

Op 18 juli 2016 is het ontwerpbesluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij een ieder de gelegenheid is geboden te reageren. Aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (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 op 1 mei 2017 bekendgemaakt in de Staatscourant (Staatscourant 2017, nr. Nr. 24681) en gelijktijdig voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal (zie Kamerstukken II 2016/17, 34 453, nr. 27).

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 gezien. 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 brandweeraanbevelingsfunctie en -expertise in de toelatingsorganisatie.

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 het minimum 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. 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 vergunningaanvraag voor het bouwen van een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging wordt gebracht. Op basis van artikel 2.8, tweede lid, van de Wabo, 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. 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 1.52 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.

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 1.52 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 1.39 en 1.40, is dit nader toegelicht.

Ook zijn er verschillende vragen gesteld over de eis dat de kwaliteitsborger een borgingsplan dient op te stellen. In een instrument voor kwaliteitsborging dient te worden voorgeschreven dat de kwaliteitsborger voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan maakt, 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 1.38 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. 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 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 gezien 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 schetst, 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. 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 1.35, eerste lid, onder a. Verder zijn de artikelen artikel 1.36, tweede lid, onder h, (voorheen artikel 1.37) en 1.52 aangepast, voor zover deze verwezen naar de monumentenvergunning.

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 gevolklassen voor zover dit mogelijk is. Hoofdstuk 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 Bouwbesluittoets-vrije bouwwerker. 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). Administratieve lasten en bestuurlijke lasten vormen voor dit punt samen de regeldruk.

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. 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. De algemene conclusie uit het onderzoek is dat er per saldo werkzaamheden bij gemeenten zullen verdwijnen en dat daardoor de kosten substantieel zullen dalen. Deze daling bedraagt naar verwachting tussen de 230 en 290 miljoen euro per jaar (bij alle gevolklassen). 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.

13.2 Ingewonnen adviezen

In de tweede helft van 2016 heeft de regering een aantal adviezen ingewonnen. Dit betreft een tussenevaluatie van lopende proefprojecten kwaliteitsborging, en de hiervoor genoemde onderzoeken naar de juridische en bestuurlijke gevolgen voor gemeenten en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten.

Tussenevaluatie proefprojecten kwaliteitsborging

Naar aanleiding van berichten in de media in het derde kwartaal van 2016 over ervaringen met proefprojecten kwaliteitsborging in de bouw in de gemeente Den Haag, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tussenevaluatie uit te laten voeren van lopende proefprojecten waarbij het ministerie is betrokken. De rapportage is in december 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.

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. De incidenten in Den Haag zijn het gevolg van onvolkomenheden in de opzet en uitvoering van het proefproject zelf. Deze onvolkomenheden zijn aangepakt. De ervaringen worden ook gebruikt om nieuwe proefprojecten beter te laten verlopen. Het betreft voornamelijk betere communicatie tussen de deelnemers in de proefprojecten en een meer intensieve procesbegeleiding in de proefprojecten.