

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

1.1. Voorgeschiedenis

Het onderhavige besluit is een uitwerking van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen¹ (hierna: de wet). Het doel van deze wet is verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de positie van de particuliere en zakelijke bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Voor de overwegingen die aan de wet ten grondslag hebben gelegen, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3).

Het oorspronkelijke ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen zoals het op 1 mei 2017 is voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer² is aangepast ter uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord van 17 januari 2019 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarin is overeengekomen dat de minister ernaar streeft de wet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking te laten treden.³ Dit betekent dat onderdelen van de Woningwet in de Omgevingswet zijn omgezet⁴ en dat het ontwerpbesluit is aangevuld met wijzigingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Op 1 april heeft de minister voor Milieu en Wonen, de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd dat voor de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet niet meer wordt vasthouden aan de voorgenomen invoeringsdatum van 1 januari 2021.⁵ Na overleg met de bestuurlijke partners zal meer inzicht verschaft worden over een nieuwe inwerkingtredingsdatum. Over de gevolgen hiervan voor het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen is de Tweede Kamer bij brief van 16 april 2020 geïnformeerd⁶. Het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en het stelsel van de Omgevingswet hebben een sterke onderlinge relatie, zowel op vlak van wetgeving als op de wijze waarop digitale ondersteuning wordt gefaciliteerd. Een nieuwe inwerkingtredingsdatum van het stelsel van de Omgevingswet heeft daarmee direct consequenties voor de inwerkingtreding van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit geeft aanleiding om ook de beoogde inwerkingtredingsdatum van het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen te heroverwegen. Bij het bepalen van de nieuwe inwerkingtredingsdatum zal uiteraard rekening worden gehouden met de keuzes rondom het stelsel van de Omgevingswet. Daarnaast zal worden meegewogen dat er voldoende tijd is om ervaringen op te kunnen blijven doen met de implementatie van het nieuwe stelsel voor het bouwen. Van de ketenpartners zijn signalen binnengekomen dat door het Corona virus een deel van de capaciteit en prioriteiten thans noodzakelijkerwijs elders liggen. Tegelijkertijd betekent het verschuiven van de inwerkingtredingsdatum van de wet ongemak voor partijen die moeten investeren in de nieuwe marktactiviteiten die het gevolg zijn van deze stelselwijziging. Zij zijn gebaat bij duidelijkheid over het moment van inwerkingtreding, zodat zij hun investeringen daarop af kunnen stemmen. In dit kader gaat het kabinet onverkort door met die activiteiten die voorwaardelijk zijn voor een succesvolle invoering van het nieuwe stelsel. Dit betekent dat het onderhavige besluit ter nadere uitwerking van de regels over het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, zoals de procedure en voorwaarden voor toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw, verder in procedure wordt gebracht. Daarnaast zijn de werkzaamheden rondom de instelling van de toelatingsorganisatie voortgezet en voorbereidingen getroffen om de bepalingen in de wet

¹ Publicatie: Stb. 2019, 382.

² https://www.eerstekamer.nl/overig/20170501/ontwerpbesluit_houdende_wijziging/document.

³ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190117/brief_regering_bestuursakkoord/info en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/17/kamerbrief-bestuursakkoord-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen>.

⁴ Stb. Samenloopbepaling PM.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 33.118, nr. 139.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, pm.

waarmee de toelatingsorganisatie wordt ingesteld zo spoedig mogelijk in werking te kunnen laten treden. Met het instellen van de toelatingsorganisatie is een belangrijke schakel in het nieuwe stelsel dit jaar operationeel. Daarnaast zal met alle stakeholders worden bezien op welke wijze de implementatie van het nieuwe stelsel een impuls kan krijgen.

1.2. Inhoud van het besluit

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

- de aanwijzing van de categorieën bouwwerken die onder de eerste gevolgklasse vallen, eenvoudige bouwwerken, en waarmee het stelsel van start gaat;
- aan welke minimumeisen een instrument voor kwaliteitsborging moet voldoen;
- de procedure die de toelatingsorganisatie en instrumentaanbieders dienen te volgen bij de aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging;
- welke gegevens een instrumentaanbieder overlegt aan de toelatingsorganisatie en welke gegevens in een openbaar register worden opgenomen;
- op welke wijze de kosten van de toelatingsorganisatie worden doorberekend aan een instrumentaanbieder;
- welke gegevens bij de gereedmelding van een bouwwerk worden overlegd aan het bevoegd gezag;
- de taken van de toelatingsorganisatie;
- enkele wijzigingen in het Besluit Crisis- en herstelwet in verband met de gevolgen van het nieuwe stelsel voor lopende projecten.

Ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerpbesluit kwaliteitsborging bevat het onderhavige besluit de volgende wijzigingen:

- De aanwijzing van vergunningplichtige en meldingsplichtige bouwactiviteiten in het Besluit bouwwerken leefomgeving. In dit besluit wordt de technische vergunningplicht aangepast zodat conform de formulering in de Omgevingswet vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen, in plaats van vergunningvrije;
- De aanwijzing van bouwbesluittoetsvrije bouwwerken zijn niet meer opgenomen in het onderhavige besluit. De Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken zijn onderdeel van de voor de technische bouwactiviteit vergunningvrije bouwwerken geworden. Aangewezen bouwwerken onder gevolgklasse 1 worden onder de Omgevingswet meldingsplichtig in plaats vergunningplichtig.
- Naar aanleiding van het Bestuursakkoord zijn de regels over de inhoud van het dossier bevoegd gezag (zie hoofdstuk 7) en het borgingsplan inclusief de risicobeoordeling (zie hoofdstuk 3.3) verder ingevuld. Daarnaast is de rol van het bevoegd gezag in het kader van toezicht en handhaving nader toegelicht (zie hoofdstuk 3.2).
- Los van de implementatie van de wet in de Omgevingswet en het Bestuursakkoord zijn de taken van de toelatingsorganisatie uitgebreid met werkzaamheden die verband houden met het erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen bouw.

2. Aanwijzing categorieën bouwwerken waarop het stelsel van toepassing is

2.1 Inleiding

Uit oogpunt van proportionaliteit worden de regels met betrekking tot de toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging mede afhankelijk gesteld van de gevolgklasse. Hoe groter maatschappelijk gezien de gevolgen van het falen van een bouwwerk en van het gebruik ervan, hoe zwaarder de regels voor kwaliteitsborging.

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

In dit besluit zijn de categorieën bouwwerken aangewezen die vallen onder gevolgklasse 1. Dit zijn in de eerste plaats bouwwerken waarvan het bouwen vergunningplichtig is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze bouwwerken worden op grond van de

Omgevingswet/Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen meldingsplichtig (zie hierover paragrafen 2.2 en 2.4). Daarnaast gaat het om relatief eenvoudige bouwwerken (zie hierover 2.2). Later kan het stelsel worden ingevoerd voor hogere gevolgklassen. Hiervoor dient dan het Besluit bouwwerken leefomgeving te worden gewijzigd. Niet alleen zullen er dan nieuwe categorieën bouwwerken worden aangewezen, maar ook zal worden gezien in hoeverre de eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging moeten worden aangescherpt als de kans op ongewenste maatschappelijke gevolgen wanneer niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan, toeneemt. Op deze manier kan ervaring worden opgedaan met de uitvoering van het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen. De gefaseerde invoering biedt de betrokken partijen in het veld – bedrijven in de bouwsector, consumenten en professionele opdrachtgevers, bevoegd gezag – de gelegenheid om geleidelijk te wennen aan het stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit geldt ook voor het Rijk en voor de toelatingsorganisatie. Uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de wet zal het functioneren van gevolgklasse 1 worden geëvalueerd.

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

2.2 Gevolgklasse 1

Gevolgklasse 1 omvat eenvoudige bouwwerken, zoals woningen, waaronder woonboten, recreatiewoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en kleine infrastructurele werken. Bij deze gevolgklasse zijn de maatschappelijke gevolgen in geval van falen van een bouwwerk beperkt. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben de Kamerleden De Vries en Ronnes moties ingediend, die verzoeken de rijksmonumenten voorlopig uit te zonderen van het stelsel voor kwaliteitsborging.⁷ Ter uitvoering van deze moties zijn in dit besluit vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel gehouden. Het is voor een effectieve uitvoering van het erfgoedbeleid door de gemeenten noodzakelijk dat bij de beoordeling van het bouwen voor de verschillende categorieën beschermde monumenten (gemeentelijke, provinciale en rijksmonumenten) sprake is van een en dezelfde wijze van toetsing.⁸ Ook onder het huidige stelsel gelden dezelfde indieningsvereisten bij een aanvraag om een omgevingsvergunning en worden de aanvragen inhoudelijk op dezelfde wijze behandeld door het bevoegd gezag, meestal de gemeenten. Een verschillende aanpak schept ook onduidelijkheid voor de aanvrager. Verder zal een onderscheid leiden tot onnodige administratieve lasten voor gemeenten. Met de Federatie Grote Monumentengemeenten zijn afspraken gemaakt om pilots te starten, waarmee geëxperimenteerd zal worden met het stelsel van kwaliteitsborging. De beschermde monumenten zullen naar verwachting gelijk met gevolgklasse 2 onder het nieuwe stelsel worden gebracht.

Welke gevolgklasse voor een bouwwerk van toepassing is, wordt bepaald op basis van de geplande bouwactiviteit. Is sprake van een combinatie van verschillende gebruiksfuncties in één bouwplan, dan zal de hoogste gevolgklasse bepalend zijn voor de vraag onder welke gevolgklasse het betreffende bouwplan valt. Zo zal een combinatie van wonen en winkels niet in gevolgklasse 1 kunnen vallen, omdat winkels onder een hogere gevolgklasse vallen.

Ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerpbesluit kwaliteitsborging bevat het onderhavige besluit de volgende wijzigingen.

De aangewezen bouwwerken onder gevolgklasse 1 zijn onder de Omgevingswet meldingsplichtig. Dat is in dit besluit geregeld met een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie paragraaf 2.4 over het onderscheid vergunningplichtige, meldingsplichtige en vergunningvrije activiteiten onder de Omgevingswet. De meldingsplicht brengt een wijziging van de gemeentelijke werkprocessen met zich mee. Zo wordt er geen beschikking op aanvraag genomen, is de proceduretijd van 8 weken verkort naar 4 weken, is er geen inhoudelijke toetsing en geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de melding (wel tegen afwijzing daarvan). Ook kunnen er geen leges worden geheven. De introductie van een meldingsplicht heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de beoogde werkzaamheden van de gemeente onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het

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

⁸ Het is zelfs mogelijk dat een monument, bijvoorbeeld een landgoed of een industrieel complex, bestaat uit onderdelen die rijksmonument zijn en andere onderdelen die gemeentelijk monument zijn.

bouwen. Dit omdat de gemeente de vergunningaanvraag voor gebouwen die onder het stelsel van kwaliteitsborging onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ook niet inhoudelijk zou toetsen. Verder is in het onderhavige besluit gevolgklasse 1 nader uitgewerkt. Bij de industriefunctie is geregeld dat een nevenfunctie met niet meer dan twee bouwlagen onder gevolgklasse 1 valt. Hier is aangepast dat de beperkte uitbreidingen van overige gebruiksfuncties ook onder gevolgklasse 1 vallen. Ook is de regeling voor overige bouwwerken die geen gebouw zijn beperkt. De (bovengrondse) infrastructurele werken bestemd voor langzaam verkeer vallen alleen nog onder gevolgklasse 1 voor zover deze niet gelegen zijn over een rijks- of provinciale weg en de te overbruggen afstand niet meer dan 20 meter is. De bouwhoogte van 20 meter is daarmee vervallen zodat fiets- en voetgangersbruggen over een snelweg aangelegd niet langer onder gevolgklasse 1 vallen. Ten aanzien van de overige bouwwerken die geen gebouw zijn, is niets veranderd. Zij blijven onder gevolgklasse 1 vallen als zij niet hoger zijn dan 20 meter.

2.3 Onderverdeling naar type bouwwerk binnen een gevolgklasse

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

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

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

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

Ter illustratie enkele voorbeelden:

- voor op- of aanbouwen kan een minder omvattend instrument worden gemaakt: zo is bij in dergelijke gevallen geen energieprestatieberekening nodig;
- voor standaard bedrijfshallen kan een instrument worden gemaakt dat hierop is toegespitst;
- voor kleine infrastructurele werken kan een speciaal instrument worden gemaakt: een groot deel van de bouwtechnische voorschriften is niet van toepassing op infrastructuur: gezondheid, energie, ventilatie en hoeft dus niet in het instrument te worden opgenomen.

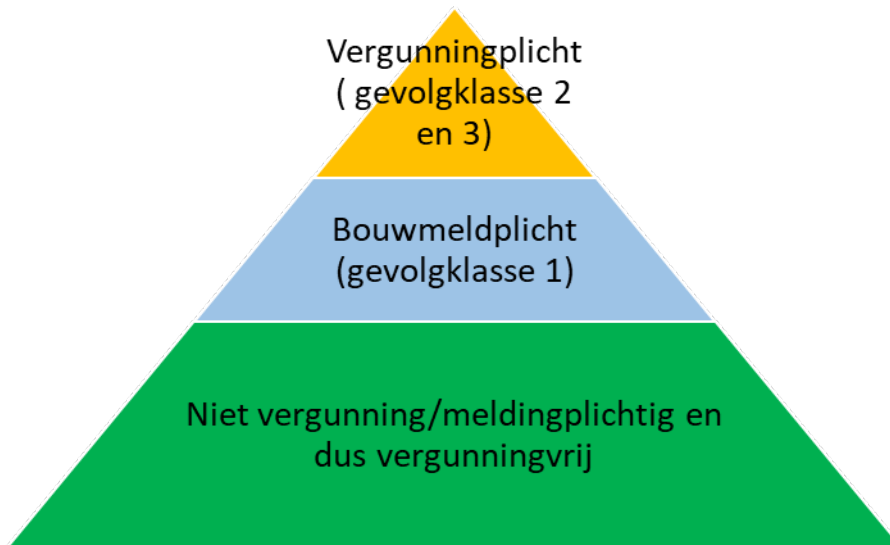
2.4 Vergunningplichtige, meldingplichtig en vergunningvrije gevallen bouwactiviteit

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

Achtergrond

Met dit besluit wordt artikel 2.15d van het Besluit bouwwerken leefomgeving en daarmee de aanwijzing van de bijbehorende vergunningplicht, zoals dat in dat besluit is ingevoegd met het Invoeringsbesluit Omgevingswet aangepast. Het doel van de wijziging is tweeledig; ten eerste, een betere aansluiting krijgen bij de formulering van artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet, ten tweede de aanwijzing van de vergunningplicht zo aanpassen dat alle activiteiten die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging vallen hier als categorie op uitgezonderd kunnen worden (voor deze activiteiten gaat een bouwmelding gelden, zie artikelen 2.15bis en 2.15ter).

Een bouwactiviteit valt hiermee altijd binnen *of* de afbakening van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit (artikelen 2.15d of 2.15da), *of* de afbakening van de bouwmeldingplicht (artikel 2.15bis), *of* buiten beide omschrijvingen en is daarmee dan vergunning- en meldingsvrij.



Afbeelding 1 – indeling bouwactiviteiten

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

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

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

Aanwijzing vergunningplichtige gevallen – met en zonder dak

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

Geconstateerd is dat de vergunningplicht voor gebouwen, of andere bouwwerken met een dak, relatief eenvoudig en zonder veel randvoorwaarden kan worden aangewezen. Veel van de randvoorwaarden die aan met name bijbehorende bouwwerken werden gesteld in het Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 2, onder 3, hadden betrekking op de vraag of het bouwwerk voor de ruimtelijke toets vergunningvrij kon zijn of niet. Deze randvoorwaarden zijn via het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de daar doorgevoerde 'Knip' al niet langer meer overgenomen bij de afbakening voor de vergunningplicht voor de bouwactiviteit. Het resterende aantal randvoorwaarden voor gebouwen of andere bouwwerken met een dak, was zo beperkt dat er voor gekozen is één artikel (2.15d) te maken waarmee alle bouwwerken met een dak vergunningplichtig worden gemaakt als zij aan een of meer van de in dat artikel genoemde randvoorwaarden voldoen. Onder de reikwijdte van de term bouwwerken met een dak en dus van dit artikel vallen bijvoorbeeld bijbehorende bouwwerken, overkappingen voor auto's, transistorhuisjes, een duiventil of een hondenhok.

Overige bouwwerken, dus alle bouwwerken zonder dak, zijn in artikel 2.15da als vergunningplichtig aangewezen. De basis daarbij is algemeen en simpel gehouden met enkele duidelijke randvoorwaarden. Vervolgens zijn in dat artikel voor enkele specifieke bouwwerken strengere randvoorwaarden opgenomen, zij vallen dus gezien hun specifieke eigenschappen en daarbij behorende risico's eerder onder de vergunningplicht dan overige bouwwerken zonder dak. Zie voor nadere toelichting het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

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

- een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking op een dak;
- zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw;
- een afscheiding tussen balkons of dakterrassen;
- een vlaggenmast;
- bouwwerken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, zoals een nutsvoorziening, de waterhuishouding, het meten van de luchtkwaliteit, het

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

telecommunicatieverkeer, het openbaar vervoer of het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer;

- een silo, of
- ander bouwwerk.

Uitzonderingen op de vergunningplicht

Een belangrijke uitzondering op de vergunningplicht zijn de bouwactiviteiten die onder de bouwmelding, en dus gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging vallen. Deze bouwactiviteiten worden onder dit stelsel gecontroleerd door een onafhankelijke kwaliteitsborger en via de bouwmelding en de voor deze bouwactiviteiten geldende gereedmelding, is geregeld op welke momenten en hoe het bevoegd gezag betrokken is bij deze projecten. Er is niet langer sprake van een preventieve toets door middel van een vergunning voor deze activiteiten. Daarom wordt deze categorie als geheel uitgezonderd van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit. Bijvoorbeeld het bouwen van een grondgebonden meerlaagse eengezinswoning van 10 meter hoog valt gezien de afmetingen en de functie (een hoofdgebouw), onder de vergunningplicht uit artikel 2.15d. Doordat deze bouwactiviteit ook valt binnen de afbakening van de gevallen die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen in artikel 2.15bis, wordt de activiteit alsnog uitgezonderd van de vergunningplicht, en geldt in plaats daarvan de bouwmeldingplicht.

Naast deze specifieke categorie bouwactiviteiten die samenhangt met het stelsel van kwaliteitsborging zijn er ook andere uitzonderingen te noemen. Deze vallen in beginsel binnen de geformuleerde vergunningplicht, maar worden hier toch weer actief van uitgezonderd. Deze bouwwerken zijn bijvoorbeeld groter dan de in artikel 2.15d en 2.15da genoemde afmetingen, of ze zijn (deels) ondergronds gelegen. Gezien hun specifieke karakter, gebruik of risico's is in het verleden echter al de afweging gemaakt dat deze bouwwerken goed zonder preventieve toets en dus zonder vergunning gerealiseerd kunnen worden. In artikel 2.15db zijn deze bouwactiviteiten daarom uitgezonderd van de in voorgaande artikelen opgenomen vergunningplicht, waardoor zij alsnog zonder vergunning gerealiseerd kunnen worden. Opgemerkt wordt dat bouwwerken en het bouwen daarvan altijd moeten voldoen aan de inhoudelijke eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Daar heeft deze uitzondering op de vergunningplicht geen enkele invloed op. Voorbeelden van deze uitzonderingen zijn enerzijds veranderingen of vernieuwingen in een gebouw waarbij de draagconstructie en de brandcompartimentering niet veranderd worden, het plaatsen van een dakkapel of het plaatsen van een nieuw kozijn. Anderzijds kan het echter ook gaan om het plaatsen van geheel nieuwe bouwwerken zoals een zwembad, een bovenleiding of een ondergrondse vuilcontainer. Al deze uitzonderingen waren voorheen vergunningvrij op grond van het Besluit omgevingsrecht. De destijds daarbij gemaakte afwegingen en motiveringen blijven onverminderd van belang. Zie voor een verdere toelichting het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Opgemerkt wordt bij het bepalen van de vraag of een bouwactiviteit een vergunning nodig is, altijd de artikelen 2.15d en 2.15da het startpunt vormen. Alleen wanneer de activiteit op grond daarvan vergunningplichtig is, is het nodig om vervolgens te bezien of de activiteit onder een daarna genoemde uitzondering valt. Bijvoorbeeld het plaatsen van een dakraam in een op de grond staande, eenlaagse uitbouw van 3 meter hoog, is op grond van artikel 2.15d al niet vergunningplichtig. Het is dan niet nodig te stellen dat het dakraam op grond van 2.15db uitgezonderd is van de vergunningplicht, de activiteit viel hier namelijk al niet onder. Hetzelfde zal bijvoorbeeld gelden voor tuinmeubilair (een bouwwerk zonder dak) dat door de formulering van 2.15da al niet vergunningplichtig was, een beroep op de uitzondering in artikel 2.15db is dan feitelijk niet nodig. Die uitzondering is alleen relevant voor tuinmeubilair dat wel binnen de omschrijving van de vergunningplicht van 2.15da valt. Materieel wordt in ieder geval bereikt dat de activiteiten opgenomen in 2.15db buiten de vergunningplicht vallen en dus net als voorheen feitelijk vergunningvrij zijn.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat in tegenstelling tot de situatie onder het Besluit omgevingsrecht een onderdeel van een grotere bouwactiviteit die valt onder de uitzondering van artikel 2.15db, eerste lid, onder a, niet 'losgetrokken' kan worden als eigenstandige activiteit die op zichzelf vergunningvrij is. Wanneer een activiteit onder gevolgklasse 1 en dus de procedure van de bouwmelding valt, gaat dit hele project naar die procedure over, en is het niet meer relevant of

onderdelen daarvan, zoals een dakkapel of tuinschuur, op zichzelf vergunningvrij zouden zijn geweest. De kwaliteitsborger controleert het gehele project en verklaart aan het einde dat het gehele gebouwde bouwwerk aan de inhoudelijke eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet.¹¹

Beoordelingskader vergunning

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

3. Instrumenten voor kwaliteitsborging

3.1 Algemeen

De wet bevat een stelsel met private en publieke elementen, zowel voor de regels die worden gesteld als voor het toezicht op die regels. Dit besluit stelt op hoofdlijnen de eisen vast waaraan een instrument voor kwaliteitsborging minimaal moet voldoen opdat een toegelaten instrument leidt tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. Het besluit richt zich daarmee niet inhoudelijk op de bouwtechnische voorschriften, maar stelt alleen eisen aan de wijze waarop in het bouwproces worden geborgd dat aan deze voorschriften wordt voldaan. De eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging gelden in principe voor alle bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, ongeacht de gevolgklasse. Bij het vaststellen van de gevolgklassen 2 en 3 zal worden bekeken in hoeverre er aanleiding is om voor die gevolgklassen aanvullende eisen aan de instrumenten voor kwaliteitsborging te stellen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in hoofdstuk 2 ingegaan op de uitgangspunten voor de uitwerking van de regels waaraan instrumenten voor kwaliteitsborging in het beoogde stelsel dienen te voldoen, opdat een gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat een bouwwerk wordt gebouwd in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften. Daarbij is tevens ingegaan op de vraag hoe dit stelsel zich verhoudt tot het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie.¹² Om diversiteit en innovatie in instrumenten mogelijk te maken en daarmee een proportioneel en betaalbaar stelsel te creëren, is ervoor gekozen om dit kabinetsstandpunt niet volledig te volgen, maar wel aan te sluiten bij de daarbij gehanteerde uitgangspunten. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is gekozen voor een systematiek waarbij marktpartijen, instrumentaanbieders, instrumenten voor kwaliteitsborging ontwikkelen en/of aanbieden die aansluiten bij hun gewenste werkwijze in het kader van de kwaliteitsborging in de praktijk, afgestemd op het soort project dat zij uitvoeren. Daarbij staan voorop de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en de deskundigheid en professionaliteit van de bouwsector zelf om de kwaliteitseisen af te stemmen op de verschillende bouwwerken en situaties en om elkaar hierop zo nodig aan te spreken. In de Woningwet en verder uitgewerkt in dit besluit, zijn de randvoorwaarden opgenomen waaraan een instrument voor kwaliteitsborging en de toepassing daarvan door de kwaliteitsborger moeten voldoen. Die randvoorwaarden zien ook op de kwaliteitseisen waaraan een kwaliteitsborger zelf dient te voldoen en de wijze waarop een instrumentaanbieder toeziet op het voldoen aan de gestelde eisen door een kwaliteitsborger.

Een instrument voor kwaliteitsborging dat voldoet aan de gestelde eisen kan op aanvraag van een instrumentaanbieder door de toelatingsorganisatie worden toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. De toelatingsorganisatie toetst of een instrument dat door een instrumentaanbieder ter toelating wordt voorgelegd, voldoet aan de gestelde minimumeisen. Een

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

¹² Kamerstukken II 2015/16, 34453, nr. 3, blz. 15 e.v.

instrument voor kwaliteitsborging dat niet voldoet aan de gestelde eisen wordt niet toegelaten. In een instrument kan een instrumentaanbieder aanvullende eisen opnemen waaraan een kwaliteitsborger zich dient te houden. Hierbij kan worden gedacht aan toetsing van de borging van de (privaatrechtelijke) afspraken tussen de aannemer en de opdrachtgever. De kwaliteitsborger zal dan ook op deze eisen toezien. Aan een instrument voor kwaliteitsborging worden geen vormvereisten gesteld. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld beoordelingsrichtlijnen, erkennings- of certificeringregelingen als instrument voor kwaliteitsborging worden toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

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

3.2 Toezicht en handhaving

Algemene inleiding

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

De term 'toezicht' wordt in het stelsel van kwaliteitsborging, maar ook in bredere zin in wet- en regelgeving (Woningwet, Algemene wet bestuursrecht, Omgevingswet) gebruikt voor daarvoor aangewezen toezichthouders van de overheid. Daarnaast zijn er ook andere partijen, zoals een kwaliteitsborgers, die toezien en controles uitvoeren op de kwaliteit van het bouwwerk, de instrumentaanbieders die toezien op het functioneren van de kwaliteitsborgers en de toelatingsorganisatie die toezicht houdt op de toepassing van instrumenten voor kwaliteitsborging en het functioneren van het stelsel als geheel. In het Besluit bouwwerken leefomgeving is ook voorzien in een aantal informatieverplichtingen voor de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat een instrumentaanbieder daarmee niet optreedt in het verlengde van de toezichthoudende en handhavende taak van de toelatingsorganisatie, net als dat de kwaliteitsborging niet in het verlengde optreedt van de toezichthoudende of handhavingstaak van het bevoegd gezag. Zij zijn dus geen toezichthouder in de zin van de wet- en regelgeving:

- De instrumentaanbieder controleert of de kwaliteitsborger voldoet aan de in het instrument voor kwaliteitsborging gestelde eisen;
- De kwaliteitsborger controleert de naleving van de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken voor en tijdens de bouw en voor de gereedmelding van het bouwwerk;
- De toelatingsorganisatie houdt wettelijk toezicht op de instrumenten en aanbieders daarvan;
- De gemeente is wettelijk belast met het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving en draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving. Op basis daarvan wordt onder meer bepaald of het opleggen van bestuurlijke sancties nodig is.

Hierna wordt ingegaan op de verschillende rollen en taken

3.2.1 toezicht en handhaving door het bevoegd gezag in alle fases van het proces

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

De bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving blijft in het nieuwe stelsel liggen bij het daarvoor aangewezen bevoegd gezag, dit is voor de bouwregelgeving in de regel de gemeente.¹³ De grote verandering is dat de gemeente het bouwplan niet meer preventief toetst aan de bouwtechnische voorschriften in het kader van de vergunningverlening (dit wordt voor gevolgklasse 1 een melding onder de Omgevingswet). Gemeenten mogen er op vertrouwen dat het bouwwerk bij gereedmelding zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften als de kwaliteitsborger aan de hand van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging werkt. Op grond van de wet en de onderliggende regelgeving wordt de gemeente op de onderstaande momenten in het proces geïnformeerd over bouwprojecten en krijgt zij daarbij steeds de gegevens die het bevoegd gezag op dat moment in het proces kan gebruiken om het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften uit te voeren en eventuele handhavinginstrumenten in te kunnen zetten:

- Bij het indienen van de melding moet een borgingsplan, inclusief een risicobeoordeling, worden aangeleverd.
- Tijdens het bouwen informeert de kwaliteitsborger onverwijld de opdrachtgever en in afschrift de gemeente over afwijkingen van de bouwtechnische voorschriften die zij constateert. Het gaat hier om afwijkingen die de bouwer niet herstelt waardoor het bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet aan de gemeente te worden gemeld.
- Na de realisatie van het bouwwerk krijgt het bevoegd gezag een dossier (dossier bevoegd gezag) met alle relevante informatie over het gereede bouwwerk inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Deze informatiestromen zijn nieuw ten opzichte van het huidige stelsel, zij versterken de informatiepositie van de gemeente en stellen de gemeente in staat het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften op een efficiënte manier in te richten en uit te voeren.

De gemeente krijgt geen nieuwe toezichts- of handhavingsbevoegdheden ten opzichte van het huidige stelsel. De algemene bestuursrechtelijke instrumenten (waarschuwingen, (spoedeisende) bestuursdwang, last onder dwangsom) en reeds bestaande specifieke instrumenten (bestuurlijke boete, sluiting) volstaan. De gemeente heeft de bevoegdheid om het toezicht zelf vorm te geven, en daar beleid voor te maken. Zij kan hieraan op dezelfde wijze invulling geven als in het huidige stelsel en gebruikmaken van de bestaande bevoegdheden op grond van titel 5.2 vanuit de Awb en hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hoofdstuk 18 van de Omgevingswet). Op grond hiervan hebben daartoe aangewezen toezichthouders mogelijkheden om te controleren of bij het bouwen aan de gestelde voorschriften wordt voldaan. In het kader van het toezicht kan een gemeentelijke toezichthouder elke plaats betreden, zo nodig ook woningen, en zo onder meer toezicht houden op de bouwplaats, medewerking vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en informatie opvragen en medewerking en zakelijke gegevens en bescheiden vorderen. De gemeente kan ter handhaving een last onder bestuursdwang opleggen aan betrokken partijen (zie titel 5.2 van de Awb). Wel geldt op grond van artikel 5:13 van de Awb dat een toezichthouder zijn bevoegdheden slechts gebruikt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het gebruik van de bevoegdheid moet worden geacht redelijkerwijs noodzakelijk te zijn, indien de bevoegdheid wordt gebruikt voor het doel waarvoor deze is verleend en het gebruik niet als willekeurig is aan te merken. Uit de jurisprudentie blijkt dat toezichthouders binnen deze norm altijd mogen controleren en niet gebonden zijn aan het feit of er concrete aanwijzingen zijn dat de voorschriften worden overtreden.

De gemeente zal daarbij zelf een risicoafweging maken en waar mogelijk gebruik kunnen maken van het werk dat al door de kwaliteitsborger is gedaan. De verwachting is dat de gemeente het

¹³ Opgemerkt wordt dat op basis van artikel 2.2, tweede lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving in gevallen gedeputeerde staten (gs) het bevoegd gezag voor de bouwactiviteit kunnen zijn op de locatie van een complex bedrijf waar een door gs verleende omgevingsvergunning geldt. In die gevallen wordt de melding voor de bouwactiviteit ingediend bij gs en ligt ook de handhavende bevoegdheid bij gs. Gs zullen daarbij eventuele voorschriften in het ter plaatse van toepassing zijnde omgevingsplan in acht moeten nemen.

toezicht, zeker op termijn, zo zal gaan inrichten dat er voornamelijk op specifieke risico's of zaken gelet wordt (risicogestuurd toezicht).

Op basis van alle beschikbare informatie zal de gemeente vervolgens beoordelen en motiveren of en welke handhavingsmaatregel in het concrete geval proportioneel is. Wanneer zich een situatie voordoet waarin overtreding van de bouwtechnische voorschriften wordt geconstateerd, kan de gemeente besluiten om haar handhavingsbevoegdheden in te zetten.

Hieronder worden voorbeelden gegeven van de manier waarop de gemeente haar toezichts- en handhavingstaak in de verschillende fases van het bouwproces concreet invulling kan geven. Het feit dat gemeenten onder het nieuwe stelsel geen preventieve toetsingstaak hebben, betekent niet dat er alleen achteraf gereageerd kan worden op zaken die fout zijn gegaan. Toezicht en handhaving kan ook in een vroeg stadium ingezet worden om een onveilig of ongezonde situatie te voorkomen of te beëindigen. Als in het kader van het toezicht uit eigen waarneming of signalen van bijvoorbeeld derden blijkt dat de bouwtechnische voorschriften zijn overtreden of dreigen te worden overtreden, kan de gemeente – indien zij daartoe aanleiding ziet – handhavend optreden en zo nodig een handhavingsinstrument inzetten dat rekening houdt met de risico's. Het is aan de gemeente om die afweging in een concrete situatie te maken.

Voorbeelden hoe de gemeente haar bevoegdheden in kan zetten

Voor de start bouw

Onder de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving is er bij het bouwen vaak sprake van twee activiteiten; de technische bouwactiviteit (conform landelijke technische voorschriften uit dat besluit) en de ruimtelijke omgevingsplanactiviteit voor het bouwen. De twee activiteiten hebben hun eigen procedures en zien op verschillende inhoudelijke activiteiten, maar beide procedures moeten correct zijn doorlopen voordat het bouwen kan aanvangen. Bij de procedure voor de ruimtelijke activiteit (het omgevingsplan bepaalt of dit een activiteit met een vergunning, melding, informatieplicht of algemene regels is), kijkt de gemeente of het bouwplan voldoet aan de lokaal gestelde regels in het omgevingsplan.

Voor het toezicht en de handhaving op de technische bouwactiviteit is de melding die de gemeente uiterlijk 4 weken voor aanvang van de werkzaamheden ontvangt een belangrijk moment. Indien een melding wordt ingediend met daarbij geen of een onvolledig borgingsplan of daarbij niet is voldaan aan één van de andere vereisten, is er in juridische zin geen melding gedaan en kan de bouw dus ook niet 4 weken later aanvangen.¹⁴ In de praktijk kan een gemeente of handhaven op het feit dat er geen melding is, of, na het indienen van de melding bij de indiener aangeven welke gegevens ontbreken en dienen te worden aangevuld. Dit laatste, waarbij er contact tussen indiener en gemeente is, verdient in de regel de voorkeur. De indiener die gewoon te goeder trouw is, kan zo de stukken op een juiste manier aanvullen en alsnog tot een (volledige) melding komen. Op grond van de bouwmelding is het echter niet mogelijk om maatwerkvoorschriften te stellen om extra informatie op te vragen. In algemene zin is er in het Besluit bouwwerken leefomgeving voor gekozen maatwerk slechts beperkt toe te staan. Landelijke uniformiteit en eenduidigheid in de rijksregels zelf is namelijk een belangrijk uitgangspunt van de bouwregelgeving. Daar komt bij dat in het stelsel van kwaliteitsborging de gemeente zich met maatwerkvoorschriften op het terrein van zowel de kwaliteitsborger (technische toets) als de toelatingsorganisatie (toezicht op het stelsel) zou begeven, hetgeen in strijd is met de bevoegdheidsverdeling in de wet en de afspraken in het Bestuursakkoord tussen VNG en het Rijk. Dit is daarmee anders dan de sloop- en gebruiksmelding waar wel bepaalde maatwerkvoorschriften mogelijk zijn. Bij het slopen en gebruiken is geen andere partij die al een controle uitvoert op de naleving van de regels. De gemeente is daar dus echt de enige partij die kan bijsturen als er een (voor de omgeving en gebruikers) onwenselijke situatie kan ontstaan.

In het borgingsplan zal de kwaliteitsborger ingaan op de risico's die zich bij het bouwen kunnen voordoen en de daarvoor te treffen beheersmaatregelen. Zie hierover paragraaf 3.3.. Voor de

¹⁴ Het uitgangspunt 'een onvolledige melding is geen melding' is onder de Omgevingswet gangbaar voor alle meldingen. Zie hiervoor ook de toelichting op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Stb. 2018, 291, p.174) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Stb. 2018, 293, p. 545).

beoordeling van de risico's en de daarvoor te treffen beheersmaatregelen kijkt de kwaliteitsborger onder meer naar de volgende aspecten en onderwerpen:

- Bouwtechnische voorschriften. Deze voorschriften zijn de primaire basis voor de beoordeling van de risico's, waarbij extra aandacht besteed moet worden aan die onderdelen die aan het zicht onttrokken worden.
- Gelijkwaardige maatregelen moeten voldoende onderbouwd zijn.¹⁵ De gemeente kan op basis van deze risicobeoordeling haar toezichts- en handhavingsstrategie inrichten.

Daarnaast zal de indiener in het kader van de omgevingsplanactiviteit ervoor moeten zorgen dat:

- afstemming heeft plaatsgevonden met eventueel in het omgevingsplan opgenomen maatwerk dat een nadere invulling geeft aan de eisen in hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- eventuele samenloop tussen de bouwtechnische voorschriften en de overige (lokale) voorschriften (welstand, monumenten, functie van de locatie) is beoordeeld;
- overige, op basis van de beoordeling van de omgevingsplanactiviteit door de gemeente aangegeven, risico's zijn meegenomen.

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

Tijdens de bouw

Net als wanneer er sprake is van een vergunningaanvraag voor de bouwactiviteit, zoals momenteel onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en onder het nieuwe stelsel nog het geval zal zijn voor gevolgklasse 2 en 3, kan de gemeente de informatie die zij ontvangen heeft bij de melding of in een eventueel voorgesprek, gebruiken om het toezicht tijdens de bouw en de handhavingsstrategie in te vullen. Bijvoorbeeld door momenten te kiezen waarop er een inspecteur toezicht komt houden op de bouwplaats (bijvoorbeeld bij het storten van het beton). De initiatiefnemer moet informatie hierover (de precieze datum) op verzoek aan de gemeente overleggen en alle op de bouwplaats aanwezigen moeten hier medewerking aan verlenen. Dit toezicht op de bouwplaats zelf, maar ook signalen van derden zoals omwonenden en de kwaliteitsborger, kan ertoe leiden dat de gemeente overgaat tot handhavend optreden zoals een bouwstop bij ernstige overtreding van de gestelde regels. De technische regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving werken rechtstreeks als algemene regels wanneer de werkzaamheden onder gevolgklasse 1 vallen. Inzet van deze bestuursrechtelijke handhaving, dient gemotiveerd te worden door de gemeente waarbij wordt aangegeven welke eis of eisen overtreden zijn.

Voorbeeld nieuwe inzichten over gevaarlijke technieken

Wanneer er voor of tijdens de bouwfase bekend wordt dat er een verhoogd risico bestaat bij het gebruik van een bepaalde techniek, of deze techniek naar later gebleken is niet voldoet aan de minimumeisen van de bouwregelgeving, ligt het voor de hand dat de gemeente in kaart wil brengen of deze techniek wordt toegepast in lopende projecten. Deze informatie wordt ingewonnen in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving. Wanneer er immers een gevaarlijke situatie aan het ontstaan is die uiteindelijk niet zal voldoen aan de regelgeving, kan de gemeente hierop ingrijpen.

¹⁵ Bouwwerken met gelijkwaardige maatregelen op het gebied van constructies en brand maken geen onderdeel uit van gevolgklasse 1, het gaat hier dus om gelijkwaardigheid op de andere onderwerpen uit het Bbl (gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid).

Het ligt voor de hand om in eerste instantie de reeds bij de gemeente bekende informatie te raadplegen om te achterhalen of dit bij projecten in de gemeente het geval is. Dit zou bijvoorbeeld al kunnen zijn benoemd bij de risico's en beheersmaatregelen daarvoor die in het borgingsplan zijn opgenomen. Indien deze informatie niet op deze manier te achterhalen is, kan de gemeente de initiatiefnemer van de werkzaamheden verzoeken deze informatie te verlenen. Deze moet hieraan meewerken zoals hierboven beschreven.

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

Gereedmelding van het bouwwerk

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

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

Vervolgens is het dossier vooral gericht op de fase daarna; het gereede bouwwerk en de informatie die de gemeente in die fase nodig heeft in haar rol als toezichthouder op de bestaande bouw.

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

3.2.2 Toelatingsorganisatie en instrumentaanbieder

In de Woningwet is geregeld dat de toelatingsorganisatie toezicht houdt op de manier waarop een instrumentaanbieder zijn verantwoordelijkheid voor de goede werking van het instrument voor kwaliteitsborging borgt.¹⁶ Daarbij zal de toelatingsorganisatie naast een papieren controle ook steekproeven uitvoeren op de bouwplaats om te controleren of instrumenten in de praktijk leiden tot bouwwerken die voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. De toelatingsorganisatie beschikt daarbij over een sanctie-instrumentarium. Zij kan zo nodig een waarschuwing aan een instrumentaanbieder geven of de toelating schorsen of intrekken. Zo nodig kan de toelatingsorganisatie ter handhaving van de artikelen 7ac tot en met 7ah een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 92, derde lid, van de Woningwet). Na intrekking van de toelating kan de gemeente handhavend optreden en zo nodig besluiten de bouw stil te leggen, omdat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden van een melding.

¹⁶ De toelatingsorganisatie wijst hiertoe toezichtambtenaren aan (artikel 92, vierde, Woningwet en titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht).

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

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

3.3 Eisen aan instrumenten

Op grond van artikel 7ac, derde lid, van de Woningwet dienen de eisen aan een instrument voor kwaliteitsborging bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt te worden. Hieronder is aangegeven op welke wijze dit in dit besluit is gedaan.

Borgingsplan en risicobeoordeling

Basis voor de kwaliteitsborging is een borgingsplan met een risicobeoordeling. In het borgingsplan worden niet alleen de risico's en de beoordeling hiervan vastgelegd, maar wordt daarnaast beschreven hoe de risico's worden beheerst. Het gaat hier om risico's die binnen het takenpakket van de kwaliteitsborger vallen; dus het risico dat niet aan de bouwtechnische voorschriften voldaan kan worden, of voorschriften die op grond van dit besluit gesteld zijn. Deze inspectiepunten en controlemomenten in het borgingsplan worden gebaseerd op de risico's die met het ontwerp, het bouwplan en de uitvoering samenhangen, zoals het type bouwwerk, de gekozen bouwwijze, de lokale omstandigheden of de belendingen. Omdat de bouwvoorschriften functionele voorschriften betreffen, betekent dit dat de kwaliteitsborger ook rekening zal moeten houden met de lokale omstandigheden die van invloed kunnen zijn op hoe het bouwwerk technisch uitgevoerd moet worden. Zo zal de kwaliteitsborger bijvoorbeeld in geval van drassige grond het bouwplan moeten controleren en beoordelen of de fundering hiervoor geschikt is. De kwaliteitsborger zal de drassige grond opnemen in de risicobeoordeling. Vervolgens zal in het borgingsplan moeten worden aangegeven hoe hiermee in deze situatie wordt omgegaan en dient het ontwerp bouwplan zo te worden aangepast dat het bouwplan en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de bouwtechnische voorschriften. De kwaliteitsborger dient een goede risicobeoordeling te geven van bouwtechnische oplossingen en bouwmethoden. Ook aan de beheermaatregelen die in de uitvoering worden getroffen, wordt in het borgingsplan aandacht besteed, zoals de kwaliteitscontroles door de uitvoerende partijen op hun eigen werk. Een essentieel onderdeel van de inspectiepunten is het beoordelen van het ontwerp alvorens met de uitvoering kan worden gestart. De kwaliteitsborger dient aan te geven welke punten uit die beoordeling van het ontwerp naar voren komen die voor de start van de bouw zouden moeten worden aangepast. Het is vervolgens aan de aannemer deze punten op te lossen alvorens een borgingsplan kan worden vastgesteld voor de kwaliteitsborger. Waar nodig zal het borgingsplan periodiek moeten worden geactualiseerd op basis van wijzigingen in het ontwerp of de uitvoering. Het gaat hierbij ten minste om het niet voldoen aan de bouwtechnische voorschriften in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van het Bouwbesluit 2012 (hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving). Het borgingsplan bevat een risicobeoordeling waarin wordt ingegaan op alle voor de bouw van belang zijnde risico's en de manier waarop deze worden beheerst. Het bevoegd gezag kan toezicht en handhaving desgewenst op deze informatie afstemmen. Zie voor meer toelichting hierop afdeling 3.2.

Integrale beoordeling

Belangrijke uitgangspunten van het stelsel voor kwaliteitsborging zijn dat toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging leidt tot een integrale beoordeling van de kwaliteit van een bouwwerk en dat de verschillende onderdelen van het bouwwerk in samenhang worden beoordeeld. Een instrument voor kwaliteitsborging kan dus niet worden toegelaten als er maar een deel van de conformiteit aan de bouwvoorschriften van een bouwwerk mee kan worden getoetst.

In dit besluit is expliciet geregeld dat het instrument voor kwaliteitsborging moet beschrijven hoe de kwaliteitsborger deze integraliteit en samenhang borgt. Het besluit laat wel vrij op welke manier een instrumentaanbieder dit uitwerkt. Dit geeft vrijheid aan instrumentaanbieders om hiervoor methoden en technieken te ontwikkelen. Deze vrijheid is tegelijk een uitdaging voor de toelatingsorganisatie om nieuwe methoden en technieken toe te laten zonder dat de kwaliteit van het stelsel en daarmee de kwaliteit van de bouwwerken hieronder lijdt.

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

Het stelsel bevat verder prikkels om de kwaliteitsborging zo efficiënt mogelijk uit te voeren.

Ten eerste kan een kwaliteitsborger gebruik maken van bijvoorbeeld kwaliteitsverklaringen of gecertificeerde materialen, producten of bouwmethoden waarnaar in het besluit wordt verwezen. Een kwaliteitsborger hoeft deze materialen, producten of bouwmethoden dan niet nog een keer te controleren op kwaliteit maar kan vertrouwen op het certificaat of de kwaliteitsverklaring. Het is wel belangrijk dat een kwaliteitsborger controleert dat het gecertificeerde of erkende materiaal, product of bouwmethode op een goede manier in het bouwwerk is toegepast. Het is dus niet zo dat een bouwwerk met alleen certificaten of erkende kwaliteitsverklaringen kan worden gebouwd zonder kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger zelf. Hiermee is invulling gegeven aan de motie De Vries en Van der Linde over het bevorderen van een systeem van 'erkende kwaliteitsverklaringen en erkende technische toepassingen'.¹⁷

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

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

Onafhankelijkheid

Een kwaliteitsborger moet volstrekt onafhankelijk zijn van de bouwwerkzaamheden waarvoor hij de kwaliteitsborging uitvoert. In het besluit is geregeld dat het instrument voor kwaliteitsborging moet voorschrijven dat hij geen enkel belang bij de uitvoering van de werkzaamheden mag

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

hebben. Dit betekent dat de kwaliteitsborging niet mag worden uitgevoerd door een partij die betrokken is bij ontwerp, advisering, productie, levering, installatie, bouw of inkoop van (onderdelen van) het bouwproject waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft. Een architect, adviseur, bouwer of een projectontwikkelaar kan geen kwaliteitsborger zijn in een project waar hij zelf direct of indirect ook bij het bouwproces is betrokken. Uit de rondetafelbijeenkomst in de Tweede Kamer op 29 september 2016 is duidelijk geworden dat er bij partijen veel draagvlak voor strikte onafhankelijkheidseisen bestaat

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

Opleiding

Een voor een kwaliteitsborger werkzame persoon die de kwaliteitsborging uitvoert, moet voldoende kennis en ervaring hebben om een bouwplan en de uitvoering daarvan te kunnen beoordelen op het voldoen aan bouwtechnische voorschriften. Daarom stelt dit besluit eisen aan de opleiding en ervaring van een kwaliteitsborger. De opleidingseisen worden gerelateerd aan de inhoud van de bouwtechnische voorschriften.¹⁸ Een instrumentaanbieder legt dit in het instrument voor kwaliteitsborging vast als onderdeel van de eisen waaraan een kwaliteitsborger dient te voldoen, opdat een instrumentaanbieder zijn toestemming kan geven om het instrument voor kwaliteitsborging te gebruiken. De eisen ten aanzien van de opleiding en ervaring dienen ten minste betrekking te hebben op de volgende deelgebieden: ervaring met het opstellen van risicobeoordelingen, algemene coördinatie ten aanzien van de kwaliteitsborging, constructieve veiligheid, brandveiligheid, bouwfysica¹⁹, installaties en controle tijdens de bouw. De kwaliteitsborger hoeft niet zelf aan alle opleidingseisen en benodigde ervaring te voldoen. Het gaat erom dat de personen die de feitelijke werkzaamheden verrichten voor een kwaliteitsborger, gezamenlijk aan die eisen voldoen. Een kwaliteitsborger kan hiervoor personen inhuren. Wel zal een kwaliteitsborger inzichtelijk moeten maken in zijn administratie dat de betreffende personen voldoen aan de gestelde eisen. Zie hierover ook de toelichting bij artikel 1.49. Ook blijft hij eindverantwoordelijk en kan hij aangesproken worden voor de fouten van deze personen. Bij gevolgklasse 1 zal het zo zijn dat een kwaliteitsborger meestal zelf kan voldoen aan de eisen die gelden voor de meerdere deelgebieden. Een instrumentaanbieder kan de eisen aan de opleiding en ervaring in het instrument voor kwaliteitsborging vertalen naar concrete eisen door specifieke opleidingen en trainingen te benoemen.

Bij ministeriële regeling zijn voor de genoemde deelgebieden nadere eisen gesteld aan de opleiding en ervaring van bij de kwaliteitsborger werkzame personen. Dit geldt ook voor de wijze waarop het kennisniveau van kwaliteitsborger actueel wordt gehouden. Vooralsnog betreft dit eisen voor gevolgklasse 1. Deze eisen zijn gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1 die in het kader van de Wet VTH zijn opgesteld. De eisen komen hiermee overeen met de eisen die op grond van de Modelverordening VTH²⁰ – opgesteld door IPO en de VNG – worden gesteld aan het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht bij de uitvoering van zijn taken. Bij inwerkingtreding van het stelsel voor hogere gevolgklassen zullen zo nodig extra eisen voor die hogere gevolgklassen worden gesteld.

Ook hier gaat het om minimumeisen. Het staat een instrumentaanbieder vrij om hogere eisen te stellen of om eisen te formuleren voor aanvullende specifieke deelgebieden. In het kader van de proportionaliteit worden aan instrumenten voor kwaliteitsborging die gericht zijn op specifieke bouwwerken, geen eisen gesteld die niet relevant zijn voor die bouwwerken. Bijvoorbeeld bij een instrument voor kwaliteitsborging gericht op fiets- en voetgangersbruggen zal logischerwijs geen kennis inzake de bouwfysica nodig zijn.

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

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

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

Administratieve organisatie

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

Gegevens en bescheiden

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

Informatieverstrekking en verklaring kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger legt in zijn verklaring vast dat hij toestemming heeft het instrument toe te passen, dat hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd in overeenstemming met de in het toegelaten instrument voorgeschreven werkwijze, en dat het bouwwerk na afronding van de bouwwerkzaamheden naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Tevens geeft hij aan in welke gevolgklasse het gereede bouwwerk valt, welk type bouwwerk het betreft, dat hij heeft gewerkt met een instrument dat is toegelaten voor de gevolgklasse en het type bouwwerk. Ook geeft hij aan hoe omgegaan is met de maatregelen die in het borgingsplan zijn genoemd om eventuele risico's te beheersen. Deze verklaring wordt tegelijk met de gereedmelding aan het bevoegd gezag, meestal de gemeente, overgelegd. Als naar het oordeel van de kwaliteitsborger niet wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften, zal hij geen verklaring afgeven. Zonder verklaring kan het bouwwerk niet gereed worden gemeld en kan de gemeente handhavend optreden tegen de ingebruikname van het bouwwerk. Verder is van belang dat de bij de bouw betrokken partijen goed geïnformeerd blijven over de bevindingen van de kwaliteitsborging tijdens de uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Zij kunnen hierdoor tijdig de nodige maatregelen treffen. In het instrument voor kwaliteitsborging dient dit ook als eis te worden opgenomen.

Het is verder nodig dat de gemeente in het kader van het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving beschikt over voldoende informatie. Daarom dient de kwaliteitsborger onverwijld de opdrachtgever en in afschrift de gemeente te informeren over afwijkingen van de bouwtechnische voorschriften die hij constateert. Het gaat hier om afwijkingen die niet meer hersteld zullen worden waardoor de gemeente dit moet weten in het kader van de rol als bevoegd gezag. Een afwijking die nog aangepast kan worden en uiteindelijk hersteld is, hoeft niet te worden gemeld. Dit geldt ook voor de verklaring die de kwaliteitsborger afgeeft na afronding van de bouwwerkzaamheden en het dossier dat de gemeente krijgt met alle relevante informatie over het gereede bouwwerk (zie hoofdstuk 7.3 voor het dossier bevoegd gezag). Hiermee is invulling gegeven aan de toezegging door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en hetgeen is vastgelegd in het

Bestuursakkoord van 17 januari 2019 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG.²¹

Maatregelen instrumentaanbieder

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

Toestemming instrumentaanbieder aan kwaliteitsborger

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

4. Aanvraagprocedure toelating instrument voor de toelating

4.1 Algemeen

De toelatingsprocedure voor de instrumenten voor kwaliteitsborging dient te worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van onder meer behandeltermijnen en

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/17/kamerbrief-bestuursakkoord-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen>.

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

ontvangstbevestigingen wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

4.2 Indiening aanvraag om toelating

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

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

4.3 Procedure

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

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

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

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

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

Rechtsgevolgen overschrijding wettelijk termijn

Er ontstaat geen toelating van het instrument van rechtswege als de beslistermijn van acht weken wordt overschreden. Op grond van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo*, zoals neergelegd in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb, van toepassing op een aanvraag om toelating, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. In dat geval leidt overschrijding van de beslistermijn door een bestuursorgaan tot een positieve beschikking op de aanvraag en wordt niet beoordeeld of een instrument geschikt en voldoende betrouwbaar is om een bouwwerk

te realiseren dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Het is daarom – zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – noodzakelijk hiervan af te wijken. In dit besluit is daarom afgeweken van artikel 28 van de Dienstenwet.

Als de toelatingsorganisatie de beslistermijn of de verlengde termijn overschrijdt en door de aanvrager schriftelijk in gebreke is gesteld, dient zij de aanvrager een dwangsom te betalen voor elke dag dat zij in gebreke is (4:17 Awb). Dit geldt voor ten hoogste tweeënveertig dagen met ingang van de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken.

Tevens staat op het overschrijden van de termijn beroep op de bestuursrechter open zodra de toelatingsorganisatie in gebreke is een besluit op de aanvraag om toelating te nemen en twee weken zijn verstreken na de dag waarop de aanvrager de toelatingsorganisatie schriftelijk heeft meegedeeld dat zij in gebreke is.

Schorsen, intrekken of last onder bestuursdwang opleggen

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

4.4 Rechtsbescherming

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

5. Openbaar register

5.1 Algemeen

De toelatingsorganisatie houdt een openbaar register bij met informatie over toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en over de kwaliteitsborgers. Het register dient betrouwbare informatie te bevatten over welke instrumenten voor kwaliteitsborging voor welke typen bouwwerken welke gevolgklassen mogen worden gebruikt. Op deze wijze kan worden voorkomen dat pas bij de vergunningaanvraag/melding²³ bij de gemeente blijkt dat het gekozen instrument voor kwaliteitsborging niet mag worden toegepast of dat iemand zich onterecht gedraagt alsof hij toestemming heeft het instrument toe te passen. Dit register is digitaal en kosteloos voor iedereen toegankelijk.

5.2 Wat wordt er geregistreerd?

Ten aanzien van de instrumenten voor kwaliteitsborging registreert de toelatingsorganisatie de datum van toelating, de gevolgklasse en voor zover van toepassing het type bouwwerk waarvoor het instrument is toegelaten. De toelatingsorganisatie registreert ook wanneer het instrument is ingetrokken of geschorst, de instrumentaanbieder een waarschuwing heeft gekregen over de onjuiste toepassing van het instrument of dat een last onder bestuursdwang is opgelegd. Verder

²³ Gevolgklasse 1 bouwwerken zijn meldingsplichtig. Op het moment dat gevolgklassen 2 en 3 worden aangewezen, wordt ook bepaald of deze melding- of vergunningplichtig zijn.

zijn in het register bedrijfsgegevens (bedrijfsnaam, vestigingsplaats en KvK nummer) opgenomen van de instrumentaanbieder. Ten aanzien van de waarschuwing, schorsing, intrekking of oplegging last onder dwangsom, wordt tevens de reden daarvan in het register vermeld. Deze informatie wordt uiterlijk binnen twee werkdagen na het besluit van de toelatingsorganisatie in het register opgenomen. Zie paragraaf 3.2.2 onder maatregelen instrumentaanbieder voor de procedure in geval de kwaliteitsborger is geschorst.

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

5.3 Wie maakt gebruik van het register?

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

5.4 Privacy

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

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

5.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet

In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt geregeld dat als iemand een bouwwerk onder gevolgklasse 1 voor kwaliteitsborging gaat bouwen, hij hiervan een melding kan doen bij het bevoegd gezag (meestal gemeente). Vanuit het DSO zal een link worden gelegd naar het register waarin erkende kwaliteitsborgers en toegelaten instrumenten te vinden zijn. De informatie uit het register (toegelaten instrument en kwaliteitsborger) kan vervolgens worden overgenomen in het

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

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

meldingsformulier van het DSO. Het register en de wijziging van het DSO zijn operationeel op het moment van inwerkingtreding van het stelsel voor kwaliteitsborging.

6. Verdeelsleutel en doorberekening toezichtkosten

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

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

7. Dossier bevoegd gezag

7.1 Algemeen

Het bevoegd gezag, meestal de gemeente, draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van onder andere het Bouwbesluit 2012, en het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen op basis van de Omgevingswet. De gemeente ziet toe op de naleving van de regels bij bouwwerken die gereed zijn gekomen. Het gereede bouwwerk moet voldoen aan deze regels. Waar het gaat om bouwwerken die gebouwd moeten worden met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging, zal, naast een mededeling van de beëindiging van de bouwwerkzaamheden, een melding moeten worden gedaan van het voornemen om het bouwwerk in gebruik te nemen. Het bouwwerk mag niet in gebruik worden genomen, als er geen melding is gedaan dat het bouwwerk gereed is en de gemeente bij die gereedmelding geen dossier (het dossier bevoegd gezag) heeft ontvangen met informatie die nodig is om haar rol als toezichthouder op de bestaande bouw te kunnen vervullen.

Daarnaast is er nog een ander dossier, het consumentendossier. Dit dossier wordt door de aannemer aan de opdrachtgever verstrekt. Dit is een vrijwillig dossier en de totstandkoming is afhankelijk van contractuele afspraken tussen deze partijen.²⁶ Het is geregeld in artikel 757a van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de inhoud van dit consumentendossier is niet verder in lagere regelgeving uitgewerkt, omdat daarvoor conform de systematiek van het BW geen grondslag is. De gemeente heeft geen rol in dit dossier, wel is het mogelijk dat er een overlap is tussen de dossiers. De doelgroep is echter verschillend: de toekomstige gebruiker (consumentendossier) en de gemeente (dossier bevoegd gezag). Het staat partijen vrij in het consumentendossier naast het minimum bepaalde in het BW, diverse andere zaken op te nemen of aan te bieden (bijvoorbeeld goed en deugdelijk werk).

7.2 Informatie voor het dossier bevoegd gezag

De informatie die direct beschikbaar moet zijn voor het toezicht is een plattegrond van het bouwwerk, zoals het bouwwerk is gebouwd, met daarop aangeduid de gebruiksfuncties zoals die gerealiseerd zijn en gebruikt kunnen worden. Om te bepalen welke informatie aangeleverd zou

²⁶ BZK overlegt met onder andere bouwende partijen en consumentenorganisaties over de mogelijke inhoud van zo'n vrijwillig consumentendossier.

moeten worden bij het bevoegd gezag is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek gedaan naar de informatiebehoefte van gemeenten.²⁷ In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen direct beschikbare informatie, opvraagbare informatie en vorderbare informatie. Besloten is om in het besluit dit onderscheid niet te maken, omdat dit met zich zou meebrengen dat op verschillende onderdelen van het dossier verschillende bewaarplichten voor de eigenaar zou moeten worden geïntroduceerd.

In overleg met marktpartijen is gekozen om naast de verklaring van de kwaliteitsborger extra informatie te vragen op punten, die met name van belang zijn bij het toezicht op de bestaande bouw en het gebruik van bouwwerken, bijvoorbeeld de aanduiding van gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en afmetingen en maximale bezetting van alle ruimten, en bij eventuele calamiteiten, zoals gegevens over de aard en plaats van brandveiligheidsinstallaties en de noodverlichting en gegevens over de constructie. Dit zijn gegevens en bescheiden die reeds nodig zijn bij de bouw van het bouwwerk en bij oplevering ook beschikbaar zijn. Ze hoeven niet apart opgesteld te worden. Het is dus een kwestie van (digitaal) leveren van informatie die op dat moment toch al aanwezig is.²⁸

De informatie moet tegelijk met de verklaring van de kwaliteitsborger worden verstrekt aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft 10 werkdagen na ontvangst van de melding om te beoordelen of het dossier volledig is. Als het dossier onvolledig is kan de gemeente besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Zie uitgebreid de toelichting op artikel 1.44 van het Bouwbesluit 2012 (2.15quater van het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Uitgangspunt is dat het dossier bevoegd gezag gegevens en bescheiden bevat over het gereede bouwwerk die minimaal nodig zijn om adequaat invulling te kunnen geven aan de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente in het nieuwe stelsel na gereedmelding van het bouwwerk en de door de kwaliteitsborger afgegeven goedkeurende verklaring. Die informatie is nodig voor het toezicht op het alsdan gereede bouwwerk. Naast informatie over de wijze waarop bij het bouwen rekening is gehouden met in de risicobeoordeling genoemde risico's wordt in het dossier bevoegd gezag informatie opgenomen die inzichtelijk maakt dat het gereede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en dat deze noodzakelijke informatie niet te achterhalen valt, anders dan door destructief onderzoek. Uiteraard geldt hierbij, net zoals bij de indieningvereisten voor een omgevingsvergunning of andere melding, dat indien het onderdeel niet van toepassing is op het bouwwerk, de betreffende gegevens niet hoeven te worden overgelegd.

8. Erkenning kwaliteitsverklaringen

Zoals reeds aangekondigd zijn de taken in het kader van het Erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw (hierna: erkende stelsel) bij de toelatingsorganisatie belegd. Deze taken werden uitgevoerd door de Stichting Bouwkwiteit (hierna: SBK) namens de minister. SBK is een private stichting die beoordeelt of zogeheten beoordelingsrichtlijnen (hierna: BRL-en) voldoen aan de bouwtechnische voorschriften en die hierover erkende kwaliteitsverklaringen toetst en publiceert namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast adviseert SBK de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat en fungeert deze als liaison op het gebied van de toepassing van Europese (bouw)regelgeving. Omdat deze taken worden uitgevoerd voor de Rijksoverheid is sprake van een publieke taak. Nu met het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht met bredere taken en bevoegdheden, is besloten deze publieke taken van SBK onder te brengen bij de toelatingsorganisatie. Daarmee valt deze taakuitoefening onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het beheer van de Nationale Milieudatabase blijft achter bij SBK.

Taken Erkende stelsel

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

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

De taken in het kader van het erkende stelsel werden voorheen door SBK uitgevoerd op basis van de Tripartiete Overeenkomst²⁹ die met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Infrastructuur en Waterstaat en de Raad voor Accreditatie is afgesloten. Zoals al in de overeenkomst aangegeven had deze een tijdelijk karakter en zal deze heroverwogen worden zodra de toelatingsorganisatie operationeel is. Met partijen is afgesproken om bij overdracht van de taken aan de toelatingsorganisatie de overeenkomst op te zeggen en de taakuitoefening bij de toelatingsorganisatie neer te leggen. Deze taken worden in afwachting van de heroverweging beleidsneutraal overgedragen. Kwaliteitsverklaringen die op het moment van intrekking van de Tripartite Overeenkomst uit 2015 onder het erkende stelsel vielen, blijven onder het stelsel.

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

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

9. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

9.1 Algemeen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is een wijziging van drie wetten: de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek (BW). In een nieuwe afdeling van de Woningwet is het stelsel voor kwaliteitsborging geregeld. In Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waar de vergunningplicht voor het bouwen is geregeld, is geregeld dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen niet toetst aan de bouwtechnische voorschriften in geval van bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. De verbetering van de positie jegens de bouwer van de bouwconsument is geregeld in het BW.

De Woningwet, deels, en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, geheel, zullen opgaan in de Omgevingswet, via de Invoeringswet Omgevingswet. Onder andere artikel 2 van de Woningwet komt te vervallen; dit artikel wordt vervangen door de grondslag in artikel 4.3 van de Omgevingswet. Afdeling 1A, kwaliteitsborging voor het bouwen, van de Woningwet blijft echter van toepassing op het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Dat betekent dat de grondslag voor het stellen van regels op grond van het bepaalde in dit hoofdstuk de Woningwet blijft. In verband met vervallen van het Bouwbesluit 2012 bij de invoering van de Omgevingswet, zijn deze regels in dit besluit overeenkomstig de systematiek van de amvb's onder de Omgevingswet uitgewerkt in het Besluit bouwwerken leefomgeving (eisen aan het bouwen), het Besluit kwaliteit leefomgeving (eisen waaraan de toelatingsorganisatie instrumenten voor kwaliteitsborging toetst in de vorm van instructieregels) en in het Omgevingsbesluit (procedurele eisen en openbaar register). Uitgangspunt daarbij is zoveel mogelijk een technische omzetting van de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012, met uitzondering van de wijziging van een vergunningplicht in een meldplicht zoals hierover onder 2.4 is toegelicht. Een meer gedetailleerde toelichting op de omzetting is opgenomen in een tabel het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting.

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

10. Besluit basisregistraties adressen en gebouwen (Besluit bag)

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

Op grond van artikel 8 van het Besluit bag wordt de schriftelijke melding of kennisgeving van de aanvang en het gereedkomen van bouw- of sloopwerkzaamheden met betrekking tot een pand of verblijfsobject beschouwd als brondocument. Gegevens uit deze brondocumenten, zoals bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie op de kaart worden in de bag geregistreerd. De melding dat gebouwd wordt met kwaliteitsborging voor het bouwen en de mededeling dat het bouwwerk gereed is, zullen als brondocument worden beschouwd in de zin van het Besluit bag.

11. Dienstenwet en Dienstenrichtlijn

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

De toelatingsprocedure voor instrumenten ter borging van de bouwkwaliteit wordt noodzakelijk geacht, omdat daarmee kan worden beoordeeld of een instrument voor kwaliteitsborging geschikt en voldoende betrouwbaar is om daarmee een bouwwerk te realiseren dat voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Voordat wordt gestart met het bouwen, kunnen betrokkenen, zowel opdrachtgever als aannemer, maar ook derdebelanghebbenden en het bevoegd gezag hieraan reeds een gerechtvaardigd vertrouwen ontnemen dat het bouwen zal plaatsvinden in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften. De eisen die in dit besluit aan de toelating worden gesteld, zijn noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Met deze eisen wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften, die betrekking hebben op de veiligheid, energiezuinigheid en gezondheid van gebruikers en omstanders van bouwwerken. Verder zijn de eisen proportioneel en betaalbaar. Het stelsel is zodanig ingericht dat een instrument voor kwaliteitsborging door één instantie en eenmalig wordt getoetst. Daarna kan dit in verschillende bouwprojecten voor de

bouwwerken waarop het instrument is ingericht, worden ingezet. De eisen aan de instrumenten kunnen worden onderverdeeld in eisen aan systeem, product, proces en persoon en zijn toegesneden op de gevolgklasse van het type bouwwerk. Aangesloten wordt bij de eisen die ten aanzien van de kwaliteitsborging in de bouw reeds gebruikelijk zijn. In veel gevallen wordt reeds gebruik gemaakt van een kwaliteitsborgingsysteem en in die gevallen mag de kwaliteitsborging daarop worden afgestemd. Het staat marktpartijen daarmee vrij om zelf instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, die aansluiten bij de wijze waarop zij nu vaak al de bouwkwaliteit toetsen, afgestemd op het soort project dat zij uitvoeren, om bijvoorbeeld voor een waarborg- of garantieregeling in aanmerking te komen. Door een goede aansluiting van de instrumenten voor kwaliteitsborging op het bouwproces kunnen verder efficiencywinsten worden behaald ten opzichte van het bestaande stelsel in het voordeel van alle betrokken partijen.

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

In dit besluit is verder een uitzondering opgenomen op de *lex silencio positivo* en is voorzien in een expliciet besluit binnen een termijn van 8 weken door de toelatingsorganisatie op aanvragen om toelating van instrumenten voor kwaliteitsborging. Gezien de publieke belangen die gemeoid zijn met de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging, dient buiten twijfel te staan dat een instrument voor kwaliteitsborging voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Hierbij is sprake van een dringende reden van algemeen belang die rechtvaardigt dat een uitzondering wordt gemaakt op de *lex silencio positivo*. Het beoogde stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen wijkt in belangrijke mate af van het huidige stelsel. In de huidige situatie geeft het bevoegd gezag per geval een omgevingsvergunning voor het bouwen af, nadat hij inhoudelijk heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat het bouwen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en houdt hij toezicht op de naleving van deze voorschriften. De bouwtechnische voorschriften zijn gesteld uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. In het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen, komt het bevoegd gezag geen inhoudelijke beoordeling toe bij de aanvraag om de omgevingsvergunning. Hij zal ervan dienen uit te gaan dat het voldoende aannemelijk is dat het bouwen van het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften, indien uit de gegevens en bescheiden blijkt dat voor het bouwen een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast dat geschikt is voor de gevolgklasse waaronder het bouwwerk valt. Een instrument voor kwaliteitsborging wordt toegelaten, indien dit voldoet aan wettelijke criteria om te waarborgen dat het bouwwerk wordt gebouwd met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften. Na toelating van deze instrumenten kunnen deze voor verschillende bouwprojecten worden ingezet. De toelatingsprocedure is daarmee een cruciaal onderdeel in het stelsel van kwaliteitsborging. Dit brengt met zich mee dat erop moet kunnen worden vertrouwd dat de beoordeling of met het toepassen van het instrument voor kwaliteitsborging kan worden gewaarborgd dat het bouwwerk wordt gebouwd met inachtneming van de bouwtechnische voorschriften, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de *lex silencio positivo* zou veronderstellen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen wordt geschaad. Verder zou daarmee het risico bestaan dat er onbedoeld een toelating van rechtswege wordt verleend, die nadelige effecten met zich brengt op de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en het milieu wat betreft de met die instrumenten gebouwde bouwwerken. Voorts rechtvaardigen de belangen van derden, zoals de opdrachtgevers voor het bouwen, de gebruikers van de bouwwerken en het bevoegd gezag, dat de toelatingsorganisatie een expliciet besluit neemt op de aanvraag om toelating van het instrument.

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

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

12. Overgangsrecht

In dit besluit is geen bijzonder overgangsrecht opgenomen voor de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Artikel 9.1, zesde lid, van het Bouwbesluit 2012 kent reeds een algemene overgangsbepaling die van toepassing is op de wijzigingen in artikel I van dit besluit en onder het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt ook een algemene overgangsrechtelijke bepaling opgenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.³⁰ Op aanvragen om een omgevingsvergunning dan wel een melding onder het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen meldingen voor het bouwen die gedaan zijn voor het tijdstip waarop een wijziging van dit besluit in werking treedt, alsmede met betrekking tot enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag of melding, blijven de voorschriften van dit besluit en de daarop berustende bepalingen van toepassing, die golden op het tijdstip waarop de aanvraag werd gedaan. Dit betekent dat de wijzigingen in het onderhavige besluit alleen van toepassing zijn op aanvragen die na het tijdstip van inwerkingtreding ervan zijn ingediend.

Voor het vervallen van artikel 6g van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is een overgangsbepaling niet nodig, aangezien de wijzigingen een begunstigende werking hebben. Voor het vervallen van artikel 6i en de wijziging van artikel 6j is wel voorzien in overgangsrecht, zodat lopende experimenten kunnen worden afgerond. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen II en III.

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

13.1 Gevolgen voor regeldruk

Sira Consulting heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nieuw regeldrukonderzoek naar aanleiding van het wetsvoorstel uitgevoerd.³¹ In dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie die is verzameld in het eerdere onderzoek.³² In dit nieuwe onderzoek is rekening gehouden met de inhoudelijke wijzigingen ter uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord van 17 januari 2019 en met de daarin opgenomen afspraak dat de minister er naar streeft de wet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking te laten treden. Dit betekent voor het recente Sira-onderzoek dat:

- geen rekening meer wordt gehouden met de regeldrukeffecten van de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, omdat onder de Omgevingswet deze bouwwerken vergunningvrij zijn en deze effecten in dat kader zijn meegenomen;
- de vergunning om te bouwen met kwaliteitsborging een melding onder de Omgevingswet is;
- de afbakening van gevolgklasse 1 is aangepast;
- het dossier bevoegd gezag verder is ingevuld en het borgingsplan met risicobeoordeling bij het bevoegd gezag dienen te worden aangeleverd (zie een uitgebreide toelichting in de inleiding van deze nota van toelichting).

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

³⁰ Zie artikel 7a.3 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

³¹ SIRA Consulting. *Financiële effecten opnemen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in de Omgevingswet*, 18 december 2019.

³² SIRA Consulting. *Onderzoek naar de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen*, december 2015.

en overheden. Om deze variatie tot uiting te laten komen, zijn de resultaten weergegeven in twee scenario's:

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

Verder dient bij de onderzoeksresultaten te worden aangetekend dat de regeldrukeffecten van het stelsel van kwaliteitsborging complex zijn. Feitelijk is er sprake van een overgang van de kwaliteitsborging voor het bouwen van gemeenten naar private partijen. Tegelijk is sprake van verschuiving van de toetsing van bouwplannen naar de toetsing van het gereede bouwwerk en wordt de vergunning een melding. Dit zal een efficiencywinst opleveren voor alle betrokken partijen. NB: ook de leges zullen verminderen; deze vallen echter buiten de definities die worden gebruikt voor het onderzoek naar de regeldrukeffecten en worden daarom niet mee gerekend.

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

AL = administratieve lasten, NK = nalevingskosten

Tabel 13.1 Structurele regeldrukeffecten gevolgklasse 1 (in miljoen euro per jaar)

Deze regeldrukeffecten worden merkbaar op het moment van inwerkingtreding van de wet.

Het eenmalige regeldrukeffect voor de erkenning en certificering van kwaliteitsborgers voor gevolgklasse 1 bedraagt 0,4 miljoen euro.

Bij de berekening van de regeldruk heeft Sira Consulting al gebruik gemaakt van het eerder bij de Eerste en Tweede Kamer voorgehangen Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen. Het onderhavige besluit is een nadere uitwerking hiervan. In het besluit is het principe uitgewerkt onder welke voorwaarden de marktpartijen zo groot mogelijke vrijheid kan worden geboden voor de invulling van hun activiteiten. De belangrijkste uitwerkingen met gevolgen voor de regeldruk zijn een uitgewerkte invulling aan het type bouwwerken in gevolgklasse 1, eisen aan de instrumenten, opleidings- en ervaringseisen voor de kwaliteitsborgers en uitwerking van administratieve procedures verder is rekening gehouden met de hiervoor genoemde aanpassing ten gevolge van het Bestuursakkoord van 17 januari 2019 en de gelijktijdige inwerkingtreding van de wet met de Omgevingswet.

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

Type regeldruk	maximale reductie – minimale toename	minimale reductie – maximale toename
Burgers – AL	€ 0	€ 0
Bedrijven – AL	- € 1,67	- € 1,67
Bedrijven – NK	€ 1,88	€ 2,83
Totaal	€ 0,21	€ 1,16

AL = administratieve lasten, NK = nalevingskosten

Tabel 13.2 Verschil tussen lastendruk besluit uit 2017 en dit besluit (in miljoen euro per jaar)

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

Tabel 13.3 Structurele regeldrukeffecten Wkb Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken gevolgklasse 1 (in miljoen euro per jaar)

13.2 Bestuurlijke lasten

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

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

13.3 Maatschappelijke kosten en baten

Naast de effecten op de regeldruk zijn ook de bredere maatschappelijke effecten berekend. Dit is gedaan door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)³³ in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

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

Tabel 13.4 Maatschappelijke kosten en baten gevolgklasse 1 (bedragen in miljoen euro per jaar)

De verschuiving van de toetsing van gemeente naar private kwaliteitsborgers voor gevolgklasse 1 heeft naar verwachting lichte maatschappelijke kosten tot gevolg. Als reden hiervoor noemt het EIB dat in de huidige situatie, met uitzondering van de grote bouwbedrijven in de nieuwbouwsector voor woningen, in mindere mate aan gestructureerde, gedocumenteerde en externe kwaliteitsborging wordt gedaan, terwijl het nieuwe stelsel dit wel gaat eisen. De mogelijk hieraan verbonden kosten worden naar de verwachting van het EIB maar ten dele terugverdiend door meer kwaliteit vanwege het dubbele werk dat deels verbonden is met de wijze van toetsing in de nieuwe situatie. Een deel van de extra inspanningen lijkt goed verdedigbaar door de extra kwaliteit die ontstaat, maar een te intensieve toepassing van het vierogenprincipe kan volgens het EIB tot efficiencyverliezen leiden. Bij de uitwerking van het stelsel lijkt het zaak om op dit punt de goede balans te vinden. Volgens het EIB is proportionaliteit hier de sleutel tot succes.

14 Financiële gevolgen

³³ EIB. MKBA Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, Amsterdam, januari 2016.

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

Zoals in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet, wordt voor de bekostiging van de oprichting van de toelatingsorganisatie gekozen voor een eenmalige overheidsbijdrage uit de begroting van Wonen en Rijksdienst. De eenmalige kosten voor de toelatingsorganisatie bedragen 0,5 miljoen euro. Voor de jaarlijkse structurele kosten wordt gekozen voor een gedeelde bekostiging door de markt door middel van een tarievenstelsel en een structurele bijdrage van de rijksoverheid voor de kosten die niet uit de tarieven kunnen worden gefinancierd. De structurele kosten bedragen naar schatting 2,8 miljoen euro per jaar. Dit geldt voor de eerstkomende jaren als het stelsel alleen in werking is voor gevolgklasse 1. Deze uitgaven zullen deels rusten op de begroting van Wonen en Rijksdienst (2,3 miljoen euro per jaar) en deels door de markt worden betaald (0,5 miljoen euro per jaar).

15. Consultatie en ingewonnen adviezen

15.1 Inleiding

Zoals in de inleiding van hoofdstuk 1 is aangegeven, is het oorspronkelijke ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen zoals het is voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer³⁴ uitgebreid met een aantal inhoudelijke wijzigingen ter uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord van 17 januari 2019 tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).³⁵ Tevens is afgesproken te streven naar gelijktijdige inwerkingtreding van de wet met de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot een uitwerking van het oorspronkelijke Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Het onderhavig besluit is opnieuw voorgelegd voor een regeldruktoets bij de ATR en er heeft een toets door het MKB plaatsgevonden. Een samenvatting van de adviezen van de ATR en de MKB-toets zijn hieronder te vinden. Ten slotte is het besluit wederom voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer.

Bestuursakkoord

De in het bestuursakkoord gemaakte afspraken zijn in overleg met de VNG uitgewerkt in deze nota van toelichting. Het betreft afspraken over:

- de rol bevoegd gezag;
- de beoogde inwerkingtredingsdatum;
- de voorwaarden voor inwerkingtreding;
- de gezamenlijke aanpak en bijbehorende planning;
- de implementatieondersteuning;
- de proefprojecten. Op advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) zal in de monitoring van de proefprojecten expliciet aandacht worden besteed aan de (ervaren) regeldrukontwikkeling en de kansen voor minder belastende alternatieven, en zullen de resultaten hiervan worden betrokken bij de besluitvorming over de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel;
- de inpassing in de Omgevingswet; en
- de evaluatie van het stelsel. Op advies van het ATR zal in de evaluatie van het stelsel expliciet aandacht worden besteed aan de (ervaren) regeldrukeffecten en kansen voor een minder belastende uitwerking, en deze praktijkresultaten zullen worden betrokken bij de besluitvorming over de inrichting en inwerkingtreding van het stelsel voor gevolgklasse 2 en 3.

Partijen hebben in het Bestuursakkoord verder aangegeven dat zij de volgende voorwaarden stellen aan de inwerkingtreding van de wet:

- uit de proefprojecten mogen geen onoverkomelijke knelpunten naar voren komen voor invoering van het stelsel;

³⁴ https://www.eerstekamer.nl/overig/20170501/ontwerpbesluit_houdende_wijziging/document.

³⁵ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190117/brief_regering_bestuursakkoord/info en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/17/kamerbrief-bestuursakkoord-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen>.

- de ICT bij het Rijk en het bevoegd gezag moet op orde zijn. Op advies van het ATR zal bij de besluitvorming over de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe stelsel (medio 2020) expliciet aandacht worden besteed aan de noodzakelijke voorbereidingstijd voor de uitvoeringspraktijk om tijdig te kunnen voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel;
- de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw dient operationeel te zijn, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen, doorgang kunnen vinden;
- er dienen voldoende instrumenten voor kwaliteitsborging voor het bouwen te zijn toegelaten tot het stelsel en er dienen voldoende kwaliteitsborgers beschikbaar te zijn, zodat bouwprojecten die onder het stelsel vallen doorgang kunnen vinden.

De minister van BZK en de VNG hebben afgesproken dat de minister uiterlijk 1 juli 2020 bekend maakt in hoeverre het stelsel van kwaliteitsborging met ingang van 1 januari 2021 inwerking kan treden.

15.2 Consultatie

Op 18 juli 2016 is het ontwerpbesluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. Aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG, is het conceptbesluit voor advies toegezonden. Er zijn 32 reacties ontvangen, waarvan 24 via de internetconsultatie. Deze reacties zijn geanalyseerd en er is een rapport gemaakt, dat op www.internetconsultatie.nl is geplaatst.

Daarnaast is het ontwerpbesluit krachtens artikel 5.2a van de Crisis- en herstelwet bekendgemaakt in de Staatscourant en gelijktijdig voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal.

De adviezen en reacties uit de consultatie hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Op de belangrijkste punten wordt hierna ingegaan.

Algemeen

Naar aanleiding van een aantal reacties is de definitie van gevolgklasse 1 nader bezien. De bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, zijn uitgebreid met drijvende bouwwerken en vakantiewoningen. De beperking van bouwwerken met een industriefunctie tot bouwwerken met een nevenfunctie tot 10 personen is geschrapt.

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

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

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

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

Verder wordt in veel reacties ingegaan op onderwerpen die nog in de ministeriële regeling zullen worden uitgewerkt zoals de eisen die worden gesteld aan de opleiding, kennis en ervaring van de kwaliteitsborgers, maar ook de verdeling van de kosten voor het houden van toezicht door de toelatingsorganisatie, het minimum toets- en toezichtsniveau voor het toetsen van instrumenten voor kwaliteitsborging, en de door een instrumentaanbieder en de toelatingsorganisatie uit te voeren steekproeven in het kader van de goede werking van het stelsel. Deze zullen worden meegenomen bij de uitwerking van de betreffende regels op het niveau van de ministeriële regeling.

Verantwoordelijkheden gemeenten

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in overleg met de VNG een onderzoek uit laten voeren naar de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten in het nieuwe stelsel.³⁶ De conclusie van het onderzoek is dat de bestuursrechtelijke rol van de gemeente in het nieuwe stelsel duidelijk is. De verantwoordelijkheden van de gemeente ten aanzien van de vraag of een bouwwerk dat onder het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen valt, aan de bouwtechnische voorschriften voldoet in het nieuwe stelsel, verschuiven maar verdwijnen niet. De verandering betreft vooral het toezicht tijdens het bouwproces dat van de gemeente naar de kwaliteitsborger verschuift. Het accent van het toezicht van de gemeenten ligt in het nieuwe stelsel na de gereedmelding. De onderzoekers concluderen verder dat de rol van de gemeente uit bestuurskundig oogpunt lastiger ligt, omdat de gemeente via haar handhavingsbevoegdheid een politieke verantwoordelijkheid houdt in de bouwfase. De beoogde verschuiving naar privaat toezicht kan daarmee volgens de onderzoekers op gespannen voet staan met de handhavingsbevoegdheid van de gemeente. De onderzoekers bevelen tegen die achtergrond aan om een goede informatievoorziening aan raden en colleges te bewerkstelligen over de veranderende rol en taakverdeling in het nieuwe stelsel. Daarnaast bevelen zij aan om de afbouw van de gemeentelijke inzet pas te starten als het stelsel is ingevoerd. Tevens stellen zij voor dat gemeenten intern afspraken maken over de capaciteitsinzet voor de beginperiode van het stelsel waarin intensieve afstemming met de nieuwe stelselpartners én het actief opvolgen van meldingen nodig is.

Mede naar aanleiding van het bovenstaande zijn tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel twee amendementen aangenomen die zien op de informatiepositie van de gemeente. Het eerste amendement regelt dat een risicobeoordeling wordt gevoegd bij een vergunning-aanvraag voor het bouwen van een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging wordt gebracht.³⁷ Op basis van artikel 2.8, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en artikel 4.4. van het Besluit omgevingsrecht zullen de indieningsvereisten in de Regeling omgevingsrecht hierop worden aangevuld. In paragraaf 3.2 wordt hier verder op ingegaan. Met het tweede amendement wordt een wettelijke dossierplicht geïntroduceerd.³⁸ De aannemer dient voorafgaand aan de oplevering aan de opdrachtgever een dossier ter beschikking te stellen. Dit dossier bevat een consumentendeel met gegevens en bescheiden die volledig inzicht geven in de nakoming van de overeenkomst door de aannemer en de uitgevoerde werkzaamheden. Daarnaast dient de vergunninghouder een dossier aan het bevoegd gezag te overleggen bij de gereedmelding van het bouwwerk. Dit dossier dient inzicht te geven of het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om binnen 10 werkdagen na ontvangst van de gereedmelding te beslissen of het dossier volledig is en het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Artikel 1.44 (voorheen artikel 1.52) en paragraaf 8.2 van deze nota van toelichting zijn hiertoe aangepast.

Het bevoegd gezag dient de betreffende informatie te gebruiken in het kader van de handhavende taak en niet om het werk van de kwaliteitsborgers nog eens over te doen of om te controleren of de aannemer aan zijn afspraken met de opdrachtgever heeft voldaan. Dit houdt in dat het bevoegd gezag niet de inhoudelijke toetsing van het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften over zal doen.

³⁶ *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging*, Kamerstukken II 2016-2017, 34 453, nr. 8.

³⁷ Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 16.

³⁸ Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 17.

Naar aanleiding van enkele reacties wordt voor de goede orde opgemerkt dat het besluit niet voorziet in de mogelijkheid om gegevens, bijvoorbeeld de verklaring van de kwaliteitsborger, na de gereedmelding aan te leveren. Het is van belang dat er geen enkele onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische voorschriften op het moment dat het bouwwerk in gebruik wordt genomen. De verklaring van de kwaliteitsborger betreft daarom een verklaring zonder opmerkingen. Het bevoegd gezag heeft immers geen inhoudelijke taak in deze en zal alleen dienen te controleren of het door de vergunninghouder overgelegde dossier compleet is. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.44 (voorheen artikel 1.52) is hier nader op ingegaan.

Rol Kwaliteitsborger

Veel vragen zijn gesteld over rol van de kwaliteitsborger, met name is gewezen op het feit dat het onmogelijk zou zijn om alle aspecten van het bouwen in één persoon te vertegenwoordigen, maar ook zijn vragen gesteld over de eisen aan personen die voor de kwaliteitsborger werken. In paragraaf 4.2 en in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 1.45 (voorheen artikel 1.39) en 1.46 (voorheen artikel 1.40), is dit nader toegelicht.

Ook zijn er verschillende vragen gesteld over de eis dat de kwaliteitsborger een borgingsplan dient vast te stellen.³⁹ In een instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven dat de kwaliteitsborger voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststelt, gebaseerd op de beoordeling van de risico's van de bouwwerkzaamheden en de daarvoor te nemen beheersmaatregelen. De specifieke inhoud van het borgingsplan wordt verder in het instrument voor kwaliteitsborging voorgeschreven. In dit besluit zijn minimumeisen gesteld, bedoeld zijn om een bodem te leggen in het niveau van kwaliteitsborging dat minimaal moet worden uitgevoerd. Tijdens de bouw kan het ontwerp verder worden uitgewerkt of gewijzigd. De aannemer moet dergelijke wijzigingen tijdig doorgeven aan de kwaliteitsborger die daarvoor het borgingsplan aanpast als dat nodig is. In paragraaf 4.2 is dit nader toegelicht.

Onafhankelijkheid

Veel partijen benadrukken het belang van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger. Over de invulling van de onafhankelijkheid wordt echter verschillend gedacht. Veel partijen bepleiten een strikte onafhankelijkheid. Enkele partijen willen een uitzondering op de strikte onafhankelijk van de kwaliteitsborger voor de architect of voor kleine projecten waarbij een verklaring van de bouwer voldoende zou zijn. Ook vragen sommigen zich af wat strikte onafhankelijkheid is als de borger betaald wordt door zijn opdrachtgever. Gekozen is voor een strikte onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger. Dit betekent dat de kwaliteitsborger zelf geen organisatorische, financiële of juridische binding mag hebben ten aanzien van het betreffende bouwproject, tenzij deze binding uitsluitend voortvloeit uit de overeenkomst tot het uitvoeren van de kwaliteitsborging. Een architect, adviseur, bouwer of een projectontwikkelaar kan geen kwaliteitsborger zijn in een project waar hij zelf direct of indirect ook bij het bouwproces is betrokken. Hiertoe zijn artikel 1.47 (voorheen artikel 1.38) en paragraaf 4.2 aangepast.

Geschillenbeslechting

Twee partijen hebben vragen over hoe de geschillenbeslechting is geregeld tussen de kwaliteitsborger en zijn opdrachtgever en tussen kwaliteitsborger en instrumentaanbieder. Verwezen wordt naar paragraaf 5.5. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin hier uitgebreid op is ingegaan.⁴⁰ In het instrument voor kwaliteitsborging dient te worden beschreven hoe de geschillenbeslechting tussen instrumentaanbieder en kwaliteitsborger en tussen kwaliteitsborger en opdrachtgever met betrekking tot de toepassing van het instrument en de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging wordt geregeld. Dit kan een geschillenregeling zijn (een geschillencommissie of de Raad van Arbitrage) of een verwijzing naar de procedure bij burgerlijke rechter. Dit is in het kader van kwaliteitsborgingsystemen gebruikelijk en ziet op de wijze waarop de kwaliteitsborger kan worden aangesproken op de wijze waarop hij het instrument voor kwaliteitsborging toepast. Het is aan de instrumentaanbieder om erop toe te zien dat de kwaliteitsborger zich hierbij aan de gestelde regels houdt, omdat dit

³⁹ In het besluit zoals dit ter consultatie is voorgelegd, wordt dit borgingsplan nog inspectieplan genoemd.

⁴⁰ Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 3, blz. 48 e.v..

gevolgen kan hebben voor de toelating van het instrument voor kwaliteitsborging. Deze voorziening is voor de opdrachtgever voldoende in het geval van geschillen ten aanzien van de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging. Overigens zal, zoals toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, in overleg met de geschillencommissies worden bezien hoe geschillenbeslechting kan worden verbeterd en hoe de bouwkundige expertise bij geschillenbeslechting kan worden verbeterd.

Monumenten

Bij de VNG en een aantal gemeenten leven zorgen over de borging van de bouwtechnische kennis die nodig is bij de belangenafweging bij beschermde monumenten nu de afstemming tussen de bouw- en monumentenaspecten tijdens de bouw niet meer geïntegreerd plaatsvinden. Hoewel het hiervoor aangehaalde onderzoek naar de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten in het nieuwe stelsel, een genuanceerder beeld schetst⁴¹, zijn tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de moties De Vries en Ronnes Linde aangenomen om rijksmonumenten voorlopig buiten het stelsel van kwaliteitsborging te houden.⁴² In overleg met de Federatie voor monumentengemeenten is gekozen om vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel te houden. Deze monumenten zullen naar verwachting gelijk met gevolgklasse 2 onder het nieuwe stelsel kunnen worden gebracht. Zie hoofdstuk 2.2 en de uitwerking in artikel 1.43, eerste lid, onder a (voorheen artikel 1.35).

Regeldruk

In de consultatiefase is gevraagd om het expliciet benoemen en kwantificeren van de regeldrukgevolgen in het besluit die afwijken van de uitgangspunten van het wetsvoorstel, een nadere toelichting op de regeldrukgevolgen voor Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en een verdeling van de eenmalige lasten over de gevolgklassen voor zover dit mogelijk is. Hoofdstuk 13 (voorheen 11) is hierop aangevuld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat "dat de vermindering van regeldruk *deels* bereikt wordt omdat de bouwtechnische gegevens niet meer te hoeven worden aangeleverd bij het bevoegd gezag". Gevraagd is om nader toe te toelichten hoe de vermindering van de regeldruk in zijn geheel is verdeeld over verschillende maatregelen binnen de aanwijzing van de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. De verlaging van de regeldruk komt deels door het niet meer hoeven leveren van gegevens aan het bevoegd gezag (vermindering administratieve lasten) en deels door het niet meer hoeven toetsen van een groot deel van de vergunningaanvragen door het bevoegd gezag (vermindering bestuurlijke lasten).

Ten slotte is geadviseerd bij proefprojecten, experimenten en pilots aandacht te besteden aan de regeldrukeffecten en de vraag of uit de uitvoeringspraktijk mogelijkheden naar voren komen voor minder belastende alternatieven of regeldruk beperkende maatregelen. Dit advies zal worden overgenomen.

Financiële gevolgen

Eind 2015 heeft de regering onderzoek uit laten voeren naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten.⁴³ De VNG is van mening dat dit onderzoek onvoldoende ingaat op taken die met de invoering van het voorgenomen stelsel bij de gemeenten achter zouden blijven en onvoldoende recht deed aan de verschillen tussen gemeenten. Om hier duidelijkheid over te krijgen, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de VNG nader onderzoek uit laten voeren naar taken die bij invoering van het wetsvoorstel bij de gemeenten achter zouden blijven en de financiële gevolgen daarvan voor de gemeenten. Dit onderzoek is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴⁴ De algemene conclusie uit het onderzoek is dat er per saldo werkzaamheden bij gemeenten zullen verdwijnen en dat

⁴¹ Het onderzoek geeft aan dat ten aanzien van de aanvraag voor een monumentenvergunning niets zou wijzigen en deze voor gaat op de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 indien en voor zover deze strijdig zijn.

⁴² Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nrs. 20 en 23.

⁴³ SIRA Consulting. *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: financiële gevolgen voor gemeenten, oktober 2015*, Kamerstukken II 2015/16, 32757, nr. 119.

⁴⁴ *De financiële gevolgen van het wetsvoorstel kwaliteitsborging*, Kamerstukken II 2016-2017, 34453, nr. 8.

daardoor de kosten substantieel zullen dalen. Deze daling bedraagt naar verwachting tussen de 230 en 290 miljoen euro per jaar (bij alle gevolgklassen). Tegenover de daling van de kosten staat een niet nader te kwantificeren post aan nieuwe kosten vanwege onder andere veranderende werkprocessen. De verwachte inkomsten uit leges zullen eveneens dalen, met een bedrag tussen de 150 en 190 miljoen euro per jaar. De onderzoekers concluderen tevens dat gemeenten minder bouwleges ontvangen dan wettelijk toegestaan.

Het onderzoek noemt een aantal punten, waar bij de implementatie van het wetsvoorstel nadere aandacht aan kan worden besteed, zoals monumentenzorg, de inrichting van procedures en monitoring van de effecten na de invoering van het stelsel.

MKB-toets

Op 9 december 2019 heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Besproken zijn de voorstellen die naar verwachting op enige manier een impact zouden kunnen hebben op MKB'ers (bouwers en kwaliteitsborgers). Voor deze bijeenkomst zijn MKB'ers uitgenodigd via diverse brancheorganisaties. Tijdens de bijeenkomst was er interactie tussen de bouwers en kwaliteitsborgers, waarbij vanuit ieders perspectief het principe en de werking van het stelsel van kwaliteitsborging is besproken.

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

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

Wat betreft de betaalbaarheid van het stelsel zal de minister, zoals toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, de ontwikkeling van de leges bij het bevoegd gezag nauwlettend in de gaten houden. Met de invoering van de Omgevingswet worden vele bouwactiviteiten meldingsplichtig, waarbij geen leges mogen worden gevraagd. Los van de effecten van de Omgevingswet is de verwachting dat de kosten voor de bouwconsument niet hoog zullen oplopen en kwaliteitsborging tegen aanvaardbare kosten zal worden uitgevoerd.

Bij het aannemen van de wet in de Tweede Kamer is door middel van een amendement de informatieplicht van de bouwer aan de consument over de gerealiseerde bouwwerk ('consumentendossier') geregeld. Ten slotte vragen de deelnemers aandacht voor dat er geen overgangsrecht is geregeld.

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)⁴⁵

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

- in de monitoring van de proefprojecten dient expliciet aandacht te worden besteed aan de (ervaren) regeldrukontwikkeling en de kansen voor minder belastende alternatieven, en de resultaten hiervan dienen betrokken te worden bij de besluitvorming over de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.
- in de evaluatie van het stelsel van het stelsel dient expliciet aandacht te worden besteed aan de (ervaren) regeldrukeffecten en kansen voor een minder belastende uitwerking, en deze

⁴⁵ ATR PM

praktijkresultaten dienen betrokken te worden bij de besluitvorming over de inrichting en inwerkingtreding van het stelsel voor gevolgklasse 2 en 3.

- bij de besluitvorming over de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe stelsel (medio 2020) dient expliciet aandacht besteed te worden aan de noodzakelijke voorbereidingstijd voor de uitvoeringspraktijk om tijdig te kunnen voldoen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Hierbij dient ook expliciet de werking van het DSO te worden betrokken.
- de regeldrukparagraaf dient te worden aangevuld met de in het advies genoemde aandachtspunten.

Het college is op onderdelen kritisch op het voorstel, ook gegeven de vraag of gelijktijdige inwerkingtreding met de Omgevingswet verstandig is. Nu de besluitvorming over het moment van inwerkingtreding nog bezien moet worden (medio 2020) en dit nog kan worden meegewogen. Ook het feit dat daarbij de resultaten van de proefprojecten zwaar kunnen meetellen.

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

15.3 Ingewonnen adviezen

Tussenevaluatie proefprojecten kwaliteitsborging

In 2016 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eerste tussenevaluatie uit te laten voeren van lopende proefprojecten waarbij het ministerie is betrokken. De rapportage is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴⁶ Uit deze tussenevaluatie komt naar voren dat alle proefprojecten leiden tot leereffecten. Deze leereffecten gelden voor alle betrokken partijen: de bouwers, de instrumentaanbieders, de kwaliteitsborgers en de gemeenten. In november 2018 is het rapport van het instituut voor Bouwkwiteit "proefprojecten kwaliteitsborging bouw 2015-2018" aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit rapport geeft een beeld van de ervaringen van gemeenten, aannemers, kwaliteitsborgers en opdrachtgevers.⁴⁷ De belangrijkste bevindingen van deelnemers aan de proefprojecten zijn:

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

In de zomer van 2019 is een nieuwe tranche proefprojecten gestart met nieuwe spelregels. Daarnaast zijn diverse proefprojecten in voorbereiding bij de bouwers, instrumentaanbieders, kwaliteitsborgers en de gemeenten. De leerpunten uit eerdere proefprojecten zijn vertaald naar concrete handreikingen voor de diverse partijen. Zo is er een startpakket beschikbaar waarmee de partijen worden ondersteund met het opstarten van hun proefproject. Op grond van afspraken in het bestuursakkoord is het streven om per gemeente van 10% van alle vergunningen onder gevolgklasse 1 uit te voeren in proefprojecten. Voor besluitvorming rond de inwerkingtreding van

⁴⁶ Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Tussentijdse evaluatie proefprojecten, Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 8.⁴⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/evaluatierapport-proefprojecten-kwaliteitsborging-bouw-2015-2018>.

⁴⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/evaluatierapport-proefprojecten-kwaliteitsborging-bouw-2015-2018>.

de wet is, verder in het Bestuursakkoord afgesproken dat naast het realiseren van voldoende volume in het aantal proefprojecten, het noodzakelijk is om voldoende diversiteit in de proefprojecten te borgen. De zogenaamde representatieve doorsnede. Dit is bedoeld om te borgen dat de wet voor de verschillende typen bouwwerken een werkend stelsel oplevert. Vanuit de begeleidingscommissie proefprojecten wordt hier actief op gemonitord en waar nodig gestuurd. Tevens borgt de begeleidingscommissie proefprojecten dat leerpunten en knelpunten vanuit de proefprojecten worden opgelost en leerpunten worden gedeeld met alle partijen.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

A

Deze wijziging van artikel 1.11 houdt verband met het overnemen van de toelatingsorganisatie van de taken van SBK.

B

Paragraaf 1.9 bevat regels met betrekking tot het bouwen van bouwwerken die vallen onder het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

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

Artikel 1.42 Aanwijzing bouwwerken

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

Artikel 1.43 Gevolgklasse 1

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

1. Geen beschermd monument

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

2. Gebruiksfuncties

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

a. bewoning en nevenfuncties daarvan. Daarbij dient de woning geen onderdeel te zijn van een appartementencomplex en op de grond gebouwd te zijn (grondgebonden). Dat betekent dat een woning in een flatgebouw, of op een kantoorgebouw, een parkeerdek of een winkelpand hier niet

onder valt. Verder zijn zorgwoningen (woonfunctie voor zorg) en woningen waarvan meer dan vijf kamers (woonfunctie voor kamergewijze verhuur) worden verhuurd, uitgezonderd. Een nevenfunctie is volgens de definitie daarvan in artikel 1 van het Bouwbesluit 2012 een gebruiksfunctie die ten dienste staat van de woonfunctie. Gedacht kan worden aan een garage, schuur of kantoor aan huis.

b. het bewonen, en bijbehorende nevenfuncties, van een woonboot.

c. het verblijven in een recreatiewoning.

d. het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden, en bijbehorende nevenfuncties. Het gebouw dient daarbij niet meer dan twee bouwlagen, begane grond en eerste verdieping, te hebben. Gedacht kan worden aan kassen, bedrijfshallen en werkplaatsen.

e. Een nevengebruiksfunctie van een andere gebruiksfunctie, voor zover gelegen in een bijbehorend bouwwerk van niet meer dan twee bouwlagen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de (uitbreiding van) een magazijn bij een winkel. Een dergelijk magazijn valt separaat gebouwd onder de lichte industrie functie en daarmee gevolgklasse 1. Door dit voorschrift valt een magazijn ook onder gevolgklasse 1 als het gebouwd wordt bij een gebruiksfunctie die zelf niet onder gevolgklasse 1 valt.

f. Bij deze gebruiksfunctie kan worden gedacht aan bijvoorbeeld aan bruggen voor voetgangers, fietsers, rolstoelgangers en bromfietzers.

g. Hierbij gaat het om andere gebouwen dan die voor infrastructurele bouwwerken voor langzaam verkeer als bedoeld onder f. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld gemalen of sluizen.

Bouwwerken als tv-masten of windmolens zijn hiervan als gevolg van de beperking in de hoogte uitgezonderd.

3. Geen gebruiksmelding of vergunning voor brandveilig gebruik

In de derde plaats gaat het om bouwwerken waarvoor geen gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18 of een vergunning voor brandveilig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist. Een gebruiksmelding is op grond van artikel 1.18 vereist voor het in gebruik nemen of het gebruiken van een bouwwerk waarin meer dan 50 mensen tegelijk aanwezig zullen zijn, met uitzondering van een woning of een wegtunnel, waarvoor een gelijkwaardige oplossing is toegepast als bedoeld in artikel 1.3 ten aanzien van voorschriften in hoofdstuk 6 of 7 (voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen) met het oog op brandveiligheid, of dat bestemd is voor kamergewijze verhuur. In die gevallen valt het bouwwerk dus niet onder gevolgklasse 1. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat onder de gebruiksmeldingsplicht ook kunnen vallen bouwwerken die geen gebouw zijn, zoals tribunes, tenten en andere bouwwerken, die in het kader van bijvoorbeeld evenementen worden geplaatst. Voor zover deze bouwwerken onder de reikwijdte van de Woningwet vallen, vallen deze alleen onder gevolgklasse 1, indien deze bedoeld zijn voor minder dan 50 personen.

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

4. Geen toepassing gelijkwaardige oplossing brand- en constructieve veiligheid

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

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

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

Verbouw

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

Artikel 1.44 Ingebruikname bouwwerk

Bij de mededeling van het beëindigen van de bouwwerkzaamheden dient de informatie genoemd in het derde lid, bij het bevoegd gezag aangeleverd te worden. De aan te leveren gegevens en bescheiden zijn noodzakelijk bij de bouw van het bouwwerk en bij oplevering dus al beschikbaar. Ze hoeven niet apart opgesteld te worden. De beschikbare informatie wordt (digitaal) aan het bevoegd gezag aangeleverd. Het is daardoor niet noodzakelijk een bewaarplicht voor de eigenaar te introduceren. Een belangrijk onderdeel van deze informatie is de verklaring van de kwaliteitsborger over het gerealiseerde bouwwerk. Daarin legt de kwaliteitsborger vast dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Ook geeft hij daarin aan hoe omgegaan is met eventuele beheersmaatregelen naar aanleiding van de in het borgingsplan genoemde risico's.

De aanduiding van gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en afmetingen en maximale bezetting van alle ruimten inclusief het totaal oppervlak per gebruiksfunctie heeft een tweeledig doel. Ten eerste wordt onomstotelijk vastgelegd wat de gebruiksfunctie van (delen van) het gebouw is, zodat de van toepassing zijn de voorschriften kunnen worden vastgesteld. Ten tweede dient de informatie om bij het gebruik van het bouwwerk te kunnen beoordelen of er voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot de ventilatiecapaciteit, vluchtroutes en andere aan personen gerelateerde eisen in dit besluit, alsmede de controle op hoeveel personen er in het bouwwerk aanwezig mogen zijn.

Met betrekking tot de constructie dienen bij oplevering de (detail) tekeningen en berekeningen overlegd te worden waaruit blijkt hoe de constructie is uitgevoerd, om in de toekomst bijvoorbeeld bij eventuele calamiteiten te kunnen beoordelen of sprake is van instortingsgevaar. Het spreekt voor zich dat het bij verbouw gaat om de gegevens met betrekking tot de constructie die zien op de verbouwing en niet op de delen die niet worden verbouwd. Wel dient uit de aangeleverde gegevens en bescheiden duidelijk te zijn op welke wijze krachtsafdracht naar de bestaande constructie plaatsvindt.

Bij gegevens over de aard en plaats van brandveiligheidsinstallaties en de noodverlichting kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een blokschema of plattegrond dat de onderlinge samenhang laat zien van de componenten binnen en tussen brandveiligheidsinstallaties of een programma van eisen van de brandveiligheidsinstallaties. Zo is te controleren of er in de bestaande gebouwen (al dan niet vergunningvrije) wijzigingen zijn aangebracht en of die in overeenstemming zijn met de eisen die hieraan gesteld zijn in dit besluit.

Ook de gegevens rond brandcompartimentering en vluchtroutes dienen te worden aangeleverd. Omdat een gelijkwaardige oplossing tijdens het gebruik in stand gehouden dient te worden, dient ook te worden opgegeven welke gelijkwaardige oplossing is gebruikt. Hierbij hoeft niet de gehele onderbouwning aangegeven te worden, maar alleen welke oplossing is toegepast en waarvoor die is toegepast, zodat bezien kan worden of die oplossing tijdens het gebruik nog aanwezig is en overeenkomstig het oorspronkelijke ontwerp functioneert.

Het vierde lid bepaalt dat het bevoegd gezag kan besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen omdat de gegevens bij de mededeling van de gereedmelding ontbreken. Dit is dus geen inhoudelijke toetsing of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Dit werkt aanvullend op het bepaalde in artikel 1.25 van het Bouwbesluit 2012. Op grond van het derde lid van dat artikel mag een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend, niet in gebruik worden gegeven of genomen indien het bouwwerk niet bij het bevoegd gezag gereed is gemeld. Doel van dit voorschrift is te voorkomen dat onveilige situaties ontstaan als gevolg van het in gebruik nemen van onvoltooide bouwwerken. In aanvulling daarop dienen dus thans de gegevens te worden verstrekt, die inzicht bieden of het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Het bevoegd gezag heeft deze gegevens nodig in het kader van het toezicht op de naleving van deze voorschriften nadat het bouwwerk in gebruik is genomen. Het bevoegd gezag heeft hiermee een dossier ter beschikking dat vooral bij toezicht op de naleving van de (gebruiks)voorschriften bij bestaande bouw en in geval van calamiteiten gebruikt kan worden.

Indien (een deel van) de gegevens ontbreken, kan het bevoegd gezag binnen 10 dagen besluiten om de ingebruikname te verbieden. Indien deze termijn verstrijkt zonder dat er een besluit van het bevoegd gezag ligt, kan de vergunninghouder ervan uitgaan dat het dossier volledig is en kan hij het bouwwerk in gebruik nemen.

Over de termijn van 10 dagen tussen gereedmelding en de feitelijke ingebruikname wordt opgemerkt dat hier in de praktijk op een aantal manieren mee omgegaan kan worden. Als eerste is het van belang dat deze termijn, die wettelijk is vastgesteld, op een werkbare manier door partijen in het bouwproces wordt ingebouwd. De gereedmelding kan worden gedaan op het moment dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet en de verklaring van de kwaliteitsborger er is. Andere zaken die voor de privaatrechtelijke oplevering in orde moeten zijn, maar geen effect hebben op de verklaring van de kwaliteitsborger, kunnen nog later uitgevoerd worden. Ten slotte wordt opgemerkt dat het mogelijk is dat de gemeente reeds voor het einde van de 10 dagen aangeeft dat het dossier bevoegd gezag in orde is en er geen bezwaar bestaat tegen eerdere ingebruikname van het bouwwerk. Vroegtijdig overleg tussen gemeente en opdrachtgever is hiervoor van belang.

§ 1.9.2 Regels instrumenten voor kwaliteitsborging

Artikel 1.45 Borgingsplan

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

Het borgingsplan heeft betrekking op een specifiek bouwproject en beschrijft concreet welke werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging op welke momenten moeten worden uitgevoerd (tweede lid) op basis van de verrichte risicobeoordeling. Daartoe is het ook nodig dat inzicht wordt gegeven in de gevolgde procedure voor de totstandkoming van het borgingsplan, de aard en omvang van de kwaliteitsborging en de daarvoor eindverantwoordelijke personen.

Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt of alle benodigde processtappen zijn doorlopen (controle van het ontwerp), op welke wijze daarbij rekening is gehouden met de risico's van het specifieke bouwproject en wie zo nodig kan worden aangesproken op de uitvoering van de kwaliteitsborging (tweede lid, onder a tot en met c). Een borgingsplan is geen statisch document. Indien een bouwplan wijzigt kan dit gevolgen hebben voor de risico's die met het bouwen samenhangen. Dit zal logischerwijs zijn weerslag moeten vinden in het borgingsplan.

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

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

De actualiseringsplicht brengt met zich mee dat eventuele aanpassingen die zich tijdens het bouwen kunnen voordoen en die gevolgen hebben voor de kwaliteitsborging, in het borgingsplan worden verwerkt (tweede lid, onder f). Op basis van de situatie die tijdens de uitvoering van de werkzaamheden wordt aangetroffen, kunnen immers nog nadere afwegingen en keuzes worden gemaakt die ertoe leiden dat bepaalde onderdelen dienen te worden aangepast. Het borgingsplan dient hiermee rekening te houden.

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

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

Artikel 1.46 Geen toestemming kwaliteitsborger

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

Verder is het niet toegestaan een verleende toestemming over te dragen. Bij het verlenen van de toestemming wordt immers beoordeeld of de kwaliteitsborger en de personen die de feitelijke werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitsborging uitvoeren, voldoende gekwalificeerd en

onafhankelijk zijn. Indien de toestemming vervolgens wordt overgedragen aan een derde, is dat niet meer gewaarborgd. Uiteraard kunnen partijen in een dergelijke situatie ervoor kiezen de instrumentaanbieder te vragen om die derde toestemming te geven het instrument voor kwaliteitsborging als kwaliteitsborger toe te passen.

Artikel 1.47 Onafhankelijkheid kwaliteitsborger

In dit artikel is het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder d, van de Woningwet uitgewerkt en geregeld dat in het instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven op welke wijze de onafhankelijke uitvoering van de kwaliteitsborging dient te worden gewaarborgd. Om volledige onafhankelijkheid te waarborgen bij de uitvoering van de kwaliteitsborging is het van belang dat de kwaliteitsborger geen eigen belang heeft bij het bouwproject heeft. Daarom is in dit artikel geregeld dat de kwaliteitsborging uitsluitend mag worden uitgevoerd door een kwaliteitsborger die geen organisatorische, financiële of juridische binding heeft ten aanzien van het bouwproject waarvoor hij de kwaliteitsborging uitvoert. Hiermee kan worden gewaarborgd dat de kwaliteitsborging zonder druk van de bij het bouwproject belanghebbende partijen wordt uitgevoerd. Zie hierover paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 1.48 Opleiding, kennis en ervaring kwaliteitsborger

Ter uitwerking van het bepaalde in artikel 7ac, derde lid, onder e, zijn in dit artikel regels gesteld over het vereiste opleidings- en kennisniveau en genoten ervaring van de kwaliteitsborger. Het gaat hierbij om de deskundigheid die aanwezig moet zijn bij het bedrijf dat de kwaliteitsborging organiseert. Dit betekent dat de kwaliteitsborger meerdere personen kan inzetten om de kwaliteitsborging voor een bepaald project uit te voeren en dat die personen gezamenlijk beschikken over de deskundigheid met betrekking tot de uitvoering van de kwaliteitsborging voor het betreffende bouwproject. Bij ministeriële regeling zal concreet worden geregeld welk opleidings- en kennisniveaus en ervaring minimaal zijn vereist. Zie hierover paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 1.49 Administratieve organisatie kwaliteitsborger

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

Artikel 1.50 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder

Ter uitwerking van artikel 7ac, derde lid, onder g, van de Woningwet is in dit artikel bepaald welke gegevens de kwaliteitsborger minimaal aan de instrumentaanbieder dient te verstrekken. Naast de adresgegevens en het nummer waaronder de kwaliteitsborger bij de Kamer van Koophandel is geregistreerd, dient de kwaliteitsborger de instrumentaanbieder ook de gegevens te verstrekken waaruit onder meer blijkt dat hij voldoet aan de eisen met betrekking tot het borgingsplan, onafhankelijkheid, deskundigheid en de administratieve organisatie. Gezien de in artikel 1.49 gestelde regel dat de eisen voor de toepassing van het instrument voor kwaliteitsborging door de kwaliteitsborger dienen te worden geïmplementeerd in zijn administratieve organisatie, zal in veel gevallen voor de beoordeling door de instrumentaanbieder een kwaliteitshandboek of een

vergelijkbare beschrijving van de werkwijze aangeleverd moeten worden. Het is aan de instrumentaanbieder hierover eisen te stellen in het instrument voor kwaliteitsborging.

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

Het is verder nodig dat de kwaliteitsborger na de afronding van zijn werkzaamheden de instrumentaanbieder de gegevens verstrekt op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de kwaliteitsborging correct is uitgevoerd. Hierbij valt in ieder geval te denken aan de verklaring die de kwaliteitsborger aan de opdrachtgever verstrekt en het door de kwaliteitsborger bijgehouden borgingsplan. Deze gegevens zal de instrumentaanbieder vervolgens desgevraagd verstrekken aan de toelatingsorganisatie in verband met het toezicht op de goede werking van de betreffende instrumenten en de toepassing daarvan (zie hierover de toelichting op artikel 1.56).

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

Artikel 1.51 Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan bouwpartijen en bevoegd gezag

Dit artikel regelt in welke gevallen de kwaliteitsborger de bij de bouw betrokken partijen en het bevoegd gezag onverwijld dient te informeren over zijn bevindingen tijdens de uitvoering van de kwaliteitsborging (lid 1). Het gaat hier in ieder geval om de opdrachtgever voor het bouwproject en de aannemer, en indien bekend de beoogde eindgebruiker van het bouwwerk. Dit biedt partijen bijtijds de gelegenheid om eventuele verbetermaatregelen te treffen. Het informeren van alle partijen – en dus ook het bevoegd gezag – is ook relevant daar waar voor de oplevering van een bouwwerk (nog) geen verklaring kan worden afgegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gefaseerde oplevering van woningbouwprojecten waarbij de verklaring volgt na oplevering van de laatste woning. Ook als een kwaliteitsborger geen verklaring zal afgeven is het van belang dat partijen hiervan op de hoogte zijn op het moment van oplevering (of bij ingebruikname in het geval van het bevoegd gezag). Het bevoegd gezag kan de informatie, indien daartoe aanleiding is, gebruiken in het kader van haar handhavende rol. Het ligt niet in de rede dat het bevoegd gezag zelf het werk van de kwaliteitsborger over gaat doen.

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

Daarnaast dient de kwaliteitsborger bij de afronding van de bouwwerkzaamheden voor elk bouwwerk een verklaring af te geven aan zijn opdrachtgever. Ook dient hij daarvan een kopie te verstrekken aan de andere bij de bouw betrokken partijen. Dat betekent dat de aannemer, de opdrachtgever voor het bouwen en de beoogde eindgebruiker, indien hij tijdens de bouw al in beeld is, de verklaring van de kwaliteitsborger ontvangen. Een van deze partijen zal tevens als

vergunninghouder, veelal ook de opdrachtgever van de kwaliteitsborger, deze verklaring nodig hebben om het bouwwerk gereed te kunnen melden bij het bevoegd gezag, voordat hij het bouwwerk in gebruik kan nemen (zie artikel 1.44).

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

Artikel 1.52 Maatregelen instrumentaanbieder

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

Zie hierover paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

§ 1.9.3 Toelatingsprocedure en gegevensverstrekking

Artikelen 1.53 t/m 1.55

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

Zie verder hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 1.56 Registratie instrumentaanbieders

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

- met betrekking tot toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, met vermelding van de gevolgklassen en de typen bouwwerken waarop de instrumenten zijn gericht,
- ten aanzien van de instrumentaanbieders van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging,
- ten aanzien van de instrumentaanbieders krachtens artikel 7ag gegeven waarschuwingen, schorsingen en intrekkingen van de toelating, en
- met betrekking tot de kwaliteitsborgers. In dit artikel is geregeld dat de gegevens in het register worden opgenomen binnen twee dagen na de betreffende beschikking dan wel de ontvangst van de gegevens met betrekking tot de kwaliteitsborgers van de instrumentaanbieder. Tevens dienen de datum van de beschikking, de NAW-gegevens van de instrumentaanbieder, en de redenen voor een eventuele waarschuwing, schorsing of intrekking van de toelating, te worden vermeld in het register. Ten aanzien van de gegevens met betrekking tot de kwaliteitsborgers is in artikel 1.57 nader geregeld welke gegevens daarbij worden verstrekt. Ook deze gegevens worden opgenomen in het register.

Artikel 1.57 Registratie kwaliteitsborgers

In artikel 7ah, eerste lid, van de Woningwet is bepaald dat de instrumentaanbieder de toelatingsorganisatie gegevens verstrekt met betrekking tot de kwaliteitsborgers die toestemming hebben het instrument voor kwaliteitsborging toe te passen, die in dat kader eventueel een

waarschuwing hebben gekregen in verband met een onjuiste toepassing van het instrument dan wel ten aanzien van wie de toestemming is geschorst of ingetrokken. Ook moet worden vermeld voor welke instrumenten met gevolgklassen en type bouwwerken dit geldt. In dit artikel wordt nader geregeld welke specifieke informatie daarbij dient te worden verstrekt. Deze informatie heeft de toelatingsorganisatie nodig voor het bijhouden van het openbaar register (zie ook artikel 1.56) en voor het toezicht op de naleving van de gestelde regels.

Artikel 1.58 Vergoeding behandeling aanvraag en register

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

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

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

§ 1.9.4 Overige bepalingen

Artikel 1.59 Verdeelsleutel en doorberekenen toezichtkosten

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

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

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

Artikel II

A

In artikel 6g, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet was voor specifieke en locatiegebonden experimenten tijdelijk een uitzondering opgenomen op de toepassing van artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor bepaalde categorieën bouwwerken. In de gevallen werd bij de beoordeling door het bevoegd gezag van aanvragen om een omgevingsvergunning voor het bouwen niet getoetst aan het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken). Met de inwerkingtreding van artikel 5.13c van het Besluit omgevingsrecht (zie artikel II, onderdeel B, van dit besluit) zijn die locatiegebonden uitzonderingen niet langer nodig, omdat hierin thans een generieke uitzondering is opgenomen voor die categorieën bouwwerken.

In artikel 6i van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet was ook een uitzondering opgenomen op de Bouwbesluittoetsing door het bevoegd gezag tot 20 september 2019. De uitzondering gold in vijf gemeenten voor nieuw te bouwen grondgebonden woningen waarvoor een waarborgcertificaat op basis van het keurmerk van de Stichting Garantiewoning is verstrekt. Voor zover het gaat om bouwwerken die thans onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, komt deze uitzondering te vervallen. Dat betekent dat voor die bouwwerken een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging dient te worden toegepast door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger. Voor lopende projecten waarbij de bouwwerken niet Bouwbesluittoetsvrij worden, is voorzien in overgangsrecht.

B

Artikel 6j bepaalt dat de vergunningplicht tot 15 juli 2021 niet geldt voor bepaalde bouwactiviteiten die worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een architect of een dienstverrichter als bedoeld in de Wet op de architectentitel die voldoen aan in dat artikel gestelde eisen. Dat betekent dat de architect die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bouwactiviteit en het ontwerp, niet zelf de kwaliteitsborging mag uitvoeren. Hij zal erop dienen toe te zien dat de kwaliteitsborging door een andere architect wordt uitgevoerd. Net als dat voor de kwaliteitsborger op grond van artikel 1.38 van het Bouwbesluit 2012 in een instrument voor kwaliteitsborging moet worden voorgeschreven, mag de tweede architect geen enkele betrokkenheid hebben bij het bouwproject, anders dan de betrokkenheid die voortvloeit uit de overeenkomst om de kwaliteitsborging uit te voeren. Voor projecten die op het moment van inwerkingtreding van deze wijziging al van start zijn gegaan, is voorzien in overgangsrecht.

Artikelen III, IV en V

In deze artikelen zijn de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 ook verwerkt in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob). Zie hierover paragraaf 8.1. van het algemeen deel van deze toelichting. Beoogd is om de bepalingen neutraal en technisch om te zetten, met uitzondering van de meldplicht voor gevolgklasse 1 en het aanwijzen van de vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit in het Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel III, onderdeel B, artikelen 2.15ter en 2.15quater, en onderdelen D en E). Verder is het overgangsrecht in artikel 7a.1 van het Bbl aangevuld. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht. Voor een inhoudelijke toelichting bij de overige bepalingen wordt verwezen naar de overeenkomstige wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 in artikel I van dit besluit. In de onderstaande tabel is hiervoor een transponeringstabel opgenomen.

Artikel III onderdeel B, artikelen 2.15ter en 2.15quater

Bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, zijn meldingplichtig. Zie hierover paragrafen 2.2. en 3.2.1. Naast de gegevens over de locatie en het type te bouwen bouwwerk, moet het borgingsplan met een risicobeoordeling van de kwaliteitsborger worden gevoegd, net zoals dit ter uitwerking van artikel 2.8, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als indieningsvereiste geldt voor de aanvraag om een omgevingsvergunning. Een onvolledige melding waarbij het borgingsplan ontbreekt of niet voldoet aan de gestelde eisen, is in juridische zin geen melding. De bouw mag dan niet vier weken later aanvangen. Op een melding hoeft – los van een

niet-inhoudelijke ontvangstbevestiging - geen bevestiging of goedkeuring van het bevoegd gezag te volgen. Als er binnen de termijn van vier weken geen bericht van de gemeente ontvangen is, kan de indiener dus aanvangen met de werkzaamheden zoals deze gemeld zijn.

Artikel III, onderdeel D

In verband met de aanpassingen in onderdeel E van dit besluit zijn de verwijzingen naar de artikelen uit paragraaf 2.3.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving in artikel 2.15a technisch aangepast.

Artikel III, onderdeel E

Artikel 2.15d (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit; bouwwerken met een dak)

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

Artikel 2.15da (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit; bouwwerken zonder dak)

Met dit artikel worden bouwwerken zonder dak als vergunningplichtig voor de bouwactiviteit aangewezen wanneer zij of hoger zijn dan 5 meter, of (deels) ondergronds gelegen zijn. In het *tweede* lid worden enkele bouwactiviteiten die op grond van de algemene omschrijving het eerste lid niet vergunningplichtig zouden zijn, dat alsnog gemaakt. Het gaat hier onder meer om een sport- of speeltoestel; de maximale hoogte tot waar een dergelijk bouwwerk vergunningvrij mocht worden geplaatst onder het Besluit omgevingsrecht was 4 meter. Daarnaast was het toestel alleen vergunningvrij wanneer het functioneert met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens. Gezien het belang van de veiligheid en het gebruik is besloten deze randvoorwaarden aan te houden. Ook in het kader van de veiligheid is er voor gekozen een erf- of perceelafschieding, die in principe bestaat uit één lange muur waar soms ook kinderen op spelen of aan hangen, niet tot de algemene hoogte van 5 meter vergunningvrij te laten zijn, maar dit te beperken tot 2 meter. Ook gestapelde blokken of opgeslagen zand of grind die delen van het erf of perceel (af)scheiden vallen onder deze omschrijving en mogen dus zonder vergunning niet hoger dan 2 meter zijn.

Specifiek voor andere antennes (dus niet de schotelantennes opgenomen in het tweede lid, onder d) geldt dat de hoogte hiervan op grond van het *derde* lid anders gemeten wordt dan de algemeen voor bouwwerken is opgenomen in artikel 2.15b van het besluit bouwwerken leefomgeving. Deze antennes vallen dus alleen onder de vergunningplicht wanneer zij gemeten volgens de omschrijving in het derde lid hoger dan 5 meter zijn.

Artikel 2.15db (uitzonderingen aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit in de artikelen 2.15d en 2.15da)

In dit artikel worden diverse bouwactiviteiten die vallen onder de aanwijzing van de vergunningplicht in artikelen 2.15d of 2.15da hier weer van uitgezonderd. In het *eerste lid, onder a* zijn alle bouwwerken die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging uitgezonderd van de vergunningplicht, zij worden immers via een andere procedure al gecontroleerd. Zie hiervoor het algemeen deel van deze nota van toelichting en de toelichting op artikelen 2.15bis en 2.15terover de bouwmelding.

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

Vervolgens zijn in het *tweede* lid nog diverse bouwactiviteiten opgesomd die vergunningplichtig zijn op grond van artikel 2.15d of 2.15da, en niet onder de uitzonderingen van het eerste lid vallen, maar toch expliciet uitgezonderd worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om het aanbrengen van een dakkapel (hierbij wordt de bestaande draagconstructie van een bouwwerk doorbroken, dus dit valt niet onder het tweede lid, onder b), of het plaatsen van een magazijnstelling tussen de 5 en 8,5 meter. Onder f is een groot aantal infrastructurale en openbare voorzieningen opgenomen. Voor alle uitzonderingen in dit lid geldt dat deze voorheen onder dezelfde randvoorwaarden vergunningvrij waren op grond van het Besluit omgevingsrecht.

Artikel III, onderdeel H

In artikel 7a.1 is overgangsrecht opgenomen op grond waarvan voor de toepassing van de betreffende bepalingen in het Bbl onder de begrippen gemeentelijk monument en voorbeschermde monument ook monumenten en archeologische monumenten vallen die op gemeentelijk niveau onder het huidige recht zijn aangewezen. Hieraan is een verwijzing opgenomen naar het nieuwe artikel 2.15bis, waarin deze bouwwerken zijn uitgezonderd van gevolgklasse 1.

Artikel IV, onderdeel B

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

Overige wijzigingen

De wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 zijn als volgt terug te vinden in de wijzigingen van het Bbl, Bkl en het Ob:

Wijziging Bouwbesluit 2012 (artikel I)	Bb (artikel II) Bkl (artikel III) Ob (artikel IV)
Artikel 1.11 (Erkenning kwaliteitsverklaringen)	2.15 Bbl
1.42 (Aanwijzing bouwwerken)	2.15 bis, Bbl
1.43 (Gevolgklasse 1)	2.15bis, Bbl
1.44 (ingebruikname bouwwerk)	2.15quiquies, Bbl
1.45 (borgingsplan)	3.21 Bkl
1.46 (geen toestemming kwaliteitsborger)	3.22 Bkl
1.47 (onafhankelijkheid kwaliteitsborger)	3.23 Bkl
1.48 (opleiding, kennis en ervaringkwaliteitsborger)	3.24 Bkl
1.49 (administratieve organisatie kwaliteitsborger)	3.25 Bkl
1.50 (Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan instrumentaanbieder)	3.26 Bkl

1.51 (Informatieverstrekking kwaliteitsborger aan bouwpartijen en bevoegd gezag)	3.27 Bkl
1.52 Maatregelen instrumentaanbieder)	3.28 Bkl
1.53 (Indieningsvereisten)	10.26b Ob
1.54 (Beslistermijn)	3.18 Bkl
1.55 (Wijziging toelating)	3.18 Bkl
1.56 (Registratie instrumentaanbieders)	10.26d Ob
1.57 (Registratie kwaliteitsborgers)	10.26e Ob
1.58 Vergoeding behandeling aanvraag en register	3.19 Bkl
1.59 Verdeelsleutel en doorberekenen toezichtkosten	3.20 Bkl

Artikel VI

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

Artikel VII

Dit artikel bevat de citeertitel van dit besluit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,