

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

Nota naar aanleiding van het verslag

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst over het onderhavige voorstel van wet heeft uitgebracht. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SGP, D66 en de ChristenUnie voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. In deze nota naar aanleiding van het verslag, die ik mede namens de minister van Veiligheid en Justitie uitbreng, ga ik in op die vragen en opmerkingen. Vragen van gelijke strekking heb ik waar mogelijk samengevoegd. Verder wordt bij de beantwoording zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de samenwerking tussen de betrokken marktpartijen en kennisinstellingen bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. Zij willen weten of de opstellers van alternatieve plannen, waarbij een onafhankelijke toelatingsinstelling niet nodig zou zijn, betrokken zijn geweest bij het Overlegplatform Bouwregelgeving, de plannen draagvlak buiten hun eigen organisatie hebben en of het denkbaar is dat de plannen worden ingepast in het voorliggende wetsvoorstel.

Over een nieuw en effectiever stelsel van kwaliteitsborging in de bouw vindt al lange tijd overleg plaats met marktpartijen. Maandelijks komt een stuurgroep, de Stuurgroep Kwaliteitsborging, bijeen waarin alle geledingen van de bouwsector, inclusief consumentenorganisaties en bevoegd gezag worden geraadpleegd over de uitwerking van de voorgenomen regelgeving. Ook het Overlegplatform bouwregelgeving heeft over het wetsvoorstel meerdere keren overleg gevoerd. Ook over de noodzaak van een onafhankelijke toelatingsorganisatie hebben partijen gediscussieerd. Het voorliggende wetsvoorstel inclusief een onafhankelijke toelatingsorganisatie die instrumenten voor kwaliteitsborging en kwaliteitsborgers toelaat en steekproeven uitvoert, heeft, zoals onder andere blijkt uit de inbreng tijdens de consultatieronde, breed draagvlak bij betrokken partijen. Voor alternatieve plannen is van een dergelijk breed draagvlak niet gebleken.

De leden van de CDA-fractie zouden graag een schematisch overzicht zien waarbij is aangegeven op welke punten de regering geen (of niet volledig) gevolg heeft gegeven aan de suggesties van de Raad van State, om zo inzichtelijker te krijgen bij welke punten de regering andere keuzes heeft gemaakt.

Dit schema ziet er als volgt uit.

Advies	Nader rapport	Toelichting
Belangrijkste eisen en taken ten aanzien van het stelsel opnemen in de wet.	overgenomen	De delegatiebepalingen zijn gehandhaafd, maar de belangrijkste eisen zijn inhoudelijk nader uitgewerkt. Verder zijn de sancties die de toelatingsorganisatie kan opleggen in het wetsvoorstel opgenomen, is haar rol als toezichthouder wettelijk aangescherpt, en is de taak van de instrumentaanbieder om toe te zien op de goede werking van het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wettelijk geregeld.
De taken van de kwaliteitsborger in de wet opnemen.	Niet overgenomen	De instrumentaanbieder beoordeelt of de kwaliteitsborger voldoet aan de gestelde criteria om het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken. Dit is een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen instrumentaanbieder en kwaliteitsborger. Indien de instrumentaanbieder onvoldoende toeziet op de toepassing van het instrument conform de wettelijke criteria, kan de toelatingsorganisatie maatregelen treffen jegens de instrumentaanbieder en zo nodig de toelating van het instrument intrekken.
De effectiviteit van het stelsel dragend te motiveren en de wijze van invoering van het stelsel nader te bezien.	Overgenomen	In de memorie van toelichting zijn de rollen van de verschillende partijen in het stelsel en de beoogde fasegewijze invoering van het stelsel nader uitgewerkt en toegelicht.
Duidelijke bevoegdheden creëren voor het bevoegd gezag om tijdens en na de bouw handhavend te kunnen optreden.	Overgenomen	In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het bevoegd gezag belast blijft met toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012, maar dat hij daarbij rekening dient te houden met de toepassing van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging.

Het toezicht door de toelatingsorganisatie bij de toepassing van de instrumenten zo te regelen dat zij automatisch de toezichtsbevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht krijgt.	Overgenomen	Het wetsvoorstel is op dit onderdeel aangevuld.
De wijze van bekostiging van de toelatingsorganisatie opnieuw te bezien.	Overgenomen	Het wetsvoorstel is op dit onderdeel aangepast. De toelatingsorganisatie wordt bekostigd uit een overheidsbijdrage en bijdragen van marktpartijen.
In de toelichting nader ingaan op de geschatte regeldrukaspecten.	Overgenomen	In de memorie van toelichting zijn de resultaten van het regeldrukonderzoek van Sira Consulting (december 2015) en de door het Economisch Instituut voor de Bouw uitgevoerde MKBA opgenomen.
Met het oog op de Dienstenrichtlijn, de evenredigheid van de toelatingsprocedure voor instrumenten van kwaliteitsborging nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.	Overgenomen	De memorie van toelichting is aangevuld.
De overgangsbepaling aanpassen.	Overgenomen	Het wetsvoorstel is hiertoe aangepast.
In de toelichting ingaan op de handhaafbaarheid van de informatieplicht, en zo nodig het voorstel aan te passen.	Overgenomen	In de memorie van toelichting wordt toegelicht dat de opdrachtgever verschillende mogelijkheden heeft om de aannemer zo nodig aan te spreken op niet-nakoming van de informatieplicht.
Het voorstel op het punt dat het aan de individuele instrumentbeheerder is overgelaten om al dan niet te voorzien in een geschillenregeling, aan te passen.	Niet overgenomen	In de memorie van toelichting is nader toegelicht dat de versterking van de positie van de opdrachtgever jegens aannemer is geregeld met de BW-wijzigingen. De door de Afdeling aangehaalde passage ziet op geschillen over de toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging en dan is een geschillenregeling van de instrumentaanbieder gebruikelijk.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de voorgestelde afbakening van verantwoordelijkheden de beoogde duidelijkheid en zekerheid biedt, terwijl het niveau van de lasten vooralsnog onduidelijk is.

Een van de knelpunten in het huidige stelsel van kwaliteitsborging is de onduidelijkheid die in de praktijk kan ontstaan over wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van bouwwerken. Oorzaak van deze onduidelijkheid kan gevonden worden in de versnippering van het bouwproces met veel betrokken partijen en onderaannemers. De aannemer laat een belangrijk deel van de werkzaamheden uitvoeren door onderaannemers, de architect is betrokken bij het ontwerp van het gebouw en uiteraard heeft de bouwconsument zelf het nodige aan wensen, al dan niet contractueel vastgelegd. Tevens ontbreekt veelal een centrale partij die verantwoordelijk is voor de integrale kwaliteit van het te realiseren bouwwerk. In geval van gebreken kan bij partijen de neiging ontstaan om naar elkaar te wijzen en is het voor minder ervaren opdrachtgevers niet duidelijk wie ze waarop kunnen aanspreken. De toetsing van de bouwkwiteit is hierdoor steeds meer beperkt tot de door de gemeenten uitgevoerde preventieve bouwplantoets en toezicht. Deze preventieve bouwplantoets door gemeenten is onvoldoende, omdat het zwaartepunt bij die toets ligt bij de beoordeling van papieren bouwplannen voorafgaand aan het bouwen. Het toezicht tijdens de bouw is in een toenemend aantal gemeenten beperkt tot geen dan wel een of enkele cruciale fasen van het bouwproces. Vaak is dit het storten van de fundering. Ook kijken gemeenten lang niet in alle gevallen naar de integrale bouwkwiteit, maar beperken zij zich tot de toetsing van enkele aspecten, zoals constructieve veiligheid en brandveiligheid. Verder ontbreekt het aan een evenwichtige verhouding tussen bouwers en bouwconsumenten, is er een noodzaak tot meer positieve prikkels voor bouwende partijen om kwaliteit te leveren en speelt de noodzaak van herprioritering van taken bij gemeenten.

Deze ontwikkelingen maken dat het huidige stelsel van kwaliteitsborging aanpassing behoeft. Het is hierbij wenselijk dat de opvattingen over bouwkwiteit beter aansluiten bij de veranderende samenleving, waarin de wensen van bouwconsumenten, zowel particulier als zakelijk, meer centraal staan.

Het is in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van private partijen om gemaakte afspraken over de kwaliteit van een bouwwerk na te komen. Daarnaast dienen zij zich te houden aan de bouwtechnische voorschriften die in het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen. Deze voorschriften stellen minimumeisen aan de constructieve veiligheid, de brandveiligheid, de energieprestatie, de bruikbaarheid en milieuprestatie. Van belang is dus dat een bouwwerk zowel voldoet aan de contractuele afspraken als aan de bouwregelgeving. Met dit wetsvoorstel wordt een goede bouwkwiteit dan ook gestimuleerd langs deze twee hoofdlijnen. Daarbij heeft de regering een evenwichtig stelsel van publieke en private verantwoordelijkheden voor ogen, waarbij beoogd wordt meer waarborgen te creëren, zodat de bouwconsument de bouwkwiteit en bouwwerkprestaties krijgt waar hij recht op heeft en waar hij voor heeft betaald. Alhoewel uit contacten met marktpartijen blijkt dat veel partijen nog wensen hebben, blijkt daaruit tevens dat het voorliggende wetsvoorstel de beoogde duidelijkheid en zekerheid biedt. Marktpartijen geven aan dat wanneer gemeenten bereid zijn een korting op de leges te geven van gemiddeld zo'n 20 procent dit voldoende kan zijn om een stijging van de totale kosten van kwaliteitsborging te voorkomen. Zoals in memorie van toelichting is aangegeven ligt het voor de hand dat de legesinkomsten zullen dalen als de gemeentelijke capaciteit voor de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen vermindert.

1. Inleiding, aanleiding en hoofdlijnen

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat wordt bezien hoe in aanvulling op het voorliggende wetsvoorstel een benchmarksystematiek kan worden ingericht voor bouwconsumenten om ervaringen van derden bij de selectie van een bouwbedrijf te betrekken, en vragen waarom dit niet is uitgewerkt in het voorliggende wetsvoorstel. Ook willen deze leden weten in hoeverre de rapportages van kwaliteitsborgers over de kwaliteit van bouwprojecten die zijn onderzocht, openbaar zijn, dan wel worden meegenomen bij het bepalen van de score in deze benchmark.

Het idee van een benchmarksystematiek voor de bouw is al een aantal jaren geleden door de markt opgepakt. Er is geen noodzaak om dit nader uit te werken in het wetsvoorstel. Wel ondersteun ik, onder andere via een financiële bijdrage, het doorontwikkelen van de bestaande systematiek van Stichting Klantgericht Bouwen, zodat deze ook voor opdrachtgevers en bouwconsumenten bruikbare informatie oplevert op basis waarvan zij hun keuze voor een opdrachtnemer kunnen maken. Door de stichting wordt overleg gevoerd met zowel de consumentenorganisaties, als vertegenwoordigende organisaties van bouwbedrijven over de ontwikkeling en consumentgerichtheid van deze benchmark.

De score van de benchmark wordt gemeten aan de hand van de tevredenheid van de bouwconsument. Een goede kwaliteit van het bouwproject draagt bij aan een positieve beoordeling door de bouwconsument. De rapportages van kwaliteitsborgers worden niet meegenomen in deze benchmark. Een bouwbedrijf kan er wel zelf voor kiezen om deze informatie openbaar te maken. Mocht een kwaliteitsborger in onvoldoende mate zijn werk doen dan zullen eventuele sancties die hierop volgen wel openbaar worden gemaakt via een door de toelatingsorganisatie te beheren openbaar register.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat er tekortkomingen worden geconstateerd in diverse pilots. Zij willen weten hoe het zit met de risico's omtrent de haalbaarheid van het nieuwe stelsel en of de pilots redenen geven om het voorliggende wetsvoorstel aan te passen.

In de uitvoering van het pilots komen inderdaad verschillende onvolkomenheden aan het licht. In verschillende pilots worden instrumenten voor kwaliteitsborging ontwikkeld en direct in de praktijk getest. Met name in het Experiment grondgebonden woningen in het kader van de Crisis- en herstelwet gebeurt dit in opeenvolgende bouwprojecten. De concept instrumenten blijken op punten nog onvoldoende te werken. De ervaringen van de bouwprojecten dienen vervolgens weer om de instrumenten te verbeteren en weer in volgende bouwprojecten te testen. Ook komen de kwaliteitsborgers en instrumentaanbieders in de pilots nog onduidelijkheden tegen in de regelgeving. Deze ervaringen worden gebruikt om de nadere regelgeving op basis van dit wetsvoorstel verder in te vullen. De pilots geven echter geen signalen dat het voorgenomen stelsel niet haalbaar zou zijn. Van de informatie uit de pilots wordt geleerd door alle betrokken partijen. De pilots leveren hiermee een belangrijke bijdrage om te komen tot een stelsel dat ook in de praktijk is getoetst. Zo mogelijk zal het aantal pilots worden uitgebreid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer er een implementatieprogramma komt en of hierover al overeenstemming is met de VNG. De leden van de PvdA-fractie willen weten op welke manier lagere overheden ondersteund worden bij de implementatie en het opvangen van de organisatorische gevolgen van het veranderde systeem en of gemeenten deze wetwijziging gelijktijdig met de nieuwe amvb's in de Omgevingswet succesvol kunnen uitvoeren. Ook willen deze leden weten of het bedrijfsleven qua kennisniveau inmiddels voldoende is voorbereid op de wetwijziging en of er een implementatieprogramma zal zijn.

Grote bouwende partijen zijn al redelijk ver tot ver gevorderd met de invoering van eigen systemen van kwaliteitsborging. Vooral in de infrastructuur en bij grotere bouwprojecten zijn de contractvormen zodanig dat ook nu al door de aannemer moet worden aangetoond wat de kwaliteit van het werk is. De middelgrote en kleinere bouwende partijen zijn vaak nog minder ver, hoewel ook hier bedrijven zijn te vinden die voorop lopen. Om de bouwende partijen voldoende voor te bereiden op de beoogde wetswijziging, wordt op dit moment in samenwerking met marktpartijen, consumentenorganisaties en bevoegd gezag gewerkt aan een implementatieplan dat partijen ondersteunt in hun voorbereidingen op het voorgenomen stelsel. De VNG is ook betrokken bij de voorbereidingen. In het implementatieplan zal ook aandacht worden besteed aan de samenhang met de invoering van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde amvb's.

2. Kwaliteitsborging voor het bouwen

Stelsel op hoofdlijnen

De leden van de PvdA-fractie vragen onderscheid te maken tussen de relatie vergunninghouder en bevoegd gezag in het publiekrecht en tussen opdrachtgever, eindgebruiker (koper, appartementrechthouder, huurder) enerzijds en de aannemer anderzijds in het civiel recht.

Het bouwen van een bouwwerk moet voldoen aan publiekrechtelijke wettelijke regelingen en aan afspraken tussen opdrachtgever en aannemer binnen daarvoor gestelde kaders in privaatrechtelijke wettelijke regelingen. In dit wetsvoorstel worden voorstellen gedaan die ertoe strekken de bouwkwaliteit te verbeteren door zowel de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke regelingen aan te passen. De Woningwet en het daarop gebaseerde Bouwbesluit 2012 regelen welke minimumvoorschriften met het oog op de veiligheid, brandveiligheid, energieprestatie, de bruikbaarheid en milieuprestatie (bouwtechnische voorschriften) van toepassing zijn op het bouwen van een bouwwerk en dat het verboden is in strijd met die voorschriften te bouwen. Het bevoegd gezag is belast met het toezicht op de naleving van deze voorschriften.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vervolgens geregeld dat voor het bouwen van een bouwwerk, met uitzondering van bepaalde aangewezen categorieën bouwwerken, een omgevingsvergunning is vereist. Het bevoegd gezag is eveneens belast met het toezicht op de naleving daarvan. De relatie tussen vergunninghouder en bevoegd gezag is daarmee in deze wetten geregeld. Ter introductie van het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen, worden wijzigingen in deze wetten voorgesteld in de artikelen I en II van dit wetsvoorstel.

De relatie tussen de opdrachtgever en de aannemer van een bouwwerk is privaatrechtelijk van aard. Deze relatie is geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Artikel III van dit wetsvoorstel bevat wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de rechtspositie van de opdrachtgever ten opzichte van de aannemer.

De leden van de PvdA-fractie vragen om aan te duiden hoe dit wetsvoorstel, zowel in het publiekrecht als in het civielrecht, leidt tot een zodanige verbetering in de eindkwaliteit dat 100 procent conformiteit wordt bereikt met enerzijds alle publiekrechtelijke voorschriften en anderzijds met de civiele overeenkomst.

Dit wetsvoorstel is gericht op de verbetering van de bouwkwaliteit door verbetering van de positie van de bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. De positie van de bouwconsument als opdrachtgever wordt verbeterd door middel van de voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. Hiermee wordt de opdrachtgever in staat gesteld zijn belangen ten aanzien van bouwkwaliteit beter te behartigen. Daarnaast leidt de introductie van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen in de Woningwet en de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht ertoe dat marktpartijen beter gepositioneerd worden om aan de bouwkwiteit bij te dragen. Hiertoe worden categorieën bouwwerken aangewezen waarvoor gebruik dient te worden gemaakt van instrumenten voor kwaliteitsborging die door marktpartijen zelf zijn ontwikkeld. Op deze wijze wordt de aanwezige kennis en ervaring bij marktpartijen optimaal benut, en zien zij er zelf op toe dat gebouwd wordt met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de doelstelling om tot kwalitatief betere bouwwerken te komen bij vergunningvrije bouwwerken gehaald kan worden, nu daar geen enkele vorm van kwaliteitsborging lijkt te gelden, omdat het voorliggende wetsvoorstel zich richt op vergunningplichtige bouwwerken. Zij zien ook niet goed in hoe het voorliggende wetsvoorstel zou moeten werken, indien tijdens het bouwen vergunningplichtige en vergunningsvrije activiteiten gelijktijdig worden uitgevoerd. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie willen weten wat het voorliggende wetsvoorstel verbetert aan de kwaliteitsborging voor de steeds groter wordende groep vergunningvrije bouwwerken.

De reden om voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken geen toets aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 meer te eisen in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, is dat in het huidige stelsel vergelijkbare bouwwerken op grond van de voorschriften in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht al niet meer aan het Bouwbesluit 2012 worden getoetst. Het gaat daarbij om aanbouwen aan de voorzijde van bouwwerken die thans aan de achterzijde van bouwwerken vergunningvrij zijn. De beperkte risico's die samenhangen met het bouwen bij die categorieën rechtvaardigt deze keuze. In de praktijk kijken gemeenten nu al beperkt naar deze categorie bouwwerken, maar moeten vergunningaanvragers daar nog wel allerlei gegevens voor overleggen. Dat is een onnodige last voor burgers. Voorbeelden zijn een dakkapel, een schuurtje of een aanbouw. De bouwwerken worden overigens wel getoetst op stedenbouwkundige, ruimtelijke ordenings- en (eventuele) welstandsaspecten. Deze bouwwerken moeten tevens voldoen aan het Bouwbesluit 2012. De mogelijkheid van het bevoegd gezag om zo nodig handhavend op te treden blijft in stand.

Indien tijdens het bouwen van een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen valt, zowel vergunningplichtige als vergunningvrije activiteiten worden uitgevoerd, zal de kwaliteitsborging zien op alle bouwactiviteiten. De beoordeling door de kwaliteitsborger zal zien op het bouwen van het gehele bouwwerk en dus ook op de vergunningvrije delen die bij het bouwen worden meegenomen.

Verder gelden de voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek ook voor de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Daarmee wordt de positie van de opdrachtgever ten opzichte van de aannemer verbeterd ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de aansprakelijkheid van de aannemer niet ook zou moeten gelden voor vergunningvrije bouwwerken, met uitzondering van niet-ingrijpend onderhoud. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie willen weten of de voorgestelde verruimde aansprakelijkheid van de aannemer wel voor vergunningsvrije bouwwerken geldt.

De aansprakelijkheidsregeling uit het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW geldt voor ieder bouwwerk, ongeacht of dit werk vergunningplichtig is of niet.

De leden van de VVD-fractie vragen of het dossier, dan wel de dossiers, achteraf op eenvoudige wijze zijn in te zien, bijvoorbeeld als het onroerend goed in kwestie wordt verkocht, en of overwogen is dergelijke informatie onder te brengen bij het Kadaster. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de zienswijze van deze leden deelt dat de aanwezigheid van een overdrachtdossier een effectieve manier is om bij vergunningplichtige- en vergunningvrije bouwwerken te bevorderen dat de aannemer

zich rekenschap geeft van de eigenschappen van de bouw en hoe hij de kwaliteit kan bewaken. Zo ja, willen zij weten hoe de aanwezigheid van een overdrachtdossier kan worden bevorderd op zo'n manier dat een dergelijk dossier in vrijwel alle gevallen aanwezig is en onderdeel is van de oplevering van bouwwerken in civielrechtelijke zin. Ook willen de leden van de PvdA-fractie weten hoe de verplichte aanwezigheid van een overdrachtdossier bij de gereedmelding op grond van artikel 1.25 Wabo tevens een effectief publiekrechtelijk middel kan zijn. Verder horen deze leden graag hoe de regering tegen de noodzaak van een overdrachtdossier in de nieuwe kwaliteitsborging aankijkt en of er een nadere beschrijving in de begrippenlijst nodig is en willen zij weten welke juridische sancties toepasbaar zouden zijn om de aanwezigheid van het dossier af te dwingen. Tot slot worden de leden van de PvdA-fractie graag geïnformeerd waarom in het voorliggende wetsvoorstel de rol van de gemeente (of de regionale uitvoeringsdienst) het overdrachtdossier te toetsen op volledigheid en juistheid en het afgeven van een verklaring dat het bouwwerk in gebruik genomen kan worden onder blijvende aansprakelijkheid van de aannemer, niet preciezer is opgenomen.

Ter uitwerking van dit wetsvoorstel wordt beoogd een dossier bevoegd gezag in het Bouwbesluit 2012 verplicht te stellen in het kader van de gereedmelding van het bouwwerk als voorwaarde voor de ingebruikname van het bouwwerk. Indien deze gegevens niet worden overgelegd, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Het dossier bevoegd gezag dient gegevens en bescheiden te bevatten die minimaal nodig zijn voor het bevoegd gezag om in het voorgenomen stelsel adequate invulling te kunnen geven aan zijn taken en verantwoordelijkheden. Dit zijn gegevens en bescheiden die reeds nodig zijn bij de bouw van het bouwwerk en bij oplevering ook beschikbaar zijn. Naast de verklaring van de kwaliteitsborger dat het opgeleverde bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012, gaat het daarbij om informatie die nodig is voor de beoordeling of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 in verband met het toezicht op de naleving van die voorschriften, en die ook relevant zijn voor het gebruik van het bouwwerk. Hierbij wordt gedacht aan informatie met betrekking tot de constructie, de brandveiligheid, de aanduiding van de gebruiksfuncties van het bouwwerk, afmetingen en maximale bezetting van de ruimten. Dit dossier wordt bij de gereedmelding aan het bevoegd gezag overhandigd die dit vervolgens beheert.

Daarnaast wordt beoogd ook in het Bouwbesluit 2012 voorschriften op te nemen inzake de beschikbaarheid van informatie voor het kunnen beoordelen door de toelatingsorganisatie van de juistheid en volledigheid van de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging van het bouwwerk.

Het wetsvoorstel bevat verder geen voorschriften inzake de informatie die een aannemer aan zijn opdrachtgever bij oplevering moet overhandigen. Wel onderschrijf ik de gedachte van de leden van de PvdA-fractie dat een dergelijk consumentendossier de kwaliteit van het bouwwerk kan bevorderen. Ik heb onderzoek laten doen naar de wenselijkheid van een consumentendossier voor bouwwerken met daarin de relevante informatie die voor het gebruik, onderhoud en eventuele aanpassing van het bouwwerk nuttig kan zijn voor de opdrachtgever. Momenteel wordt, in overleg met bouw- en consumentenpartijen, gezien hoe marktpartijen gestimuleerd kunnen worden om standaard een consumentendossier aan te bieden. Dit dossier wordt door de aannemer overhandigd aan de eigenaar van het bouwwerk. Het is de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar om dit dossier bij te houden door bijvoorbeeld gegevens van verbouwingen er in op te nemen. Het is tevens de verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar om dit dossier bij de verkoop aan geïnteresseerde kopers te laten zien en aan de uiteindelijke koper te overhandigen.

Er is tot slot bekeken in hoeverre dergelijke informatie ondergebracht zou kunnen worden bij het Kadaster. De kosten daarvan bleken naar verwachting echter zo hoog dat dit niet nader is uitgewerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of overwogen is om de op basis van dit wetsvoorstel uit te werken amvb in een voorhangprocedure aan de Kamer voor te leggen en wat de voor- en nadelen daarvan zouden zijn.

Gelet op de geldende staatsrechtelijke verhoudingen, is de regering terughoudend in het opnemen van formele voorhangprocedures bij gedelegeerde wetgeving. Indien uw Kamer dit wenst, ben ik bereid uw Kamer een proeve van de algemene maatregel van bestuur te sturen.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het toepassen van dwingend recht strijdig is met het beginsel van contractvrijheid en of nader geduid kan worden of en hoe dit past in het wettelijk systeem.

Contractsvrijheid is een belangrijk uitgangspunt in het Burgerlijk Wetboek. Dit uitgangspunt is echter niet absoluut. Zo bepaalt artikel 3:40 BW dat wanneer een rechtshandeling in strijd is met de openbare orde of de goede zeden deze rechtshandeling nietig is. Ook beperkt het Burgerlijk Wetboek op verschillende plaatsen de contractsvrijheid om de positie van een zwakkere partij te beschermen. Boek 7 BW bevat beperkingen van de contractsvrijheid bij een consumentenkoop. Dit zijn overeenkomsten die worden gesloten tussen een koper, zijnde een natuurlijke persoon die niet handelt in het kader van een beroep of bedrijf, en een verkoper, zijnde een natuurlijke persoon die wel handelt in het kader van een beroep of een rechtspersoon. Afdeling 2 van Titel 12 bevat bijzondere bepalingen voor de bouw van een woning in opdracht van een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of een bedrijf, waarvan niet ten nadele van deze opdrachtgever mag worden afgeweken. Het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW waarbij niet ten nadele van de opdrachtgever kan worden afgeweken voor de aansprakelijkheid van de aannemer, voor zover de opdrachtgever een natuurlijk persoon is die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, past binnen deze systematiek. Door de beperking van de contractsvrijheid wordt de positie van de zwakkere partij beschermd.

Ook voor zakelijke opdrachtgevers is een beperking van de contractsvrijheid opgenomen. Daarvoor is opgenomen dat alleen ten nadele van artikel 7:758 lid 4 BW kan worden afgeweken, indien dit uitdrukkelijk in de overeenkomst is overeengekomen. Dit zorgt ervoor dat een aannemer en een zakelijke opdrachtgever geen afwijkende afspraken kunnen maken door bijvoorbeeld te verwijzen naar bepalingen in algemene voorwaarden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het vergunningproces nader toe te lichten voor situaties waarin de aannemer nog niet is gekozen, bijvoorbeeld omdat er nog een aanbestedingsprocedure loopt, maar vanwege de vereiste snelheid van start van een project wel de vergunningaanvraag al in gang is gezet.

Bij de aanvraag om verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen zal de aanvrager moeten aangeven met welk instrument voor kwaliteitsborging hij gaat werken. De gemeente toetst aan de hand van het register met toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging of het gekozen instrument is toegelaten voor de gevolgklasse waartoe het bouwwerk behoort. De gekozen kwaliteitsborger wordt, indien mogelijk, ook al genoemd bij de vergunningaanvraag. Het is echter mogelijk om later aan de gemeente te melden welke kwaliteitsborger is ingeschakeld, uiterlijk tot op het moment van de start van de bouw. Het stelsel kent in die zin juist geen verband tussen de aannemerskeuze en het aantrekken van een kwaliteitsborger.

Partijen en rollen in het stelsel

De leden van de PvdA-fractie horen graag hoe hun zienswijze dat een latere koper van een gebouw/bouwwerk en ook de appartementsrechtshouder of huurder de rol van bouwconsument moeten kunnen invullen, past in de beoogde toepassing van het begrip

bouwconsument. Zij willen weten of de regering ook ziet dat de eindgebruikers het meeste belang hebben bij een goed bouwwerk en daarom een sterke actor zouden moeten zijn in het stelsel van kwaliteitsborging.

Met de term bouwconsument wordt benadrukt dat het hier primair gaat om een klant die een bouwwerk afneemt van een bouwbedrijf. In juridische zin is dat conform de terminologie in artikel 7:750 BW de opdrachtgever die met de aannemer een aannemingsovereenkomst sluit voor het bouwen van het bouwwerk. De reden om in het wetsvoorstel de positie van de opdrachtgever te verbeteren, is de specifieke en moeilijke positie waarin deze komt te verkeren bij het aangaan van een aannemingsovereenkomst. Hij komt hiermee als relatieve leek, zonder noemenswaardige kennis van het bouwwerk en of ervaring met het bouwproces, in de positie van opdrachtgever te verkeren van een technisch complex werk. In deze fase zijn ontwerp en aanneemsom vaak al bepaald; de opdrachtgever heeft daar geen invloed meer op. Die opdrachtgever kan een koper (nieuwbouw), eigenaar van een woning of van een bedrijfsgebouw en ook een appartementrechtshouder zijn.

De situatie van een huurder of latere koper is hiermee niet goed vergelijkbaar. Dit laat onverlet dat het goed is wanneer een verhuurder als opdrachtgever bij bouwprojecten rekening houdt met de wensen van potentiële huurders, aangezien dit de verhuurbaarheid van het te verhuren bouwwerk vergroot. Dit geldt ook voor de latere koper die aan de verkoper zijn wensen kenbaar kan maken. De positie van de huurder is overigens via het huurrecht goed beschermd. Eventuele gebreken aan de woning die het woongenot verminderen, zullen door de verhuurder moeten worden hersteld. Indien de betreffende gebreken aan de aannemer zijn toe te rekenen kan de verhuurder de kosten daarvan als opdrachtgever verhalen op de aannemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de kwaliteitsborger en/of de aannemer verantwoordelijk kan worden gehouden als de bouw start op basis van een ondeugdelijke vergunningaanvraag waarin bijvoorbeeld constructieve veiligheidsmaatregelen verkeerd zijn doorgerekend.

Bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen treedt de kwaliteitsborger niet op als vergunningaanvrager. Om deze reden wordt hij dan ook niet genoemd in het overzicht van de partijen in het bouwproces. De vergunninghouder zal er wel voor moeten zorgen dat er bij het bouwen een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast door een kwaliteitsborger en dat het instrument past bij de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt en het type bouwwerk. Beoogd wordt om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging dienen te voldoen, om ervoor te zorgen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 wordt gebouwd. Zo zal een instrument voor kwaliteitsborging dienen voor te schrijven dat voor elk bouwproject een inspectieplan wordt opgesteld dat gebaseerd is op de risico's van dat bouwproject. Dat betekent dat het inspectieplan voor aanvang van de bouwwerkzaamheden gereed moet zijn en dat de kwaliteitsborging al bij het ontwerp van het bouwplan begint. Het inspectieplan heeft betrekking op een specifiek bouwproject en beschrijft concreet welke werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging op welke momenten moeten worden uitgevoerd. De kwaliteitsborger beoordeelt daarbij aan de hand van het bouwplan of het geplande bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Indien de kwaliteitsborger daarbij constateert dat het bouwplan op onderdelen niet voldoet, dient in het inspectieplan tevens te worden ingegaan op de onderdelen van het bouwplan die moeten worden aangepast om te voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. Dit moet worden aangepast voordat met het bouwen kan worden gestart. Daarmee kan de kwaliteitsborger aangeven welke eventuele onvolkomenheden moeten worden opgelost, voordat er gestart wordt met bouwen, zoals onduidelijkheden of fouten in berekeningen met betrekking tot de constructie. Op de vraag in hoeverre een kwaliteitsborger of een aannemer verantwoordelijk kan worden gehouden voor fouten in de uitvoering van de bouwwerkzaamheden wordt hierna

uitgebreid ingegaan in het antwoord op de vragen van de CDA-fractie en de leden van de ChristenUnie in hoeverre marktpartijen aansprakelijk zijn voor ontstane schade en welke rechten de consument in het wetsvoorstel heeft richting de kwaliteitsborger, de aannemer en het bevoegd gezag (zie 4. Verbetering positie opdrachtgever, Zwakke positie particuliere opdrachtgever).

Gevolgklassen

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor een ingewikkelde indeling van bouwwerken als geheel in gevolgklassen in plaats van een benadering via risicovolle bouwactiviteiten. Zij wijzen in dit verband op de actuele discussie omtrent elektrische installaties en cv-installaties, die ook bij eenvoudige eengezinswoningen speelt. De leden vragen verder te onderbouwen hoe de indeling in risicoklassen samenhangt met de complexiteit van de bouw en daarmee de risico's die aan de bouw en afzonderlijke activiteiten kleven.

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat ook in eenvoudige bouwwerken 'risicovolle' elementen kunnen zitten die om een nauwgezetere beoordeling vragen. Om die reden wordt beoogd om ter uitwerking van dit wetsvoorstel in het Bouwbesluit 2012 de eis op te nemen dat de kwaliteitsborger bij de start van zijn werkzaamheden begint met een risicoanalyse van het bouwwerk en van de gekozen bouwmethode. Op basis van die risicoanalyse maakt de kwaliteitsborger een inspectieplan waarin hij aangeeft welke onderdelen van het bouwwerk op welk moment van het bouwproces op welke wijze worden getoetst. Het zwaartepunt van kwaliteitsborging zal dus altijd bij risicovolle delen van het bouwwerk liggen en niet bij de standaardoplossingen. Hiermee speelt dit wetsvoorstel ook in op de discussie over steeds complexere installaties in bouwwerken. Ook moet in het voorgenomen stelsel het gereede bouwwerk worden gecontroleerd op het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Een foute installatie kan zo nog worden gesignaleerd en hersteld.

Daarnaast is in lijn met de gangbare indelingen in de bouwregelgeving die duiden op de inschatting van gevolgen bij een calamiteit, gekozen voor een indeling in gevolgklassen gebaseerd op de Eurocodes en de indeling bij brandveilig gebruik. Bij de indeling in gevolgklassen staat de vraag centraal hoe groot de gevolgen zijn als een bouwwerk faalt. Met falen wordt bedoeld dat een 'calamiteit' optreedt, bijvoorbeeld dat essentiële installaties niet werken of dat de constructie het begeeft. Hoe groter de gevolgen van het falen van een bouwwerk, hoe zwaarder de regels voor kwaliteitsborging en daarmee hoe hoger de gevolgklasse. Het gaat dus niet alleen om de complexiteit van een bouwwerk of -activiteit maar juist om de gevolgen als er iets mis gaat met het bouwwerk na voltooiing, dus tijdens het gebruik. Om die reden zijn in de lage gevolgklasse opgenomen eengezinswoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en eenvoudige infrastructurele werken. Als er iets mis gaat, dan zijn de gevolgen daarvan in het algemeen beperkt tot een (of enkele) woning(en) of bedrijfspand(en) met weinig directe betrokkenen en weinig maatschappelijke schade. In een ziekenhuis daarentegen zouden gevolgen zich direct uitstrekken tot grote aantallen gebruikers die daarbij ook nog niet of beperkt zelfredzaam zijn. Daarom zullen ziekenhuizen onder een hogere gevolgklasse gaan vallen.

De leden van de PvdA-fractie willen graag nadere uitleg over de positie van de veiligheidsregio's om de veiligheid van te (ver)bouwen panden te beoordelen, als dit wegens de functie van het pand relevant is. Verder vragen zij wie de bevoegdheid heeft te beslissen over niet in prestatie-eisen omgezette, functioneel geredigeerde voorschriften en over vraagstukken als gelijkwaardigheid. Zij vragen daarbij de vraag omtrent bezwaar, beroep en hoger beroep in beschouwing te nemen.

Op grond van het Bouwbesluit 2012 kan aan een voorschrift worden voldaan door toepassing van de functionele eis of door toepassing van een gelijkwaardige oplossing. Op dit moment is het het bevoegd gezag dat bij de beoordeling van de gegevens en

bescheiden behorende bij een aanvraag omgevingsvergunning beoordeelt in hoeverre een gelijkwaardige oplossing aan de voorschriften voldoet. Het akkoord op een gelijkwaardige oplossing wordt verkregen door het verlenen van de aangevraagde vergunning. In het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen zal in het instrument voor kwaliteitsborging moeten worden beschreven hoe de kwaliteitsborger dient om te gaan met de beoordeling van oplossingen voor functioneel geredigeerde voorschriften en met gelijkwaardige oplossingen. De kwaliteitsborging dient in een inspectieplan voor het specifieke bouwproject aan te geven welke gelijkwaardige oplossingen worden toegepast. De toelatingsorganisatie toetst dit bij toelating van het instrument. Voor gevolgklasse 1 worden hieraan geen nadere eisen gesteld. De beoordeling van gelijkwaardige oplossingen maakt onderdeel uit van de integrale beoordeling van het bouwwerk of aan de voorschriften is voldaan. De kwaliteitsborger beoordeelt een gelijkwaardige oplossing op basis van de door de bij de bouw betrokken partijen aangeleverde onderbouwing hiervan.

Wanneer sprake is van een verschil van mening over de toepassing of beoordeling van een oplossing voor een functioneel geredigeerd voorschrift of een gelijkwaardige oplossing, kunnen partijen ook nu al hierover advies aan de Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften (ATGB) vragen. Deze Adviescommissie vormt een oordeel over toepassing van het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot gelijkwaardige oplossingen. In die adviescommissie hebben personen zitting die de verschillende kennisgebieden beslaan. Het advies van de adviescommissie valt niet aan te merken als een besluit van een bestuursorgaan waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep openstaat. In het kader van het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag van oordeel zijn dat een bepaalde oplossing niet voldoet. Indien het bevoegd gezag in dat geval overgaat tot treffen van handhavingsmaatregelen, kan tegen het betreffende besluit bezwaar, beroep en hoger beroep worden ingesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat de gevolgklassen alleen gelden voor bouwwerken waarvoor een vergunning vereist is.

Het is juist dat de gevolgklassen alleen gelden voor bouwwerken waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen vereist is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er gebeurt als er voor een bepaald type bouwwerk geen instrumentaanbieder opstaat die hiervoor de kwaliteitswaarborging wil verzorgen of om een of andere reden de enige instrumentaanbieder voor kwaliteitsborging voor een bepaald type bouwwerk ermee stopt.

Er zijn voornamelijk geen signalen dat dit een reëel risico is. Als voor een bepaald type bouwwerk dat onder een categorie bouwwerken valt, dat onderworpen is aan het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, geen instrument voor kwaliteitsborging beschikbaar zou zijn, zou dit betekenen dat het niet mogelijk is om dat bouwwerk te bouwen of te verbouwen. Er kan dan namelijk niet worden voldaan aan het in de Woningwet voorgestelde voorschrift en in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorgestelde voorwaarde voor de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen dat voor het bouwwerk door een kwaliteitsborger een door de toelatingsorganisatie tot het stelsel van kwaliteitsborging toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast, dat afgestemd is op de gevolgklasse waaronder het type bouwwerk valt. Een dergelijke situatie is niet wenselijk. Mocht dit zich voor een bepaald type bouwwerk voordoen dan kan worden teruggevallen op een generiek instrument voor de gevolgklasse waarin dat type bouwwerk valt. Indien dat niet mogelijk is, zal ten aanzien van die specifieke bouwwerken moeten worden vastgesteld dat deze niet onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. De wettelijke regeling moet immers wel uitvoerbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie, de SGP-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie vragen naar de (financiële) gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel voor monumenten en de wijze waarop de bijzondere aard van monumenten daarbij is meegewogen. De leden van de ChristenUnie-fractie, de PvdA-fractie en de leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen voor de afstemming tussen de bouw- en monumentenaspecten. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het klopt dat onder het nieuwe stelsel de ruimte voor bouwkundige aanpassingen tijdens de bouw afneemt en of dit wenselijk is vanuit het perspectief van het zoveel mogelijk behouden van monumentale waarden. De leden van de SGP-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie vragen naar de mogelijkheid om monumenten in een latere fase van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te brengen.

Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is mede naar aanleiding van soortgelijke zorgen, zoals geuit in de consultatieronde door onder andere de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, extra aandacht besteed aan de monumentenzorg in relatie tot het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op dit punt aangepast en aangevuld, vanuit het gedeelde uitgangspunt dat cultureel erfgoed en monumenten ook in het voorliggend wetsvoorstel optimaal behouden dienen te worden. Hierbij is nader toegelicht dat met het voorliggende wetsvoorstel de bestaande situatie ten aanzien van de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument niet verandert. Het bevoegd gezag zal bij de verlening van de omgevingsvergunning zelf rekening moeten houden met het feit dat een bouwwerk een monument is. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is nog steeds een vergunning voor het wijzigen van een monument nodig en die monumentenvergunning gaat voor op de andere technische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012, indien en voor zover deze strijdig zijn. Een en ander is vastgelegd in het Bouwbesluit 2012.

Bij brief van 31 maart 2016 zijn gemeenten geïnformeerd dat in overleg met hen nader gezien zal worden in hoeverre de indieningsvereisten in de Regeling omgevingsrecht voor de omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument moeten worden aangepast. Voorts zal in de voorziene algemene maatregel van bestuur met het oog op monumenten worden geregeld dat in het inspectieplan van de kwaliteitsborger wordt ingegaan op de eventuele afwijkingen van de bouwtechnische voorschriften zoals opgenomen in het Bouwbesluit 2012.

Ten aanzien van het gereede bouwwerk zal worden gezien in hoeverre er bij de gereedmelding van het bouwwerk extra informatie aan het bevoegd gezag moet worden aangeleverd met betrekking tot het monument. Waar nodig zal een en ander bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wensen, zoals door betrokken gemeenten aangegeven, waarbij over de precieze invulling van genoemde voornemens nog overleg met betrokken partijen plaatsvindt. Om deze reden is er vooralsnog geen aanleiding monumenten uit te sluiten van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

Het is moeilijk in te schatten wat de precieze financiële gevolgen zijn van het nieuwe wetsvoorstel voor monumenteigenaren. Deze zijn onder meer het gevolg van de wijze waarop gemeenten erin slagen om bijvoorbeeld in onderlinge samenwerking de kosten voor kwaliteitsborging van monumenten laag te houden. Ook speelt een rol welk deel van de huidige taken op efficiënte wijze door de kwaliteitsborger zal kunnen worden uitgevoerd. Daarbij blijft het de eigen discretionaire bevoegdheid van gemeenten hoe zij hun kosten via leges in rekening brengen bij vergunninghouders.

Regels toelating instrumenten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er een wildgroei ontstaat van systemen die voor de consument niet inzichtelijk zijn.

In principe kan iedereen een instrument voor kwaliteitsborging ontwikkelen. Het streven is dat hiermee diversiteit, specialisatie en dus keuze ontstaat. Er worden echter wel duidelijke wettelijke eisen gesteld waaraan het instrument moet voldoen. De ontwikkeling van een instrument, het actueel houden ervan en ook het toezicht dat de instrumentaanbieder moet houden op de werking van het instrument kost geld: zowel qua investering als qua exploitatie. Hierdoor wordt naar verwachting voorkomen dat er een wildgroei aan instrumenten zal ontstaan.

Voor gevolgklasse 1 is bekend dat er ongeveer zes instrumenten voor kwaliteitsborging in ontwikkeling zijn. Twee daarvan worden ontwikkeld door twee van de drie huidige waarborginstellingen. Daarnaast werken enkele andere partijen aan instrumenten voor specifieke segmenten in de markt, zoals particuliere woningen en kleine vergunningvrije bouwwerken en worden bestaande instrumenten (Technische Inspectie Service (TIS)) en de gecertificeerde bouwbesluittoets (BRL5019) aangepast aan de wettelijke eisen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de kwaliteitsborger in dienst mag zijn bij een architectenbureau, adviesbureau, bouwbedrijf of projectontwikkelingsmaatschappij waar hij bij betrokken is en zo ja, hoe zijn onafhankelijkheid dan is geborgd. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe verzekerd kan worden dat kwaliteitsborgers voldoende deskundig en volledig onafhankelijk zijn van de aannemende partij, hoe wordt voorkomen dat commerciële belangen in de kwaliteitsborging sluipen en of kwaliteitsborging in de bouw ook ingepast wordt in het relevante HBO-onderwijs.

Om de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger te waarborgen dient in het instrument voor kwaliteitsborging te worden voorgeschreven dat een kwaliteitsborger en de vanuit die kwaliteitsborger bij het project betrokken personen, geen betrokkenheid mogen hebben bij enige activiteit die zou kunnen conflicteren met zijn onafhankelijke oordeel of integriteit in relatie tot de werkzaamheden. Concreet betekent dit dat de kwaliteitsborger geen betrokkenheid mag hebben bij ontwerp, advies, productie, levering, installatie, bouw of inkoop van (onderdelen van) het bouwproject waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft. Een architect, adviseur, bouwer of een projectontwikkelaar kan dus geen kwaliteitsborger zijn in een project waarbij hij zelf direct of indirect ook bij het bouwproces is betrokken. In het kader van de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging zal de toelatingsorganisatie ingediende instrumenten alleen toelaten, wanneer deze eisen in het instrument zijn geborgd. De eis van onafhankelijkheid ten aanzien van de kwaliteitsborger is van belang om er voor te zorgen dat hij bij de oplevering van het bouwwerk een verklaring kan afgeven dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 die zonder invloed van belanghebbenden tot stand is gekomen en daarmee boven iedere twijfel daarover is verheven. De onafhankelijkheid is cruciaal voor het vertrouwen in de goede werking van het stelsel.

De instrumentaanbieder zal erop moeten toezien dat de kwaliteitsborger zich aan deze eisen houdt. De toelatingsorganisatie houdt op haar beurt toezicht op de goede werking van de instrumenten voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan. Zij kan bijvoorbeeld steekproeven uitvoeren om te beoordelen in hoeverre het betreffende instrument voor kwaliteitsborging ook in de bouwpraktijk werkt zoals beoogd. In het geval van daarbij geconstateerde tekortkomingen, kan de toelatingsorganisatie de instrumentaanbieder sanctioneren door middel van het geven van een waarschuwing, het schorsen dan wel intrekken van de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging. Verder wordt de deskundigheid van personen die werkzaamheden uitvoeren in het kader van kwaliteitsborging, geborgd door bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan opleiding en werkervaring. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zullen deze eisen vergelijkbaar zijn met de eisen die op grond van de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de bijbehorende kwaliteitscriteria aan gemeenten worden gesteld.

Via de landelijke vakgroep bouwfysica worden de veertien hogescholen bouwkunde in Nederland op de hoogte gehouden van de beoogde wijziging in het kader van het wetsvoorstel kwaliteitsborging. Bekend is dat bij enkele hogescholen (Windesheim

Zwolle, HAN Arnhem/Nijmegen) in het onderwijs aandacht aan het wetsvoorstel wordt besteed. Inmiddels is ook een aanzienlijk aantal studenten - zowel op het juridische vlak als bouwkundig - op dit onderwerp afgestudeerd op hogescholen en universiteiten. Ook is inmiddels een tweetal post HBO-opleidingen gestart waarin het onderwerp kwaliteitsborging nadrukkelijk aan de orde komt. Het is de verwachting dat de komende tijd de aandacht voor het onderwerp sterk zal toenemen nu het wetsvoorstel bij uw Kamer ter bespreking is voorgelegd.

3. Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als zelfstandig bestuursorgaan

Inleiding

De leden van de VVD-fractie zijn voorshands kritisch over de inrichting van de toelatingsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan, waarbij de regering ervan lijkt uit te gaan dat binnen de rijksoverheid geen tegenwicht geboden kan worden aan de eigen belangen als opdrachtgever in de bouw. Zij vragen of om die reden niet juist het Rijksvastgoedbedrijf op enige afstand is gezet als agentschap en of de functiescheiding van de ministeries niet juist is gericht op het kunnen bieden van tegenwicht.

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld, indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, en/of indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. De toelatingsorganisatie moet onafhankelijk zijn in haar oordeel over de toelating van instrumenten en in het toezicht en het toepassen van sancties om zo de objectieve kwaliteit van de instrumenten te kunnen borgen. Zonder die deskundigheid en onafhankelijkheid zal de toelatingsorganisatie geen draagvlak hebben binnen de sector en zal er geen vertrouwen zijn in het stelsel, waardoor het stelsel niet zou kunnen werken. Gelet hierop ligt het voor de hand te kiezen voor een zelfstandig bestuursorgaan dat bestaat uit onafhankelijke en ter zake deskundige bestuursleden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de overheid met de oprichting van de toelatingsorganisatie zulke verstrekkende bemoeienis denkt te moeten organiseren om de kwaliteit van het geleverde product te helpen borgen. Deze leden willen graag een zo goed mogelijk onderbouwde inschatting van de kosten van de toelatingsorganisatie en de kwaliteitscontroleurs die door bedrijven ingeschakeld zullen moeten worden.

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is uiteengezet, geeft de huidige werking van de markt voor bouwwerken de opdrachtnemer (aannemer) onvoldoende prikkels om een bouwwerk te realiseren met een optimale kwaliteit. Om die reden zijn sterke preventieve prikkels voor een betere bouwkwaliteit wenselijk en noodzakelijk. Een goede regeling van de aansprakelijkheid om opdrachtgevers bij geconstateerde gebreken hun recht te kunnen laten halen bij de opdrachtnemer alleen, is onvoldoende. Zo is het voor veel opdrachtgevers complex om gebreken te constateren, aangezien een bouwwerk een zeer complex product is, waarvan de kennis en ervaring van de opdrachtgever per definitie beperkt is. Daarbij komt dat na ondertekening van een aannemingsovereenkomst er nauwelijks concurrentieprikkels meer zijn die de aannemer ertoe zetten een optimale kwaliteit te leveren. In plaats daarvan ontstaan na ondertekening van de aannemingsovereenkomst juist prikkels om op kwaliteit te bezuinigen, omdat opdrachtnemer en opdrachtgever al contractueel aan elkaar verbonden zijn. Het is daarom van belang de bij de bouw betrokken partijen rechtstreekse publieke verplichtingen op te leggen, waarop een goed toezicht op de naleving ervan wordt toegesneden.

De kosten voor de toelatingsorganisatie bestaan uit initiële eenmalige kosten en structurele jaarlijkse kosten. De initiële kosten voor de oprichting van de toelatingsorganisatie worden volledig door het Rijk gedragen. Deze kosten bedragen circa 0,8 miljoen euro. De uitoefening van de taken van de toelatingsorganisatie wordt deels uit een rijksbijdrage en deels uit een bijdrage van de markt bekostigd. De structurele rijksbijdrage zal ongeveer 1,5 miljoen euro per jaar bedragen en de bijdrage van de markt zal naar schatting ongeveer 0,5 miljoen euro per jaar bedragen. Dit geldt voor de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, als het stelsel alleen nog in werking treedt voor gevolgklasse 1. Het is op dit moment niet mogelijk om een betrouwbare schatting van de kosten van de rijksbijdrage en de bijdrage van de markt te geven voor de situatie waarin het stelsel in werking treedt voor alle gevolklassen. Marktpartijen die momenteel werken aan het maken van instrumenten voor kwaliteitsborging, geven aan dat zij menen dat het nieuwe stelsel kostenneutraal zou kunnen gaan werken, wanneer een gemiddelde korting van zo'n twintig procent op de huidige leges kan worden gerealiseerd.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of er voor de toelatingsorganisatie ook een taak is weggelegd bij de eenmalige certificering/erkenning van bouwelementen en bouwtechnieken.

Het voornemen is de taken die nu door de Stichting Bouwkwiteit (SBK) worden uitgevoerd in het kader van de bouwregelgeving onder te brengen bij de toelatingsorganisatie. Hierbij horen huidige SBK-taken zoals de erkenning van kwaliteitsverklaringen met betrekking tot producten en diensten in relatie tot de bouwregelgeving.

De leden van de PvdA-fractie overwegen via een amendement de route mogelijk te maken waarbij bij bouwactiviteiten gebruik wordt gemaakt van bouwelementen met CE-markering en beproefde technische oplossingen en waarbij geen kwaliteitsborgers nodig zijn, maar een duidelijke garantie. Zij horen graag hoe de regering hiertegen aankijkt en voor hoeveel bouwactiviteiten de regering verwacht dat dit is toe te passen.

De kwaliteit van een bouwwerk wordt bepaald door een drietal factoren, te weten product, proces en persoon. Producteisen waarborgen dat kwalitatief goede producten worden gebruikt, procesmanagement waarborgt dat de juiste processen worden gehanteerd om met deze producten een goed bouwwerk te vervaardigen en opleidings- en ervaringseisen waarborgen dat degene die bouwt, voldoende kundig is en weet welke producten hij moet gebruiken en welke processen hij moet volgen. CE-markering en beproefde technische oplossingen richten zich slechts op een van deze drie elementen, namelijk het bouwproduct. Dit bevat als zodanig onvoldoende prikkels om een goede bouwkwiteit te kunnen garanderen. Zelfs vergaand gestandaardiseerde en geprefabriceerde samengestelde bouwproducten als cataloguswoningen en standaard bedrijfshallen hebben te maken met omgevings- en/of locatieafhankelijke aspecten. Een dossier geeft slechts op papier aan dat is voldaan, maar zegt onvoldoende in hoeverre dit strookt met de praktijk. Een garantie is slechts van waarde wanneer achteraf een gebrek wordt geconstateerd. Met een dergelijk stelsel zou een met het huidige stelsel vergelijkbare situatie ontstaan, namelijk die van een papieren werkelijkheid. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn de nadelen hiervan uitvoerig beschreven. Een dergelijk stelsel is niet in het belang van een goede bouwkwiteit en evenmin in het belang van bouwconsumenten. Er is hiervoor dan ook geen steun bij marktpartijen. Wel kunnen producteisen als CE-markering en technische oplossingen helpen bij het op orde brengen van de eigen kwaliteitssystemen van bouwbedrijven en de kwaliteitsborging verlichten. In het rapport van Ligthart Advies wordt deze constatering onderschreven.¹

¹ Ligthart Advies. *Onderzoek naar de toepassing van 'Erkende' Technische Oplossingen in instrumenten voor kwaliteitsborging*, januari 2015.

De leden van de D66-fractie vragen of er volgens de regering over een aantal jaar, gelet op het feit dat na enige tijd het aantal vragen toe te laten instrumenten zal afnemen, een probleem kan ontstaan met de financiering van de toelatingsorganisatie en zo ja, tot welke oplossingen men zich dan zal wenden. Zij willen weten of er dan alsnog een premie- of omslagstelsel wordt ingevoerd. Ook willen deze leden weten hoe de steekproefsgewijze inspecties van de toelatingsorganisatie zullen worden bekostigd en of kan worden verwacht dat er minder inspecties zullen plaatsvinden en op de lange termijn zullen dalen door de voorgenomen bekostingssystematiek.

De kosten voor de toelating van de instrumenten en het bijhouden van het openbare register worden betaald uit kostendekkende tarieven. Het grootste deel van de kosten voor toezicht op het stelsel, het geven van sancties, het geven van voorlichting en het monitoren en evalueren van het functioneren van het stelsel worden gefinancierd uit bijdrage van de rijksoverheid. De continuïteit van de taakuitoefening komt hiermee niet in het gedrang indien het aantal aanvragen om toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel afneemt. De kosten voor de steekproefgewijze inspecties zijn onderdeel van het toezicht op het stelsel.

Organisatie toelatingsorganisatie

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat de toelatingsorganisatie slechts bestaat uit bestuursleden. Zij willen weten of bewust is gekozen voor dit model, dat ook geldt voor de huurcommissie. Ook vragen zij zich af wie het bestuur gaat benoemen en waar dat wordt vastgelegd.

Deze lezing is juist. Beoogd wordt een toelatingsorganisatie die bestaat uit drie bestuursleden. Drie leden is voldoende voor de besluitvorming met betrekking tot de wettelijke taken van de toelatingsorganisatie. Deze drie bestuursleden worden ondersteund door een ambtelijk apparaat. Daarnaast kunnen de bestuursleden zich laten adviseren door deskundige specialisten als zij dat nodig achten. Op deze manier wordt een toelatingsorganisatie opgezet die zowel slagvaardig als deskundig is. De bestuursleden zullen ook overleg hebben met de markt, maar dat overleg zal geen formele rol hebben.

De bestuursleden zullen worden benoemd door de minister voor Wonen en Rijksdienst. Dit volgt uit artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De leden zullen mede worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het terrein van het bouwen en er zal op worden toegezien dat zij onafhankelijk zijn ten opzichte van de bouwsector. Het benoemingsbesluit zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel waarborgt dat de kennis en expertise van de beroepsgroepen worden betrokken bij het beoordelen van instrumenten voor kwaliteitsborging.

Zoals uiteengezet in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in te gaan op de samenwerking tussen de betrokken marktpartijen en kennisinstellingen bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel, komt de Stuurgroep Kwaliteitsborging maandelijks bijeen waarin alle geledingen van de bouwsector, inclusief consumentenorganisaties en bevoegd gezag worden geraadpleegd over de uitwerking van de voorgenomen regelgeving. De Stuurgroep Kwaliteitsborging is opgericht om snel alle direct betrokken partijen te kunnen raadplegen over het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving. Daarnaast worden de regels ook via de internetconsultatie voor reacties voorgelegd. Een ieder kan hierop reageren.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het toezicht op de toelatingsorganisatie is geregeld. Deze leden vragen of de Raad voor Accreditatie hierbij betrokken is, zoals dat bijvoorbeeld recent voor certificerende instellingen op basis van de Erfgoedwet is geregeld.

Anders dan de aanwijzing van certificerende instellingen op basis van de Erfgoedwet, wordt voorgesteld een toelatingsorganisatie als zelfstandig bestuursorgaan in te stellen, die de belast is met de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging en het toezicht op de naleving van de gestelde regels. Daarop is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Dit betekent dat de toelatingsorganisatie onder ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst functioneert. De minister heeft de bevoegdheid de leden van de toelatingsorganisatie te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Daarnaast is in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen onder meer voorzien in de bevoegdheid van de minister om tarieven die door de toelatingsorganisatie worden vastgesteld, goed te keuren, een informatieplicht van de toelatingsorganisatie jegens de minister, de bevoegdheid van de minister om een besluit van de toelatingsorganisatie te vernietigen, de bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken van de toelatingsorganisatie en de bevoegdheid om voorzieningen te treffen bij taakverwaarlozing door de toelatingsorganisatie. De Raad voor de Accreditatie speelt hierbij geen rol. Zoals in de memorie van toelichting is overwogen, mag de Raad deze taken niet oppakken volgens internationale regels voor accreditatie-instellingen.

Bekostiging toelatingsorganisatie

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de omvang van de toelatingsorganisatie zal worden beperkt. Zij willen weten wat bijvoorbeeld de maximale personele omvang en het maximale budget zijn en of de regering bereid is daaraan van meet af aan een beperking te stellen.

De taken van de toelatingsorganisatie zijn wettelijk begrensd. De toelatingsorganisatie is niet bevoegd andere taken uit te voeren. De toelatingsorganisatie heeft de mogelijkheid om een deel van de totale kosten bij marktpartijen in rekening te brengen. In de algemene maatregel van bestuur op basis van dit wetsvoorstel zullen hieraan beperkingen worden opgelegd. Zo zal worden bepaald dat de kosten voor het in behandeling nemen van de aanvragen om toelating de werkelijke kosten niet mogen overstijgen en zal worden bepaald dat de toelatingsorganisatie een deel van de kosten die gemoeid zijn met het toezicht, naar rato in rekening kan brengen. De structurele rijksbijdrage zal ongeveer 1,5 miljoen euro per jaar bedragen en de bijdrage van de markt wordt geschat op ongeveer 0,5 miljoen euro per jaar. Dit geldt voor de eerstkomende jaren als het stelsel alleen nog in werking is voor gevolgklasse 1. Het is op dit moment niet mogelijk om een betrouwbare schatting van de kosten van de rijksbijdrage en de bijdrage van de markt te geven voor de situatie waarin het stelsel in werking is voor alle gevolgklassen. Er zal verder op worden toegezien dat de kosten voor het personeel dat de minister voor Wonen en Rijksdienst ter beschikking stelt aan de toelatingsorganisatie niet uit de hand lopen. Zo zal bijvoorbeeld worden bezien in hoeverre in verband met tijdelijke taken met tijdelijke krachten kan worden gewerkt. Ook kan bijvoorbeeld bepaalde specialistische kennis worden ingehuurd in plaats van in vaste dienst worden genomen om zo een efficiënte organisatie te realiseren. Tegenover de roep om kostenbeheersing van marktpartijen staat overigens de roep van onder andere het bevoegd gezag om te komen tot een toelatingsorganisatie met voldoende effectiviteit en slagkracht. Uiteindelijk is voor een effectief werkend stelsel van belang hierin het juiste evenwicht te vinden. Er wordt gestreefd naar een zodanige inrichting van het stelsel, dat naarmate de bouw zelf kwalitatief beter presteert, de controle op die prestaties en dus de controlekosten kunnen worden teruggebracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er regels zullen worden gesteld voor de kosten van de instrumenten voor de aannemers om te voorkomen dat voor kleine aannemers het toepassen van deze instrumenten duur wordt door hoge vaste lasten (abonnement) en verhoudingsgewijs lage variabele lasten.

Er is geen voornemen om regels te stellen aan de hoogte van de kosten van kwaliteitsborging. Wel beoogt het stelsel aannemers, inclusief kleine aannemers, te stimuleren om de kosten van kwaliteitsborging te beperken. Dit kan met name door de eigen kwaliteitssystemen op orde te hebben, dan wel in te brengen. Hierdoor kan de taak van de kwaliteitsborger worden beperkt, zodat het in de rede ligt dat een lager tarief in rekening wordt gebracht. Deze aanpak vormt een stimulans voor aannemers om weer de eigen verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van de door hen vervaardigde bouwwerken. De bouwpraktijk kent meerdere voorbeelden, waarbij de extra inspanningen op het vlak van kwaliteitsbewaking ruimschoots worden terugverdiend via aanzienlijke reductie van de faalkosten.

4. Verbetering positie opdrachtgever

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het eigenlijk verplicht moet zijn om bij de start van de bouw een zekerstelling af te geven, die zowel betrekking heeft op de solvabiliteit van de aannemer als op de kwaliteitsgarantie van hetgeen wordt gebouwd. Deze leden vragen de regering daarom nog een keer uit te leggen, waarom de huidige bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel voldoende zekerheid bieden in een krappe markt waar aannemers en ontwikkelaars een machtspositie hebben. Daarnaast vragen deze leden of de huidige systemen om de risico's bij en na de bouw af te dekken voldoende in het nieuwe stelsel.

Het wetsvoorstel verbetert de informatiepositie van de opdrachtgever, doordat de aannemer wordt verplicht de opdrachtgever schriftelijk te informeren of, en zo ja, op welke wijze de aannemer is verzekerd tegen risico's die zich tijdens en na de bouw kunnen voordoen. Zo nodig informeert de aannemer de opdrachtgever over het bestaan van andere financiële zekerheid met betrekking tot de risico's van de opdrachtgever tegen schade als gevolg van het niet nakomen van de verplichting tot het bouwen van het bouwwerk en voor eventuele gebreken die bij oplevering aan het licht komen. Een aannemer die de bouwrisico's niet heeft afgedekt, zal de opdrachtgever daar expliciet op moeten wijzen. Dit geeft de opdrachtgever de mogelijkheid om geïnformeerd een keuze te maken om met de aannemer al dan niet een aannemingsovereenkomst overeen te komen. De opdrachtgever wordt hiermee beschermd tegen risico's die hij onbewust zou lopen, wanneer hij een aannemingsovereenkomst sluit met een aannemer die niet of onvoldoende is verzekerd. Indien de aannemer geen verzekering kan afsluiten, zal dit er in ieder geval toe leiden dat de opdrachtgever hiervan kennis heeft en dat hij zo nodig kan besluiten met een andere aannemer te werken.

Dit zal aannemers weer aanmoedigen om hun bouwrisico's zoveel mogelijk af te dekken via bijvoorbeeld een garantie- en waarborgregeling. Thans wordt al ongeveer 85 procent van de woningen gebouwd onder een garantie- en waarborgregeling. Ook in een krappe markt is een informatieplicht zoals voorgesteld van belang. Immers ook dan zal de opdrachtgever er belang bij hebben te weten of en hoe de aannemer is verzekerd tegen risico's die zich tijdens en na de bouw kunnen voordoen.

Daarbij kent een verplichte verzekering een groot aantal bezwaren wat betreft de uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en de lastendruk, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Dit wordt onderschreven in de reactie op de consultatieversie van het wetsvoorstel waarin een verplichting om een verzekerde garantie aan te bieden was opgenomen, het advies van het Verbond van Verzekeraars en

ingewonnen juridisch advies.² Het is zeer waarschijnlijk dat er geen aanvullende verzekeringen op de markt zullen komen en aannemers die zich niet kunnen aansluiten bij een garantieregeling, zullen een beroep doen op de redelijkheidexceptie en geen verzekering hoeven aan te bieden. Dat betekent dat een wettelijke verplichting in bepaalde gevallen niet kan worden uitgevoerd. Daarnaast geldt dat de premies van deze verzekeringen voor aannemers mogelijk gaan stijgen als gevolg van de toename van risicovolle projecten die verplicht onder de verzekering vallen. Daarbij zullen kleine aannemers hogere premies moeten gaan betalen dan grote, omdat de risico's voor hen per definitie groter zijn vanwege hun beperkte eigen draagkracht. Deze kosten zullen, al dan niet deels, aan de opdrachtgever worden doorberekend. De verwachte kostentoename voor de opdrachtgever staat daarmee niet in verhouding tot de voordelen die een verplichte verzekering zou kunnen bieden. Dit geldt te meer nu al 85 procent van de woningen gebouwd wordt onder een garantie- en waarborgregeling. Deze garantie- en waarborgregelingen beschermen de opdrachtgever tegen insolventie van de aannemer tijdens de bouw zodat is verzekerd dat het bouwwerk wordt afgebouwd door een andere bouwer. Verder bieden de regelingen een bouwkundige garantie, die ingaat drie maanden na oplevering en die ziet op gebreken en herstel daarvan in geval een aannemer onwillig of niet in staat is (faillissement) deze gebreken zelf te herstellen. Ten slotte betekent het aanbieden van verplichte verzekering een toename van de regeldruk voor aannemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de brief kent van het Centraal Bureau Bouwbegeleiding van 6 mei 2016 waarin gesteld wordt dat de bestaande regelingen van Woningborg, Bouwgarant en SWK niet tegemoet komen aan de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel en wat de regering van het daarin gestelde vindt. Deze leden willen graag weten of de regering plannen heeft om te bevorderen dat de verzekeringen verbeterd of nader gereguleerd worden en wel zo dat de burger daaraan 100 procent zekerstelling kan ontnemen dat gebouwd is overeenkomstig het civiele contract met als ondergrens alle wettelijke eisen.

Deze brief is mij bekend. Het is van belang helder onderscheid te maken tussen de risico's waar een verzekeraar zich op richt en de risico's uit oogpunt van bouwkwamiteit ten aanzien waarvan de overheid regels stelt. Verzekeraars hebben als rol om financiële risico's af te dekken als gevolg van calamiteiten tijdens de bouw, zowel uit oogpunt van bouwkwamiteit als uit oogpunt van insolventie. Toetssteen is niet zozeer het voldoen van een bouwwerk aan de vigerende bouwregelgeving, maar het dekken van het risico op schade als gevolg van calamiteiten. Een aantal partijen richt zich wel al enige tijd op het maken van een instrument voor kwaliteitsborging in de zin van het voorliggende wetsvoorstel. Hiervoor dienen zij andere analyses te maken, andere kennis binnen te halen en andere toets- en analysemethoden te hanteren, dan die zij gebruiken in hun rol als verzekeraar. Uit het feit dat partijen hiermee al enige tijd bezig zijn en dat zij hun instrumenten door middel van pilots beproeven in de praktijk, blijkt wel dat het hierbij gaat om substantiële aanpassingen, leidend tot een andere denk- en werkwijze.

Zoals is uiteengezet in het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over een verplichting voor de aannemer om bij de start van de bouw een zekerstelling af te geven, voorziet het wetsvoorstel in een informatieplicht voor de aannemer om de opdrachtgever duidelijkheid te geven in hoeverre de aannemer is verzekerd tegen risico's die zich tijdens en na de bouw kunnen voordoen, zodat de opdrachtgever een goede afweging kan maken of hij met deze aannemer verder wil. Bescherming tegen niet-nakoming van de overeenkomst beoogt het wetsvoorstel te verbeteren door enerzijds aanscherping van de aansprakelijkheid van de opdrachtgever en anderzijds een stelsel van preventieve prikkels voor aannemers op te bouwen conform de gestelde eisen. Een

² Ekelmans & Meijer Advocaten. *Advies verplichte verzekering*, referentie SC/150214, Den Haag, april 2015. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten-en-publicaties/brieven/2015/04/10>.

dergelijke wettelijke regeling heeft de voorkeur, boven een stelsel via ingrijpen in bestaande verzekeringen. Om deze reden is gekozen voor toetsing door kwaliteitsborgers in plaats van voor een systeem met verzekeraars.

Zwakke positie particuliere opdrachtgever

De leden van de CDA-fractie en de leden van de SGP-fractie vernemen graag hoe de aansprakelijkheid van gemeenten is geregeld. Ook willen de leden van de CDA-fractie weten in hoeverre marktpartijen indachtig het wetsvoorstel aansprakelijk zijn voor ontstane schade nu gemeenten toch voor een deel verantwoordelijk zouden blijven voor controle en toezicht. De leden van ChristenUnie-fractie vragen welke rechten de consument in het wetsvoorstel heeft richting de kwaliteitsborger, de aannemer en het bevoegd gezag.

In het wetsvoorstel zijn ten aanzien van de mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente geen bijzondere bepalingen opgenomen, aangezien dit reeds in het huidige recht voldoende is geregeld. De aansprakelijkheid voor het niet deugdelijk verrichten van bouwwerkzaamheden berust primair bij de aannemer die de werkzaamheden uitvoert. De aannemer kan zich bij fouten in de uitvoering van de aannemingsovereenkomst niet verschuilen achter de uitoefening van de bevoegdheden die het bevoegd gezag heeft in het kader van het afgeven van een omgevingsvergunning voor het bouwen en het toezicht op de naleving van die vergunning en de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012. De gemeente kan niet aansprakelijk worden gehouden voor de fouten die de individuele aannemer maakt. In dat verband zij opgemerkt dat de wettelijke taken van de gemeente zien op de bescherming van het minimumniveau van bouwwerken wat betreft de veiligheid, brandveiligheid, energieprestatie, de bruikbaarheid en milieuprestatie. Van aansprakelijkheid van de gemeente op grond van onrechtmatige daad, zal wellicht niet snel sprake zijn vanwege het relativiteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 6:163 BW: daarbij dient onder meer te worden aangetoond dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de geleden schade (vgl. Hoge Raad 7 mei 2004, NJ 2006, 281). Dit laat onverlet dat op de gemeente de plicht rust uit oogpunt van bescherming van de veiligheid maatregelen te nemen om onveilige situaties te beperken of ongedaan te maken. Het voorliggende wetsvoorstel maakt dit niet anders.

Voor de vraag in hoeverre marktpartijen, waaronder kwaliteitsborgers en aannemers, door de opdrachtgever aansprakelijk kunnen worden gehouden voor eventuele schade als gevolg van fouten bij de bouw, dient te worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. De aannemer is primair verantwoordelijk voor het deugdelijk verrichten van de bouwwerkzaamheden. Dat is naar huidig recht ook zo. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Van belang zijn de afspraken die de verschillende partijen die bij de bouw betrokken zijn, onderling hebben gemaakt. Op grond van het algemene overeenkomstenrecht geldt als uitgangspunt dat de marktpartij – kwaliteitsborger of aannemer – die toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van een verbintenis (afspraak), de schade die de opdrachtgever daardoor lijdt, dient te vergoeden. Wanneer een tekortkoming in de nakoming van de aannemingsovereenkomst is veroorzaakt door een gebrek in de uitvoering door de aannemer, kan de opdrachtgever hem daarop aanspreken. Indien sprake is van een tekortkoming in de nakoming van de opdracht tot het uitvoeren van de kwaliteitsborging, kan de opdrachtgever de kwaliteitsborger daarop aanspreken.

Evenals onder het huidige recht kunnen deze marktpartijen mogelijk ook worden aangesproken voor schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld omdat een overeenkomst ontbreekt. Mogelijk kan ook de instrumentaanbieder op grond van onrechtmatige daad aansprakelijk worden gehouden, indien sprake is van gebreken in de instrumenten voor

kwaliteitsborging zelf. Wel dient daarbij onder meer te worden aangetoond dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de geleden schade.

Verborgen gebrek

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat een verzwaarde stelplicht voor de aannemer niet is opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel vanwege de te verwachten toename van de lastendruk. Deze leden vragen de hoogte van deze lasten te onderbouwen.

Invoering van een dergelijke verplichting zou tot een substantiële toename van de lastendruk voor aannemers leiden. Dit zou aannemers feitelijk verplichten om een uitgebreid dossier bij te houden van zowel het uiteindelijk gebouwde bouwwerk als van alle processtappen en besluiten die tot het bouwwerk hebben geleid, zelfs als hij zonder gebreken heeft gebouwd. Dit terwijl een verdere aanscherping van de aansprakelijkheid ook een goede prikkel vormt voor de aannemer om beter bouwkwiteit te leveren en deze geen gevolgen met zich meebrengt voor de lastendruk.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering kan stellen dat een evenwichtiger aansprakelijkheidsverdeling ontstaat nu zij in het voorstel expliciet de achterliggende gedachte achter de huidige aansprakelijkheidsverdeling continueert, zoals uitgewerkt in artikel 6:89 BW. Deze leden vragen wat per saldo de winst is voor de opdrachtgever wanneer enerzijds verantwoordelijkheid voor gebreken die bij oplevering redelijkerwijs hadden kunnen worden ontdekt, wordt uitgesloten, terwijl anderzijds de verantwoordelijkheid blijft bestaan en in de toelichting zelfs wordt onderstreept dat de opdrachtgever gebreken die hij redelijkerwijs had moeten ontdekken snel moet melden. Ook willen zij weten hoe de regering het risico beoordeelt dat het strijdtoneel zich op grond van het voorstel vooral zal verplaatsen van artikel 7:758 BW naar artikel 6: 89 BW, waardoor de onzekerheid voor opdrachtgevers de komende jaren juist kan toenemen. Ook lezen deze leden dat volgens de regering een wezenlijk verschil met de huidige situatie is dat aannemers door het voorstel niet meer kunnen volstaan met het verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten onderkennen bij de oplevering. Zij willen weten waarin dat verschil precies bestaat nu aannemers nog steeds op basis van artikel 6:89 BW kunnen tegenwerpen dat de opdrachtgever zo snel mogelijk, in veel gevallen tijdens of kort na oplevering, het gebrek dat hij redelijkerwijs had moeten erkennen diende te melden. Zij zouden graag een nadere onderbouwing zien waarom de verborgenheidskwesities op basis van artikel 6:89 BW niet voluit actueel blijven.

In artikel 6:89 BW is het algemene rechtsbeginsel neergelegd dat een schuldeiser (opdrachtgever) zijn recht op herstel verliest, indien hij niet binnen bekwame tijd nadat hij het gebrek heeft ontdekt of redelijkerwijs had moeten ontdekken ter zake bij de schuldenaar (opdrachtnemer) heeft geprotesteerd. Voor een aantal bijzondere overeenkomsten, zoals koop en aanneming van werk, is dit nader geconcretiseerd. Zo is ten aanzien van de koopovereenkomst in artikel 7:23 BW geregeld dat de koper er geen beroep meer op kan doen dat hetgeen is afgeleverd niet aan de overeenkomst beantwoordt, indien hij de verkoper daarvan niet binnen bekwame tijd nadat hij dit heeft ontdekt of redelijkerwijs had behoren te ontdekken, kennis heeft gegeven. De achterliggende gedachte van deze zogenoemde klachtplicht is dat de schuldenaar na verloop van tijd een gerechtvaardigd vertrouwen mag hebben dat de schuldeiser de gebreken heeft aanvaard en dat hij ervan afziet zijn recht op herstel uit te oefenen. Daarbij kan door het verstrijken van de tijd de bewijspositie van de schuldenaar worden bemoeilijkt en kunnen gebreken verergeren. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, pakt de nadere concretisering van artikel 6:89 BW in het huidige artikel 7:758, lid 3 BW bij de aanneming van bouwwerken onredelijk uit voor de opdrachtgever. In de huidige situatie is de aannemer ontslagen van aansprakelijkheid voor gebreken die de opdrachtgever op het tijdstip van oplevering

redelijkerwijs had moeten ontdekken. Een belangrijk verschil tussen de voorgestelde wijziging ten aanzien van de aansprakelijkheid van de aannemer en de huidige bepaling is dat de aannemer niet langer kan volstaan met het verweer dat de opdrachtgever het gebrek had moeten onderkennen bij de oplevering van het bouwwerk. De onredelijke situatie dat ten gunste van de aannemer een beroep wordt gedaan op het rechtsverlies van de opdrachtgever, terwijl het gebrek aan de aannemer zou worden toegerekend, wordt hiermee rechtgezet. Het moment van oplevering is niet langer doorslaggevend en de aannemer blijft ook aansprakelijk voor gebreken die aan hem toe te rekenen zijn, die op een later moment aan het licht komen. Deze wijziging sluit geschillen niet uit. Partijen kunnen in voorkomende gevallen van mening verschillen over het moment waarop de opdrachtgever het gebrek redelijkerwijs had kunnen ontdekken en bij de aannemer had moeten klagen. Echter, de aannemer kan zich daarbij niet langer verschuilen achter het moment van oplevering. In dit verband kan ook gewezen worden op de reactie van de Raad voor de Rechtspraak in verband met de consultatie over dit wetsvoorstel, waarbij deze heeft aangegeven dat het nieuwe criterium duidelijk is en dat verwacht wordt dat de rechtspraak dat criterium zonder probleem zal kunnen toepassen.

Wettelijke onderhoudstermijn: 5%-regeling

De leden van de VVD-fractie herinneren zich uit de consultatiefase veelvuldige kritiek dat de 5%-regeling in de praktijk zou leiden tot kostprijverhoging, omdat de marge van 5 procent in de praktijk vrijwel altijd zal worden achtergehouden. Zij vragen of dit bezwaar is weggenomen met de aangepaste regeling.

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het opschortingsrecht, de 5%-regeling, zijn naar aanleiding van de reacties in de consultatiefase aangepast. In het huidige artikel 7:768 BW is bepaald dat de particuliere opdrachtgever bij de aanneming van werk die strekt tot de bouw van een woning, het recht heeft om de betaling van maximaal 5 procent van de bouwsom op te schorten en dit bedrag in depot bij de notaris te storten. De notaris brengt dit bedrag drie maanden na oplevering van de woning in de macht van de aannemer, tenzij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij van zijn opschortingsrecht gebruik wenst te maken, dan wel (eerder) voor zover de opdrachtgever daarin toestemt, de aannemer vervangende zekerheid stelt of bij een uitspraak die partijen bindt, is beslist dat een depot niet of niet langer gerechtvaardigd is. De thans voorgestelde wijzigingen strekken ertoe dat de notaris de resterende bouwsom pas in de macht van de aannemer brengt, nadat de aannemer de opdrachtgever in de gelegenheid heeft gesteld aan te geven of hij van zijn opschortingsrecht gebruik wenst te maken. De aannemer dient hiertoe de opdrachtgever tussen één en twee maanden na oplevering schriftelijk te wijzen op het opschortingsrecht van de opdrachtgever en hiervan een afschrift te sturen aan de notaris. Na het verstrijken van de opschortingstermijn keert de notaris het depot aan de aannemer uit, voor zover hij dat afschrift heeft ontvangen en voor zover de opdrachtgever niet heeft aangegeven dat hij het depot, al dan niet gedeeltelijk, wil handhaven. Het doel van deze wijzigingen is dat de uitbetaling van de resterende bouwsom niet geschiedt zonder dat de opdrachtgever ervan op de hoogte wordt gesteld. Daarmee wordt zijn positie ten opzichte van de aannemer versterkt. In de toekomst moet de opdrachtgever expliciet worden geïnformeerd over de mogelijkheid om het laatste deel van de bouwsom niet te laten uitbetalen. Daarmee kan hij een bewustere keuze maken of hij gebruik van zijn opschortingsrecht wil maken. Daarnaast is verduidelijkt dat de eventuele vervangende zekerheid dezelfde zekerheid dient te bieden als het depot. Daarvan is sprake als de zekerheid in dezelfde gevallen en onder dezelfde voorwaarden inroepbaar is als het depot. Dit zorgt ervoor dat de bouwconsument, die gebruik maakt van zijn opschortingsrecht, ook daadwerkelijk kan beschikken over de vervangende zekerheid zonder dat de aannemer daar aanvullende voorwaarden aan kan verbinden. Uit contacten met marktpartijen is gebleken dat hiermee aan de belangrijkste bezwaren tegemoet wordt gekomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het opschortingsrecht van 5 procent in alle gevallen voldoet wanneer er sprake is van ernstige gebreken.

Uit het evaluatie-onderzoek dat het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht in 2009 in opdracht van de toenmalige minister van Justitie heeft uitgevoerd, blijkt dat het percentage van 5 procent een goede basis biedt voor de bescherming van de particuliere opdrachtgever en dat een verhoging van het percentage hoogstwaarschijnlijk zal worden verdisconteerd in de aanneemsom³. De voorgestelde wijziging van het opschortingsrecht, waarbij de notaris het depotbedrag eerst in de macht van de aannemer brengt, nadat de aannemer de opdrachtgever in de gelegenheid heeft gesteld aan te geven of hij van zijn opschortingsrecht gebruikt wenst te maken, is in lijn met de bevindingen van het Molengraaff Instituut dat bij de 5%-regeling een prikkel ontbreekt om snel tot herstel over te gaan. Doordat in het huidige voorstel verder is voorgeschreven dat de aannemer alleen vervangende zekerheid kan stellen die gelijkwaardig is aan een depot, worden de eisen voor vervangende zekerheid aangescherpt. Dit zorgt ervoor dat de aannemer het depot niet kan opeisen, zonder afdoende vervangende zekerheid te stellen. Daarmee heeft de aannemer een extra prikkel om snel tot herstel over te gaan, zodat hij daadwerkelijk over de laatste 5 procent van de bouwsom kan beschikken.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie van de regering op de stelling van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie dat het wetsvoorstel tot onnodige verplichtingen leidt, namelijk doordat de notaris moet controleren of de aannemer heeft gewezen op de termijn en of de termijn reeds verstreken is. Deze leden vragen een reactie op de suggestie dat het een eenvoudiger en effectievere oplossing is om de aannemer na het verstrijken van de onderhoudstermijn een afschrift aan de notaris voor te leggen waaruit blijkt dat hij de opdrachtgever tijdig heeft geïnformeerd.

Met de voorgestelde wijziging wordt beoogd belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen voor de opdrachtgever om optimaal gebruik te maken van zijn opschortingsrecht, zonder dat dit tot een onredelijke lastenverhoging voor andere partijen leidt. Daarbij is tevens de eventuele lastendruk voor de notaris meegewogen. In de huidige situatie maakt de notaris het depotbedrag na drie maanden automatisch vrij, indien hij niet van de opdrachtgever heeft vernomen dat hij het depot wil handhaven. Gezien zijn achterstandspositie ten opzichte van de aannemer, is de opdrachtgever echter niet altijd voldoende in staat om gebruik te maken van zijn opschortingsrecht, zodat zich de situatie kan voordoen dat de opdrachtgever niet weet of en wanneer de termijn van drie maanden verstrijkt. Daarbij is het ook niet altijd even helder op welk moment de oplevering van de woning formeel heeft plaatsgevonden en moet de notaris via de aannemer het tijdstip van de oplevering achterhalen. Voorgesteld wordt om deze nadelen weg te nemen door voor de aannemer de verplichting op te nemen dat hij de opdrachtgever vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden schriftelijk in de gelegenheid stelt zich uit te spreken over de vraag of hij het depot, al dan niet gedeeltelijk, wil handhaven. Daarvan dient hij een afschrift aan de notaris te sturen. Anders dan in het voorstel van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie waarop de leden van de SGP-fractie wijzen, krijgt de opdrachtgever daarmee gelegenheid om met oog op de termijn van opschorting de nieuw opgeleverde woning te verkennen en eventuele gebreken tijdig bij de aannemer aan te kaarten. Ook krijgen alle partijen duidelijkheid over het tijdstip van oplevering, omdat de aannemer dat in de brief aan de opdrachtgever en de notaris kenbaar heeft gemaakt. Geschillen over dit tijdstip tussen aannemer en opdrachtgever kunnen hierdoor zo nodig tijdig worden beslecht. De notaris kan vervolgens drie maanden na dat tijdstip het depot vrijstellen, tenzij de opdrachtgever heeft aangegeven dat hij het depot wil handhaven. De notaris kan ervan uitgaan dat de opdrachtgever voldoende op de hoogte is van de consequenties van het verstrijken van de opschortingstermijn, indien de opdrachtgever zich niet tijdig tot de

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 320, nr. 1.

notaris wendt met het verzoek het depot (deels) te handhaven. De voorgestelde wijziging leidt hiermee tot een geringe toename van de lastendruk voor de notaris.

Informatieplicht aannemer

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het in de rede ligt om te bepalen dat de opdrachtgever niet gebonden is aan de overeenkomst voordat de informatie verstrekt is wanneer hij ten tijde van het sluiten van de overeenkomst van het ontbreken op de hoogte is en hieraan geen gevolgen verbindt. In hoeverre is het wenselijk om in dergelijke situaties uit te gaan van een tekortkoming in de naleving van de overeenkomst aan de zijde van de aannemer, zo vragen zij.

De informatieplicht van de aannemer in het voorgestelde artikel 7:765a BW kan worden beschouwd als een verbintenis die rechtstreeks uit de wet voortvloeit. Wanneer de aannemer de benodigde informatie niet heeft verschaft vormt dit een tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst tot aanneming van werk, ook indien de opdrachtgever dit van te voren wist. Zoals in de artikelsgewijze toelichting op dit artikel is uiteengezet, heeft de opdrachtgever verschillende juridische mogelijkheden om de aannemer hierop aan te spreken. Zo kan hij bijvoorbeeld de overeenkomst in bepaalde omstandigheden ontbinden en vragen om vergoeding van de schade die hij als gevolg daarvan lijdt, of de overeenkomst handhaven en vragen om schadevergoeding wegens een tekortkoming in de nakoming daarvan. In die situaties kan rekening worden gehouden met het feit dat de opdrachtgever in de wetenschap verkeerde dat de aannemer zijn informatieplicht heeft geschonden en de eventuele schadevergoeding kan daar zo nodig op worden aangepast.

5. Handhaving en geschillen

De leden van de CDA fractie vragen zich af of een impactanalyse gemaakt is van de effecten van de voorgestane verjaringstermijn voor de zichtbare en minder ernstige verborgen gebreken van 20 jaar.

Het wetsvoorstel dat thans voorligt, wijzigt de verjaringstermijn niet. Artikel 7:761 BW bepaalt dat een rechtsvordering wegens een gebrek in het opgeleverde werk verjaart door verloop van twee jaren nadat de opdrachtgever ter zake heeft geprotesteerd, en dat de rechtsvordering bij aanneming van bouwwerken in ieder geval door verloop van twintig jaren na de oplevering verjaart. Omdat de verjaringstermijn niet wijzigt, is deze niet meegenomen in de impactanalyse.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe omgegaan wordt met situaties waarbij de gevolgen van een gebrek erger zijn geworden, omdat de gebruiker geen of gebrekkig onderhoud heeft gepleegd of onoordeelkundig met het betreffende product is omgegaan.

Uitgangspunt van de voorgestelde regeling in artikel 7:758 lid 4 BW is dat de aannemer bij de aanneming van bouwwerken aansprakelijk is, tenzij de gebreken niet aan hem zijn toe te rekenen. Dit betekent dat de aannemer alleen aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade die in een zodanig verband staat met de fouten die hij bij de uitvoering van zijn werkzaamheden heeft gemaakt, dat deze aan hem toe te rekenen zijn. Het is aan de aannemer om te bewijzen dat de schade niet door hem maar door de gebruiker zelf is veroorzaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering verwacht dat er minder geschillen zullen ontstaan vanwege het feit dat er geen onderscheid meer zal zijn tussen verborgen en zichtbare gebreken en omdat er ook geen discussie mogelijk is over de vraag of een gebrek wel of niet verborgen is.

De regering verwacht inderdaad dat de aanscherping van de aansprakelijkheid van de aannemer bij de aanneming van bouwwerken ertoe zal leiden dat de positie van de bouwconsument in geschillen over verborgen gebreken verbeterd wordt en dat dit behulpzaam zal zijn in de vermindering van het aantal geschillen over verborgen gebreken. De opdrachtgever hoeft niet langer aan te tonen dat hij het gebrek bij de oplevering redelijkerwijs niet heeft kunnen ontdekken. Niettemin houdt de aannemer de mogelijkheid om zichzelf te disculperen, wanneer hij kan aantonen dat de gebreken niet aan hem zijn toe te rekenen.

Geschillen tussen private partijen

De leden van de VVD-fractie vragen of de eindafnemer zich ook kan verhalen op de aannemer als de opdrachtgever een projectontwikkelaar is, of dat de projectontwikkelaar, als contractspartij, zijn enige aanspreekpunt is. Ook willen zij weten of dit verandert als de intermediaire projectontwikkelaar failliet gaat en of het hierbij uitmaakt of de eindafnemer een particulier is. Zo ja, is er een parallel met het gangbare consumentenrecht, waarbij een consument zich kan wenden tot verschillende schakels in de keten, vragen deze leden zich af.

De opdrachtgever kan, als eindafnemer, degene aanspreken met wie hij een aannemingsovereenkomst heeft gesloten voor de bouw van een bouwwerk. Dit kan de projectontwikkelaar zijn, maar ook de aannemer zelf. Beide partijen kunnen kwalificeren als "aannemer" in de termen van het Burgerlijk Wetboek. Een aannemer in de termen van het Burgerlijk Wetboek is verantwoordelijk voor de totstandbrenging van een werk en de oplevering daarvan. De aannemer is bevoegd om het werk onder leiding van anderen te laten uitvoeren.

Faillissement heeft in beginsel geen invloed op de aannemingsovereenkomst, tenzij opdrachtgever en aannemer in de overeenkomst uitdrukkelijk anders overeenkomen. Dit is in het consumentenrecht niet anders.

De in het consumentenrecht gegeven regeling strekt ertoe dat de consument altijd de verkoper kan aanspreken bij een tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst. De verkoper kan dus niet de consument verwijzen naar een derde partij. Dat laat uiteraard onverlet dat een derde, zoals een fabrikant, de consument een bepaalde garantie kan bieden op een product, waardoor de consument feitelijk een extra mogelijkheid tot verhaal heeft in geval van faillissement. Dit is echter een door marktpartijen ontwikkelde regeling.

Het faillissement van de aannemer kan ertoe leiden dat de aannemer niet meer in staat is om het bouwwerk tijdig af te bouwen of dat de curator niet bereid is de overeenkomst gestand te doen. In dat geval moet een opdrachtgever een nieuwe aannemer inschakelen, met alle meerkosten van dien. Ook kunnen geconstateerde gebreken niet meer door de aannemer worden hersteld. Een opdrachtgever kan meerkosten voorkomen door gebruik te maken van een garantie- of waarborgregeling, die een afbouw van de woning en het herstel van gebreken garandeert bij faillissement. In het kader van nieuwbouw van woningen wordt in circa 85 procent van de gevallen een garantie- of waarborgregeling gesloten. Verder zij gewezen op de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting van de aannemer de opdrachtgever te informeren of, en zo ja, op welke wijze de aannemer verzekerd is dan wel een andere financiële zekerheid kan bieden met betrekking tot de risico's voor de opdrachtgever tegen schade als gevolg van het niet nakomen van de verplichtingen tot het bouwen van het bouwwerk. Daarmee is het de opdrachtgever al bij het aangaan van de aannemingsovereenkomst duidelijk in hoeverre de aannemer is verzekerd tegen risico's die zich tijdens en na de bouw kunnen voordoen, zodat hij een goede afweging kan maken of hij met die aannemer verder wil.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de aansprakelijkheid van de aannemer verandert als de architect, al dan niet in opdracht van de opdrachtgever, bijzondere constructies of ongebruikelijke materialen heeft voorgeschreven. De leden van de VVD-

fractie lezen in het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW dat de aannemer de aansprakelijkheid bij particulieren immers niet uitsluiten.

In dit voorgestelde artikellid is geregeld dat de aannemer aansprakelijk is, tenzij de gebreken niet aan hem zijn toe te rekenen. Anders dan in de huidige situatie is de aansprakelijkheid van de aannemer niet langer beperkt tot de gebreken die redelijkerwijs niet bij de oplevering hadden moeten worden ontdekt. De aannemer blijft aansprakelijk voor de gebreken die feitelijk niet bij de oplevering zijn ontdekt en die aan hem toe te rekenen zijn. Deze aanpassing betekent niet dat de aannemer in alle gevallen aansprakelijk kan worden gesteld voor gebreken die na oplevering aan het licht komen. Doorslaggevend is of deze gebreken aan hem zijn toe te rekenen. De bewijslast hiervoor ligt bij de aannemer. De aannemer is niet aansprakelijk voor gebreken die toe te rekenen zijn aan door de architect in opdracht van de opdrachtgever voorgeschreven uitvoering van de bouwwerkzaamheden, tenzij de aannemer zijn waarschuwingsplicht heeft geschonden of anderszins met betrekking tot deze gebreken in deskundigheid of zorgvuldigheid tekort is geschoten. Dit is geregeld in de huidige artikelen 7:760 en 7:754 BW. De waarschuwingsplicht van de aannemer heeft alleen betrekking op onjuistheden in de opdracht, die hij kende of redelijkerwijs behoorde te kennen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de positie van een onderaannemer is. Zij willen weten of hij gelijkgesteld is aan de hoofdaannemer of dat hij slechts een relatie met de hoofdaannemer heeft.

De opdrachtgever zal in de regel een aannemingsovereenkomst aangaan met één aannemer, de hoofdaannemer. De hoofdaannemer kan vervolgens bouwwerkzaamheden onder zijn leiding door anderen, zoals een onderaannemer, laten uitvoeren. De hoofdaannemer blijft verantwoordelijk voor de deugdelijke nakoming van de aannemingsovereenkomst ten opzichte van de opdrachtgever (7:751 BW), ook in het geval de feitelijke werkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderaannemer. Bij gebreken in de uitvoering van de werkzaamheden kan de opdrachtgever de hoofdaannemer aanspreken. Dat is slechts anders, wanneer een opdrachtgever rechtstreeks een overeenkomst sluit met meerdere aannemers.

6. Informatievoorziening

De leden van de PvdA-fractie vragen welke informatie in ieder geval openbaar gemaakt wordt en of daar de informatie bij hoort over de aanwezigheid en conformiteit van overdrachtdossiers en de aanspraken die gedaan worden op de verzekering of borgstelling.

Zoals in het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over de inrichting van een benchmarksystematiek is uiteengezet, is in 2015 een bijdrage toegekend aan Stichting Klantgericht Bouwen (SKB) voor de (door)ontwikkeling van een benchmarksysteem voor de bouw (zie 1. Inleiding, aanleiding en hoofdlijnen). Deze benchmark biedt de bouwconsument mogelijkheden om een bouwbedrijf te kunnen zoeken en selecteren op basis van zowel subjectieve informatie (consumentenbeoordelingen) als objectieve informatie over de bouwbedrijven (profielgegevens, zoals werkgebied, specialismen, certificaten, garanties). Deze informatie is in ieder geval openbaar. Ik zal SKB vragen om, in samenspraak met marktpartijen en consumentenpartijen, de mogelijkheid om informatie over de aanwezigheid en conformiteit van overdrachtdossiers, alsook eventuele aanspraken op verzekering of borgstelling toe te voegen, nader te bekijken.

7. Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

De leden van de PvdA-fractie vragen uiteen te zetten hoe in het nieuwe stelsel zowel voor vergunningplichtig als voor vergunningvrij bouwen in het voorziene systeem de eindgebruiker zijn recht kan halen via bezwaar, beroep en hoger beroep, zoals voorzien in de Algemene wet bestuursrecht. Zij willen weten of de eindgebruiker bij vergunningvrij bouwen bij het bevoegd gezag kan afdwingen dat de aannemer alsnog herstel pleegt tot het kwaliteitsniveau zoals voorgeschreven in het Bouwbesluit 2012.

De bevoegdheden van het bevoegd gezag zien op de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen en op het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 en de in dat kader eventueel toegepaste handhavingsmaatregelen. In dat kader kan de vergunninghouder net als in de huidige situatie op grond van de Wet algemene bestuursrecht een bezwaarschrift indienen tegen het besluit een omgevingsvergunning voor het bouwen niet te verlenen of in te trekken en zo nodig tegen de ongegrondverklaring van het bezwaarschrift in beroep en vervolgens hoger beroep gaan bij de bestuursrechter. Verder kan het bevoegd gezag zowel bij vergunningplichtig als bij vergunningvrij bouwen een besluit tot handhaving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 nemen, indien hij constateert dat in strijd met die voorschriften wordt gebouwd. Ook dat is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en vervolgens beroep en hoger beroep kan worden ingediend.

Daarvan dient te worden onderscheiden de civielrechtelijke rechtsverhouding tussen de opdrachtgever en de aannemer, waarbij de opdrachtgever de aannemer kan aanspreken op gebreken in de uitvoering van de aannemingsovereenkomst.

8. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de bescherming van monumentale gebouwen gewaarborgd is als de bouwwerkzaamheden vergunningvrij zijn en of de regering dat voldoende acht.

In bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is geregeld in welke gevallen vergunningvrij bouwen is toegestaan. In geval sprake is van monumenten dan is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen sprake van de mogelijkheid om vergunningvrij veranderingen aan een monument aan te brengen. Alleen wijzigingen in, aan of op een onderdeel van het monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, zijn vergunningvrij. De situatie voor vergunningvrije bouwwerken wijkt niet af van die van vergunningplichtige bouwwerken. Ook vergunningvrije bouwwerken dienen aan het Bouwbesluit 2012 te voldoen en dus kan hier sprake zijn van dezelfde strijdigheid tussen bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 en voorschriften voortvloeiend uit de omgevingsvergunning voor een monument. Ook hier geldt dat de voorschriften voortvloeiend uit deze monumentenvergunning voor gaan in geval van strijdigheid met de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012.

De leden van de PvdA-fractie vragen uit te leggen hoe de gemeente enerzijds verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving (hoofdstuk 5 van de Wabo) en anderzijds bij het realiseren van bouwplannen daar niet meer op mag toezien.

Het bevoegd gezag blijft zijn taken houden op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, welstand, omgevingsveiligheid en openbare orde. Private kwaliteitsborgers zullen in het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging slechts toetsen of bouwwerken worden gebouwd conform de uniforme bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 en een verklaring aan de vergunninghouder afgeven, indien zij van oordeel zijn dat het gerede bouwwerk aan die voorschriften voldoet. Ook blijft de gemeente bevoegd gezag voor het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Dit ligt ook voor de hand vanwege de bij deze taken in het geding zijnde lokale belangen die bij voorkeur op lokaal niveau dienen te worden afgewogen.

Een verplichte eindbeoordeling door het bevoegd gezag vraagt dubbel werk, brengt dus ook extra kosten met zich mee, ondergraaft de beoogde heldere verdeling van verantwoordelijkheden en ontnemt daarmee de kwaliteitsborging aan private kant van een belangrijke positieve prikkel. De mogelijkheid om achteraf handhavend op te treden op grond artikel 1b van de Woningwet blijft overigens in stand. Daarom wordt beoogd een dossier bevoegd gezag in het Bouwbesluit 2012 verplicht te stellen in het kader van de gereedmelding van het bouwwerk als voorwaarde voor de ingebruikname van het bouwwerk. Indien deze gegevens niet worden overgelegd, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. In het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie over de aanwezigheid van een dergelijk dossier is daar verder op ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie lezen uit de recent ontvangen studie van de TU Delft dat in alle onderzochte landen de gemeente bevoegd gezag is gebleven en vragen waarom in Nederland naar een totaal afwijkend systeem zou moeten worden overgegaan. Deze leden vragen zich daarbij af of de huidige adviseurs die straks voor een deel als kwaliteitsborger zullen optreden, het beter zullen doen dan bijvoorbeeld de RUD's/VHR's waar sprake is van gebundelde kennis, terwijl thans blijkt dat de mede met ondersteuning van die adviseurs de huidige bouwwerken veelal niet de vereiste kwaliteit bezitten.

De gemeente blijft in het wetsvoorstel bevoegd gezag. In het voorgenomen stelsel heeft zij bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen echter geen inhoudelijk toetsende rol. De gemeente heeft in dat stelsel in de eerste plaats de taak om te toetsen of sprake is van een bouwwerk waarvoor gebruik moet worden gemaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, of een instrument voor kwaliteitsborging wordt gebruikt dat geschikt is voor de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt, en of dit instrument met toestemming van de instrumentaanbieder wordt toegepast door een kwaliteitsborger. De bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 blijft in stand. Wel zal zij rekening houden met het feit dat een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast en zal zij dit in beginsel als voldoende bewijs zien dat men voldoet aan de betreffende voorschriften (bewijsvermoeden).

Er is een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van het feit dat de bouwkwaliteit vaak onder de maat is en vaak zelfs niet voldoet aan de wettelijke voorschriften. Uit die analyse is gebleken dat de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en bouwsector één van de redenen is dat bouwers die slechte kwaliteit leveren, daar nu te makkelijk mee weg komen. Veel bouwers – de goede niet te na gesproken – verwaarlozen hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit omdat de gemeente er toch ook naar kijkt, terwijl veel gemeenten van mening zijn dat de bouwer zelf verantwoordelijk is en daardoor maar beperkt toetsen op bouwkwaliteit. Het overhevelen van toetsing en toezicht naar een andere overheidslaag is dan ook geen oplossing. Gebrek aan kennis en expertise is niet het probleem.

Als oplossing wordt ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid van de private sector voor de bouwkwaliteit duidelijker wettelijk vast te leggen. Hierdoor wordt explicieter gemaakt dat kwaliteit van bouwwerken en de borging van die kwaliteit primair zaken van de markt zijn en niet van de overheid. De rol van de overheid beperkt zich tot het stellen van wettelijke kaders, het houden van toezicht op de naleving ervan en waar nodig het overgaan tot handhaving.

Een andere belangrijke reden voor de matige bouwkwaliteit is het feit dat in het huidige stelsel de nadruk ligt op de preventieve toetsing van de bouwplannen zoals die worden ingediend bij de vergunningaanvraag. In het voorgenomen stelsel wordt de nadruk gelegd op de toetsing van het gerede bouwwerk direct voor het moment van de gereedmelding.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of de regering de visie van de VBWTN onderschrijft dat zou moeten worden gekoerst op beoordeling 'as built' met overlegging van een 'as built' overdrachtdossier ter beoordeling van de gemeente (regionaal), leidend tot een ingebruiknamevergunning met gestaffelde leges al naar gelang de wijze waarop de risico's van de verschillende bouwactiviteiten door de aanvrager van de vergunning worden afgedekt. Zo nee, dan ontvangen deze leden graag gemotiveerd antwoord op de vraag waarom dit voorstel onwenselijk is.

Een aantal elementen van het, overigens zeer globaal uitgewerkte, voorstel van VBWTN lijkt ontleend aan het voorliggende wetsvoorstel, zoals het toetsen van de bouwkwaliteit as built en het overhandigen van een opleverdossier. Ook het rekening houden met de eigen kwaliteitsborgingssystemen van bouwbedrijven is in lijn met het wetsvoorstel. Tegelijkertijd roept het voorstel van VBWTN vragen op. Voor zover bekend staat het bevoegd gezag afwijzend tegen de voorgestelde overheveling van taken van gemeenten naar nieuw op te zetten overheidsbureaus. Onhelder is ook hoe het bevoegd gezag aankijkt tegen beëindiging van kruissubsidie binnen het bestaande legesstelsel. VBWTN laat verder in het midden wie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. In tegenstelling tot het wetsvoorstel wordt in het voorstel van VBWTN geen einde gemaakt aan bestaande onduidelijkheden in de bouwpraktijk en is deze verantwoordelijkheid niet helder belegd bij de bouwpartijen. Een ander punt is dat er onvoldoende oog lijkt voor de grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop het bouwtoezicht wordt uitgevoerd. Deze verschillen maken dat het huidige stelsel aanpassing behoeft. In het midden wordt gelaten in hoeverre de voorgestelde bureaus uniforme toetsmethoden gaan hanteren, vergelijkbaar met de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten, om verschillen in toetsing tussen bureaus te voorkomen. Onduidelijk is waarom Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken onder het voorstel worden gebracht, terwijl het bevoegd gezag hier tot nu toe nauwelijks aandacht voor heeft gehad. Al met al sluit het voorstel niet aan op de kritiek die vanuit veel marktpartijen is te horen op de wijze waarop gemeenten het bouwtoezicht uitvoeren. Voor zover bekend is er dan ook nauwelijks draagvlak voor dit voorstel bij marktpartijen.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie op de bijlage bij dit VBWTN-voorstel op de punten waar naar het oordeel van de VBWTN het voorliggende wetsvoorstel nog onvoldoende invulling bevat van noodzakelijk te regelen aspecten.

VBWTN heeft het wetsvoorstel getoetst aan haar inbreng naar aanleiding van de consultatie. Op basis van die reactie constateert VBWTN dat op 38 punten nog niet aan haar reactie wordt voldaan. De lijst is samengesteld uit enkele grotere punten en veel kleinere punten die te zijner tijd nader dienen te worden uitgewerkt. Vanuit dat oogpunt kan de lijst worden gebruikt bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Daarbij zij opgemerkt dat VBWTN punten meeneemt die geen directe relatie hebben met het wetsvoorstel en dat ook het huidige gemeentelijke stelsel op veel punten niet aan de checklist voldoet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe dubbeling van taken wordt voorkomen.

Wanneer de gemeentelijke preventieve toets aan de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 vervalt en kwaliteitsborgers zoals beoogd de toets van het gerede bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften gaan uitvoeren, is er geen reden voor de gemeente om bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning te toetsen aan die bouwtechnische voorschriften. Juist uit dit oogpunt is gekozen voor een scherp onderscheid tussen de taken van het bevoegd gezag en de werkzaamheden van de kwaliteitsborger.

De leden van de D66-fractie merken op dat ook de Omgevingswet recent is aangenomen en vragen hoe er omgegaan zal worden met risico's die zullen ontstaan als de nieuwe wetten kort na elkaar in werking treden en of hier al een risicotraject voor is opgezet.

De uiteindelijke implementatie van het voorliggende wetsvoorstel en de Omgevingswet, inclusief bijbehorende amvb's, is voorzien na de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, indien dit door uw Kamer en de Eerste Kamer wordt aangenomen. De inhoudelijke samenhang tussen dit wetsvoorstel en de Omgevingswet is daarbij zeer beperkt. Mocht uiteindelijk blijken dat de implementatie van beide wetten op termijn parallel lopen, dan zal in overleg met betrokken partijen bezien worden in hoeverre de implementatie en de planning van beide trajecten op elkaar afgestemd kunnen worden. Voorkomen moet echter worden dat de voortgang van dit wetsvoorstel wordt belemmerd door de gang van zaken rondom de implementatie van de Omgevingswet of andersom. In overleg met betrokken partijen zal een implementatieplan worden uitgewerkt, waarin de stappen voor nadere uitwerking van dit wetsvoorstel staan omschreven, zodat eenieder weet wat wanneer van welke partij wordt verwacht om te komen tot een effectieve implementatie van het beoogde stelsel. Een dergelijk plan dient echter in de tijd te worden afgestemd met de democratische besluitvorming rondom het voorliggend wetsvoorstel.

Overigens zijn inmiddels vele pilots uitgevoerd rondom het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Doel van de pilots is niet zozeer om vanaf het begin te komen tot vlekkeloze uitvoering van trajecten, maar juist om te ervaren waar het beoogde stelsel aanpassing behoeft. Voor een uiteenzetting over het verloop van de pilots wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of de pilots redenen geven om het voorliggende wetsvoorstel aan te passen.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd wat het voorliggende wetsvoorstel gaat betekenen voor de veiligheidsrisico's, waarbij de hulpverlenende instanties zoals de brandweer nog niet alle gegevens beschikbaar heeft. Is ook de veiligheid van de hulpverlenende instanties zelf daarbij in het vizier, zo vragen deze leden.

In de Wet Veiligheidsregio's is de rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de veiligheidsregio's (waaronder de brandweer) vastgelegd. In deze rolverdeling, de verhoudingen en verantwoordelijkheden, wordt met het voorliggend wetsvoorstel geen verandering aangebracht. Zo is de brandweer adviseur van het bevoegd gezag. Omdat brandveiligheid een van de belangrijke onderwerpen is die mede in de bouwregelgeving is geregeld, zal vanzelfsprekend ook in het nieuwe stelsel worden gezorgd dat de brandveiligheid geborgd is. In dat kader heeft de brandweer op het gebied van brandveiligheid een rol die voortvloeit uit het Bouwbesluit 2012. Deze rol verandert niet met dit wetsvoorstel. Voorafgaand aan het bouwen dient over bijvoorbeeld de bereikbaarheid van het gebouw en de brandweeringang overleg te worden gepleegd met de brandweer, zodat hij zijn repressieve taak (en de voorbereiding daarop) zo goed mogelijk kan uitvoeren. Kennis over brandveiligheid zal worden ingebed binnen de op te richten toelatingsorganisatie. Brandweer Nederland wordt betrokken bij verdere uitwerking van de eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging bij algemene maatregel van bestuur. Ook is betrokkenheid van de brandweer vanwege expertise op het gebied van brandveiligheid in de toelatingsorganisatie nodig. Voortbouwend op de adviesrol van de brandweer uit de Wet veiligheidsregio's zal bij de verdere uitwerking van de criteria bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald bij welke bouwprojecten, afhankelijk van de gevolklasse van het bouwwerk, vroegtijdig advies nodig is van de brandweer. Zo kan het zijn dat een instrument voor kwaliteitsborging slechts kan worden toegepast op een bouwwerk met een bepaalde gevolklasse, indien in dat instrument is geregeld dat er vroegtijdig overleg is met de brandweer. Hoe hoger de gevolklasse van het bouwwerk en hoe groter de brandveiligheidsrisico's, hoe groter de rol van de veiligheidsregio/brandweer zal moeten zijn. Samen met Brandweer Nederland is geconstateerd dat de risico's bij bouwwerken vallend binnen gevolklasse 1

beperkt zijn. Afgesproken is dat met name bij uitbreiding naar hogere gevolgklassen de inbreng en positie van de brandweer nader zal worden vastgelegd. Overigens is een initiatiefnemer niet verplicht om de adviezen van de brandweer over te nemen zolang de brandveiligheid maar voldoet aan de minimumeisen in het Bouwbesluit 2012. Wel kan dit gevolgen hebben voor het brandveilig gebruik en/of de (on)mogelijkheden voor een eventuele repressieve inzet van de brandweer. Mede daarom is het van belang om in voorkomende gevallen vast te leggen dat de initiatiefnemer de adviezen van de brandweer niet overneemt. Verder kan advisering door de brandweer vooraf altijd vrijwillig worden gevraagd, dus ook bij gevolgklasse 1 en de bouwwerken met beperkte gevolgen binnen gevolgklasse 2. Vroegtijdige betrokkenheid van de brandweer kan immers ook voor de initiatiefnemer relevant zijn, omdat hij dan andere doelen dan veiligheid voor personen of belendingen bespreekbaar kan maken, zoals meer mogelijkheden voor het intact houden van een bouwwerk zelf of het beschermen van goederen in geval van brand.

9. Regeldruk voor burgers en bedrijven en maatschappelijke kosten-baten-effecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de ontwikkeling van de gemeentelijke leges wordt en of de regering bereid is concrete maatregelen te nemen om de leges ofwel te beperken tot een percentage van de bouwsom, ofwel te voorzien van een transparante onderbouwing. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de leges maximaal kostendekkend zijn. Ook de leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe de regering gaat borgen dat de afname van de hoogte van bouwleges ook daadwerkelijk gestalte gaat krijgen en of het daarbij mogelijk is dat vooraf gegarandeerd wordt dat gemeenten voor de toetsing van de bouwkwaliteit minder in rekening gaan brengen. Voorts menen deze leden dat het gebrek aan transparantie over de kostendekkendheid van bouwleges dringend beëindigd moet worden.

In hun rol als vergunningverlener mogen gemeenten leges heffen om de kosten die voor deze taken gemaakt worden te dekken. Gemeenten hebben de autonomie hun legestarieven vast te stellen, zolang deze kostendekkend zijn op het niveau van de verordening. Dit volgt uit het verbod voor gemeenten om met leges winst te maken op geleverde diensten (artikel 229b Gemeentewet). De manier waarop de tarieven voor de leges worden vastgesteld voor de werkzaamheden die bij de gemeente blijven, verandert niet met dit wetsvoorstel. Ook in de toekomst mogen de opbrengsten van leges maximaal kostendekkend zijn.

Gemeenten maken vaak gebruik van (beleidsmatige) kruissubsidiëring. In de regel zetten zij de opbrengsten van leges bij projecten met een hoge bouwsom in om de leges voor projecten met een lage bouwsom laag te houden. De projecten met een lage bouwsom zullen deels vervallen met de aanwijzing van de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en deels als eerste binnen het stelsel van kwaliteitsborging gaan vallen (gevolgklasse 1). Door het wetsvoorstel vervalt de preventieve bouwtechnische toets die gemeenten in het kader van de vergunningverlening verrichten voor beide categorieën bouwwerken (op termijn ook voor gevolgklasse 2 en 3). Doordat er minder werkzaamheden bij gemeenten blijven, zullen de bestuurlijke lasten structureel verminderen. Berekend is dat dit in gevolgklasse 1 om gemiddeld 35 procent van de gemeentelijke inzet gaat. Gezien de werking van het legesstelsel met het principe dat leges in totaal maximaal kostendekkendheid mogen zijn, zouden gemeenten daarom de legestarieven lager moeten vaststellen. Doordat projecten met een kleine bouwsom, die de voor de gemeente relatief duur zijn, als eerste binnen het stelsel van kwaliteitsborging gaan vallen, neemt ook de noodzaak om te kruissubsidiëren tussen grote en kleine projecten af. Voor meer details over het dalen van de bestuurlijke lasten en de leges zie ook pagina 66 van de memorie van toelichting en de daar genoemde onderzoeken.

Dit kabinet hecht net zoals de leden van de fracties van de VVD en het CDA groot belang aan verdergaande transparantie met betrekking tot leges. Daarom heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Besluit begroting en verantwoording aangepast inzake de wijze waarop de tarieven voor de leges dienen te worden onderbouwd, in het bijzonder ten aanzien van de toerekening van overheadkosten. Door deze wijziging moeten gemeenten ook inzichtelijk maken hoe de kostendekkende tarieven worden berekend en daarbij wordt de mate waarin ze kostendekkend zijn toegelicht. Dankzij deze maatregelen worden tarieven voor leges transparanter. De wijzigingen gaan in 2017 in, wat betekent dat in de begrotingen 2017 die najaar 2016 worden gepubliceerd inzicht komt in de opbouw van de legestarieven. Indien ontwikkelingen rondom de bouwleges hier aanleiding toe geven, zal bezien worden of verdergaande maatregelen nodig zijn. Op dit moment ziet het kabinet daar geen aanleiding toe en is de verwachting, dat met het verdwijnen van de hierboven genoemde werkzaamheden bij gemeenten, de leges voor burgers en bedrijven zullen dalen. Voor de werkzaamheden die wel bij gemeenten blijven: het toetsen op welstand, bestemmingsplan, bouwverordening en de veiligheid bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden, dient in veel gevallen nog een vergunning te worden verleend, waarvoor de gemeente leges mag heffen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regelgeving ruimte laat om kosten gericht in rekening te brengen als er extra handhavend opgetreden moet worden, omdat er niet conform de plannen en het overdrachtdossier gebouwd is.

Het bevoegd gezag kan in het kader van de handhaving van een overtreding van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 afdwingen dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt door het toepassen van een last onder bestuursdwang. Indien de overtreder daartoe niet overgaat, kan het bevoegd gezag de overtreding zelf ongedaan maken. De kosten die daarmee zijn gemoeid, komen in beginsel voor rekening van de overtreder.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering net als in de Omgevingswet een onderzoek toe te zeggen naar de financiële effecten voor gemeenten conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

Er is een onderzoek uitgevoerd naar de financiële effecten voor gemeenten conform artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Dit onderzoek is aan uw Kamer aangeboden op 29 januari 2016⁴. Vanwege gebrek aan voldoende gegevens met betrekking tot de uitvoering van taken op het gebied van plantoetsing en bouwtoezicht is met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afgesproken om in onderling overleg een nader onderzoek uit te voeren. Hier wordt naar verwachting na de zomer 2016 mee gestart.

De leden van de PvdA-fractie vragen of inzage kan worden gegeven in de effecten van reeds lopende experimenten op de kwaliteitsverbeteringen die daarmee zijn bereikt, en tegen welke kosten en tot welke ontzorging dit voor de eindgebruikers heeft geleid.

De lopende experimenten zijn nog onvoldoende ver gevorderd om de gevraagde informatie te kunnen verschaffen. De experimenten hebben desondanks al wel geleid tot resultaten. Op basis van de ervaringen in de experimenten hebben potentiële instrumentaanbieders al praktische ervaring opgedaan met hun conceptinstrumenten en deze ook verder kunnen ontwikkelen. Ook hebben de experimenten al geleid tot enkele aandachtspunten voor de uitwerking van de regelgeving met betrekking tot de kwaliteitsborging voor het bouwen, zoals de aan instrumenten te stellen eisen en eisen in het kader van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger. Daarnaast valt op dat aannemers en andere partijen in de bouwketen in aanloop naar het voorgenomen stelsel werken aan het aanscherpen van hun eigen kwaliteitssystemen.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 32.757 nr. 119.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of bijvoorbeeld de constructieve veiligheid en brandveiligheid voorsnog bij gemeenten kan worden gelaten en eerst de overige van de bouwvereisten bij de markt kunnen worden neergelegd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven welke bestaande knelpunten aanleiding vormen voor het voorliggende wetsvoorstel. Een van de hoofdpunten hierbij is de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de bouwkwaliiteit tussen marktpartijen en het bevoegd gezag. Een ander punt is dat het bestaande stelsel een papieren werkelijkheid creëert die weinig raakvlak heeft met de bouwpraktijk. Ook hebben gemeenten steeds meer moeite om te komen tot een goede toets van bouwwerken aan het Bouwbesluit 2012 en worden door veel gemeenten al geruime tijd private partijen ingehuurd om complexe bouwwerken te toetsen. Nagenoeg alle betrokken partijen zijn het erover eens dat het bestaande stelsel aanpassing behoeft. Het voorsnog bij de gemeente laten van aspecten van constructieve en brandveiligheid laat deze knelpunten voortbestaan en is om die reden niet wenselijk. Ten slotte wordt nog opgemerkt dat brandveiligheid en constructieve veiligheid niet als zodanig los te knippen zijn van een bouwplan. Het gaat immers om een integrale beoordeling, waarbij veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieubelasting van een gebouw in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

10. Gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel en evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het nog steeds het voornemen is om het voorliggende wetsvoorstel geleidelijk in te voeren volgens risicoklassen en zo ja, wat de criteria zijn om te oordelen of de gedeeltelijke invoering heeft voldaan aan de doelstellingen en hoe de Kamer daarover wordt geïnformeerd.

Zoals is toegezegd in het overleg met uw Kamer op 27 maart 2014, is het voornemen om de wetswijziging geleidelijk in te voeren, te beginnen met gevolgklasse 1 (eenvoudige bouwwerken). Er is nog niet vastgesteld wat de criteria zijn om te beoordelen of de gedeeltelijke invoering heeft voldaan aan de doelstellingen. Dit zal naar verwachting nog wel in 2016 gebeuren, in overleg met de marktpartijen. De Tweede Kamer zal hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

II. Artikelsgewijze toelichting

Het verbaast de leden van de PvdA-fractie dat in het voorgestelde artikel 7:758 BW de ketenaansprakelijkheid van de aannemer beperkt lijkt te worden, omdat ze van mening zijn dat de huidige knelpunten juist veroorzaakt worden door onduidelijkheid over de aansprakelijkheid, en de (hoofd)aannemer toch zelf beslist wat hij wel en niet aanneemt. Daarom vragen deze leden een nadere uitleg over de noodzaak en werking van een beperkte ketenaansprakelijkheid en de gevolgen die dat heeft voor de rechtszekerheid van de eindgebruiker.

Met de voorgestelde wijziging van dit artikel wordt juist beoogd de rechtszekerheid van de opdrachtgever te vergroten. Het huidige artikel 7:758 lid 3 BW kent een beperkte aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken die zich na de oplevering kunnen voordoen, de zogenoemde verborgen gebreken. In de huidige situatie dient de opdrachtgever bij gebreken die na de oplevering aan het licht komen, te bewijzen dat hij deze bij de oplevering redelijkerwijs niet had moeten onderkennen, terwijl de aannemer als deskundige zich slechts hoeft te verweren. Tussen partijen is vaak dan niet een geschil dat er een gebrek is en of deze toe te rekenen is aan de aannemer, maar dat de opdrachtgever deze had moeten ontdekken tijdens de oplevering. Dit is onredelijk. Indien een gebrek dat redelijkerwijs door de opdrachtgever die vaak minder deskundig is dan de

aannemer, had kunnen worden ontdekt, had dit zeker ook door de aannemer zelf kunnen worden ontdekt en zou de aannemer in normale marktverhoudingen tot herstel moeten overgaan in plaats van af te wachten of het gebrek wordt ontdekt door de opdrachtgever. Met het voorgestelde vierde lid in dit artikel wordt beoogd deze onredelijkheid weg te nemen door de aansprakelijkheid van de aannemer te normaliseren. Het moment van oplevering is daarmee niet langer relevant, maar de vraag of de gebreken redelijkerwijs aan hem zijn toe te rekenen. Hiermee loopt de aansprakelijkheidsverdeling tussen aannemer en opdrachtgever meer in de pas met de wijze waarop deze in andere rechtsverhoudingen wordt toegepast.

Mochten de leden van de PvdA-fractie met ketenaansprakelijkheid bedoelen de aansprakelijkheid van de aannemer voor onderaannemers die onder zijn leiding werkzaamheden uitvoeren aan het bouwwerk, wordt opgemerkt dat het voorstel tot wijziging van de aansprakelijkheid van de aannemer hierin geen verandering aanbrengt. Zoals is uiteengezet in het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de positie van de onderaannemer, kan de hoofdaannemer bouwwerkzaamheden onder zijn leiding door anderen, onderaannemers, laten uitvoeren, maar blijft hij echter zelf verantwoordelijk voor de deugdelijke nakoming van de aannemingsovereenkomst met de opdrachtgever. De aannemer is gehouden tot nakoming van de afspraken die hij met de opdrachtgever in de aannemingsovereenkomst heeft gemaakt.

Voor zover de (hoofd)aannemer niet aansprakelijk is voor het totaal van het geleverde bouwwerk willen de leden van de PvdA-fractie weten wat de reikwijdte van 'aanneming van bouwwerken' is. Zij vragen of bij afbouwwerkzaamheden, zoals stukadoorwerk, schilderwerk, voegwerk, e.d. dan sprake is van aanneming, maar of dit ook aanneming van bouwwerken is en hoe dan de aansprakelijkheid van de onderaannemer geregeld is. Ook willen deze leden weten hoe dat bij verbouw en renovatie is geregeld. Ook de leden van de CDA-fractie en de leden van de SGP-fractie zien graag een nadere uitleg op het begrip 'aanneming van bouwwerken'. Daarbij vragen de leden van de SGP-fractie een toelichting op de gebezigde term bouwwerken in het wetsvoorstel, mede in relatie tot deze terminologie in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Woningwet, en willen zij weten of elementen als dakkapellen onder het wetsvoorstel zijn te brengen.

Het begrip "aanneming van werk" uit Titel 12 van Boek 7 BW is beperkt tot het tot stand brengen en opleveren van zaken met een stoffelijk karakter. Daaronder vallen eveneens afbouwwerkzaamheden zoals stukadoorwerk, schilderwerk, voegwerk, verbouw en renovatie en het bouwen van dakkapellen. Voor zover deze werkzaamheden onder leiding van de aannemer door derden worden uitgevoerd, is de aannemer aansprakelijk voor de gedragingen van hulppersonen, tenzij partijen onderling andere afspraken hebben gemaakt of wanneer dit op grond van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. De terminologie 'een werk van stoffelijke aard tot stand te brengen en op te leveren' in artikel 7:750 BW is breed en ziet niet alleen op het oprichten, wijzigen of verbouwen van een bouwwerk maar ook op het verrichten van een werk van andere aard, zoals de reparatie van een auto of het stomen van kleding. De terminologie heeft wat betreft de aanneming van bouwwerken dezelfde betekenis als de betekenis die in de Woningwet wordt gegeven aan het bouwen van een bouwwerk (zie artikel 1 van de Woningwet). Ook in het huidige artikel 7:761 BW wordt deze term gebruikt. Volgens dit artikel geldt voor aanneming van bouwwerken van een langere verjaringstermijn (20 jaar) dan voor de aanneming van andere werken (10 jaar). Uit de Parlementaire Geschiedenis bij de totstandkoming van dit artikel en uit de praktijk zijn geen signalen naar voren gekomen dat dit tot noemenswaardige afbakeningsproblemen heeft geleid. Met het voorgestelde artikel 7:758 lid 4 BW wordt beoogd alleen de aansprakelijkheid van de aannemer bij het bouwen van bouwwerken aan te passen.

Artikel 5.2 Handhaving door het bevoegd gezag

De leden van de SGP-fractie vinden het verwarrend dat door het wetsvoorstel de handhaving op de bouwkundige voorschriften dubbel wordt belegd, namelijk direct bij het bevoegd gezag en indirect door de activiteiten van de toelatingsorganisatie die strekken tot het voldoen aan de voorschriften en vragen waarom in het wetsvoorstel niet primair de verantwoordelijkheid van de toelatingsorganisatie wordt benoemd. Ook vragen zij waarom de regering niet gekozen heeft voor een verplichting voor het bevoegd gezag om behoudens urgente situaties (signalen over) gebreken in de naleving van de voorschriften eerst te melden aan de toelatingsorganisatie en pas zelfstandig tot handhaving over te gaan indien de toelatingsorganisatie tekortschiet. Verder willen deze leden weten welke concrete aanknopingspunten het voorstel voor betrokkenen biedt om te voorkomen dat gemeenten uit eigen beweging zich actief gaan bezig houden met handhaving tijdens het bouwproces, waardoor de doelstellingen van het voorstel beknelde kunnen raken.

Bij de vormgeving van het nalevingstoezicht in het beoogde nieuwe stelsel is er niet voor gekozen de bevoegdheden van het bevoegd gezag met betrekking tot het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 over te hevelen naar de toelatingsorganisatie. De toelatingsorganisatie zou er onvoldoende op toegerust zijn om het toezicht dat nu op lokaal niveau wordt uitgevoerd landelijk uit te voeren. Dat zou bovendien betekenen dat de toelatingsorganisatie enorm van omvang zou moeten zijn. In het wetsvoorstel zijn de beoogde taken van de toelatingsorganisatie duidelijk onderscheiden van die van het bevoegd gezag. De toelatingsorganisatie ziet alleen toe op de goede werking van het stelsel voor kwaliteitsborging door het beoordelen van aanvragen om toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging tot het stelsel en toezicht te houden op de goede toepassing ervan in de praktijk. De daarmee verbonden handhavingsbevoegdheden zijn beperkt tot maatregelen die gericht zijn op de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging, zoals het geven van een waarschuwing aan de instrumentaanbieder en het schorsen of intrekken van de toelating.

In het nieuwe stelsel ziet het bevoegd gezag er, net als in de huidige situatie, op toe dat niet in strijd met de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 of zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning wordt gebouwd. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden als sprake is van een overtreding ter zake. Echter, anders dan in het huidige stelsel, kan het bevoegd gezag ten aanzien van bouwwerken die met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging dienen te worden gebouwd, erop vertrouwen dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 wordt gebouwd, voor zover sprake is van een bouwwerk waarvoor gebruik moet worden gemaakt van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging, dat geschikt is voor de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt, en voor zover dit instrument met toestemming van de instrumentaanbieder wordt toegepast door een kwaliteitsborger.

Het voldoen aan deze voorwaarden levert een zogenoemd bewijsvermoeden op dat gebouwd wordt met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften in het Bouwbesluit 2012.

Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag en de toelatingsorganisatie elkaar goed informeren om dubbel werk te voorkomen, zodat in voorkomende gevallen bekeken kan worden welke maatregelen dienen te worden getroffen. Indien het bevoegd gezag overtredingen constateert, zal de toelatingsorganisatie de ruimte moeten krijgen om te beoordelen of en op welke onderdelen het toegelaten instrument niet goed werkt of niet goed wordt toegepast en of dit in het concrete geval of structureel dient te worden opgelost. Het bevoegd gezag zal vervolgens zijn handhavingsbevoegdheden kunnen inzetten, indien andere maatregelen zijn uitgeput of in situaties waarin onmiddellijk actie is vereist in verband met de gevaren voor de naaste omgeving, zoals het zonodig kunnen stopleggen van de bouwactiviteiten. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal met het bevoegd gezag en de toelatingsorganisatie worden bekeken op welke wijze de

samenwerking zo kan worden georganiseerd dat beiden hun taken optimaal kunnen uitvoeren.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,

drs. S.A. Blok