

Voorstel Albert de Vries inzake het overdrachtdossier

HvE/ 20-01-2017

Aanleiding

Het amendement nr. 14 regelt een groot aantal zaken in het huidige wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Tijdens de plenaire behandeling van de Wet kwaliteitsborging (18-1-2017) gaf de minister aan dit een te ingrijpend amendement te vinden. Albert de Vries heeft via een tweede termijn over 2 weken de gelegenheid met een aangepast amendement te komen.

De beoogde doelen van amendement nr. 14 zijn in een mail aan Harry Nieman uitgelegd. Het voorstel betreft grofweg het combineren van het dossier dat naar de gemeente gaat om haar taken m.b.t. bestaande gebouwen uit te kunnen voeren en het (nu vrijwillige) consumentendossier. Dit noemt Albert de Vries het overdrachtdossier. Met het dan verplichte consumentendossier moet de bouwer aantonen dat er goed en deugdelijk werk is geleverd. Daarnaast bevat het dossier de informatie die de gebruiker nodig heeft om het bouwwerk goed te kunnen gebruiken en beheren. Dit dossier blijft bij de woning en gaat bij verkoop van deze woning naar de nieuwe eigenaar. Dit overdrachtdossier moet een plek krijgen in het BW, omdat het dan zowel voor vergunningvrije als vergunningplichtige bouwwerkzaamheden waarvoor een aannemingsovereenkomst is gesloten gaat gelden. De gemeente dient een exemplaar van het overdrachtdossier te ontvangen en te beheren en bij een nieuwe aannemingsovereenkomst aan te vullen met het daarbij horende overdrachtdossier. Het amendement regelt dat de gemeente op basis van het publieke deel van het dossier vast gaat stellen of het aannemelijk is dat aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 is voldaan. Indien dat is vastgesteld geeft de gemeente schriftelijk toestemming om het bouwwerk in gebruik te nemen. In de AMvB kan geregeld worden wat er moet gebeuren als het dossier volgens de gemeente niet in orde is. In de AMvB kan ook geregeld worden dat de aannemer het bouwwerk feitelijk niet in gebruik mag geven (mag opleveren) als de verklaring van de gemeente er nog niet is en de sancties (te verhalen op de aannemer) als hij dat toch doet.

De voorgestelde wijzigingen zijn door de kwartiermakers van IBK geanalyseerd en ook is informeel nagegaan wat juristen en de gemeenten hiervan vinden

Analyse van de wijzigingen.

Een analyse van de juridische tekst laat zien dat indien het amendement nr. 14 wordt aangenomen, het wettelijke stelsel rondom het overdrachtdossier er als volgt uit komt te zien.

1. Er wordt een generieke gebruiksvergunning geïntroduceerd

- In de Woningwet wordt een grondslag gecreëerd voor het stellen van eisen aan een overdrachtdossier als bedoeld in het BW.
- De huidige vergunning brandveilig gebruik wordt verbreed tot een algemene gebruiksvergunning. Niet bepaald is voor welke categorie bouwwerken deze gaat gelden.
- De nieuwe gebruiksvergunning wordt verleend door de gemeente volgens de reguliere procedure, wat wil zeggen binnen acht weken en met een fatale termijn.

2. Introductie van een overdrachtdossier

- Bij de kennisgeving dat een bouwwerk voltooid is levert de aannemer een overdrachtdossier dat aantoont dat is voldaan aan de contractuele verplichtingen en dat de prestatie niet lager ligt dan de wettelijke eisen uit het Bouwbesluit
- De opdrachtgever beoordeelt het dossier en doet een vooroplevering.
- Er vindt pas daadwerkelijke oplevering van het werk plaats nadat de het dossier akkoord is bevonden en de gebreken uit de vooroplevering zijn verholpen
- Bij discussie of het bouwwerk nu wel of niet aan de overeenkomst en regels voldoet ligt de bewijslast bij de aannemer
- Gebreken die niet het gevolg zijn van ondeugdelijk werk en zijn geaccepteerd door de opdrachtgever komen voor rekening van de opdrachtnemer. In geval van ondeugdelijk werk blijft de aannemer dus aansprakelijk, de opdrachtnemen kan deze niet accepteren.
- Als de opdrachtgever het met gebreken eens is dan hoeven deze niet hersteld te worden

3. Het dossier en de weigeringsgrond nieuwe gebruiksvergunning

- Bij AMvB worden eisen gesteld aan wanneer een dossier moet worden aangeleverd door de vergunninghouder of aan de opdrachtgever als de bouwwerkzaamheden vergunningvrij zijn.
- Het gaat dan om het dossier van de aannemer of als er geen aannemer is om een vergelijkbaar dossier dat door de doe-het-zelver moet worden samengesteld
- De gemeenten archiveren de dossiers.
- Indien het overdrachtdossier naar de mening van het bevoegd gezag niet aan de eisen voldoet dan wordt de gebruiksvergunning geweigerd
- Zonder gebruiksvergunning mag een gebouw niet in gebruik worden genomen.

Conclusie op basis van de analyse van de voorgestelde wijzigingen

De voorgestelde aanpassing gata gelden voor alle bouwwerkzaamheden, groot tot klein. Wij verwachten dan ook dat bovenstaande voorstellen leiden tot een forse administratieve lastenverzwaring voor burgers en bedrijfsleven. Tevens zullen gemeenten een voorziening moeten inrichten of uitbreiden voor het opslaan van de dossiers (ze krijgen veel meer info dan nu is de verwachting) en zij zullen kennis en capaciteit in huis moeten houden om de dossiers te kunnen beoordelen. Verwacht mag worden dat er veel juridische procedures gevoerd gaan worden vanwege het tijdsbeslag dat de ingebruiknamevergunning gaat kosten (gebouwen worden vaak verbouwd met de gebruikers er nog in, hoe daar mee om te gaan?) en zeer vervelende consequenties voor de eindgebruiker indien een verbouwing niet correct is uitgevoerd. De kosten van het voorstel zijn naar verwachting dan ook vele malen hoger dan het huidige stelsel.

Een eerste rondgang bij betrokkenen en een analyse van lijn die met de omgevingswet is ingezet laat zien:

- Het introduceren van een nieuwe, generieke vergunningplicht past niet binnen het stelsel van de omgevingswet. Het gehanteerde voorschrift, 2.1, lid d, zal vervallen met de omgevingswet aangezien een melding is voorzien. *Om die reden is het advies dan ook*

om in ieder geval de beoogde vergunningplicht (indien deze daadwerkelijk noodzakelijk wordt geacht) te vervangen door een meldingplicht.

- Vanuit de kant van de Vereniging bouw- en woningtoezicht Nederland (VBWTN) kwam als eerste primaire reactie “wij zijn er toch niet meer van”. Achterliggende gedachte is dat een beoordeling achteraf onmogelijk is aangezien het gebouw er al staat. De informatieplicht wordt als een goede aanvulling gezien en is blijkens de brief van de G4 voldoende om de toezichtstaak goed uit te kunnen voeren. De informatieplicht die tevens door minister is toegezegd biedt aanvullende informatie voor een goede taakinfilling.
- Door de koppeling tussen privaatrechtelijke oplevering aan de publiekrechtelijke gereedmelding en de volgordelijkheid daarin, zal een klant pas veel later de sleutel krijgen dan nu het geval. Daar waar gebreken nu worden verholpen in de garantieperiode zal dat straks voor oplevering moeten. Beoordeling van het dossier, vooroplevering, herstel van gebreken en dan pas de vergunning van de gemeente (8 weken, reguliere procedure) zal minstens 3 maanden kosten.
- Vereniging Eigen Huis is en was nadrukkelijk tegenstander van het verstrekken van informatie vanuit de aannemer direct aan de overheid. Ten tijde van de discussie rondom het Gebouwdossier werd dit verwoord als “zelf alvast je nek in strop steken”. Er is daarnaast nadrukkelijk weerstand vanuit Eigen Huis tegen de kosten die een dergelijk dossier met zich meebrengt. Eigen Huis is wel nadrukkelijk voorstander van de overdracht van het dossier van de aannemer/ de kwaliteitsborger aan de opdrachtgever.

Specifiek geld voor de verschillende juridische figuren die amendement introduceert:

- De **generieke plicht** tot het leveren van een overdrachtdossier aan de overheid
 - o Leidt zoals eerder gezegd tot een forse last voor bedrijfsleven en de zelfbouwende burger.
 - o Leidt tot een niet handhaafbare situatie aangezien voor iedere verbouwing een dossier aangeleverd moet worden.
 - o Leidt tot een bulk aan losse dossiers. De overheid zou deze moeten bijhouden, wat een onmogelijke taak is.
- De **gebruiksvergunning**:
 - o Leidt niet tot de beoogde heldere rolverdeling, maar juist tot extra complicaties en overlappingsen en vraagt een lastige en kostbare bemoeienis van het bevoegd gezag.
 - o Haalt een belangrijke prikkel weg bij de bouwer om Bb-kwaliteit te leveren, maakt het stelsel onbetaalbaar.
 - o Is feitelijk overbodig, want op grond van Ww art. 1b lid 3 blijft het aan het BG om handhavend op te treden als daartoe aanleiding bestaat.
- De koppeling **overdrachtdossier** aan ingebruikname:
 - o Leidt er toe dat er meerdere weken tussen oplevering en toegestane ingebruikname zal zitten. Dit is ten nadele van de consument.
 - o Kleine gebreken worden nu in de garantieperiode opgelost. Na afloop van de garantieperiode start bij 85% van de koopwoningen de dekking van de waarborginstellingen. Doordat eerst alle gebreken verholpen moeten zijn voordat oplevering kan plaatsvinden wordt dit – op zich redelijk goed werkende stelsel –

ondergraven. De kans is daarnaast groot dat bewoners pas na de garantieperiode de sleutel krijgen.

Een alternatieve uitwerking

De doelstelling van het overdrachtdossier zoals door De Vries voorgesteld is om de consument een betere positie te geven jegens de aannemer en om het bevoegd gezag handvatten te geven voor een betere inrichting van hun toezicht. Dat laatste is goed geregeld met de door de minister toegezegde – in de AMvB te regelen – informatieplicht en de plicht tot toezending van het inspectieplan aan de gemeente. Het advies is dan ook om:

1. Het dossier als transactie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever te beschrijven en dus geen informatie aan de gemeente te versturen en geen vergunningstelsel op te tuigen.
2. De lasten voor alle partijen zo laag mogelijk te houden en uit te gaan van informatie die toch al aanwezig zou moeten zijn.

Er zijn twee manieren om dit uit te werken: via de AMvB kwaliteitsborging of via het Burgerlijk wetboek:

1. In de **AMvB Kwaliteitsborging** kan worden geregeld dat de **kwaliteitsborger** bij gereedmelding de gegevens en bescheiden van de uitgevoerde bouwwerkzaamheden aan de opdrachtgever van de bouwwerkzaamheden verstrekt.
2. In het **Burgerlijk wetboek** kan een plicht worden opgenomen dat **de aannemer** bij de kennisgeving als bedoeld in artikel 7:758 gegevens en bescheiden mee te leveren waaruit blijkt dat inderdaad sprake is van een bouwwerk dat klaar is om te worden opgeleverd.

Beide opties zouden moeten worden aangevuld met een verwijzing naar een regeling waarin een nadere invulling wordt gegeven van de informatie die ten minste in het overdrachtdossier moet worden opgenomen.

Optie 1 leidt tot een overdrachtdossier in gevallen waarbij op grond van de wet een kwaliteitsborger is voorgeschreven. Daarmee wordt in ieder geval voor alle nieuwbouw een dossier opgesteld. Kleinere vergunningvrij verbouwingen vallen buiten de plicht een dossier aan te leveren. Wel biedt dit de mogelijkheid voor AFNL vrijwillige aan te sluiten bij de inhoud van het dossier. De exacte inhoud van het dossier kan in de Regeling Bouwbesluit worden opgenomen en worden afgestemd in gezamenlijk overleg tussen aannemers en consumentenorganisatie.

Voordelen:

- Optie 1 kan geregeld worden via de AMvB en de MR behorende bij de Wkb. Er is geen wijziging van de wet nodig.
- Alle informatie feitelijk beschikbaar, geringe administratieve lasten
- De Kwaliteitsborger levert aan en controleert de inhoud
- De inhoud kan worden afgestemd op de behoefte van de consument

Nadelen:

- Alleen vergunningplichtige bouw waar een kwaliteitsborger bij betrokken is valt onder deze optie (nieuwbouw van woningen en overige gebouwen, grootschalige verbouwing van woningen en overige gebouwen)
- De aannemer is niet direct aan te spreken op de inhoud maar slechts indirect
- Er ontstaat in mix tussen publiekrecht en privaatrecht waar het nu juist één van de doelen van de wet was om dit te ontvlechten
- Publiekrecht gaat over voldoen aan het Bouwbesluit. Goed & Deugelijke werk hoort daar niet bij maar is juist relevant voor de consument!

Optie 2 leidt tot een overdrachtdossier in alle gevallen waar sprake is van een overeenkomst voor aanneming van bouwwerkzaamheden. Alleen doe-het-zelf werk valt buiten deze optie.

Voordelen:

- Er komt een direct koppeling tussen het feit dat een bouwwerk naar de mening van de aannemer klaar is en informatie (bewijslast) waar dat uit moet blijken.
- In principe is de informatie al aanwezig aangezien ook de kwaliteitsborger deze informatie zal willen zien. Slechts beperkte kostenverhoging.

Nadelen:

- Het primaat voor de inhoud van het dossier ligt bij de aannemer. De consument heeft er minder invloed op.
- Er zal bij niet vergunningplichtige bouwwerken sprake zijn van een toename van de kosten
- Bij vergunningplichtige bouw die niet op basis van een aannemingsovereenkomst wordt gebouwd ontstaat er geen dossier
- Bij bouwwerkzaamheden zonder hoofdaannemer krijgt een opdrachtgever een grote hoeveelheid aan losse overdrachtdossiers zonder samenhang tussen de werkzaamheden

Advies

Beide opties leiden uiteindelijk tot een overdrachtdossier met as-built informatie over de uitgevoerde werkzaamheden. In beide opties wordt bij vergunningvrije activiteiten in zelfwerkzaamheid geen dossier gemaakt. Gezien de beperkte schaal en het feit dat de opdrachtgever zelf bouwt achten we dit acceptabel. In beide opties blijft de gemeente buiten beeld, wat zoals eerder aangegeven geen probleem is gegeven de toezeggingen.

De voorkeur gaat uit naar **optie 2** aangezien hier sprake is van informatie over de gehele overeenkomst en niet alleen van het publiekrechtelijke deel. Daarnaast blijft het een private overeenkomst, zodat in geval van dispuut arbitrage of de rechter kan oordelen. Bij de verdere uitwerking van optie 2 is het zaak de nadelen zo veel als mogelijk te beperken:

- Door wettelijk te regelen wat tenminste in het dossier aanwezig moet zijn wordt de consument beter bediend
- Door consumenten en aannemers gezamenlijk te laten werken aan een goede invulling van het dossier wordt voorkomen dat de meerkosten te hoog zijn

- Goede voorlichting over goed opdrachtgeverschap moet voorkomen dat consumenten niet bruikbare informatie krijgen. Dit kan een rol zijn van de overheid, in nauw overleg met consumentenorganisaties.
- Ter beperking van de administratieve lasten en kosten wordt voorgesteld de nieuwe verplichting te beperken tot de niet-professionele opdrachtgever

Optie 2 zou kunnen worden uitgewerkt (los van het eventueel herschikken van de artikelliden) door een deel van de eerder voorgestelde wijzigingen over te nemen en – voor de eenvoud – aan artikel 758 toe te voegen. Voorgesteld wordt om tevens een bepaling toe te voegen die verplicht onderhoudsinformatie en gebruiksaanwijzingen te overleggen. De in het wetsvoorstel opgenomen aanpassing van de aansprakelijkheid (4^e lid, nieuw) wordt onverkort overgenomen.

A

Aan artikel 758 worden drie leden toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het derde lid, is bij aanneming van bouwwerken de aannemer aansprakelijk voor gebreken die bij de oplevering van het werk niet zijn ontdekt, tenzij deze gebreken niet aan de aannemer zijn toe te rekenen. Van dit lid kan niet ten nadele van de opdrachtgever worden afgeweken, voor zover de opdrachtgever een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf. In andere gevallen kan van dit lid alleen ten nadele van de opdrachtgever worden afgeweken, indien dit uitdrukkelijk in de overeenkomst is opgenomen. *[oorspronkelijke voorstel Wkb]*
5. De aannemer verplicht voor zover de opdrachtgever een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, zich bij de kennisgeving dat een bouwwerk klaar is om te worden opgeleverd, bedoeld in artikel 758 lid 1, een overdrachtdossier aan de opdrachtgever te overleggen waaruit blijkt hoe het werk is verwezenlijkt en waarin de aannemer verklaart en onderbouwt dat aan alle overeengekomen prestaties, welke niet lager liggen dan de wettelijk vastgelegde minimumeisen, is voldaan. Tevens wordt aan het overdrachtdossier informatie toegevoegd inzake het gebruik, beheer en onderhoud van het bouwwerk en in het bouwwerk aangebrachte voorzieningen.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de inhoud van het in dit artikel bedoelde overdrachtdossier.