

Vergaderjaar 2017–2018

34 453

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

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2018

Op 11 juli 2017 heeft uw Kamer de stemmingen over het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen tot nader order aangehouden.¹ Mijn ambtsvoorganger vroeg uw Kamer de stemmingen aan te houden om zich te beraden op enkele onderdelen van het wetsvoorstel waarover uw Kamer tijdens de plenaire behandeling zorgen heeft geuit. Ik ben uw Kamer erkentelijk voor het aanhouden en voor het geduld dat uw Kamer sindsdien heeft betracht. Met deze brief ga ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming in op de door de Eerste Kamer gestelde vragen.

De afgelopen periode heb ik benut om samen met betrokken partners na te gaan hoe de genoemde zorgen kunnen worden weggenomen en het draagvlak voor het wetsvoorstel kan worden vergroot. In dat kader kan ik u melden dat ik in nauwe afstemming met de VNG en daarbinnen met een ambtelijke vertegenwoordiging van de G4, G40 en de vereniging Bouwen woningtoezicht Nederland heb gewerkt aan afspraken over de invoering van het nieuwe stelsel. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op de werkwijze van het bevoegd gezag en de verantwoordelijkheidsverdeling met de kwaliteitsborger binnen het stelsel, de implementatie, monitoring en evaluatie van het stelsel, de gemeenschappelijke regie op de uitvoering van aanvullende pilots, en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om tot zorgvuldige invoering van het stelsel over te kunnen gaan. Onderdeel hiervan is ook de afspraak om de invoering van het stelsel te koppelen aan de invoeringsdatum van de Omgevingswet. Deze afspraken zullen na de zomer, als de nieuwe colleges zijn gevormd, voor bestuurlijke besluitvorming binnen de VNG worden voorgelegd.

Op de inhoud van deze afspraken ga ik in paragraaf 3 van deze brief in.

¹ Handelingen EK 2016/17, nr. 35, item 5.

Daarnaast heb ik de afgelopen periode van verschillende partijen brieven ontvangen met hun opvattingen over het wetsvoorstel naar aanleiding van de behandeling in de Eerste Kamer. Enkele van deze brieven heeft uw Kamer in afschrift ontvangen. Bij het opstellen van deze brief heb ik tevens de inhoud van deze brieven betrokken.² U treft de bedoelde brieven³ als bijlagen bij deze brief aan.

Ik ben uw Kamer erkentelijk voor de gestelde vragen, die mij de gelegenheid geven om het wetsvoorstel en de amendementen op een aantal relevante punten in samenhang toe te lichten en te verhelderen. Ik ben met u van mening dat er bij partijen geen enkele onduidelijkheid mag bestaan over de betekenis van het wetsvoorstel, de amendementen en de uitvoerbaarheid in de praktijk. Ik ben daarom voornemens de verdere uitwerking van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging en de daarbij gehanteerde uitleg zo veel als mogelijk vast te leggen in de lagere regelgeving. Hiermee wordt ondubbelzinnig vastgelegd welke teksten leidend zijn voor lezing en interpretatie van de wet. In de volgende paragrafen ga ik uitgebreid in op deze punten en de juridische vragen die daarover zijn gesteld.

1. Algemeen

Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen heeft een lange voorgeschiedenis. Ook nu het wetsvoorstel bij uw Kamer ligt zijn er nog vragen bij het wetsvoorstel. Daarbij staat niet het doel van het wetsvoorstel ter discussie. Er is brede consensus bij betrokken partijen dat de kwaliteitsborging op dit moment te wensen overlaat. Bouwconsumenten, zowel particulier als professioneel, hebben onvoldoende inzicht in de kwaliteit van het geleverde bouwproduct en zij staan veelal machteloos bij schade die later pas zichtbaar wordt. Aanpassingen die door eerdere kabinetten in het huidige stelsel zijn doorgevoerd hebben niet tot het gewenste resultaat geleid.

Partijen die bij de uitvoering van de bouwregelgeving betrokken zijn delen het besef van de noodzaak en urgentie om tot een verbetering van de kwaliteit in de bouwsector te komen en de consument beter te beschermen. Een verbetering die des te urgenter is gelet op de grote bouwopgave en verduurzamingsopgave in de komende decennia.

Aan het nu voorliggende wetsvoorstel is in afgelopen jaren een uitgebreide maatschappelijke dialoog en consultatie en, bij de behandeling in de Tweede Kamer, een zorgvuldige politieke weging voorafgegaan. Dit heeft wat het kabinet betreft geleid tot een voorstel dat de particuliere en professionele bouwconsument beter inzicht geeft in de kwaliteit van het bouwproduct en de bouwer meer aanzet tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor die kwaliteit. Ook wordt het toezicht op het bouwproces en het opgeleverde bouwwerk verbeterd. Dit zijn doelen die breed gedragen en onderschreven worden, en in de Tweede Kamer tot een ruime politieke steun voor het wetsvoorstel hebben geleid.

² Brief gBOU, 19 april 2018.

Brief Platform Voorbereiding Stelselherziening, kenmerk PVS-Alg-18-001, 26 april 2018.

Brief Bouwend Nederland, Vereniging Eigen Huis, Vereniging Nederlandse Gemeenten, 30 april 2018.

Brief Expertisecentrum Regelgeving Bouw, kenmerk 2018-ERB-b005, 16 mei 2018.

Brief Vereniging Kwaliteitsborgers Nederland, kenmerk 20180512, 23 mei 2018.

Brief Aedes c.s., kenmerk BBPZ/MNord/RBos/18-113, 20 juni 2018.

Brief KiK Campus, kenmerk KiK Campus-18-001, 27 juni 2018.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 160862.32.

Tijdens het plenaire debat met uw Kamer bleek dat er bij uw Kamer op een aantal punten vragen zijn. De gestelde vragen geven mij de gelegenheid om het wetsvoorstel en de amendementen in samenhang toe te lichten en te verhelderen op deze punten. In de volgende paragrafen ga ik hier nader op in. Daarbij zal ik ook aangeven hoe ik deze nadere toelichting en verheldering in de uitwerking van de lagere regelgeving zal verankeren en borgen. Met deze uitgebreide toelichting beoog ik om de reikwijdte van de betreffende onderdelen van het wetsvoorstel te verduidelijken. Tevens zal ik aangeven welke keuzes ik heb gemaakt om het beoogde stelsel bij de verdere uitwerking nader vorm te geven.

Uw Kamer heeft over de volgende punten vragen gesteld:

- De onduidelijkheid over de inhoud en strekking van enkele door de Tweede Kamer aangenomen amendementen, in het bijzonder de vraag hoe de toelichting op deze amendementen en de uitleg die hieraan in de parlementaire behandeling is gegeven, zich verhoudt tot de inhoud ervan.
- De vraag hoever de aansprakelijkheid van de aannemer strekt, mede in relatie tot zijn waarschuwingsplicht.
- De wijze waarop de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger is geregeld.

2. Vragen ten aanzien van het wetsvoorstel

2.1. Beoordeling inhoud en strekking amendementen

Het wetsvoorstel is op drie onderdelen door de Tweede Kamer geamendeerd.

1. Met het gewijzigd amendement nr. 15 wordt in artikel 7:754 van het Burgerlijk Wetboek (BW) toegevoegd dat een waarschuwing bij aanneming van een bouwwerk schriftelijk en ondubbelzinnig geschiedt. Daarbij is aangegeven dat de aannemer de opdrachtgever tijdig wijst op de mogelijke gevolgen voor de deugdelijke nakoming van de overeenkomst.⁴ Hiervan kan niet ten nadele van de opdrachtgever worden afgeweken, voor zover de opdrachtgever een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf.
2. Met het gewijzigd amendement nr. 16 wordt in artikel 2.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat een risicobeoordeling wordt overgelegd bij een vergunningaanvraag voor een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging valt.⁵
3. Met het gewijzigd amendement nr. 17 wordt in artikel 7ab van de Woningwet opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de ingebruikname van bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. Daarbij wordt in ieder geval de verplichting opgenomen dat een dossier aan het bevoegd gezag wordt overgelegd dat inzicht geeft of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.⁶ Verder wordt met dit amendement in artikel 7:757a BW geregeld dat, ingeval van aanneming van een bouwwerk, de aannemer bij de kennisgeving dat het werk klaar is om te worden opgeleverd, een dossier aan de opdrachtgever overlegt met betrekking tot het tot stand gebrachte bouwwerk.⁷

⁴ Dit amendement vervangt het amendement gedrukt onder nr. 11.

⁵ Dit amendement vervangt het amendement gedrukt onder nr. 12.

⁶ Dit amendement vervangt het amendement gedrukt onder nr. 14.

⁷ Zie voor de volledige teksten: Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nrs. 15, 16 en 17.

Voor de uitleg van een wettelijke bepaling is in de eerste plaats de tekst van de wettelijke bepaling bepalend. Bij geschillen over de uitleg van de wettelijke bepaling kan daarnaast rekening worden gehouden met de toelichting daarop en de verdere uitleg die daaraan in de parlementaire stukken en het politieke debat is gegeven. Volgens aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt een toelichting niet gebruikt voor het stellen van nadere regels. De toelichting geeft een motivering en uitleg van de regeling maar mag geen aanvullende normen bevatten, omdat deze in de regeling zelf worden vastgelegd. Bij discrepantie tussen de tekst van een wettelijke bepaling en de toelichting die daarbij wordt gegeven, gaat de tekst van de wettelijke bepaling dan ook voor, aldus onder andere de Hoge Raad.⁸

Mijn ambtsvoorganger op dit dossier heeft bij het bespreken van de drie amendementen uitdrukkelijk aangegeven hoe hij deze beoordeelt in het licht van de doelstellingen van het wetsvoorstel.⁹ Ten aanzien van de gegeven beoordeling merk ik het volgende op.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn verschillende amendementen ingediend en gewijzigd. In eerste termijn heeft Minister Blok de toen voorliggende amendementen ontraden. Voor de indiener van de betreffende amendementen is dit oordeel aanleiding geweest om de amendementen te wijzigen en aan de bezwaren van de Minister tegemoet te komen, alvorens de gewijzigde amendementen in te dienen. Vervolgens heeft Minister Plasterk in de tweede termijn stilgestaan bij de uitleg van de gewijzigde ingediende amendementen om duidelijkheid te bieden over hoe hij de amendementen interpreteert. Met die uitleg heeft hij gemeend dat de inhoud van de amendementen past binnen de doelstellingen van het wetsvoorstel en dat hij het oordeel over de gewijzigde amendementen aan de Kamer kon laten. Die beoordeling is door de indiener van de amendementen niet weersproken. Dezelfde beoordeling is vervolgens herhaald in antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer, bij de uitwerking van het stelsel in het ontwerpbesluit Kwaliteitsborging voor het bouwen, en in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel.^{10 11}

Die uitleg heeft mijn ambtsvoorganger vervolgens in redelijkheid als uitgangspunt genomen bij de nadere uitwerking in de lagere regelgeving van de in de amendementen nrs. 16 en 17 opgenomen grondslagen.

2.2. De aansprakelijkheid en waarschuwingsplicht van de aannemer

De wijze waarop de aansprakelijkheid van de aannemer in het wetsvoorstel is geregeld, is voor uw Kamer aanleiding geweest om vragen te stellen over hoever die aansprakelijkheid strekt en tot hoe lang de aannemer aansprakelijk te houden is. Daarnaast werd de vraag gesteld of de bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van de waarschuwingsplicht leidt tot een verzwaring van de aansprakelijkheid.

3.2.1. Aansprakelijkheid aannemer

In het huidige artikel 7:758 lid 3 BW is bepaald in welke gevallen de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die na de oplevering aan het licht komen. De aannemer is vanaf het moment van oplevering niet langer aansprakelijk voor gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering redelijkerwijs had moeten ontdekken. Dat betekent dat voor de

⁸ Zie in deze zin bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 20 december 2012 en de conclusie van de advocaat-generaal, ECLI:NL:HR:2002:AE4481.

⁹ Handelingen TK 2016/17, nr. 54, item 11.

¹⁰ Aanhangsel van de Handelingen TK 2016/17, nr. 1639.

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 28.

aansprakelijkheid van de aannemer het moment van oplevering doorslaggevend is. Als de opdrachtgever na oplevering een gebrek constateert dat hij redelijkerwijs had moeten ontdekken bij de oplevering, is de aannemer niet aansprakelijk, terwijl hij wel aansprakelijk zou zijn als het gebrek wel bij de oplevering was ontdekt. Met deze regel wordt ten gunste van de aannemer afgeweken van de algemene regel van artikel 6:74 lid 1 BW, dat iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar (hier de aannemer) verplicht de schade die de schuldeiser (hier de opdrachtgever) daardoor lijdt, te vergoeden, tenzij die tekortkoming niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend. Met de wijziging van de aansprakelijkheid van de aannemer in het wetsvoorstel wordt aangesloten bij die algemene regel.

Het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW regelt dat de aannemer aansprakelijk is voor gebreken die niet bij oplevering zijn ontdekt, tenzij de gebreken niet aan de aannemer zijn toe te rekenen. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat de aannemer niet langer kan volstaan met het verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten ontdekken bij de oplevering van het bouwwerk, maar dat de aannemer ook na oplevering zal moeten aantonen dat het gebrek niet aan hem valt toe te rekenen. De opdrachtgever zal moeten stellen en bewijzen dat sprake is van een tekortkoming in de nakoming van de aanneemovereenkomst. De aannemer zal vervolgens moeten bewijzen dat het gebrek niet aan hem valt toe te rekenen. Dit werkt ook zo in het algemene aansprakelijkheidsrecht van artikel 6:74 e.v. BW.¹²

Het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW ontslaat de opdrachtgever niet van zijn wettelijke verplichtingen en de aanneemovereenkomst. Zo blijven de bepalingen omtrent de redelijke termijn waarbinnen hij over gebreken dient te klagen en de verjaring van rechtsvorderingen onverkort van toepassing. Verder is het ook in het belang van de opdrachtgever dat hij niet te lang wacht met het aanspreken van de aannemer op gebreken. Hoe langer hij hiermee wacht, hoe lastiger het wordt om te bewijzen dat het bouwwerk met gebreken is opgeleverd.

Daarnaast zal de rechter, in geval van geschillen, rekening houden met de mate waarin een gebrek is toe te rekenen aan de aannemer. Het wetsvoorstel wijzigt niets in de al bestaande mogelijkheid voor de rechter om rekening te houden met de omstandigheid dat een gebrek bijvoorbeeld (mede) door toedoen van door de opdrachtgever ingeschakelde derden is veroorzaakt.

3.2.2. Waarschuwingsplicht aannemer

De voorgestelde wijziging van artikel 7:754 BW conform amendement nr. 15 regelt de wijze waarop de aannemer aan zijn al bestaande waarschuwingplicht dient te voldoen. Op grond van deze wijziging moet een waarschuwing schriftelijk en ondubbelzinnig gebeuren en moet de aannemer daarbij wijzen op de gevolgen voor de kwaliteit van het bouwwerk.

In de toelichting op het amendement is uiteengezet dat de aanscherping van de waarschuwingplicht beoogt het aantal gevallen terug te dringen waarin strijd kan ontstaan over de aansprakelijkheid bij gebreken. De waarschuwingplicht moet ertoe leiden dat de opdrachtgever goed geïnformeerd is over de risico's dat het bouwwerk met gebreken wordt opgeleverd in de gevallen waarin de aannemer bijvoorbeeld een ontwerp uitvoert dat door de opdrachtgever aangedragen is. Als de aannemer niet gewaarschuwd heeft voor tekortkomingen waar hij deze wel had moeten

¹² Asser/Sieburgh 6-I 2012/370.

opmerken, is hij aansprakelijk voor de schade die erdoor ontstaat, aldus de toelichting. Vervolgens is in de toelichting een aantal situaties beschreven waarbij de nadruk wordt gelegd op de wijze waarop de aannemer kan handelen, wanneer een opdrachtgever zijn waarschuwing in de wind slaat. In het debat over het amendement gaf mijn ambtsvoorganger op dit dossier aan het amendement zo te lezen, dat het tot doel heeft om de al bestaande waarschuwingsplicht van de aannemer aan te scherpen en dat de eis van schriftelijkheid en ondubbelzinnigheid van de waarschuwing niet alleen de positie van de opdrachtgever, maar ook de positie van de aannemer versterkt door zekerheid en helderheid te geven dat de door hem gegeven waarschuwing later ook stand zal houden.

Ik constateer dat uit de tekst van het amendement zelf, de gegeven toelichting en de uitleg die mijn ambtsvoorganger op dit dossier aan het amendement heeft gegeven, niet volgt dat een verdere aanscherping van de aansprakelijkheid is geregeld dan wel wordt beoogd. Voor de vraag of een aannemer aansprakelijk is in een concrete situatie, zal eerst moeten komen vast te staan dat een gebrek waarop de aannemer wordt aangesproken aan hem valt toe te rekenen. De aannemer hoeft niet te vrezen voor aansprakelijkheid indien hij recht doet aan zijn waarschuwingsplicht. Als hij al aansprakelijk zou zijn vanwege het veronachtzamen van de waarschuwingsplicht, is hij dat alleen voor de schade als gevolg van deze veronachtzaming. Dit gaat niet zo ver dat hij daarmee ook voor fouten van anderen, zoals de architect, aansprakelijk kan worden gehouden. Een dergelijke zeer vergaande uitleg zou ook niet passen in het systeem van de wet. Van een opdrachtnemer kan, mede in het licht van de inhoud van het eerste lid van artikel 7:754 BW en de feitelijke rolverdeling tussen partijen, redelijkerwijs niet verwacht worden dat hij zijn opdrachtgever voor (kort gezegd) elke fout behoedt en (kosteloos) alternatieven of berekeningen of oplossingen aandraagt (nog los gezien van de vraag of hij daartoe de expertise bezit), en aansprakelijk is als hij dit niet doet.¹³ Ook het uitvoeren van de opdracht na het geven van een waarschuwing betekent niet dat de aannemer hiermee verantwoordelijk wordt voor de fouten die zijn ontstaan door toedoen van de opdrachtgever.

2.3. De bevoegdheidsverdeling tussen bevoegd gezag en kwaliteitsborger

Ook zijn vragen gesteld over de wijze waarop de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en kwaliteitsborger is geregeld.

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen is van groot belang voor een goede werking van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Immers, een van de belangrijkste redenen om het huidige stelsel te heroverwegen, is dat het niet optimaal functioneert doordat de verantwoordelijkheden thans niet helder zijn. In het wetsvoorstel is als uitgangspunt genomen dat de bij de bouw betrokken partijen verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit. De indruk moet worden weggenomen dat het bevoegd gezag, omdat deze betrokken is bij de vergunningverlening of het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, die verantwoordelijkheid (deels) overneemt. Ook mag het niet zo zijn dat bouwpartijen zich verschuilen achter de betrokkenheid van het bevoegd gezag als vergunninghouder, dan wel als toezichthouder op de naleving van de bouwtechnische voorschriften.

¹³ mw. mr. E.M. Bruggeman, De gevolgen van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor het consumentenrecht, Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2017-3.

In het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen gaat het in de kern om toepassing van een certificerings- of erkenningsregeling of een beoordelingsrichtlijn als instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger. Deze kwaliteitsborger voldoet aan de wettelijk gestelde eisen wat betreft onafhankelijkheid en deskundigheid. Het voorgestelde stelsel sluit aan bij de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie.¹⁴ Bij certificering gaat het erom dat de sector zelf in staat is de kwaliteitszorg op te pakken, te bewaken en elkaar hierop aan te spreken. In die gevallen moet de overheid erop kunnen vertrouwen dat de betrokken partijen zich houden aan de gestelde kwaliteitseisen. Daarbij is het essentieel dat het systeem van certificering goed werkt.¹⁵ Het vertrouwen in de goede werking van het stelsel uit zich vervolgens in terughoudendheid van het bevoegd gezag en van de rijksoverheid bij het controleren of de betrokken partijen zich houden aan die eisen. Gebrek aan terughoudendheid bij de controle van betrokken partijen zou niet alleen dubbel werk opleveren, maar ook leiden tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de gerealiseerde kwaliteit. Uit de bijdragen van de verschillende fracties van uw Kamer leid ik af dat zij deze opvatting delen en zij het van belang achten dat dubbele kosten waar mogelijk worden voorkomen.

Van belang is verder dat het publiekrechtelijke toezicht voorbehouden blijft aan de overheid. Dit is ook als uitgangspunt verwoord in het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificering en accreditatie. De uitdaging hierbij is dat er geen onnodige (dubbele) lasten ontstaan en er tegelijkertijd wel voldoende toezicht is om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen.¹⁶ Het is om deze reden dat mijn ambtsvoorganger op dit dossier onderzoek heeft laten doen naar de informatiebehoefte van het bevoegd gezag en de verhouding tussen bevoegd gezag en bouwpartijen.¹⁷ De onderzoekers constateren enige spanning tussen de beoogde verschuiving naar private beoordelingen door kwaliteitsborgers en de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. In beide onderzoeken wordt in dat licht aanbevolen te voorzien in een goede informatiepositie van het bevoegd gezag. De amendementen nrs. 16 en 17 versterken deze informatiepositie. Ook wordt gewezen op het belang van het maken van goede afspraken en een goede afstemming met de kwaliteitsborger. Ik neem deze aanbevelingen ter harte en kom daarop terug onder paragraaf 4.

Het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften en de daarmee gemoeide handhavingsbevoegdheden van de gemeenten veranderen in het voorziene stelsel niet. De beoordeling om naar aanleiding van een verzoek van de kwaliteitsborger over te gaan tot handhaving ligt bij de gemeente. De gemeente zal daarbij over voldoende informatie moeten beschikken. Daarvoor kan de gemeente al op basis van haar bestaande bevoegdheden alle informatie die zij nodig heeft om haar taak te kunnen uitoefenen opvragen bij de bouwpartijen. Zoals aangegeven versterkt het geamendeerde wetsvoorstel (amendementen nrs. 16 en 17) in dat kader de informatiepositie van de gemeente. Bij beide amendementen is toegelicht dat het doel ervan is om de gemeente van een betere informatiepositie te voorzien in het kader van zijn handhavingstaak. In zijn reactie daarop heeft mijn ambtsvoorganger op dit dossier dit belang nog eens benadrukt.

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 29 304, nr. 5.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29 304, nr. 5.

¹⁷ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 32 757, nr. 103, resp. Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.

Zoals aangegeven, regelt het amendement nr. 16 dat bij de vergunningaanvraag een risicobeoordeling moet worden overgelegd. Als aan dit indieningsvereiste niet wordt voldaan, wordt de vergunningaanvraag niet in behandeling genomen. Het amendement voorziet niet in een inhoudelijke toetsing door de gemeente. Ook is niet voorzien in de bevoegdheid van de gemeente om aanwijzingen te geven aan de kwaliteitsborger bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. Zoals mijn ambtsvoorganger op dit dossier in zijn reactie op het amendement heeft aangegeven, zou dat ook onwenselijk zijn en leiden tot een vertroebeling van de verantwoordelijkheidsverdeling, omdat de gemeente het werk van de kwaliteitsborger over zou doen. Hij wees er daarbij op dat verheldering van de verantwoordelijkheden juist een van de belangrijke uitgangspunten van het voorstel is.¹⁸ Dit staat er echter niet aan in de weg dat de gemeente, in het kader van haar handhavingstaak nadere informatie opvraagt aan de betrokken partijen, indien daartoe aanleiding wordt gezien.

Ook ten aanzien van amendement nr. 17 heeft mijn ambtsvoorganger op dit dossier benadrukt dat de gemeente het dossier dient te gebruiken in het kader van de handhavende taak en niet om het werk van de kwaliteitsborgers nog eens over te doen of om te controleren of de aannemer aan zijn afspraken met de opdrachtgever heeft voldaan.¹⁹

In de toelichting is uiteengezet dat op basis hiervan in het Bouwbesluit 2012 regels gesteld worden over de gereedmelding en het daarbij te voegen dossier, alsmede over de bevoegdheid van de gemeente om binnen 10 werkdagen na ontvangst van de melding te beslissen dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn omdat het dossier niet volledig is of omdat door middel van het dossier onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat aan de wettelijke regels en prestatie-eisen is voldaan. Dit is op deze wijze uitgewerkt in het ontwerpbesluit Kwaliteitsborging voor het bouwen dat bij uw Kamer is voorgehangen. Daarin is opgenomen dat de vergunninghouder 10 werkdagen voor de feitelijke ingebruikname daarvan melding doet en daarbij een dossier voegt. Als het dossier niet volledig is, kan de gemeente besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen.

De gemeente heeft het dossier nodig in het kader van haar wettelijke taken. Ten eerste bij de beoordeling of het aannemelijk is of het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Daartoe beoordeelt zij de volledigheid van het dossier. De gemeente kan het dossier verder gebruiken voor haar handhavingstaak en mede op basis daarvan een afweging maken of en welke handhavingsmaatregelen nodig zijn. Zolang de gemeente het dossier hiervoor gebruikt, is van dubbele werkzaamheden met de kwaliteitsborger geen sprake. Ook valt niet in te zien dat de gemeente aansprakelijk kan worden gehouden bij bouwfouten die achteraf aan het licht komen. Het wetsvoorstel legt juist de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het bouwen duidelijker dan in het huidige stelsel bij bouwpartijen zelf en niet bij de gemeente.

In het Besluit Kwaliteitsborging voor het bouwen dat het stelsel nader uitwerkt in het Bouwbesluit 2012 en het Besluit omgevingsrecht is het bovenstaande als uitgangspunt genomen. Aanvullend op de bovengenoemde voorstellen, is ter versterking van informatiepositie van het bevoegd gezag in het ontwerpbesluit een informatieplicht van de kwaliteitsborger jegens het bevoegd gezag opgenomen. Naast het eindoordeel van de kwaliteitsborger, neergelegd in een verklaring die de vergunninghouder vervolgens aan het bevoegd gezag dient te verstrekken om het bouwwerk in gebruik te kunnen nemen, is het van belang dat het

¹⁸ Zie Handelingen TK 2016/17, nr. 54, item 11.

¹⁹ Zie Handelingen TK 2016/17, nr. 54, item 11.

bevoegd gezag beschikt over informatie over afwijkingen die de kwaliteitsborger tijdens de bouw constateert. Dat geeft de gemeente de gelegenheid om zo nodig handhavend op te treden. Met deze informatieplicht wordt beoogd invulling te geven aan de toezegging die mijn ambtsvoorganger op dit dossier tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft gedaan.²⁰

In de nota van toelichting is over de rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborger uitdrukkelijk opgemerkt dat een kwaliteitsborger daarmee niet optreedt in het verlengde van de toezichthoudende of handhavingstaak van het bevoegd gezag. Wel is het van belang is dat hij het bevoegd gezag informeert over gebreken die in het kader van de handhavingstaak van het bevoegd gezag relevant kunnen zijn. Deze regeling is in lijn met een advies ter zake van het Instituut voor Bouwkwiteit op basis van overleg met gemeenten en kwaliteitsborgers.

3. Conclusie en vervolgstappen

Ik onderschrijf de beoordelingen en de uitleg van de amendementen, zoals deze door mijn beide ambtsvoorgangers op dit dossier zijn gegeven. Ik ben voornemens de uitleg van de amendementen en de verdere uitwerking van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen zo veel als mogelijk vast te leggen in de lagere regelgeving. Hiermee wordt ondubbelzinnig vastgelegd welke teksten leidend zijn voor lezing en interpretatie van de wet. Ik ben van mening dat daarmee nu een evenwichtig wetsvoorstel voorligt met een breed maatschappelijk draagvlak dat in de praktijk ook goed uitvoerbaar is. De door de Tweede Kamer aangenomen amendementen versterken, zoals ik hierboven heb toegelicht, het wetsvoorstel.

Ik heb hierbij uiteraard afgewogen of de gerezen onduidelijkheid kan worden weggenomen met een wetsaanpassing. Mijn conclusie is dat voor het wegnemen van de onduidelijkheden aanpassing van het wetsvoorstel hiervoor niet geëigend noch noodzakelijk is. De onduidelijkheid vloeit niet voort uit de tekst van de amendementen zelf, zodat aanpassing van de voorgestelde wetteksten geen soelaas zou bieden om die onduidelijkheid weg te nemen.

Dat een aantal maatschappelijke partijen wensen heeft die tot aanpassing van het wetsvoorstel zouden moeten leiden, heeft naar mijn opvatting niet zozeer met de door de leden van Eerste Kamer gevraagde helderheid en uitvoerbaarheid van doen, maar veeleer met de wensen die hun achterban heeft ten aanzien van de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel. Deze wensen zijn volop aan bod gekomen bij de behandeling in de Tweede Kamer. Ik hecht eraan de samenhang in het wetsvoorstel te bewaren.

De invoering van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging zie ik als een inspanning van overheden en partijen gezamenlijk. Een stelselwijziging zoals deze is een complex proces, waarbij zich onvoorziene ontwikkelingen kunnen voordoen. Een goede samenwerking tussen overheden en betrokken partijen is essentieel voor het laten slagen van de implementatie. Zoals aangegeven zal het stelsel dan ook zorgvuldig gemonitord en geëvalueerd worden, zodat indien nodig verbeteringen of aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Op basis van mijn oordeel en conclusies zal ik de volgende concrete stappen te zetten, waarbij ik de reeds lang bestaande samenwerking met partijen zal blijven zoeken.

De bepalingen ten aanzien van de aansprakelijkheid van de aannemer en de waarschuwingsplicht zal ik vanaf de inwerkingtreding van het beoogde

²⁰ Handelingen TK 2016/17, nr. 41.

stelsel monitoren. Hierbij zal worden gevolgd hoe de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zich ontwikkelt en in hoeverre zich hierbij knelpunten voordoen. Voorts zal dit onderwerp deel uitmaken van de reeds voorziene evaluatie van het wetsvoorstel.

Aan de behoefte bij verschillende partijen aan verdere praktijkoefening voorafgaande aan de invoering van het nieuwe stelsel kom ik graag tegemoet door een voldoende ruime invoeringstermijn en fasering in gebouwklassen te hanteren. Ik zal hiertoe in samenspraak met de Vereniging Eigen Huis en bouwende partijen in de komende periode nieuwe pilots ondersteunen.

Verder zal ik met de VNG afspraken maken over de nadere invulling van de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborgers, langs de uitgangspunten van deze brief. Ik zal hierbij zoveel mogelijk de eerder door de VNG ingebrachte punten meenemen.

Onderdeel hiervan zijn in ieder geval:

- Helderheid over de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en de kwaliteitsborgers, waarbij het bevoegd gezag haar bestaande handhavende bevoegdheden behoudt.
- Het opstellen van een informatieprotocol over de wijze waarop de onderlinge informatievoorziening tussen gemeenten en kwaliteitsborgers het beste kan worden vormgegeven.
- Het nemen van voldoende tijd voor een zorgvuldige invoering en implementatie van de stelselwijziging. De invoeringstermijn die gekoppeld zal worden aan de invoeringsdatum van de Omgevingswet, geeft tijd en ruimte voor het oefenen met de nieuwe praktijk, het voorbereiden van professionals op hun nieuwe rol en het inrichten van de gemeentelijke organisatie op haar nieuwe taken. Ook biedt deze invoeringstermijn voldoende tijd voor het inrichten van de organisatie voor het toelaten van instrumenten van kwaliteitsborging, het werven en opleiden van voldoende kwaliteitsborgers om al het werk te kunnen doen.
- Opstellen van een apart implementatieplan voor gemeenten, zodat gemeenten in de aanloop naar inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zo goed mogelijk zullen worden begeleid. Dit implementatieplan zal samen met de VNG worden vormgegeven en uitgevoerd. Gemeenten zullen proactief worden voorgelicht en ondersteund.
- Ten aanzien van de met de invoering van het voorziene stelsel gepaard gaande ICT-aspecten voor gemeenten zal het Rijk een impactanalyse financieren om deze gevolgen helder in kaart te brengen. Indien uit de impactanalyse naar de ICT onverhoopt knelpunten naar voren zullen komen, zullen deze in onderling overleg worden opgelost.

4. Ten slotte

Ik vertrouw erop dat deze toelichting op hoofdlijnen en de nadere juridische uitwerking hiervan voldoende basis vormen voor een vruchtbare hervatting van het debat in de Eerste Kamer. Ik wil u nogmaals danken voor uw kritische vragen en de mogelijkheid om het wetsvoorstel nader in overweging te nemen. Ik ben van mening dat met de in deze brief geformuleerde voorstellen en de te maken afspraken met de VNG de basis voor succesvolle invoering en implementatie is versterkt. Ik moge uw Kamer verzoeken om de behandeling van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen te hervatten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren