

Rapport

Van publiek naar privaat: en de gemeente dan?

Onderzoek naar hoe de gemeente Helmond aan de hand van in kaart gebrachte gevolgen van private kwaliteitsborging zo voorbereid mogelijk kan inspelen op het wetsvoorstel en de daaropvolgende stelselwijzigingen in de bouw.

Helmond, mei 2014

Auteur: K.E.A.M. (Kim) Verlijndonk
Studentnummer: 2039129

Organisatie: Gemeente Helmond



Van publiek naar privaat: en de gemeente dan?

Onderzoek naar hoe de gemeente Helmond aan de hand van in kaart gebrachte gevolgen van private kwaliteitsborging zo voorbereid mogelijk kan inspelen op het wetsvoorstel en de daaropvolgende stelselwijzigingen in de bouw.

Helmond, mei 2014

Juridische Hogeschool Avans-Fontys Den Bosch
Voorjaar 2014

Auteur: K.E.A.M. (Kim) Verlijndonk
Studentnummer: 2039129

Organisatie: Gemeente Helmond
Afstudeermentor: Mr. P.P.H.A. (Paul) Leenders

Eerste afstudeerdocent: Mr. M.J. (Ria) van Loon
Tweede afstudeerdocent: Mr. M.O.G.H. (Marc) Hermans

Voorwoord

In september 2010 begon ik als onervaren studente aan mijn studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in 's-Hertogenbosch. Nu, ongeveer vier jaar later, denk ik terug aan de gedachte van toen die me vertelde hoe ver het afstuderen nog voor me lag...

Van begin februari tot eind mei 2014 heb ik in het kader van het afstuderen, stage gelopen bij de gemeente Helmond. Een ideale plek omdat ik zelf in Helmond woonde, totdat ik begin maart in Tilburg ging wonen. Toch pakte ik iedere dag weer om tien voor zeven 's ochtends de trein naar Helmond, om daar met veel plezier tussen mijn collega's van de afdeling Bouwen en Wonen te kunnen zitten.

Voor u ligt het resultaat van deze afstudeerperiode, mijn scriptie over een erg lastig en dynamisch onderwerp: private kwaliteitsborging in de bouw. Toch heb ik met veel plezier en vooral met veel geduld aan deze scriptie gewerkt.

Onderstaande mensen wil ik graag bedanken, omdat zij er mede voor gezorgd hebben dat dit resultaat hier voor u ligt:

Paul Leenders, afstudeerbegeleider en tevens teammanager Handhaving. Hij heeft mij ondersteund en de nodige feedback gegeven gedurende de stageperiode.

Hans van Heck, afdelingsmanager Bouwen en Wonen. Dankzij hem mocht ik op de afdeling stagelopen.

Ria van Loon, eerste afstudeerdocent. Zij was betrokken, kritisch en behulpzaam tijdens het maken van mijn onderzoeksplan, maar ook daarna.

Marc Hermans, tweede afstudeerdocent. Ook al was er vrijwel geen contact, waar het ging om het onderzoeksplan heeft hij tijdens de eerste terugkomdag, bij afwezigheid van mevrouw van Loon, de nodige feedback gegeven.

Wico Ankersmit, directeur Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland. Dankzij hem ben ik in contact gekomen met Hajé van Egmond.

Hajé van Egmond, kwartiermaker en tevens adviseur bij Geregeld BV. Hij heeft ervoor gezorgd dat ik beter inzicht kreeg in het onderwerp.

Arnoud Strijbis, hoofd Vergunningen gemeente Eindhoven en Thomas Driessen, senior Bouwplancoördinator gemeente Helmond. Dankzij interviews met hen kreeg ik een beter beeld van de situatie in Helmond en Eindhoven.

Alle overige medewerkers van de afdeling Bouwen en Wonen. Dankzij hen kwam ik iedere dag weer met plezier naar stage.

Mijn ouders en vrienden. Zij hebben me de hele periode gesteund en ervoor gezorgd dat ik gemotiveerd bleef doorgaan.

Kim Verlijdsdonk

Helmond, mei 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting

Afkortingen

Begrippen

1 Inleiding	10
1.1 Beschrijving van de organisatie	10
1.2 Probleembeschrijving	10
1.3 Vraagstelling	12
1.4 Doelstelling	12
1.5 Verantwoording	12
1.6 De onzekerheid van het onderzoek	13
1.7 Leeswijzer	13
2 Bouwen, van aanvraag tot en met handhaving	15
2.1 Het bouwen van een bouwwerk	15
2.2 Bevoegd gezag	15
2.3 Wijze van indiening aanvraag	16
2.4 Beoordeling van de aanvraag	16
2.5 Procedure	18
2.5.1 De reguliere voorbereidingsprocedure	18
2.6 Handhaving	19
2.7 Hoofdstuk twee in het kort	20
3 Omgevingsvergunning in Helmond	21
3.1 Mandaat	21
3.2 Het proces in het globaal	21
3.3 Hoofdstuk drie in het kort	21
4. Private kwaliteitsborging	22
4.1 De weg naar private kwaliteitsborging	22
4.2 Instrumenten	23
4.3 Toelatingsorganisatie	23
4.4 Criteria	24
4.5 Voorbeelden van bestaande instrumenten	25
4.6 Risicoklassen	27
4.7 Gevolgklassen	27
4.8 Geleidelijke invoering	27
4.9 Taken van het bevoegd gezag	28
4.10 Brandweer	29
4.11 Hoofdstuk vier in het kort	30
5 Private kwaliteitsborging in andere gemeenten	31
5.1 Helmond	31
5.2 Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg	31
5.3 Eindhoven	32
5.4 Hoofdstuk vijf in het kort	33
6 Verantwoordelijkheid	34
6.1 Wat is verantwoordelijkheid?	34
6.2 Verantwoordelijkheid voor invoering van het nieuwe stelsel	34
6.3 Verantwoordelijkheid in de toekomst	34
6.4 Hoofdstuk zes in het kort	37

7 Aansprakelijkheid	38
7.1 Wat is aansprakelijkheid?	38
7.2 Aansprakelijkheid voor invoering van het nieuwe stelsel	39
7.3 Aansprakelijkheid in de toekomst	40
7.4 Hoofdstuk zeven in het kort	41
8 Bezwaar en beroep	42
8.1 Bezwaar en beroep in het algemeen	42
8.2 Toekomst van bezwaar en beroep	43
8.3 Relativiteit	44
8.4 Hoofdstuk acht in het kort	44
9 Resultaten, conclusies en aanbevelingen	45
9.1 Resultaten	45
9.2 Conclusies en aanbevelingen	47
9.3 Slotconclusie	50
Evaluatie	52
Bronnen	53
Bijlagen	

Samenvatting

Minister Blok komt, na jarenlange discussies met betrekking tot de bouw, met het idee om eind 2014 een wetsvoorstel in te dienen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op private kwaliteitsborging in de bouw. Toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw moeten weg als taken bij de gemeente en worden neergelegd bij private partijen. Wel dient de stelselwijziging geleidelijk aan plaats te vinden. Eerst wordt het nieuwe systeem in de laagste risicoklasse ingevoerd. Aan de hand daarvan wordt bekeken of hogere risicoklassen ook een nieuw stelsel krijgen.

Gemeente Helmond, in het bijzonder de afdeling Bouwen en Wonen, vraagt zich af wat haar te wachten staat. Er wordt aan de hand van een onderzoek, door middel van het vergelijken de huidige en toekomstige situatie en het bekijken van de gemeente Helmond en andere gemeenten uit de B5, antwoord gegeven op de vraag:

“Hoe kan de gemeente Helmond aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van de privatisering van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw, zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw en de daaropvolgende stelselwijzigingen tegemoet gaan?”

Binnen het proces valt allereerst de toets aan het Bouwbesluit door de gemeente weg. Daar komt voor in de plaats het goedkeuren van de kwaliteitsborger en het instrument die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de bouw gewaarborgd blijven. Toezicht tijdens de bouw verdwijnt, toezicht op bestaande bouw niet. In het nieuwe stelsel krijgt de gemeente vaste momenten om te handhaven. Denk hierbij aan situaties als het niet doen van een melding ‘start bouw’ of een gereedmelding, het opstappen van de kwaliteitsborger of een niet volledig ‘as built’-dossier. De verantwoordelijkheid kan gekoppeld worden aan de taken die de gemeente heeft. Zij is verantwoordelijk voor de toets aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid, voor de vergunningverlening, het toezicht op bestaande bouw en de handhaving. Kanttekeningen die gemaakt kunnen worden zijn wie er verantwoordelijk is voor de melding van het opstappen van de kwaliteitsborger en hoe discussies over twijfelgevallen in risicoklassen worden voorkomen. De grootste verandering in de aansprakelijkheid is dat de kwaliteitsborger voor het grootste deel aansprakelijk is. Door de beoordelings- en beleidsvrijheid van de gemeente is een kans op schadevergoeding uit een onrechtmatige overheidsdaad klein. Door het vervallen van de toezichtstaak tijdens de bouw bij de gemeente, wordt de kwaliteitsborger aansprakelijk voor falend bouwtoezicht. Ook gebreken die zich na de bouw voordoen komen voor zijn rekening. Wel is de gemeente aansprakelijk voor schade die zich voordoet door het nalaten van handhaving waar dit wel gevraagd werd. Bezwaarschriften met betrekking tot het Bouwbesluit worden niet meer getoetst door de gemeente. Deze verandering is niet dermate groot dat de gemeente hier iets van merkt omdat bezwaren op Bouwbesluitbepalingen vrijwel kansloos zijn doordat er niet afgeweken mag worden. Ook het relativiteitsvereiste speelt een rol. Doordat alleen rechtstreeks belanghebbenden in beroep mogen gaan, zullen ook het aantal bezwaarschriften afnemen. Bezwaar op andere toetsingsgronden of handhaving verandert niet.

De samenstelling van de afdeling Bouwen en Wonen zal veranderen. Door te kijken hoeveel medewerkers er nodig zijn in het nieuwe stelsel a.d.h.v. de cijfers van het aantal aanvragen, kan er op tijd gezien worden wat er moet veranderen. P&O kan hierbij betrokken worden. Ook de kennis van de afdeling dient verbreed te worden, zodat iedereen op de hoogte is van de ontwikkelingen. Daarnaast zal het starten van pilots (eventueel in overleg met gemeente Eindhoven) het inzicht in private kwaliteitsborging verbreden. Als laatste dienen discussies over risicoklassen en de melding van het opstappen van de kwaliteitsborger vermeden te worden. Dit kan door regelingen op te stellen waarin de gemeente de doorslaggevende stem heeft. Aan de hand van deze conclusies en aanbevelingen kan de gemeente Helmond zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel en de stelselwijzigingen tegemoet gaan.

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	algemene maatregel van bestuur
APK	Algemene Periodieke Keuring
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRL	Beoordelingsrichtlijn
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gemw	Gemeentewet
GS	Gedeputeerde Staten
IBR	Instituut voor Bouwrecht
Mor	Regeling omgevingsrecht
PvdA	Partij van de Arbeid
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
RvA	Raad voor Accreditatie
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
TIS	Technical Inspection Services
UOV	Uniforme (uitgebreide) openbare voorbereidingsprocedure
VBZ	Veiligheid en Bestuurs- en Juridische Zaken
VG	Verborgene Gebreken Verzekering
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
Wonw	Woningwet
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Begrippen

Begrippen kunnen meerdere betekenissen hebben. De actoren en begrippen in deze lijst worden uitgelegd op de manier zoals deze relevant is voor dit zoek.

<i>Achtererfgebied</i>	Artikel 1 lid 1 Bijlage II Bor: Erf aan de achterkant en de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant, op meer dan 1 meter van de voorkant, van het hoofdgebouw.
<i>Beheersverordening</i>	Artikel 1.1 Wabo: Beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 Wro. Qua juridische status gelijk aan het bestemmingsplan. Bedoeld om bestaande situaties vast te leggen en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld. ¹
<i>Bestemmingsplan</i>	Artikel 1.1 Wabo: Bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 Wro, alsmede provinciaal inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 Wro of een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 Wro. Een door de gemeenteraad (of provinciebestuur) opgesteld plan waarin bepaald wordt wat er in een gemeente (of provincie) met de ruimte mag gebeuren. Het bestemmingsplan is bindend voor zowel overheid als burger.
<i>Bijbehorend bouwwerk</i>	Artikel 1 lid 1 Bijlage II Bor: Uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.
<i>Bouwbesluit 2012</i>	Besluit van 29 augustus 2011 houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken.
<i>Bouwen</i>	Art. 1.1 Wabo: Plaatsen, geheel of gedeeltelijke oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten.
<i>Bouwwerk</i>	Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. ²
<i>Exploitatieplan</i>	Artikel 1.1 Wabo: Plan als bedoeld in artikel 6.12 lid 1 Wro. Dit plan stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan vast. De inhoud van een exploitatieplan is vastgesteld in artikel 6.13 Wro.
<i>Ex nunc</i>	Er wordt getoetst aan de situatie zoals deze nu is.
<i>Ex tunc</i>	Er wordt getoetst aan de situatie zoals deze was op het moment van het genomen besluit.

¹ 'Beheersverordening', Kenniscentrum InfoMil 26 maart 2014, Infomil.nl (zoek op *beheersverordening*).

² HR 10 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI7253.

<i>IKOB/BKB</i>	Certificeringsdienstverlener. Zij beoordeelt bedrijven, systemen, processen en producten op basis van erkende normen en richtlijnen. ³
<i>Minister</i>	Minister voor Wonen en Rijksdienst, Stef Blok.
<i>Ministerie</i>	Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<i>Vereniging BWT Nederland</i>	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Een vereniging voor iedereen die binnen het bouw- en woningtoezicht werkzaam is.
<i>Vorbereidingsbesluit</i>	Artikel 1.1 Wabo: Besluit waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.7 Wro. Een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. ⁴
<i>Voorgevelrooilijn</i>	De voorkant van de woning. De lijn waarin de voorkant van de woning geplaatst is.
<i>Welstandscommissie</i>	Een afhankelijke commissie van deskundigen op het gebied van stedenbouw, architectuur en cultuurhistorie. Deze commissie beoordeelt of het plan voldoet aan redelijke eisen van welstand. ⁵
<i>Welstandsnota</i>	Een door de gemeenteraad vastgestelde nota, inhoudende beleidsregels betreffende de toetsing van de welstand van een bouwwerk.
<i>Welstandstoets</i>	Toets met betrekking tot het uiterlijke aanzien van een bouwwerk. ⁶ De criteria hiervoor staan in de welstandsnota.

³ 'Introductie' *IKOB/BKB* 17 april 2014, Ikobbkb.nl (zoek op *introductie*).

⁴ 'Vorbereidingsbesluit', *Kenniscentrum InfoMil* 26 maart 2014, Infomil.nl (zoek op *voorbereidingsbesluit*).

⁵ 'Wat is welstand? / Welstandsnota', *Gemeente Helmond* 26 maart 2014, Helmond.nl (zoek op *welstandsnota*).

⁶ 'Toetsing van bouwplannen', *mkb servicedesk* 26 maart 2014, Mkb servicedesk.nl (zoek op *toetsing van bouwplannen*).

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de informatie waar dit onderzoeksrapport op gebaseerd is. Allereerst zal er een beschrijving van de organisatie gegeven worden, daarna komen achtereenvolgens de probleembeschrijving, vraagstellen en doelstelling aan bod. Na deze onderwerpen wordt ingegaan op de verantwoording en onduidelijkheid van dit onderzoek om uiteindelijk af te sluiten met de leeswijzer van dit rapport.

1.1 Beschrijving van de organisatie

De gemeente Helmond is één van de vijf grootste gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Samen met 's-Hertogenbosch, Breda, Tilburg en Eindhoven behoort Helmond tot de B5.⁷ De gemeente Helmond bestaat uit circa 700 medewerkers en is opgedeeld in verschillende afdelingen. Eén van deze afdelingen is de afdeling Bouwen en Wonen. De afdeling Bouwen en Wonen bestaat uit drie teams waar in totaal circa 50 medewerkers werken. Team Wonen verzorgt de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering op volkshuisvestelijk gebied. Team Vergunningen (opgesplitst in de sector Particulieren en de sector Bedrijven) toetst en verstrekt gemeentelijke vergunningen zoals de omgevingsvergunning. Team Handhaving verzorgt het toezicht en de handhaving op de verleende vergunningen, maar ook op de openbare ruimte, illegale bouw en illegaal gebruik.

1.2 Probleembeschrijving

In 2008 heeft de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (hierna 'Commissie Dekker') een rapport opgesteld met betrekking tot het bouwproces. Deze commissie stond onder leiding van oud-minister Sybilla Dekker. Het rapport, genaamd 'Privaat wat kan, publiek wat moet' bevat adviezen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om de bouwregelgeving aan te passen. De reden van het onderzoek en het opstellen van het rapport was de mening van het destijds aangewezen kabinet over de wet- en regelgeving in het bouwproces. Zij was van mening dat het gehele complex van regelgeving in de bouw opnieuw beoordeeld moest worden met de kijk op vermindering van regeldruk en vergunninglast.⁸

Op basis van het adviesrapport van de Commissie Dekker wil het ministerie aan een nieuw stelsel waarbij het uitgangspunt is: 'De bouw doet er een stap bij, de overheid doet een stap terug'.⁹ Het ministerie van BZK wil de bouwregelgeving langs drie lijnen vernieuwen:¹⁰

- Bestaande regels verminderen;
- Opdrachtgevers en bouwbedrijven meer verantwoordelijkheid laten nemen in het maken van bouwregels;
- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en marktpartijen duidelijker maken.

Eén van de veranderingen die het ministerie van BZK wil doorvoeren is de stap naar private kwaliteitsborging in de bouw. Dit idee vloeit voort uit aanbeveling twee van het rapport van de Commissie Dekker ('Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften'). Deze aanbeveling doelt op het afschaffen van de gemeentelijke preventieve toets aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 (hierna 'Bouwbesluit'). De private kwaliteitsborging, waar het ministerie naar toe wil, houdt in dat de toets aan de voorschriften uit het Bouwbesluit overgedragen wordt aan private partijen. Ook het toezicht tijdens de bouw van een project wordt overgelaten aan deze private partijen. Het ministerie wil hiermee de bouwkwiteit waarborgen. Minister voor Wonen en Rijksdienst, Stef Blok, is namelijk van mening (dit laat hij weten in een brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2013) dat de bouwende partijen zelf de meeste kennis, ervaring en mogelijkheden hebben om een goed

⁷ Dit is een samenwerking tussen de vijf grootste gemeenten in Noord-Brabant

⁸ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 'Privaat wat kan, publiek wat moet', 14 mei 2008, p.4.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht', 2012.

¹⁰ 'Toekomst Bouwregelgeving', *Rijksoverheid* 12 maart 2013, rijksoverheid.nl (zoek op toekomst bouwregelgeving).

project neer te zetten. De kwaliteitsborging door private partijen is de laatste jaren achteruit gegaan. Doordat de toets aan het Bouwbesluit en het toezicht bij de gemeente lag lukte het de bouwende partijen zich te verschuilen achter een door de gemeente verleende vergunning. Ze onttrokken zich als het ware aan hun eigen verantwoordelijkheid.¹¹

Doordat de toetsing aan het Bouwbesluit en het toezicht gedurende de bouw bij de private partijen worden neergelegd, vervalt deze taak bij de gemeente. Hierbij staat het vertrouwen en verantwoordelijkheid centraal. Minister Blok is van mening dat de overheid vertrouwen moet hebben in de kwaliteiten van een private partij. Zij hebben voldoende kennis in huis over het bouwen en kennen de voorschriften waaraan een bouwwerk dient te voldoen. De gemeente dient in de toekomst meer kaderstellend te zijn. De verantwoordelijkheid voor het houden aan de bouwvoorschriften uit het Bouwbesluit wordt neergelegd bij de marktpartijen. Dit zijn de aangewezen partijen die het bouwplan aan de bouwvoorschriften toetsen en het toezicht houden tijdens de bouw.

Het voornemen van minister Blok is om eind 2014 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer toe te sturen. Gezien de loop van het traject en de voorbereidingen die nog getroffen moet worden, is dit een erg krappe planning en kan het zijn dat deze datum nog verder naar voren wordt geschoven.

Vanaf 2012 zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar het plan van Minister Blok. Drie onderzoeken van Spekkink C&R, Stichting Bouwkwiteit en Crisislab¹² vormen mede de basis voor de veranderingen in de bouwregelgeving zoals het ministerie deze wil invoeren.¹³ Uit deze onderzoeken zijn verschillende plannen naar voren gekomen met betrekking tot de vormgeving van de private kwaliteitsborging. Zo zal er naar alle waarschijnlijkheid gebruik gemaakt worden van indelingen van bouwwerken naar risicoklassen en zullen de partijen die toetsen aan het Bouwbesluit en toezicht houden gedurende de bouw aan verschillende criteria moeten voldoen, willen zij deze taken mogen uitvoeren.

11

Vele berichten, documenten, onderzoeken en een Algemeen Overleg over private kwaliteitsborging leiden tot vraagtekens bij de gemeente Helmond, die net als alle andere gemeenten in Nederland te maken zal krijgen met invoering van private kwaliteitsborging in de bouw. Er zullen enkele processen door elkaar heen gaan lopen, nu niet alle taken bij de gemeente liggen. De gemeente is vergunningverlener, maar toetst niet meer aan het Bouwbesluit en houdt ook geen toezicht meer gedurende de bouw.

Het is belangrijk voor de gemeente Helmond dat er een duidelijk beeld wordt geschapen over private kwaliteitsborging in de bouw. Door de hoeveelheid aan informatie die bekend wordt gemaakt, is het onmogelijk voor de gemeente Helmond om dit naast haar huidige taken, bij te houden. De gemeente Helmond is benieuwd naar wat er gaat gebeuren en waar rekening mee dient te worden gehouden bij invoering van het nieuwe stelsel. Wat verandert er aan het proces van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw en hoe zit het met de verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en bezwaar- en beroepsprocedures wanneer het nieuwe systeem wordt ingevoerd? Nu dat taken als toetsing en toezicht verdwijnen bij de gemeente, maar vergunningverlening wel een taak blijft is de vraag wie waarvoor aansprakelijk en verantwoordelijk is. Waar wordt een bezwaar ingediend wanneer de gemeente niet meer toetst en toezicht houdt?

¹¹ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op verbetering kwaliteitsborging).

¹² Deze onderzoeken zijn: Spekkink C&R, *Motieven voor marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht*, augustus 2012, Stichting Bouwkwiteit, *De markt als toezichthouder; private kwaliteitsborging in de bouw*, Den Haag: juli 2012, en I. Helsloot & A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht*, 2012.

Kortom, er zijn verschillende zaken waar de gemeente haar vraagtekens bij zet. Deze vraagtekens vormen samen een centrale vraag.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *“Hoe kan de gemeente Helmond aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van de privatisering van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw, zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw en de daaropvolgende stelselwijzigingen tegemoet gaan?”*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende deelvragen. Door deze deelvragen te beantwoorden kan er antwoord gegeven worden op de centrale vraag.

De deelvragen luiden als volgt:

1. Hoe verloopt op dit moment het proces omtrent de omgevingsvergunning, met betrekking tot de aanvraag, beoordeling, procedure en handhaving?
2. Hoe gaat de gemeente Helmond op dit moment om met aanvragen voor een omgevingsvergunning, mede gelet op bevoegdheden en mandaat?
3. Wat houdt het plan van minister Blok om private kwaliteitsborging in de bouw in te voeren in?
4. Wat zijn de ervaringen met private kwaliteitsborging in de bouw van andere gemeenten in Noord-Brabant, rekening houdend met pilots en voorbereidingen?
5. Waarvoor is de gemeente Helmond verantwoordelijk met betrekking tot toetsing aan het Bouwbesluit en het houden van toezicht, vergelijkende de verantwoordelijkheid op dit moment met die na invoering van de private kwaliteitsborging in de bouw?
6. Waarvoor is de gemeente Helmond aansprakelijk met betrekking tot toetsing aan het Bouwbesluit en het houden van toezicht, vergelijkende de aansprakelijkheid op dit moment met die na invoering van de private kwaliteitsborging in de bouw?
7. Wat verandert er voor de gemeente Helmond aan het proces van bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot toetsing aan het Bouwbesluit en het houden van toezicht, vergelijkende de bezwaar- en beroepsprocedures op dit moment met die na invoering van de private kwaliteitsborging in de bouw?

12

1.4 Doelstelling

Op 26 mei 2014 wordt een onderzoeksrapport aangeleverd voor de gemeente Helmond. Dit onderzoeksrapport geeft antwoord op de vraag hoe de gemeente Helmond aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van de privatisering van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw, zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw en de daaropvolgende stelselwijzigingen tegemoet kan gaan. Het antwoord op deze vraag kan gebruikt worden als handvat voor de voorbereiding op de invoering van private kwaliteitsborging in de bouw.

1.5 Verantwoording

Er wordt bij een praktijkgericht juridische onderzoek gebruik gemaakt van twee onderzoeksstrategieën. Een onderzoeksstrategie is een aanpak voor het opzetten, faseren en verder uitvoeren van een onderzoek.¹⁴ De twee onderzoeksstrategieën zijn ‘onderzoek van het recht’ en ‘onderzoek van de praktijk’.

¹⁴ Van Schaijk 2011, p.78.

Voor onderzoek van het recht is in dit onderzoek gebruik gemaakt van rechtsbronnen, jurisprudentie en literatuur. Ook publicaties en (andere) elektronische bronnen over private kwaliteitsborging in de bouw zijn gebruikt. Door middel van een inhoudsanalyse is de belangrijkste informatie gefilterd. Deze gefilterde informatie vormt de (juridische) basis van dit onderzoek.

Voor onderzoek van de praktijk is contact gelegd met medewerkers van de gemeente Helmond maar ook met medewerkers van andere, vergelijkbare gemeenten. Allereerst is er naar partijen een e-mail verstuurd. Wanneer het aan de hand van het antwoord daarop nodig was om verdere informatie te verwerven, is er telefonisch contact geweest of heeft er een interview plaatsgevonden. Daarnaast is er door middel van observatie bekeken hoe de gemeente Helmond te werk gaat en zijn er cijfers in kaart gebracht.

Naast deze middelen is er nog gebruik gemaakt van informatie aan de hand van een bezoek aan de regiodag van de Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland met als onderwerp: 'Private kwaliteitsborging in de bouw' en het Algemeen Overleg van 27 maart 2014 met datzelfde onderwerp. Ook deze twee middelen hebben voor veel duidelijkheid voor dit onderzoek gezorgd.

Bovenstaande middelen worden bronnen en methoden genoemd. Bronnen en methoden (en vooral de verantwoording daarvan) zijn belangrijk in een onderzoek. Het is de bedoeling dat de bronnen en methoden zo worden gebruikt, dat zij tot een antwoord op de deelvragen en centrale vraag kunnen leiden. Deze bronnen en methoden dienen effectief, efficiënt, betrouwbaar en valide te zijn.¹⁵ De gebruikte bronnen en methoden zijn effectief en valide omdat ze leiden tot een antwoord op de centrale vraag dat er toe doet en niet zomaar op papier is gezet. Ze zijn efficiënt omdat ze niet onnodig veel tijd kosten. Ten slotte zijn bronnen en methoden betrouwbaar omdat er zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van wet- en regelgeving, jurisprudentie en officieel uitgebrachte stukken.

Daar waar informatie over de toekomstige situatie bekend was, is deze zoveel mogelijk gebruikt. Ook speelt eigen visie in dit onderzoek een rol. Het is namelijk nodig om bij een onzeker onderwerp als die in dit onderzoeksrapport met een eigen blik te kijken naar de toekomstige situatie.

1.6 De onzekerheid van het onderzoek

Zoals in de probleembeschrijving te lezen is, moet het wetsvoorstel nog ingediend worden. Dit betekent dat er op het moment van schrijven van dit onderzoeksrapport weinig vaststaat over hoe de situatie daadwerkelijk zal worden na invoering van het nieuwe stelsel. Voordat het wetsvoorstel wordt ingediend dient er nog een consultatie plaats te vinden. Dit houdt in dat onder andere de burger kennis kan nemen van het wetsvoorstel. Daarnaast kan hij ook zijn mening geven.¹⁶ Om te voorkomen dat dit onderzoeksrapport in overvloed woorden zoals 'waarschijnlijk', 'naar alle waarschijnlijkheid', e.d. bevat, is dit rapport zo geschreven dat de toekomstige situatie er uit gaat zien, zoals nu bekend is. Via deze weg wordt verduidelijkt dat de conclusies naar aanleiding van dit onderzoek niet honderd procent zeker zijn.

1.7 Leeswijzer

Op dit moment leest u het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport, de inleiding. Hoofdstuk twee heeft betrekking op de omgevingsvergunning. Hoe gaat het proces in zijn werk vanaf de aanvraag tot en met de handhaving? In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de taken met betrekking tot vergunningverlening bij de gemeente Helmond. Daarbij komt ook mandatering aan bod. Hoofdstuk vier staat in het teken van de private kwaliteitsborging, het onderwerp van dit onderzoeksrapport. In dat hoofdstuk wordt ingegaan op de vormgeving van private kwaliteitsborging naar de ideeën van minister Blok. Hoofdstuk vijf heeft

¹⁵ Van Schaaijk 2011. P.92.

¹⁶ 'Internetconsultatie' *Overheid.nl* 1 mei 2014, overheid.nl (zoek op internetconsultatie).

betrekking op private kwaliteitsborging in andere gemeenten. Zijn zij hier al mee bezig en zijn er ervaringen met private kwaliteitsborging? Dit zijn vragen die behandeld worden in dat hoofdstuk. In hoofdstuk zes wordt de huidige en de toekomstige situatie van de verantwoordelijkheid van de gemeente uiteengezet.. In hoofdstuk zeven wordt voor aansprakelijkheid de huidige en de toekomstige situatie geschetst. In hoofdstuk acht wordt uiteengezet hoe bezwaar en beroep er voor en na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel uit (zal) zien. Hoofdstuk negen bevat de resultaten, conclusies en aanbevelingen, waarna wordt afgesloten met een evaluatie en een bronnenlijst.

2 Bouwen, van aanvraag tot en met handhaving

Wie van plan is om iets te gaan bouwen, heeft (in de meeste gevallen) een vergunning nodig. Voordat de Wabo in werking trad diende men een bouwvergunning aan te vragen. De regels hierover waren te vinden in hoofdstuk IV van de Woningwet. Toen de Wabo per 1 oktober 2010 in werking trad werd de bouwvergunning vervangen door de omgevingsvergunning. Hierdoor werd hoofdstuk IV van de Woningwet geschrapt.¹⁷ In dit hoofdstuk worden de stappen van aanvraag tot en met verlening van de omgevingsvergunning uitgewerkt. Aansluitend aan deze onderwerpen worden de verschillende vormen van handhaving uiteengezet, om vervolgens af te sluiten met een korte samenvatting.

2.1 Het bouwen van een bouwwerk

Het bouwen van een bouwwerk zonder een omgevingsvergunning is verboden op grond van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo. Op dit verbod rusten wel uitzonderingen. De grondslag van deze uitzonderingen ligt in artikel 2.1 lid 3 Wabo en is verder uitgewerkt in artikel 2.3 van het Bor, waarbij Bijlage II van datzelfde besluit een uitwerking geeft.

Voorbeeld

De heer Peters wil een overkapping plaatsen in de achtertuin. Dit is het bouwen van een bijbehorend bouwwerk binnen het achtererfgebied. Het bouwen van een bouwwerk binnen het achtererfgebied is op grond van artikel 2 onder 3 van Bijlage II van het Bor toegestaan zonder omgevingsvergunning.

Aan de uitzonderingen zijn een aantal voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden staan bij de desbetreffende activiteit in de bijlage genoemd.

De overkapping van de heer Peters wordt twee meter van zijn huis gebouwd. Op grond van artikel 2 onder 3 sub a van Bijlage II van het Bor dient er aan de volgende voorwaarden voldaan te worden:

Het bouwwerk is niet hoger dan:

- vier meter,
- 0,3 meter boven de bovenkant van de scheidingsconstructie met de tweede bouwlaag van het hoofdgebouw, en
- het hoofdgebouw.

2.2 Bevoegd gezag

De burgemeester en wethouders van de gemeente waar het bouwproject in hoofdzaak wordt of zal worden uitgevoerd, beslissen op de aanvraag voor een omgevingsvergunning.¹⁸ In sommige gevallen zijn de Gedeputeerde Staten (GS) of de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) bevoegd. Deze gevallen worden genoemd in artikel 2.4 lid 2 tot en met 5 Wabo. Een voorbeeld hiervan is wanneer er voor meerdere activiteiten één aanvraag wordt ingediend en de GS bevoegd gezag zijn voor één van de andere activiteiten. Wanneer voor de andere activiteit (dan de activiteit bouwen), bijvoorbeeld het oprichten van een inrichting, een omgevingsvergunning vereist is en hierbij de GS het bevoegd gezag zijn, zijn zij ook het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag van de vergunning voor de activiteit bouwen. In dit onderzoeksrapport gaat het om het college van B&W als bevoegd gezag. Hierna wordt dan ook met 'bevoegd gezag' het college van B&W bedoeld.

¹⁷ Van Buuren e.a. 2010, p. 167.

¹⁸ Artikel 2.4 lid 1 Wabo

2.3 Wijze van indiening aanvraag

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt op grond van artikel 3.1 lid 1 Wabo ingediend bij het college van B&W van de gemeente waarin het bouwwerk in hoofdzaak zal worden gebouwd. De aanvraag kan via schriftelijke of elektronische weg geschieden.¹⁹ Voor alle aanvragen, zowel schriftelijk als elektronisch gelden de indieningsvereisten uit artikel 1.3 Mor. De aanvrager dient de gegevens in die nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag. De grondslag hiervoor ligt in artikel 4.4 lid 1 Bor. De gegevens die kunnen worden gevraagd vanwege bouwactiviteiten worden genoemd in hoofdstuk twee van de Mor (genaamd 'Indieningsvereisten vanwege bouwactiviteiten'). Er kan bijvoorbeeld gevraagd worden om gegevens die nodig zijn voor een welstandstoets of een toets aan het Bouwbesluit. Sommige gegevens hoeven niet tegelijk met de aanvraag worden overlegd. Een aantal gegevens mag, uiterlijk binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de desbetreffende handeling, worden ingediend.²⁰ Wanneer de aanvraag door het bevoegd gezag ontvangen is, wordt er onverwijld een bewijs van ontvangst van de aanvraag verzonden aan de aanvrager.²¹ Op grond van het derde lid van artikel 3.1 Wabo wordt er zo snel mogelijk een bericht verzonden aan de aanvrager waarin vermeld wordt welk bevoegd gezag bevoegd is op de aanvraag te beslissen. In dit bericht wordt ook vermeld welke procedure, beslistermijn en beschikbare rechtsmiddelen van toepassing zijn. Tevens wordt de aanvrager op de hoogte gesteld dat wanneer er niet tijdig beslist wordt, de vergunning van rechtswege wordt afgegeven.

2.4 Beoordeling van de aanvraag

Zoals in de vorige paragraaf werd gezegd dienen er verschillende stukken overlegd te worden om de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (hierna: 'omgevingsvergunning') te kunnen beoordelen. Indien de stukken niet aannemelijk maken dat het bouwen voldoet aan de gestelde eisen, krijgt de aanvrager de mogelijkheid om de stukken aan te vullen.²² Gebeurt dit niet of kan er nog steeds niet aannemelijk worden gemaakt dat het bouwen aan de eisen voldoet, dan wordt een aanvraag geweigerd. De aanvraag wordt door het bevoegd gezag getoetst aan de voorschriften van.²³

- Het Bouwbesluit
- De gemeentelijke bouwverordening
- Het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan en algemene regels van het Rijk of de provincie als bedoeld in artikel 4.1 lid 3 en artikel 4.3 lid 3 Wro
- Redelijke eisen van welstand zoals vastgesteld in de welstandsnota
- Een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid (in sommige gevallen)

In verband met de strekking van dit onderzoek, zullen alleen de eerste vier punten worden uitgewerkt.

Het Bouwbesluit

Bij het beoordelen van de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt er op grond van artikel 2 Wonw getoetst aan technische voorschriften uit een AMvB.²⁴ De in het artikel genoemde AMvB is het Bouwbesluit 2012. In het Bouwbesluit staan voorschriften met betrekking tot de gezondheid, veiligheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu.²⁵ De voorschriften uit het Bouwbesluit zijn op grond van artikel 1b Wonw in beginsel rechtstreeks bindend voor de burger.²⁶

¹⁹ Artikel 2.8 lid 1 Wabo juncto 4.1 en 4.2 Bor

²⁰ Artikel 2.7 lid 1 Mor

²¹ Artikel 3.1 lid 2 Wabo

²² Artikel 4:5 lid 1 onder c Awb

²³ Artikel 2.10 lid 1 Wabo

²⁴ Art. 2.10 lid 1 onder a Wabo

²⁵ 'Bouwbesluit 2012', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Bouwbesluit*).

²⁶ Van Buuren e.a. 2010, p. 183.

Verschuilen achter de vergunning

In de inleiding werd al aangegeven dat een reden van de minister om de stelselwijziging door te voeren is dat de bouwende partijen zich nu nog verschuilen achter de vergunning. De vraag is nu hoe dat mogelijk is. Wanneer een omgevingsvergunning wordt afgegeven moet er altijd voldaan worden aan de voorschriften uit deze vergunning, ook wanneer deze in strijd zijn met het Bouwbesluit. Hier ligt de mogelijkheid voor de bouwende partijen om zich te verschuilen achter de vergunning. Wanneer achteraf blijkt dat er conform de vergunning is gebouwd, maar er zich toch gebreken voor doen door de strijdigheid met het Bouwbesluit, kunnen de bouwende partijen de schuld bij het bevoegd gezag neerleggen. Zij heeft tenslotte de vergunning met voorschriften verleend.

De gemeentelijke bouwverordening

In artikel 8 Wonw is bepaald dat de gemeenteraad een bouwverordening vast dient te stellen. De aanvraag voor de omgevingsvergunning wordt getoetst aan de voorschriften uit de bouwverordening.²⁷ In het tweede lid en het zesde lid, eerste volzin van het artikel staat dat de bouwverordening voorschriften bevat omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem en omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Deze voorschriften moeten in de bouwverordening opgenomen worden. Het vijfde lid en het zesde lid, derde volzin daarentegen geven aan dat de bouwverordening voorschriften van stedenbouwkundige aard en voorschriften omtrent het

Bouwverordening Helmond 2012

Naast de verplichte voorschriften bevat de bouwverordening van de gemeente Helmond ook de niet verplichte voorschriften uit het vijfde lid van artikel 8 Wonw. Voorbeelden hiervan zijn artikel 2.5.5 e.v. uit de bouwverordening. Hierin staan voorschriften met betrekking tot de voorgevelrooilijn. Deze voorschriften zijn conform artikel 8 lid 5 onder b Wonw toegestaan.

jaarlijks verslag van de welstandscommissie²⁸ kunnen bevatten. Het woordje 'kan' geeft aan dat er geen verplichting is om deze voorschriften op te nemen in de bouwverordening. Net als de voorschriften uit het Bouwbesluit, zijn de voorschriften uit de bouwverordening op grond van artikel 7b Wonw in beginsel rechtstreeks bindend voor de burger.²⁹

17

Het bestemmingsplan, de beheersverordening, het exploitatieplan en algemene regels van het Rijk of de provincie

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt geweigerd indien het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan (dit geldt niet bij een verleende ontheffing, zie volgende paragraaf), de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die gesteld zijn krachtens artikel 4.1 lid 3 of artikel 4.3 lid 3 Wro.³⁰ In de volgende paragraaf worden enerzijds het bestemmingsplan, de beheersverordening en het exploitatieplan en anderzijds de algemene regels van het Rijk of de provincie behandeld.

Het bestemmingsplan, de beheersverordening en het exploitatieplan

Omdat het bestemmingsplan en de beheersverordening qua juridische status gelijk zijn,³¹ wordt in deze paragraaf alleen het bestemmingsplan behandeld. Het bestemmingsplan is een belangrijke toetsingsgrond bij de toetsing van de aanvraag voor een omgevingsvergunning.³² Een aanvraag mag namelijk niet in strijd zijn met

²⁷ Artikel 2.10 lid 1 onder b Wabo

²⁸ Artikel 8 lid 6 derde volzin juncto artikel 12b lid 3 Wonw

²⁹ Van Buuren e.a. 2010, p. 183.

³⁰ Artikel 2.10 lid 1 onder c Wabo

³¹ 'Beheersverordening', Kenniscentrum InfoMil 5 maart 2014, Infomil.nl (zoek op *beheersverordening*).

³² Van Buuren e.a. 2010, p. 180.

het bestemmingsplan. Als het bestemmingsplan geen bebouwing toelaat op een bepaalde plek, dan mag daar niet gebouwd worden. Maar ook wanneer de bestemming (het doel) van de bebouwing anders is dan op die plek de bestemming van de bebouwing hoort te zijn, mag er niet gebouwd worden. In sommige gevallen kan een “ontheffing” worden aangevraagd. Er mag bij een ontheffing in afwijking van het bestemmingsplan worden gebouwd. Een aantal mogelijkheden om af te wijken staan in artikel 2.12 Wabo genoemd.

De aanvraag van een omgevingsvergunning wordt ook getoetst aan het exploitatieplan. Wel kan de aanvraag alleen op deze grond geweigerd worden als er voor de locatie waar de aanvraag voor is ingediend, een exploitatieplan is vastgelegd. Het exploitatieplan gaat met name over de regels omtrent grondexploitatie uit hoofdstuk zes Wro (genaamd ‘financiële bepalingen’). In artikel 6.13 lid 1 Wro staat wat een exploitatieplan bevat. In het tweede lid van hetzelfde artikel staat wat een exploitatieplan kan bevatten. In dit laatste is de gemeenteraad vrij.

De algemene regels van het Rijk of de provincie

Het kan zo zijn dat een bestemmingsplan moet worden aangepast aan nieuwe regels die vanuit de provincie of het Rijk zijn opgenomen in een AMvB. Wanneer het nieuwe bestemmingsplan nog niet in werking getreden is, kunnen artikel 4.1 lid 3 en 4.3 lid 3 Wro voorkomen dat een aanvraag die niet voldoet aan de nieuwe regels, maar wel aan het oude bestemmingsplan, moet worden goedgekeurd. Een aanvraag wordt dan geweigerd op grond van de regels uit de door het Rijk of de provincie opgestelde AMvB.

Redelijke eisen van welstand (de welstandstoets)

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd is met redelijke eisen van welstand. Dit wordt beoordeeld naar criteria die door de gemeenteraad zijn opgenomen in een welstandsnota.³³ Er wordt bij de welstandstoets door het bevoegd gezag advies ingewonnen bij de welstandsc commissie.³⁴ Het bevoegd gezag kan bepalen dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend. De omgevingsvergunning wordt in dit laatste geval niet geweigerd, ook al voldoet de aanvraag niet aan de criteria uit de welstandsnota.³⁵

2.5 Procedure

Op een aanvraag voor een omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo (activiteit bouwen), is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing.³⁶ De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) is van toepassing wanneer er sprake is van een van de gevallen genoemd in artikel 3.10 lid 1 Wabo. Dit is een uitgebreide procedure waarbij door middel van zienswijze gereageerd kan worden op een ontwerpbesluit. Omdat er in dit onderzoek uitsluitend over het bouwen van een bouwwerk wordt gesproken, wordt er verder niet ingegaan op de UOV.

2.5.1 De reguliere voorbereidingsprocedure

De reguliere voorbereidingsprocedure wordt geregeld in hoofdstuk 4 van de Awb. Aanvullende en afwijkende bepalingen zijn genoemd in paragraaf 3.2 van de Wabo. Hieronder zullen de kennisgeving en beslistermijn bij de reguliere voorbereidingsprocedure uiteengezet worden.

³³ Artikel 12a lid 1 Wonw

³⁴ Artikel 6.2 Bor

³⁵ Artikel 2.10 lid 1 sub d Wabo

³⁶ Artikel 3.7 lid 1 juncto 3.10 lid 1 Wabo

Kennisgeving

In aanvulling op de Awb wordt iedere aanvraag van een omgevingsvergunning in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze bekend gemaakt.³⁷ Een andere geschikte wijze kan het publiceren van de aanvraag op internet zijn.³⁸

Beslistermijn

Het bevoegd gezag dient op grond van artikel 3.9 lid 1 Wabo binnen acht weken te beslissen over de aanvraag. Deze beslissing is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het besluit wordt bekend gemaakt aan de aanvrager door het aan hem toe te zenden of aan hem uit te reiken.³⁹ Tegelijkertijd of zo snel mogelijk na de bekendmaking van de beslissing wordt er een mededeling gedaan van de beschikking in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Deze wijze dient hetzelfde te zijn als de wijze waarop de aanvraag bekend gemaakt is. Wanneer er sprake is van één van de gevallen uit artikel 6.11 Bor, wordt er door het bevoegd gezag op grond van artikel 3.9 lid 1 onder b Wabo een afschrift verstuurd aan de daarbij aangewezen bestuursorganen. De termijn van acht weken kan eenmaal met zes weken verlengd worden. Dit moet binnen de eerste termijn (van acht weken) bekend worden gemaakt op dezelfde wijze als waarop de aanvraag van de omgevingsvergunning bekend is gemaakt.⁴⁰ Wanneer er niet tijdig wordt beslist op de aanvraag volgt er een vergunning van rechtswege. Dit betekent niet dat de aanvrager direct mag bouwen. De van rechtswege verleende vergunning moet op grond van 4:20c Awb bekend worden gemaakt aan de aanvrager. Op grond van 3.9 lid 4 Wabo wordt de verleende vergunning ook bekend gemaakt op de wijze waarop de bekendmaking van de aanvraag heeft geschied. Wanneer het bevoegd gezag de van rechtswege verleende vergunning bekend heeft gemaakt, treedt deze nog niet in werking. Dit gebeurt pas nadat de bezwaartermijn van zes weken is verstreken.⁴¹

2.6 Handhaving

Er zijn verschillende manieren om handhavend op te treden. Dit kan bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk en strafrechtelijk. Als het gaat om de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt er het meest gebruik gemaakt van bestuursrechtelijk handhaven. De twee belangrijkste sancties binnen het bestuursrecht zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Dat het college van B&W bevoegd gezag is,⁴² betekent niet dat zij feitelijk optreedt. Zij neemt het besluit, maar het feitelijk handelen wordt uitgevoerd door medewerkers van de gemeente of een ingehuurde aannemer. Op grond van artikel 5.17 Wabo kan bestuursdwang of een dwangsom inhouden dat het gebruik of het bouwen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen, met daarbij inbegrepen het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of veiligheid worden getroffen.

De last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie.⁴³ Voordat een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, wordt de overtreder in gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.⁴⁴ Dit gebeurt door middel van een voornemen tot opleggen van de last. Dit voornemen is niet nodig in spoedeisende gevallen.⁴⁵ Wanneer na deze stap de overtreding zich nog steeds voordoet, legt het bevoegd gezag de last onder bestuursdwang op en maakt dit bekend aan de overtreder, en wanneer de bestuursdwang is aangevraagd door een derde, aan de aanvrager.⁴⁶ In de beschikking wordt aangegeven wat er hersteld moet

³⁷ Artikel 3.8 Wabo

³⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, p. 124.

³⁹ Artikel 3:41 Awb

⁴⁰ Artikel 3.9 lid 2 Wabo

⁴¹ Artikel 6.1 lid 4 Wabo

⁴² Artikel 125 lid 1 en 2 Gemw juncto 5.2 lid 1 onder a Wabo

⁴³ Artikel 5:21 Awb

⁴⁴ Artikel 4:7 Awb

⁴⁵ Artikel 4:11 onder a jo 5:31 Awb

⁴⁶ Artikel 5:24 lid 3 Awb

worden en voor wanneer het hersteld moet zijn.⁴⁷ Wordt er niet binnen deze termijn hersteld, dan gaat het bevoegd gezag over tot uitvoering van de last, op kosten van de overtreder.⁴⁸

De last onder dwangsom

In plaats van de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan het bevoegd gezag ook kiezen voor een last onder dwangsom. Dit kan op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb. Wanneer er een overtreding wordt begaan, verbeurt de overtreder een bepaalde som geld. Dit kan per overtreding of per tijdseenheid.⁴⁹ Net als bij de last onder bestuursdwang krijgt de overtreder eerst een voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32a lid 2 Awb. Op grond van artikel 5:33 Awb dient de overtreder binnen zes weken te betalen. Wanneer deze termijn is verstreken en er nog steeds niet betaald is, volgt een invorderingsbeschikking.⁵⁰ Het is niet de bedoeling dat er bij de gemeente stilgezeten wordt. De bevoegdheid tot invordering verjaart op grond van artikel 5:35 Awb namelijk binnen één jaar na de dag waarop de dwangsommen zijn verbeurt.

Wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handhavingsinstrumentarium

Het is de bedoeling dat er aan het zorgplichtartikel (artikel 1a Woningwet) een derde lid wordt toegevoegd. Dit luidt als volgt:

“De eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen onderzoekt, of laat onderzoek uitvoeren naar, de staat van dat bouwwerk, voor zover dat bouwwerk behoort tot bij ministeriële regeling vast te stellen categorieën bouwwerken waarvan is vast komen te staan dat die een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gegeven omtrent het onderzoek.”

Door de toevoeging van dit lid, kent de eigenaar van een bouwwerk een onderzoeksplicht wanneer er vast is gesteld dat het bouwwerk in een categorie valt waarin bouwwerken worden opgenomen die gevaar voor de gezondheid of veiligheid kunnen opleveren. Deze “risicogevoallen” worden opgenomen in een ministeriële regeling. Wanneer de eigenaar nalaat een onderzoek te laten doen, kan het bevoegd gezag handhavend optreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Het bevoegd gezag krijgt bij invoering van dit nieuwe lid een nieuwe mogelijkheid om handhavend op te treden. Op 11 maart 2014 is dit voorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Het voorstel ligt nu ter schriftelijke voorbereiding bij de Eerste Kamer.

Bron: Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3.

2.7 Hoofdstuk twee in het kort

Wanneer men iets wil bouwen is hij verplicht een omgevingsvergunning aan te vragen. Deze aanvraag wordt door het bevoegd gezag (in de meeste gevallen de gemeente) getoetst aan het Bouwbesluit, redelijke eisen van welstand, het bestemmingsplan en de omgevingsveiligheid. Een aanvraag kan via schriftelijke en elektronische weg gedaan worden en dient aan de eisen uit de Regeling omgevingsrecht te voldoen. Op een omgevingsvergunning is over het algemeen de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Er dient dan ook binnen acht weken beslist te worden op de aanvraag. In sommige gevallen wordt deze termijn verlengd met zes weken. Als het gaat om handhaving wordt er bij de omgevingsvergunning het meest gebruik gemaakt van bestuursrechtelijk handhaven. Dit kan in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Door middel van de vastgestelde regels wordt er voor gezorgd dat het proces omtrent de omgevingsvergunningen zo gelijk en eerlijk mogelijk verlopen.

⁴⁷ Artikel 5:24 lid 1 en 2 Awb

⁴⁸ Artikel 5:25 lid 1 Awb

⁴⁹ Artikel 5:32b lid 1 Awb

⁵⁰ Artikel 5:37 Awb

3 Omgevingsvergunning in Helmond

In hoofdstuk twee werd aangegeven dat in de meeste gevallen het college van B&W van de gemeente het bevoegd gezag is. Toch voert het college niet de taken uit maar mandateert zij deze. Mandaat komt aan bod in dit hoofdstuk. Ook wordt het proces van vergunningaanvraag tot handhaving bij de gemeente Helmond globaal uiteengezet.

3.1 Mandaat

Mandatering wordt geregeld in afdeling 10.1.1 Awb. Iedere gemeente heeft een mandaatregister, zo ook de gemeente Helmond. In een mandaatregister worden alle mandaten binnen de gemeente geregeld. Zo staat er onder andere in dat taken met betrekking tot toetsing en toezicht omtrent de omgevingsvergunning binnen de gemeente Helmond, gemandateerd worden aan de afdeling Bouwen en Wonen. Binnen deze afdeling zijn in de meeste gevallen de gemeentesecretaris, de directeur, de afdelingsmanager en de teammanager bevoegd. Zij mandateren weer aan medewerkers van deze afdeling. Dit wordt ondermandaat genoemd.

3.2 Het proces in het globaal

Burgers dienen een aanvraag voor een omgevingsvergunning in deze tijd in via de website van Omgevingsloket Online (OLO)⁵¹.⁵² Het is ook mogelijk om een aanvraag analoog in te dienen. Deze wordt dan door de gemeente gedigitaliseerd. De aanvraag moet (net als in alle andere gemeenten) voldoen aan de regels uit de Mor. Wanneer de gemeente de aanvraag ontvangt zal team Vergunningen van de afdeling Bouwen en Wonen de aanvraag beoordelen. De meeste aanvragen zijn kleine aanvragen met lage risico's. Er wordt volgens de Wabo getoetst aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid. De gemeente Helmond maakt daarbij gebruik van het programma Key2Vergunningen en Key2Activiteiten. Deze programma's zorgen ervoor dat de stappen in het vergunningenproces zo goed mogelijk verlopen. Key2Vergunningen kan gezien worden als een groot overzicht van alle vergunningen maar het ondersteunt ook processen met betrekking tot bezwaar en beroep.⁵³ Toezicht op de uitvoering van een verleende vergunning wordt ook geregistreerd in Key2Vergunningen, overig toezicht en handhaving in Key2activiteiten. Wanneer de vergunning verleend wordt kan er over het algemeen gestart worden met bouwen (tenzij de inwerkingtreding uitgesteld wordt). Tijdens de bouw wordt er toezicht gehouden door Bouwtoezicht van de afdeling Bouwen en Wonen. Hier wordt deels gewerkt met mensen in vaste dienst, maar ook met inhuurkrachten. Inhuurkrachten zijn sterke schakels binnen de gemeente. Zij hebben namelijk vaak veel kennis uit de praktijk, ook vanuit de private kant. Deze kennis kunnen zij gebruiken bij het houden van het toezicht gedurende de bouw. Na oplevering valt het bouwwerk onder bestaande bouw en zal team Handhaving verder toezicht houden en handhaven waar nodig. De medewerkers van team Handhaving voeren op eigen initiatief controles uit, maar anticiperen ook op klachten en meldingen van burgers. Met al deze stappen zorgt de afdeling Bouwen en Wonen ervoor dat het proces van het beoordelen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning tot en met de handhaving zo foutloos mogelijk verloopt.

3.3 Hoofdstuk drie in het kort

Het college van B&W mandateert de taken met betrekking tot de omgevingsvergunning o.a. aan de afdeling Bouwen en Wonen. Daar werken toetsers, toezichthouders en handhavers. Dit zijn niet alleen medewerkers in vaste dienst maar ook inhuurkrachten. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van de diensten van OLO en Key2Vergunningen. Samen zorgen deze mensen en middelen voor het zo goed mogelijk verlopen van het proces.

⁵¹ www.omgevingsloket.nl

⁵² 'Omgevingsvergunning, onderdeel bouwen', Digitaal Loket Gemeente Helmond 15 mei 2014, dloket.helmond.nl (zoek op *omgevingsvergunning onderdeel bouwen*).

⁵³ 'Key2Vergunningen' *Centric* 15 mei 2014, centric.eu (zoek op Key2Vergunningen).

4 Private kwaliteitsborging

Na de eerste inleidende hoofdstukken omtrent de omgevingsvergunning en de taken van de gemeente Helmond, zal in dit hoofdstuk in worden gegaan op het hoofdonderwerp van dit onderzoek, de privatisering in de bouw. In dit hoofdstuk komen verschillende deelonderwerpen over private kwaliteitsborging aan bod. Allereerst wordt de weg naar private kwaliteitsborging beschreven, daarna zullen onderwerpen als instrumenten, criteria en de toelatingsorganisatie aan bod komen. Ook de fasen en risicoklassen in de bouw worden toegelicht. Aansluitend worden de taken van het bevoegd gezag en de rol van de brandweer in de toekomst uiteengezet om vervolgens af te sluiten met een korte samenvatting.

4.1 De weg naar private kwaliteitsborging

Een idee van een ministerie ontstaat niet zomaar. Dat betekent dat ook het idee van het ministerie van BZK om de regelgeving omtrent de bouw te veranderen, niet uit het niets is ontstaan. Hieronder wordt uiteengezet wat de aanleiding is voor de stelselwijziging, wat privatisering en private kwaliteitsborging is en wat het doel van het idee van het ministerie is.

Wat voorafging

De inleiding beschrijft dat het idee van het ministerie van BZK voortvloeit uit het rapport van de Commissie Dekker uit 2008. Maar de gedachte om o.a. de vergunningprocedures te vereenvoudigen startte al eind vorige eeuw. In 1997 volgde uit deze gedachten geen wetsvoorstel. De ideeën van private kwaliteitsborging vormden zich in 2002 al, toen de Agenda Bouwregelgeving 2002-2006 uitgebracht werd. Ook pilots om te bekijken of nieuwe systemen werken werden al uitgevoerd vanaf 2000. De resultaten van deze pilots werden in 2007 aan de Tweede Kamer medegedeeld, maar weer kwam het niet tot een wetsvoorstel.⁵⁴ In 2008 kwam de Commissie Dekker met het rapport genaamd "Privaat wat kan, publiek wat moet". De commissie vond het tijd voor een meer fundamentele herbezinning op het gehele complex van regelgeving in de bouw en de mogelijkheden om hierin tot een vermindering van de regeldruk en vergunninglast te komen.⁵⁵ Aan de hand van dit rapport werkt het ministerie van BZK aan een nieuw stelsel waarbij het uitgangspunt is: de bouw doet er een stap bij, de overheid doet een stap terug.⁵⁶ In november 2013 schrijft minister Blok aan de Tweede Kamer in een brief over dit uitgangspunt. Ondertussen zijn er veel onderzoeken gedaan naar de ideeën van het ministerie. Ook heeft er op 27 maart jl. een Algemeen Overleg plaatsgevonden met betrekking tot private kwaliteitsborging. In dit overleg gaf minister Blok antwoord op verschillende vragen van de kamerfracties van de VVD, PvdA, SP en SGP. In kleine stappen wordt er gewerkt naar een wetsvoorstel dat (zoals het er nu voorstaat) eind 2014 voorgelegd zal worden aan de Tweede Kamer.

Wat is privatisering?

In dit onderzoek wordt er gesproken over privatisering in de bouw. Maar wat is privatisering nu eigenlijk? Er is sprake van privatisering als de uitvoering van een publieke taak wordt overgedragen aan één of meer private partijen of als een (onderdeel van een) overheidsorganisatie die een publieke taak uitvoert wordt omgevormd tot een private organisatie.⁵⁷ In dit onderzoek gaat het met name om de eerste vorm van privatisering. Er vallen publieke taken weg. Deze taken worden overgenomen door private partijen.

Private kwaliteitsborging

Het gaat dus in dit onderzoek om het wegvallen van taken bij de publieke rechtspersoon. Deze taken worden overgenomen door private partijen. Bij private kwaliteitsborging in de bouw gaat het om de toetsing van een vergunningaanvraag aan het Bouwbesluit en het

⁵⁴ 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw niet van vandaag op morgen' *Instituut voor Bouwkwaliiteit* 1 maart 2014, Stichtingibk.nl (zoek op *historisch overzicht*).

⁵⁵ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 'Privaat wat kan, publiek wat moet', 14 mei 2008, p.4.

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht', 2012.

⁵⁷ 'Privatisering' *Parlement en politiek* 5 maart 2014, Parlement.com (zoek op *privatisering*).

toezicht tijdens de bouw. Deze taken verdwijnen bij de gemeente en worden deels overgenomen door de private partijen. Bij invoering van de private kwaliteitsborging zal het eindproduct centraal staan. In de huidige situatie wordt vooraf getoetst aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag. In de nieuwe situatie is het aan de private partijen het bouwproces zo te organiseren dat het eindresultaat voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. De toets vindt dus als het ware niet voorafgaand aan de bouw plaats, maar gedurende de bouw, zodat het eindresultaat voldoet aan de eisen.

Het doel van de stelselwijziging

In een brief aan de Tweede Kamer, geeft minister Blok van het ministerie van BZK zijn doel van private kwaliteitsborging weer:⁵⁸

“Jarenlang is ingezet op verbetering van het publieke toezicht. Uit oogpunt van de hiermee beoogde verbetering van de bouwkwaliteit heeft dit naar mijn oordeel onvoldoende opgeleverd. Daarbij biedt het huidige stelsel aan bouwende partijen de mogelijkheid zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, bijvoorbeeld door zich te verschuilen achter een door de gemeente afgegeven bouwvergunning. (...) Bouwende partijen hebben immers zelf de kennis, ervaring en mogelijkheden in het bouwproces om een goede bouwkwaliteit te waarborgen. Op deze wijze beoog ik de situatie te herstellen waarbij de bouwsector zelf expliciet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Een nieuw stelsel van naleving, toezicht en handhaving en aansprakelijkheid zal meer prikkels aan partijen in de bouwsector moeten geven om kwalitatief goede bouwwerken op te leveren. Dit is mijn doel met private kwaliteitsborging.”

Het is dus de bedoeling dat de bouwende partijen zich niet langer schuil houden achter de verantwoordelijkheid die het bevoegd gezag heeft door het afgeven van de vergunning. Dit wil minister Blok verwezenlijken door middel van private kwaliteitsborging.

23

4.2 Instrumenten

Om de kwaliteit te waarborgen zal er gebruik gemaakt worden van private instrumenten. Dit zijn afspraken die de kwaliteit van een bouwwerk kunnen waarborgen. Hierbij kan gedacht worden aan erkenningsregelingen, certificeringsregelingen en beoordelingsrichtlijnen. Deze instrumenten worden “gemaakt” door een “instrumentenbeheerder”. Niet alle instrumenten mogen zomaar gebruikt worden. Alleen instrumenten die vooraf zijn goedgekeurd door een nog op te richten toelatingsorganisatie, worden toegelaten.⁵⁹ De instrumentenbeheerder legt het instrument voor aan de toelatingsorganisatie. Het is de bedoeling dat in de toekomst slechts de criteria in de wet worden opgenomen en niet de instrumenten zelf. Deze criteria zullen aangeven waar een instrument aan moet voldoen, wil het ingezet kunnen worden tijdens het bouwproces. Naast de goedkeuring, wordt het instrument ook ingedeeld in een risicoklasse (dit komt verderop in dit hoofdstuk aan bod). Een instrument wordt gekoppeld aan een partij die het instrument wil gebruiken. Deze partij wordt ook wel de kwaliteitsborger genoemd. De koppeling is terug te vinden in een register. Uit dat register kan het bevoegd gezag later controleren of de combinatie van het instrument en de kwaliteitsborger gebruikt mag worden. Meer informatie over de instrumenten, toelatingsorganisatie, criteria en risicoklassen wordt hieronder uiteengezet.

4.3 Toelatingsorganisatie

Niet alle instrumenten worden dus zomaar toegelaten tot het stelsel van private kwaliteitsborging. Instrumenten dienen goedgekeurd te worden. Deze goedkeuring zal

⁵⁸ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

⁵⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, '*Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht*', 2012.

geschieden door een toelatingsorganisatie.⁶⁰ Het idee van een toelatingsorganisatie komt van minister Blok en vloeit voort uit de brief van 27 november 2013.⁶¹ De belangrijkste eisen aan deze organisatie zijn onafhankelijkheid en deskundigheid.⁶² De toelatingsorganisatie toetst de instrumenten aan de door de overheid gestelde criteria. Naast het toetsen van de instrumenten aan de gestelde criteria maakt de toelatingsorganisatie ook een indeling naar risicoklasse. De risicoklassen komen verderop in dit hoofdstuk aan bod. Ook houdt de organisatie toezicht op de werking van het private stelsel. Dit toezicht geschiedt door middel van steekproeven. Tijdens deze steekproeven zal tot in detail worden bekeken of de toepassing van het toegelaten instrumenten ook daadwerkelijk leiden tot bouwwerken die aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoen. Dit kan vergeleken worden met de steekproeven van het RDW die plaatsvinden bij de APK. De toelatingsorganisatie waar hier over gesproken wordt is alleen nog niet samengesteld. Het opmaken van een programma van eisen waaraan deze toelatingsorganisatie moet voldoen is een taak voor de kwartiermakers. Deze kwartiermakers zijn Harry Nieman, Gert-Jan van Leeuwen en Hajé van Egmond. Zij zijn alledrie werkzaam in de sector bouw. De heer Nieman was tot en met mei 2013 directeur en senior projectleider van zijn eigen bedrijf Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V, de heer van Leeuwen is voormalig directeur van de vereniging BWT Nederland, en de heer van Egmond geeft advies vanuit Geregeld BV en was tot eind 2013 tevens werkzaam voor het ministerie van VROM en BZK.⁶³ Deze drie personen dienen een toelatingsorganisatie op te zetten die instrumenten beoordeelt, toezicht houdt op de werking van het instrument en sanctioneert.⁶⁴

4.4 Criteria

Er zal gebruik gemaakt worden van criteria om de instrumenten te beoordelen. Er zijn drie hoofdcriteria:⁶⁵

- Het instrument moet kunnen waarborgen dat het uiteindelijke bouwwerk voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit;
- Er moet duidelijk aangegeven worden wie er verantwoordelijk is voor het voldoen van het bouwwerk aan de bouwvoorschriften;
- Er moet duidelijk aangegeven worden wie er aansprakelijk is wanneer het blijkt dat het bouwwerk niet aan de bouwvoorschriften voldoet.

Deze drie hoofdcriteria kunnen onderverdeeld worden in de acht onderstaande subcriteria.⁶⁶ Deze criteria zijn opgesteld aan de hand van de huidige praktijk. Er zijn namelijk in verschillende gemeenten pilots opgestart die proeven uitvoeren met private kwaliteitsborging. In de onderstaande tabel worden de criteria uiteengezet.

⁶⁰ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

⁶¹ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

⁶² H. van Egmond, 'De toelatingsorganisatie private kwaliteitsborging' *Omgeving in de praktijk* 31 maart 2014, *Omgevingindepraktijk.nl* (zoek op *toelatingsorganisatie*).

⁶³ 'Contact', *Instituut Bouwkwiteit* 14 april 2014, *Stichtingibk.nl* (zoek op *contact*).

⁶⁴ H. van Egmond, 'De toelatingsorganisatie private kwaliteitsborging' *Omgeving in de praktijk* 31 maart 2014, *Omgevingindepraktijk.nl* (zoek op *toelatingsorganisatie*).

⁶⁵ J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwiteit 2012, p. 18.

⁶⁶ J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwiteit 2012, p. 24.

Tabel 4.1

Hoofdcriteria	Subcriteria	Uitleg
1. Eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit	Borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat	Borgen en aantonen dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit door middel van verifieerbare en transparante documentatie
	Borging kwaliteit in organisatie	Werkwijze van organisatie
	Deskundigheid	Opleidingsniveau, ervaring, reputatie en bewezen competentie van organisatie
2. Verantwoordelijkheid bekend	Adequate en eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en beslissingbevoegdheden	-
	Onpartijdigheid/onafhankelijkheid	Eindresultaat wordt niet door belanghebbenden beïnvloed
3. Aansprakelijkheid	Garanties	Aanschaf systeem van registratie en correcte afhandeling van klachten en garanties voor afbouw en herstel
	Financiële zekerheden	Organisatie toont aan financieel gezond te zijn (liquiditeit/solvabiliteit), en is adequaat verzekerd
	Private sancties	Private partij legt sancties op bij niet naleven van bepaling van het instrument door bouwende partij

Deze criteria staan als het ware vast. Het is juist de invulling van deze criteria (zoals achter de subcriteria te zien) die nog vorm moet krijgen. De bedoeling is dat de instrumenten aan eisen met betrekking tot de bovenstaande criteria gaan voldoen. Wel is het zo dat instrumenten bij eenvoudige bouwwerken aan minder zware eisen worden getoetst dan instrumenten bij ingewikkeldere bouwwerken. Zo wordt rekening gehouden met het feit dat bij eenvoudige bouwwerken geen torenhoge kosten worden gemaakt voor instrumenten die niet in verhouding staan tot (de risico's van) die bouwwerken.

4.5 Voorbeelden van bestaande instrumenten

Naast nieuwe instrumenten kunnen ook bestaande instrumenten gebruikt worden. Er zijn namelijk verschillende instrumenten die door de markt al gebruikt worden voor kwaliteitsborging in de bouw. Hieronder worden vier voorbeelden van bestaande instrumenten uiteengezet.

Gecertificeerde Bouwplantoets (BRL 5019)

Eind jaren negentig kwam de rijksoverheid al met het idee te komen tot certificering van bouwplantoetsing. Aan de hand van dat idee is de Beoordelingsrichtlijn voor het KOMO® Managementcertificaat voor 'Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit' (BRL 5019) opgesteld. Deze is in juli 2012 aangeboden aan de Raad voor Accreditatie (RvA) en goedgekeurd.⁶⁷ Door middel van gecertificeerde bouwplantoetsing kan de kwaliteit van de bouwplanbeoordeling verhoogd worden en vergunningverlening soepeler verlopen.⁶⁸ De gecertificeerde organisaties toetsen het bouwplan aan het Bouwbesluit. Om als organisatie een certificaat te kunnen ontvangen dient er aan verschillende eisen worden voldaan. Als

⁶⁷ 'Raad voor Accreditatie keurt BRL 5019 goed', SKW 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op BRL 5019).

⁶⁸ 'KOMO® managementsysteemcertificaat voor "Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit" (BRL 5019)', SKW 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op BRL 5019).

eenmaal het certificaat verleend is, zal SKW Certificatie, de organisatie die de certificaten uitreikt, jaarlijks controleren of de organisatie nog aan alle eisen voldoet.

Gecertificeerd Toezicht (BRL 5006)

Naast de beoordelingsrichtlijn voor de gecertificeerde bouwplantoets is ook een beoordelingsrichtlijn voor gecertificeerd toezicht opgesteld (BRL 5006). Door het certificaat kunnen bedrijven die gespecialiseerd zijn in het beoordelen van het bouwproces, toezicht houden. Door middel van toezicht door een gespecialiseerd bedrijf tijdens het bouwproces, krijgen opdrachtgevers meer zekerheid dat het eindresultaat zal voldoen aan de eisen.⁶⁹ Dit vanwege de kennis en kunde van de gecertificeerde bedrijven.

Een combinatie van bovenstaande certificeringen (BRL 5019 en BRL 5006) kan met de overgang van publiek naar privaat, waarborgen dat een bouwproces goed wordt uitgevoerd en het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit. Deze combinatie zal dan ook een toepasbaar instrument zijn voor de stap naar private kwaliteitsborging in de bouw.

Technical Inspection Services

Een Technical Inspection Service (TIS) is een onafhankelijk en deskundig bureau dat inspecties uitvoert van ontwerp tot en met uitvoering. Deze inspecties zijn risico gestuurd. Er wordt een risicoanalyse gemaakt. Daaruit volgt welke inspecties uitgevoerd moeten worden. Na deze inspecties rapporteert een TIS aan de opdrachtgever en bouwpartners. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen en/of verbeteringen. Een TIS toetst van oorsprong met name de constructieve veiligheid. Daarnaast kan er ook getoetst worden aan andere aspecten van het Bouwbesluit.⁷⁰ Ook wordt er geïnspecteerd tijdens het bouwproces. Uit de eindrapportage blijkt of er al dan niet sprake is van een restrisico. Indien gewenst kan er een Verborgen Gebreken Verzekering (VGV) aangevraagd worden. Deze verzekering dekt de constructieve gebreken die bij oplevering nog niet bekend waren, maar zich binnen tien jaar na oplevering wel voordoen. De TIS dient dan een eindverklaring af te geven aan de verzekeraar waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het bouwwerk is getoetst en er een minimaal restrisico is.⁷¹ Niet ieder bedrijf kan een TIS worden. De IKOB/BKB en het college van deskundigen TIS beoordeelt of een bedrijf in aanmerking komt om een erkende TIS te worden.⁷²

TIS richtte zich met name op de constructieve veiligheid maar is inmiddels uitgebreid tot het gehele Bouwbesluit. Daarmee kan dit instrument fungeren als mogelijk instrument bij private kwaliteitsborging.⁷³

Woningborg

Woningborg is een waarborgmaatschappij voor met name nieuwbouwwoningen.⁷⁴ Deze waarborgmaatschappij garandeert afbouw aan de kopers van de nieuwbouwwoningen in geval van insolventie van de bouwende partijen. Het is als het ware een soort verzekering. Wanneer het bouwbedrijf zijn verplichting niet nakomt zal Woningborg garant staan voor de afbouw of het herstel van de woning. Woningborg garandeert daarnaast dat de woning voldoet aan het Bouwbesluit. Zij toetst hiertoe bouwplannen en ziet daarnaast toe op de naleving.

Uit een pilotproject blijkt dat Woningborg het werk van de gemeente waar het gaat om bouwplantoetsing en toezicht in elk geval voor woningen zou kunnen overnemen. Ook dit instrument zou dus toegepast kunnen worden voor de stap naar private kwaliteitsborging.

⁶⁹ 'Procescertificaat Toezicht op de Bouw (BRL 5006)', SKW 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op BRL 5006).

⁷⁰ 'Wat is een TIS?', Branchevereniging TIS 5 maart 2014, Branchevereniging-tis.nl (zoek op wat is een tis).

⁷¹ 'Wat is de relatie tussen een TIS en de VGV?', Branchevereniging TIS 5 maart 2014, Branchevereniging-tis.nl (zoek op wat is de relatie tussen TIS en de VGV).

⁷² 'TIS: Technische inspectie services', CROW 5 maart 2014, Crow.nl (zoek op TIS).

⁷³ J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.19.

⁷⁴ J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.19.

4.6 Risicoklassen

Bouwprojecten kunnen onderverdeeld worden in drie risicoklassen, namelijk laag, midden en hoog. Aan de hand van deze risicoclassificering kan bepaald worden aan welke criteria voldaan moet worden om een passende combinatie van kwaliteitsborger en instrument in te zetten. Dit is namelijk nodig om de kwaliteit van de bouw te kunnen waarborgen.

Laag

Bij een laag risico is er sprake van een gering aantal partijen. Zij kunnen zelf zorg dragen voor de kwaliteitsborging op basis van het Bouwbesluit.⁷⁵ Er kunnen slechts kleine of verwaarloosbare maatschappelijke gevolgen ontstaan indien niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan. De complexiteit is niet groot.⁷⁶ Hierdoor zijn de criteria ook niet zodanig streng dat er veel kosten gemaakt moeten worden voor een instrument. Denk bij deze risicoklasse aan bijvoorbeeld eengezinswoningen en eenvoudige bedrijfspanden.⁷⁷

Midden

Bij de risicoklasse midden zal er sprake zijn van meerdere partijen die samen voldoende waarborgen moeten kunnen bieden dat er wordt voldaan aan het Bouwbesluit. Voor het toezicht zal een externe partij ingeschakeld moeten worden.⁷⁸ Er is een grotere kans op maatschappelijke gevolgen dan bij een laag risico, wanneer er niet wordt voldaan aan het Bouwbesluit. Er is sprake van een complex bouwwerk.⁷⁹ De eisen aan deskundigheid en ervaring zijn dan ook hoger dan bij een laag risico. Ook de criteria wegen zwaarder. Bij de risicoklasse midden kan gedacht worden aan bijvoorbeeld gemeentehuizen en bibliotheken.⁸⁰

Hoog

Bij de risicoklasse hoog moet er minimaal voldaan worden aan de eisen die gesteld worden bij risicoklasse midden. Ook kunnen er om aanvullende eisen gevraagd worden. Er is onder andere zeer gespecialiseerde kennis nodig.⁸¹ Er is een kans op aanzienlijke maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Er is sprake van een hoge complexiteit.⁸² Bij deze risicoklasse kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bijvoorbeeld ziekenhuizen.⁸³

4.7 Gevolgklassen

In de bouw wordt ook wel gebruik gemaakt van gevolgklassen in eurocodes. Eurocodes zijn Europese normen met betrekking tot de constructieve veiligheid van bouwwerken.⁸⁴ De gevolgklassen kunnen onderverdeeld worden in CC1, CC2 en CC3. Hierbij kent CC1 de minste risico's en CC3 de meeste. De gevolgklassen kunnen vergeleken worden met de risicoklassen die eerder genoemd zijn. CC1 kan vergeleken worden met laag, CC2 met midden en CC3 met hoog.

4.8 Geleidelijke invoering

Bij aanvang van het idee van minister Blok wilde hij een geleidelijke invoering van het private stelsel. Het plan was om gebruik te maken van een duaal stelsel. Dit houdt in dat de aanvrager van de vergunning mag kiezen tussen de huidige weg (de toets aan het Bouwbesluit en het toezicht vindt plaats binnen de gemeente) en de private weg, waarbij de toets en het toezicht door een private partij geschiedt binnen een door de gemeente af te

⁷⁵ J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwaliiteit 2012, p. 33.

⁷⁶ J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.27.

⁷⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *'Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht'*, 2012.

⁷⁸ J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwaliiteit 2012, p. 34.

⁷⁹ J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.17.

⁸⁰ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op verbetering kwaliteitsborging).

⁸¹ J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwaliiteit 2012, p. 33.

⁸² J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.27.

⁸³ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op verbetering kwaliteitsborging).

⁸⁴ 'Eurocodes' *NEN* 31 maart 2014, Nen.nl (zoek op eurocodes).

geven vergunning.⁸⁵ Dit stelsel zou drie jaren duren. Na deze periode zou het stelsel geëvalueerd worden en naar aanleiding van deze evaluatie zou besloten worden of het publieke stelsel afgeschaft kon worden.⁸⁶

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart jl. is door minister Blok toegezegd dat de invoering van een duaal stelsel niet door zal gaan.⁸⁷ Dit omdat er vanuit de kamerfracties maar ook vanuit de bouwpraktijk en gemeenten veel kritiek op dit stelsel was. Zo zou er bij een duaal stelsel sprake zijn van onzekerheid bij gemeenten. Het is namelijk moeilijk om het bouwtoezicht in stand te houden wanneer er onduidelijk is hoeveel toezichtstaken er bij de gemeente terecht komen, omdat er voor de consument ook een mogelijkheid is om een private partij het toezicht te laten uitvoeren. De kritiek op het duale stelsel was ook aanwezig tijdens het Algemeen Overleg. Zo gaf de heer Paulus Jansen van de SP aan dat de proef in Eindhoven allang aangetoond heeft dat een duaal stelsel geen meerwaarde heeft en alleen maar extra risico's oplevert voor eenieder.⁸⁸ Het is de bedoeling om het nieuwe stelsel wel geleidelijk te implementeren. Dit door nu eerst de minst risicovolle bouwwerken toe te laten in het nieuwe systeem en wanneer dit werkt, geleidelijk de andere risicoklassen.

4.9 Taken van het bevoegd gezag

De taken van het bevoegd gezag vallen niet volledig weg. Er vinden op een aantal punten slechts kleine veranderingen plaats. De preventieve toets aan de voorschriften uit het Bouwbesluit en het toezicht op het naleven van die voorschriften tijdens de bouw vallen dan wel weg, maar de drie toetsen, die aan de planologische regels⁸⁹, aan redelijke eisen van welstand en aan de veiligheid van derden blijven wel in handen van het bevoegd gezag.⁹⁰ Dit betekent dat er toch nog voor een klein deel getoetst wordt aan het Bouwbesluit en wel aan een deel van hoofdstuk zes – de voormalige stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot brandveiligheid en de bereikbaarheid voor hulpdiensten – en afdeling 8.1 van dat besluit.⁹¹ Deze afdeling heeft betrekking op het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Hierbij kan gedacht worden aan bepalingen met betrekking tot geluids-, stof- en trillingshinder⁹², maar ook aan bepalingen omtrent het scheiden van bouw- en sloopafval.⁹³

28

Wanneer bij de bovenstaande toetsen aan alle eisen wordt voldaan en er aannemelijk wordt gemaakt dat de kwaliteit gewaarborgd kan worden (het bevoegd gezag dient in een register te kijken of het instrument, de kwaliteitsborger die dit instrument gaat gebruiken en de juiste risicoklasse aan elkaar gekoppeld zijn), zal het bevoegd gezag de vergunning afgeven. De gemeente blijft dus vergunningverlener.

Handhaving

Dat de private partijen in de toekomst toezicht gaan houden betekent niet dat zij ook sanctioneren. Deze taak blijft bij het bevoegd gezag. Er zijn een aantal momenten waar het bevoegd gezag handhavend op kan treden. Allereerst kan dit wanneer de aanvrager geen melding 'start bouw' doet. Wanneer hier sprake van is mag de bouw niet starten.

Er kan ook handhavend opgetreden worden wanneer een kwaliteitsborger afwezig is of tekortschiet. Dit kan gebeuren wanneer de kwaliteitsborger er voor kiest om op te stappen.

⁸⁵ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

⁸⁶ J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013, p.28.

⁸⁷ 'Impressie Algemeen Overleg Private Kwaliteitsborging 27 maart' *Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland* 31 maart 2014, Bwtinfo.nl (zoek op *Impressie Algemeen Overleg*).

⁸⁸ 'Conceptverslag van AO over stelselwijziging bouwregelgeving', *Omgevingsweb* 6 april 2014, Omgevingsweb.nl (zoek op *conceptverslag van AO*).

⁸⁹ Met planologische regels worden het bestemmingsplan en de omgevingsverordening bedoeld.

⁹⁰ Vereniging BWT Nederland, *Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is*, Boxtel: 2013, p.9.

⁹¹ Afdeling 8.1 Bouwbesluit 2012: Het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

⁹² Artikelen 8.3, 8.4 en 8.5 Bouwbesluit 2012.

⁹³ Artikel 8.9 Bouwbesluit 2012.

De aanvrager dient dit te communiceren aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan dan handhavend optreden. Dit kan door middel van de bouw stil te leggen. De kwaliteit wordt namelijk niet meer gewaarborgd nu de kwaliteitsborger is opgestapt. De bouw wordt pas weer hervat wanneer er een nieuwe kwaliteitsborger aangewezen is en deze weer (via het register) goedgekeurd is door het bevoegd gezag. Namelijk dan pas kan de kwaliteit weer gewaarborgd worden.

Wanneer na oplevering het bouwwerk niet voldoet aan de gestelde eisen kan het bevoegd gezag bepalen dat het bouwwerk niet in gebruik genomen mag worden.⁹⁴ Er zal bij oplevering door de kwaliteitsborger een 'as built'-dossier worden aangeleverd.⁹⁵ Hierin wordt verslag gedaan over de toetsing en het toezicht. Daarnaast zal de opdrachtnemer/bouwer bij oplevering een prestatieverklaring afgeven ten aanzien van de kwaliteit. De kwaliteitsborger neemt deze verklaring mee in het rapport dat aangeleverd wordt bij het bevoegd gezag.⁹⁶ De aanlevering vindt plaats door de aanvrager die het dossier ontvangen heeft van de kwaliteitsborger. Het contact tussen de kwaliteitsborger en het bevoegd gezag is miniem. Het is de bedoeling dat juist de aanvrager/vergunninghouder alles communiceert aan het bevoegd gezag. De aanlevering van het dossier geschiedt tegelijk met de gereedmelding. Wordt er geen gereedmelding gedaan, dan kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Wel dient er eerst een mogelijkheid gegeven te worden om de gereedmelding alsnog te doen.

Het 'as built'-dossier dient volledig te zijn. In het Algemeen Overleg over de private kwaliteitsborging van 27 maart jl. is door minister Blok toegezegd dat het bevoegd gezag na oplevering dient te controleren of alle verplichte informatie door de private partijen is aangeleverd.⁹⁷ Wanneer het rapport aan alle eisen voldoet kan het bouwwerk in gebruik genomen worden. Wat de omvang van het 'as built'-dossier wordt en wat het precies moet bevatten is op dit moment niet duidelijk. Minister Blok doet onderzoek naar wat gemeenten nodig hebben aan informatie bij oplevering van een bouwwerk. Aan de hand van dit onderzoek zal geconcludeerd worden welke informatie het rapport dient te bevatten.⁹⁸

29

Als het gaat om het toezicht en de handhaving op de bestaande bouw, blijft ook deze taak bij het bevoegd gezag.⁹⁹ Dit gebeurt op dezelfde wijze als waarop het toezicht en de handhaving nu geschiedt.

4.10 Brandweer

De gemeente is belast met de organisatie van de brandweerborging op grond van artikel 3 Wvr. Dit blijft ongewijzigd bij invoering van het private stelsel. De brandweer heeft een belangrijke rol binnen het bouwen van bouwwerken. Bij het toetsen van de omgevingsveiligheid binnen het proces van vergunningverlening kan er net als in de huidige situatie door het bevoegd gezag gekozen worden om de brandweer te betrekken bij de beoordeling. Als het gaat om gebouwen met hoge risico's is het van belang dat de brandweer in een vroeg stadium van het bouwproces wordt betrokken. Wel dient, waar eerst alleen het bevoegd gezag en de brandweer samenwerkten, deze twee partijen nu door de private kwaliteitsborger betrokken te worden. De verlening van de gebruiksvergunning of de gebruiksmelding voor brandveilig

⁹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht', 2012.

⁹⁵ Instituut voor Bouwkwiteit, *Rapportage verkenningsfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Rotterdam: 2014, p.8.

⁹⁶ 'Antwoorden kamervragen over verbetering kwaliteitsborging' *Rijksoverheid* 31 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Antwoorden Kamervragen over verbetering kwaliteitsborging*).

⁹⁷ 'Impressie Algemeen Overleg Private Kwaliteitsborging 27 maart' *Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland* 31 maart 2014, Bwtinfo.nl (zoek op *Impressie Algemeen Overleg*).

⁹⁸ 'Antwoorden kamervragen over verbetering kwaliteitsborging' *Rijksoverheid* 31 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Antwoorden Kamervragen over verbetering kwaliteitsborging*).

⁹⁹ 'Antwoorden kamervragen over verbetering kwaliteitsborging' *Rijksoverheid* 31 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Antwoorden Kamervragen over verbetering kwaliteitsborging*).

gebruik blijft door het bevoegd gezag gedaan worden. Dit doet zij in overleg en op advies van de brandweer.¹⁰⁰

4.11 Hoofdstuk vier in het kort

Het idee om private kwaliteitsborging in de bouw in te voeren startte eind vorige eeuw. Vanaf 1997 zijn er verschillende ideeën naar voren gekomen, maar pas nu wordt er een wetsvoorstel opgesteld. Het is de bedoeling dat de toetsing aan het Bouwbesluit en het toezicht tijdens de bouw overgenomen worden door private partijen. Het bevoegd gezag blijft wel toetsen aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid. Ook blijft zij toezicht houden op de bestaande bouw. Het doel hiervan is te voorkomen dat bouwende partijen zich schuil houden achter de verantwoordelijkheid van de gemeente. Er zal gebruik gemaakt worden van een combinatie van kwaliteitsborger en instrument die gekoppeld wordt aan een risicoklasse. Deze combinaties zijn te vinden in een register dat het bevoegd gezag gebruikt bij goedkeuring van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De instrumenten worden opgesteld door een instrumentenbeheerder en dienen alvorens ze in het register worden geplaatst goedgekeurd te worden door een door de kwartiermakers op te stellen toelatingsorganisatie. Er dient voldaan te worden aan verschillende criteria, wil een instrument toegelaten worden. Voorbeelden van bestaande instrumenten die gebruikt kunnen worden zijn, TIS, BRL 5019 en 5006 en Stichting Woningborg. Naast eerder genoemde taken is het bevoegd gezag ook de partij die handhavend optreedt wanneer er geen melding 'start bouw' of gereedmelding wordt gedaan, wanneer de kwaliteitsborger opstapt of wanneer het 'as built'-dossier niet volledig is. Door invoering van het nieuwe stelsel verliest het bevoegd gezag taken maar krijgt zij er ook weer taken bij. De brandweer blijft dezelfde rol spelen als in de huidige situatie. Wel dient bij de samenwerking tussen bevoegd gezag en brandweer, nu ook de kwaliteitsborger betrokken te worden. Waar eerst nog sprake was van een duaal stelsel is het nu de bedoeling bij invoering van het nieuwe stelsel de regels eerst gaan gelden voor de laagste risicoklasse. Na evaluatie zal worden bekeken of en wanneer de volgende risicoklasse wordt toegevoegd.

¹⁰⁰ 'Antwoorden kamervragen over verbetering kwaliteitsborging' *Rijksoverheid* 31 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Antwoorden Kamervragen over verbetering kwaliteitsborging*).

5 Private kwaliteitsborging in andere gemeenten

Nu dat private kwaliteitsborging steeds actueler wordt is het verstandig om te kijken wat andere gemeenten met dit onderwerp doen. Dit hoofdstuk zal beginnen met uitleg over de pilot die in de gemeente Helmond gedraaid heeft. Daarna zal de omgang met private kwaliteitsborging in andere gemeenten uit de B5 uiteengezet worden. Voor deze gemeenten is gekozen omdat zij door deelname aan de B5 in een dergelijke verband staan met de gemeente Helmond. Daarnaast zijn deze vijf gemeenten, de vijf grootste gemeenten van Noord-Brabant en kunnen daarom vergeleken worden. Er wordt afgesloten met een korte samenvatting.

5.1 Helmond

Het is niet zo dat de gemeente Helmond nooit aan privatisering in de bouw gedacht heeft. Ook zij heeft een drietal kleine projecten gekend met betrekking tot dit onderwerp. Bij het eerste project leverde de aanvrager een pakket aan, waarbij de aanvrager zelf al het project had getoetst aan het Bouwbesluit. Dit hoefde het bevoegd gezag dus niet meer te doen. Toch werd er, omdat er sprake was van een project, door het bevoegd gezag getoetst of de toetsing door de aanvrager klopte. Er werd dus dubbel werk gedaan. De resultaten met betrekking tot de toetsing door de aanvrager waren niet naar behoren, dus het bevoegd gezag was niet tevreden over dit project. Het tweede project lijkt erg veel op het eerste project, maar in dit geval werd de toetsing door het bevoegd gezag uitgezet bij een externe partij. Het bevoegd gezag bepaalde dus wie de toetsing deed. Na controle bleek dat er maar kleine verschillen zaten tussen de toetsing door het bevoegd gezag en de toetsing door de externe partij. De resultaten waren dus beter dan bij de toetsing door de aanvrager. Het derde project had niet de insteek om private kwaliteitsborging te gebruiken, maar het was wel hetzelfde principe. Heijmans N.V. leverde bij de gemeente Helmond een pakket aan van papieren en tekeningen. Daarbij zat ook de toets aan het Bouwbesluit. Er hoefde als het ware alleen maar een stempel op en de vergunning kon verleend worden. Het bevoegd gezag heeft de toetsing gecontroleerd en keurde het goed. Het pakket, wat gezien kan worden als een standaard pakket dat voor meerdere projecten gebruikt kan worden, voldeed dus aan alle eisen die gesteld werden.¹⁰¹

Dit zijn allemaal vormen van privatisering in de bouw, maar de projecten zijn niet dermate groot dat zij een definitief beeld van private kwaliteitsborging kunnen geven. In de volgende paragrafen wordt dan ook gekeken hoe andere gemeenten omgaan met private kwaliteitsborging in de bouw.

5.2 Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg

De gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg zijn nog niet zozeer met pilots gestart. De gemeente Breda volgt de ontwikkelingen via de pers, maar ook door middel van een lidmaatschap bij de vereniging BWT Nederland en deelname aan diverse projectgroepen. Er zijn al enkele pogingen ondernomen om pilots te starten maar hier zagen aanvragers en/of marktpartijen van af nadat zij zich verdiept hadden in de private kwaliteitsborging. Zij gaven aan dit niet te kunnen of te willen en vonden het fijner wanneer de gemeente de taken bleef doen zoals dat op dit moment gebeurt.¹⁰² De gemeente 's-Hertogenbosch bevindt zich in een oriënterende fase. Medewerkers van de gemeente gaan naar landelijke bijeenkomsten over het onderwerp. Ook probeert men een dag in te plannen waarop een externe deskundigen samen met de medewerkers van de afdeling Bouwen gaat bekijken welke koers er vanaf dat moment gevolgd gaat worden.¹⁰³ Ook de gemeente Tilburg volgt net als de gemeente Breda en 's-Hertogenbosch de ontwikkelingen omtrent private kwaliteitsborging. Zij wacht af wat er gaat gebeuren. Tilburg heeft enkele jaren geleden wel met partijen gesproken over

¹⁰¹ Zie bijlage A.

¹⁰² Zie bijlage B.

¹⁰³ Zie bijlage C.

privatisering, maar dit heeft uiteindelijk net als in 's-Hertogenbosch niet tot resultaten geleid, omdat meerdere partijen besloten ervan af te zien.¹⁰⁴

In tegenstelling tot de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg, is de gemeente Eindhoven wel actief bezig met private kwaliteitsborging in de bouw door middel van pilots. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

5.3 Eindhoven

De gemeente Eindhoven staat voorop als het gaat om private kwaliteitsborging in de bouw. In 2012 zijn drie verschillende proeftuinen opgezet. Ook op dit moment probeert de gemeente Eindhoven met verschillende pilots te ontdekken wat goed en wat mis gaat bij het overhevelen van taken naar private partijen. Hieronder zal eerst het project uit 2012 uiteengezet worden, daarna wordt ingegaan op de huidige activiteiten.

2012

De gemeente Eindhoven heeft samen met drie private partijen in 2012 bij zeven projecten deels of geheel parallel getoetst aan het Bouwbesluit. Hier is voor gekozen zodat knelpunten die ontstaan als private kwaliteitsborging wordt ingevoerd. Bij deze proeftuin heeft gemeente Eindhoven kaders gesteld voor het voldoen aan het Bouwbesluit. Het bouwplan dient te voldoen aan het Bouwbesluit, de private partij voert toets en toezicht uit en dienst geheel onafhankelijk te zijn van de aanvrager/vergunninghouder en de private partij dient met voorstellen te komen om de positie van de gebruiker ten opzichte van het Bouwbesluit te beschermen.

Er zijn drie verschillende proeftuinen opgezet. Bij de eerste proeftuin: 'private toets en toezicht met bestaande beoordelingsrichtlijnen' hebben de gemeente Eindhoven en de private partij samen projectkaders besproken. De afspraken zijn gebaseerd op het protocol van de gemeente. De preventieve toets werd door beide partijen uitgevoerd en aan de hand daarvan werden verschillen besproken en vergeleken. De verschillen die geconstateerd werden waren klein van aard. Er werd geconcludeerd dat deze verschillen zowel voor zouden komen wanneer er getoetst zou worden door twee toetsers van de gemeente als wanneer er getoetst zou worden door twee toetsers van een private partij.

Bij de tweede proeftuin: 'private toets' toetst de private partij de aanvraag op basis van het toetsprotocol dat de gemeente Eindhoven kent. Er werd geconcludeerd dat de private partij de toets aan de hand van het toetsprotocol voldoende kon uitvoeren. De tweede proeftuin kan vergeleken worden met het inhuren van een externe partij door de gemeente. Dit kan in de huidige situatie ook al.

Bij de derde proeftuin: 'private toets en toezicht met nieuwe regeling' werd door de gemeente en de private partij getoetst en toezicht gehouden, bij verschillende aanvragen. De aanpak en het resultaat van de toetsing bij beide partijen verschilt van elkaar. Er werd geconstateerd dat de private partij volledig toetst waar de gemeente zich alleen houdt aan het toetsprotocol. Daarnaast was de aanpak van de gemeente gericht op klantvriendelijkheid, waar de private partijen juist meer gericht waren op zakelijkheid.

De proeftuin heeft geleid tot een door de private partij opgestelde nieuwe regeling. Deze regeling is afgestemd op de wensen van de gemeente. Uit de regeling komt voort dat private partijen volledig moeten toetsen aan het Bouwbesluit, dat de eindgebruiker verzekerd moet worden dat er voldaan wordt en dat er gesanctioneerd dient te worden wanneer een private partij zich niet aan de afspraken houdt.

Tenslotte blijkt uit de proeftuinen dat de gemeente het liefst controleert wat private partijen doen. Bij private kwaliteitsborging gaat het juist om de terughoudende houding van de gemeente.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Zie bijlage D.

¹⁰⁵ W. Ankersmit e.a., *Advies over de veranderende rollen Bouwbesluittoetsing en bouwtoezicht*, Eindhoven: juni 2012, p.15.

2014

Op dit moment lopen er een aantal projecten binnen de gemeente Eindhoven. De grootste van deze projecten is de samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en woningcorporaties uit Eindhoven, Zij zijn in gesprek met elkaar. Er worden kaders neergelegd bij deze corporaties en zij ontwikkelen bouwplannen aan de hand van deze kaders. De verantwoordelijkheid ligt bij de ontwikkelaar. Dit project gaat verder dan toetsing en toezicht door private partijen. Ook omgevingsveiligheid en het voorstel tot wijziging van een bestemmingsplan kunnen neergelegd worden bij de woningcorporaties. De kosten bij de gemeente gaan omlaag omdat er alleen maar kosten gemaakt worden bij bijvoorbeeld het aanpassen van het bestemmingsplan en het eventuele bezwaar en beroep. Een ander project is het nieuwe legesstelsel. In dit nieuwe stelsel krijgt de aanvrager meer verantwoordelijkheid. Er wordt een basistarief geheven voor goede aanvragen, een hoger tarief voor aanvragen waar de gemeente werk aan heeft met betrekking tot de toetsing. Daarnaast is de gemeente Eindhoven in gesprek met Stichting Woningborg en TIS gecertificeerde bedrijven. Gezien de geringe grootte van dit project, wordt dit verder niet uitgewerkt.¹⁰⁶

Eindhoven staat dus wel degelijk voorop als het gaat om private kwaliteitsborging in de bouw. Zij zijn dan ook een goed voorbeeld voor andere gemeenten in Nederland.

5.4 Hoofdstuk vijf in het kort

De gemeente Helmond heeft verschillende projecten gekend met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw. Zij heeft in een drietal projecten anderen aan het Bouwbesluit laten toetsen. Dit waren de aanvrager zelf, bouwbedrijf Heijmans N.V. en een andere externe partij. In het tweede geval werd er een kant-en-klaar bouwpakket aangeleverd dat voldeed aan alle eisen. Waar de aanvrager zelf toetste was het resultaat niet zoals gehoopt. Het resultaat van toetsing door een externe partij was daarentegen wel voldoende. Kijkend naar andere gemeenten uit de B5, kan er geconstateerd worden dat Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg wel met het onderwerp bezig zijn, maar zich er niet zodanig in verdiept hebben dat het echt speelt binnen de gemeenten. Gemeente Eindhoven daarentegen is een voorloper op het gebied van pilots. In 2012 zijn er drie proeftuinen opgezet die het beeld van privatisering in de bouw moesten verduidelijken. Op dit moment lopen er ook een aantal projecten waarvan het project met woningcorporaties uit Eindhoven, waar de corporaties zelf de bouwplannen opstellen en dus toetsen aan de vereisten, de grootste is. Het beeld en de inzet wat betreft private kwaliteitsborging in de bouw wijken dus in verschillende gemeenten van elkaar af.

¹⁰⁶ Zie bijlage E.

6 Verantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag omtrent het bouwen van een bouwwerk. Allereerst zal er ingegaan worden op het begrip verantwoordelijkheid. Daarna zullen de huidige en toekomstige situatie van de verantwoordelijkheid in de bouw met betrekking tot toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw worden uitgewerkt om vervolgens te eindigen met een korte samenvatting.

6.1 Wat is verantwoordelijkheid?

Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zijn twee begrippen die vaak door elkaar gehaald worden, maar er is wel degelijk een onderscheid tussen deze twee. Bij verantwoordelijkheid gaat het om taken die men middels overeenkomst, statuten of wet toebedeeld heeft gekregen. Over deze taken is men verantwoordelijk. Het is niet zo dat men dan meteen ook aansprakelijk is voor zaken die niet goed of anders gaan dan verwacht.¹⁰⁷ Bij aansprakelijkheid gaat het om de verplichting om iets na te komen. Bij niet-nakoming zal degene die niet nagekomen is meestal een schadevergoeding moeten betalen. Dit wordt apart geregeld in de wet. In hoofdstuk zeven wordt verder ingegaan op het begrip aansprakelijkheid.

6.2 Verantwoordelijkheid voor invoering van het nieuwe stelsel

In de huidige situatie, voor invoering van het private stelsel, kent het bevoegd gezag een aantal verantwoordelijkheden. Het begint bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag dient te controleren of de vergunningsaanvraag volledig is. Wanneer de aanvraag volledig is, dient het bevoegd gezag over de aanvraag te beslissen. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag dat deze beslissing geschiedt op basis van juiste gegevens. Hierbij komen de eisen uit het bestemmingsplan en het Bouwbesluit (inclusief omgevingsveiligheid) en redelijke eisen van welstand aan bod. Ook een tijdige beslissing is belangrijk, aangezien bij een niet tijdige beslissing een vergunning van rechtswege wordt verleend. Het bevoegd gezag is dus verantwoordelijk voor de verlening van de omgevingsvergunning.

Naast de vergunningverlening kent het bevoegd gezag ook verantwoordelijkheden op het gebied van toezicht en handhaving. Het toezicht tijdens de bouw wordt nu nog gehouden door het bevoegd gezag of een door het bevoegd gezag aangewezen Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Ervan uitgaande dat het toezicht gehouden wordt door het bevoegd gezag, is zij verantwoordelijk voor de wijze waarop dit gebeurt. Dit geldt ook voor het toezicht op de bestaande bouw. Tijdens de bouw kijkt het bevoegd gezag of er gebouwd wordt conform omgevingsvergunning en na oplevering wordt er gecontroleerd of het gebruik juist is. Ook de handhaving op het naleven van de voorschriften die voortvloeien uit de omgevingsvergunning geschiedt door het bevoegd gezag en ook hierbij is zij verantwoordelijk voor een juiste benadering van de overtreder en belanghebbenden.

Als laatste is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de behandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Op de bezwaar- en beroepsprocedures wordt verder ingegaan in hoofdstuk acht.

6.3 Verantwoordelijkheid in de toekomst

Doordat de preventieve toets aan het Bouwbesluit verdwijnt als taak bij het bevoegd gezag valt hier een deel van de verantwoordelijkheid weg. Het bevoegd gezag toetst niet meer, dus is dan ook niet verantwoordelijk voor een onjuist gedane toets. Ditzelfde geldt voor het toezicht tijdens het bouwproces. Deze taak ligt niet meer bij het bevoegd gezag, dus ook hiervoor is zij niet verantwoordelijk.

¹⁰⁷ 'Aansprakelijkheid van bestuurders', *Fondsenboek* 18 maart 2014, Fondsenboek.nl (zoek op *art041ff*).

Uit de brief van 27 november 2013,¹⁰⁸ maar ook in het Algemeen Overleg van 27 maart jl. gaf minister Blok aan dat de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het nieuwe stelsel niet bij het bevoegd gezag mogen liggen. In het huidige stelsel is de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid al miniem, maar in het nieuwe stelsel moet dit volgens de minister nog minder worden.

De verantwoordelijkheid in het nieuwe stelsel kan in verschillende deelonderwerpen gesplitst worden. Een aantal deelonderwerpen is al duidelijk, maar er is ook een aantal waar kanttekeningen bij geplaatst kunnen worden. De deelonderwerpen worden hieronder uitgewerkt.

Toetsing en vergunningverlening

Het bevoegd gezag toetst niet meer aan het Bouwbesluit. Wel blijft zij toetsen aan redelijke eisen van welstand, het bestemmingsplan en de omgevingsveiligheid. Dit betekent dat zij verantwoordelijk is voor de beoordeling van de aanvraag op grond van deze aspecten. Ook de vergunningverlening blijft in handen van het bevoegd gezag.

Goedkeuring van het instrument

Naast het toetsen van de aanvraag aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid, zal het bevoegd gezag ook het ingediende instrument dat de kwaliteit gaat waarborgen, moeten goedkeuren. Dit gaat door middel van een nog op te stellen register waarin instrumenten aan kwaliteitsborgers gekoppeld zijn. Deze combinatie wordt weer gekoppeld aan een risicoklasse. Met dit register wordt voorkomen dat aanvragers kwaliteitsborgers en instrumenten aandragen die niet de kwaliteit kunnen waarborgen die vereist is voor het bouwwerk dat gebouwd dient te worden. Het bevoegd gezag kijkt in het register of de kwaliteitsborger, het instrument en de risicoklasse aan elkaar gekoppeld zijn. Is dit zo, dan kan (mits de aanvraag voldoet aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid) de vergunning verleend worden. Is dit niet zo, dan dient de vergunning geweigerd te worden en moet de aanvrager een nieuwe combinatie van instrument en kwaliteitsborger aandragen.

Voorbeeld

Bedrijf X is volgens het register gecertificeerd (certificering is een instrument) om bouwwerken uit de laagste risicoklasse te toetsen aan het Bouwbesluit en toezicht te houden tijdens het bouwen van dit bouwwerk. Aanvrager Y draagt bedrijf X aan bij het bevoegd gezag voor het bouwen van een bouwwerk uit de middelste risicoklasse. De vergunning dient geweigerd te worden. Bedrijf X kan namelijk niet de vereiste kwaliteit waarborgen die nodig is voor de middelste risicoklasse.

Kanttekening:

Het bevoegd gezag is in het nieuwe stelsel het orgaan dat verantwoordelijk is voor de goedkeuring van het instrument. Kwaliteitsborgers en instrumenten zijn gekoppeld aan risicoklassen. Ervan uitgaande dat er drie risicoklassen zijn wordt bijvoorbeeld een eengezinswoning in de laagste en een ziekenhuis in de hoogste risicoklasse ingedeeld. Er zullen altijd twijfelgevallen zijn waarbij een discussie tussen aanvrager en vergunningverlener op zijn plaats is. Een aanvrager weet in welke risicoklasse zijn bouwwerk valt, maar het bevoegd gezag is van mening dat het toch in een hogere risicoklasse valt dan dat officieel vast staat. Een discussie over dit soort onderwerpen dient voorkomen te worden. Er dient daarom ook een soort regeling opgesteld te worden waarin deze twijfelgevallen opgenomen en ondervangen worden.

¹⁰⁸ S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op verbetering kwaliteitsborging).

De kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger is een belangrijke schakel in het nieuwe stelsel. Hij heeft namelijk de grootste taak in het bouwproces. Het kan altijd zo zijn dat de kwaliteitsborger nalaat zijn taken te volbrengen. Hij dient zijn fouten te herstellen en wordt anders uit zijn functie gezet. Het controleren van de kwaliteitsborger gebeurt steekproefsgewijs door de instrumentenbeheerder die het instrument aan de toelatingsorganisatie heeft voorgelegd en heeft laten goedkeuren. Ook de toelatingsorganisatie controleert, maar zij controleert het instrument, niet de kwaliteitsborger. Zet de instrumentenbeheerder de kwaliteitsborger uit zijn functie, dan wordt er niet meer aan de vergunningsvoorwaarden voldaan en dient de bouw stilgelegd te worden. Ditzelfde geldt wanneer de kwaliteitsborger ervoor kiest om op te stappen. Ook dan wordt de kwaliteit niet meer gewaarborgd en wordt er daardoor niet meer voldaan aan de vergunningsvoorwaarden. De vergunninghouder geeft dit door aan het bevoegd gezag, en het bevoegd gezag treedt naar aanleiding van deze melding op.

Kanttekening:

De vergunninghouder heeft er geen baat bij wanneer de bouw stilgelegd wordt. Waarom zou hij dan doorgeven aan het bevoegd gezag dat de kwaliteitsborger is opgestapt? Het bevoegd gezag houdt geen toezicht en de kans dat de instrumentenbeheerder of de toelatingsorganisatie komt controleren is toch maar klein. Zij werken niet voor niets steekproefsgewijs. Het is begrijpelijk dat een vergunninghouder zo snel mogelijk zijn bouwwerk af wil zien en zal hierbij niet zo snel denken aan de gevolgen van het ontbreken van een kwaliteitsborger. Het bevoegd gezag weet dat een bouwwerk niet opgeleverd mag worden wanneer het 'as built'-dossier niet voldoet aan de gestelde eisen. Een vergunninghouder die maar één keer in zijn leven een bouwwerk laat bouwen, zal hier niet snel aan denken en ziet het liefst resultaat. Het kan dus voorkomen dat een vergunninghouder niet aan het bevoegd gezag gaat doorgeven dat de kwaliteit niet meer gewaarborgd wordt doordat er geen kwaliteitsborger meer aanwezig is.

Bovenstaande moet worden voorkomen. Maar hoe, dat is de vraag. Er is een mogelijkheid om de verplichting bij de kwaliteitsborger neer te leggen, wanneer hij opstapt dit door te geven aan het bevoegd gezag. De kwaliteitsborger heeft namelijk nadat hij opstapt niets meer te maken met het bouwwerk en het bevoegd gezag kan doordat de kwaliteitsborger meldt dat hij opstapt, handhavend optreden door de bouw stil te leggen. Door deze melding kan het bevoegd gezag haar taken uitvoeren waar zij verantwoordelijk voor is, handhaven en sanctioneren.

'As built'-dossier

Er zal een 'as built'-dossier opgeleverd worden. Uit het Algemeen Overleg van 27 maart jl. is gebleken dat het bevoegd gezag een volledigheidstoets dient te doen. Tijdens deze toets wordt er alleen getoetst of alle verplichte stukken zich in het dossier bevinden. De inhoud van het dossier wordt niet getoetst door het bevoegd gezag en zij is dan ook niet verantwoordelijk voor deze inhoud. Wanneer het dossier niet volledig is, dient het bevoegd gezag de vergunninghouder en kwaliteitsborger te verzoeken het dossier volledig te maken. Zolang dit dossier niet volledig is, mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden.

De inhoud van het dossier mag dus door het bevoegd gezag aangenomen als waar en is dus geen advies in de zin van de Awb. Wanneer dit wel het geval zou zijn, zou de kwaliteitsborger gezien worden als adviseur in de zin van artikel 3:5 Awb en dient het bevoegd gezag een zorgvuldig onderzoek te doen op grond van artikel 3:9 Awb. Hier is in dit geval geen sprake van. De kwaliteitsborger is verantwoordelijk voor de inhoud van het dossier.

Kanttekening:

Ook hier kan een kanttekening geplaatst worden. Het bevoegd gezag zal (wanneer de volledigheidstoets negatief resulteert) aangeven dat het bouwwerk niet in gebruik genomen mag worden. Dit betekent dat het bevoegd gezag de doorslaggevende factor is als het gaat om het in gebruik nemen van een bouwwerk. Zo zal zij dan ook worden gezien. Dit betekent dat het bevoegd gezag hier toch een verantwoordelijkheid op zich neemt. Dit terwijl minister Blok aangeeft dat het bevoegd gezag geen verantwoordelijkheid zal dragen voor de toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw. Op deze manier heeft zij wel verantwoordelijkheid.¹⁰⁹ Er dient duidelijk aangegeven te worden dat niet het bevoegd gezag, maar juist de kwaliteitsborger verantwoordelijk is. Niet alleen voor het bevoegd gezag, maar ook voor de consument.

Bestaande bouw

Het bevoegd gezag is in de toekomstige situatie net als in de huidige situatie verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving als het gaat om bestaande bouw. Dit houdt in dat het bevoegd gezag na ingebruikname van het bouwwerk zelf toezicht dient te houden. Wanneer er zich achteraf gebreken voordoen en blijkt dat er in strijd met artikel 1b tweede lid Wonw en/of het Bouwbesluit is gebouwd, draagt het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om handhavend op te treden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een herstelsanctie. De verantwoordelijkheid ligt hier bij de eigenaar/vergunninghouder. Het bevoegd gezag legt een herstelsanctie op aan de eigenaar/vergunninghouder. Niet het bevoegd gezag, maar de eigenaar/vergunninghouder draagt de verantwoordelijkheid om verhaal te halen bij de kwaliteitsborger. Dit komt verder aan bod in het volgende hoofdstuk.

Positie consument

De consument zal in het nieuwe stelsel een zwaardere taak krijgen dan dat hij nu heeft. Zoals in het huidige stelsel zal in het nieuwe stelsel de consument degene zijn die met het bevoegd communiceert. Dit blijft ongewijzigd. Wel is het aan de consument om te controleren of de kwaliteitsborger doet wat hij moet doen. Wanneer er namelijk niet gecommuniceerd wordt dat de kwaliteitsborger niet voldoet aan de gestelde criteria, kan het bevoegd gezag niet handhaven met als gevolg dat het bouwwerk in een later stadium niet in gebruik kan worden genomen.

6.4 Hoofdstuk zes in het kort

Door de invoering van het nieuwe stelsel zullen er verantwoordelijkheden bij het bevoegd gezag wegvallen. Door te kijken naar hoe het naar verwachting wordt, zijn er een aantal aspecten duidelijk, maar kunnen er ook veel kanttekeningen geplaatst worden. Zo zal het bevoegd gezag verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van een instrument (waarbij rekening gehouden dient te worden met twijfelgevallen), terwijl zij verder in het proces nauwelijks te maken krijgt met de kwaliteitsborger. Het is dus slechts een momentopname en er dient uitgegaan te worden van de communicatie die gevoerd wordt door de aanvrager. De aanvrager is namelijk degene die de kwaliteitsborger controleert. De verantwoordelijkheid over het 'as built'-dossier is onduidelijk. Het bevoegd gezag zal alleen aan volledigheid toetsen, maar ook dan kent zij een verantwoordelijkheid. Het bevoegd gezag geeft namelijk stilzwijgend goedkeuring voor ingebruikname van een bouwwerk wanneer het dossier de volledigheidstoets doorstaat. Ook de verantwoordelijkheid voor de handhaving gedurende de bouw ligt bij het bevoegd gezag. Vervolgens is zij verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op bestaande bouw. De verantwoordelijkheid loopt dus door. Doordat er kanttekeningen geplaatst kunnen worden blijkt er nog veel onduidelijkheid te zijn over de verantwoordelijkheid in het nieuwe stelsel, dit dient dan ook nog door minister Blok verder uitgewerkt te worden.

¹⁰⁹ 'Impressie Algemeen Overleg Private Kwaliteitsborging 27 maart' *Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland* 31 maart 2014, Bwtinfo.nl (zoek op *Impressie Algemeen Overleg*).

7 Aansprakelijkheid

Gedurende de bouw van een bouwwerk maar ook daarna is er sprake van verschillende aansprakelijkheidsrelaties. Gezien de strekking van dit onderzoek, zal er in dit hoofdstuk nadrukkelijk in worden gegaan op de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag. Als eerste wordt het begrip aansprakelijkheid uitgelegd, daarna volgt de huidige en toekomstige situatie, om vervolgens af te sluiten met een korte samenvatting.

7.1 Wat is aansprakelijkheid?

Aansprakelijkheid is geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Artikel 6:74 BW geeft aan dat bij iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis de schuldenaar verplicht is de schade die de schuldeiser daardoor lijdt te vergoeden, tenzij de tekortkoming de schuldenaar niet kan worden toegerekend. Wie dus zijn afspraken niet nakomt dient de schade te vergoeden. Ook kan er schade ontstaan doordat er een onrechtmatige daad is gepleegd. De onrechtmatige daad is geregeld in artikel 6:162 BW. Degene die een onrechtmatige daad jegens een ander pleegt is verplicht de schade te vergoeden. Wel dient er aan verschillende eisen voldaan te worden wil er sprake zijn van de verplichting tot schadevergoeding. Allereerst dient de daad onrechtmatig te zijn. Er mag geen sprake zijn van rechtvaardigingsgronden als overmacht en inzet van noodbevoegdheden. Daarnaast moet de onrechtmatige daad toerekenbaar zijn.¹¹⁰ Ten derde moet er sprake zijn van een causaal verband. Dit houdt in dat de schade moet voortvloeien uit de onrechtmatige daad. Uit artikel 6:163 BW vloeit voort dat er geen verplichting tot schadevergoeding bestaat wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde deze heeft geleden. Dit betekent dat de geschonden norm de benadeelde in beginsel dient te beschermen. Er dient dus als het ware een connectie te zijn tussen de geleden schade en de bescherming op grond van de geschonden norm. Dit noemt men het relativiteitsvereiste. Als laatste punt wordt er genoemd dat schade die veroorzaakt is door eigen schuld niet voor vergoeding in aanmerking komt.¹¹¹ Ook komt iemand niet in aanmerking voor schadevergoeding wanneer er niet voldaan is aan de schadebeperkingsplicht. Dit houdt in dat er redelijkerwijs kan worden gevergd dat de schade beperkt blijft. Wanneer aan alle vereisten is voldaan, is degene die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, verplicht de schade te vergoeden.

De wet kent naast de normale onrechtmatige daad tussen burger en burger, ook de onrechtmatige overheidsdaad. Hierbij dient ook aan bovenstaande vereisten te zijn voldaan. Het gaat hier om een onrechtmatige handeling door bijvoorbeeld een gemeente jegens een burger.

Wie een onrechtmatige daad pleegt jegens een ander en daardoor een schadevergoedingsplicht heeft, kan twee vormen van aansprakelijkheid ten laste worden gelegd. De eerste is schuldaansprakelijkheid. Hiervan is sprake wanneer de onrechtmatige daad aantoonbaar tot schade heeft geleid.¹¹² Dit is de meest voorkomende vorm van aansprakelijkheid. Daarnaast kent de wet nog de risicoaansprakelijkheid. Dit is een vorm van aansprakelijkheid die niet gebaseerd is op verwijtbaarheid, maar op een bepaalde rol, hoedanigheid of kwaliteit die iemand vervult. Er is in dit geval geen sprake van schuld. Voorbeelden hiervan zijn schade veroorzaakt door kinderen (ouders zijn aansprakelijk) en schade veroorzaakt door werknemers in het kader van overeengekomen werkzaamheden (werkgevers zijn aansprakelijk).¹¹³

¹¹⁰ Artikel 6:162 lid 3 BW

¹¹¹ Artikel 6:101 BW

¹¹² Helsloot & Schmidt 2012, p.19.

¹¹³ Helsloot & Schmidt 2012, p.19.

7.2 Aansprakelijkheid voor invoering van het nieuwe stelsel

In de bouw kan het voorkomen dat de eigenaar van een bouwwerk de overheid aansprakelijk stelt op grond van onrechtmatig handelen. Dit kan bijvoorbeeld door het ten onrechte verlenen van een bouwvergunning of door gebrekkig bouwtoezicht.¹¹⁴ Er is dan sprake van een onrechtmatige overheidsdaad.

Toetsing

Zoals in het tweede hoofdstuk van dit rapport te lezen is, is het aan het bevoegd gezag om te beslissen over de aannemelijkheid dat het bouwplan voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Daarbij moet het bevoegd gezag de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de zorgvuldige voorbereiding uit artikel 3:2 Awb, in acht nemen. Wanneer er sprake is van schending van de zorgvuldigheid kan er sprake zijn van een onrechtmatige daad. Het hangt van de omstandigheden van het geval af, of er aanspraak gemaakt kan worden op schadevergoeding uit onrechtmatige daad.

Het bevoegd gezag kent enige beoordelingsvrijheid. Op grond van artikel 2.10 lid 1 onder a Wabo dient het bevoegd gezag de aanvraag te weigeren indien niet aannemelijk gemaakt kan worden dat de bouw aan de voorschriften uit het Bouwbesluit gaat voldoen. Dit is een oordeel van het bevoegd gezag dat beoordelingsvrijheid kent. Het bevoegd gezag bepaalt namelijk wat volgens haar aannemelijk is en wat niet. De rechter dient dan ook terughoudend te toetsen in verband met de beoordelingsvrijheid. Daarnaast oordeelt de rechter alleen wat het bevoegd gezag destijds mocht oordelen met de kennis die zij toen ter beschikking had. Een beroep op onrechtmatige daad zal daarom niet snel slagen.

Toezicht en handhaving

Ook bij toezicht speelt zorgvuldigheid een rol. Op grond van artikel 5.2 lid 1 onder a Wabo dient het bevoegd gezag zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de wettelijke voorschriften die gelden voor het bouwen van een bouwwerk. Bij het maken van beleid en het toezicht houden dient zorgvuldig te worden gehandeld. Schending van deze zorgvuldigheid kan een onrechtmatige daad tot gevolg hebben.

Er zijn twee vormen van toezichtsfalen: algemeen en concreet (ook wel specifiek) toezichtsfalen. Er is sprake van algemeen toezichtsfalen als het bevoegd gezag zijn wettelijke toezichtstaken verwaarloost.¹¹⁵ Toch is hierbij de kans op een onrechtmatige daad klein. Het bevoegd gezag heeft namelijk beleidsvrijheid bij het maken van handhavingsbeleid. Iedere gemeente heeft haar eigen prioriteiten. Als het bevoegd gezag een overtreding over het hoofd ziet doordat zij andere prioriteiten heeft, levert dit geen onrechtmatige daad op.¹¹⁶ Concreet toezichtsfalen houdt in dat het bevoegd gezag aanwijzingen van

CMI Rotterdam

Een voorbeeld van een uitspraak waaruit blijkt dat de gemeente een handhavingsverplichting heeft is die van 22 maart 2011 van het gerechtshof te 's-Gravenhage. Door een brand in 1996 werd het gehele complex van op- en overslagbedrijf CMI in de as gelegd. In deze zaak oordeelde het hof dat de gemeente Rotterdam onvoldoende handhavend opgetreden heeft ten aanzien van de naleving van de voorwaarden uit de verleende vergunning door CMI. De gemeente Rotterdam werd samen met DCMR Milieudienst Rijnmond aansprakelijk gesteld voor de geleden schade die veroorzaakt was door de brand.

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578.

¹¹⁴ Helsloot & Schmidt 2012, p.27.

¹¹⁵ Rb. 's-Gravenhage 24 december 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:AO0997.

¹¹⁶ Vermeer 2010, p. 351.

derden die leiden naar een overtreding negeert. Dit is een vorm van toezichtsfalen omdat het bevoegd gezag in beginsel een handhavingsplicht kent en deze dan niet naleeft. Het bevoegd gezag kan van deze handhavingsplicht afzien.¹¹⁷ Dit noemt men gedogen. Dit kan echter alleen maar wanneer er een concreet zicht op legalisatie van het (dan nog overtreding te noemen) feit bestaat, of het handhavend optreden zo onevenredig is vergeleken met de te dienen belangen, dat van optreden moet worden afgezien.¹¹⁸ Wanneer het bevoegd gezag dus weigert op te treden na een aanwijzing van een derde die leidt naar een overtreding, handelt het bevoegd gezag onrechtmatig. Er is sprake van onrechtmatig gedogen en het bevoegd gezag is aansprakelijk voor de schade die de benadeelde daardoor heeft geleden/zal lijden.

7.3 Aansprakelijkheid in de toekomst

Zoals al eerder aangegeven werd in het Algemeen Overleg op 27 maart jl. besproken dat de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag zoveel mogelijk ingeperkt moet worden. Al kwam aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige overheidsdaad in verband met falend bouwtoezicht of beoordeling van een aanvraag weinig voor, toch zal het in het nieuwe stelsel nog minder moeten worden. De aansprakelijkheid op het gebied van toetsing en toezicht tijdens de bouw met betrekking tot het Bouwbesluit vervalt. Makkelijk gezegd zijn er minder taken voor het bevoegd gezag, dus kan zij ook minder nalatig zijn en dus minder aansprakelijk worden gesteld.

Toetsing

Als het gaat om de toetsing aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid spelen nog steeds de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de zorgvuldige voorbereiding uit artikel 3:2 Awb, een grote rol. Bij zorgvuldige voorbereiding gaat het erom dat alle relevante kennis van feiten wordt gebruikt en alle belangen worden afgewogen. Bij een onzorgvuldige voorbereiding kan een beroep op onrechtmatige daad worden gedaan. Toch staat hier weer de beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag in de weg. Hierdoor is een beroep op onrechtmatige daad vaak moeilijk. Wanneer het bevoegd gezag namelijk kan aantonen dat de beoordeling volgens juiste wijze is geschied, slaagt een beroep op onrechtmatige daad niet.

Toezicht en handhaving

De taak van toezicht tijdens de bouw verdwijnt bij het bevoegd gezag. Handhaving blijft daarentegen wel een taak van het bevoegd gezag. Als het gaat om toezicht is het bevoegd gezag dan ook niet meer aansprakelijk. Er wordt daarom ook alleen maar ingegaan op de handhaving. Net als de beoordelingsvrijheid die het bevoegd gezag kent bij de toetsing kent zij beleidsvrijheid als het gaat om handhaving. Het bevoegd gezag blijft in beginsel een handhavingsplicht kennen, maar hier kan nog steeds vanaf worden gezien. Er kan namelijk nog steeds gedoogd worden wanneer er concreet zicht op legalisatie van het feit is, of het handhavend optreden zo onevenredig is vergeleken met de te dienen belangen, dat van optreden moet worden afgezien.¹¹⁹ Ook mag het bevoegd gezag zelf beoordelen waar haar prioriteiten liggen. Al met al blijft het in de toekomst dus nog steeds erg moeilijk om het bevoegd gezag aan te spreken op grond van onrechtmatige daad.

In de toekomstige situatie zijn er een aantal momenten waarop het bevoegd gezag handhavend kan optreden. Het eerste moment is het moment dat de kwaliteitsborger opstapt. Het tweede moment is bij oplevering van het 'as built'-dossier (en het bouwwerk), wanneer geconstateerd wordt dat er procedurele stukken ontbreken of het bouwwerk niet voldoet aan de gestelde eisen. Op deze momenten heeft het bevoegd gezag weer zelf de keuze om handhavend op te treden of te gedogen. Maar treden zij niet handhavend op, dan kunnen zij aansprakelijk worden gesteld op grond van onrechtmatige daad. Toch is net als in

¹¹⁷ Rb. Arnhem 10 oktober 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BB5975.

¹¹⁸ ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1820.

¹¹⁹ ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1820.

de voorgaande gevallen een beroep op onrechtmatige daad erg moeilijk, omdat het bevoegd gezag in de meeste gevallen kan aantonen dat het toezicht/de handhaving/het gedogen op juiste wijze is geschied.

Bestaande bouw

Wanneer het gebouw opgeleverd wordt is er sprake van bestaande bouw. In het hoofdstuk over verantwoordelijkheid is al aan bod gekomen dat het bevoegd gezag, net als in de huidige situatie, hierover verantwoordelijk is. Wanneer er zich gebreken voordoen aan het bouwwerk na ingebruikname (er wordt niet voldaan aan artikel 1b tweede lid Wonw en/of het Bouwbesluit), kan het bevoegd gezag een herstelsanctie opleggen aan de vergunninghouder/eigenaar. Er wordt geen sanctie opgelegd aan de kwaliteitsborger. Net als tijdens de bouw is er (bijna) geen contact tussen kwaliteitsborger en bevoegd gezag. De herstelsanctie wordt opgelegd aan de vergunninghouder/eigenaar, en hij kan verhaal halen bij de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger heeft namelijk een dossier afgegeven waarin staat dat het bouwwerk aan de kwaliteit voldoet. De kwaliteitsborger is in deze dus aansprakelijk voor de gebreken die zich achteraf voordoen, maar het is niet het bevoegd gezag, maar de vergunninghouder/eigenaar die verhaal gaat halen.

Schade bij een derde door afzien van handhaving

Het kan voorkomen dat een derde door ernstige gebreken schade lijdt. Omdat het gaat om bestaande bouw is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de handhaving. Wanneer er afgezien wordt van deze handhaving kan het bevoegd gezag aansprakelijk worden gesteld. Zij kent namelijk een handhavingsverplichting. Zoals al eerder gezegd kan er van deze verplichting afgezien worden wanneer er zicht is op legalisatie of wanneer het handhavend optreden zo onevenredig is met de te dienen belangen, dat van optreden moet worden afgezien.¹²⁰ Het is vanzelfsprekend dat, wanneer er door ernstige gebreken schade wordt geleden door een derde, het bevoegd gezag aansprakelijk is. Dit zal in de toekomstige situatie dus hetzelfde zijn als in de huidige situatie. Een voorbeeld van deze aansprakelijkheid is te lezen in het eerder genoemde arrest van het hof in Den Haag van 22 maart 2011 over CMI in Rotterdam. Hierin werd de gemeente Rotterdam aansprakelijk gesteld voor de schade die was veroorzaakt.

41

7.4 Hoofdstuk zeven in het kort

Als het gaat om aansprakelijkheid bij de overheid, spreekt men over de onrechtmatige overheidsdaad. De gemeente kan aansprakelijk gesteld worden wanneer zij een daad pleegt die onrechtmatig is. In het huidige maar ook in het nieuwe stelsel is het bevoegd gezag aansprakelijk voor de toetsing aan de vereisten voor een omgevingsvergunning, wel valt hier in het nieuwe stelsel de aansprakelijkheid voor het Bouwbesluit weg. Bij toetsing dient rekening te worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bevoegd gezag kent een beoordelingsvrijheid. De kans op schadevergoeding is dan ook klein, wanneer het bevoegd gezag kan aantonen dat de beoordeling juist heeft geschied. In de huidige situatie bestaat er algemeen en concreet toezichtsfalen. Wanneer er sprake is van een van deze twee kan het bevoegd gezag aansprakelijk gesteld worden. Toch kent het bevoegd gezag beleidsvrijheid en kan er in bepaalde gevallen afgezien worden van de handhavingsplicht. Hierdoor is de kans op schadevergoeding wederom klein. In het nieuwe stelsel valt het toezicht tijdens de bouw weg. Hier kent het bevoegd gezag dan ook geen aansprakelijkheid meer. Ook voor handhaving geldt de beleidsvrijheid uit de huidige situatie. Wanneer na oplevering wordt geconstateerd dat het bouwwerk niet voldoet is niet het bevoegd gezag maar de kwaliteitsborger aansprakelijk. Wanneer er ernstige schade ontstaat en het bevoegd gezag niet handhavend opgetreden heeft kent zij echter wel enige aansprakelijkheid. Er kan geconcludeerd worden dat de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag in de huidige situatie al erg klein is en dat het alleen maar minder moet worden bij invoering van het nieuwe stelsel.

¹²⁰ ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1820.

8 Bezwaar en beroep

Het Nederlandse rechtssysteem kent rechtsbescherming. De burger kan bijvoorbeeld beschermd worden tegen onterecht genomen besluiten. Binnen het bestuursrecht gaat dit via de bezwaar- en beroepsprocedure. In dit hoofdstuk wordt in het bijzonder ingegaan op de bezwaar- en beroepsprocedure met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Als eerste wordt bezwaar en beroep in het algemeen uitgelegd, vervolgens komt het proces van bezwaar en beroep omtrent de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan bod, om daarna af te sluiten met de mogelijke situatie bij invoering van private kwaliteitsborging en een korte samenvatting.

8.1 Bezwaar en beroep in het algemeen

Zoals al in de inleiding van dit hoofdstuk aan bod kwam, kent het bestuursrecht de bezwaar- en beroepsprocedure als het gaat om rechtsbescherming. De algemene bepaling over deze procedures staan in hoofdstuk zes van de Awb. Voor besluiten omtrent de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen staat de reguliere procedure open. Tegen dit soort besluiten kan bezwaar worden gemaakt.¹²¹ De bezwaarschriftenprocedure wordt geregeld in hoofdstuk zeven van de Awb. Wanneer het bezwaar ongegrond is verklaard kan er beroep worden aangetekend bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Na het beroep kan er nog in hoger beroep worden gegaan. Dit gebeurt bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs).¹²² Het beroep en hoger beroep zijn geregeld in het achtste hoofdstuk van de Awb.

Bezwaar

Wanneer iemand het niet eens is met een beslissing van het bevoegd gezag, kan er een bezwaarschrift worden ingediend. Dit moet binnen zes weken na bekendmaking van het besluit door het bevoegd gezag.¹²³ Het bevoegd gezag beslist binnen zes of twaalf weken over het bezwaarschrift en maakt dit schriftelijk kenbaar.¹²⁴ Hierna volgt de hoorzitting. Binnen deze zes weken vindt er een hoorzitting plaats. Degene die bezwaar heeft gemaakt krijgt dan de mogelijkheid om te zeggen wat hij/zij vindt.

Beroep

bij de administratieve rechter

Bij ongegrondverklaring van het bezwaar kan men in beroep gaan bij de administratieve rechter. De administratieve rechter wordt ook wel de bestuursrechter genoemd.¹²⁵ Deze rechter toetst alleen aan de rechtmatigheid van het genomen besluit. Het besluit waaraan getoetst wordt is de beslissing van het bevoegd gezag om het bezwaar ongegrond te verklaren. Er wordt 'ex tunc' getoetst. Wanneer het beroep gegrond wordt verklaard, zal de rechter de zaak terugverwijzen naar het bevoegd gezag dat opnieuw een besluit dient te nemen. Het bevoegd gezag zal dan 'ex nunc' toetsen.¹²⁶

Bezwaarschriftenprocedure in Helmond

Een bezwaarschrift komt binnen bij de afdeling VBZ. Daar nemen de medewerkers het bezwaar in behandeling. De bezwaarschriftencommissie is adviseur in deze. Aan de hand van de stukken die bijvoorbeeld de afdeling Bouwen en Wonen aanlevert, zal de commissie tot een besluit komen. Tijdens de hoorzitting die hierna volgt, verkrijgt de commissie extra informatie om vervolgens een advies uit te brengen.¹ Dit advies wordt door de gemeente gebruikt om een beslissing op het bezwaar te nemen.

¹ 'Bezwaarschriftencommissie', Gemeente Helmond 15 mei 2014, Helmond.nl (zoek op bezwaarschriftencommissie).

¹²¹ Barendrecht e.a. 2013, p. 25.

¹²² Art. 8:105 Awb

¹²³ Art. 6:7 jo 6:8 Awb

¹²⁴ Art. 7:10 jo 7:12 lid 2 Awb

¹²⁵ Michiels 2011, p. 232.

¹²⁶ Michiels 2011, p.232.

Hoger beroep

Het beroep kan ook ongegrond verklaard worden. In dat geval kan er hoger beroep worden ingediend bij de ABRvS.¹²⁷ Ook het bevoegd gezag kan in beroep gaan tegen de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg. Uit jurisprudentie is voortgekomen dat in het hoger beroep geen nieuwe gronden kunnen worden aangevoerd, die in het bezwaar en/of beroep in eerste aanleg ook al aangevoerd hadden kunnen worden.¹²⁸ Wanneer het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, blijft de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg in stand. Is het hoger beroep gegrond dan zal, in geval van een hoger beroep ingesteld door iemand anders dan het bevoegd gezag, het bevoegd gezag het genomen besluit moeten heroverwegen.¹²⁹

8.2 Toekomst van bezwaar en beroep

De toekomst van bezwaar en beroep kent weinig veranderingen. Wat er wel zal veranderen wordt hieronder per onderwerp uiteengezet. Eerst komt de toetsing aan bod, daarna volgt toezicht en handhaving.

Toetsing

Op dit moment komen er bezwaren binnen naar aanleiding van het weigeren van een vergunning op grond van het bestemmingsplan, de omgevingsveiligheid, redelijke eisen van welstand en het Bouwbesluit. Na de stelselwijziging zullen bezwaren op grond van het Bouwbesluit niet meer bij het bevoegd gezag binnenkomen. De private partij is namelijk degene die aan het Bouwbesluit toetst en het bevoegd gezag is dan ook niet bevoegd om te oordelen over een bezwaar op grond van het Bouwbesluit. Wanneer er alsnog een bezwaarschrift binnenkomt bij het bevoegd gezag, zal deze waarschijnlijk op grond van artikel 6:15 Awb, doorgezonden worden naar het bevoegd orgaan, in dit geval de kwaliteitsborger.

Dit lijkt een grote verandering, omdat er minder bezwaren binnen zullen komen. In werkelijkheid is de verandering niet dermate groot dat het bevoegd gezag hier veel van merkt. Waarom de verandering niet dermate groot is, is omdat het aantal bezwaren dat ingediend wordt tegen de weigering van een vergunning op grond van het Bouwbesluit erg laag is. Dit komt omdat een bezwaar vrijwel altijd kansloos is. Het is namelijk zo dat de waarden uit het Bouwbesluit duidelijk zijn vastgelegd. Er kan bijvoorbeeld van drie meter geen twee meter gemaakt worden. Het is geen mening van het bevoegd gezag. Bij een mening kan een bezwaarschriftencommissie of een rechter nog overwegen of deze mening niet verkeerd gevormd is. Dit kan bij waarden uit het Bouwbesluit niet. Een bezwaar op grond van het Bouwbesluit kan als niet kansloos worden gezien wanneer er een beroep op gelijkwaardigheid wordt gedaan. De aanvrager van de vergunning kan dan een voorstel doen en draagt een gelijkwaardige oplossing aan. Het bevoegd gezag kan dan overwegen om de vergunning alsnog te verlenen.

Maar de meeste bezwaren worden dus nu al ingediend op grond van het bestemmingsplan, de omgevingsveiligheid of redelijke eisen van welstand. Het is dus niet zo dat er een grote taak wegvalt bij het bevoegd gezag.

Toezicht en handhaving

Omdat toezicht tijdens de bouw in de toekomst geen taak meer is van het bevoegd gezag, zal hier alleen maar ingegaan worden op de handhaving. Wanneer een kwaliteitsborger zich terugtrekt uit het proces, zal het borgingsinstrument niet meer gebruikt kunnen worden. Het bevoegd gezag kan dan handhavend optreden omdat er niet voldaan wordt aan de eisen die voor aanvang van de bouw gesteld zijn. Dit kan in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Dit geldt ook wanneer niet de eerder genoemde meldingen

¹²⁷ Artikel 8:104 lid 1 Awb jo 8:105 Awb

¹²⁸ ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5890.

¹²⁹ 'De inhoud van een uitspraak' Raad van State 20 maart 2014, Raadvanstate.nl (zoek op *algemene kamer hoger beroep*).

gedaan worden door de vergunninghouder of het 'as built'-dossier niet volledig is. Tegen deze handhaving kan via de eerder genoemde weg bezwaar worden ingediend.

8.3 Relativiteit

Op de eerste dag van 2013 is er een nieuwe wet in werking getreden. Dit is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Een onderdeel van deze nieuwe wet is het relativiteitsvereiste dat is opgenomen als artikel 8:69a Awb. Dit artikel luidt als volgt:

“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.”

Het relativiteitsvereiste was al een bekend begrip in het Burgerlijk Wetboek bij onrechtmatige daad¹³⁰, maar is nu ook ingevoerd in de Algemene wet bestuursrecht. Bij het relativiteitsvereiste gaat het erom dat de bepaling die geschonden wordt, degene die in beroep gaat bij de bestuursrechter, daadwerkelijk beoogt te beschermen. Er dient dus goed gekeken te worden naar het doel en de strekking van de bepaling die geschonden wordt. Met dit nieuwe artikel kan niet iedereen meer makkelijk in beroep gaan tegen bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk waar zij het niet mee eens zijn. Men dient daadwerkelijk getroffen te worden door het schenden van de wettelijke regel. Door het relativiteitsvereiste zullen er minder zaken voor de bestuursrechter komen. Wel kunnen deze personen nog steeds bezwaar indienen. Toch is het voor de bezwaarmaker lastiger geworden om een bezwaar in te dienen. Dit doordat er geen zicht meer is op beroep en een bezwaar dus minder kans van slagen heeft.

8.4 Hoofdstuk acht in het kort

Tegen beslissingen van het bevoegd gezag staat bij een omgevingsvergunning de bezwaarprocedure open. Hierna kan in beroep gegaan worden bij de bestuursrechter en in het uiterste geval daarna nog in hoger beroep bij de ABRvS. In de huidige situatie, waar een bezwaarschrift omtrent het Bouwbesluit nog binnen de gemeente beoordeeld wordt, komen deze bezwaarschriften al erg weinig voor. Dit vanwege het feit dat van bepalingen uit het Bouwbesluit niet afgeweken kan worden. Wanneer deze bezwaarschriften in de toekomstige situatie dus niet meer terechtkomen bij het bevoegd gezag, verandert er dus niet zodanig veel dat het bevoegd gezag hier veel van merkt. Bezwaarschriften tegen een beslissing omtrent het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand of de omgevingsveiligheid blijven in het nieuwe stelsel nog steeds beoordeeld worden binnen de gemeente. Door het vervallen van het toezicht tijdens de bouw kan alleen tegen de handhaving in het nieuwe stelsel bezwaar bij het bevoegd gezag worden ingediend. Ook relativiteit speelt nu en in de toekomstige situatie een rol. Door de nieuwe wetsbepaling, waarbij degene die in beroep gaat daadwerkelijk belang moet hebben, zal het aantal bezwaarschriften ook afnemen. Dit in verband met de geringe kans van een geslaagd beroep. Er zullen dus minder bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen, maar deze vermindering is niet dermate groot dat het grote gevolgen heeft.

¹³⁰ Artikel 6:163 BW

9 Resultaten, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen als eerste de resultaten die volgen uit het gedane onderzoek uiteengezet worden. Aan de hand van deze resultaten wordt er antwoord gegeven op de volgende (centrale) vraag: "Hoe kan de gemeente Helmond aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van de privatisering van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw, zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw en de daaropvolgende stelselwijzigingen tegemoet gaan?" Bij iedere conclusie hoort een aanbeveling. Deze aanbevelingen voor de gemeente Helmond worden dan ook per onderwerp direct na de conclusies gedaan.

9.1 Resultaten

De centrale vraag kan beantwoord worden aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van private kwaliteitsborging in de bouw. De belangrijkste gevolgen volgen hieronder.

Gevolgen voor het proces

Het nieuwe stelsel zorgt ervoor dat er aan het proces het een en ander gaat veranderen. Hieronder zal eerst uiteengezet worden wat hetzelfde blijft ten opzichte van de huidige situatie, daarna volgt wat er wel verandert.

Wat verandert er niet?

In het nieuwe stelsel dient de aanvrager nog steeds een aanvraag voor een omgevingsvergunning in bij het bevoegd gezag. Hierbij is het team Vergunningen van de afdelingen Bouwen en Wonen gemandateerd en dus verantwoordelijk voor de behandeling van de aanvraag. De aanvraag wordt getoetst aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid. Wanneer de aanvraag de toetsing doorstaat, wordt de vergunning verleend door het bevoegd gezag. Handhaving gedurende de bouw en op bestaande bouw geschiedt door het bevoegd gezag. Dit gebeurt in combinatie met het toezicht op bestaande bouw wat ook nog steeds in handen van het bevoegd gezag ligt in het nieuwe stelsel.

Wat verandert er wel?

In het nieuwe stelsel wordt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een combinatie van kwaliteitsborger en instrument aangeleverd. Deze combinatie dient te passen in de risicoklasse waarin het bouwwerk valt en wordt, wanneer deze volgens het register past, goedgekeurd door het bevoegd gezag. De toetsing aan het Bouwbesluit wordt niet meer gedaan door het bevoegd gezag. Deze geschiedt door de kwaliteitsborger. Ook het toezicht gedurende de bouw wordt gedaan door de kwaliteitsborger. In het nieuwe stelsel heeft het bevoegd gezag 'vaste' momenten om handhavend op te treden. De vergunninghouder dient een melding 'start bouw' te doen. Doet hij dit niet, dan mag de bouw niet starten. Ook wanneer de kwaliteitsborger opstapt, kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Dit kan door middel van het stilleggen van de bouw. Een zogenaamde bouwstop. Er wordt namelijk niet meer voldaan aan de vergunningsvoorwaarden. Bij oplevering krijgt het bevoegd gezag een 'as built'-dossier aangeleverd waarin nog nader door minister Blok te bepalen documenten zitten. Is dit dossier niet volledig? Dan kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Het bouwwerk mag namelijk niet in gebruik genomen worden zonder volledig dossier. Hetzelfde geldt voor de gereedmelding. De vergunninghouder doet deze melding wanneer het bouwwerk gereed is. Wordt deze melding niet gedaan, dan kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Wanneer na ingebruikname zich gebreken voordoen aan het bouwwerk, kan er ook handhavend opgetreden worden. Dit gebeurt door middel van een herstelsanctie.

Ter verduidelijking zijn er drie schema's opgenomen in de bijlagen die laten zien hoe het proces eruit zal komen te zien. Deze schema's kunnen onderverdeeld worden in een

schema van vergunningaanvraag en vergunningverlening¹³¹, een schema van tijdens de bouw¹³² en een schema van na de bouw.¹³³

Gevolgen voor de verantwoordelijkheid

Omdat de verantwoordelijkheid vaak taken omvat zijn de veranderingen van het proces en de verantwoordelijkheid vrijwel hetzelfde. Hieronder zal uiteengezet worden wat er niet en wat er wel verandert.

Wat verandert er niet?

Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de toetsing aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de omgevingsveiligheid. Ook de vergunningverlening is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Daarnaast blijft zij verantwoordelijk voor de handhaving tijdens de bouw en toezicht en handhaving op bestaande bouw.

Wat verandert er wel?

Het bevoegd gezag is niet meer verantwoordelijk voor de toetsing aan het Bouwbesluit. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de kwaliteitsborger. Dit geldt ook voor het toezicht tijdens de bouw. Hier is geen bemoeienis van het bevoegd gezag. Daarnaast is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de preventieve controle als het gaat om de combinatie van kwaliteitsborger en instrument. Klopt deze combinatie niet, dan wordt de vergunning geweigerd.

Gevolgen voor de aansprakelijkheid

Aansprakelijkheid is iets wat in het nieuwe stelsel duidelijk geregeld moet worden volgens minister Blok. Er zullen veranderingen plaatsvinden in de aansprakelijkheid, maar ook dingen hetzelfde blijven. De veranderingen maar ook de aansprakelijkheden die hetzelfde blijven zullen hieronder uiteengezet worden.

Wat verandert er niet?

Bij de vergunningverlening kent het bevoegd gezag na invoering van het nieuwe stelsel nog steeds een beoordelingsvrijheid (als het gaat om het bestemmingsplan, de welstand en de omgevingsveiligheid). Het is wel mogelijk om het bevoegd gezag aan te spreken op onrechtmatige daad in verband met een onzorgvuldige voorbereiding, maar door de vrijheid die het bevoegd gezag heeft is dit vaak moeilijk. Het bevoegd gezag kan ook aansprakelijk gesteld worden wanneer zij niet handhavend optreedt. Het is namelijk zo dat het bevoegd gezag een handhavingsverplichting kent. Van deze handhavingsverplichting kan worden afgezien, maar wanneer een derde schade lijdt door het afzien van handhaven door het bevoegd gezag kan het bevoegd gezag aansprakelijk gesteld worden voor de schade die geleden is. Het bevoegd gezag dient dan aan te tonen niet van het gebrek af te hebben geweten.

Wat verandert er wel?

Het bevoegd gezag kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het toezicht tijdens de bouw. Dit toezicht geschiedt namelijk door de kwaliteitsborger en hij is dan ook aansprakelijk voor falend toezicht. Wanneer er zich na de bouw gebreken voordoen en het bevoegd gezag deze constateert, of gebreken pas constateert na ingebruikname, is zij niet aansprakelijk voor deze gebreken. Door het 'as built'-dossier dat de kwaliteitsborger overlegt, toont hij aan dat de bouw volgens de eisen is geschied. Hij is dan ook aansprakelijk voor gebreken, ook wanneer deze achteraf pas opgemerkt worden. De kwaliteitsborger wordt aangesproken door de eigenaar/vergunninghouder. De eigenaar/vergunninghouder is namelijk degene die aangesproken wordt door het bevoegd gezag door middel van een herstelsanctie.

¹³¹ Zie bijlage F.

¹³² Zie bijlage G.

¹³³ Zie bijlage H.

Gevolgen voor de bezwaar- en beroepsprocedures

Bij de bezwaar- en beroepsprocedures zullen er een aantal veranderingen plaatsvinden. Wat er wel en niet verandert wordt hieronder uiteengezet.

Wat verandert er niet?

Bezwaren met betrekking tot het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand of de omgevingsveiligheid worden nog steeds behandeld door het bevoegd gezag. Ook kan er in het nieuwe stelsel nog steeds bezwaar worden gemaakt op de handhaving door het bevoegd gezag.

Wat verandert er wel?

Doordat de toetsing aan het Bouwbesluit wegvalt als taak van het bevoegd gezag, zullen ook bezwaren die betrekking hebben op het Bouwbesluit niet meer ingediend worden bij het bevoegd gezag. Dit betekent dat er minder bezwaren bij het bevoegd gezag binnen zullen komen. Bovenstaande lijkt tot een grote verandering te leiden. Dit is niet zo. Nu al komen er bijna geen bezwaren met betrekking tot het Bouwbesluit binnen. Alleen in gevallen waarin gelijkwaardigheid in het geding is, lijkt een bezwaar niet kansloos. In alle andere gevallen zijn bezwaren met betrekking tot het Bouwbesluit wel kansloos omdat het gaat om kwantificeerbare waarden waar niet van afgeweken kan/mag worden. Doordat toezicht wegvalt, kan hierop geen bezwaar meer gemaakt worden bij het bevoegd gezag.

Relativiteitsvereiste

Door de invoering van het relativiteitsvereiste per 1 januari 2013 zullen er nu al minder bezwaren binnenkomen. Dit omdat beroep door de nieuwe bepaling alleen nog mogelijk is wanneer de geschonden bepaling de benadeelde daadwerkelijk beoogt te beschermen. De kans dat men een belanghebbende is, is dus kleiner dan voor 1 januari 2013.

47

9.2 Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van bovenstaande gevolgen kan er geconcludeerd worden hoe de gemeente Helmond zo voorbereid mogelijk de weg naar het wetsvoorstel en de stelselwijzigingen in de bouw kan bewandelen. Deze conclusies volgen hieronder. Na iedere conclusie volgt een passende aanbeveling voor de gemeente Helmond.

Samenstelling afdeling Bouwen en Wonen

Doordat bij invoering van private kwaliteitsborging in de bouw niet direct alle risicoklassen (maar juist alleen de laagste risicoklasse) overgaan op het nieuwe stelsel, zullen er twee stelsels naast elkaar lopen. Het is namelijk zo dat de risicovollere bouwwerken nog via het huidige stelsel beoordeeld zullen worden. Ook het toezicht blijft voor deze bouwwerken hetzelfde als nu. Dit betekent dat er gekeken zal moeten worden naar de hoeveelheid aanvragen die er binnenkomen voor bouwwerken die in een hogere risicoklasse vallen dan de laagste klasse. Aan de hand van deze cijfers kan bepaald worden welke en hoeveel medewerkers er nodig zijn voor het behandelen van deze aanvragen en het toezicht houden tijdens de bouw van deze bouwwerken. Doordat de toets aan het Bouwbesluit en het toezicht tijdens de bouw voor de laagste risicoklasse wegvalt bij het bevoegd gezag, zullen er namelijk minder medewerkers nodig zijn, maar deze blijven wel nodig voor de hogere risicoklassen. Geconstateerd kan worden dat er minder aanvragen voor hogere risicoklassen dan voor de laagste risicoklasse binnenkomen en er is daarom dan ook minder mankracht nodig om deze aanvragen te behandelen. Om goed voorbereid te zijn op de stelselwijzigingen in de bouw dient de samenstelling van de afdeling Bouwen en Wonen nader bekeken te worden. Dit houdt in dat er een inventarisatie plaats moet vinden waarbij gekeken wordt wie welke taak in het huidige systeem op zich neemt en wat er gaat veranderen wanneer het nieuwe stelsel ingevoerd wordt. Aan de hand daarvan kan er besloten worden hoeveel medewerkers er nodig zijn om de aanvragen die dan nog binnenkomen te behandelen.

Wanneer alle risicoklassen volgens het nieuwe stelsel gaan werken zullen er voor de toets aan het Bouwbesluit en het toezicht tijdens de bouw geen medewerkers binnen de gemeente Helmond meer nodig zijn. Dit betekent dat ook nu al hier rekening mee gehouden dient te worden wanneer er gekeken wordt naar de samenstelling van de afdeling bij alleen invoering van de laagste risicoklasse in het nieuwe stelsel.

Aanbevelingen:

Het is nodig om een duidelijk beeld te krijgen van het aantal medewerkers dat nu, bij invoering van alleen de laagste risicoklasse in het nieuwe stelsel, en bij invoering van alle risicoklassen, nodig is voor het toetsen aan het Bouwbesluit en het houden van toezicht tijdens de bouw. Er is geconcludeerd dat in het laatste geval voor deze functies geen medewerkers meer nodig zijn. Om een beter beeld te krijgen van het medewerkersbestand is het verstandig de eerder genoemde inventarisatie plaats te laten vinden door één of meerdere medewerker(s) van de afdeling Personeel & Organisatie (P&O). Zij kunnen de kennis die zij bezitten gebruiken bij de inventarisatie.

In verband met de geleidelijke invoering is het daarnaast verstandig om te kijken in welk dienstverband de medewerkers zullen gaan werken in het nieuwe stelsel. De vraag is of het verstandig is om medewerkers met een vast dienstverband te hebben of dat het misschien logischer is om met ingehuurde krachten te gaan werken. Ook dit kan met P&O besproken worden.

Om een beter beeld te krijgen hoeveel medewerkers er precies nodig zijn is het verstandig om een filter toe te voegen in Key2Vergunningen. Deze filter dient er voor te zorgen dat vergunningsaanvragen voor de activiteit bouwen worden gefilterd op risicoklasse. Er kan voor gekozen worden om dit op korte termijn te doen aan de hand van de gevolgklassen in eurocodes (CC1, CC2, CC3). Ook kan er voor gekozen worden om te wachten tot de indeling in risicoklasse voor private kwaliteitsborging in de bouw officieel bekend is. Wel is in het laatste geval het risico dat er tegen die tijd op korte termijn veel moet veranderen binnen het systeem. In het eerste geval kan er nu al begonnen worden en kan dit uitgestreken worden over een groter tijdvak.

Pilots en de positie van de gemeente Helmond

Gekeken naar de positie die de gemeente Helmond inneemt binnen de B5 als het gaat om private kwaliteitsborging in de bouw, is zij goed op weg. Zij neemt geen koppositie in, maar in vergelijking met de gemeenten Breda, 's-Hertogenbosch en Tilburg, loopt zij voor. Door de pilots binnen de gemeente Helmond heeft zij al enige kennis van privatisering die door dit onderzoek alleen maar vergroot wordt. Gemeente Eindhoven kan als een groot voorbeeld dienen voor de gemeente Helmond. Zij neemt namelijk wel de koppositie in, die de gemeente Helmond niet inneemt. Pilots zijn belangrijke middelen om een beter beeld te krijgen van privatisering in de bouw. Hierdoor wordt de kennis met betrekking tot privatisering in de bouw vergroot. Als de gemeente Helmond zo voorbereid mogelijk de stelselwijziging tegemoet wil gaan, zal zij bestaande pilots moeten oppakken of nieuwe pilots moeten starten. Dit vergroot de kennis bij aanvang van het stelsel en de positie van de gemeente ten opzichte van andere gemeente in Nederland.

Aanbevelingen:

Een pilot vergroot de kennis van een situatie. In dit geval is het verstandig om een pilot te starten in de vorm waarin een externe partij zal toetsen aan het Bouwbesluit en toezicht houdt tijdens de bouw. Zo kan er gekeken worden wat voor gevolgen dit heeft voor de werkzaamheden binnen de gemeente. Wel is het zo dat het vertrouwen tussen partijen zo moet zijn dan er niet in veelvoud gecontroleerd hoeft te worden door het bevoegd gezag. Het is zo dat een pilot zoals deze al ooit gelopen heeft binnen de gemeente Helmond. Toch is de

kennis nu groter en zal er met een andere blik naar de externe partij en zijn werkzaamheden gekeken worden.

Omdat de kans bestaat dat de gemeente Helmond, gezien de vele werkzaamheden en de samenstelling van de afdeling Bouwen en Wonen, niet in staat is om een pilot te starten, is het verstandig om naar een voorbeeldgemeente als Eindhoven te kijken. Het is namelijk belangrijk om veel tijd en energie te steken in de pilots en wanneer dit niet mogelijk is, kan een andere gemeente hulp bieden. Door kennis te delen met de gemeente Eindhoven kunnen bij beide gemeenten de lasten worden verdeeld. Kennis kan gedeeld worden door bijvoorbeeld samen een pilot te starten. Ook is het mogelijk om alleen informatie met betrekking tot private kwaliteitsborging en pilots te vragen, wanneer een samenwerking niet mogelijk is.

Kennis en kunde

Niet alleen de gemeente of de afdeling Bouwen en Wonen in zijn algemeenheid maar ook de medewerkers dienen op de hoogte te zijn van de veranderingen die plaats gaan vinden. Het is van belang dat de medewerkers die nu nog aan het Bouwbesluit toetsen en toezicht houden tijdens de bouw, weten dat zij minder en op den duur niet meer deze taken vervullen. Daarnaast dienen de medewerkers van het team vergunningen op de hoogte gesteld te worden van o.a. de goedkeuring van een kwaliteitsborger en instrument die gaat plaatsvinden in het nieuwe systeem. De medewerkers van team handhaving moeten weten dat er in het stelsel vaste momenten zijn waar handhavend opgetreden kan worden. Daarnaast dient iedereen van de afdeling te weten hoe het zit met de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het stelsel om zo misverstanden te voorkomen. Er moet voor gezorgd worden dat het onderwerp gaat leven, zodat de afdeling en de gemeente goed voorbereid zijn op veranderingen.

Aanbevelingen:

Voor een duidelijk beeld van het proces kan gebruik gemaakt worden van de procesbeschrijvingen die als schema's zijn opgenomen in de bijlagen.¹³⁴ Aan de hand van deze schema's kan gezien worden welke stappen er achtereenvolgens genomen moeten worden in het proces.

Om de kennis van de medewerkers te verbreden is het allereerst verstandig om in het afdelingsoverleg een korte presentatie te geven over private kwaliteitsborging in de bouw. Daarin kan kort aangegeven worden wat het inhoudt en wat de belangrijkste veranderingen zijn. Daarnaast kunnen medewerkers zich abonneren op nieuwsbrieven van de websites Omgevingsweb¹³⁵ en de Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland.¹³⁶ Wanneer iedere medewerker zich abonneert op deze gratis¹³⁷ diensten, komt de informatie hen vanzelf via e-mail tegemoet. Zij kunnen zich dan zelf inlezen op de meest actuele ontwikkelingen van het onderwerp. Abonneren op deze dienst in combinatie met het houden van een korte presentatie voor de afdeling zou zo de kennis en kunde van de medewerkers kunnen verbreden.

Nieuwe regelingen

Door de veranderingen in het stelsel zullen er taken en bevoegdheden wegvallen maar ook bijkomen. Bij sommige bevoegdheden is het al duidelijk hoe het eruit gaat zien en wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is. In een aantal gevallen is dit nog niet zo. Eén daarvan is de volgende situatie: *Een aanvrager doet een vergunningaanvraag waarbij een combinatie van kwaliteitsborger en instrument wordt aangeboden. De aanvrager is van mening dat zijn bouwplan valt binnen de laagste risicoklasse. Het bevoegd gezag is echter*

¹³⁴ Zie bijlage F, G en H.

¹³⁵ www.omgevingsweb.nl

¹³⁶ www.vereniging-bwt.nl

¹³⁷ Deze nieuwsbrieven zijn op dit moment gratis.

van mening dat, gezien de risico's die de bouw met zich mee zal brengen, het bouwplan valt binnen een hogere risicoklasse. De combinatie van kwaliteitsborger en instrument zal dan ook niet toegepast mogen worden. Voor deze situatie dient een vangnet te worden gemaakt. Hoe deze eruit mag zien moet nog vanuit de hogere overheid bepaald worden. Daarnaast is er nog de situatie dat de kwaliteitsborger opstapt. Er dient geregeld te worden wie hiervan een melding doet. Het is namelijk zo dat er niet gebouwd mag worden wanneer er geen kwaliteitsborger aanwezig is. Er wordt dan namelijk gebouwd in strijd met de voorschriften uit de omgevingsvergunning. Wanneer dit vangnet en deze regeling opgesteld worden, wordt er voor gezorgd dat het bevoegd gezag sterker in haar schoenen staat wanneer er zich voorgaande situaties voordoen.

Aanbevelingen:

Wanneer er een soort vangnet wordt gemaakt voor de twijfelgevallen waarvan niet zeker is in welk risico de bouwwerken vallen, is het belangrijk om er rekening mee te houden dat het bevoegd gezag de doorslaggevende stem krijgt. Discussie moeten voorkomen worden. Er zal dus een bepaling of regeling opgesteld kunnen worden waarin komt te staan dat wanneer dergelijke situaties zich voor doen, de mening van het bevoegd gezag doorslaggevend is. Deze mening dient dan wel onderbouwd te worden. In hoeverre het mogelijk is om een regeling op te stellen moet uit verdere ontwikkelingen van het wetsvoorstel blijken.

Voor de tweede situatie, waarbij een kwaliteitsborger opstapt, dient ook een regeling (in de vorm van een verplichting) te worden opgesteld. Enerzijds kan de verplichting tot het melden van het opstappen van de kwaliteitsborger neergelegd worden bij de vergunninghouder, anderzijds kan deze neergelegd worden bij de kwaliteitsborger. Wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat de vergunninghouder het liefst geen melding doet omdat hij zo min mogelijk kosten wil maken en zo snel mogelijk het bouwwerk voltooid wil zien. Hij zal dan ook niet snel denken aan het feit dat bij het opstappen van een kwaliteitsborger, het voor kan komen dat het bouwwerk achteraf gebreken vertoont. Aan de andere kant zal de kwaliteitsborger niet snel een melding doen omdat zijn instrument (bijvoorbeeld de certificering of erkenning) dan niet meer voldoet en hij dit verliest. Deze twee situaties moeten tegen elkaar afgewogen worden. Daarnaast zal vanuit de hogere overheid aangegeven worden wat wel en wat niet toegestaan is, ook hier dienen de ontwikkelingen afgewacht te worden.

9.3 Slotconclusie

Na de uitgebreide resultaten, conclusies en aanbevelingen zal hieronder nog in het kort antwoord gegeven worden op de centrale vraag.

“Hoe kan de gemeente Helmond aan de hand van de in kaart gebrachte gevolgen van de privatisering van toetsing aan het Bouwbesluit en toezicht tijdens de bouw, zo voorbereid mogelijk het wetsvoorstel met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw en de daaropvolgende stelselwijzigingen tegemoet gaan?”

Het is voor de gemeente Helmond belangrijk dat zij bezig blijft met het ontwikkelen van kennis met betrekking tot private kwaliteitsborging in de bouw. Niet alleen de gemeente en de afdeling in het algemeen, maar ook de medewerkers van de afdeling Bouwen en Wonen dienen een beter beeld te krijgen van het onderwerp. Vooral in het proces zullen er een aantal stappen verdwijnen maar ook een aantal stappen bijkomen. Het is dan ook belangrijk dat de medewerkers op de hoogte zijn van deze veranderingen. Naast de theorie zal er ook in de praktijk (door middel van pilots) gekeken moeten worden wat de niet voor de hand liggende gevolgen van de privatisering zullen zijn. Daarnaast is het belangrijk om te kijken naar de situaties die mogelijk tot discussies kunnen leiden. Zoals de twijfelgevallen in risicoklassen en het opstappen van de kwaliteitsborger. In deze situaties dient de gemeente sterk in haar schoenen te staan, om latere aansprakelijkheid te kunnen voorkomen. Als allerlaatste dient er een beeld te worden geschapen van het aantal aanvragen dat er per

risicoklasse binnenkomt bij de gemeente. Zo kan er gekeken worden hoe en wanneer de samenstelling van het medewerkersbestand dient te worden gewijzigd. Wanneer bovenstaande punten meegenomen worden in de voorbereiding op het wetsvoorstel en de stelselwijzigingen in de bouw, zal de gemeente Helmond goed voorbereid zijn wanneer het zover is.

Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksproces geëvalueerd. Als eerste zal de bruikbaarheid van het onderzoek beschreven worden, daarna komt de reden om wel/niet een vervolgonderzoek te starten aan bod.

Bruikbaarheid

Al vanaf het moment dat dit onderwerp werd voorgelegd bij het Bureau Afstuderen was er onzekerheid over de bruikbaarheid van het onderzoek. Dit omdat bij een plan van een minister dat nog niet eens een wetsvoorstel is, de kans groot is dat het hele idee wordt afgeblazen en het onderzoek voor niets wordt gedaan. Toch werd er besloten om te beginnen met het onderzoek. Gemeente Helmond zag namelijk graag meer duidelijkheid over private kwaliteitsborging in de bouw want de stelselwijziging zit er wel degelijk aan te komen, ook al werd de invoeringsdatum steeds verder naar voren geschoven.

Op 27 maart jl. tijdens het Algemeen Overleg over private kwaliteitsborging werd duidelijk dat de stelselwijziging ergens in 2015 (dus niet op 1 januari) geleidelijk aan zal plaatsvinden. Dit was één van de toezeggingen die minister Blok tijdens die vergadering deed.

Nu is de vraag of dit onderzoek een definitief antwoord kan geven op de centrale vraag. Er kan namelijk nog veel veranderen voordat het wetsvoorstel wordt voorgelegd aan de ministerraad. Het antwoord is dan ook nee. Dit onderzoek kan geen definitief antwoord geven op de centrale vraag. Het antwoord op de centrale vraag in dit onderzoek geeft slechts de situatie weer zoals die zou kunnen zijn wanneer het stelsel zo wordt ingevoerd zoals nu (in mei 2014) bekend is.

Toch kan veel uit dit onderzoek gebruikt worden en is het een bruikbaar rapport. Het is namelijk zo dat er al een aantal dingen vast staan met betrekking tot het nieuwe stelsel. Voor de dingen die nog niet honderd procent zeker zijn, is de meest logische richting uitgewerkt.

52

Verder onderzoek

Het is belangrijk om de ontwikkelingen met betrekking tot de stelselwijzigingen nauwlettend in de gaten te houden. Vooral omdat naar alle waarschijnlijkheid het een en ander gaat wijzigen in de samenstelling van het medewerkersbestand. Er zullen namelijk verschillende taken wegvallen maar juist ook weer andere taken bijkomen. Achteraf gezien was het waarschijnlijk beter geweest om dit onderzoek in een later stadium uit te voeren, omdat er op dat moment meer duidelijkheid is over het nieuwe stelsel. De start zou dan vlak voor of net na indiening van het wetsvoorstel liggen. Er is dan ook wel degelijk een reden voor een vervolgonderzoek, maar niet op dit moment. Het nieuwe onderzoek zal dan moeten starten rond het einde van 2014, bij indiening van het wetsvoorstel.

Bronnen

Elektronische bronnen, niet zijnde artikelen

Branchevereniging-tis.nl

'Wat is de relatie tussen een TIS en de VGV?', *Branchevereniging TIS* 5 maart 2014, Branchevereniging-tis.nl (zoek op *wat is de relatie tussen TIS en de VGV*).

'Wat is een TIS?', *Branchevereniging TIS* 5 maart 2014, Branchevereniging-tis.nl (zoek op *wat is een tis*).

Centric.eu

'Key2Vergunningen' *Centric* 15 mei 2014, centric.eu (zoek op Key2Vergunningen)

Crow.nl

'TIS: Technische inspectie services', *CROW* 5 maart 2014, Crow.nl (zoek op *TIS*).

Dloket.helmond.nl

'Omgevingsvergunning, onderdeel bouwen', *Digitaal Loket Gemeente Helmond* 15 mei 2014, dloket.helmond.nl (zoek op *omgevingsvergunning onderdeel bouwen*).

Fondsenboek.nl

'Aansprakelijkheid van bestuurders', *Fondsenboek* 18 maart 2014, Fondsenboek.nl (zoek op *art041jf*).

Helmond.nl

'Bezwaarschriftencommissie', *Gemeente Helmond* 15 mei 2014, Helmond.nl (zoek op *bezwaarschriftencommissie*).

'Wat is welstand? / Welstandsnota', *Gemeente Helmond* 26 maart 2014, Helmond.nl (zoek op *welstandsnota*).

Ikobbkb.nl

'Introductie' *IKOB/BKB* 17 april 2014, Ikobbkb.nl (zoek op *introductie*).

Infomil.nl

'Beheersverordening', *Kenniscentrum InfoMil* 26 maart 2014, Infomil.nl (zoek op *beheersverordening*).

Mkbservicedesk.nl

'Toetsing van bouwplannen', *mkb servicedesk* 26 maart 2014, Mkbservicedesk.nl (zoek op *toetsing van bouwplannen*).

Nen.nl

'Eurocodes' *NEN* 31 maart 2014, Nen.nl (zoek op *eurocodes*).

Overheid.nl

'Internetconsultatie' *Overheid.nl* 1 mei 2014, overheid.nl (zoek op *internetconsultatie*).

Parlement.com

'Privatisering' *Parlement en politiek* 5 maart 2014, Parlement.com (zoek op *privatisering*).

Rijksoverheid.nl

'Antwoorden kamervragen over verbetering kwaliteitsborging' *Rijksoverheid* 31 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Antwoorden Kamervragen over verbetering kwaliteitsborging*).

Stichtingibk.nl

'Contact', *Instituut Bouwkwaliiteit* 14 april 2014, Stichtingibk.nl (zoek op *contact*).

Elektronische bronnen, zijnde artikelen (auteur bekend)

Blok 2013

S.A. Blok, 'Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging in de bouw', *Rijksoverheid* 27 november 2013, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

Ministerie van BZK 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, '*Private kwaliteitsborging in het bouwtoezicht*', 2012, Rijksoverheid.nl (zoek op *verbetering kwaliteitsborging*).

Elektronische bronnen, zijnde artikelen (auteur onbekend)

Bwtinfo.nl

'Impressie Algemeen Overleg Private Kwaliteitsborging 27 maart' *Vereniging Bouw- en Woontoezicht Nederland* 31 maart 2014, Bwtinfo.nl (zoek op *Impressie Algemeen Overleg*).

Omgevingsweb.nl

'Conceptverslag van AO over stelselwijziging bouwregelgeving', *Omgevingsweb* 6 april 2014, Omgevingsweb.nl (zoek op *conceptverslag van AO*).

Rijksoverheid.nl

'Toekomst Bouwregelgeving', *Rijksoverheid* 12 maart 2013, Rijksoverheid.nl (zoek op *toekomst bouwregelgeving*).

SKW-certificatie.nl

'KOMO® managementsysteemcertificaat voor "Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit" (BRL 5019)', *SKW* 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op *BRL 5019*).

'Procescertificaat Toezicht op de Bouw (BRL 5006)', *SKW* 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op *BRL 5006*).

'Raad voor Accreditatie keurt BRL 5019 goed', *SKW* 5 maart 2014, Skw-certificatie.nl (zoek op *BRL 5019*).

Stichtingibk.nl

'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw niet van vandaag op morgen' *Instituut voor Bouwkwaliiteit* 1 maart 2014, Stichtingibk.nl (zoek op *historisch overzicht*).

Jurisprudentie

Rechtbanken:

Rb. 's-Gravenhage 24 december 2003, ECLI:NL:RBSGR:2003:AO0997.

Rb. Arnhem 10 oktober 2007, ECLI:NL:RBARN:2007:BB5975.

Gerechtshoven:

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State:

ABRvS 9 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5890.

ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1820.

Hoge Raad:

HR 10 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI7253.

Literatuur

Barendrecht 2013

H. Barendrecht e.a., *Bouwen en omgevingsvergunning*, Den Haag: BIM Media B.V 2013.

Van Buuren e.a. 2010

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijke bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Helsloot & Schmidt 2012

I. Helsloot & A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Vermeer 2010

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33798, nr. 3.

Rapporten

Ankersmit e.a. 2012

W. Ankersmit e.a., *Advies over de veranderende rollen Bouwbesluittoetsing en bouwtoezicht*, Eindhoven: juni 2012.

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw 2008

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, '*Privaat wat kan, publiek wat moet*', 14 mei 2008.

Van der Graaf 2012

J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: 2013.

Van der Graaf & van Pelt 2012

J. van der Graaf & M.J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder*, Den Haag: Stichting Bouwkwaliiteit 2012.

Instituut voor Bouwkwaliiteit 2014

Instituut voor Bouwkwaliiteit, *Rapportage verkenningfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Rotterdam: 2014.

Vereniging BWT Nederland 2013

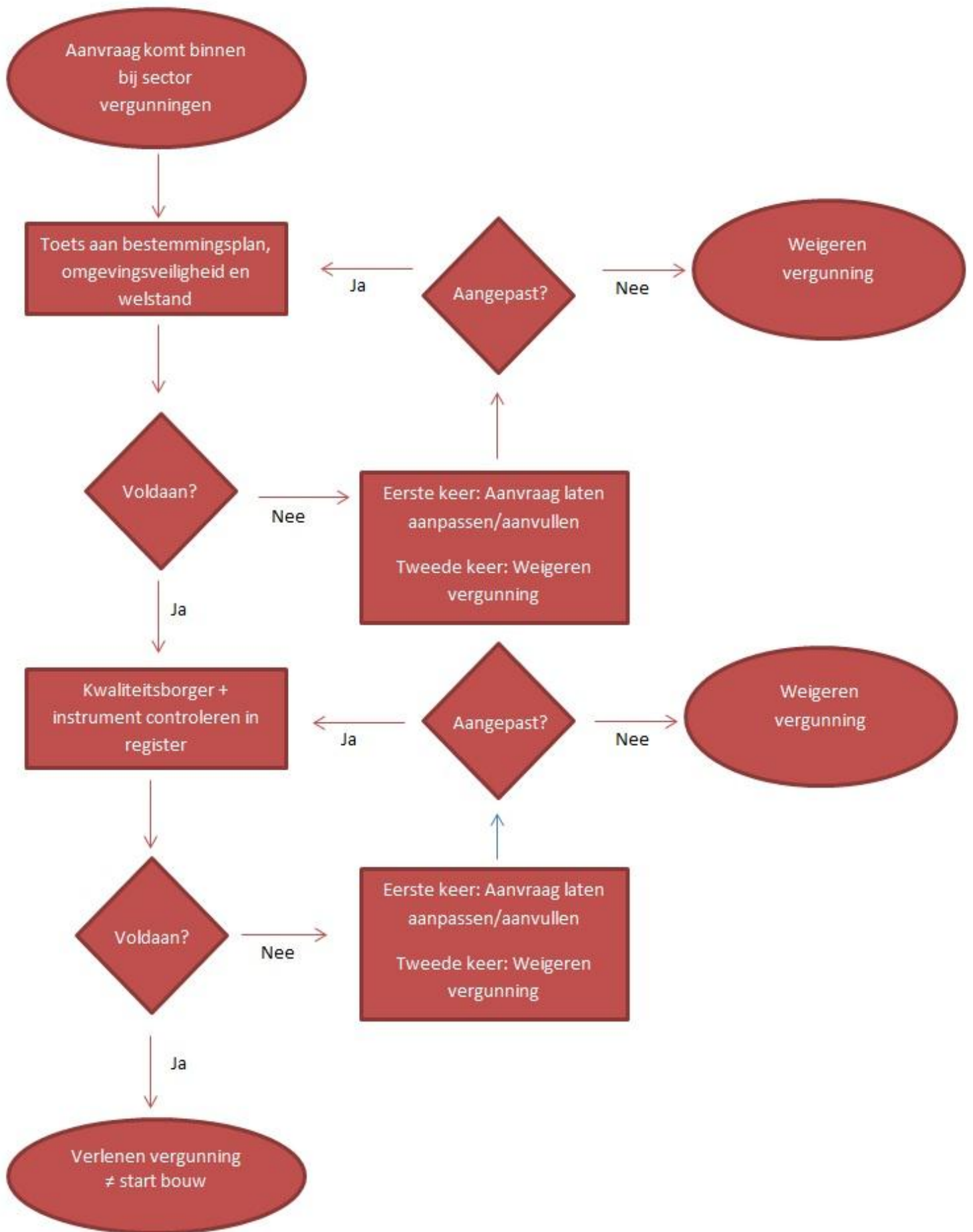
Vereniging BWT Nederland, *Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is*, Boxtel: 2013.

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht
Besluit omgevingsrecht
Bouwbesluit 2012
Burgerlijk Wetboek
Regeling omgevingsrecht
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Woningwet
Wet ruimtelijke ordening

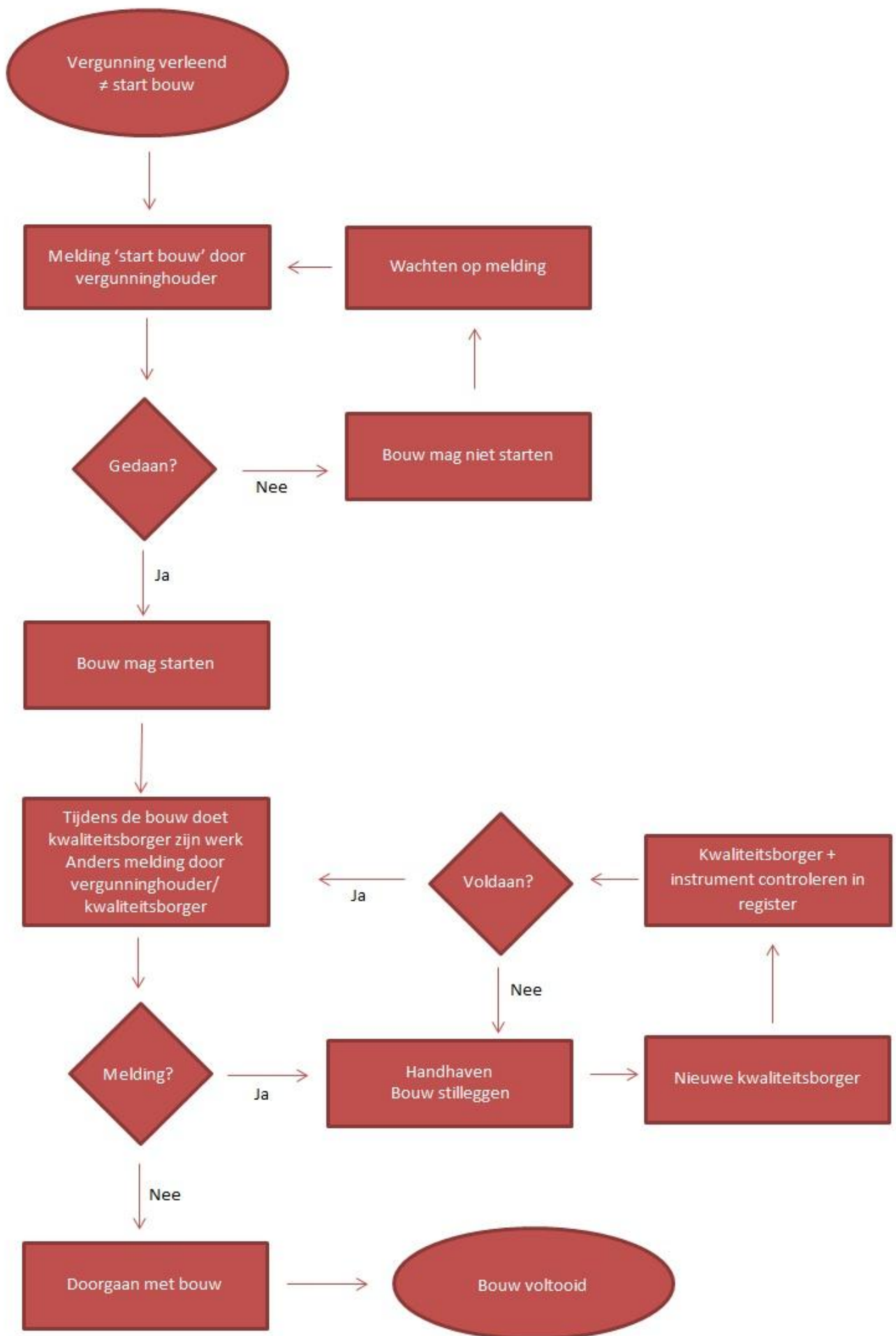
Bijlage F

Flowchart van het proces van behandeling van een vergunningsaanvraag.



Bijlage G

Flowchart van het proces tijdens de bouw.



Bijlage H

Flowchart van het proces na de bouw.

