348) waarmee omissies in de nummering en verwijzingen zijn hersteld.

Voorts is van de gelegenheid gebruikt om het Bbl, het Bkl en het Ob op een aantal onderdelen te vernummernen ter verbetering van de leesbaarheid en het creëren van een doorlopende nummering voor nieuw ingevoegde onderdelen.

Artikel VI

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit. Uit oogpunt van flexibiliteit is gekozen voor de mogelijkheid de verschillende onderdelen van het besluit op verschillende momenten in werking te laten treden.

Artikel VII

Dit artikel bevat de citeertitel van dit besluit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,