De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht

Constructieve veiligheid nader beschouwd

mr. ing. P.M.J. de Haan

ibr
instituut voor bouwrecht

De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht

Constructieve veiligheid nader beschouwd

ISBN 978-94-6315-025-5
NUR 822-823

© 2017, P.M.J. de Haan

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht

Constructieve veiligheid nader beschouwd

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen op maandag 2 oktober 2017
om 16.30 uur precies

door

Petrus Marinus Johannes de Haan
geboren op 14 oktober 1979
te Nijmegen

Promotor
Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer

Manuscriptcommissie
Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans
Prof. dr. ir. A.G. Bregman (Rijksuniversiteit Groningen)
Prof. dr. A.R. Neerhof (Vrije Universiteit Amsterdam)

Voorwoord

Het is onmogelijk om in dit voorwoord alle personen te bedanken die mij op enigerlei wijze bij dit onderzoek hebben geholpen. Dat doet er niet aan af dat ik hun steun en hulp zeer waardeer.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Tonny Nijmeijer bedanken voor zijn goede begeleiding. Als 'kwaliteitsborger' heeft hij alle stukken zorgvuldig gelezen en mij ertoe gebracht altijd kritisch te zijn. Zijn scherpe geest en gevoel voor humor waardeer ik zeer. Ook loof ik hem, omdat hij altijd down to earth is.

Een woord van dank ook aan de leden van de manuscriptcommissie, prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans, prof. dr. ir. A.G. Bregman en prof. dr. A.R. Neerhof, voor hun bereidheid om het manuscript te beoordelen. Ik waardeer hun nauwgezette commentaar en hun voorstellen voor verbeteringen in het manuscript. Ik heb daar dankbaar gebruik van gemaakt.

Eric Moesker wil ik bedanken voor onze drie gezamenlijke publicaties in de afrondende fase van mijn onderzoek. Daarnaast wil ik Co van Zundert bedanken voor zijn vertrouwen dat ik naast dit onderzoek mijn schrijfwerkzaamheden voor Tekst & Commentaar niet zou verzaken.

Graag wil ik mijn zus Maaike, mijn nichtjes Sterre en Vlinder en zwager Patrick bedanken voor hun steun. Ik wil Maaike bedanken voor het organiseren van de feestelijkheden op de dag van mijn verdediging.

Ook bedank ik in het bijzonder graag mijn vrienden en (oud)collega's voor hun steun; met name noem ik: Waldo Gadellaa, Ralph Frins, Joris Witsen, Inge van der Veen, Olga Pomijová, Merlijn Ramondt, Marie-Anna Bullens, Marcel Kuster, Ali Nasir, Ina Sassen en Menno Spiertz.

Ik bedank Maaike en Olga dat zij mij als paranimfen tijdens de verdediging bijstaan.

Rob Kluitenberg van het Instituut voor Bouwrecht bedank ik voor het redactiewerk. Daarnaast dank ik hem voor zijn flexibele opstelling en de bereidheid om in zijn vakantieperiode het boek gereed te maken voor het drukken. Ook bedank ik Hugo Strang van datzelfde instituut voor zijn support. Hugo doet een promotieonderzoek naar de civielrechtelijke kant van het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Zonder enige twijfel ben ik de meeste dank verschuldigd aan mijn ouders. Zij hebben mij altijd op iedere mogelijke wijze gesteund. Ik had dit boek niet zonder hen kunnen schrijven. Mijn vader bedank ik voor de mooie illustratie op het omslag.

Den Haag, 7 juli 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord v
Lijst van afkortingen xiii

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1
1.2 Definities en afbakening van het onderzoek 5
1.2.1 Definities van de begrippen bouwkwaliteit en constructieve veiligheid 5
1.2.2 Afbakening van het onderzoek 5
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 6
1.3.1 Probleemstelling 6
1.3.2 Onderzoeksvragen 7
1.4 Indeling van het boek en plan van behandeling 8
1.4.1 Deel I: Het voornemen tot stelselwijziging 8
1.4.2 Deel II: Analyse bestaande knelpunten 8
1.4.3 Deel III: De voorgestelde wijzigingen in het geldende stelsel 8
1.4.4 Deel IV: Conclusies en aanbevelingen 8
1.5 Onderzoeksmethoden en verantwoording 8

Deel I - Het voornemen tot stelselwijziging

2. Gebrekkige analyse bestaande knelpunten

2.1 Inleiding 13
2.2 Het voornemen tot een stelselwijziging 13
2.3 Commissie Dekker 16
2.4 Rapporten na de commissie Dekker 17
2.4.1 Algemeen 17
2.4.2 Onderzoeken met betrekking tot bestaande knelpunten 17
2.4.3 Onderzoeken met betrekking tot oplossingsrichtingen 18
2.4.4 Onderzoeken met betrekking tot financiële gevolgen en regeldruk 20
2.5 Vereenvoudigde weergave van het voorgenomen stelsel 21
2.6 Reacties op de internetconsultatieversie 24
2.7 Het advies van de Raad van State 25
2.8 Bevindingen 26

Deel II - Analyse bestaande knelpunten

3. De totstandkoming van het geldende stelsel

3.1 Inleiding 31
3.2 Ww 2007 31

3.2.1 Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit 32
3.2.2 Preventieve aannemelijkheidstoets aan het Bouwbesluit 33
3.2.3 Bouw- en woningtoezicht 35
3.3 Wabo 35
3.4 Het Bouwbesluit 1992 36
3.4.1 De totstandkoming van het Bouwbesluit 1992 36
3.4.2 De invloed van Europees recht 37
3.5 Bouwbesluit 2003 38
3.6 Bouwbesluit 2012 40
3.7 Bevindingen 40

4. Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit

4.1 Inleiding 43
4.2 Het bouwen van een 'bouwwerk' 43
4.3 De vergunningaanvraag 46
4.4 Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 50
4.4.1 Algemeen 50
4.4.2 Een aannemelijkheidstoets 51
4.4.3 Toetsingsprotocol 53
4.5 Verantwoordelijkheid dat een bouwplan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet 56
4.6 Het voornemen tot afschaffing van de preventieve toetsing 57
4.7 Het ontbreken van een hoofdconstructeur 60
4.8 Bevindingen 61

5. Beoordeling preventieve toetsing door de bestuursrechter

5.1 Inleiding 63
5.2 Beoordeling aannemelijkheidstoets door de bestuursrechter 63
5.3 Technische kennis bij de bestuursrechter 66
5.4 Relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a Awb 67
5.5 Bevindingen 71

6. Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit

6.1 Inleiding 73
6.2 Handhaving van het Bouwbesluit 73
6.2.1 Algemeen 73
6.2.2 Overgang van nieuwbouw naar bestaand bouwwerk 73
6.2.3 Handhaving van de nieuwbouwvoorschriften 75
6.2.4 Handhaving van de voorschriften voor bestaande bouw 80
6.2.5 Vergunningvrij bouwen en omgevingsvergunning van rechtswege 81
6.3 Zorgplicht ex artikel 1a Ww 82
6.4 Rangorde in toepassing artikelen 1A en 1B Ww 83
6.5 Handhaving vergunningvoorschrift 86
6.6 Toezichtsprotocol 87
6.7 Toezichthouder 88

6.8 Bewijs van overtreding 88
6.9 Verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet 92
6.10 Overheidsaansprakelijkheid voor falend bouwtoezicht 94
6.10.1 Algemeen 94
6.10.2 Civielrechtelijke relativiteit 95
6.10.3 Het beginsel van formele rechtskracht 97
6.10.4 Weinig kans op succesvolle aansprakelijkstelling gemeente bij falend bouwtoezicht 98
6.10.5 De invloed van het EVRM bij overheidsaansprakelijkheid 100
6.11 Bevindingen 101

7. Het Bouwbesluit in het licht van een Europese context

7.1 Inleiding 103
7.2 De grondslag van het Bouwbesluit 103
7.3 Inhoud van het Bouwbesluit 104
7.4 Regeling Bouwbesluit 107
7.5 Verwijzing naar NEN-(EN-)normen 107
7.6 Verbindendheid van NEN-(EN-)normen 108
7.7 Gelijkwaardigheid 112
7.8 Het recht van de Europese Unie 117
7.8.1 Verordening bouwproducten 117
7.8.2 Normalisatieverordening 119
7.8.3 Eurocodes constructieve veiligheid 121
7.8.4 Overige richtlijnen 122
7.9 CE-markeringen, prestatie- en kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit 123
7.9.1 Algemeen 123
7.9.2 CE-markeringen 124
7.9.3 Prestatieverklaringen 131
7.9.4 Kwaliteitsverklaringen 132
7.9.5 De betekenis voor de constructieve veiligheid 134
7.10 Constructieve veiligheid in het Bouwbesluit 136
7.11 Bevindingen 139

Deel III - De voorgestelde wijzigingen in het geldende stelsel

8. Het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

8.1 Inleiding 143
8.2 Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 144
8.2.1 Algemeen 144
8.2.2 Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken 144
8.2.3 Aan een instrument onderworpen bouwwerken 148
8.2.4 Gevolgklassen 152

8.3 Tijdens de bouw 159
8.4 De gereedmelding 164
8.5 Na de gereedmelding 170
8.6 De nieuwe entiteiten 170
8.6.1 Algemeen 170
8.6.2 Instrument voor kwaliteitsborging 170
8.6.3 Kwaliteitsborger 173
8.6.4 Instrumentaanbieder 179
8.6.5 Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw 182
8.7 Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit 185
8.7.1 Algemeen 185
8.7.2 De internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb 186
8.7.3 Het definitieve wetsvoorstel Wkb 187
8.7.4 Verstrekking van bouwtechnische informatie 190
8.7.5 De handhavingsbevoegdheid bij het ontbreken van een gereedmelding 193
8.7.6 De wenselijkheid te handhaven bij het ontbreken van een gereedmelding 194
8.7.7 Andere handhavingsbevoegdheden 195
8.7.8 Geen handhavingsbevoegdheden voor de nieuwe entiteiten 196
8.8 Rechtsbescherming bij de bestuursrechter 197
8.9 Verantwoordelijkheid van bouwpartijen en het bevoegd gezag 200
8.10 Aansprakelijkheid van gemeenten 202
8.11 Bevindingen 204

9. Bouwkwaliteit: rechtsvergelijking en pilots

9.1 Inleiding 207
9.2 Rechtsvergelijking: privatisering bouwtoezicht in het buitenland 208
9.2.1 Algemeen 208
9.2.2 Australië 209
9.2.3 Canada 210
9.2.4 Denemarken 210
9.2.5 Noorwegen 210
9.2.6 Zweden 211
9.2.7 Duitsland 212
9.2.8 Engeland en Wales 214
9.2.9 Ierland 216
9.2.10 Frankrijk 216
9.2.11 België 218
9.2.12 Het niveau van constructieve veiligheid na privatisering bouwtoezicht 218
9.3 Evaluatie pilots private kwaliteitsborging 220
9.3.1 Algemeen 220
9.3.2 De Haagse pilot 221
9.3.3 De Amsterdamse pilot 224

9.3.4 De pilots uit Leiderdorp en Dordrecht 227
9.3.5 De handhavingsmogelijkheden 227
9.3.6 Een tussentijdse evaluatie van de pilots 228
9.3.7 Nabeschouwing 229
9.4 Bevindingen 230

10. Alternatieven, mede in het licht van het EVRM

10.1 Inleiding 231
10.2 Wettelijke zorgplicht overheid voor constructieve veiligheid 231
10.2.1 Algemeen 231
10.2.2 Grondwet 232
10.2.3 EVRM 232
10.2.4 Nabeschouwing 235
10.3 (Financiële) gevolgen voorgestelde stelsel 235
10.3.1 Algemeen 235
10.3.2 Leges 236
10.3.3 Financiële gevolgen 240
10.3.4 Regeldruk 244
10.3.5 Inkrimping ambtenarenapparaat 246
10.3.6 Nabeschouwing 248
10.4 Mogelijke alternatieven 249
10.4.1 Inleiding 249
10.4.2 De invoering van een ingebruiknamevergunning 249
10.4.3 De preventieve en de repressieve toetsing door omgevingsdiensten 253
10.4.4 Een duaal stelsel 257
10.4.5 De erkende technische oplossing 259
10.4.6 Verplichte repressieve toetsing door het bevoegd gezag 263
10.4.7 Overheidsbureaus voor kwaliteitsborging 264
10.4.8 Nabeschouwing 265
10.5 Bevindingen 267

11. De Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving en woonboten

11.1 Inleiding 269
11.2 Preventieve toetsing onder de Omgevingswet 270
11.2.1 Algemeen 270
11.2.2 Invulling van de preventieve toetsing 271
11.2.3 Onduidelijkheid over al dan niet verlaten aannemelijkheidstoets 274
11.2.4 Relatie met het wetsvoorstel Wkb 275
11.3 Repressieve toetsing onder de Omgevingswet 278
11.3.1 Algemeen 278
11.3.2 Het niet langer prevaleren van de nieuwbouwvoorschriften 279
11.3.3 De duur van het handhaven van de nieuwbouwvoorschriften 281
11.3.4 Melding aanvang en beëindiging van de bouwwerkzaamheden 282
11.3.5 De algemene zorgplicht 283

11.3.6 Toezichthouders 284
11.4 Het Besluit bouwwerken leefomgeving 286
11.4.1 Algemeen 286
11.4.2 Voorschriften voor constructieve veiligheid 290
11.5 Definitie 'bouwwerk' 293
11.6 De Wet verduidelijking voorschriften woonboten 294
11.6.1 Algemeen 294
11.6.2 Geen definitie van een bouwwerk 295
11.6.3 Een woonschip is geen bouwwerk 296
11.6.4 Nieuwe woonboten wel vergunningplichtig 297
11.6.5 Overgangsrecht voor bestaande woonboten 298
11.6.6 Nieuwe bouwtechnische voorschriften voor woonboten 299
11.7 Bevindingen 300

Deel IV - Conclusies en aanbevelingen

12. Conclusies en aanbevelingen

12.1 Inleiding 303
12.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen 304
12.2.1 Onderzoeksvraag 1 304
12.2.2 Onderzoeksvraag 2 305
12.2.3 Onderzoeksvraag 3 306
12.2.4 Onderzoeksvraag 4 307
12.2.5 Onderzoeksvraag 5 308
12.2.6 Onderzoeksvraag 6 308
12.2.7 Onderzoeksvraag 7 309
12.2.8 Onderzoeksvraag 8 309
12.2.9 Onderzoeksvraag 9 311
12.3 Slotbeschouwing 312

Summary 315
Bibliografie 319
Jurisprudentieregister 373
Curriculum vitae 379

Lijst van afkortingen

AB	*Administratiefrechtelijke Beslissingen*
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
A-G	Advocaat-Generaal
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Amvb	algemene maatregel van bestuur
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barim	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bibob	(Wet) bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bkb	Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	*Bouwrecht*
BRL	beoordelingsrichtlijn
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van)
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CE	Conformité Européenne (markering)
CEN	Comité Européan de Normalisation (the European Committee for Standardization)
Chw	Crisis- en herstelwet
COBc	Centraal Overleg Bouwconstructies
CKB	Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen
college	college van burgemeester en wethouders
CUR	Civieltechnisch Centrum Uitvoering, Research en Regelgeving (commissie)
D66	Democraten 66
diss.	dissertatie
e.a.	en anderen
EC	Europese Commissie
ECE	Economische Commissie voor Europa
ECLI	European Case Law Identifier
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
EK	Eerste Kamer der Staten-Generaal
EP	Eerste Protocol

EPC	energieprestatiecoëfficiënt
ERB	Expertisecentrum Regelgeving Bouw
ESCL	European Society of Construction Law
ETO	erkende technische oplossing
EU	Europese Unie
e.v.	en verder
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Economische Zaken (Ministerie van)
Gst.	*de Gemeentestem*
G4	de vier grootste (Nederlandse) gemeenten
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
iBK	Instituut voor Bouwkwaliteit
IBR	Instituut voor Bouwrecht
I&M	Infrastructuur & Milieu (Ministerie van)
JB	*Jurisprudentie Bestuursrechtspraak*
JM	*Jurisprudentie Milieurecht*
KB	Koninklijk Besluit
KOMO	Keuring en Onderzoek van Materialen voor de Overheid
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
M en R	Milieu en Recht
MKBA	maatschappelijke kosten- en batenanalyse
m.nt.	met noot (van)
Mor	Regeling omgevingsrecht
NB	Nationale Bijlage
NEN	Nederlandse Eenheidsnorm
NEN-EN	door de Europese Commissie voor Normalisatie geharmoniseerde norm
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
NJ	*Nederlandse Jurisprudentie*
NJB	*Nederlands Juristenblad*
NNI	Nederlands Normalisatie Instituut
NPR	Nederlandse Praktijkrichtlijn
nr.	nummer
NTB	*Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*
o.a.	onder andere
O&A	Overheid & Aansprakelijkheid
OM	openbaar ministerie
OTB	Onderzoek voor de gebouwde omgeving
Ow	Omgevingswet
p.	pagina
Pb EG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
Pb EU	Publicatieblad van de Europese Unie
PvdA	Partij van de Arbeid

PVV	Partij Voor de Vrijheid
Raad	Afdeling advisering van de Raad van State
r.o.	rechtsoverweging
RvA	Raad voor Accreditatie
rva	Raad van Arbitrage voor de Bouw
SBK	Stichting Bouwkwaliteit
Stb.	*Staatsblad*
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening
Stcrt.	*Staatscourant*
SWZ	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBI	technische beoordelingsinstantie
TBR	*Tijdschrift voor Bouwrecht*
TIS	Technische Inspectie Services
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
TO	*Tijdschrift voor Omgevingsrecht*
VBR	Vereniging voor Bouwrecht
VBR-A	Vereniging voor Bouwrecht-advocaten
VBWTN	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland
VEH	Vereniging Eigen Huis
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen- Nederlands Christelijk Werkgeversbond
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Ministerie van)
VTH	(wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verbetering) vergunningverlening, toezicht en handhaving
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Vz. ABRvS	Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Wab	Wet aanpassing bestuursprocesrecht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet
zaak nr.	zaak nummer
zbo	zelfstandig bestuursorgaan

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De eerste aanleiding om dit onderzoek te doen ontstond in 2013, toen minister Blok van Wonen en Rijksdienst het voornemen uitte om in 2015 een historische wijziging in de bouwregelgeving aan te brengen.[1] Met een flinke vertraging[2] heeft dit voornemen in 2016 geleid tot het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Dit wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de preventieve en de repressieve toetsing door het bevoegd gezag aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit). Onder de huidige wetgeving toetst het bevoegd gezag een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit preventief - dus voorafgaand aan de vergunningverlening - aan het Bouwbesluit. Het bevoegd gezag kan daarnaast achteraf een repressieve toetsing - een toetsing nadat het bouwwerk is gebouwd - doen. Zo nodig kan het bevoegd gezag handhaven als het bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. De historische wijziging die het wetsvoorstel met zich meebrengt, is dat de preventieve toetsing wordt afgeschaft. Dit wetsvoorstel heeft bekendheid gekregen, nadat op 16 augustus 2016 de landelijke kranten en journalen berichtten over een Haagse pilot met tegenvallende resultaten voor de constructieve veiligheid bij het werken met kwaliteitsborging.[3] Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel aangenomen en is dit aan de Eerste Kamer verzonden.[4] Opnieuw heeft het wetsvoorstel op 19 juni 2017 landelijke bekendheid gekregen, omdat in een uitzending van Nieuwsuur van die dag een link is gelegd met de verschrikkelijke brand in de Grenfell Tower.[5]

Tot slot is op 4 juli 2017 in de Volkskrant, het NOS journaal en Nieuwsuur aandacht besteed aan het wetsvoorstel. Minister Plasterk heeft in de uitzending van Nieuwsuur gezegd, dat een novelle aan de Tweede Kamer zal worden verzonden, omdat bij de Eerste Kamer op enkele onderdelen nog zorgen leven. Bij brief van 7 juli 2017 heeft de Minister de Eerste Kamer verzocht de stemmingen over het wetsvoorstel aan te houden.[6]

---

1 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 91, p. 6.
2 Zie paragraaf 2.2.
3 Zie paragraaf 9.3.2.
4 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, A.
5 Verderop in deze paragraaf is meer informatie gegeven over die brand in Londen.
6 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, G.

Een andere aanleiding voor dit onderzoek is de komst van de Omgevingswet en de vraag welke plaats de preventieve en de repressieve toetsing krijgt in die wet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt het Bouwbesluit. Veel van de bouwtechnische voorschriften uit dat besluit komen terug in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

De hiervoor genoemde wijzigingen in de bouwregelgeving moeten worden bezien vanuit het perspectief van de landelijke ontwikkelingen. De Nederlandse bouwwereld verandert. Waar in het verleden het accent lag op nieuwbouw, zal dat in de toekomst steeds meer verschuiven naar verbouw en het geven van nieuwe bestemmingen aan bestaande bouwwerken. Na de Tweede Wereldoorlog bestond een tekort aan woningen, waardoor aannemers grote nieuwbouwprojecten realiseerden. Recentelijk - voorafgaand aan de economische crisis - zijn grote VINEX-wijken ontwikkeld. De bouwsector is één van de zwaarst getroffen bedrijfstakken tijdens de economische crisis en komt bij de afronding van dit onderzoek uit een diep dal.[7] Het accent is verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. De regering wil met het wetsvoorstel Wkb aansluiten bij deze ontwikkelingen door de bouwkwaliteit te verhogen.[8] Dit wil de regering onder meer doen door wijzigingen aan te brengen in de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit.

Hoewel het verhogen van de bouwkwaliteit een doel is van het wetsvoorstel Wkb, bevat het wetsvoorstel geen definitie voor het begrip bouwkwaliteit. Dat is lastig, omdat je verschillende opvattingen kunt hebben over de invulling van dat begrip. Zo vullen de bouwende partijen het begrip bouwkwaliteit technisch/functioneel in. Zij gaan ervan uit dat een nieuw bouwwerk de vereiste bouwkwaliteit heeft als het aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit voldoet. De bouwconsumenten hebben echter een ruimere opvatting van bouwkwaliteit. De technisch functionele prestaties zien de bouwconsumenten als een vanzelfsprekendheid.

---

7 De bouwproductie in de woningbouw (inclusief de verbouw) is in 2016 sterk gestegen, maar zal de komende jaren wat afvlakken. EIB noemt als reden voor de sterke groei de disproportioneel sterke teruggang van de woningbouwproductie ten tijde van de crisis. De investeringen in de utiliteitsbouw zijn achtergebleven, maar zullen de komende jaren stijgen. Zie EIB 2017, p. 7, 8, 11, 13 - 19, 33 - 39, 51 - 65, en 69 - 73. Het EIB is een onderzoeksbureau voor toegepaste economische analyse over de bouw en gebouwde omgeving. Zie www.eib.nl/wat-is-het-eib.

8 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 2, 4, 8, 9 en 70, en 4, p. 12 en 13, en 6, p. 5. Op p. 8 van de memorie van toelichting wijst de regering erop dat bouwwerken bij oplevering de nodige gebreken hebben. Zo is uit een onderzoek van VEH uit 2013 gebleken dat woningen bij oplevering gemiddeld 14,8 gebreken hebben, zie www.eigenhuis.nl/nieuwbouw/nieuwbouwhuis-kopen/de-oplevering. Een aanzienlijk deel van de woningen voldoet niet aan de bouwfysische nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit, zie www.epsnatuurlijk.nl/home/62-een-op-de-drie-woningen-haalt-epc-niet.html, en Kuindersma & Ruiter 2007, p. 5 - 7, 20 - 34, en 41 - 47. In de memorie van antwoord staat dat het wetsvoorstel Wkb prikkels bevat om de ‘best mogelijke bouwkwaliteit’ te realiseren, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 4.

Aanvullend spelen voor de bouwconsumenten zaken een rol als flexibiliteit bij het honoreren van woonwensen, de gebruiksvriendelijkheid van een bouwwerk, comfort en esthetische aspecten.[9] Samen kunnen deze diverse kwaliteitsaspecten als consumentenkwaliteit worden aangeduid, aldus de regering.[10] In het publieke bouwrecht vindt de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit plaats. Daarom gaat dit onderzoek ervan uit dat met bouwkwaliteit is bedoeld dat een bouwwerk voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Gelet op het beoogde doel van het wetsvoorstel Wkb is de norm in dit onderzoek of het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging leidt tot een hogere bouwkwaliteit. Dit onderzoek beschouwt in het bijzonder de relatie tussen de constructieve veiligheid en de toetsing aan bouwtechnische voorschriften.

Dit onderzoek heeft om meerdere redenen een maatschappelijk belang. Volgens Minister Blok heeft het huidige bouwtoezicht zichzelf overleefd. Bouwen is volgens hem complexer geworden.[11] Voor gemeenten is het heel moeilijk om de bouwkwaliteit te blijven controleren en om voldoende deskundigheid te hebben, aldus de Minister.[12] De Minister wil de bouwkwaliteit door middel van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wkb verhogen. Het publiekrechtelijke deel van het wetsvoorstel leidt ertoe dat het bevoegd gezag een bouwplan bij vergunningverlening niet meer preventief toetst aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit. Deze voorschriften zijn ervoor om te zorgen dat de bouwwerken in Nederland veilig, gezond, bruikbaar, energiezuinig en milieuvriendelijk zijn.[13] Als een bouwwerk constructief onveilig is, kan dit leiden tot instortingen met (dodelijke) slachtoffers tot gevolg. Een recente verschrikkelijke brand in West-Londen onderstreept het belang van (de naleving van) bouwtechnische veiligheidsvoorschriften. Op 14 juni 2017 heeft een grote brand gewoed in het appartementencomplex de Grenfell Tower, waarbij mogelijk 80 dodelijke slachtoffers zijn gevallen. Tot afgrijzen van de omstanders sprongen bewoners vanaf de hogere verdiepingen naar beneden. Moeders gooiden hun kinderen en zelfs een baby naar buiten in de hoop dat omstanders hen zouden vangen.[14]

---

9 Over deze aanvullende eisen is in het Bouwbesluit niets bepaald, zie de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 27.

10 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 7 en 8.

11 Zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 8, 11, 13, 17 - 19, 21 en 31.

12 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 19.

13 Blom & Bezemer 2016, p. 4.

14 Tijdens de uitzending van Nieuwsuur van 19 juni 2017 was een interview met Van Vollenhoven te zien, die zich uitsprak tegen de privatisering van het gemeentelijke bouwtoezicht. D66-Tweede Kamerlid Van Eijs heeft tijdens het vragenuurtje van 20 juni 2017 vragen gesteld naar aanleiding van die uitzending. Minister Blok heeft daarop geantwoord dat vooralsnog geen conclusies kunnen worden getrokken uit die brand voor Nederland. Eerst zal het Britse onderzoek afgewacht moeten worden. Voorts heeft de Minister gezegd dat het wetsvoorstel Wkb juist is bedoeld om de bouwkwaliteit te verhogen. Het huidige gemeentelijke bouwtoezicht is matig, zodat een wijziging van het systeem nodig is, aldus Blok.

Dit onderzoek is van belang, omdat vermoedelijk aan de Tweede Kamer een novelle wordt verzonden tot aanpassing van het oorspronkelijke wetsvoorstel Wkb. De Tweede Kamer zal vervolgens nogmaals moeten beslissen of deze voor de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging is. Voorts zal de Tweede Kamer moeten oordelen over de eventuele wijzigingen in dat stelsel zoals deze volgen uit de novelle. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan het oordeel van de Tweede Kamer of de stelselwijziging wenselijk is.

De maatschappelijke impact van de vermoedelijke invoering van het stelsel van kwaliteitsborging is niet alleen groot, omdat deze invloed zal hebben op de bouwkwaliteit. Het stelsel leidt tot loopbaangevolgen voor ambtenaren bij de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht. Tevens heeft het stelsel gevolgen voor architecten, constructeurs, andere ontwerpers en vooral ook aannemers. Een private toetser, de kwaliteitsborger, zal hun werk beoordelen.

Lastig is te voorspellen of de invoering van het wetsvoorstel Wkb zal leiden tot de beoogde toename van de bouwkwaliteit. In de concept memorie van toelichting bij de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel werd gesteld dat het niveau van constructieve veiligheid in Nederland internationaal gezien hoog is.[15] Op voorhand kan de regering niet uitsluiten dat het niveau van constructieve veiligheid achteruit gaat na invoering van het nieuwe stelsel. Uit een Haagse pilot volgt dat moet worden gevreesd voor een afname van de constructieve veiligheid. Kan de regering het risico nemen dat het niveau van constructieve veiligheid afneemt met dodelijke slachtoffers tot gevolg? De bekendste tragische ongevallen in Nederland zijn de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Deze rampen zijn een gevolg van een tekort aan brandveiligheid. In Nederland hebben geen grote rampen met veel dodelijke slachtsoffers plaatsgevonden door een tekort aan constructieve veiligheid.[16] Te hopen is dat dit zo blijft. Dat doet er niet aan af dat ook ten gevolge van constructieve onveiligheid in Nederland dodelijke slachtoffers zijn gevallen.[17] Voorkomen moet worden dat overhaast een nieuw stelsel

15 Memorie van toelichting consultatieversie Wkb, p. 3. In de definitieve versie van de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3) is een dergelijke passage niet opgenomen.

16 Op 7 maart 2017 was op het landelijke nieuws dat de 320 balkons van 160 bestaande appartementen in Breda levensgevaarlijk blijken te zijn. Er waren geen slachtoffers. Zie http://nos.nl/artikel/2161853-balkons-van-160-flatwoningen-in-breda-blijken-levensgevaarlijk.html, en www.ad.nl/binnenland/160-balkons-breda-blijken-levensgevaarlijk~ac368c96/. Een parkeergarage in aanbouw bij Eindhoven Airport is op 27 mei 2017 gedeeltelijk ingestort. Ook hier waren er geen slachtoffers. De Onderzoeksraad voor Veiligheid zal een eigen onderzoek gaan verrichten naar de instorting van de parkeergarage. Op 3 augustus 2015 is tijdens hijswerkzaamheden een brugdeel omgevallen bij de Julianabrug in Alphen aan den Rijn zonder dat slachtsoffers zijn gevallen, zie Onderzoeksraad voor veiligheid 2016a en Onderzoeksraad voor veiligheid 2016b.

17 Bij de instorting van het stadiondak van Fc Twente in Enschede op 7 juli 2011 zijn twee dodelijke slachtoffers gevallen, zie Onderzoeksraad voor veiligheid 2012. In

wordt ingevoerd, waarbij de risico's die dat stelsel met zich kunnen meebrengen, niet zijn onderkend.

1.2 Definities en afbakening van het onderzoek

1.2.1 Definities van de begrippen bouwkwaliteit en constructieve veiligheid

Dit onderzoek gebruikt de volgende definitie voor bouwkwaliteit: de mate waarin een bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.[18]

Voorts is de volgende definitie voor constructieve veiligheid gebruikt: de kans op bezwijken van een bouwconstructie gedurende een relevante tijdsperiode.[19]

1.2.2 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek is juridisch en niet technisch[20] of bestuurskundig[21] van aard. Niet diepgaand wordt ingegaan op de inhoud van de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit en de onderliggende NEN-(EN-)normen. Ook de opvolger van het Bouwbesluit, het Bbl, zal dit onderzoek wegens de technische aard niet diepgaand behandelen.

Het onderzoek heeft betrekking op de juridische vormgeving van en knelpunten bij de preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften. Niet alleen zal dit onderzoek het publieke materiële bouwrecht behandelen, maar ook enkele aspecten van het bestuursprocesrecht. Tevens zal de betekenis van het recht van de Europese Unie en van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voor die toetsing worden onderzocht.

Twijzel is op 21 mei 2014 een stenen dug-out ingestort en is als gevolg daarvan een tienjarig meisje overleden, zie http://nos.nl/artikel/650785-meisje-dood-na-instorten-dug-out.html, en www.nrc.nl/nieuws/2014/05/21/meisje-in-friesland-omgekomen-na-instorting-dug-out-a1424855.

18 uit het Bouwbesluit (2012) dan wel de opvolger, het Bbl. Zie paragraaf 1.1 voor een toelichting op de gekozen definitie.

19 Deze definitie is vaker in de literatuur gebruikt, zie Spekkink 2011, p. 9, Vrouwenvelder, Scholten & Steenbergen 2012, p. 4, Banga 2012, p. 15, Van Gulijk 2014, p. 9, Terwel 2014, p. 16 en 17, en Neerhof 2014a, p. 111. Zie ook art. 9.3.82 van NEN-ISO-norm 6707-1 en Eurocode (EN) 1999:2002, waarin constructieve veiligheid wordt gedefinieerd als: the capacity of a structure to resist all action(s), as well as specified accidental phenomena, it will have to withstand during construction work and anticipated use.

20 Het onderzoek zal ook nagenoeg geen aandacht besteden aan (bouw)kwaliteitsmanagementsystemen van aannemers.

21 Voor de bestuurskundige aspecten bij de bevoegdheden van het bevoegd gezag in het wetsvoorstel Wkb, zie Boogers, Plat & Stok 2016, p. 11 - 17.

Daarnaast worden de juridische vormgeving van en aandachtspunten bij de voorgenomen wijzigingen in de toetsing bij het wetvoorstel Wkb onderzocht. De norm bij dit onderzoek is of het voorgenomen stelsel leidt tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit. De artikelen III en IV van het wetsvoorstel Wkb blijven buiten beschouwing. Die artikelen bevatten wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek.[22] Nu met het wetsvoorstel Wkb is beoogd de bouwkwaliteit van nieuwbouw te verbeteren, is onderzocht of in het buitenland het invoeren van een stelsel van kwaliteitsborging heeft geleid tot een verhoogde bouwkwaliteit.[23] Voorts zijn om diezelfde reden de evaluaties van Nederlandse pilots bezien. Geen diepgaand onderzoek is verricht naar de financiële gevolgen van het invoeren van het stelsel van kwaliteitsborging. Daarnaast is geen aandacht besteed aan strafrecht.[24]

In het Bouwbesluit en het Bbl zijn voorschriften opgenomen voor onder meer constructieve veiligheid, brandveiligheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. De reden dat dit onderzoek de constructieve veiligheid nader beschouwt, is dat de meest basale eis is dat een bouwwerk constructief veilig is.[25] Een bouwwerk kan altijd onder zijn eigen gewicht instorten, terwijl bijvoorbeeld brandschade zich alleen bij brand voordoet. Waar een draagconstructie na voltooiing van het bouwwerk niet eenvoudig kan worden gewijzigd[26], kan de brandveiligheid nog worden verbeterd. Het is mogelijk brand- en rookmelders en sprinklerinstallaties aan te brengen of de draagconstructie met brandwerend materiaal te bekleden.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.3.1 Probleemstelling

Het wetsvoorstel Wkb bevat een historische wijziging van de bouwregelgeving. De preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften door het bevoegd

---

22 Paragraaf 6.10 zal beknopt de overheidsaansprakelijkheid voor falend bouwtoezicht behandelen. Dit is onderzocht, omdat in de mate waarin het kansrijk is om gemeenten succesvol aansprakelijk te stellen voor falend bouwtoezicht, aanwijzingen kunnen worden gevonden of in het geldende stelsel de overheid mede verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit.

23 Zie paragraaf 9.2. Van de behandelde landen is alleen in Denemarken geen privaat bouwtoezicht ingevoerd, zie paragraaf 9.2.4.

24 Het handelen in strijd met het Bouwbesluit is een economisch delict. Aan het strafrecht besteedt het onderzoek geen aandacht omdat niet vaak op grond van het strafrecht wordt opgetreden als in strijd met het Bouwbesluit is gebouwd en art. 1b Ww is overtreden. Wel heeft de gemeente Den Haag op grond van de algemene zorgplichtbepaling uit art. 1a Ww tientallen zaken via het strafrecht afgedaan, via transactievoorstellen door het OM of door het OM voorgelegd aan de strafrechter, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, 6, p. 8 en 9, en Vols & Hof 2016, p. 110.

25 Niet voor niets zijn in de Middeleeuwen als eerste bouwtechnische eisen voorgeschreven op het gebied van constructieve veiligheid, zie paragraaf 3.1.

26 Zo zijn begin 2014 in Dirksland 27 in aanbouw zijnde woningen gesloopt, omdat bleek dat de heipalen te kort waren.

gezag bij vergunningverlening wordt afgeschaft en vervangen door een repressieve toetsing door een private kwaliteitsborger. Aan de motivering van een dergelijke grote stelselherziening moeten zware eisen worden gesteld. De vraag doet zich voor of de geldende wijze van toetsing dusdanig problematisch is dat de stelselherziening is gerechtvaardigd. Andere vragen zijn of het wetsvoorstel Wkb wel een oplossing biedt voor de knelpunten bij het geldende stelsel en wat de relatie is tussen het wetsvoorstel en de (Invoeringswet) Omgevingswet. Daarnaast is de vraag of bij het wetsvoorstel Wkb en bij de Omgevingswet nieuwe aandachtspunten kunnen worden verwacht en hoe die aandachtspunten op voorhand kunnen worden ondervangen. Voorts kan het zijn dat betere alternatieven bestaan, die onvoldoende zijn onderzocht.

Gelet op het vorenstaande luidt de probleemstelling van dit onderzoek als volgt:

> a) Bestaan bij het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit knelpunten die om een stelselherziening vragen? b) In hoeverre biedt (de uitwerking van) het wetsvoorstel Wkb oplossingen voor de knelpunten bij het geldende stelsel? En in hoeverre niet? c) Hoe kan de uitwerking van het wetsvoorstel Wkb en de verwerking daarvan in de Invoeringswet Omgevingswet worden verbeterd om resterende knelpunten op te lossen? d) In hoeverre leiden de uitwerking van het wetsvoorstel Wkb en de bouwtechnische toetsing onder de Omgevingswet tot nieuwe aandachtspunten?

Deze probleemstelling is vervolgens door middel van een aantal onderzoeksvragen afgebakend.

1.3.2 Onderzoeksvragen

Hoofdstuk 12 van dit onderzoek zal de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

1. *Hoe is het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit juridisch vormgegeven?*
2. *Wat zijn de knelpunten in het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit?*
3. *Hoe is in (de uitwerking van) het wetsvoorstel Wkb de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit juridisch vormgegeven?*
4. *In hoeverre worden met (de uitwerking van) het wetsvoorstel Wkb de knelpunten in het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit opgelost?*
5. *Hoe is in de Omgevingswet de preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften juridisch vormgegeven?*
6. *Hoe kan het wetsvoorstel Wkb worden verbeterd om resterende knelpunten op te lossen?*
7. *Hoe kan de verwerking van het wetsvoorstel Wkb in de Invoeringswet Omgevingswet worden verbeterd om resterende knelpunten op te lossen?*

8. *In hoeverre kunnen bij de uitwerking van het wetsvoorstel Wkb nieuwe aandachtspunten worden verwacht en hoe kunnen die worden opgelost?*
9. *In hoeverre kunnen bij de verwerking van het wetsvoorstel Wkb in de Invoeringswet Omgevingswet en de bouwtechnische toetsing in laatstgenoemde wet nieuwe aandachtspunten worden verwacht en hoe kunnen die worden opgelost?*

1.4 Indeling van het boek en plan van behandeling

1.4.1 Deel I: Het voornemen tot stelselwijziging

Het boek is niet in chronologische volgorde geschreven. In de plaats daarvan is ervoor gekozen om in hoofdstuk 2 te beginnen met de voornaamste aanleiding tot het onderzoek: het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging. Dit hoofdstuk bepaalt de context van de onderwerpen die dit boek in het vervolg behandelt. Tevens zal het stelsel van kwaliteitsborging op hoofdlijnen worden uiteengezet. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht of de bestaande knelpunten bij het geldende stelsel voldoende zijn geanalyseerd.

1.4.2 Deel II: Analyse bestaande knelpunten

Dit deel geeft de totstandkoming van het geldende stelsel weer. Vervolgens zal mede aan de hand van de jurisprudentie de juridische vormgeving van en de bestaande knelpunten bij het stelsel worden geanalyseerd.

1.4.3 Deel III: De voorgestelde wijzigingen in het geldende stelsel

De juridische vormgeving van en aandachtspunten bij het stelsel van kwaliteitsborging worden bezien. Daarbij zal dit deel onderzoeken of de geconstateerde knelpunten bij het geldende stelsel worden opgelost. Alternatieven voor het stelsel van kwaliteitsborging zijn beschouwd. Tevens gaat deel III na of het stelsel van kwaliteitsborging en de Omgevingswet leiden tot aandachtspunten ten aanzien van de preventieve en de repressieve toetsing.

1.4.4 Deel IV: Conclusies en aanbevelingen

Deel IV tenslotte bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen zoals die in paragraaf 1.3.2 zijn geformuleerd. Deze antwoorden zijn per onderzoeksvraag in conclusies vervat. Naar aanleiding van deze conclusies worden aanbevelingen gedaan om de preventieve en de repressieve toetsing te verbeteren.

1.5 Onderzoeksmethoden en verantwoording

De beantwoording van de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden door middel van verschillende methoden van de beschrijvende rechtswetenschap, in het bij-

zonder de methode van klassiek juridisch onderzoek.[27] Op basis van analyses van de wetgeving, de parlementaire geschiedenis, jurisprudentie en literatuur is de juridische vormgeving van het stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing onderzocht. Meerdere boeken zijn verschenen over de *inhoud* van het Bouwbesluit. Het onderhavige onderzoek heeft niet primair betrekking op de inhoud van het Bouwbesluit, maar op de wijze van toetsing daaraan. Een substantieel deel van het onderzoek is gebaseerd op analyses van de jurisprudentie van met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[28] De verwerkte jurisprudentie heeft gedeeltelijk betrekking op de preventieve en de repressieve toetsing onder de Woningwet (Ww), voordat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking is getreden. Deze jurisprudentie is veelal onder de Wabo nog steeds relevant. Dit boek geeft bij de aangehaalde jurisprudentie niet specifiek aan of de uitspraak is gewezen voor of na inwerkingtreding van de Wabo. Daarnaast is een aanzienlijk deel van het onderzoek gebaseerd op de parlementaire geschiedenis bij de Ww, de Wabo, het wetsvoorstel Wkb en de (Invoeringswet) Omgevingswet. Deze parlementaire geschiedenis maakt inzichtelijk waarom de regering meermaals het wettelijke stelsel heeft gewijzigd en wat daarmee is beoogd. Tevens is gebruik gemaakt van resultaten van empirisch onderzoek en pilots.[29] Met name in de aanloop naar het wetsvoorstel Wkb zijn in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) veel onderzoeken verricht, waarvan in dit boek gebruik is gemaakt.

In het kader van dit onderzoek zijn onder meer acht artikelen verschenen in twee bouwrechttijdschriften.[30] Passages uit deze artikelen zijn (bijna) letterlijk overgenomen in dit boek.

Wijzigingen van na 7 juli 2017 zijn niet in het onderzoek verwerkt.

---

27 Smits 2009, p. 28 en p. 31 - 44.

28 De annotaties bij de uitspraken in de verschillende tijdschriften zijn niet in de voetnoten vermeld, tenzij informatie uit die annotaties in het onderzoek is verwerkt.

29 Smits 2009, p. 28 en p. 52 - 56.

30 De Haan 2016a (globale vergelijking geldende stelsel en het wetsvoorstel Wkb), De Haan 2016b (handhaving bouwtechnische voorschriften onder de Ow), De Haan 2017a (vergunningverlening onder de (Invoeringswet) Ow), De Haan 2017b (handhaving onder het wetsvoorstel Wkb) en De Haan 2017c (vergunningverlening onder het wetsvoorstel Wkb). Bevindingen uit het conceptonderzoek zijn eerder overgenomen in de negende druk van Tekst & Commentaar, Ruimtelijk bestuursrecht, zie De Haan 2016c. Bij het artikel De Haan 2016b is een naschrift door Van Egmond geschreven. In De Haan 2016d is op dat naschrift gereageerd. In het artikel Moesker & De Haan 2017 is de gereedmelding onder het stelsel van kwaliteitsborging behandeld. Het artikel De Haan & Moesker 2017a behandelt de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag. Tot slot heeft het artikel De Haan & Moesker 2017b betrekking op de rechtsonzekerheid bij bouwen onder de Ow. In dat kader wordt niet alleen ingegaan op de bouwtechnische toetsing, maar ook op het in beginsel omgevingsvergunningvrij bouwen onder het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan).

Deel I
Het voornemen tot stelselwijziging

Hoofdstuk 2

Gebrekkige analyse bestaande knelpunten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de voornaamste aanleiding tot dit onderzoek, namelijk het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging. De regering is voornemens het geldende stelsel van de toetsing aan het Bouwbesluit te wijzigen in het wetsvoorstel Wkb.

Het rapport 'Privaat wat kan, publiek wat moet' van de commissie Dekker uit 2008 is het startpunt van de stelselwijziging. Volgens de commissie Dekker heeft de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag geen toegevoegde waarde en moeten de bouwpartijen meer verantwoordelijkheid nemen. Vanaf 2011 zijn vervolgrapporten verschenen. Dit hoofdstuk beschouwt of de knelpunten bij het geldende stelsel voldoende in beeld zijn gebracht. Als de knelpunten onvoldoende in beeld zijn gebracht, dan kan niet worden beoordeeld of het wetsvoorstel Wkb oplossingen biedt voor deze knelpunten.

2.2 Het voornemen tot een stelselwijziging

Het voornemen van Minister Blok tot een stelselwijziging uit 2013 heeft een lange voorgeschiedenis. Al in een brief van 9 april 2002 gaf de staatssecretaris van VROM aan dat hij nader zou bezien in hoeverre bij het toezicht meer gebruik kan worden gemaakt van 'geaccrediteerde certificering'. Het doel was de verantwoordelijkheid van de vergunningaanvrager voor de bouwkwaliteit te benadrukken en het gemeentelijke bouwtoezicht te verlichten.[1] Vanaf 2007 hebben de opvolgende ministers met wonen en bouwen in hun portefeuille zich ingezet voor het indienen van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.[2] De commissie Fundamentele Verkenning Bouw, ook bekend als de 'commissie Dekker'[3], bracht in opdracht van het ka-

1 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 325, 1, p. 4, 11 en 12. Eerder heeft de staatssecretaris van VROM (brief van 20 augustus 1997) bericht dat het kabinet bereid is de aanbeveling van de werkgroep bouwregelgeving tot vrijwillige procescertificering dat jaar nog uit te werken in een wetsvoorstel, zie *Kamerstukken II* 1996/97, 24 036, 59, p. 6 en 7. In 1997 is het niet meer tot een wetsvoorstel gekomen. Zie ook De Haan 2017b, p. 163.

2 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, 54, p. 2 - 4, *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, 146, p. 2 en 3, en *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, 56, p. 11.

3 vernoemd naar de voorzitter, de voormalige VVD-minister Dekker.

binet Balkenende IV op 14 mei 2008 een rapport uit waarin zij adviseerde de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit af te schaffen. In het regeerakkoord van 30 september 2010 tussen de VVD en het CDA staat dat het kabinet de adviezen van de commissie Dekker uitvoert.[4] Minister Donner heeft vervolgens op 15 december 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij de bevindingen van de commissie onderschrijft. Hij geeft aan dat een privaatrechtelijk alternatief wordt ontwikkeld.[5] De Tweede Kamer had echter zijn reserves ten aanzien van privaat bouwtoezicht. De Kamer was er namelijk niet van overtuigd dat de bouwkwaliteit zal toenemen. Verschillende Kamerleden waren van mening dat het risico's heeft om de verantwoordelijkheid voor de constructieve veiligheid bij de bouwsector neer te leggen.[6] In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 tussen de VVD en de PvdA is niet geschreven of zij de bevindingen van de commissie Dekker uitvoeren.[7]

VVD-Minister Blok heeft op 27 november 2013 beleidsvoornemens naar de Tweede Kamer gestuurd om de kwaliteitsborging van woningen te verbeteren en om de positie van de bouwconsument te versterken door de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit nadrukkelijker bij bouwbedrijven te leggen.[8] Ten behoeve van het wetsvoorstel zijn in opdracht van het Ministerie van BZK meerdere onderzoeken verricht. Na afloop van het Algemeen Overleg met de Tweede Kamercommissie voor Wonen op 27 maart 2014 heeft de Minister toegezegd af te zien van een duaal stelsel.[9] De Minister heeft niet gemotiveerd waarom hij de mogelijkheid van een duaal stelsel verlaat anders dan dat hij daarmee aan bezwaren in de Tweede Kamer en bij enkele organisaties tegemoet komt.[10]

---

4 Regeerakkoord Rutte 1, p. 46. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, 146, p. 2 en 3.

6 *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, 50 (motie De Vries/Jansen I), *Handelingen II* 2012/13, 38, p. 113, en *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, 52 (motie De Vries/Jansen II). Zie Neerhof 2014a, p. 186.

7 Regeerakkoord Rutte 2. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord. Zie ook Ahraoui 2016, p. 26 - 28.

8 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 91, p. 7 en 8, en Van Gulijk & Neerhof 2015, p. 557. Zie ook p. 2 van 'de beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)'.

9 Bij een duaal stelsel heeft de vergunningaanvrager (gedurende een overgangsperiode) de mogelijkheid zijn bouwplan wat betreft de weigeringsgrond strijd met het Bouwbesluit te laten toetsen door het bevoegd gezag (overeenkomstig het geldende stelsel). Hij kan echter ook kiezen voor het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging, waarbij het bevoegd gezag alleen preventief toetst of de vergunningaanvrager een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument heeft gekozen. Voor meer informatie over een duaal stelsel, zie paragraaf 10.4.4.

10 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97, p. 16, Moree 2012, p. 44, en Moesker 2014, p. 742. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 3.

De Minister heeft op 25 juni 2014 een internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb ter inzage gelegd.[11] Op 13 mei 2015 heeft de Ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel. Vervolgens heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 30 juli 2015 advies uitgebracht. Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast. Minister Blok zocht steun voor het wetsvoorstel bij de verschillende belangenverenigingen voor bouwconsumenten, de bouw en de overheid, omdat in het regeerakkoord tussen de VVD en de PvdA niet was opgenomen dat zij de aanbevelingen van de commissie Dekker overnemen.[12] De belangenverenigingen voor bouwconsumenten wilden hun steun niet zonder meer geven.[13]

Minister Blok heeft de Tweede Kamer bij brief van 24 maart 2016 bericht dat de belangenverenigingen hun steun hebben uitgesproken voor de ambitie en de doelen van het wetsvoorstel. De belangenverenigingen hebben een aantal aandachtspunten meegegeven voor de te zetten vervolgstappen en nadere uitwerking.[14] De Ministerraad heeft op 8 april 2016 besloten om het wetsvoorstel Wkb naar de Tweede Kamer te zenden.

Op 18 januari 2017 is de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer gehouden met Minister Blok. Vervolgens is op 16 februari 2017 de tweede termijn gehouden met Minister Plasterk als zijn opvolger.[15] Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wkb aangenomen.[16]

Op 4 juli 2017 was de behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Eerste Kamer. De VVD, D66 en PvdA hebben aangegeven voor het wetsvoorstel te willen stemmen. Het CDA gaf echter aan twijfels te hebben. Met name had het CDA problemen met de wijze waarop de aansprakelijkheid van de aannemer wordt vergroot. Dat onderwerp valt buiten de scope van dit onderzoek. Ook had het CDA twijfels

---

11 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 101.

12 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 19 en 26, en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 3.

13 Minister Blok schreef in zijn brief van 29 januari 2016 dat met name bij de consumentenorganisaties de nodige vragen leven met betrekking tot de rol en de positie van de toelatingsorganisatie. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 119. Aangezien een versterking van de positie van de consument één van de doelen van het wetsvoorstel Wkb is, vindt de Minister het belangrijk hierover nader met betrokken partijen van gedachten te wisselen. Uit de agenda van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw voor de vergadering van 26 februari 2016 volgt dat naar aanleiding van bij VEH levende bezwaren de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangepast en een aantal aanvullende afspraken is gemaakt, zie p. 2 van de agenda op www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/26feb2016/1.%20Agenda.pdf.

14 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 131.

15 Minister Plasterk heeft de portefeuille Wonen en Rijksdienst van Minister Blok overgenomen, die Minister van Veiligheid en Justitie is geworden.

16 De PvdA, VVD, CDA, D66 en SGP hebben samen met enkele splinterpartijen in de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Wkb ingestemd.

bij (de invulling van) de amendementen inzake de informatievoorziening aan het bevoegd gezag vanwege zijn handhavingsbevoegdheden (voetnoot: Zie de paragrafen 8.2.3, 8.3, 8.4 en 8.7.4.). Aangezien er zonder het CDA geen kamermeerderheid is in de Eerste Kamer, heeft Minister Plasterk te kennen gegeven dat hij voor de stemming de volgende week een brief aan de Eerste Kamer zal zenden. Die avond heeft hij in een uitzending van Nieuwsuur gezegd dat een novelle aan de Tweede Kamer zal worden verzonden. Op 7 juli 2017 heeft Minister Plasterk de Eerste Kamer verzocht de stemmingen over het wetsvoorstel aan te houden.[17]

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de totstandkomingsprocedures van de Wet Wkb en de Omgevingswet gescheiden te houden. De wetgever wil voorkomen dat vertraging in de ene procedure leidt tot vertraging in de andere procedure.[18]

2.3 Commissie Dekker

Het advies van de commissie Dekker speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wkb. Wat houdt het advies van de commissie Dekker in? Volgens de commissie Dekker heeft de preventieve toetsing door het bevoegd gezag te weinig toegevoegde waarde. Reden hiervoor is, dat het ten tijde van de aanvraag voor de vergunningaanvrager veelal nog niet mogelijk is om alle berekeningen in detail aan te leveren. De aanvrager levert zijn gegevens vaak gefaseerd en lang niet altijd compleet aan, aldus de commissie. Het bevoegd gezag dient formeel vast te stellen dat de vergunningaanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat het bouwplan aan alle eisen uit het Bouwbesluit voldoet. De praktijk wijst volgens de commissie uit dat dit zelden gebeurt. Dit komt ofwel door tijdgebrek ofwel door een gebrek aan kennis bij de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht, aldus de commissie. Er ontstaat volgens de commissie een schijnzekerheid voor de aanvrager. De aanvrager kan denken dat als hij overeenkomstig de bouwvergunning bouwt het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit.[19] De eerste twee aanbevelingen van de commissie luiden: 1. Privaat wat kan, publiek wat moet; en 2. Laat gemeenten niet meer toetsen aan de technische voorschriften.[20]

De commissie stelt dat de opdrachtgevers en bouwwerkeigenaren niet hun verantwoordelijkheid nemen, dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Tijdens het bouwproces nemen de bouwpartijen te weinig verantwoordelijkheid. Tegelij-

17 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, G.

18 Zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 5 en 6, en paragraaf 11.2.4 van dit boek.

19 Dekker e.a. 2008, p. 17 en 18.

20 Dekker e.a. 2008, p. 4 en 21. Zie ook De Haan 2017b, p. 163. Paragraaf 4.6 gaat nader in op de waarde van de preventieve toetsing.

kertijd hebben de gemeenten onvoldoende capaciteit om adequaat bouwtoezicht te houden, aldus de commissie.[21]

Het is volgens de commissie moeilijk voor ambtenaren van gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht om op het juiste moment op de juiste plaats te zijn om alles goed te controleren. Daarnaast is het aantal bouwprojecten bijzonder hoog; de ambtenaren kunnen niet op alle bouwprojecten toezicht houden. Gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezichten moeten gelet op de schaarste van hun capaciteit werken met prioriteiten op basis van de grootste risico's. Samenwerking tussen gemeenten vindt de commissie Dekker van belang om de kwaliteit van het toezicht te waarborgen.[22]

2.4 Rapporten na de commissie Dekker

2.4.1 Algemeen

Vanaf 2011 zijn in opdracht van het Ministerie van BZK meerdere rapporten uitgebracht in de aanloop naar het wetsvoorstel Wkb.[23] Deze paragraaf analyseert in hoeverre de knelpunten met betrekking tot het geldende stelsel zijn onderzocht. Tevens zullen de oplossingsrichtingen uit de rapporten worden vermeld. Tot slot geeft deze paragraaf de rapporten met betrekking tot de financiële gevolgen en de regeldruk weer.

2.4.2 Onderzoeken met betrekking tot bestaande knelpunten

Het wetsvoorstel Wkb beoogt om de bouwkwaliteit te verhogen. Dit roept de vraag op of de bouwkwaliteit in Nederland onder de maat is. Hoewel de regering in de memorie van toelichting onderzoeken aanhaalt met betrekking tot het aantal gebreken bij de oplevering van woningen[24], heeft het Ministerie van BZK in de aanloop naar dit wetsvoorstel geen opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek naar de bouwkwaliteit. In de memorie van toelichting is evenmin gedefinieerd wat onder bouwkwaliteit wordt verstaan.[25]

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Dekker heeft het Ministerie geen opdracht gegeven tot het verrichten van nader onderzoek naar de bestaande knelpunten.[26]

---

21 Dekker e.a. 2008, p. 18 en 19. Paragrafen 4.5, 6.9 en 6.11 gaan nader in op de verantwoordelijkheidsverdeling in het geldende stelsel.

22 Dekker e.a. 2008, p. 19.

23 In paragraaf 13 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb heeft de regering de rapporten kort toegelicht, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 78 - 82.

24 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 8.

25 Zie paragraaf 1.2.

26 Hoewel de commissie Dekker de knelpunten bij het geldende stelsel heeft onderzocht, betreft het slechts een onderzoek van beperkte omvang.

De onderbouwing van het doel van het wetsvoorstel is gebrekkig. Veel onderzoeken zijn verricht naar oplossingsrichtingen zonder eerst de bestaande knelpunten duidelijk in kaart te brengen. Nu de bestaande knelpunten onvoldoende zijn onderzocht, kan niet worden bepaald of de gekozen oplossingsrichtingen die knelpunten oplossen.

2.4.3 Onderzoeken met betrekking tot oplossingsrichtingen

In opdracht van de bouwsector en gesteund door de regering[27] heeft het actieteam Routekaart naar Private Kwaliteitsborging[28] het rapport 'Routekaart naar private kwaliteitsborging'[29] uitgebracht. Het actieteam sluit zich aan bij de aanbeveling van de commissie Dekker om de preventieve toetsing af te schaffen. Het actieteam schets de contouren van een nieuw stelsel. Dit voorgestelde nieuwe stelsel houdt kort samengevat in, dat het bevoegd gezag vergunningaanvragen niet meer toetst aan het Bouwbesluit en geen toezicht houdt. Tijdens de bouw houdt een private kwaliteitsborger toezicht. Het kwaliteitsborgingsinstrument schrijft voor hoe de kwaliteitsborger toezicht houdt. Bij oplevering dient de kwaliteitsborger te verklaren of in overeenstemming met het kwaliteitsborgingsinstrument is gebouwd en of het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Deze verklaring en de overige gegevens met betrekking tot het bouwwerk vormen samen het opleverdossier. Bij de gereedmelding overhandigt de vergunninghouder het opleverdossier aan het bevoegd gezag. Als bij de gereedmelding niet wordt aangetoond dat aan het Bouwbesluit is voldaan, treedt het bevoegd gezag volgens de routekaart handhavend op.[30] Minister Blok heeft voor het wetsvoorstel Wkb bij de routekaart aangesloten.[31]

LIGTHARTadvies en Next Step Management hebben in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek uitgevoerd naar de informatiebehoefte van het bevoegd gezag bij het toezicht op bestaande bouwwerken.[32] Onder het nieuwe stelsel zal het bevoegd gezag een groot deel van de bouwtechnische informatie niet meer bij de vergunningaanvraag ontvangen. Het bevoegd gezag dient aan de hand van een opleverdossier te bepalen of het de voorschriften voor bestaande

---

27 *Kamerstukken II* 2011/12, 32 847, 25, p. 3, *Kamerstukken II* 2012/13, 32 847, 39, p. 3, en 66, p. 8, 14 en 15.

28 Het Actieteam Routekaart naar private kwaliteitsborging maakt deel uit van de Actieagenda Bouw. In 2012 ontwikkelden bedrijven, kennisinstellingen en overheden de Actieagenda Bouw voor de woning- en utiliteitsbouw. Deze door het zogenoemde Bouwteam opgestelde agenda geeft antwoord op de vraag wat eerder genoemde organisaties (gezamenlijk) te doen staat om te zorgen dat de woning- en utiliteitsbouwsector sterker uit de crisis komt. Het Bouwteam presenteerde de Actieagenda in mei 2012 onder de titel 'De Bouw in Actie(s)! Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw'. Zie www.actieagendabouw.nl.

29 Ligthart & Van der Graaf 2013.

30 Ligthart & Van der Graaf 2013, p. 7, 8 en 13.

31 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 91, p. 7.

32 De Bree & Ligthart 2014.

bouw wil handhaven. De onderzoekers concluderen dat voor het bevoegd gezag de actualiteit van de bouwtechnische gegevens van belang is. Zij adviseren dat de vergunninghouder verantwoordelijk is voor de volledigheid en de kwaliteit van het opleverdossier.[33]

In het onderzoek 'De markt als toezichthouder'[34] heeft de Stichting Bouwkwaliteit[35] in opdracht van het Ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de kwaliteitsborgingsinstrumenten. De Stichting Bouwkwaliteit adviseert dat het Ministerie zwaardere eisen stelt aan instrumenten, die worden toegepast bij risicovollere bouwwerken. De Stichting Bouwkwaliteit stelt de oprichting van een toelatingsorganisatie voor, die beslist welke kwaliteitsborgingsinstrumenten mogen worden toegepast.[36]

Onderzoekers adviseren dat de toelatingsorganisatie onafhankelijk moet zijn. Zij geven de voorkeur aan een zelfstandig bestuursorgaan.[37]

Het stelsel van kwaliteitsborging kan niet zonder een adequaat sanctieregime. De reden is dat marktpartijen voor kwaliteitsborging kiezen uit eigen belang. Namelijk wanneer zij verwachten dat de faalkosten lager zullen zijn en de winst hoger.[38]

Meerdere onderzoeken zijn verricht naar de 'erkende technische oplossing' als alternatief voor het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging. Vereenvoudigd

---

33 De Bree & Ligthart 2014, p. 3, 21 en 22.

34 Van der Graaf & Van Pelt 2012.

35 Stichting Bouwkwaliteit, ook wel SBK, heeft als doel de integrale kwaliteitszorg in de bouw te stimuleren en te bevorderen en de certificatie en attestering in de bouwsector te coördineren en te harmoniseren. Om dat doel te realiseren voert SBK de volgende taken uit: a) het beheren van collectieve kwaliteitskeurmerken voor de bouw, die worden gebruikt voor de herkenbaarheid en betrouwbaarheid van certificatie en attestering; SBK heeft met verschillende geaccrediteerde certificatie-instellingen een licentieovereenkomst, b) het adviseren van het Ministerie van BZK en het Ministerie van I&M ten aanzien van de erkenning van kwaliteitsverklaringen en ten aanzien van de Verordening bouwproducten, en c) het fungeren als liaison voor Nederland op het gebied van Europese regelgeving. SBK wordt o.a. gefinancierd door de licentievergoeding voor het gebruik van de merken en voert opdrachten voor derden uit, zoals voor het Ministerie van BZK, I&M, EZ en stichting KOMO. Zie www.bouwkwaliteit.nl/index2.php?id=1.

36 Van der Graaf & Van Pelt 2012, p. 15, 22 - 24, 26 - 38 en 40 - 45. Zie Neerhof 2014a, p. 188.

37 Hermans & Van Kats-Schouwerwou 2013, p. 1 - 3, en Bannink & Putman 2015, bijlage memo van 23 januari 2015, p. 5.

38 Palmen, Van Leeuwen & Spekkink 2012, p. 32 en 35. Van Vollenhoven heeft tijdens zijn interview met Nieuwsuur van 19 juni 2017 kenbaar gemaakt dat naar zijn ervaring als oud voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid bouwbedrijven niet hun verantwoordelijkheid nemen voor de door hen te leveren bouwkwaliteit. Dat gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel leidt volgens hem tot ongelukken.

houdt dit alternatief in dat een fabrikant aangeeft op welke wijze een aannemer zijn product dient toe te passen (de erkende technische oplossing), opdat dit product aan het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag toetst een bouwplan niet preventief aan het Bouwbesluit, maar toetst in plaats daarvan repressief het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit. De aannemer en bouwconsument dienen zich ertegen te verzekeren dat het bevoegd gezag een ingebruiknamevergunning weigert te verlenen.[39] In het wetsvoorstel Wkb vindt daarentegen geen verplichte repressieve toetsing door het bevoegd gezag plaats. De regering heeft dit alternatief voor het stelsel van kwaliteitsborging als geheel verworpen. Wel is een motie aangenomen waardoor het werken met erkende technische oplossingen onder het stelsel van kwaliteitsborging wordt gestimuleerd.[40]

De juridische en bestuurlijke gevolgen van het wetsvoorstel Wkb voor gemeenten is in opdracht van het Ministerie van BZK onderzocht.[41]

2.4.4 Onderzoeken met betrekking tot financiële gevolgen en regeldruk

In 2013 verscheen in opdracht van het Ministerie van BZK een maatschappelijke kosten- en batenanalyse naar de effecten van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging.[42] Het invoeren van het stelsel zou op jaarbasis leiden tot een besparing van € 140 miljoen.[43]

Aan deze analyse zal het vervolg van dit onderzoek weinig aandacht besteden, omdat in 2016 een nieuwe analyse is verschenen.

In opdracht van Minister Blok voerde het Economisch Instituut voor de Bouw in 2016 een nieuwe maatschappelijke kosten- en batenanalyse uit.[44] Kort voordat het

---

39 Scholten e.a. 2011, p. 3 - 5, 14 - 31, 38 en 39, Scholten e.a. 2013, p. 1, 3, 4, 11, 12, 26, 27, 31 - 33, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 101, p. 2, en Ligthart & Van der Graaf 2015, p. 2, 4, 9 en 25.

40 PvdA-Tweede Kamerlid De Vries en VVD-Tweede Kamerlid Van der Linde hebben tijdens de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb een motie ingediend. In de motie verzoeken zij de regering te bevorderen dat een systeem van 'erkende kwaliteitsverklaringen en erkende technische toepassingen' tot stand komt waarbij door marktpartijen aangedragen oplossingen bij gebleken geschiktheid door een onafhankelijke instantie van een erkenning worden voorzien (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 19). Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 1. In paragraaf 10.4.5 is een beschouwing over de erkende technische oplossing opgenomen.

41 In één rapport zijn twee zelfstandige onderzoeken gebundeld. Het onderzoek naar de bestuursrechtelijke aspecten is door Lubach gedaan (Lubach 2016). Boogers, Plat en Stok hebben de bestuurskundige aspecten onderzocht (Boogers, Plat & Stok 2016).

42 Ecorys 2013.

43 Ecorys 2013, p. 7, 12, 23, 25, 51, 59 en 60. Zie ook Neerhof 2014a, p. 192, en Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 247.

44 Koning, Errami & Saitua 2016.

wetsvoorstel Wkb naar de Tweede Kamer is verzonden, is deze analyse openbaar gemaakt. Volgens deze analyse levert het invoeren van het stelsel van kwaliteitsborging een voordeel op van ruim € 1,7 miljard. Daarbij zullen gemeenten een voordeel behalen van bijna € 1,4 miljard euro. De vergroting van het aantal bouwbesluittoetsvrije bouwwerken levert € 350 miljoen winst op.[45]

Actal heeft op 1 oktober 2015 een advies over de regeldruk[46] ten gevolge van het wetsvoorstel Wkb afgerond. Uit internetbronnen blijkt dat de conclusies van dit niet openbare advies negatief waren. Op grond van dat advies betwijfelde onder meer Cobouw of de regering het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zou gaan verzenden.[47] Nadat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is verzonden, is alsnog het advies van 1 oktober 2015 openbaar gemaakt.[48] Actal stelt dat het nieuwe stelsel leidt tot een structurele toename van de regeldruk met als gevolg een toename van de kosten van € 39 - 114 miljoen. Daarbij maakt Actal echter niet duidelijk waar die structurele toename van de regeldruk uit volgt.[49]

Op 29 januari 2016 heeft Minister Blok een rapport van Sira Consulting B.V. van 10 december 2015 inzake de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer verzonden.[50]

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten was van mening dat onvoldoende financieel onderzoek is gedaan naar de taken die bij de gemeenten achterblijven. Minister Blok heeft vervolgens Cebeon onderzoek laten verrichten.[51]

2.5 Vereenvoudigde weergave van het voorgenomen stelsel

Het wetsvoorstel Wkb is bedoeld om wijzigingen aan te brengen in de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag. Dit wetsvoorstel is niet bedoeld om wijzigingen aan te brengen in de repressieve toetsing. Het be-

---

45 Paragraaf 10.3.3 gaat nader in op deze nieuwe kosten- en batenanalyse.

46 Regeldruk is gedefinieerd als de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die burgers en bedrijven ondervinden als direct gevolg van wettelijke verplichtingen. Administratieve lasten zijn de kosten die burger, bedrijf of professional maakt om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving van de overheid. Zie Bex, Van der Poll & Torbijn 2015, p. 12.

47 o.a. www.cobouw.nl/artikel/1609431-omstreden-bouwwet-dreigt-te-stranden. Dit bericht stelt dat het advies van Actal tekortkomingen zou hebben wat betreft de gebruikte definitie voor regeldruk. Zo zou het adviescollege Toetsing Regeldruk de extra kosten voor private kwaliteitsborging wel hebben meegenomen in de rekensom, maar legesverlagingen niet.

48 Brief van 1 oktober 2015, kenmerk JtH/RvZ/2015/112. Zie www.actal.nl/adviezen/wet-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen/.

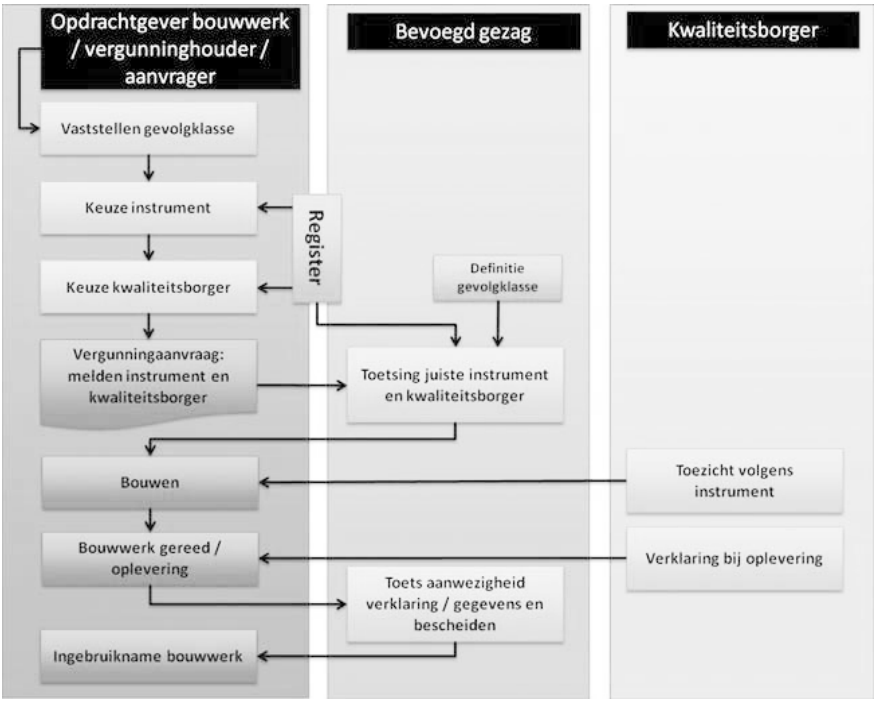
49 Zie p. 4 en 5 van het advies.

50 Bex, Van der Poll & Torbijn 2015. Paragraaf 10.3.4 gaat nader in op dit nieuwe onderzoek naar de regeldruk.

51 Cebeon 2016, p. 3, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, nr. 8, p. 3.

voegd gezag behoudt zijn handhavingsbevoegdheden. Om die reden worden in deze vereenvoudigde weergave alleen de wijzigingen in de preventieve toetsing weergegeven.[52] Dat doet er overigens niet aan af dat de informatievoorziening voor het bevoegd gezag wijzigt om zo nodig handhavend op te treden. Aangezien het bevoegd gezag een bouwplan niet preventief toetst aan bouwtechnische voorschriften, hoeft de vergunningaanvrager om die reden geen bouwtechnische gegevens bij de vergunningaanvraag in te dienen.[53]

In de onderstaande figuur is het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging bij vergunningverlening vereenvoudigd weergegeven.



figuur overzicht partijen in het bouwproces[54]

52 Hoofdstuk 8 behandelt dit stelsel als bedoeld in de Wkb diepgaand. Deze vereenvoudigde weergave is gegeven voor bouwwerken die noch omgevingsvergunningvrij noch bouwbesluittoetsvrij zijn. Tevens heeft deze weergave slechts betrekking op bouwwerken die reeds zijn onderworpen aan een kwaliteitsborgingsinstrument. Voor bouwwerken die nog niet zijn onderworpen aan een instrument blijft het geldende stelsel van toepassing.

53 De aangenomen amendementen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16 en 17) zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het bevoegd gezag desondanks de vereiste bouwtechnische informatie ontvangt om zo nodig te handhaven, zie paragraaf 8.7.4.

54 overgenomen uit *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 18.

Door het bevoegd gezag vindt geen preventieve toetsing van een bouwplan aan het Bouwbesluit plaats. Zoals in de linker kolom van de figuur is weergegeven, stelt de aanvrager bij zijn vergunningaanvraag vast tot welke gevolgklasse[55] zijn bouwplan behoort. Vervolgens kijkt hij in een openbaar register welk instrument voor kwaliteitsborging[56] en bijbehorende private kwaliteitsborger[57] hij gelet op de gevolgklasse kan kiezen. In de aanvraag geeft de vergunningaanvrager aan welk kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger hij heeft gekozen. Als het bouwwerk is voltooid, meldt de vergunninghouder dat bij het bevoegd gezag gereed. Na gereedmelding mag de vergunninghouder het bouwwerk in gebruik nemen.

In de middelste kolom is weergegeven dat het bevoegd gezag beoordeelt tot welke gevolgklasse het bouwplan behoort en of de vergunningaanvrager dat instrument en die kwaliteitsborger bij het bouwplan heeft mogen kiezen. Daartoe kijkt het bevoegd gezag in het openbare register. Als het instrument en de kwaliteitsborger zijn toegelaten, dan is er in zoverre geen weigeringsgrond en verleent het bevoegd gezag de omgevingsvergunning. Bij de gereedmelding toetst het bevoegd gezag of het opleverdossier is overgelegd, waarin onder meer de verklaring van de kwaliteitsborger is opgenomen dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

Zoals in de rechter kolom is weergegeven, houdt de kwaliteitsborger toezicht tijdens de bouw volgens het kwaliteitsborgingsinstrument. Bij de oplevering verklaart de kwaliteitsborger of overeenkomstig het kwaliteitsborgingsinstrument is gebouwd en of naar zijn oordeel het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

In de figuur ontbreken twee belangrijke partijen: de instrumentaanbieder en de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw. De instrumentaanbieder[58] is een private partij die een kwaliteitsborgingsinstrument aanbiedt bij de toelatingsorganisatie[59], opdat laatstgenoemde het instrument opneemt in het openbare register. Alleen in-

---

55 De bouwwerken die in het nieuwe stelsel noch omgevingsvergunningvrij noch bouwbesluittoetsvrij zijn, worden ingedeeld in drie gevolgklassen met een oplopende kans op persoonlijke gevolgen als het gerealiseerde bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Zie paragraaf 8.2.4.

56 Art. 7aa, aanhef en onder a, Ww (nieuw) verstaat onder een instrument voor kwaliteitsborging: beoordelingsmethodiek die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit.

57 Art. 7aa, aanhef en onder d, Ww (nieuw) verstaat onder een kwaliteitsborger: natuurlijk persoon of rechtspersoon die met toestemming van de instrumentaanbieder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast.

58 Art. 7aa, aanhef en onder c, Ww (nieuw) verstaat onder een instrumentaanbieder: natuurlijk persoon of rechtspersoon die een aanvraag tot toelating van een instrument voor kwaliteitsborging tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen indient bij de toelatingsorganisatie.

59 Art. 7aa, aanhef en onder b, Ww (nieuw) verstaat onder de toelatingsorganisatie: toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als bedoeld in art. 7ak.

strumenten die in dat openbare register zijn opgenomen, mogen worden toegepast. De instrumentaanbieder ziet erop toe dat de toepassing van het instrument door de kwaliteitsborger plaatsvindt overeenkomstig de in het instrument gestelde eisen.

De kwaliteitsborger houdt toezicht op de aannemer. De instrumentaanbieder houdt toezicht op de kwaliteitsborger. Voorts houdt de toelatingsorganisatie toezicht op de instrumentaanbieder.[60]

2.6 Reacties op de internetconsultatieversie

Op de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb zijn 70 openbare reacties[61] binnengekomen.[62] Er zijn zowel positieve als negatieve reacties op de invoering van een stelsel van kwaliteitsborging.[63]

De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen ondersteunt de uitgangspunten van het wetsvoorstel, omdat de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de ontwerpende en de uitvoerende partijen komt te liggen.[64] Ook het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam is om die reden positief over het wetsvoorstel.[65] Een dienstverlener stelt dat de geldende preventieve toetsing door veel private partijen als een niet transparante, kostbare en vertragende formaliteit wordt ervaren.[66] De Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers is een voorstander. De preventieve toetsing is volgens de vereniging inefficiënt, omdat verzekeraars, architecten en adviseurs het bouwplan reeds aan het Bouwbesluit hebben getoetst. De extra kosten van de meervoudige preventieve toetsing leveren geen klantvoordelen op, aldus de vereniging.[67]

---

60 Outhuijse 2016a, p. 83 en 84.

61 Gelet op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bouwwereld is het aantal reacties betrekkelijk gering.

62 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 70 - 78. Zie ook www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen/reacties.

63 Voorafgaand aan de hoorzitting (het rondetafelgesprek) van 29 september 2016 van de commissie Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer hebben de belangenverenigingen zich uitgelaten over het wetsvoorstel Wkb zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer. De meeste belangenverenigingen zijn positief over het wetsvoorstel. De VNG en de VBWTN zijn echter negatief. Zo schrijft de VNG op p. 1 van haar notitie van 23 september 2016 dat de gemeenten wel een rol houden in het stelsel, maar daarbij geen instrumenten hebben. De VBWTN stelt in haar notitie van 26 september 2016 (p. 2) dat de gemeenten de toezichtsinstrumenten worden ontnomen en de kennis er niet meer is om te handhaven.

64 Reactie van NEPROM van 14 september 2014, p. 1 en 3.

65 Reactie van het college van Amsterdam van 9 september 2014, p. 1.

66 Reactie van Meeus Bouw & Infra van 8 september 2014, p. 1.

67 Reactie van de Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers van 22 augustus 2014, p. 6. Zie ook de reactie van NEPROM van 14 september 2014, p. 3 en 4.

Vereniging Eigen Huis vraagt zich af of de invoering van het wetsvoorstel wel zal leiden tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit. In dat verband wijst zij erop dat het bevoegd gezag bouwbesluittoetsvrije bouwwerken niet preventief aan het Bouwbesluit toetst. Daarnaast vreest zij dat de kosten voor de bouwconsument zullen toenemen wegens het inhuren van private kwaliteitsborgers.[68]

Onder meer Stedennetwerk G32 vraagt in haar reactie om aandacht voor de gevolgen bij de repressieve toetsing. De afschaffing van de preventieve toetsing heeft tot gevolg dat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht in omvang afnemen. De vraag is of er voldoende capaciteit overblijft om repressief handhavend op te treden.[69] De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt dat de beperkte taken die bij de gemeenten achterblijven, financierbaar moeten blijven.[70]

In het stelsel van kwaliteitsborging zal een private kwaliteitsborger beoordelen of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Sommige reacties vragen aandacht voor de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger.[71] VNO NCW en MKB Nederland, en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen zijn echter van mening dat bij eenvoudige bouwwerken de aannemer de rol van kwaliteitsborger kan vervullen.[72]

2.7 Het advies van de Raad van State

Op 30 juli 2015 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wkb.[73] De Raad van State adviseert het wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden, dan nadat met het advies rekening is gehouden. Dat is de reden dat de Ministerraad op 8 april 2016 over een gewijzigd wetsvoorstel heeft gestemd.

---

68 Reactie van VEH van 7 augustus 2014, p. 4 en 5. Zie ook de reactie van VACpunt Wonen van 11 september 2014, p. 2 en 4, de reactie van de Nederlandse Woonbond van 15 september 2014, p. 1, en de reactie van Platform Voorbereiding Stelselherziening van 11 september 2014, bijlage, p. 1 en 5.

69 Reactie van het stedennetwerk G32 van 14 september 2014, p. 1 - 3. Zie ook de reacties van VNG van 15 september 2014, p. 1 - 3, de reactie van VBWTN van 5 september 2014, p. 4, 5, 10, 11 en 12, de reactie van het college van Amsterdam van 9 september 2014, p. 2, de reactie van de directeur Stedelijke Inrichting, Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam, van 11 september 2014, p. 1, 2 en 3, en de reactie van het college van Almere van 9 september 2014, p. 3.

70 Reactie van de VNG van 15 september 2014, p. 1 en 6.

71 Zie de reactie van NLingenieurs van 14 september 2014, p. 2, de reactie van VNconstructeurs van 14 september 2014, p. 2, en de reactie van het college van Harderwijk van 10 september 2014, p. 1.

72 Reactie van VNO NCW en MKB Nederland van 12 september 2014, p. 2, en de reactie van NEPROM van 14 september 2014, p. 4 en 5.

73 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4.

De Raad adviseert om het voorstel aan te passen in die zin dat de eisen en taken van de verschillende partijen binnen het stelsel een wettelijk fundament krijgen. Daarnaast kan de Raad op basis van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting onvoldoende beoordelen of het voorgenomen stelsel effectief de naleving van de technische bouwvoorschriften zal waarborgen. Hij adviseert de effectiviteit van het stelsel dragend te motiveren, en de wijze van invoering van het stelsel nader te bezien. Tot slot adviseert de Raad het voorstel aan te passen op het punt van de handhaving, in die zin dat duidelijke bevoegdheden worden gecreëerd voor het bevoegd gezag om tijdens en na de bouw handhavend te kunnen optreden (de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit).[74] De Raad van State onderschrijft in zijn advies de gedachte dat de versterking van de kwaliteitsborging 'ten goede kan komen' aan de kwaliteit van bouwwerken. Kwaliteitsborgingsinstrumenten en controle op de naleving van de technische bouwvoorschriften tijdens het bouwproces en bij oplevering dragen bij aan de bouwkwaliteit, aldus de Raad van State.[75]

2.8 Bevindingen

Het wetsvoorstel Wkb heeft een lange voorgeschiedenis. Gelet op de vele onderzoeken die zijn verricht, is het bevreemdend dat de knelpunten bij het geldende stelsel daarin onvoldoende zijn onderzocht. Alleen het rapport van de commissie Dekker gaat daarop in en dat bevat niet meer dan stellingen ten aanzien van de bestaande knelpunten. Met andere woorden, de analyse van de bestaande knelpunten is gebrekkig.

Deel II van dit onderzoek[76] zal de knelpunten bij het geldende stelsel alsnog diepgaand analyseren. Het alsnog in kaart brengen van die knelpunten is van belang, omdat anders niet de vraag kan worden beantwoord of die om een stelselherziening vragen.

Het wetsvoorstel Wkb is bedoeld om de bouwkwaliteit te verhogen. Door de wetgever is echter niet onderzocht of het stelsel van kwaliteitsborging wel leidt tot een hogere bouwkwaliteit.

Deel III zal analyseren of het stelsel van kwaliteitsborging leidt tot een hogere bouwkwaliteit. Daartoe zal eerst worden onderzocht of dat stelsel in theorie leidt tot een hogere bouwkwaliteit.[77] In meerdere Europese landen is een privaat stelsel van kwaliteitsborging ingevoerd. Daarnaast zijn diverse pilots in Nederland verricht. Dit deel onderzoekt of de buitenlandse ervaringen en de Nederlandse pilots aanwijzingen bevatten dat het voorgenomen stelsel in de praktijk zal leiden tot een hogere bouwkwaliteit.[78]

---

74 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 2.
75 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 2 en 4.
76 De hoofdstukken 3 tot en met 7.
77 Zie hoofdstuk 8.
78 Zie hoofdstuk 9.

De wetgever heeft bewust de totstandkomingsprocedures van het wetsvoorstel Wkb en de Omgevingswet gescheiden gehouden. In deel III wordt niettemin onderzocht wat de relatie is tussen die wetten.[79]

79 Zie hoofdstuk 11.

Deel II
Analyse bestaande knelpunten

Hoofdstuk 3

De totstandkoming van het geldende stelsel

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van het geldende stelsel. Tevens is bezien in hoeverre die totstandkomingsgeschiedenis aanwijzingen bevat voor de knelpunten bij het geldende stelsel.[1]

Dit hoofdstuk met het historisch-juridisch perspectief bevat twee sporen. Het eerste spoor is de totstandkoming van de geldende toetsingswijze aan bouwtechnische voorschriften.[2] Vanaf de Middeleeuwen was een vergunning vereist voor bouwactiviteiten, die het bevoegd gezag preventief ten volle toetste aan bouwtechnische voorschriften.[3] Ook in de opvolgende versies van de Woningwet 1901 (Ww 1901) was deze preventieve toetsing opgenomen. De Ww 2007 bracht daar verandering in met de invoering van een preventieve aannemelijkheidstoets. Een andere verandering bij de laatstgenoemde wet was de invoering van een repressieve toetsing.

Het tweede spoor is de ontwikkeling van bouwtechnische voorschriften.[4] Vanaf de Middeleeuwen waren in lokale regelgeving bouwtechnische voorschriften opgenomen. Als eerste waren er voorschriften op het gebied van constructieve veiligheid. Later ontstonden voorschriften op het gebied van brandveiligheid en gezondheid.[5]

De totstandkoming van het geldende stelsel kan aanwijzingen bevatten wat de knelpunten daarbij zijn.

3.2 Ww 2007

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ww 2007 diende het bevoegd gezag een bouwplan ten volle aan het Bouwbesluit[6] te toetsen. Dit wekte ten onrechte bij

---

1 Het vorige hoofdstuk bevatte de beweegredenen om het geldende stelsel te wijzigen.
2 Zie paragrafen 3.2 en 3.3.
3 Kocken 2004, p. 82, 83, 124 en 128.
4 Zie paragrafen 3.4 tot en met 3.6.
5 De Ruijter 1986, p. 39, Moesker 1990, p. 890, Kocken 2004, p. 126, en 132 - 134, Vreugdenhil 2007, p. 8, en Van Buuren e.a. 2014, p. 9 en 10.
6 Ten tijde van de inwerkingtreding van de Ww 2007 gold het Bouwbesluit 2003.

private bouwpartijen de suggestie dat de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid had voor de bouwkwaliteit. De wet 'Verbeterde naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving'[7] (de Ww 2007) had als doelstelling dat de private bouwpartijen een grotere verantwoordelijkheid kregen bij de naleving van de bouwregelgeving. Het bevoegd gezag diende een bouwplan niet meer ten volle aan het Bouwbesluit te toetsen.[8] Aan het wetsvoorstel Wkb ligt ten tweede male het geven van een grotere verantwoordelijkheid aan de private bouwpartijen voor de bouwkwaliteit ten grondslag.

Feitelijk is de preventieve en de repressieve toetsing ongewijzigd gebleven sinds de inwerkingtreding van de Ww 2007.

3.2.1 Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit

Het bevoegd gezag kon het Bouwbesluit voorafgaand aan de Ww 2007 niet zelfstandig handhaven. Dat gold ook als aan de bouwvergunning het voorschrift was verbonden dat niet in afwijking van het Bouwbesluit mocht worden gebouwd. Gelet op het bepaalde in artikel 44, aanhef en onder a, Ww diende de toetsing aan het Bouwbesluit bij vergunningverlening plaats te vinden. Bij strijd moest het bevoegd gezag de bouwvergunning weigeren.[9] Na vergunningverlening had het bevoegd gezag geen mogelijkheid meer om in te grijpen bij strijdigheden met het Bouwbesluit.

Het standpunt van de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) was dat een in een vergunning voorkomende strijdigheid niet zou mogen leiden tot het straffeloos bouwen in strijd met het Bouwbesluit. Dit kwam tot uiting in het aanvankelijk voorgestelde artikel 40 Ww 2007. Daarin was bepaald dat het verboden was om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning, onverminderd het vereiste uit het in artikel 1b Ww neergelegde verbod om te bouwen in strijd met het Bouwbesluit.[10] Het Bouwbesluit prevaleerde daarmee in dat oorspronkelijke wetsvoorstel boven een verleende bouwvergunning.[11]

Dat het college kon handhaven als een bouwwerk niet voldeed aan het Bouwbesluit terwijl het bij vergunningverlening die strijdigheid over het hoofd had gezien, stuitte op grote kritiek van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer vond het preva-

---

7 *Stb*. 2007, 27.

8 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 932, 6, p. 3, en de considerans van het wetsvoorstel, zie ook Nijmeijer 2006, p. 786.

9 ABRvS 11 januari 2001, zaak nr. 200000887/1, LJN AN6621, en ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429.

10 Zie art. 1b lid 1 en art. 40 Ww in *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 2.

11 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 12, en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 12 en 13. Zie ook Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 61, 63 - 65, en 273 - 277.

leren van het Bouwbesluit boven de bouwvergunning in strijd met de rechtszekerheid. In die situatie zou de waarde van de bouwvergunning nihil zijn. De PvdA stelde geen genoegen te kunnen nemen met het - naar haar oordeel - afschuiven van verantwoordelijkheden naar de burgers. Het grootste bezwaar was dat een burger met de verlening van een bouwvergunning een schijnzekerheid zou krijgen. Ondanks de vergunningverlening kon een bouwverbod gelden, dat ook strafrechtelijk handhaafbaar was.[12] Ook de rechtswetenschap uitte kritiek.[13]

In de Nota naar aanleiding van het verslag ging de regering uitvoerig in op alle kritiek. De regering verdedigde dat het verbod om te bouwen in strijd met het Bouwbesluit voorrang moest hebben. De kern van het betoog was dat het voor het college een onmogelijke opgave was om met het verlenen van een vergunning te garanderen dat het bouwplan zou voldoen aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit. Ten aanzien van bepaalde voorschriften was dit bewijs pas te leveren als het bouwwerk was voltooid, aldus de regering. Een tweede deel van het betoog hield verband met de praktische onmogelijkheid en onwenselijkheid om alle onderdelen van een bouwwerk tot in het kleinste detail in een bouwaanvraag uit te werken. De regering haalde de lengte van spijkers en schroeven aan als voorbeeld.[14]

Deze argumenten overtuigden de Tweede Kamer onvoldoende. De Kamer kwam met een nader verslag. Naar aanleiding van dat verslag zag de regering zich gedwongen om het wetsvoorstel te herzien. De Minister van VROM kwam tot het inzicht, dat de gewenste verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling niet mocht leiden tot een aantasting van de rechtszekerheid. Met de in de tweede nota van wijziging opgenomen wijziging werd expliciet in de Ww bepaald dat een bouwvergunning prevaleerde boven de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit. Wel hield de Minister vast aan de wens om de verantwoordelijkheidsverdeling helder te maken. De Minister wilde dat de bouwpartijen zoals de architect, constructeur en aannemer verantwoordelijk zouden worden voor het voldoen van een bouwplan onderscheidenlijk een gerealiseerd bouwwerk aan de voorschriften uit het Bouwbesluit.[15]

3.2.2 Preventieve aannemelijkheidstoets aan het Bouwbesluit

Om toch in de Ww tot uitdrukking te brengen dat het college onmogelijk bij vergunningverlening een bouwplan aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit kon toetsen, stelde de regering voor om een preventieve aannemelijkheidstoets in artikel 44 lid 1, aanhef en onder a, Ww 2007 op te nemen. De aannemelijkheidstoets

---

12 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 2 en 3.

13 Teunissen 2004, p. 418, 420 - 424, en Van Buuren 2004, p. 640 - 642.

14 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 3 - 5.

15 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 16 en 17, en 10. Zie ook Van Buuren 2004, p. 640, Teunissen 2004, p. 421, Nijmeijer 2006, p. 785, 788 en 789, en Barendregt, In ’t Hout & Rademaker 2013, p. 59, 60, 73 en 279.

diende er ook toe om de verantwoordelijkheid van private bouwpartijen voor de bouwkwaliteit te benadrukken.

De regering meende dat het invoeren van de aannemelijkheidstoets geen grote wijziging was ten opzichte van de toetsing tot dan toe. De toetsing vormde voornamelijk een '(preventief) handhavingsinstrument', gericht op het in een vroeg stadium constateren van 'evidente afwijkingen' van de bouwvoorschriften, aldus de regering.[16] Volgens de regering was het reeds een bestaande realiteit dat het bevoegd gezag een bouwplan niet vol aan de voorschriften uit het Bouwbesluit toetste.[17] De regering stelde dat de toetsing tot nu toe slechts ging om het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid dat het aannemelijk was dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldeed.[18] Volgens de regering was vaak op een veel eenvoudiger wijze overtuigend aannemelijk te maken dat ruimschoots aan het Bouwbesluit werd voldaan.[19] Het feit dat het college geen volledige zekerheid kon geven dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldeed, hing volgens de regering niet samen met de ingewikkeldheid van de regelgeving of een gebrek aan kennis bij de gemeenten. Het hing samen met de feitelijke onmogelijkheid om in de administratieve voorbereidingsfase een waterdichte bewijsvoering te leveren, aldus de regering.[20] Het was volgens de regering technisch onmogelijk om waterdicht te bewijzen dat een bouwplan zou voldoen aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit. Bovendien was naar haar mening voor een volle toetsing vereist dat de vergunningaanvrager tot op het kleinste detailniveau gegevens moest overleggen. Dit zou tot gevolg hebben dat de administratieve lasten en ook de bouwleges explosief zouden stijgen, aldus de regering. Bovendien zou de detaillering leiden tot verstarring van het bouwproces.[21] Iedere ondergeschikte aanpassing tijdens de bouw zou ertoe leiden dat in afwijking van de bouwvergunning werd gebouwd.[22] In de toen geldende praktijk maakten aannemers echter tijdens de bouw nog veelvuldig keuzes en verrichtten aanpassingen. Dit was niet te vermijden in het complexe bouwproces, aldus de regering. In het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning was bepaald dat uiterlijk drie weken voor de aanvang van de desbetreffende bouwwerkzaamheden de constructieve berekeningen en detailleringen bij het bevoegd gezag moesten zijn aangeleverd.[23] Volgens de regering was niet het bevoegd gezag

16 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 7.
17 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 14 en 15.
18 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 7
19 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 13.
20 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 13 en 14.
21 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 8 en 9, en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 15 en 16.
22 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 9.
23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 21. Deze eis is thans opgenomen in art. 2.7 lid 1 Mor, zie paragraaf 4.3.

maar de vergunningaanvrager verantwoordelijk dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldeed.[24]

3.2.3 Bouw- en woningtoezicht

Met de inwerkingtreding van de Ww 2007 bepaalde artikel 100 Ww niet langer dat het college van burgemeester en wethouders voorziet in bouw- en woningtoezicht. In artikel 100 Ww 2007 stond dat het college zorgdroeg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV Ww.[25] Dit maakte privatisering van het bouwtoezicht echter niet mogelijk. Artikel 100a Ww vermeldde dat met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV belast waren de bij besluit van het college aangewezen ambtenaren.[26] Ambtenaren van de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht waren dus bevoegd om toezicht te houden. Wel kon de feitelijke uitvoering van het toezicht worden gelegd bij niet-ambtenaren, die waren gemandateerd door ambtenaren. Ook konden niet-ambtenaren als onbezoldigd ambtenaar worden aangesteld.[27]

3.3 Wabo

Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden.[28] Doelstelling van de Wabo is om bestaande besluitvormingsprocedures in het omgevingsrecht te vereenvoudigen en te komen tot één integrale omgevingsvergunning.[29] De preventieve aannemelijkheidstoets bleef ook onder de Wabo bestaan en wel in artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo. De repressieve toetsing is na inwerkingtreding van de Wabo in artikel 1b Ww gebleven. Met de inwerkingtreding van de Wabo zijn de artikelen 100 en 100a Ww vervallen. Hoofdstuk 5 Wabo heeft betrekking op bestuursrechtelijke handhaving. Artikel 5.2 lid 1 Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Ww.[30] In artikel 5.10 lid 3 Wabo staat dat ambtenaren zijn belast met de gemeentelijke toezichtstaken.[31]

---

24 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 11, en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 15. Zie voorts De Haan 2017a, p. 111.

25 Moree 2012, p. 29 en 30.

26 Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, zesde druk, p. 630.

27 Zie paragraaf 3.3.

28 *Stb*. 2008, 496.

29 Bregman 2005, De Graaf 2011, p. 12, Van Buuren e.a. 2014, p. 14 en 15, en De Graaf & Tolsma 2014b, p. 228 en 229.

30 Moree 2012, p. 29, 30, 41 en 42.

31 In de memorie van toelichting bij de Ow staat dat in de uitvoeringspraktijk van de Wabo niet alleen ambtenaren worden aangewezen als toezichthouders, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie. Vanwege de geldende beperking in de Wabo tot de aanwijzing van 'ambtenaren' worden niet-ambtenaren veelal aangesteld als onbezoldigde ambtenaren om langs die weg de betrokkenen als toezichthouders te kunnen aanwijzen, zie *Kamerstukken II* 2013/14,

Tot zover het eerste spoor met de totstandkoming van het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing. In het vervolg staat het tweede spoor over de ontwikkeling van de bouwtechnische voorschriften.

3.4 Het Bouwbesluit 1992

3.4.1 De totstandkoming van het Bouwbesluit 1992

Vrij snel na de inwerkingtreding van de Ww 1901 werden pogingen ondernomen om tot een zekere mate van eenheid in de bouwtechnische voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordeningen te komen. Niet alleen van particuliere zijde maar ook van overheidswege.[32] Na de Tweede Wereldoorlog had het tekort aan woningen een grote omvang aangenomen. De roep van opdrachtgevers en aannemers om uniforme bouwtechnische voorschriften werd groter.[33] De studiecommissie bouwvoorschriften onder voorzitterschap van J.P. Mazure kwam met de 'Model-Bouwverordening 1952'. Om de nog heersende woningnood met seriematig bouwen van woningen te kunnen bestrijden, voerde de regering het Besluit Uniforme Bouwvoorschriften in. De 'Model-Bouwverordening 1952' lag aan dat besluit ten grondslag. Het Besluit Uniforme Bouwvoorschriften prevaleerde boven de gemeentelijke bouwverordening.[34] De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde naar aanleiding van de aanbevelingen van een commissie onder voorzitterschap van F. Bakker Schut in 1956 de Adviescommissie voor de unificatie en de toepassing van gemeentelijke bouwverordeningen in. In 1965 was de eerste uitgave van de Model-bouwverordening 1965 van de adviescommissie gereed.[35]

Een van de belangrijke beleidsvoornemens uit het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving[36] was om bij of krachtens algemene maatregel van be-

---

33 962, 3, p. 585. De Ow zal het mogelijk maken om personen de bevoegdheid te geven toezicht te houden, zie paragraaf 11.3.6.

32 De onderlinge eenheid in de bouwtechnische voorschriften werd van particuliere zijde bevorderd door het uitgeven van modellen. Schelling en Van Gijn bewerkten een model (1904). De Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst stelde in 1911 een commissie in die over uniformering van bouwvoorschriften moest nadenken. Ook één van de preadviezen van het woningcongres van de Nationale Woningraad in 1918 ging over dit onderwerp. In 1927 verscheen een leidraad van de directeur-generaal van de volkshuisvesting (Lietaert Peerbolte) en de hoofdinspecteur van de volkshuisvesting (Van der Kaa). Aan deze leidraad werd later een modelverordening ontleend.

33 Moesker 1990, p. 891.

34 Moesker 1990, p. 891, Scholten 2001a, p. 14 en 15, Scholten 2001b, p. 51 en 52, en Van Overveld 2007a, p. 14 en 15.

35 Moesker 1990, p. 891, Scholten 2001a, p. 15, Scholten 2001b, p. 52, en Van Overveld 2007a, p. 15.

36 *Kamerstukken II* 1983/84, 17 931, 7. Het actieprogramma was bedoeld om overbodige regels uit het bouwproces (met name bouwtechnische voorschriften) te verwijderen, zie *Kamerstukken II* 1982/83, 17 555, 51, p. 4.

stuur alle bouwtechnische voorschriften te geven. De gedachte was te komen tot eenheid en doorzichtigheid in de regelgeving.[37] Deze algemene maatregel van bestuur is het Bouwbesluit 1992.

Op 1 oktober 1992 werd fase 1 van het Bouwbesluit 1992 van kracht.[38] Dit besluit verving de bouwtechnische voorschriften uit de toentertijd geldende gemeentelijke bouwverordeningen. De doelen waren dat de voorschriften zoveel mogelijk (rechts)zekerheid en (rechts)gelijkheid boden, ondubbelzinnig, meetbaar en controleerbaar waren, en zo min mogelijk vrijheidsbeperkend en innovatie belemmerend waren.[39] Dit probeerde de regering te bereiken door in het Bouwbesluit 1992 zoveel mogelijk prestatie-eisen op te nemen. Voor zover de prestatie-eisen nog niet waren uitgewerkt, golden functionele eisen.[40] De verdere uitwerking van functionele eisen naar prestatie-eisen zou plaatsvinden in fase 2 (het latere Bouwbesluit 2003).[41]

Met de inwerkingtreding van de Ww 1992 en het Bouwbesluit 1992 mocht de gemeentelijke bouwverordening géén bouwtechnische voorschriften meer bevatten. Daarvoor was het Bouwbesluit 1992 de enige bron.[42] Dat bleek ook uit artikel 8 Ww, op grond waarvan de bouwverordening 'uitsluitend' de in dat artikel genoemde, limitatief opgesomde[43], onderwerpen mocht bevatten.

3.4.2 De invloed van Europees recht

Met de ontwikkeling van het Bouwbesluit 1992 liep Nederland in de pas met de ontwikkelingen in de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties. In het voorwoord bij het tweede rapport over bouwvoorschriften

---

37 Moesker 1990, p. 891 en 892, Van den Bercken, Van Overveld & Scholten 1994, p. 9 en 10, Scholten 2001a, p. 11, Scholten 2001b, p. 65, Van Overveld 2007a, p. 15, en Ahraoui 2016, p. 26.

38 *Stb*. 1991, 680.

39 Moesker 1990, p. 895.

40 Zie paragraaf 7.5 voor de uitleg van functionele eisen en prestatie-eisen.

41 Scholten 2001b, p. 69, en Van Overveld 2007a, p. 15.

42 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, 3, p. 5, ABRvS 11 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9890, en ABRvS 24 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF2154. Gemeenten mogen geen aanvullende of hogere technische voorschriften stellen op de voorschriften van het Bouwbesluit, zie de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 14.

43 Peeters 1994, p. 21 en 22, Priemus 2001, p. 21, en De Haan 2016c, p. 659. Volgens de commissie Dekker houden de lokale overheden zich niet eraan dat zij niet op lokaal niveau bouwtechnische voorschriften mogen voorschrijven. Een bekend voorbeeld is het opdringen van strengere EPC-normen bij de uitgifte van gemeentegrond. Projectontwikkelaars kunnen zich overigens wel tegen het 'onvrijwillig' accepteren van strengere EPC-normen verzetten met de toepassing van art. 122 Ww. Zie ook Van Overveld & Berghuis 2015, p. 73.

in ECE-landen[44] werd gesignaleerd dat, om antwoord te kunnen geven op belangrijke ontwikkelingen in de bouwtechnologie, in de meeste ECE-landen de bouwtechnische voorschriften niet meer op lokaal niveau werden bepaald.

Ook in de Europese Gemeenschappen (EG) werd gestreefd naar harmonisatie van de bouwregelgeving. Deze harmonisatie had ten doel de belemmeringen voor het vrije verkeer weg te nemen.[45] Zo had de Raad van de EG op 21 december 1988 de Richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten[46], de richtlijn bouwproducten[47], vastgesteld.[48] De richtlijn bouwproducten verplichtte de lidstaten hun publiekrechtelijke regelgeving zodanig aan te passen dat er geen handelsbelemmeringen waren.[49] Het Bouwbesluit 1992 implementeerde de richtlijn bouwproducten in Nederland.[50]

3.5 Bouwbesluit 2003

Het Bouwbesluit 1992 werd aangeduid als 'Bouwbesluit fase 1'. De voorgenomen verdere uitwerking als 'Bouwbesluit fase 2'. Die tweede fase was bedoeld om een invulling te geven aan de toezegging om ook voor utiliteitsbouw concrete prestatie-eisen in het Bouwbesluit op te nemen. Tot deze fasering was besloten, omdat de regering niet wilde wachten met de invoering van het Bouwbesluit 1992 totdat alle voorschriften waren uitgewerkt als prestatie-eisen.[51] Tijdens de voorbereiding van fase 2 waren de resultaten van het werken met het 'Bouwbesluit fase 1' binnengekomen. De belangrijkste conclusies uit de evaluatienota 'Herziene Woningwet en Bouwbesluit' waren dat het Bouwbesluit 1992 als te ontoegankelijk werd ervaren, dat prestatie-eisen soms te abstract en moeilijk leesbaar waren en dat de complexe doorverwijzingsstructuur in de NEN-normen voor de praktijk moeilijk hanteerbaar was.[52]

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde voor om, voorafgaand aan de inwerkingtreding van fase 2, de mogelijkheden te onderzoeken om de structuur en redactie van het Bouwbesluit 1992 meer gebruiksvriendelijk te maken. Hiertoe

---

44 ECE 1985.

45 Van den Bercken 1989, p. 66, Moesker 1990, p. 892, Scholten 2001a, p. 17 en 18, en Scholten 2001b, p. 55.

46 89/106/EEG, Pb EG L40.

47 Deze richtlijn is vervangen door de Verordening bouwproducten.

48 Scholten 2001a, p. 18.

49 Moesker 1990, p. 904 en 905, Peeters 1994, p. 5 en 6, Scholten 2001a, p. 18, en Scholten 2001b, p. 55.

50 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 238, 2, p. 10 en 11, *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, 11, en *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, 13, p. 5. Zie ook Peeters 1994, p. 6.

51 Van Overveld 2003, p. 17.

52 In de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 14, staat dat met de NEN-normen die in het Bouwbesluit worden aangewezen, kan worden berekend of gemeten of aan de vereiste prestatie wordt voldaan. Een NEN-norm kan een bepalingsmethode (meetmethode of rekenmethode) bevatten, aldus de handreiking.

maakte de vereniging een voorontwerp voor een nieuw Bouwbesluit. Dit voorontwerp bevatte een belangrijke innovatie, te weten dat de voorschriften per onderwerp voor verschillende typen bouwwerken in overzichtelijke tabellen werden opgenomen. Het omzetten van de voorschriften kreeg als werktitel 'conversie'. De bouwregelgeving is voorts onderzocht in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Ook in dit onderzoek werd geconcludeerd dat het Bouwbesluit 1992 onvoldoende transparant en toegankelijk was. De conclusies uit het evaluatierapport, het MDW-onderzoek en identieke commentaren vanuit de praktijk hadden geleid tot de daadwerkelijke conversie van het Bouwbesluit 1992.[53]

De conversie was een vormtechnische operatie waaruit op zichzelf geen inhoudelijke wijzigingen voortvloeiden.[54] Wel waren in de oorspronkelijke tekst van het Bouwbesluit 2003 de voorschriften uit de zogenaamde fase 2 en de afstemming van fase 1 op fase 2 verwerkt.[55] In het Bouwbesluit 1992 werden per type bouwwerk alle bouwtechnische voorschriften steeds opnieuw weergegeven. Het uitgangspunt van de conversie was dat niet langer per type bouwwerk de eisen voor alle beoordelingsaspecten werden vermeld, maar dat per beoordelingsaspect systematisch de eisen voor alle typen bouwwerken werden gegeven.[56] Bovendien werd per beoordelingsaspect een aansturingstabel gegeven voor nieuwbouw en voor zover van toepassing een aansturingstabel voor bestaande bouw.[57]

Om de nieuwe systematiek consequent te kunnen doorvoeren, was een aantal wijzigingen in de terminologie van het Bouwbesluit 2003 aangebracht. De belangrijkste hiervan was de invoering van het begrip gebruiksfunctie. De eisen die aan (een deel van) een bouwwerk werden gesteld, waren afhankelijk van de gebruiksfunctie. Met gebruiksfunctie werd bedoeld: de gedeelten van één of meer bouwwerken op een perceel of standplaats, die eenzelfde gebruiksbestemming hebben en die tezamen een gebruikseenheid vormen.[58] Zo kan een bouwwerk bijvoorbeeld een woonfunctie, kantoorfunctie of industriefunctie hebben.

---

53 De Jong & Pothuis 2007, p. 17 en 18.

54 Van Overveld 2003, p. 19 en 20, en De Jong & Pothuis 2011, p. 19.

55 *Stb*. 1998, 618 en 619.

56 De Jong & Pothuis 2011, p. 19.

57 De Jong & Pothuis 2007, p. 17 en 18, en Van Overveld 2007a, p. 15 en 16. Ook wordt in het Bbl gebruik gemaakt van aansturingstabellen, zie Van den Broek 2017, p. 9 en 10.

58 De Jong & Pothuis 2007, p. 19, en De Jong & Pothuis 2011, p. 17 en 18. Ook in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl wordt met gebruiksfuncties gewerkt, zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 16, en Van den Broek 2017, p. 8 en 9.

3.6 Bouwbesluit 2012

Naar aanleiding van de motie Vietsch/Van der Burg[59] inzake de afstemming tussen het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken heeft de toenmalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Tweede Kamer geïnformeerd[60] over het voornemen om het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en een aantal voorschriften uit gemeentelijke bouwverordeningen te integreren in één besluit. Dit heeft geleid tot het op 1 april 2012 in werking getreden Bouwbesluit 2012.[61] Het Bouwbesluit 2012 zou leiden tot een aanzienlijke beperking van de regeldruk en bestuurlijke lasten. Door het samenvoegen, op elkaar afstemmen en waar mogelijk vereenvoudigen van de voorschriften is de complexiteit van de bouwregelgeving verminderd en de toegankelijkheid verbeterd. Het aantal voorschriften is met ruim 30 procent verminderd, aldus de regering.[62] Hoewel het samenvoegen van verschillende algemene maatregelen van bestuur inderdaad heeft geleid tot minder voorschriften, bevat het Bouwbesluit 2012 zelf niet minder voorschriften dan het Bouwbesluit 2003.

Wat betreft de constructieve veiligheid is een verschil met het Bouwbesluit 2003 dat het Bouwbesluit 2012 verwijst naar Europese NEN-EN-normen om aan te tonen dat een bouwwerk constructief voldoende sterk is. Het Bouwbesluit 2003 verwees naar Nederlandse NEN-normen.[63]

3.7 Bevindingen

De geldende preventieve en de repressieve toetsing is in de Ww 2007 geïntroduceerd.[64]

---

59 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, 71.

60 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, 79.

61 *Stb*. 2011, 416, p. 164 - 166. Zie ook Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 50 en 51, Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 82, Andersson Elffers Felix 2013, p. 9 - 11, en 13 - 16 en De Haan 2016c, p. 635. Andersson Elffers Felix concludeert dat de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 heeft geleid tot vereenvoudiging en uniformering van de regels. Voorts stelt zij dat geen significante verandering is teweeg gebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Producenten geven volgens haar aan dat ze een vermindering van het aantal voorschriften als zodanig niet onderschrijven, zie Andersson Elffers Felix 2013, p. 3, en 16 - 22.

62 *Stb*. 2011, 416, p. 166, 168 en 169. Zie ook Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 52, 54 en 55, en Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 241 - 244.

63 Van Overveld 2008, p. 49 en 54, De Jong & Pothuis 2011, p. 21, en Neerhof 2016a, p. 196 en 197.

64 Tweede Kamerlid Van der Linde van de regeringspartij VVD doet de suggestie dat het geldende stelsel volledig achterhaald is, zie www.cobouw.nl/artikel/1619986-pvda-wil-bouwer-rompslomp-besparen. Tijdens de vergadering op 16 maart 2016 van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst had hij het over een 'hoogbejaarde papieren tijger', zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 7. Nu het

De preventieve aannemelijkheidstoets houdt het volgende in. Het bevoegd gezag weigert een vergunning te verlenen als de vergunningaanvrager niet aannemelijk heeft gemaakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet.

De repressieve toetsing houdt het volgende in. Het bevoegd gezag kan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit handhaven tijdens respectievelijk na voltooiing van de bouw. Voorts kan het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk de voorschriften voor bestaande bouw handhaven.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid was de wens van de Tweede Kamer dat de bouwvergunning prevaleerde boven het Bouwbesluit. Dit betekent dat het bevoegd gezag niet de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven als de vergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat. De Tweede Kamer wilde de initiatiefnemer de zekerheid geven dat als hij bouwt overeenkomstig zijn vergunning, het bevoegd gezag niet achteraf de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. In het geldende stelsel prevaleert de omgevingsvergunning boven de nieuwbouwvoorschriften overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer.

Sinds de inwerkingtreding van de Ww 1992 is het niet toegestaan om op lokaal niveau bouwtechnische voorschriften vast te stellen. De voorschriften worden sindsdien op landelijk niveau in het Bouwbesluit bepaald.

De totstandkomingsgeschiedenis van de Ww 2007 bevat aanwijzingen wat de knelpunten bij het geldende stelsel zijn. De regering heeft de preventieve aannemelijkheidstoets ingevoerd, omdat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht onvoldoende capaciteit zouden hebben om een bouwplan ten volle aan het Bouwbesluit te toetsen. Volgens de regering is een knelpunt, dat tijdens de bouwwerkzaamheden nog keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de uitvoering van het bouwwerk. Het heeft weinig zin om uitvoerig het papieren bouwplan te toetsen, wetende dat veelal in afwijking van het vergunde bouwplan wordt gebouwd. Voor het bevoegd gezag was het een onmogelijke opgave om met het verlenen van een vergunning te garanderen dat het vergunde bouwplan zou voldoen aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit, aldus de regering. Dit bevestigt het standpunt van de commissie Dekker dat de preventieve toetsing onvoldoende toegevoegde waarde heeft.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 onderzoeken de knelpunten bij het geldende stelsel nader.

---

geldende stelsel pas sinds 1 april 2007 geldt, valt niet in te zien dat dit stelsel 'hoogbejaard' is. Overigens heeft Van der Linde later zijn excuses gemaakt dat hij het had over een papieren tijger, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 8 en 9.

Hoofdstuk 4

Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit

4.1 Inleiding

Zoals in het tweede hoofdstuk is geconstateerd, zijn de knelpunten bij de preventieve toetsing onvoldoende onderzocht. Vandaar dat dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk die knelpunten bezien. Zonder een beeld van die knelpunten kan immers niet worden bepaald of in het wetsvoorstel Wkb terecht wordt voorgesteld de preventieve toetsing af te schaffen. De knelpunten bij de preventieve toetsing door het bevoegd gezag worden in dit hoofdstuk onderzocht. De knelpunten met betrekking tot de beoordeling door de bestuursrechter onderzoekt het volgende hoofdstuk.

Om te beginnen wordt bezien wanneer sprake is van het bouwen van een bouwwerk. Indien daarvan geen sprake is, dan hoeft het bevoegd gezag geen omgevingsvergunning te verlenen. Er vindt dan geen preventieve toetsing aan het Bouwbesluit plaats. Aan de hand van de vergunningaanvraag toetst het bevoegd gezag of het aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Hierbij kan het bevoegd gezag een toetsingsprotocol toepassen.

De commissie Dekker stelt dat de preventieve toetsing door het bevoegd gezag onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Dit hoofdstuk onderzoekt die stelling nader. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheid om een hoofdconstructeur verplicht te stellen, die de constructieve veiligheid van de verschillende bouwdelen coördineert. De regering heeft de commissie gevraagd om advies of het verplicht stellen van een hoofdconstructeur wenselijk is. Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre het wenselijk is om een hoofdconstructeur verplicht te stellen.

4.2 Het bouwen van een 'bouwwerk'

Artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, van de Wabo bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een bouwwerk te bouwen. Voor de vraag of een omgevingsvergunning is vereist, zal het bevoegd gezag moeten bepalen of er sprake is van het 'bouwen' van een 'bouwwerk'.[1] In de Wabo is 'bouwen' in artikel 1.1 lid 1 gedefinieerd als het 'plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten'. Een definitie voor bouwwerk ontbreekt in die wet. Ook

1 ABRvS 20 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6743.

in de Ww is geen definitie opgenomen. In de Ww, die oorspronkelijk dateert uit 1901, is nooit een definitie voor een bouwwerk opgenomen.[2] Een definitie van dat begrip staat in de jurisprudentie. In de jurisprudentie is aansluiting gezocht bij de definitie in de model bouwverordening.[3] Deze luidt:

> "elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren".[4]

Uit deze definitie volgt dat een bouwwerk een constructie moet hebben. Uit de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag kan worden afgeleid dat de wetgever ervan uitgaat dat een bouwwerk 'constructieve delen' heeft. Bij de aanvraag moet de vergunningaanvrager een schriftelijke toelichting op 'het ontwerp van de constructies' verstrekken. Dit volgt uit artikel 2.2 lid 1 van de Regeling omgevingsrecht (de Mor). De wetgever gaat er daarbij vanuit dat een bouwwerk een 'hoofdlijn van de constructie' omvat dan wel een 'constructieprincipe' heeft (artikel 2.7 lid 1 Mor). Een bouwconstructie is in artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit gedefinieerd als: onderdeel van een bouwwerk dat bestemd is om belasting te dragen.[5] Een bouwwerk moet bestand zijn tegen de daarop rustende krachten. De bouwconstructie mag gedurende de ontwerplevensduur niet bezwijken als gevolg van de daarop rustende belastingcombinaties. Dat vloeit voort uit de artikelen 2.1 tot en met 2.3 Bouwbesluit. Ook uit artikel 3, aanhef en onderdeel 8, onder a, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (het Bor) volgt dat een bouwwerk een draagconstructie[6] moet hebben.

---

2 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 38, De Haan 2016c, p. 645, en Brouwer & Rademaker 2017, p. 219.

3 In ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117, overweegt de Afdeling dat het begrip bouwwerk in de Wabo niet is omschreven. Uit de Wabo, noch de geschiedenis van de totstandkoming daarvan, kan worden afgeleid dat met het begrip 'bouwwerk' als bedoeld in art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo, welk art. een voortzetting is van het verbod dat in art. 40 Ww was opgenomen, is bedoeld om een wijziging aan te brengen in de aan dit begrip in de jurisprudentie onder de werking van de Ww gegeven betekenis. Zie ook ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2526.

4 Zie bijvoorbeeld ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2717, ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:389, ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 92, en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, 3, p. 131 en 132.

5 Bijlage I bij art. 1.1 Bbl bepaalt dat een bouwconstructie is: onderdeel van een bouwwerk voor het dragen van belastingen.

6 In de memorie van antwoord bij de Ww 1992 is een draagconstructie gedefinieerd als 'het dragende gedeelte van de constructie van een bouwwerk, waarvan het bezwijken niet alleen leidt tot instorten van de direct op dat gedeelte rustende bouwdelen, doch ook tot het instorten van andere bouwdelen', zie *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, 9, p. 74. In ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3277, overweegt de Afdeling dat deze beperkende definitie van een draagconstructie

Barendregt en anderen zijn van mening dat het bij een constructieve werkzaamheid moet gaan om iets dat driedimensionaal is. Het aanleggen van een weg of een terreinverharding is volgens hen geen bouwen van een bouwwerk.[7]

Anders dan Barendregt en anderen ben ik van mening dat het bij een 'constructie of constructieve handeling' om meer moet gaan dan een object dat driedimensionaal is. Dat een bouwwerk driedimensionaal moet zijn, heeft betrekking op het criterium dat een bouwwerk 'enige omvang' moet hebben. Naar mijn oordeel moet bij een constructie in ieder geval sprake zijn van een menselijke of machinale handeling.[8] Het gaat om een samengesteld maaksel[9], waarvan de onderdelen constructief met elkaar zijn verbonden.[10] Het planten van een boom kan niet als het bouwen van een bouwwerk worden aangemerkt. De natuur zorgt zelf voor de groei van dit object. Ook het aanbrengen van één rotsblok is niet het bouwen van een bouwwerk. Het is ingewikkelder bij het aanbrengen van los gestapeld materiaal zoals bijvoorbeeld bij kaden, paardrijbakken en sommige verhardingen. In een uitspraak van 27 april 2011[11] ging het om de vraag of een mestopslag een bouwwerk is. De Afdeling overweegt dat daarvan geen sprake is. Het feit dat de verharding van die mestopslag bestaat uit betonplaten onder afschot op een ondergrond van landbouwfolie maakt niet dat er sprake is van een constructief element, aldus de Afdeling. Ook een koelwateruitlaat, waarbij basaltblokken en breuksteen op de zeebodem zijn gestort, is geen constructie.[12] Een rij betonblokken is wel een constructie.[13] In een uitspraak van 11 april 2012[14] heeft de Afdeling overwogen dat de gelaagde structuur een kunststofgrasmat nog niet tot een bouwwerk maakt.[15]

(waarbij bij falen ook andere bouwdelen instorten) niet geldt onder het Bor. De verplaatsing van een kolom waarop het dak rust, is een verandering van de draagconstructie als bedoeld in art. 3, aanhef en onderdeel 8, onder a, bijlage II Bor, aldus de Afdeling.

7 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 39. Dat het aanleggen van een weg niet het bouwen van een bouwwerk betreft, volgt uit ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4255, ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9230, ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099, *BR* 2017/56, m.nt. P.M.J. de Haan, en ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1487. In de uitspraken van 19 april 2017 en 7 juni 2017 heeft de Afdeling overwogen dat een fundering van een weg geen bouwwerk is.

8 Deze uitleg van het begrip 'constructie' heb ik eerder gegeven in punt 2 van mijn noot bij ABRvS 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3023, *BR* 2012/109. Zie ook mijn annotatie in *BR* 2017/56 bij ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099.

9 Van Buuren e.a. 2014, p. 158.

10 ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1497.

11 ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2633, r.o. 2.4.1.

12 ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2717. Zie ook ABRvS 3 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0956.

13 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1058.

14 ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1560.

15 De betreffende kunststofgrasmat was opgebouwd uit een drainage, waarop zich een laag lava bevindt. Op de lava bevindt zich een zandlaag, waarop vervolgens de grasmat is aangebracht.

Ik vind voorts dat een object alleen een bouwwerk kan zijn, als het een constructie heeft die is bedoeld om de belastingen te dragen. Het object moet een ontwerp of 'gedachte' hebben voor de afdracht van de belastingen. Ik voel mij daarbij gesterkt door artikel 2.2 lid 1 en artikel 2.7 lid 1 Mor. Uit die bepalingen volgt dat de vergunningaanvrager het constructie- en stabiliteitsprincipe kenbaar moet maken. Wanneer sprake is van los gestorte materialen waarbij er een rechtstreekse afdracht is naar de daaronder gelegen laag, is er naar mijn oordeel geen constructie. Dat sluit aan bij de uitspraak van 11 april 2012. Een ander voorbeeld waarbij geen ontwerp of 'gedachte' voor de belastingafdracht bestaat, is het plakken van stickers. Dat is geen constructieve handeling.[16] Ik ben er voorstander van dat een stuclaag, vloeistofdichte vloer, grondlichaam en paardrijbak - in weerwil van de jurisprudentie van de Afdeling[17] - in de toekomst niet worden aangemerkt als bouwwerken. Deze objecten hebben mijns inziens namelijk geen constructie.

4.3 De vergunningaanvraag

Hoewel het Bor en de Mor eisen stellen aan de vergunningaanvraag, is deze aanvraag in beginsel vormvrij. Dat volgt uit een uitspraak van 20 februari 2013.[18] Nu de aanvrager niet gehouden is om de daartoe vereiste formulieren in te dienen, is het in de eerste plaats aan het bevoegd gezag om te bepalen of de aanvraag voldoende gegevens bevat.[19] Uit artikel 4:5 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht

---

16 ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4018. Nijmeijer merkt in zijn annotatie bij die uitspraak op dat mijn suggestie om te kijken of er een ontwerp of 'gedachte' over de afdracht is, de (rechts)praktijk wel meer houvast geeft, maar niet waterdicht is, zie *TBR* 2016/25, punt 3. Daarin heeft hij gelijk. Ook bij mijn suggestie zullen er objecten blijven waarbij kan worden getwijfeld of het bouwwerken zijn.

17 ABRvS 19 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4293, en ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1860 (stuclaag), ABRvS 29 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE3499 (beschoeiing), ABRvS 14 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2618 en ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4314 (paardrijbak), Vz. ABRvS 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2250 (zwembad), ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6489 (vlonderterrassen en vijverfundering) en ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722 (vloeistofdichte vloer met drainage).

18 ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1684. Dit is een voortzetting van de onder de bouwvergunning ontwikkelde rechtspraak (ABRvS 2 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS4701, ABRvS 2 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS4702, ABRvS 8 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1300, en ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4935). Zie ook Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 257.

19 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 86 - 89. Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5458, en ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8533. In ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821, overweegt de Afdeling dat het allereerst aan het bevoegd gezag is om te beoordelen of hem voldoende gegevens zijn verstrekt om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen.

(de Awb) volgt echter dat het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen niet heeft voldaan. De aanvrager moet dan wel eerst de gelegenheid krijgen de aanvraag aan te vullen. Dit betekent dat het bevoegd gezag kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen, als deze niet aan alle vereisten uit het Bor en de Mor voldoet. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid.[20] Als achteraf zou komen vast te staan dat de aanvraag niet aan de Mor voldoet, betekent dit niet dat de omgevingsvergunning voor vernietiging in aanmerking komt.[21]

Artikel 2.2 lid 1 van de Mor bepaalt dat de aanvrager onder meer de volgende gegevens ten behoeve van de preventieve toetsing verstrekt[22]:

> "a. gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het te bouwen of te wijzigen bouwwerk voldoet aan de gestelde eisen in relatie tot:
> 1°. belastingen en belastingcombinaties (sterkte en stabiliteit) van alle (te wijzigen) constructieve delen van het bouwwerk, alsmede van het bouwwerk als geheel;
> 2°. de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen van de bouwconstructie.
> Indien de aanvraag betrekking heeft op de wijziging of uitbreiding van een bestaand bouwwerk blijkt uit de aangeleverde gegevens tevens wat de opbouw van de bestaande constructie is (tekeningen en berekeningen) en wat de toegepaste materialen zijn;
> b. een schriftelijke toelichting op het ontwerp van de constructies, waaruit met name blijkt:
> 1°. de aangehouden belastingen en belastingcombinaties;
> 2°. de constructieve samenhang;

---

20 Vz. ABRvS 23 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2484, ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8658, en ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0680. Zie ook Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 255 en 256. Overigens heeft de Afdeling in ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131, overwogen dat het ne bis in idem-beoordelingskader bij besluiten op herhaalde aanvragen niet langer moet worden toegepast. Als het bevoegd gezag een herhaalde aanvraag op inhoudelijke gronden afwijst, in plaats van te beoordelen of er nieuwe feiten of omstandigheden zijn, dan wordt het besluit door de Afdeling getoetst alsof dit het eerste besluit op de aanvraag is. Zie ook het persbericht van de Raad van State van 23 november 2016 en IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 24 november 2016.

21 ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004, ABRvS 15 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1774, ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2461, en Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 251.

22 Uit ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821, volgt dat - als sprake is van hetzelfde bouwplan - het niet in strijd is met de Mor als het bevoegd gezag op verzoek van de vergunningaanvrager in eerdere procedures ingediende onderzoeksrapporten en berekeningen betrekt bij de beoordeling van de aanvraag. Een vergunningaanvrager heeft geen recht op een vergoeding als het bevoegd gezag hem verzoekt constructieberekeningen bij zijn aanvraag in te dienen, zie ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:81, r.o. 9.

3°. het stabiliteitsprincipe;
4°. de omschrijving van de bouwconstructie en de weerstand tegen bezwijken bij brand hiervan."

Artikel 4.7 lid 1 Bor bepaalt dat het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning voorschriften met betrekking tot de alsnog te verstrekken gegevens kan verbinden.[23] Artikel 2.7 lid 1, aanhef en onder a, Mor geeft weer dat, indien de aanvrager een verzoek tot latere aanlevering heeft ingediend, het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning bepaalt dat de vergunningaanvrager de gegevens met betrekking tot belastingen - voor zover het niet de hoofdlijn van de constructie dan wel het constructieprincipe betreft[24] - uiterlijk binnen drie weken voor de start van de bouwwerkzaamheden overlegt.[25] De gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht achten de periode van 3 weken om de later verstrekte bouwtechnische voorschriften te beoordelen, te kort.[26] Als daartoe een verzoek wordt gedaan, zal het bevoegd gezag toestemming verlenen tot het later inleveren van constructieve gegevens.[27]

---

23 Nijmeijer, Hillegers & Lam 2015, p. 57 en 58.

24 In ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9436, overweegt de Afdeling dat de enkele omstandigheid dat het bevoegd gezag aan een omgevingsvergunning het voorschrift heeft verbonden dat de vergunninghouder gedetailleerde tekeningen en/of berekeningen van de constructie voor het begin van de werkzaamheden moet verstrekken, niet betekent dat het bevoegd gezag er niet vanuit mag gaan dat op hoofdlijnen aan het Bouwbesluit is voldaan. In ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133, r.o. 7.1, heeft de Afdeling onder verwijzing naar ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2082, overwogen dat bij de toetsing van een bouwplan aan de constructieve veiligheid in ieder geval duidelijkheid dient te bestaan over de hoofdlijn van de constructie en het constructieprincipe. Zie voorts ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1596, waarin de Afdeling overweegt dat zij het standpunt van het bevoegd gezag volgt dat de schoorsteenconstructie geen deel uitmaakt van de hoofdlijn van de constructie.

25 De gegevens met betrekking tot een bouwdeel moet de vergunninghouder verstrekken binnen een termijn van drie weken voordat de aannemer met de werkzaamheden voor dat bouwdeel begint.

26 Leden van de regio Zuid-West van het COBc hebben mij bericht dat het voorkomt dat de vergunninghouder de berekeningen pas enkele dagen voor de aanvang van de bouw verstrekt. Bij grote, complexe bouwwerken neemt de vergunningaanvrager soms reeds een half jaar voor de aanvang van de bouwwerkzaamheden met de gemeentelijke constructeur contact op over het constructief ontwerp en de constructieberekeningen. Afhankelijk van de complexiteit en hoeveelheid andere bouwplannen onder hun hoede kunnen de gemeentelijke constructeurs al dan niet binnen drie weken de constructieberekeningen beoordelen. Graag hebben zij meer tijd voor de beoordeling. Het COBc is een organisatie op het domein van de constructieve veiligheid. Bijna alle gemeentelijke constructeurs zijn aangesloten bij dit expertisenetwerk. Zie www.vereniging-bwt.nl/centraal-overleg-bouwconstructies.

27 *Stcrt*. 2010, 5162, p. 43. Zie over het later indienen van de constructieve berekeningen ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 21, Visscher 2000, p. 63, Spekkink 2011, p. 20 en 21, en Neerhof 2014a, p. 144 en 145.

Uit lid 2 van artikel 2.7 Mor volgt dat ten tijde van de vergunningaanvraag in ieder geval de volgende gegevens met betrekking tot het constructieprincipe moeten worden verstrekt:

> "a. tekeningen van de definitieve hoofdopzet van de constructie van alle verdiepingen inclusief globale maatvoering;
> b. schematisch funderingsoverzicht of palenplan met globale plaatsing, aantallen en paalpuntniveaus, inclusief globaal grondonderzoek waaruit de draagkracht van de ondergrond blijkt;
> c. plattegronden van vloeren en daken, inclusief globale maatvoering;
> d. overzichtstekeningen van constructies in staal, hout en geprefabriceerd beton, inclusief stabiliteitsvoorzieningen en dilataties; principedetails van karakteristieke constructieonderdelen (1:20/1:10/1:5), inclusief maatvoering;
> e. een schriftelijke toelichting op het ontwerp van de constructies als bedoeld in artikel 2.2 lid 1, onderdeel b."

In de parlementaire geschiedenis van de Ww 2007 is vermeld, dat het later verstrekken van gegevens niet is te vermijden. Om onnodige bureaucratie en administratieve lasten te voorkomen, is van groot belang dat deze werkwijze in de praktijk kan worden voortgezet.[28]

Barendregt en anderen zijn van mening dat de mondelinge afkeuring van de na vergunningverlening overgelegde gegevens geen Awb-besluit is en dat daartegen geen rechtsingang openstaat.[29] Zij zijn er voorstander van dat het afkeuren van naderhand overgelegde gegevens in een besluit wordt vormgegeven. Tegen dat besluit kunnen appellanten dan rechtsmiddelen aanwenden.[30] Dit is eerder in een annotatie voorgesteld.[31] De annotatie beschrijft de zogeheten 'bouwvergunning op hoofdlijnen'. Kenmerk daarbij is dat de toetsing aan het Bouwbesluit plaatsvindt nadat de vergunning is verleend. De voor die toetsing benodigde gegevens mag de vergunninghouder op een later tijdstip overleggen. De annotatie wijst op de beperkte rechtsbescherming van derden tegen de bevoegdheid om latere inlevering van gegevens toe te staan.[32] Het voorstel is dat aan bezwaren van rechtsbescherming tegemoet kan worden gekomen door het resultaat van de uitgestelde toetsing aan het Bouwbesluit als een appellabel besluit aan te merken. Het rechtsgevolg van die toetsing zou het bevoegd gezag kunnen realiseren door een voorwaarde aan de vergunning te verbinden dat de aannemer niet eerder met de bouwwerk-

---

28 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 21.

29 ABRvS 11 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1785.

30 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 252 en 253.

31 *BR* 2003/113, m.nt. Nijmeijer. Zie punten 4 tot en met 6 van zijn annotatie.

32 Art. 2.7 lid 3 Mor maakt het mogelijk voor het bevoegd gezag om, indien de aard van het bouwplan daartoe aanleiding geeft, ook gegevens met betrekking tot overige voorschriften uit het Bouwbesluit (zie lid 1) later aan te leveren. Zie ook Moesker in Tekst & Commentaar Wabo, derde druk, p. 478.

zaamheden mag aanvangen dan nadat het bevoegd gezag de later verstrekte gegevens heeft goedgekeurd.

Ik sluit mij aan bij het standpunt dat de goedkeuring van de na vergunningverlening overgelegde gegevens een appellabel besluit behoort te zijn. Omwonenden kunnen tegen dit besluit procederen. Anders zouden de omwonenden onnodig worden bezwaard. Zij zouden dan bij het bevoegd gezag een handhavingsverzoek moeten indienen, omdat het bouwwerk niet voldoet aan het Bouwbesluit. Uit twee uitspraken van 5 augustus 2015[33] volgt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 2.3, aanhef en onder b, Wabo een vergunningvoorschrift kan handhaven, dat het de constructietekeningen en constructieberekeningen voorafgaand aan de bouw dient goed te keuren.[34]

Als de vergunningaanvrager het bevoegd gezag niet heeft verzocht om bepaalde gegevens later te verstrekken, wil dat niet zeggen dat het bevoegd gezag zonder meer de omgevingsvergunning kan weigeren als het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag is onder omstandigheden verplicht om de vergunningaanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag te wijzigen, indien deze wijziging van ondergeschikte aard is.[35] Met andere woorden, als het bouwplan met een wijziging van ondergeschikte aard wel aan het Bouwbesluit voldoet, dan zal het bevoegd gezag de vergunningaanvrager in de gelegenheid moeten stellen om het bouwplan te wijzigen voordat het de omgevingsvergunning weigert.

4.4 Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit

4.4.1 Algemeen

De dwingende weigeringsgronden voor een omgevingsvergunning zijn opgenomen in artikel 2.10 lid 1 Wabo.[36] De preventieve aannemelijkheidstoets aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit is opgenomen in lid 1, aanhef en

---

33 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2504, r.o. 6.4 (impliciet), en ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2501, r.o. 5.2 (expliciet).

34 Zie paragraaf 6.5.

35 ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:364, r.o. 5.1. Zie voorts De Haan 2017a, p. 110 en 111. In ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2530, en ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1137, is overwogen dat geen nieuwe vergunningaanvraag nodig is als de wijziging van het bouwplan van ondergeschikte aard is. De vraag of een wijziging van onderschikte aard is, dient per concreet geval te worden beantwoord.

36 Daarnaast geldt de bijzondere toetsingsgrond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob), art. 2.20 lid 1 Wabo. Aanhoudingsverplichtingen voor dit type omgevingsvergunning zijn in art. 3.3 en 3.5 Wabo opgenomen. Zie ook Van Overveld & Berghuis 2015, p. 81 en 82. De Wabo geeft limitatief aan op welke gronden een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit mag worden geweigerd (het limitatief-imperatief stelsel), zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:350, r.o. 13.

onder a.[37] Het bevoegd gezag hoeft een bouwplan niet te toetsen aan NEN-(EN-) normen waarnaar het Bouwbesluit niet verwijst.[38]

Overigens kan de constructieve veiligheid ook een rol spelen bij het weigeren van de verlening van een omgevingsvergunning voor afwijking van het planologische regime. Het kan zijn dat een bouwplan in strijd is met het planologische regime, zodat een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder c, Wabo is vereist. Bij de weigering de omgevingsvergunning te verlenen kan de gevreesde constructieschade voor omliggende bouwwerken een rol spelen. Er moeten dan wel aanwijzingen zijn dat de bouwwerkzaamheden tot schade aan de omliggende bouwwerken zullen leiden.[39] Dit onderzoek beschouwt echter slechts de rol van het Bouwbesluit bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

4.4.2 Een aannemelijkheidstoets

Ingevolge artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo weigert het bevoegd gezag de omgevingsvergunning indien:

> "de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 Ww."

Dit wordt ook wel de preventieve 'aannemelijkheidstoets' genoemd. Het bevoegd gezag komt bij deze toets enige mate van beoordelingsvrijheid toe.[40] Voornoemd

---

37 Het spreekt voor zich dat het betoog dat in strijd met het Bouwbesluit wordt gebouwd, niet succesvol kan worden aangevoerd in de procedure tegen de omgevingsvergunning. Dat betreft een kwestie van handhaving. Zie ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:308, r.o. 12.1.

38 ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1369.

39 ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2939, Vz. ABRvS 23 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2821, en ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0752. In ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133, r.o. 10.3, heeft de Afdeling een betoog van een omwonende dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het betreffende bouwplan voor de constructieve veiligheid van omliggende panden zo gelezen dat dit betoog inhoudt dat het college niet in redelijkheid een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1, aanhef en onder c, van de Wabo kon verlenen. Dit betoog faalde, omdat er geen aanwijzingen waren dat de bouwwerkzaamheden tot schade aan de omliggende bouwwerken zouden leiden.

40 Tekst & Commentaar Wabo, derde druk, p. 51. Zie ook punt 1 van de annotatie van P.M.J. de Haan bij *AB* 2012/154, Spekkink 2011, p. 21, en Neerhof 2014a, p. 143 en 144. Ook in ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4197, en ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1596, overweegt de Afdeling dat het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toekomt. Een voorbeeld waarin de Afdeling heeft overwogen dat het bevoegd gezag op grond van de overgelegde constructiegegevens

artikel bepaalt immers niet voor niets dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning weigert indien de aanvraag 'het naar het oordeel van het bevoegd gezag' niet aannemelijk maakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet.[41]

Er is nauwelijks literatuur over hoe de aannemelijkheidstoets moet worden uitgelegd.[42] Het Instituut voor Bouwkwaliteit is van mening dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning slechts kan verlenen indien: a) het bevoegd gezag na beoordeling van de aangeleverde informatie over alle aspecten van het te (ver)bouwen bouwwerk b) tot de conclusie komt dat het aannemelijk is dat c) als de aannemer het bouwplan overeenkomstig die gegevens bouwt d) aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan.[43] In deze uitleg van het Instituut voor Bouwkwaliteit kan ik mij niet geheel vinden.

Om te beginnen interpreteert het Instituut voor Bouwkwaliteit een uitspraak van 26 januari 2011[44] verkeerd. Volgens het Instituut volgt uit die uitspraak dat de informatie bij de vergunningaanvraag betrekking moet hebben op *alle* aspecten van het bouwplan ten behoeve van de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit en dat het bevoegd gezag al die aspecten moeten beoordelen.[45] Uit een latere uitspraak, waarin de uitspraak van 26 januari 2011 wordt aangehaald, volgt echter dat bij de preventieve toetsing in ieder geval duidelijkheid over het constructieprincipe dient te bestaan.[46] Hieruit volgt niet dat bij de aanvraag het bouwplan tot in detail moet zijn uitgewerkt en dat het bevoegd gezag op detailniveau het bouwplan preventief moet toetsen.[47] Naar mijn oordeel hoeft het bevoegd gezag niet over informatie

---

kon oordelen dat aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet, is ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4703.

41 In Rb. Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10367, r.o. 4.2, overweegt de rechtbank dat bij de toets of het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet, het bevoegd gezag moet bezien of de aanvraag naar het oordeel van het bevoegd gezag aannemelijk maakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Hierbij is sprake van enige beoordelingsvrijheid, aldus de rechtbank. Paragraaf 11.2.3 van dit onderzoek behandelt de vraag of onder de Ow de aannemelijkheidstoets zal worden verlaten. Zie voorts De Haan 2017a, p. 110.

42 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 268 - 273, gaat uitvoerig in op de ontstaansgeschiedenis van de aannemelijkheidstoets, maar niet op de inhoud daarvan.

43 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014a, p. 46 en 47, Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014b en Neerhof 2014a, p. 144.

44 ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2082.

45 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014b.

46 In ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133, r.o. 7.1, wordt onder verwijzing naar de uitspraak van 26 januari 2011 overwogen dat bij de toetsing van een bouwplan aan de eisen van constructieve veiligheid in ieder geval duidelijkheid dient te bestaan over de hoofdlijn van de constructie en het constructieprincipe van het bouwwerk. Zie ook Rb. Amsterdam 13 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW7263, en ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1437.

47 Ook Minister Donner merkt mijns inziens ten onrechte in een brief van 17 augustus 2011, kenmerk SB2011051273, p. 3, op dat uit de uitspraak van 26 januari 2011

van 'alle' aspecten van het te (ver)bouwen bouwwerk te beschikken om een omgevingsvergunning te kunnen verlenen (ad. a).[48]

Voorts merk ik op dat, anders dan het Instituut voor Bouwkwaliteit lijkt te betogen, het niet in het wettelijke systeem past dat het bevoegd gezag toetst of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit (ad. c en d) zal voldoen. Dat betreft een handhavingskwestie.

De aannemelijkheidstoets houdt in dat op het bevoegd gezag de taak rust te bezien of het aannemelijk is dat het te realiseren bouwwerk aan het Bouwbesluit zal voldoen.[49] Hierbij gaat het om de vraag of het 'papieren' bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Mijns inziens hoeft niet aannemelijk te zijn dat het bouwplan voldoet aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit. Waar het om gaat, is dat de globale toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit op grond van de aanvraag geen strijdigheden oplevert.[50]

4.4.3 Toetsingsprotocol

Er zijn mijns inziens twee soorten toetsingsprotocollen. Bij de eerste soort geeft het bevoegd gezag zelf invulling aan de door hem uit te voeren aannemelijkheidstoets. De tweede soort betreft een hulpmiddel voor de toetsing aan het Bouwbesluit door een (private) gecertificeerde instelling.[51] Beide soorten toetsingsprotocollen zijn momenteel niet wettelijk geregeld. Het is echter wel de bedoeling dat de tweede soort wordt doorontwikkeld tot kwaliteitsborgingsinstrumenten onder de Wkb.[52]

Doel van deze protocollen is om de intensiteit vast te leggen waarmee de verschillende voorschriften uit het Bouwbesluit worden beoordeeld. Zo kan worden bereikt dat de meest risicovolle elementen uit een bouwplan de meeste aandacht van de bouwplantoetser krijgen.[53] Deze protocollen kunnen worden beschouwd als beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 lid 1 Awb wanneer ze door het bevoegd

---

volgt dat het bevoegd gezag een vergunning niet kan verlenen indien van een bepaald aspect (in dit geval de constructie) gegevens ontbreken. Zie De Haan 2017a, p. 110.

48 Zie ook Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014a, p. 46, en Neerhof 2014a, p. 144.

49 VROM-inspectie 2007a, p. 14.

50 In ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9525, overweegt de Afdeling dat het college aannemelijk heeft kunnen achten dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet ondanks dat er geen constructieberekeningen zijn gemaakt. Het college heeft uit het feit dat het pand vroeger een garagebedrijf was, mogen afleiden dat de vloeren de lagere belasting bij kamerverhuur ook zouden kunnen dragen.

51 De toetsingsprotocollen bij gecertificeerde bouwplantoetsing zal ik niet nader behandelen, zie daarover Visscher 2006, p. 20 - 23, De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 31 en 32, Banga 2012, p. 20, Neerhof 2013a, p. 64 - 66, en Neerhof 2014a, p. 176 - 179.

52 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 266 en 267. Zie ook paragraaf 8.6.2.

53 De Waard & Oortwijn 2010, p. 138.

gezag tot eigen beleid worden verheven.[54] Voorafgaand aan de wijziging van de Ww op 1 april 2007 moest het bevoegd gezag een bouwplan ten volle aan het Bouwbesluit toetsen. Dit betekent naar mijn oordeel dat, anders dan De Waard en Van Leeuwen betogen[55], in de periode voor 2007 in het wettelijke systeem formeel geen plaats was voor een toetsingsprotocol.[56]

In het Actieprogramma handhaving bouwregelgeving[57] was onder meer als actie de selectieve toets aan het Bouwbesluit via een toetsingsprotocol opgenomen.[58] In de Handreiking Bouw- en Woningtoezicht uit 2000 van de VNG-uitgave werd gemeenten geadviseerd om gebruik te maken van verschillende kwaliteitsniveaus voor de toetsing aan verschillenden onderdelen van het Bouwbesluit.[59] Op initiatief van het toenmalige Platform Bouw- en Woningtoezicht Grote Gemeenten hebben tientallen gemeenten in 2002 een toetsingsprotocol opgesteld, dat bekend staat als CKB: Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen.[60] In 2005 is aan de CKB het Toetsingsprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland toegevoegd, een controle-instrument voor de uitvoering van vergunningplichtige bouwwerken. Dit protocol kent eveneens een differentiatie naar diepgang van de uit te voeren controles.[61] Begin 2011 heeft de BRIStoets[62] het in 2010 beeindigde 'Toetsprotocol CKB-online' vervangen.[63] BRIStoets is een softwareprogramma dat in samenspraak met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en het Centraal Overleg Bouwconstructies is ontwikkeld. Het is geschikt voor toetsing door zowel het bevoegd gezag als door toetsende adviseurs. De gemeente Utrecht heeft in samenwerking met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en het Centraal Overleg Bouwconstructies een alternatief ontwikkeld: het Toetsprotocol Constructieve Veiligheid (ook wel: Constructieprotocol).[64] Het Constructieprotocol is in de BRIStoets opgenomen en voorziet in een transparante

---

54 Michiels 2008, p. 198 en 199. Overigens heeft de Afdeling - anders dan voorheen - in ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840, overwogen van oordeel te zijn dat omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

55 De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 87.

56 De Haan 2017a, p. 111.

57 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 XI, 51.

58 Moesker 2001, p. 128 en 129.

59 Moesker 2001, p. 123 en 124, De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 27, en De Waard & Oortwijn 2010, p. 138.

60 Nijmeijer 2006, p. 789 en 790, Michiels 2008, p. 197, De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 27, en Banga 2012, p. 21.

61 De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 28.

62 Software van BRIS. BRIStoets is een programma waarmee bouwplannen online aan alle relevante voorschriften uit het Bouwbesluit kunnen worden getoetst. Het is de opvolger van CKB-online.

63 Punten 2 en 3 van de toelichting bij de landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012.

64 Zo werkt omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid met toetsingsprotocol model 5 op grond van het Utrechtse model, zoals volgt uit hun memo van 4 juni 2015.

beoordeling van de kritische onderdelen van een bouwconstructie.[65] Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit (2012) is een nieuwe matrix, de Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012, in opdracht van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland opgesteld. Deze nieuwe matrix is een gezamenlijk product van BRIS en Nieman Raadgevend Ingenieurs.[66] Deze matrix dient mijns inziens te worden aangemerkt als beleidsregel als bedoeld in artikel 4:81 lid 1 Awb als het bevoegd gezag deze matrix tot onderdeel van het toetsingsbeleid heeft gemaakt.

Lang niet alle gemeenteambtenaren en gemeenten werken met toetsingsprotocollen. Daartoe zijn zij wettelijk gezien ook niet gehouden. Een mogelijke reden om deze protocollen niet toe te passen, is dat dit kan leiden tot een checklist-cultuur.[67] Er is ook geen jurisprudentie over de status van toetsingsprotocollen.

Zoals ik al aangaf, zijn naar mijn oordeel toetsingsprotocollen beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 lid 1 Awb als het gemeentebestuur deze tot toetsingsbeleid heeft gemaakt. Ingevolge artikel 4:84 van de wet handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Een toetsingsprotocol kan niet alleen bindende kracht hebben als deze een beleidsregel is. Een toetsingsprotocol kan daarnaast een vergelijkbare bindende kracht hebben als het een vaste gedragslijn van het bevoegd gezag bevat. Deze bindende kracht wordt dan niet aan de wet ontleend, maar is het gevolg van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In het bijzonder wordt de bindende kracht dan ontleend aan het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.[68] Naar mijn oordeel heeft het bevoegd gezag ruimte om in een individueel geval te motiveren waarom het van zijn vaste gedragslijn afwijkt. In een bezwaar- en (hoger)beroepsprocedure wordt die afwijking aan het motiveringsbeginsel getoetst. Het kan zijn dat in een individueel geval de toepassing van de vaste gedragslijn onevenredig is. Een andere reden om van de vaste gedragslijn af te wijken kan erin zijn gelegen dat bij de belanghebbende andere, gunstigere verwachtingen zijn gewerkt. Dat is afwijking op grond van het vertrouwensbeginsel.

---

65 Banga 2012, p. 21.

66 www.bris.nl/nieuwsbericht/news/landelijke-toetsmatrix-bouwbesluit-2012-gereed. Zie punt 7 van de toelichting bij de Landelijke Toetsingsmatrix Bouwbesluit 2012.

67 Michiels 2008, p. 198 en 199.

68 Dat het bevoegd gezag het toetsingsprotocol veelal niet zelf heeft opgesteld, maakt mijns inziens niet dat het geen juridische status kan hebben. Zo volgt uit ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2730, r.o. 2.6.1, dat het mogelijk is dat een bestuursorgaan een door een ander bestuursorgaan vastgestelde beleidsregel als vaste gedragslijn kan hanteren.

4.5 Verantwoordelijkheid dat een bouwplan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet

Er is discussie welke partij ervoor verantwoordelijk is dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Zo heerst bij opdrachtgevers, ontwerpers en aannemers de gedachte dat de gemeente verantwoordelijk is dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.[69] De commissie Dekker en anderen menen dat uit het geldende stelsel niet volgt welke partij hiervoor verantwoordelijk is.[70]

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb noemt de versnippering van het bouwproces met veel betrokken partijen en onderaannemers als oorzaak dat onduidelijk is welke partij voor de bouwkwaliteit verantwoordelijk is. Er ontbreekt een centrale partij.[71] Volgens de regering is er een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden.[72] Zij verwacht dat een zwaardere verantwoordelijkheid van aannemers een stimulering voor de bouwkwaliteit betekent.[73] De vraag is echter of uit het geldende publiekrechtelijke stelsel niet reeds volgt, dat op private bouwpartijen de verantwoordelijkheid rust dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

Mijns inziens luidt het antwoord bevestigend. Uit de publiekrechtelijke regelgeving volgt immers dat de vergunningaanvrager er in de eerste plaats voor verantwoordelijk is dat een bouwplan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet en niet het bevoegd gezag. Dit blijkt uit artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo. Hieruit volgt immers dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning slechts weigert als de aanvrager naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maakt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag is alleen verantwoordelijk voor zijn aannemelijkheidstoets. Nu het bevoegd gezag geen volle toets aan het Bouwbesluit hoeft uit te voeren, is deze er niet voor verantwoordelijk dat het bouwplan aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet. De vergunningaanvrager is verantwoordelijk voor de constructieve gegevens waaruit blijkt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Dit volgt uit de aanhef van artikel 2.2 Mor. Daarin is vermeld dat *de aanvrager* gegevens verstrekt ten behoeve van toetsing aan het Bouwbesluit. In de publiekrechtelijke regelgeving is geen verantwoordelijkheid opgenomen voor een architect, constructeur of andere ontwerper. Deze partijen zijn geen actoren in het juridische systeem van de pre-

---

69 VROM-inspectie 2006, p. 18, Spekkink 2008, p. 15, De Waard & Van Leeuwen 2008, p. 33, Banga 2012, p. 20, Ligthart & Van der Graaf 2013, p. 29 en 30, en Verlijsdonk 2014, p. 34 en 35.

70 Straver 1978, p. 19, *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 XI, 67, p. 5, *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, 3, p. 153, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, 1, p. 6, 3, p. 4, 9, p. 7, *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, 57, p. 1, en Dekker e.a. 2008, p. 4 en 21.

71 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 6.

72 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 12.

73 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 9, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 5.

ventieve toetsing. In dit stelsel is de aanvrager en niet de door hem ingehuurde ontwerper er verantwoordelijk voor dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet.[74]

4.6 Het voornemen tot afschaffing van de preventieve toetsing

In het tweede hoofdstuk staat dat de commissie Dekker heeft aanbevolen de preventieve toetsing door het bevoegd gezag af te schaffen.[75] Tevens is in dat hoofdstuk geconstateerd dat het Ministerie van BZK in de aanloop naar het wetsvoorstel Wkb geen opdracht heeft gegeven tot het verrichten van nader onderzoek naar de knelpunten bij de preventieve toetsing. De onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van BZK zijn uitgevoerd, beschouwen de afschaffing van de preventieve toetsing als een gegeven.[76] Hieronder zal worden onderzocht of de commissie Dekker terecht voorstelt om de preventieve toetsing af te schaffen. Daarnaast wordt onderzocht of in de parlementaire stukken bij de Ww 2007 terecht staat dat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht voldoende kennis hebben om de preventieve toetsing deugdelijk uit te voeren.[77]

Outhuijse merkt op dat uit diverse onderzoeken is gebleken dat de preventieve en de repressieve toetsing door het bevoegd gezag onder de maat is.[78] Zij wijst op een onderzoek van de VROM-inspectie, waaruit is gebleken dat slechts één op de zes gemeenten de preventieve toetsing adequaat uitvoert.[79] Daarnaast constateerde de VROM-inspectie dat slechts één op de tien gemeenten adequaat presteerde, terwijl één op de drie gemeenten onvoldoende tot slecht scoorde.[80]

Van der Heijden heeft geconstateerd dat de oorzaken van het ondermaatse bouwtoezicht liggen in een tekort aan mankracht, een te hoge werkdruk en het feit dat de gevraagde expertise niet aansluit bij het bestaande personeel van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht. Hij stelt dat voor een adequate preventieve toetsing zowel generalisten als specialisten nodig zijn. Met name de kleinere gemeenten hebben onvoldoende budget om deze in dienst te nemen, aldus Van der Heijden.[81] Zoals Outhijse opmerkt, bevestigen andere onderzoeken dit door Van

---

74 Zie ook De Haan 2016a, p. 508.

75 Zie paragraaf 2.3.

76 Zie paragraaf 2.4.2.

77 Zie paragraaf 3.2.2.

78 Cachet e.a. 2001, p. 2 - 7, Alders e.a. 2001, VROM-Inspectie 2003, Kool, Kolner & Van der Meer 2003, Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis 2005, Onderzoeksraad voor veiligheid 2006a, Onderzoeksraad voor veiligheid 2006b, De Boer e.a. 2007, VROM-inspectie 2008c en Van der Heijden 2009b, p. 17 en 18. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 1, 3, 7 - 9, 13, 21 en 31.

79 Outhuijse 2016a, p. 80.

80 VROM-inspectie 2008c, p. 27. Zie voorts Van der Heijden 2009b, p. 20 - 25.

81 Van der Heijden 2009a, p. 27 - 29. De Zeeuw stelt dat in de afgelopen jaren gemeenten veel vakinhoudelijke deskundigheid en ervaring hebben verloren, zie

der Heijden geschetste beeld van capaciteitsproblemen bij kleinere gemeenten.[82] Ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb bevestigt dit beeld. Het is al langere tijd gebruikelijk dat de gemeente private technische bureaus inhuurt, aldus de regering. Hierbij speelt volgens de regering een rol dat in de hoogtijdagen van de bouw het voor veel gemeenten niet doenlijk was om zonder inhuur van externe expertise de hausse aan bouwaanvragen te kunnen behandelen. Daarbij is bij complexere bouwwerken de kennis en expertise bij een toenemend aantal gemeenten onvoldoende om zelfstandig tot een goede beoordeling van de bouwkwaliteit te komen. Juist bij de beoordeling van complexere bouwwerken is het al langer gebruikelijk dat de gemeente private expertise inhuurt, aldus de regering. Voorts wijst de regering erop dat in steeds meer gemeenten de afgelopen jaren de intensiteit van de preventieve toetsing is afgebouwd als gevolg van herprioritering van taken.[83]

Minister Blok heeft in een brief van 26 augustus 2016 gesteld dat de preventieve en de repressieve toetsing alsmede het bouwtoezicht door het bevoegd gezag teveel tekortkomingen kennen. Hij wijst erop dat uit een onderzoek van de VROM-inspectie uit 2010 blijkt dat bij een derde van de onderzochte woningen de energieprestatiecoëfficiënt (EPC)-berekeningen niet waren gecontroleerd. Uit een onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport blijkt dat bijna 80 procent van de gemeenten geen toezicht hield op de constructieve veiligheid van overdekte zwembaden binnen hun gemeente.[84]

---

www.omgevingsweb.nl/nieuws/universele-ambtenaar-is-ramp-voor-gemeente. Zie ook Boogers, Plat & Stok 2016, p. 12. Ook in andere Europese landen heeft een tekort aan kennis en capaciteit bij de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht ten grondslag gelegen aan de (gedeeltelijke) privatisering van het bouwtoezicht, zie paragraaf 9.2.

82 Onderzoeksraad voor de Veiligheid 2006b, p. 5, VROM-inspectie 2008c, p. 30, en Outhuijse 2016a, p. 80.

83 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 7. Dat private instellingen meer kennis in huis hebben, hoeft niet te betekenen dat de overheid het toezicht op de naleving van de regelgeving kan laten uitvoeren door private instellingen. In dat verband wijst Neerhof erop dat onder omstandigheden de belangen van een bedrijfstak dermate contrasteren met de publieke belangen, dat de overheid het toezicht op de naleving bij zichzelf moet houden, zie Neerhof 2016b, p. 19. Voorts Eijlander 2000, p. 18, en Eijlander, Evers & Van Gestel 2003, p. 19, 20 en 32. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 5, 11 en 12. Tevens De Haan & Moesker 2017a, p. 584.

84 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030. Zie VROM-Inspectie 2010, p. 8, en Inspectie Leefomgeving en Transport 2012, p. 3 en 8. Minister Blok wijst erop dat vanouds het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht wel toezicht houdt op de constructieve veiligheid, maar niet op andere aspecten van de bouwkwaliteit zoals de energieprestatie en ventilatie, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 21. Ook VVD-Tweede Kamerlid Van der Linde deelt dat standpunt en stelt dat het gemeentelijke toezicht is gericht op constructieve veiligheid, maar niet op integrale bouwkwaliteit, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 9.

De vier grootste gemeenten (G4) hebben een brief van 28 juni 2017 (voetnoot: Kenmerk BENW/2017.688) aan de Eerste Kamer verzonden. Daarin geeft de G4 aan het wetsvoorstel Wkb in de huidige vorm niet te kunnen steunen vanwege een verkeerde wijze van informatievoorziening in relatie tot de gemeentelijke handhavingsbevoegdheden. Sommige fracties in de Eerste Kamer leiden uit die brief af dat de gemeenten tegen de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging zijn. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is in haar brief van 27 juni 2017 (voetnoot: Kenmerk: ECFD/U201700506.) aan Minister Plasterk echter aanmerkelijk milder over het stelsel van kwaliteitsborging. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer wijst Minister Plasterk er terecht op dat Nederland 388 gemeenten telt. Dat de vier grootste gemeenten vinden dat hun bouwtoezicht van voldoende niveau is, doet er niet aan af dat met name de kleinere gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit hebben. De PvdA-fractie in de Eerste Kamer heeft in dat verband terecht verwezen naar een rapport over toezicht en handhaving door gemeenten. In dat rapport wordt geconcludeerd dat bezuinigingen in de afgelopen jaren bij veel gemeenten hun tol hebben geëist bij toezicht en handhaving. In een aanzienlijk deel van de gemeenten wordt, mede als gevolg hiervan, een capaciteitsgebrek ervaren, waardoor werkzaamheden blijven liggen.[85]

Met de commissie Dekker ben ik van mening dat de preventieve toetsing een beperkte waarde heeft. Het gaat erom dat het gerealiseerde bouwwerk constructief veilig is en niet het 'papieren' bouwplan.[86] Ten tijde van de vergunningaanvraag zijn regelmatig niet alle (detail)bouwtekeningen gereed. Constructieve berekeningen ontbreken veelal bij de vergunningaanvraag. Hoewel ik mij in algemene zin kan vinden in dit advies van de commissie Dekker, plaats ik daarbij wel enkele kanttekeningen. Een deel van de bouwfouten maken de ontwerpers (architect, constructeur en bouwfysisch ingenieur) in de ontwerpfase. Als die bouwfouten pas worden ontdekt bij een repressieve toetsing na oplevering, kan dat leiden tot een aanmerkelijke (economische) schade.[87] Hoewel onder meer bouwconsumenten en aannemers verzekeringen kunnen afsluiten voor die schade, doet dat niet af aan het ongemak wanneer de bouwconsument langer moet wachten op ingebruikname van zijn woning of zijn woongenot anderszins wordt beperkt. Als oplossing voor het ontbreken van gegevens bij de vergunningaanvraag kan het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning een voorschrift verbinden, dat de aannemer niet met

---

85 Toezicht en handhaving door gemeenten 2016, p. 49, zie ook p. 28 en 30.

86 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 7, 11 en 14, en 6, p. 3, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 5.

87 Grove fouten kunnen niet altijd meer na oplevering worden hersteld. Zo zijn begin 2014 in Dirksland 27 in aanbouw zijnde woningen gesloopt, omdat bleek dat de heipalen te kort waren. In het definitieve wetsvoorstel Wkb en in het Bkb is overigens geregeld dat de kwaliteitsborger bij de vergunningaanvraag een risicobeoordeling verstrekt en voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden een borgingsplan. In die stukken zou de kwaliteitsborger eventuele fouten in het bouwplan moeten ontdekken. Het bevoegd gezag heeft op grond van die stukken de benodigde informatie om zo nodig te handhaven. Zie de paragrafen 8.2.3, 8.3, en 8.7.4.

bepaalde bouwwerkzaamheden mag beginnen voordat de betreffende detailtekeningen en constructieberekeningen zijn goedgekeurd.[88]

4.7 Het ontbreken van een hoofdconstructeur

De vraag deed zich enkele jaren geleden voor, of de regering een hoofdconstructeur wettelijk verplicht moet stellen.[89] De hoofdconstructeur overziet namens de opdrachtgever de constructieve veiligheid van het bouwplan als geheel. Eventueel speelt hij ook een rol in de uitvoering van het bouwtoezicht. De scheidslijn tussen de voor- en tegenstanders kan vereenvoudigd worden weergegeven langs de lijn van wie de kosten voor die hoofdconstructeur moet dragen. De partijen voor wie de hoofdconstructeur een kostenpost is, zijn tegenstanders. De rest is voorstander.

De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen is een tegenstander van de functie van de hoofdconstructeur, omdat die een schijnzekerheid zou bieden. Indien de gehele verantwoordelijkheid voor de constructieve veiligheid bij één persoon ligt, is het de vraag of het goed komt, zo luidt de redenering. Ook Bouwend Nederland is geen voorstander. De bouwers vinden dat in de uitvoeringsfase de hoofdaannemer de eindverantwoordelijke is.[90] De commissie Dekker is evenmin voorstander van het verplicht stellen van een hoofdconstructeur. Zij ziet meer heil in het verbeteren van het proces- en informatiemanagement van de betrokken bouwpartijen en certificering.[91] Ook Van Gulijk is geen voorstander van het werken met een hoofdconstructeur. Zij is van mening dat de constructieve veiligheid is gediend met een beter communicatienetwerk met directe lijnen tussen de verschillende bouwactoren.[92]

De rest is voorstander van een hoofdconstructeur. Te beginnen met Vambersky en Sagel die in hun artikelenreeks uit 1997 een pleidooi houden voor de aanstelling van de hoofdconstructeur.[93] Ook de CUR-commissie ‘Leren van instortingen’ en

88 Ingevolge art. 2.3, aanhef en onder b, Wabo kan het bevoegd gezag handhaven als een vergunningvoorschrift niet wordt nageleefd, zie bijvoorbeeld ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2501. Dit is eerder uiteengezet in De Haan 2016a, p. 508. Zie ook paragraaf 6.5.

89 Na aanvaarding van haar taakopdracht heeft de commissie Dekker een aanvullend verzoek gekregen om zich te beraden over de wenselijkheid om de hoofdconstructeur wettelijk verplicht te stellen, zie Dekker e.a. 2008, p. 2.

90 Van Herwijnen 2009, p. 37 en 38.

91 Dekker e.a. 2008, p. 19 - 21.

92 Van Gulijk 2014, p. 93. Zie ook het Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 224 en 225.

93 Vambersky & Sagel 1997a, Vambersky & Sagel 1997b en Vambersky & Sagel 1997c.

de Onderzoeksraad voor Veiligheid[94] zijn voorstanders.[95] Het 'Plan van aanpak constructieve veiligheid' adviseert bij aanvang van een project een hoofdconstructeur aan te wijzen. Na het advies van de commissie Dekker is het aanstellen van een hoofdconstructeur in het 'Compendium aanpak constructieve veiligheid' afgezwakt tot één van de mogelijkheden om in de uitvoeringsfase de constructieve veiligheid te verbeteren.[96] Ankersmit en anderen zijn voorstanders van het invoeren van een coördinerend constructeur die de constructieve samenhang tijdens de bouw borgt.[97]

Naar mijn oordeel kan het werken met een hoofdconstructeur een toegevoegde waarde hebben voor de constructieve veiligheid. De hoofdconstructeur kan erop toezien dat een bouwwerk als geheel voldoende sterk, stijf en stabiel is. Deelconstructeurs hebben daarvoor minder oog, nu zij slechts een deelconstructie hoeven te ontwerpen. Weliswaar ben ik voorstander van het werken met een hoofdconstructeur bij een complex bouwproject, maar een andere vraag is of de regering de aanstelling van een hoofdconstructeur verplicht moet stellen. Naar mijn oordeel moet de regering deze niet verplicht stellen. De Mor bepaalt dat de vergunningaanvrager de onderlinge samenhang van de constructiedelen moet aantonen. Dit volgt uit artikel 2.2 lid 1, onder b, onder 2°, Mor. Hoe de vergunningaanvrager dat aantoont, moet deze zelf weten. Nu hij veelal zelf geen constructeur is en onvoldoende constructieve kennis in huis heeft, zal hij een hoofdconstructeur inschakelen. Het verplicht stellen van een hoofdconstructeur is derhalve overbodig.

4.8 Bevindingen

Dat ten tijde van de vergunningaanvraag het veelal nog niet mogelijk is om alle constructieve berekeningen en tekeningen in detail aan te leveren, maakt niet dat de preventieve toetsing geen enkele toegevoegde waarde heeft. Het bevoegd gezag kan immers aan een omgevingsvergunning een voorschrift verbinden dat het de nog in te leveren constructieve berekeningen en tekeningen moet goedkeuren voordat de aannemer met de bouwwerkzaamheden kan beginnen. Een dergelijk voorschrift is handhaafbaar.

---

94 De Onderzoeksraad is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland en kijkt daarbij vooral naar die situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen. Zie www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/missie-en-kernwaarden en www.onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/wet-en-regelgeving.

95 VROM-inspectie 2007, p. 14.

96 Van Herwijnen 2001, p. 93 - 95, Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis 2005, p. 17 en 18, VROM-inspectie 2006, p. 15 en 19, VROM-inspectie 2007, p. 13 - 15, Spekkink 2008, p. 29, en Van Herwijnen 2009, p. 32, 33, 36 en 37.

97 www.bwtinfo.nl/nieuws/2016/9/De+bouw+moet+zelf+zorgen+voor+kwaliteitsborging,+m.

De commissie Dekker heeft echter terecht gesteld dat de preventieve toetsing door het bevoegd gezag onvoldoende toegevoegde waarde heeft. Met name de kleinere gemeenten hebben onvoldoende kennis en capaciteit om een bouwplan deugdelijk preventief te toetsen.[98] Zelfs als deze knelpunten zouden worden opgelost door het verstrekken van meer financiële middelen aan de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht, dan zijn andere knelpunten bij de preventieve toetsing niet opgelost. Het gaat erom dat het gerealiseerde bouwwerk constructief veilig is en niet het 'papieren' bouwplan. Het komt voor dat aannemers in strijd met het vergunde bouwplan bouwen. De detaillering van het bouwwerk gebeurt veelal na de vergunningverlening.

Het geldende stelsel geeft geen onduidelijkheid over de vraag op wie de verantwoordelijkheid rust dat een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. De vergunningaanvrager is verantwoordelijk voor die gegevens. Het bevoegd gezag toetst alleen of aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. De verantwoordelijkheidsvraag levert in zoverre geen knelpunt op. In het geldende publiekrechtelijke stelsel is echter geen verantwoordelijkheid voor de architect, constructeur of andere ontwerper opgenomen dat een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Deze partijen zijn geen actoren bij de preventieve toetsing. In zoverre heeft de commissie Dekker gelijk dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de private bouwpartijen onderling niet in het geldende stelsel tot uitdrukking komt.

98 Zelfs als de G4 voldoende kennis en capaciteit heeft voor deugdelijk bouwtoezicht, is dat geen reden om geen stelsel van kwaliteitsborging in te voeren. Nederland telt 388 gemeenten. Uit het onderzoek Toezicht en handhaving door gemeenten 2016, p. 28, 30 en 49, volgt dat door bezuinigingen (andere) gemeenten terdege onvoldoende capaciteit voor bouwtoezicht hebben.

Hoofdstuk 5

Beoordeling preventieve toetsing door de bestuursrechter

5.1 Inleiding

De knelpunten bij de beoordeling van de preventieve toetsing door de bestuursrechter zijn niet onderzocht. Zo is niet bezien in hoeverre het voor de bestuursrechter mogelijk is om te beoordelen of een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Niet alleen het bevoegd gezag heeft voldoende technische kennis nodig, maar ook de bestuursrechter zal hierover moeten beschikken. Dit hoofdstuk onderzoekt welke knelpunten zich voordoen bij de beoordeling door de bestuursrechter. Tevens zal worden bezien of de invoering van het relativiteitsvereiste in de (hoger) beroepsprocedure van invloed is op de kwaliteit van de preventieve toetsing door het bevoegd gezag.

Zonder de knelpunten bij de beoordeling in kaart te brengen, kan niet worden bepaald of het wetsvoorstel Wkb oplossingen biedt voor die knelpunten.[1]

5.2 Beoordeling aannemelijkheidstoets door de bestuursrechter

Zoals uit artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo volgt, heeft het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid bij zijn preventieve aannemelijkheidstoets. Hieruit volgt dat het de bedoeling van de wetgever is dat de bestuursrechter in een (hoger)beroepsprocedure niet vol maar terughoudend beoordeelt of het bevoegd gezag het bouwplan op de juiste wijze aan het Bouwbesluit heeft getoetst.[2] Voorafgaand aan 1 april 2007 diende de bestuursrechter dit ten volle te beoordelen.[3] De aannemelijkheidstoets geldt pas sinds die datum.

Schlössels merkt op dat wanneer de wetgever aan het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid toekent, de bestuursrechter de feitenkwalificatie meer afstandelijk moet toetsen. Met de vaststelling van feiten en de waardering van beschikbaar bewijs mag de bestuursrechter zich echter intensief bemoeien, aldus Schlössels.

---

1 Paragraaf 8.8 van dit onderzoek behandelt de rechtsbescherming onder het wetsvoorstel Wkb.

2 Damen 2014, p. 69.

3 Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9289, voor een volle toetsing.

Volgens hem stelt de rechterlijke bevoegdheid tot feitenaanvulling uit artikel 8:69 lid 3 Awb dit buiten twijfel.[4]

De jurisprudentie laat niet zien dat de Afdeling sinds de invoering van de preventieve aannemelijkheidstoets altijd terughoudend de feitenkwalificatie van het bevoegd gezag beoordeelt. Aan de hand van enkele uitspraken is dit toegelicht.

In een uitspraak van 4 april 2012 beoordeelt de Afdeling de toetsing van een bouwvergunning aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag. Een van de appellanten betoogt onder verwijzing naar een rapport dat het bevoegd gezag heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met het Bouwbesluit. Naar aanleiding hiervan heeft de Afdeling overwogen dat uit de stukken onvoldoende blijkt dat de belastingen door het bevoegd gezag zijn onderzocht. Van een terughoudende beoordeling was geen sprake.[5]

Een knelpunt is dat de voorschriften uit het Bouwbesluit zich wegens hun technische aard niet voor een terughoudende beoordeling lenen.[6] Een bouwplan voldoet bijvoorbeeld aan de hoogte-, breedte- en oppervlakte-voorschriften of niet. Als een appellant in de (hoger)beroepsprocedure aanvoert dat niet aan een specifiek voorschrift wordt voldaan, dan is dit betoog voor een bestuursrechter lastig terughoudend te beoordelen. In een uitspraak van 26 september 2012 heeft het bevoegd gezag erkend dat de binnenmaatse hoogtemaat niet aan de voorschriften voldoet. De Afdeling heeft dit vol beoordeeld. Zij oordeelde dat het betoog van de omwonende slaagt.[7] In een uitspraak van 19 februari 2014 is tevens geen sprake van een terughoudende beoordeling.[8] In die zaak voerden omwonenden aan dat het bouwplan in strijd is met de brandveiligheidsvoorschriften, omdat de gebruiksoppervlakte meer dan 50 m^2 bedraagt. Als de gebruiksoppervlakte groter is, dan is mogelijk een brandcompartimentering vereist. Omdat die omwonenden geen berekeningen van de gebruiksoppervlakte hadden overgelegd, heeft de Afdeling zelf beoordeeld (en berekend) of de gebruiksoppervlakte meer dan 50 m^2 bedraagt. Een ander voorbeeld van een volle beoordeling van een bouwplan aan breedte- en oppervlakte-voorschriften uit het Bouwbesluit is een uitspraak van 2 februari 2011.[9]

In een uitspraak van 25 juni 2014[10] lijkt de Afdeling te suggereren dat een appellant die procedeert tegen een verleende vergunning, aannemelijk dient te maken

4 Schlössels 2010, p. 480. Zie voorts De Haan 2017a, p. 111 en 112.
5 ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0779. Zie punt 1 van mijn annotatie bij *AB* 2012/154.
6 De Haan 2016a, p. 508 en 509, en De Haan 2017a, p. 112.
7 ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8297.
8 ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:519. Zie ook ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:308, r.o. 20.1.
9 ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2762.
10 ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2354, r.o. 4.2.

dat de vergunningaanvraag in strijd is met het Bouwbesluit. Uit artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo volgt echter slechts dat de vergunningaanvrager voor het bevoegd gezag aannemelijk dient te maken dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Dat betekent naar mijn oordeel niet dat de bestuursrechter de omgevingsvergunning pas moet vernietigen als een appellant aannemelijk maakt dat het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet. De Afdeling had mijns inziens moeten beoordelen of het bevoegd gezag op grond van de aanvraag heeft kunnen oordelen dat aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Dit sluit aan bij de tekst van artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo. Het probleem is echter dat het voor een bestuursrechter in (hoger)beroep lastig is om te beoordelen of ten tijde van de vergunningverlening voor het bevoegd gezag aannemelijk was dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet.

Naar aanleiding van deze jurisprudentie kan een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste is er geen standaardoverweging waarin de Afdeling een uitleg geeft van de preventieve aannemelijkheidstoets. Zo heeft de Afdeling bijvoorbeeld in een uitspraak van 5 augustus 2015[11] geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uiteen te zetten wat de aannemelijkheidstoets inhoudt. Zonder enige uitleg is in die uitspraak vermeld, dat de toets die het bevoegd gezag dient uit te voeren een aannemelijkheidstoets betreft. Dit is een gemis, omdat een dergelijke standaardoverweging richtinggevend kan zijn voor bevoegde gezagen in hoeverre zij zijn gehouden een bouwplan aan het Bouwbesluit te toetsen.[12]

Overigens heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling in een uitspraak van 26 februari 2016 geoordeeld dat de vraag of een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet, zich niet leent voor beantwoording in het kader van een voorlopige voorziening.[13] Hoewel begrijpelijk is dat een voorlopige voorziening zich niet goed leent voor een technische beoordeling van een bouwplan, heeft dit oordeel nadelen. Het kan zijn dat een omwonende om een voorlopige voorziening heeft verzocht, omdat naar zijn mening het vergunde bouwwerk in aanbouw constructief of brandonveilig is. De omwonende kan niet middels een verzoek om voorlopige voorziening bewerkstelligen dat de bestuursrechter de omgevingsvergunning schorst en dat de aannemer de bouwwerkzaamheden stillegt. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat de omwonende het bevoegd gezag moet verzoeken om te handhaven wegens gevaarzetting of bouwen in strijd met het Bouwbesluit. Als het bevoegd gezag weigert te handhaven, dan kan de omwonende de voorzieningenrechter in de handhavingszaak om een voorlopige voorziening vragen. De vraag kan worden gesteld of in spoedeisende zaken van de omwonende kan worden gevergd dat hij een afzonderlijke handhavingsprocedure opstart.

---

11 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2504, r.o. 6.4.

12 De Haan 2017a, p. 111 en 112.

13 Vz. ABRvS 26 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:583, r.o. 5.

5.3 Technische kennis bij de bestuursrechter

De bestuursrechters bij de rechtbanken en de staatsraden bij de Afdeling hebben veelal een beperkte kennis van bouwtechnische voorschriften en bouwtechniek. Dit is een knelpunt, omdat zij een zelfstandige verantwoordelijkheid dragen voor de waardering van (bouwtechnische) bewijsmiddelen.[14] De reden voor het gebrek aan kennis is dat deze juristen rechten hebben gestudeerd en geen bouwkunde of civiele techniek.[15] Dit is anders bij het college van arbiters van de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Die arbiters hebben veelal een technische studie gevolgd.[16] De arbiters zijn echter geen bestuursrechters en behandelen geen bestuursrechtprocedures. De inhoud van de bouwtechnische voorschriften is voor een bestuursrechtjurist zonder bouwtechnische kennis lastig te begrijpen. Nu appellanten ook weinig over het Bouwbesluit procederen bij de bestuursrechter, is ook om die reden de bouwtechnische kennis bij de bestuursrechters beperkt. Dit knelpunt kan worden opgelost indien de bestuursrechter zich door een externe deskundige laat adviseren.[17]

De Afdeling laat zich echter zelden voorlichten over de constructieve veiligheid door een deskundige, zoals de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB).[18] Het verzoek tot het inschakelen van de StAB honoreert de Afdeling niet vaak.[19] Als in het kader van een vergunningenprocedure op de zitting de constructeurs van het bevoegd gezag, de vergunninghouder en de omwonende over en weer op elkaar kunnen reageren, dan hoeft geen onafhankelijke constructeur te worden benoemen.[20]

---

14 Schlössels 2010, p. 478.

15 Op de website van de Raad van State is te lezen dat er geen staatsraden zijn, die een studie bouwkunde of civiele techniek hebben gevolgd. Zie www.raadvanstate.nl/over-de-raad-van-state/organisatie/leden-en-staatsraden.html.

16 www.raadvanarbitrage.nl/ledenlijst/62/0/ledenlijst.html.

17 Schlössels merkte eerder op dat de algemene bestuursrechter meestal niet beschikt over de technische kennis om feiten in een specialistisch bewijsdomein zelf te kunnen vaststellen. Soms is voor de kennis over de feiten een expert nodig. Zie Schlössels 2010, p. 483 en 484.

18 De StAB is een onafhankelijke en onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter adviseert over geschillen op het gebied van het fysieke leefmilieu. De Afdeling schakelt de StAB veelal in bij bestemmingsplan- en milieuzaken om te adviseren over stikstof, externe veiligheid, geluid-, geur- en fijnstofbelasting. Zie www.stab.nl/Pages/start.aspx. Art. 6.5b lid 1 Wabo bepaalt dat de StAB tot taak heeft aan de bestuursrechter op diens verzoek deskundigenbericht uit te brengen inzake beroepen op grond van deze wet. Art. 17.10 Ow ziet op de StAB. Zie ook de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 231 en 232.

19 ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1374.

20 ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1329. Wel heeft de rechtbank in eerste aanleg overwogen dat het bevoegd gezag niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom niet het rapport van appellant, maar de andere door het bevoegd gezag aan de primaire besluiten ten grondslag gelegde rapportages doorslaggevend dienden te wor-

Overigens is het de vraag of de StAB over voldoende technische expertise van constructieve veiligheid beschikt. Zo heeft de StAB in een zaak aangegeven niet over voldoende expertise te beschikken om te adviseren of een stepbarrier (een geleiderail) de stootbelasting van voertuigen kan opvangen.[21] In het vervolg van die procedure heeft de StAB daarom - na wederom door de Afdeling om advies te zijn gevraagd - een externe deskundige ingehuurd. De bevindingen van een dergelijke extern ingehuurde deskundige rekent de Afdeling dan toe aan de StAB.[22] Als de medewerkers van de StAB al moeite hebben om te bepalen of een eenvoudige constructie, zoals een stepbarrier, voldoet aan de voorschriften, dan betwijfel ik of deze in staat zijn om te beoordelen of bijvoorbeeld een wolkenkrabber van 30 verdiepingen aan het Bouwbesluit voldoet. Dit is temeer een knelpunt nu binnen de Afdeling geen staatsraden werken met een technische achtergrond.

Het lijkt erop dat - wellicht mede wegens de beperkte expertise op het gebied van constructieve veiligheid - de Afdeling minder snel een geschil waarbij dit onderwerp een belangrijke rol speelt, finaal beslecht.[23] In een uitspraak van 17 april 2013 heeft de Afdeling overwogen dat het bevoegd gezag geen zwaardere eisen aan de sterkte van een leuning mocht verbinden dan uit de Machinerichtlijn volgt. De Afdeling heeft mijns inziens het bevoegd gezag ten onrechte in de gelegenheid gesteld een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. De Afdeling had zelf voorziend kunnen volstaan met de enkele vernietiging van het gewraakte vergunningvoorschrift.

5.4 Relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a Awb

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking getreden.[24] Deze wet is van toepassing op bepaalde ruimtelijke en infrastructurele projecten. Een bekend voorbeeld is de bouw van minimaal 12 woningen.[25] In artikel 1.9 Chw was het relativiteitsvereiste opgenomen. Dat vereiste houdt in dat een bestuursrechter een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, vernietigt indien deze regel of dit

---

den geacht voor de toetsing aan de eisen van het Bouwbesluit met betrekking tot de constructie, zie Rb. Amsterdam 13 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3436, r.o. 3.3.

21 ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:644, ook wel ECLI:NL:RVS:2013:2865, r.o. 7, laatste zin.

22 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1967, r.o. 6.3. Naar aanleiding van de opdracht van de Afdeling heeft de StAB een medewerker van Adinex, Technische Varia B.V, de overgelegde constructieve berekeningen laten onderzoeken. Adinex heeft haar onderzoek onder het toezicht van de StAB verricht.

23 ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7904, en ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:644, ook wel ECLI:NL:RVS:2013:2865.

24 *Stb*. 2010, 135

25 Bijlage I, categorie 3.1 (voorheen 20 woningen).

beginsel kennelijk[26] niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Deze bepaling gold alleen voor de (hoger) beroepsprocedure en niet voor de bezwaarfase.[27]

Op 1 januari 2013 is artikel 1.9 Chw vervallen. Op die dag is namelijk artikel 8:69a Awb in werking getreden, dat is opgenomen in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab). Uit de gelijkluidende tekst[28] en de memorie van toelichting bij de Wab[29] volgt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd. Wel is een verschil dat artikel 1.9 Chw alleen van toepassing was op Chw-zaken. Artikel 8:69a Awb heeft een veel ruimer toepassingsbereik, aangezien het betrekking heeft op alle zaken waarop de Awb van toepassing is.[30]

De Afdeling heeft in een uitspraak van 19 januari 2011 voor het eerst het relativiteitsvereiste uitgelegd.[31] Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het bij de toepassing van het relativiteitsvereiste erom gaat dat er een verband bestaat 'tussen de beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit

---

26 De kennelijkheidstoets is in de tweede nota van wijziging ingebracht, zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, 8, p. 1 en 10.

27 Moesker heeft in de punten 5 en 6 van zijn annotatie bij ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:842, *TBR* 2015/127, uiteengezet dat er niets wezenlijks aan in de weg behoeft te staan om het relativiteitsvereiste ook toepasbaar te achten in de bezwaarfase. De wetgever heeft die keuze uitdrukkelijk niet gemaakt, zoals volgt uit *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, 3, p. 20 en 21. In dat verband wijst Ortlep in *AB* 2015/280 erop dat deze wens van de wetgever ook tot uitdrukking komt doordat art. 8:69a Awb is geplaatst in hoofdstuk 8 van de Awb inzake beroep. Gelet op deze uitdrukkelijke wens van de wetgever zal niet nader worden ingegaan op de vraag of de invoering van het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase wenselijk is.

28 Art. 1.9 Chw heeft het overigens nog wel over een administratieve rechter in plaats van een bestuursrechter in art. 8:69a Awb.

29 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, 3, p. 18 - 20.

30 Zie Bregman & De Graaf 2016, p. 19. Het vervolg van deze paragraaf zal niet nader ingaan op de vraag of, net zoals in het burgerlijke recht, een correctie Langemeijer (zie paragraaf 6.10.2) moet worden toegepast in het bestuursrecht. Staatsraad A-G Widdershoven heeft de Afdeling in ECLI:NL:RVS:2015:3680 geadviseerd om het relativiteitsvereiste in die zin te corrigeren dat 'de schending van een wettelijke norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden'. Deze beginselen beogen immers wel de belangen van een belanghebbende te beschermen. In ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, r.o. 18.1, heeft de Afdeling overwogen de conclusie van de staatsraad A-G te delen. In ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451, ECLI:NL:RVS:2016:3453 en ECLI:NL:RVS:2016:3454, is de werking van het relativiteitsvereiste bij een beroep op het gelijkheidsbeginsel gecorrigeerd met toepassing van een correctie, zoals Widdershoven voorstelde.

31 ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352.

in rechte aan te vechten'.[32] Inmiddels is in uitspraken van de Afdeling de volgende standaardoverweging opgenomen:

> "Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant."

Uit meerdere uitspraken[33] kan worden afgeleid dat als omwonenden zich beroepen op voorschriften uit het Bouwbesluit die alleen op de binnenzijde van een bouwwerk zijn gericht en slechts strekken ter bescherming van de gebruikers van het bouwwerk, hen het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen.[34] Indien het voor de Afdeling gemakkelijker is om te oordelen dat het bouwplan niet in strijd is met een voorschrift uit het Bouwbesluit, dan dat het voorschrift kennelijk niet strekt ter bescherming van de appellanten, kan de Afdeling overigens ook op grond van een inhoudelijke beoordeling het beroep afdoen. Het resultaat is immers hetzelfde. De beroepsgrond leidt niet tot vernietiging van (de aangevallen uitspraak en) het bestreden besluit.

Duidelijk komen de gevolgen van het relativiteitsvereiste tot uitdrukking in een uitspraak van 27 mei 2015.[35] In de 'veeg'-rechtsoverweging 12.2 oordeelt de Afdeling dat de appellanten zich niet erop kunnen beroepen dat de bouwunits bij een schoolgebouw niet voldoen aan de voorschriften betreffende warmteweerstand, koudebruggen, de referentieperiode van de hoofddraagconstructie en daglichttoetreding. De Afdeling overweegt dat de appellanten niet succesvol een beroep kunnen doen op de voorschriften voor constructieve veiligheid, omdat de dichtstbijzijnde woning van één van de appellanten ligt op een afstand van 57 meter. De werkelijke reden waarom de omwonenden procedeerden, was dat zij geen overlast wensten te ondervinden van de uitbreiding van de school. Interessant is de vraag hoe de Afdeling zou hebben geoordeeld als één van de appellanten zou stellen dat zijn kind op de school les krijgt en hij vreest voor de veiligheid van zijn kind. Naar

---

32 Zie voor een uitvoerigere uitleg van het relativiteitsvereiste De Poorter & Van Ettekoven 2013. Zie ook Verburg 2011, Schueler 2011a, Schueler 2011b, Modderman 2012, Schlössels 2014a, p. 253 - 268, en Schlössels 2014b, p. 197 - 211.

33 ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7368, ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1065, ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1957, ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1744, ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3359, en ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3408.

34 Benhadi noemt als voorbeeld dat isolatiewaarden niet strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden, zie Benhadi 2014, p. 11.

35 ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1645, r.o. 12.2.

mijn oordeel zou een appellant als ouder dan succesvol moeten kunnen aanvoeren dat het bouwplan in strijd is met de voorschriften voor constructieve veiligheid.[36]

Een omwonende heeft er belang bij dat een bouwwerk op een nabijgelegen perceel aan de eisen voor constructieve veiligheid voldoet. Als dat bouwwerk niet de vereiste constructieve veiligheid heeft, kan dat veiligheidsrisico's voor de omwonende opleveren. Of de omwonende het relativiteitsvereiste kan worden tegengeworpen is mijns inziens afhankelijk van de afstand van zijn perceel tot het te realiseren bouwplan[37] en de omvang van het bouwplan.[38] De ruimtelijke ordeningskamer van de Afdeling heeft dit in een uitspraak van 1 juni 2016 bevestigd.[39] Hierin overweegt de Afdeling dat de voorschriften over de constructieve en brandveiligheid uit het Bouwbesluit mede strekken tot bescherming van de veiligheid van bewoners van belendende percelen. Volgens de Afdeling is het veiligheidsbelang van appellanten echter niet aan de orde, gelet op de afstand van ongeveer 130 m tot hun woningen. Ik zie mij in mijn standpunt tevens gesteund door een uitspraak van 29 juni 2016.[40] Een appellant heeft betoogd dat het bouwplan in strijd is met de brandveiligheidsvoorschriften. De Afdeling heeft geoordeeld dat aan de appellant artikel 8:69a Awb in dit verband niet kan worden tegengeworpen, omdat deze voorschriften mede strekken tot bescherming van eigenaren van belendende gebouwen.[41]

De vraag rijst of het relativiteitsvereiste een schaduwwerking vooruit werpt naar de preventieve toetsing. Een dergelijke schaduwwerking zou betekenen dat een bevoegd gezag minder aandacht besteed aan de preventieve toetsing bij de vergunningverlening en aan de bezwaren van omwonenden in het besluit op bezwaar. Het bevoegd gezag weet immers dat de bestuursrechter in (hoger) beroep de in bezwaar gehandhaafde omgevingsvergunning niet vernietigt, als de door de omwonenden ingeroepen voorschriften hen niet beogen te beschermen.

---

36 Vergelijk ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2913, ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7724, Rb. Gelderland 21 november 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4681, en ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1375.

37 Zie ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7368.

38 Denk daarbij aan de ingestorte twin towers in New York, die mede vanwege de hoogte in een grote straal voor gevaar hebben geleid.

39 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 6.2. Zie ook Stramrood 2016, p. 823.

40 ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1796, r.o. 2.2.

41 Vergelijkbaar is Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:936, en ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1137. Zie ook Rb. Limburg 23 september 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:8185. De rechtbank overweegt dat de voorschriften met betrekking tot de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater uit het Bouwbesluit ook dienen ter bescherming van de belangen van de gebruikers van naastgelegen woningen.

De vraag of schaduwwerking optreedt, is beantwoord in een evaluatie van het relativiteitsvereiste.[42] Deze evaluatie haalt als (mogelijk) negatief neveneffect op de kwaliteit van besluiten de schaduwwerking aan. In de evaluatie wordt opgemerkt dat de indruk van de geïnterviewde rechters is dat bestuursorganen niet op de toepassing van het relativiteitsvereiste in de beroepsprocedure anticiperen.[43] Een aantal geïnterviewde bestuursorganen herkent de schaduwwerking van het relativiteitsvereiste. In het algemeen zetten de bestuursorganen zich desalniettemin in om in de voorprocedure zoveel mogelijk een rechtmatig besluit te nemen. Evenwel is duidelijk dat enige vorm van anticiperen op het rechterlijk oordeel soms deel uitmaakt van de bestuurspraktijk. Het komt voor dat het bestuursorgaan in de bezwaarfase bezwaargronden relatief kort behandelt, omdat het vermoedt dat deze bezwaargronden op het relativiteitsvereiste stranden.[44] De meerderheid van de geïnterviewde rechtsbijstandverleners komt de schaduwwerking van het relativiteitsvereiste niet tegen. Een aantal geïnterviewde rechtsbijstandverleners komt deze werking evenwel tegen.[45] De onderzoekers concluderen dat aannemelijk is dat het anticiperen op de relativiteitseis voorkomt. Er is volgens hen geen reden om aan te nemen dat dit een structureel verschijnsel is. Het is te vroeg om iets te kunnen zeggen over hoe bestuursorganen met het relativiteitsvereiste in de bezwaarfase zullen omgaan als de lijnen van de jurisprudentie duidelijker zijn.[46] Uit deze evaluatie leid ik af dat schaduwwerking mogelijk invloed heeft op de kwaliteit van de preventieve toetsing.

5.5 Bevindingen

Het bevoegd gezag heeft beoordelingsvrijheid bij de preventieve aannemelijkheidstoets. Dit zou tot gevolg moeten hebben dat de bestuursrechter deze toets terughoudend beoordeelt. Een knelpunt is dat de bestuursrechters soms - in strijd met de wil van de wetgever - de beoordeling toch vol uitvoeren. Dit knelpunt is niet eenvoudig op te lossen. Het is voor de bestuursrechter immers lastig om terughoudend te beoordelen of een bouwplan aan de vereiste oppervlakte-, hoogte- of breedte-eis voldoet. Een bouwplan voldoet aan die eisen of niet.

Een ander knelpunt is dat de bestuursrechter geen bouwtechnische kennis heeft om de preventieve toets deugdelijk te beoordelen. Dit is temeer een knelpunt, omdat de medewerkers van de StAB weinig expertise over het Bouwbesluit in huis hebben. De StAB kan de bestuursrechter dus moeilijk als extern adviseur ondersteunen.

---

42 Nijmeijer e.a. 2015.
43 Nijmeijer e.a. 2015, p. 56 en 57.
44 Nijmeijer e.a. 2015, p. 60 - 62.
45 Nijmeijer e.a. 2015, p. 65 en 66.
46 Nijmeijer e.a. 2015, p. 68 en 71.

Hoofdstuk 6

Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre er knelpunten zijn bij de repressieve toetsing. In de aanloop naar het wetsvoorstel Wkb zijn deze niet in kaart gebracht. De reden daarvoor is mogelijk dat het wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de repressieve toetsing.[1] Het is echter de vraag of er knelpunten zijn die niettemin om een stelselwijziging vragen.

Nadat eerder in hoofdstuk 4 is geconstateerd dat het bevoegd gezag niet verantwoordelijk is dat een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet, onderzoekt dit hoofdstuk of het bevoegd gezag een verantwoordelijkheid heeft dat een gerealiseerd bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Onder andere is onderzocht in hoeverre de gemeente succesvol aansprakelijk kan worden gesteld wegens falend bouwtoezicht. Dat bevat een indicatie of de gemeente mede verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit van een gerealiseerd bouwwerk.

6.2 Handhaving van het Bouwbesluit

6.2.1 Algemeen

In artikel 1b Ww is de bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om te handhaven als een bouwwerk in strijd met de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit wordt gebouwd (lid 1) en in stand gelaten (lid 4). Tevens bepaalt lid 2 dat het verboden is om een bouwwerk in strijd met de voorschriften voor bestaande bouw in stand te laten. Deze paragraaf onderzoekt de mogelijke knelpunten bij de repressieve toetsing.

6.2.2 Overgang van nieuwbouw naar bestaand bouwwerk

Op grond van artikel 1b Ww wordt onderscheid gemaakt tussen het handhaven op grond van de voorschriften voor nieuwbouw en de voorschriften voor bestaande

---

1 Hoewel de handhavingsbevoegdheden voor het bevoegd gezag onder het wetsvoorstel Wkb niet wijzigen, zijn er wel gevolgen voor de bouwtechnische informatievoorziening aan het bevoegd gezag, zie paragraaf 8.7.4. Het bevoegd gezag toetst immers niet meer preventief bij de vergunningverlening aan de bouwtechnische voorschriften.

bouw. Dit roept de vraag op hoe lang sprake is van een nieuw bouwwerk. De Ww zelf en het Bouwbesluit geven daarover geen duidelijkheid.

Aanvankelijk nam de regering het standpunt in dat zodra een bouwwerk overeenkomstig de bouwvergunning is voltooid, op dat bestaande bouwwerk de voorschriften voor bestaande bouw van toepassing zijn.[2] De literatuur en de parlementaire stukken gaan er thans vanuit dat na gereedmelding[3] een bouwwerk dient te worden aangemerkt als bestaande bouw.[4] De overgang van nieuwbouw naar bestaande bouw na gereedmelding is weinig gelukkig. Een melding is normaal gesproken niet op rechtsgevolg gericht.[5] Naar mijn oordeel is de reactie op de gereedmelding als bedoeld in artikel 1.25 lid 3 Bouwbesluit geen Awb-besluit. Uit de leden 2 en 3 van die bepaling volgt immers niet dat het bevoegd gezag verplicht is een ontvangstbevestiging dan wel een reactie te sturen naar aanleiding van de gereedmelding. De reactie is niet op extern rechtsgevolg gericht. Uit artikel 1.25 Bouwbesluit volgt dat - ongeacht een eventuele (negatieve) reactie van het bevoegd gezag - slechts een gereedmelding is vereist voor ingebruikname. Om die reden is geen probleem dat tegen een negatieve reactie niet bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd. Die reactie heeft immers geen gevolgen voor het in gebruik mogen nemen van het afgebouwde bouwwerk.[6] Een ander mogelijk knelpunt is het uitblijven van een gereedmelding. Uit artikel 1.25 lid 3 Bouwbesluit volgt dat zonder gereedmelding een bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen.[7]

---

2 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 4. In Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2014a, p. 7, en Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2015, p. 19, wordt ervan uitgegaan dat vanaf voltooiing én ingebruikname sprake is van bestaande bouw.

3 Art. 1.25 lid 2 Bouwbesluit bepaalt dat de vergunninghouder het bevoegd gezag van de beëindiging van de bouwwerkzaamheden in kennis stelt. Voorts staat in lid 3 dat een bouwwerk niet in gebruik wordt gegeven of genomen als niet aan het tweede lid is voldaan. Zie Moesker & De Haan 2017, p. 437 en 438. Overigens bestaat daarnaast uit het oogpunt van brandveiligheid een gebruiksmeldingsplicht op grond van art. 1.18 Bouwbesluit. In dit onderzoek blijft die gebruiksmeldingsplicht buiten beschouwing.

4 Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013, p. 74 - 79, Neerhof 2014a, p. 145 en 146, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 101, p. 2, en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 7. Zie eerder De Haan 2016a, p. 509, en De Haan 2016c, p. 655. In de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 16 (en 17), staat dat voor het Bouwbesluit een pas opgeleverde woning een bestaande woning is.

5 Zie de conclusie van A-G staatsraad Widdershoven van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116, punt 4.2 en 4.7. Volgens hem is een melding geen voorwaarde voor de gelding van de algemene regels. Zie ook www.hekkelman.nl/userfiles/File/2015_01_28_nieuwsbrief_awb_meldingenstelsels_mieke_alberts.pdf.

6 Moesker & De Haan 2017, p. 438.

7 Een appellant kan in het kader van de procedure tegen de omgevingsvergunningverlening niet succesvol aanvoeren dat geen gereedmelding heeft plaatsgevonden. De gereedmelding maakt geen onderdeel uit van de vergunningverlening, zie ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1748.

Niettemin kan het zijn dat geen gereedmelding plaatsvindt en het bevoegd gezag niet handhaaft als het bouwwerk zonder gereedmelding in gebruik is genomen.

Normaal gesproken is de tijdspanne tussen voltooiing van een bouwwerk, gereedmelding en ingebruikname niet groot. Daarom hoeft de onduidelijkheid over het precieze moment van overgang van een nieuw bouwwerk naar een bestaand bouwwerk niet als een knelpunt te worden beschouwd.[8] Ook om een andere reden is deze onduidelijkheid betrekkelijk. Ook bij een bestaand bouwwerk kan het bevoegd gezag namelijk de nieuwbouwvoorschriften handhaven, zoals in de volgende subparagraaf is uiteengezet.

6.2.3 Handhaving van de nieuwbouwvoorschriften

Ingevolge artikel 1b lid 1 Ww is het verboden een bouwwerk te bouwen voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit.[9] Een uitzondering voor dat verbod geldt indien een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit afwijking van die nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat.[10]

---

8 Zie eerder De Haan 2016a, p. 509.

9 In ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:941, heeft de Afdeling overwogen dat het verwijderen van twee tegels van een schoorsteen niet leidt tot de realisatie van een nieuwe afvoervoorziening en dan ook niet kan worden aangemerkt als bouwen als bedoeld in art. 1 Ww. Art. 1b lid 1 Ww is niet van toepassing.

10 In de handreiking Bouwbesluit & woning 2015 is het volgende geschreven (p. 17): ‘Ook voor het gemeentelijk bouwtoezicht biedt het Bouwbesluit niet de feitelijke grondslag om de bouwer, ontwikkelaar of eigenaar aan te spreken als het nieuwe bouwwerk niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften. Wanneer eenmaal een vergunning is afgegeven heeft de gemeente de mogelijkheid om te controleren of er gebouwd is in overeenstemming met de verleende vergunning. De bouwer, ontwikkelaar of eigenaar kan door de gemeente niet worden aangesproken op basis van afwijking van de nieuwbouwvoorschriften, maar wel op basis van de verleende vergunning. Als de vergunning in overeenstemming is met nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit, kan de gemeente eisen dat het bouwwerk in overeenstemming met de nieuwbouwvoorschriften wordt uitgevoerd. Wanneer de gemeente tijdens het controleren van het bouwplan niet heeft geconstateerd dat het plan afwijkt van de nieuwbouwvoorschriften en (onterecht) een vergunning heeft afgegeven, heeft de gemeente geen grondslag om toepassing van de nieuwbouwvoorschriften te eisen.’ Deze passage uit de handreiking is onjuist. Het bevoegd gezag kan niet alleen de nieuwbouwvoorschriften handhaven op grond van het bouwen in afwijking van de omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo. Het bevoegd gezag kan op de afzonderlijke grondslag van art. 1b leden 1 en 4 Ww de nieuwbouwvoorschriften handhaven. Er is geen verplichte prioritering tussen handhaving op grond van art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo en art. 1b leden 1 en 4 Ww. Wel staat in de handreiking terecht dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet kan handhaven als de omgevingsvergunning afwijking van die voorschriften uitdrukkelijk toelaat.

Ingevolge lid 4 van artikel 1b Ww is, tenzij een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit het uitdrukkelijk toestaat, het verboden een bouwwerk in strijd met de nieuwbouwvoorschriften in stand te laten.[11]

In artikel 1b leden 1 en 4 Ww is tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen overeenkomstig het Bouwbesluit primair ligt bij degene die bouwt.[12]

In zowel lid 1 als in lid 4 van artikel 1b Ww komt de passage 'tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat' voor. Bedoeld is een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo of een bouwvergunning.[13] Een knelpunt is wat 'uitdrukkelijk' betekent. Volgens de Van Dale betekent 'uitdrukkelijk': duidelijk, bepaald, met zoveel woorden, ten stelligste en met klem. Naar mijn oordeel is daarvan niet slechts sprake als woordelijk in het besluitonderdeel van de omgevingsvergunning of de vergunningvoorschriften is bepaald dat afwijking uitdrukkelijk is toegestaan. Het bevoegd gezag dient immers de omgevingsvergunning te weigeren als aannemelijk is dat het bouwplan in strijd is met de nieuwbouwvoorschriften. In een omgevingsvergunning zal dan ook niet woordelijk staan dat afwijking van de nieuwbouwvoorschriften is toegestaan. Eerder lijkt het erop dat de wetgever met 'uitdrukkelijk' bedoelt dat het bevoegd gezag bij vergunningverlening niet heeft onderkend dat het bouwplan in strijd is met het Bouwbesluit. Volgens de parlementaire geschiedenis is daarvan sprake als de afwijking blijkt uit gegevens bij de aanvraag, uit de tekening dan wel uit de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden.[14]

---

11 In de Ow is geen bepaling opgenomen waaruit volgt dat de nieuwbouwvoorschriften uit het Bbl prevaleren boven de omgevingsvergunning, zie paragraaf 11.3.2. Dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit niet kan handhaven als de omgevingsvergunning afwijking daarvan uitdrukkelijk toelaat, doet er niet aan af dat de koper civielrechtelijk mag verwachten dat het bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Zie rva 11 januari 2016, nr. 71.995, r.o. 48.

12 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 11, en 6, p. 22 - 25. Zie ook De Haan 2016a, p. 508.

13 Met de inwerkingtreding van de Wabo is in art. 1b leden 1 en 4 Ww in plaats van 'tenzij een bouwvergunning' eerst slechts opgenomen 'tenzij een omgevingsvergunning'. Nu echter alleen werd bedoeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is dat op 1 april 2012 met de inwerkingtreding van de Reparatie BZK gerepareerd, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33 102, 3, p. 3. Hiermee is duidelijk dat bijvoorbeeld niet met een beroep op een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1, aanhef en onder d, (voorheen: een gebruiksvergunning) ervoor wordt gezorgd dat het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden op grond van art. 1b leden 1 en 4 Ww als een bouwwerk niet aan de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit voldoet.

14 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 13, p. 2, Nijmeijer 2006, p. 789, Neerhof 2014a, p. 146, De Haan 2016a, p. 153, en De Haan 2016c, p. 656.

Helaas heeft de Afdeling tot nu toe nagenoeg geen invulling gegeven aan de vraag wanneer een vergunning afwijking uitdrukkelijk toestaat. Slechts in één uitspraak is overwogen dat als in de bij de vergunning behorende de tekening de afwijking van het Bouwbesluit is te zien, de vergunning afwijking uitdrukkelijk toestaat.[15]

Het is een knelpunt hoe lang het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk nog steeds op grond van artikel 1b lid 4 Ww de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven.[16]

Nu in het vierde lid staat 'in stand te laten', heeft deze bepaling betrekking op een voltooid bouwwerk. Een voltooid en gereedgemeld bouwwerk is bestaande bouw. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. Een aanwijzing dat het vierde lid geldt bij bestaande bouw, is dat in de parlementaire stukken bij de Ww 2007 staat, dat de bevoegdheid om de nieuwbouwvoorschriften te handhaven bij vergunningvrij bouwen in principe niet verjaart.[17] Deze bevoegdheid zou volgens de regering niet gelden als door veroudering een bouwwerk niet meer voldoet aan het nieuwbouwniveau.[18] Indien het bevoegd gezag bij bestaande bouw op grond van artikel 1b lid 4 Ww de nieuwbouwvoorschriften mag handhaven, maakt dat artikel 1b lid 2 Ww niet zinledig. Als een omgevingsvergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat, kan het bevoegd gezag niet de nieuwbouwvoorschriften handhaven. Op grond van het tweede lid kan het bevoegd gezag dan desalniettemin handhaven als het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw.[19]

Van Egmond vindt het niet in strijd met de rechtszekerheid dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften onbeperkt in tijdsduur kan handhaven. Hij wijst erop dat de regering wil dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet meer

---

15 ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1366.

16 In de memorie van toelichting bij art. 1b lid 2 Ww (oud, thans lid 4) staat dat dit verbod de mogelijkheid bevat om te handhaven tegen het niet voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden jegens de overtreder van art. 1b Ww maar ook jegens de rechtsopvolger en iedere verdere eigenaar. Het niet voldoen aan het Bouwbesluit blijft met andere woorden als manco verbonden met de onroerende zaak en krijgt daarmee zaaksgevolg. Aldus wordt bereikt dat het bevoegd gezag ook na eigendomsoverdracht kan handhaven ten aanzien van het door een vorige eigenaar niet voldoen aan het Bouwbesluit, zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 19, 20 en 28.

17 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 3.

18 Door autonome veroudering mag een bouwwerk in kwaliteit achteruit gaan, maar deze veroudering mag niet leiden tot een bouwwerk dat op punten niet meer voldoet aan de minimumeisen die gelden voor de staat van bestaande bouwwerken, zie *Stb*. 2011, 416, p. 180, en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 45. Zie ook Moesker 2016b, p. 603.

19 Zie paragraaf 6.2.4.

handhaaft als ten gevolge van autonome veroudering een bouwwerk niet meer aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.[20]

Het is echter niet wettelijk geregeld dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet mag handhaven als sprake is van veroudering. Bovendien kan het bevoegd gezag niet altijd eenvoudig vaststellen of door veroudering een bouwwerk niet meer de vereiste nieuwbouwsterkte heeft.[21] Het bevoegd gezag kan moeilijk jaren later bepalen of de juiste betonsoort is toegepast en dat de toegepaste houten balken bij gereedmelding wel de vereiste sterkte hadden.

Ik vind handhaving van de nieuwbouwvoorschriften als inmiddels sprake is van bestaande bouw, moeizaam. Het zou mijns inziens de rechtszekerheid ten goede komen als het bevoegd gezag dan alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw kan handhaven. In meerdere parlementaire stukken bij de Ww 2007 is vermeld dat de bouwtechnische staat van bestaande bouwwerken aan de voorschriften voor bestaande bouw dient te voldoen.[22] In de memorie van toelichting staat dat het van belang blijft om bij de aankoop van een onroerende zaak na te gaan of aan de voorschriften voor bestaande bouw wordt voldaan.[23]

Nadeel als het bevoegd gezag slechts in de korte tijdspanne tot de gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven, is dat de reikwijdte van die voorschriften (uiterst) beperkt is. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is echter niet gewenst dat de tijdspanne waarin het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven, onbeperkt is.

De Afdeling stelt terecht in haar advies bij het wetsvoorstel Wkb dat onduidelijk is of het bevoegd gezag na gereedmelding nog de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven.[24] Minister Blok geeft in reactie aan dat indien na gereedmelding blijkt dat niet aan de nieuwbouwvoorschriften is voldaan, het bevoegd gezag daartegen handhavend kan optreden. Dat geldt ook ten aanzien van de rechtsopvolger van de eigenaar, aldus de Minister.[25] Ik vind het onwenselijk dat het bevoegd gezag tegen (de rechtsopvolger van) de eigenaar onbeperkt in tijdsduur de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Deze

---

20 Zie Van Egmond 2016, p. 1083.

21 De Haan 2016d, p. 1084.

22 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 29, en 6, p. 12 en 17, en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 4. Van Overveld en Berghuis stellen dat wanneer een bouwwerk gereed is en in gebruik wordt genomen, het een bestaand bouwwerk is, waarvoor dan met betrekking tot het Bouwbesluit 'alleen nog' de voorschriften voor een bestaand bouwwerk gelden, zie Van Overveld & Berghuis 2015, p. 36.

23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 20. Zie ook De Haan 2016d, p. 1084. Minder duidelijk staat het in *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 30. Daarin staat dat het bevoegd gezag een nieuwe eigenaar kan aanschrijven tot het treffen van voorzieningen indien een bestaand bouwwerk strijdig is met het Bouwbesluit.

24 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 7.

25 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 15.

moet op grond van de rechtszekerheid erop kunnen vertrouwen dat het bevoegd gezag op een bepaald moment alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw kan handhaven. Het is naar mijn oordeel niet aan te bevelen dat de bestuursrechter per individueel geval dient te beoordelen of het bevoegd gezag nog de nieuwbouwvoorschriften kon handhaven.[26]

Niet is uitgesloten dat in de toekomst de Afdeling onder omstandigheden zal overwegen dat tijdsverloop als bijzondere omstandigheid aan handhaving in de weg staat.[27] Door de bevoegdheid om de nieuwbouwvoorschriften te handhaven in tijdsduur te beperken, kan de bestuursrechter een afweging achterwege laten of door het lange tijdsverloop er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het bevoegd gezag van handhaving moest afzien.[28]

Overigens volgt mijns inziens uit de tekst van artikel 1b lid 4 Ww, dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven zoals deze luidden ten tijde van het bouwen. In lid 4 komt immers de passage voor: 'voor zover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in het eerste lid'. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een bouwwerk is gebouwd op het moment dat het Bouwbesluit 2003 van toepassing was, het bevoegd gezag dan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit 2003 kan handhaven.

In het op 1 januari 2015 in werking getreden artikel 92a lid 1 Ww is bepaald dat het bevoegd gezag een bestuurlijke boete kan opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van artikel 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar daaraan voorafgaand een vergelijkbare overtreding heeft begaan.[29]

---

26 De Haan 2016a, p. 509 en 510.

27 Voor zover mij bekend is in ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:616, voor de laatste keer de standaardoverweging toegepast dat het enkele tijdsverloop, ongeacht de duur ervan, geen bijzondere omstandigheid is om van handhaving af te zien. In bijv. ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1297, ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2303, en ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2422, is de standaardoverweging niet meer toegepast. Daarin is zonder toepassing van de standaardoverweging een nadere motivering gegeven waarom het bevoegd gezag ondanks het tijdsverloop mocht handhaven.

28 De Haan 2016d, p. 1084.

29 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, 3, p. 3. Voor meer informatie zie Vols & Hof 2016, p. 119. De opvolger is art. 18.12 Ow, zie paragraaf 11.3.7.

6.2.4 Handhaving van de voorschriften voor bestaande bouw

Ingevolge lid 2 van artikel 1b Ww is het verboden een bestaand bouwwerk in een staat te brengen of te houden[30] die niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw.[31]

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat het bevoegd gezag handhavend kan optreden als een bouwwerk niet aan de voorschriften voor bestaande bouw voldoet, ook als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd en die omgevingsvergunning afwijking van die voorschriften uitdrukkelijk toestaat. Anders dan in artikel 1b leden 1 en 4 Ww komt in lid 2 de passage 'tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat' niet voor. De regering stelt dat er nooit in strijd met de voorschriften voor bestaande bouw mag worden gebouwd. De verantwoordelijkheid dat bouwwerken te allen tijde tenminste voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw rust volgens de regering op de eigenaar of de beheerder van dat bouwwerk.[32] De gedachte is dat in de voorschriften voor bestaande bouw een absoluut bodemniveau is neergelegd wat betreft veiligheid, dat het bevoegd gezag altijd moet kunnen handhaven.[33] De regering gaat ervan uit dat (eeuwen)oude bouwwerken aan de voorschriften voor bestaande bouw voldoen.[34]

Hoewel ik het begrijpelijk vind dat een bouwwerk altijd aan minimale eisen voor veiligheid moet voldoen, is het mijns inziens in strijd met de rechtszekerheid als het bevoegd gezag kan handhaven als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd en die afwijking van de voorschriften voor bestaande bouw uitdrukkelijk toestaat.[35] Als het bevoegd gezag niet (meer) handhavend kan optreden op grond van artikel 1b Ww kan het nog op grond van artikel 1a Ww bij gevaarzetting handhaven.[36]

---

30 Rademaker merkt op dat uit de zinsnede 'het in een staat laten komen of houden' volgt dat het 'nalatig zijn' (niks doen) expliciet als overtreding is geformuleerd, zie *TBR* 2015/10, punt 2 van zijn annotatie.

31 De nieuwbouwvoorschriften zijn omvangrijker in aantal en van een hoger prestatieniveau dan de voorschriften voor bestaande bouw, zie de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 15, 17 en 22.

32 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 17. Zie voorts *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 6, p. 12, en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 3 en 4.

33 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 6 - 9, en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 3 en 5.

34 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 7, en *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, 14, p. 5, 6 en 13. Oudere bruggen zouden echter niet voldoen aan de eisen voor constructieve veiligheid uit NEN 8700. Blom en Bezemer wijzen erop dat bij bruggen in bijvoorbeeld woonwijken niet kan worden verwacht dat deze dezelfde verkeersbelastingen kunnen dragen als bruggen bij grote doorgaande snelwegen. Zie Blom & Bezemer 2016, p. 8 en 9. Zie ook De Haan 2016c, p. 656.

35 De Haan 2016a, p. 510.

36 Zie paragrafen 6.3 en 6.4.

In een uitspraak van 27 juli 2016 heeft de Afdeling bevestigd dat een bouwwerk altijd moet voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw.[37] Dat geldt ook als het bouwwerk is gerealiseerd voordat de eerste versie van het Bouwbesluit in 1992 in werking trad. De voorschriften hebben het karakter van minimumeisen, aldus de Afdeling. Volgens de Afdeling gelden deze voorschriften ongeacht of in het verleden een vergunning voor het bouwwerk is verleend.[38]

Met andere woorden, het bevoegd gezag kan in strijd met de rechtszekerheid altijd de voorschriften voor bestaande bouw handhaven. Ook als is gebouwd in overeenstemming met de omgevingsvergunning en die uitdrukkelijk afwijking van die voorschriften toestaat.

6.2.5 Vergunningvrij bouwen en omgevingsvergunning van rechtswege

De vraag is of het voor de handhaving van het Bouwbesluit uitmaakt of sprake is van een vergunningvrij bouwwerk dan wel van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend. Deze paragraaf onderzoekt die vraag.

Artikel 1b lid 1 Ww bepaalt kortweg dat het verboden is ‘een bouwwerk te bouwen’ dat niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit. Nu deze bepaling geen onderscheid maakt tussen vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerken, geldt deze ook voor vergunningvrije bouwwerken.[39] In lid 4 staat dat het verboden is ‘een bouwwerk’ in stand te laten voor zover bij het bouwen niet aan de nieuwbouwvoorschriften is voldaan. Ook hier is geen onderscheid gemaakt tussen vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerken. Dit betekent dat lid 4 ook geldt voor vergunningvrije bouwwerken.

---

37 ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2100, r.o. 2.2. In ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6309, had de Afdeling slechts overwogen dat het nadien verlenen van een bouwvergunning ter legalisering van bouwwerkzaamheden, niet in de weg staat aan handhaving op grond van art. 1b lid 2 Ww. De Afdeling had zich in die uitspraak van 31 augustus 2011 niet uitgelaten of het bevoegd gezag op grond van die bepaling kan handhaven als in overeenstemming met een vergunning is gebouwd. In ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3323, overweegt de Afdeling dat een verzoek om de voorschriften voor bestaande bouw te handhaven niet door het bevoegd gezag mag worden aangemerkt als een handhavingsverzoek omdat in strijd met een bouwvergunning zou zijn gebouwd. Zie Bregman 2016b voor een uitleg bij deze uitspraak.

38 Ook in ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1391, r.o. 9, overweegt de Afdeling dat een bestaand bouwwerk moet voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit (2012) en niet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 1992 zoals die golden ten tijde van de bouw.

39 De Haan & Klapwijk 2013b, p. 642 en 645, en Barendregt, In ’t Hout & Rademaker 2013, p. 273. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 29.

Ook voor bouwwerken waarvoor van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend[40], geldt artikel 1b leden 1 en 4 Ww onverkort. Zoals hiervoor is uiteengezet, volgt uit artikel 1b leden 1 en 4 Ww dat een vergunninghouder in strijd met de nieuwbouwvoorschriften een bouwwerk mag oprichten en in stand laten, voor zover de omgevingsvergunning dat 'uitdrukkelijk' toestaat. Een omgevingsvergunning van rechtswege staat mijns inziens niets uitdrukkelijk toe. Het bevoegd gezag heeft immers geen preventieve toetsing uitgevoerd.[41] De premisse dat een omgevingsvergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk kan toestaan, is dat het bevoegd gezag het bouwplan aan die voorschriften heeft getoetst en geen strijdigheden heeft ontdekt. Die premisse gaat niet op bij een omgevingsvergunning van rechtswege. Dit betekent dat de waarde van de omgevingsvergunning van rechtswege in zoverre nihil is.[42] Het bevoegd gezag kan de nieuwbouwvoorschriften bij een omgevingsvergunning van rechtswege immers in beginsel altijd handhaven, ook als in overeenstemming met die vergunning is gebouwd.

Op grond van artikel 1b lid 2 Ww kan het bevoegd gezag handhavend optreden als een 'bestaand bouwwerk' niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw. Lid 2 maakt geen onderscheid tussen vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerken. Of de vergunning al dan niet van rechtswege is verleend, doet voor de toepassing van lid 2 niet ter zake.

6.3 Zorgplicht ex artikel 1a Ww

Artikel 1a Ww bevat de zorgplicht die tot doel heeft gevaar voor de veiligheid te voorkomen. Ingevolge artikel 1a lid 1 Ww draagt de eigenaar van een bouwwerk er zorg voor dat geen gevaar voor de veiligheid ontstaat. Ingevolge lid 2 draagt een ieder die een bouwwerk bouwt of gebruikt er zorg voor dat geen gevaar voor de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.[43]

Lid 3 van artikel 1a Ww bepaalt dat de eigenaar de staat van zijn bouwwerk onderzoekt voor zover dat bouwwerk behoort tot bij ministeriële regeling vast te

---

40 Voor de uitleg wanneer van rechtswege een omgevingsvergunning is verleend, zie De Graaf & Komduur 2011, p. 17 - 19, en Bregman & De Graaf 2016, p. 14.

41 Dit probleem doet zich onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging ook voor bij bouwplannen waarbij het bevoegd gezag alleen toetst of de vergunningaanvrager een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger heeft gekozen. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan dan niet preventief aan het Bouwbesluit. De omgevingsvergunning kan dan mijns inziens niet uitdrukkelijk afwijking van het Bouwbesluit toestaan, zie paragraaf 8.7.3.

42 Onder de Ow worden geen omgevingsvergunningen meer van rechtswege verleend, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 227 en 228.

43 In *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 44, gaat de regering ervan uit dat het bevoegd gezag bij gevaarzetting tijdens de bouw nog steeds op grond van art. 1a lid 2 Ww handhavend optreedt tegen bouwwerken die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging vallen.

stellen categorieën bouwwerken. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gegeven omtrent het onderzoek.[44] Vooralsnog is die ministeriële regeling niet van kracht, waardoor deze onderzoeksplicht nog niet is toegepast. Volgens Minister Blok vergemakkelijkt dit nieuwe instrument de handhaving door gemeenten als de eigenaar zelf geen onderzoek wil uitvoeren. Het achterwege laten van een onderzoek is namelijk een overtreding van de bepaling waartegen het bevoegd gezag handhavend kan optreden.[45]

6.4 Rangorde in toepassing artikelen 1A en 1B Ww

In de memorie van toelichting bij de Ww 2007[46] is vermeld dat artikel 1a Ww als vangnet dient.[47] Deze bepaling geeft het bevoegd gezag een bevoegdheid om bij onverhoopte noodsituaties te handhaven.[48]

Het Stedennetwerk G32 heeft in de reactie op het conceptwetsvoorstel Wkb erop gewezen dat de zorgplichtbepaling uit artikel 1a Ww slechts voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Ww.[49] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb gaat de regering ervan uit dat als het bevoegd gezag op grond van artikel 1b Ww kan handhaven, het niet op grond artikel 1a Ww kan optreden.[50] De bedoeling van de regering is duidelijk. In de artikelen 1a en 1b Ww zelf is echter geen rangorde opgenomen.

Hieronder wordt onderzocht of uit de jurisprudentie volgt dat het bevoegd gezag niet op grond van artikel 1a Ww bij constructieve onveiligheid kan handhaven.

De Afdeling heeft in meerdere uitspraken overwogen dat handhaving op grond van artikel 1a lid 2 Ww eerst aan de orde komt indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Ww gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan

---

44 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, 3, p. 11. Zie ook Neerhof 2014a, p. 216. Overigens strekte voorafgaand aan inwerkingtreding van lid 3 van artikel 1a Ww de zorgplicht niet zo ver dat het bevoegd gezag van een eigenaar kon verlangen dat hij inzicht verschaft in de bouwkundige staat van zijn bouwwerk. Zie ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089. Zie ook Vols & Hof 2016, p. 114, en De Haan 2016c, p. 648 - 650.

45 *Kamerstukken II* 2015/16, 28 325, 157, p. 1, en De Haan 2016c, p. 649 en 650. Zie paragraaf 6.8 voor meer informatie over de toepassing van art. 1a lid 3 Ww.

46 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 21 en 26.

47 ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179.

48 *Kamerstukken I* 2005/06, 29 392, C, p. 1 en 2. Deze bepaling wordt vooral toegepast bij zeer onveilige of ongezonde situaties, zie Van Overveld & Berghuis 2015, p. 74.

49 Zie de reactie van het Stedennetwerk G32 van 14 september 2014, p. 3 en 4. Deze reactie is eerder reeds aangehaald in paragraaf 2.6 van dit onderzoek.

50 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 44.

te wijzen.[51] De jurisprudentie laat aldus enige ruimte aan het bevoegd gezag om op grond van artikel 1a Ww te handhaven als het op grond van artikel 1b Ww niet in afdoende mate kan handhaven.

De Afdeling heeft verscheidene zaken behandeld, waarin het bevoegd gezag op grond van artikel 1a Ww handhavend heeft opgetreden tegen constructieve onveiligheid. In die zaken heeft de Afdeling niet overwogen dat het bevoegd gezag niet artikel 1a Ww aan het handhavingsverzoek ten grondslag mocht leggen.

Zo overweegt de Afdeling in een uitspraak van 6 juni 2012[52] dat het college spoedeisende bestuursdwang mocht toepassen wegens een overtreding van artikel 1a lid 1 Ww, omdat een dakkapel volledig verrot was en aanzienlijke sneeuwval was voorspeld. Voorts overweegt de Afdeling in een uitspraak van 11 juli 2012[53] dat het college bevoegd was om door middel van spoedeisende bestuursdwang te handhaven op grond van artikel 1a Ww wegens het instortingsgevaar van gemetselde gevels. In een uitspraak van 11 september 2013[54] overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht geen grond heeft gezien voor het oordeel dat het college niet bevoegd was tot het opleggen van de lasten onder bestuursdwang op grond van artikel 1a lid 2 Ww. Het college heeft gehandhaafd, omdat de dakkapel volledig verrot was en de houtstructuur van een balk onder de vloer van de zolderverdieping was aangetast. Voorts is geconstateerd dat de elektrische installatie van de woning was verouderd. Het Bouwbesluit stelt eisen aan de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en installaties. De Afdeling had derhalve in de uitspraken van 6 juni 2012, 11 juli 2012 en 11 september 2013 kunnen overwegen dat het college niet bevoegd was op grond van artikel 1a Ww handhavend op te treden, nu in een dergelijk geval het bevoegd gezag artikel 1b Ww moet toepassen. Dat heeft de Afdeling niet gedaan. Aangezien in die uitspraken niet aan de orde was wat de rangorde is tussen artikel 1a en 1b Ww, is niet uitgesloten dat de Afdeling anders had geoordeeld als die vraag wel uitdrukkelijk aan de orde was gesteld.[55]

---

51 ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179, ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3131, en ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2538. Zie ook Rb. ‘s-Gravenhage 9 februari 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP7281. In Rb. Limburg 22 december 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:11187, r.o. 14, heeft de rechtbank overwogen dat het bevoegd gezag art. 1a lid 2 Ww niet (ook) ten grondslag kon leggen aan de toegepaste last onder bestuursdwang. In het onderhavige geval zijn art. 1b leden 2 en 3 Ww in verbinding met art. 7.21 en 7.22 Bouwbesluit aan te merken als voorschriften van meer specifieke aard op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter beëindiging van het geconstateerde gevaar. Zie ook Vols & Hof 2016, p. 113.

52 ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7590.

53 ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1021.

54 ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089, r.o. 3.1.

55 Zo heeft de Afdeling in ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, r.o. 2.4, overwogen dat de zorgplichtbepaling uit het Barim uitsluitend aan de orde is in gevallen waarvoor het Barim geen uitputtende regeling bevat.

Een uitspraak van 19 april 2017 verdient bijzondere aandacht. Ook in deze uitspraak overweegt de Afdeling dat artikel 1a Ww een vangnetfunctie heeft.[56] Artikel 1a Ww kan volgens de Afdeling als grondslag van een handhavingsbesluit dienen, ondanks dat het bevoegd gezag op grond van artikel 1b Ww kan handhaven tegen constructieve onveiligheid. Het bevoegd gezag had erkend dat het niet kon aantonen dat het Bouwbesluit is overtreden. Op grond van artikel 1a Ww kunnen tijdelijke beheersmaatregelen worden genomen in geval van acuut gevaar. In de enkele omstandigheid dat er in het Bouwbesluit specifieke voorschriften zijn opgenomen omtrent constructieve veiligheid bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het bevoegd gezag niet kan handhaven op grond van artikel 1a Ww, aldus de Afdeling.[57]

Ik ben een voorstander, dat het bevoegd gezag niet op grond van artikel 1a Ww kan handhaven tegen een constructieve onveiligheid. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 1b Ww tegen constructieve onveiligheid optreden. Artikel 1a Ww is slechts een vangnetbepaling. Lex specialis derogat lex generalis. Voor een vermeend overtreder heeft artikel 1b Ww meer waarborgen dan artikel 1a Ww. Zo is in artikel 1b Ww bepaald dat een omgevingsvergunning prevaleert boven de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit. Het bevoegd gezag zal bij een handhavingsbesluit op grond van artikel 1b Ww moeten aangeven met welk voorschrift uit het Bouwbesluit het bouwwerk in strijd is. De vermeend overtreder kan in de handhavingsprocedure uiteenzetten waarom dat voorschrift naar zijn mening niet is overtreden. De uitspraak van 19 april 2017 is in zoverre onbegrijpelijk dat daarin niet tot uitdrukking komt dat niet op grond van artikel 1b Ww kan worden opgetreden tegen acuut gevaar. Ik zie ook niet in waarom niet met toepassing van artikel 1b Ww tegen acuut gevaar kan worden opgetreden.[58] Het lijkt er eerder om te gaan dat het bevoegd gezag niet kan bewijzen dat het bouwwerk niet voldoet aan het Bouwbesluit. Daarin zie ik geen reden dat het bevoegd gezag dan maar artikel 1a Ww kan toepassen. Dan houdt die bepaling meer in dan slechts een vangnetfunctie.

---

56 ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1067, r.o. 2.2.

57 r.o. 2.3.

58 In ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1058, heeft het bevoegd gezag spoedeisende bestuursdwang toegepast wegens overtreding van art. 1b lid 2 Ww. De Afdeling is ambtshalve gehouden om te beoordelen of het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om te handhaven. In deze uitspraak komt niet (expliciet) tot uitdrukking dat het bevoegd gezag art. 1b Ww niet kan toepassen bij spoedeisende bestuursdwang.

6.5 Handhaving vergunningvoorschrift

Ingevolge artikel 2.3, aanhef en onder b, van de Wabo[59] kan het bevoegd gezag handhaven als de vergunningvoorschriften niet worden nageleefd.[60] Uit een uitspraak van 5 augustus 2015[61] volgt dat een voorschrift dat het bevoegd gezag nadere constructietekeningen en -berekeningen moeten goedkeuren voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden, handhaafbaar is. Wel moet ten tijde van de vergunningverlening aannemelijk zijn dat het constructieprincipe aan het Bouwbesluit voldoet.[62]

Deze bepaling maakt het mogelijk dat na invoering van het stelsel van kwaliteitsborging het bevoegd gezag een voorschrift aan de omgevingsvergunning verbindt dat de aannemer niet zonder geldig kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger mag bouwen. Als niet aan dat voorschrift wordt voldaan, kan het bevoegd gezag zo nodig handhaven.

Uit een uitspraak van 25 juni 2014[63] lijkt te volgen dat ook een vergunningvoorschrift handhaafbaar is dat een vergunninghouder verplicht is een bouwwerk uit te voeren overeenkomstig de voorschriften uit het Bouwbesluit. Ik plaats vraagtekens bij die uitspraak. Naar mijn oordeel is een dergelijk voorschrift niet handhaafbaar, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 1b Ww.[64] Mijn inziens dient de toetsing aan het Bouwbesluit voorafgaand aan de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning

---

59 Dit is een algemeen verbod om te handelen in strijd met vergunningvoorschriften en is niet specifiek van toepassing op het Bouwbesluit.

60 Zie art. 5.5 lid 2, aanhef en onder c, Ow en paragraaf 11.3.7.

61 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2501, r.o. 5.2. Zie voorts ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2504, r.o. 6.4, impliciet. In ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1596, r.o. 4.2, laat de Afdeling zich niet expliciet uit over de vraag of het volgende voorschrift handhaafbaar is: 'Uiterlijk drie weken voor het aanbrengen van beton-, staal- en houtconstructies dienen constructieberekeningen en tekeningen waarmee voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat de constructies voldoen aan het Bouwbesluit, ter goedkeuring te worden overgelegd bij de afdeling gemeentewerken, cluster Bouwtoezicht. (…). Met de uitvoering van de hierop betrekking hebbende werkzaamheden mag niet worden begonnen alvorens u de goedgekeurde tekeningen en berekeningen van ons heeft terugontvangen'.

62 In Rb. Arnhem 11 april 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BD0301, overweegt de rechtbank dat het bevoegd gezag de bouwvergunning niet mocht verlenen onder de voorwaarden dat het bouwen moest geschieden overeenkomstig het Bouwbesluit en dat de vergunninghouder drie weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden de constructieve berekeningen en tekeningen ter goedkeuring moest overleggen. De reden voor dit rechtbankoordeel was dat ten tijde van de besluitvorming niet aannemelijk kon worden geacht dat het bouwplan op hoofdlijnen aan het Bouwbesluit voldoet.

63 ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2354, r.o. 4.2.

64 ABRvS 11 januari 2001, zaak nr. 200000887/1, LJN AN6621, en ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429.

plaats te vinden. Het bevoegd gezag moet de omgevingsvergunning weigeren als op grond van de vergunningaanvraag voor het bevoegd gezag niet aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Als is gebouwd in strijd met het Bouwbesluit, dan kan het bevoegd gezag op grond van artikel 1b Ww handhaven.

6.6 Toezichtsprotocol

Het bevoegd gezag kan een toezichtsprotocol gebruiken om invulling te geven aan de prioriteitenstelling in zijn handhavingsbeleid. Artikel 7.2 lid 3, aanhef en onder a, Bor maakt prioritering mogelijk.

De ambtenaren bouw- en woningtoezicht kunnen niet bij alle bouwactiviteiten toezicht houden. Een protocol kan worden gebruikt om ondanks de beperkte capaciteit[65] toezicht te houden bij de meest essentiële bouwwerkzaamheden, zoals de stort van de fundering.[66] Het opnemen van een toezichtsprotocol in een gemeentelijk beleidsplan leidt ertoe dat dat protocol de status krijgt van beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81 Awb.[67] Ingevolge artikel 4:84 Awb handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Ook als het bevoegd gezag een toezichtsprotocol als vaste gedragslijn toepast, heeft deze bindende kracht.[68]

Door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is tezamen met het Platform milieuhandhaving grote gemeenten en BrandweerNL een Integraal Toezichtprotocol (iTP) ontwikkeld voor een bouwtoezicht op basis van risico's.[69] In 2014 schatte Van der Aa dat 200 gemeenten werken met dit protocol.[70] Onderdelen die een hogere prioriteit hebben, zoals constructieve veiligheid, toetst het bevoegd gezag intensief. De diepgang van het toezicht is afhankelijk van de risico's.[71] De commissie Bos- en Lommerplein signaleerde in 2007 nog een sterk op de persoon van de individuele inspecteur gerichte praktijk. Van het stellen van duidelijke prioriteiten is veelal geen sprake.[72]

---

65 Zie paragraaf 4.6.

66 Michiels 2008, p. 199.

67 Michiels 2008, p. 198, en Van der Aa 2014, p. 24.

68 Zie paragraaf 4.4.3. Dit doet er niet aan af dat gelet op de beginselplicht tot handhaving het bevoegd gezag niet onder verwijzing naar een vaste gedragslijn in het geheel van handhaving kan afzien. Dit volgt uit ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5700, r.o. 2.3.1.

69 Neerhof 2014a, p. 162. Eerder was er ook al het Toezichtprotocol van de VBWTN en de Handreiking handhaving bouwregelgeving, zie Michiels 2008, p. 198 en 199.

70 In hoeverre de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht daadwerkelijk met toezichtsprotocollen werken, blijft moeilijk in te schatten. Haar schatting is in ongeveer 60 procent van de gevallen.

71 Van der Aa 2014, p. 25.

72 De Boer e.a. 2007, p. 96 - 98, en Michiels 2008, p. 193.

6.7 Toezichthouder

Artikel 5:11 Awb bepaalt dat een toezichthouder is: 'een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift'. Nu het woord 'persoon' wordt gebruikt in plaats van 'ambtenaar' kunnen naast ambtenaren ook andere personen onder de term 'toezichthouder' vallen. Volgens de regering zijn er geen juridische belemmeringen om aan werknemers van een privaatrechtelijke rechtspersoon toezichthoudende bevoegdheden te verlenen. In zijn algemeenheid is volgens de regering niet aan te geven in welke gevallen het verlenen van toezichtsbevoegdheden aan particuliere personen ongewenst is. Als algemene regel kan wel gelden dat naarmate de voorschriften waarop moet worden toegezien van groter maatschappelijk gewicht zijn, 'particulier' toezicht minder in aanmerking komt, aldus de regering.[73]

Ingevolge artikel 92 lid 1 Ww draagt het bevoegd gezag zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III. Lid 2 bepaalt dat met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III onder meer artikel 5.10 Wabo van toepassing is. Uit artikel 5.10 volgt dat ambtenaren de bevoegdheid hebben toezicht te houden op de bouwplaats. Wel is mogelijk dat de feitelijke uitvoering van het toezicht wordt uitgevoerd door niet-ambtenaren, die zijn gemandateerd door ambtenaren. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet staat dat in de uitvoeringspraktijk van de Wabo niet alleen ambtenaren worden aangewezen als toezichthouders, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel. Vanwege de geldende beperking in de Wabo tot de aanwijzing van 'ambtenaren', worden niet-ambtenaren veelal aangesteld als onbezoldigde ambtenaren.[74]

6.8 Bewijs van overtreding

Het bevoegd gezag zal voorafgaand aan handhaving eerst een onderzoek moeten verrichten naar de relevante feiten en belangen. Dat volgt uit het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel.[75] Het bevoegd gezag kan alleen een sanctie opleggen als feitelijk een overtreding is geconstateerd.

---

73 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 700, 5, p. 77.

74 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 585. Zie ook paragrafen 3.2.3 en 3.3. De Ow maakt het mogelijk om personen bevoegd te maken om toezicht te houden, zie paragraaf 11.3.6.

75 Van Buuren, Jurgens & Michiels 2014, p. 39 - 43. In Rb. Overijssel 20 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4708, r.o. 4.2, overweegt de rechtbank dat het op de weg ligt van degene die stelt dat sprake is van een overtreding van een bestuursrechtelijke norm om dit zo concreet mogelijk te onderbouwen en om aanknopingspunten voor onderzoek te bieden. Als het handhavingsverzoek aanknopingspunten biedt op grond waarvan kan worden aangenomen dat mogelijk sprake is van een overtreding, dan ligt het op de weg van het bevoegd gezag om actief te onderzoeken of daarvan inderdaad sprake is. De onderzoeksplicht van het bevoegd gezag gaat

In de jurisprudentie komt bewijsvoering niet vaak aan de orde, zodat daaruit weinig eisen kunnen worden afgeleid. In het algemeen volgt de Afdeling het bevoegd gezag, als het aannemelijk maakt dat sprake is van een overtreding en de overtreder een en ander niet kan weerleggen.[76]

Voor het bewijs dat instortingsgevaar van een bouwwerk bestaat, is voldoende dat gemeentelijke bouwinspecteurs hun constateringen in een rapport verwerken. Niet is vereist dat een externe deskundige een onderzoek naar de constructieve veiligheid verricht.[77] Dat een visuele inspectie van een muur wegens de bereikbaarheid slechts is verricht vanaf één zijde, maakt niet dat het bevoegd gezag ten onrechte heeft geweigerd om te handhaven.[78] Het bevoegd gezag kan zich bij een handhavingsbesluit baseren op een enkele jaren oud rapport over de toestand van woningen als aannemelijk is dat de bouwkundige staat van de woningen gezien het tijdsverloop alleen maar is verslechterd.[79]

Als een omwonende verzoekt om handhavend op te treden tegen een bouwwerk van zijn buurman, doet de vraag zich voor in hoeverre het bevoegd gezag verplicht is dit handhavingsverzoek te onderzoeken. Van degene die verzoekt om handhaving, kan het bevoegd gezag niet verlangen dat deze aantoont dat het bouwwerk

---

niet zo ver dat hij gehouden zou zijn om ook zonder dat sprake is van concrete aanknopingspunten een dergelijk onderzoek te doen, aldus de rechtbank.

76 In ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF9010, overweegt de Afdeling dat het aan het bevoegd gezag is om aannemelijk te maken of ten tijde van de bouw een bouwvergunningplicht gold. Het bevoegd gezag heeft evenwel gemotiveerd uiteengezet waarom niet aannemelijk is dat de oorspronkelijk in de 19e eeuw opgetrokken dakopbouw in strijd met destijds eventueel geldende regelgeving is opgericht. Onder die omstandigheden was het aan de handhavingsverzoeker om het tegendeel aannemelijk te maken.

77 ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0987. Zie ook ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7763, waarin door appellant in hoger beroep tegenrapporten zijn overgelegd. Deze tegenrapporten leiden niet ertoe dat het bevoegd gezag niet op grond van het eigen rapport van de toezichthouder kon besluiten dat de gevel onveilig was. In die tegenrapporten was geen beoordeling gegeven over de gevel ten tijde van de bestuursdwangaanschrijving, maar nadat aan de gevel tijdelijke maatregelen waren getroffen. In ABRvS 31 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4772, hecht de Afdeling waarde aan de foto's bij het constateringsrapport van de gemeentelijke bouwinspecteur. In ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356, overweegt de Afdeling dat de gemeentelijke inspecteur voldoende expertise heeft en in het tegenrapport de conclusies van de gemeentelijke inspecteur niet zijn weersproken. In ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821, werpt de Afdeling een appellant die procedeert tegen een omgevingsvergunning tegen dat hij geen tegenrapport heeft ingediend. De Graaf en Marseille merken op dat de Awb-wetgever aan het bestuursorgaan laat om te beslissen of het gebruik wil maken van interne of externe deskundigheid, zie De Graaf & Marseille 2011, p. 19.

78 ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1714.

79 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1594.

niet aan het Bouwbesluit voldoet. Dat zou in strijd zijn met de beginselplicht tot handhaving. Wel kan het bevoegd gezag van hem vergen te motiveren waaruit de strijdigheid met regelgeving bestaat.[80] In een tussenuitspraak van 5 augustus 2015[81] overweegt de Afdeling dat het bevoegd gezag in dit geval niet heeft kunnen volstaan met een visuele inspectie naar aanleiding van een handhavingsverzoek. De redenen daarvoor zijn dat de omwonende reeds jaren bouwkundige en cosmetische schade aan zijn woning ondervindt, hij een gedetailleerde weergave heeft gegeven van wat er tijdens de bouw is voorgevallen, hij bereid is op zijn kosten een deskundige onderzoek naar de constructieve situatie te laten verrichten, maar hij een dergelijk onderzoek niet kan laten uitvoeren zonder de toestemming van zijn buurman. Voorts betrekt de Afdeling in dit oordeel dat de buurman geen onevenredige nadelen van een gemeentelijk onderzoek zou ondervinden. Het onderzoek kan vanuit de kruipruimte worden uitgevoerd. Met de woorden 'in dit geval' heeft de Afdeling willen benadrukken dat onder andere omstandigheden het bevoegd gezag na een dergelijk handhavingsverzoek wel kan volstaan met een visuele inspectie. Het bevoegd gezag heeft naar aanleiding van deze tussenuitspraak een nieuw onderzoek naar de constructieve situatie verricht. De Afdeling overweegt in de einduitspraak dat het bevoegd gezag kon volstaan met het verrichten van boringen en een endoscopisch onderzoek en geen aanvullend onderzoek was vereist.[82]

In een tussenuitspraak van 24 februari 2012 overweegt de Afdeling dat het bevoegd gezag niet enkel op grond van fotomateriaal handhavend heeft mogen optreden.[83]

De vraag doet zich voor of van het bevoegd gezag altijd kan worden gevergd dat het aan de hand van de in de NEN-(EN-)normen voorgeschreven methode bepaalt of een bouwwerk in strijd is met het Bouwbesluit. In een uitspraak van 18 maart 2015[84] heeft de Afdeling zich gebogen over de vraag of het bevoegd gezag handhavend kon opgetreden op grond van artikel 1b lid 2 Ww zonder de voorgeschreven bepalingsmethode uit de NEN 8700 toe te passen. In de rechtsoverwegingen 5.1 en 5.4 overweegt de Afdeling als volgt. Uit het systeem van de artikelen 2.6, 2.7 en 2.8 van het Bouwbesluit volgt dat wanneer overeenkomstig artikel 2.8 aan de hand van NEN 8700 wordt vastgesteld dat - in dit geval - de fundering van een

---

80 Zie ook punt 4 van de annotatie van Rademaker in *TBR* 2014/12 bij ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2467.

81 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2501, r.o. 5.3.

82 ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1391, r.o. 8 en 9.

83 Vz. ABRvS 24 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7265. Het bevoegd gezag had afdoende aan de opdracht uit de tussenuitspraak voldaan en het gebrek herstelt, zie ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1727. Vergelijk ook ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1882. In ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3240, had het bevoegd gezag gelet op de aan de handhavingsbesluiten ten grondslag gelegde rapporten voldoende bewijs geleverd dat funderingsherstel nodig was.

84 ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817.

woning niet bezwijkt, daarmee vaststaat dat wordt voldaan aan de in artikel 2.6 lid 1 neergelegde norm dat een bestaand bouwwerk gedurende de restlevensduur voldoende bestand is tegen de daarop werkende krachten, aldus de Afdeling. Het systeem van de artikelen 2.6, 2.7 en 2.8 sluit op zichzelf echter volgens de Afdeling niet uit dat in het geval toepassing van de artikelen 2.7 en 2.8 praktisch niet uitvoerbaar is, aan de hand van een andere methode wordt bepaald of een bestaand bouwwerk voldoet aan artikel 2.6, eerste lid. Uit die andere bepalingsmethode moet dan wel onmiskenbaar volgen dat niet aan artikel 2.6, lid 1 is voldaan, aldus de Afdeling.[85]

Ik leid uit deze uitspraak af dat als de voorgeschreven bepalingsmethode praktisch niet uitvoerbaar is, het bevoegd gezag een andere methode kan toepassen. De andere bepalingsmethode kan het bevoegd gezag alleen aan een handhavingsbesluit ten grondslag leggen als uit die methode onmiskenbaar volgt dat het bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet.

In de uitspraak van 18 maart 2015 heeft de Afdeling niet overwogen of het bevoegd gezag met toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling uit artikel 1.3 lid 1 Bouwbesluit artikel 1b Ww kan handhaven. De hogerberoepsgrond die daarop betrekking had, was ingetrokken. Zoals nog zal worden uiteengezet[86], kan het bevoegd gezag mijns inziens niet met toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling handhaven. Uit artikel 1.3 lid 1 Bouwbesluit volgt onder welke omstandigheden een bouwwerk 'niet' aan bepaalde voorschriften uit het Bouwbesluit hoeft te voldoen. Als aan een voorschrift niet hoeft te worden voldaan, dan kan het bevoegd gezag dat voorschrift niet handhaven.[87] Mijn standpunt ten aanzien van de gelijkwaardigheidsbepaling is te rijmen met de uitspraak van 18 maart 2015. De Afdeling heeft daarin immers niet overwogen dat vanwege de gelijkheidsbepaling van de voorgeschreven bepalingsmethode kan worden afgeweken.

De zorgplicht uit artikel 1a Ww strekte tot 1 januari 2015 niet zo ver dat het bevoegd gezag van een eigenaar kon verlangen dat hij inzicht verschaft in de bouw-

---

85 In rva 24 februari 2014, nr. 34.501, r.o. 14, overweegt de Raad van Arbitrage voor de Bouw dat het gebruik van NEN-normen niet verplicht is. Voor meer informatie over de toepasselijkheid van NEN-normen in het private bouwrecht als dat niet expliciet is overeengekomen, wordt verwezen naar de annotatie van Bruggeman bij deze uitspraak in *TBR* 2016/192. Het is een manier om te voldoen aan de in het Bouwbesluit opgenomen prestatie-eisen. In Rb. Rotterdam 20 juni 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:AT8213, heeft de rechtbank Rotterdam overwogen dat aangezien de in het Bouwbesluit aangewezen bepalingsmethode (NEN 6068) niet kan worden toegepast, het bevoegd gezag een zekere mate van vrijheid toekomt om te beoordelen of aan de gestelde prestatie-eis en daarmee aan de functionele eis is voldaan. Zie ook ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862, *TBR* 2016/187 m.nt. P.M.J. de Haan, r.o. 8.2 en 8.3.

86 Zie paragraaf 7.7.

87 Zie ook de punten 2 en 5 van mijn annotatie bij ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862, *TBR* 2016/187.

kundige staat van zijn bouwwerk.[88] Op die datum is lid 3 bij die bepaling in werking getreden. Sindsdien kan het bevoegd gezag dit wel van de eigenaar verlangen. Lid 3 bepaalt dat de eigenaar de staat van een bouwwerk onderzoekt, voor zover dat behoort tot bij ministeriële regeling vast te stellen categorieën bouwwerken.[89] Lid 3 is in artikel 1a Ww opgenomen naar aanleiding van een aantal incidenten, zoals het bezwijken van gevelconstructies en galerijvloeren bij oude flatgebouwen, het bezwijken van RVS-ophangconstructies in zwembaden, en de branddoorslag bij woningen door onvolkomen brandscheiding in dakconstructies.[90] Volgens Minister Blok is de onderzoeksplicht voornamelijk bedoeld voor nieuwe veiligheidsproblemen.[91] Het gaat om de plicht tot het door onderzoek in beeld brengen van de feitelijke kwaliteit van een bestaand bouwwerk, aldus de Minister.[92]

Naar mijn oordeel volgt niet uit de bewoordingen van artikel 1a lid 3 Ww dat de onderzoeksplicht niet bij bestaande problemen kan worden opgelegd. Dat zou merkwaardig zijn, omdat dit artikellid in de Ww is opgenomen naar aanleiding van het bezwijken bij oude flatgebouwen. Mijns inziens houdt deze onderzoeksplicht niet in dat kan worden verplicht tot het doen van onderzoek naar de conformiteit aan het Bouwbesluit.[93] Op grond van artikel 1a leden 1 en 2 Ww kan het bevoegd gezag handhaven tegen gevaar voor de veiligheid. Dit betekent naar mijn oordeel dat op grond van lid 3 van artikel 1a Ww alleen kan worden verplicht tot het doen van onderzoek of een bouwwerk gevaar oplevert voor de veiligheid. Wat hier verder ook van zij, vooralsnog is de ministeriële regeling niet van kracht, waardoor deze onderzoeksplicht nog niet geldt.

6.9 Verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet

Deze paragraaf onderzoekt wie verantwoordelijk is dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Tevens is onderzocht wie als overtreder kan worden aangemerkt bij artikel 1a Ww.

Op grond van artikel 1a lid 1 Ww kan het bevoegd gezag handhaven tegen ‘de eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen’. Mijns inziens kan het bevoegd gezag naast tegen de eigenaar ook tegen de erfpachter en opstalhouder handhaven. Deze kunnen met de eigenaar worden gelijkgesteld. Lid 2 bepaalt dat een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, ervoor zorgdraagt, voor zo-

88 ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089. Zie ook Vols & Hof 2016, p. 114.

89 Opvolger: art. 3.6 lid 1 Bbl. Zie ook Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 84 en 85.

90 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, 3, p. 10.

91 *Aanhangsel Handelingen* II 2014/15, nrs. 997 en 999.

92 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, 6, p. 15 en 16. Zie ook Vols & Hof 2016, p. 113 en 114, en De Haan 2016c, p. 650.

93 Art. 1b Ww.

ver dat in diens vermogen ligt, dat geen gevaar voor de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Dit geldt naar mijn oordeel naast de eigenaar ook voor de erfpachter en opstalhouder, de aannemer, sloper, verhuurder, huurder en exploitant.[94]

In artikel 1b Ww is niet vermeld aan wie deze verbodsbepaling is gericht. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat in artikel 1b leden 1 en 4 Ww tot uitdrukking is gebracht dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen overeenkomstig de nieuwbouwvoorschriften primair ligt bij degene die bouwt.[95] Naar mijn oordeel kan het bevoegd gezag op grond van artikel 1b leden 1 en 4 Ww naast tegen degene die daadwerkelijk bouwt ook handhaven tegen degene die daartoe opdracht heeft gegeven zoals de eigenaar, erfpachter en opstalhouder. Uit een uitspraak van 16 december 2015 van de Afdeling volgt dat het bevoegd gezag ook tegen een vereniging van eigenaars handhavend kan optreden.[96] Ik vind dat ook tegen een huurder of exploitant op grond van artikel 1b lid 2 Ww kan worden gehandhaafd, als zij feitelijk betrokken zijn bij het in een staat brengen of laten komen van een bouwwerk in strijd met de voorschriften voor bestaande bouw. Dat geldt ook voor de erfpachter en de opstalhouder. Als het bevoegd gezag een last onder dwangsom oplegt, moeten 'overtreders' het nog wel in hun macht hebben om de overtreding ongedaan te maken.

Daargelaten of een ander een gevaar zettende situatie heeft veroorzaakt, wil dat nog niet zeggen dat het bevoegd gezag niet op grond van de artikelen 1a en 1b Ww handhavend kan optreden tegen de eigenaar. Daarbij is van belang dat het bevoegd gezag alleen een last onder dwangsom kan opleggen aan een overtreder die het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. Een eigenaar heeft het in zijn macht een onveilige toestand van zijn bouwwerk te beëindigen.[97]

In artikel 1b Ww is geen expliciete verantwoordelijkheid toegedicht aan de architect, constructeur, ontwerper en aannemer. In zoverre heeft de commissie Dekker gelijk dat de verantwoordelijkheid van private bouwpartijen bij de repressieve toetsing niet tot uitdrukking komt. Dat zou een reden kunnen zijn waarom private bouwpartijen menen dat de overheid mede verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit.

In het Bbl, de opvolger van het Bouwbesluit, is uiteengezet wie de normadressaat is van de bouwtechnische voorschriften. In artikel 3.3 van dat besluit staat dat aan de voorschriften voor bestaande bouw wordt voldaan door de eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen. Volgens de

---

94 Bij hennepkwekerijen zijn de (onder)verhuurder en beheerder aan te merken als overtreders wanneer zij hun zorgplicht hebben geschonden, zie Vols & Hof 2016, p. 114 en 115.

95 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, 3, p. 11, en 6, p. 22 - 25. Zie ook De Haan 2016a, p. 508.

96 ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3860.

97 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1053, r.o. 4.1.

nota van toelichting is de normadressaat ook bijvoorbeeld de beheerder of de gebruiker. Artikel 4.3 bepaalt dat aan de nieuwbouwvoorschriften wordt voldaan door degene die het bouwwerk bouwt. Volgens de nota van toelichting zijn dat in het algemeen de opdrachtgever en de aannemer.[98] Tot slot is in artikel 5.3 bepaald dat aan de voorschriften voor verbouw wordt voldaan door degene die een bouwwerk verbouwt.

6.10 Overheidsaansprakelijkheid voor falend bouwtoezicht

6.10.1 Algemeen

Een mogelijke reden waarom private bouwpartijen menen dat de overheid verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit, zou erin gelegen kunnen zijn dat de gemeente veelvuldig succesvol aansprakelijk is gesteld voor falend bouwtoezicht. Als dat het geval zou zijn, dan wekt dat immers de suggestie dat het bevoegd gezag een verantwoordelijkheid heeft. Deze paragraaf zal onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om de gemeente succesvol aansprakelijk te stellen voor falend bouwtoezicht.

Indien een bouwwerk is ingestort, dan ligt het niet direct voor de hand dat de gemeente daarvoor aansprakelijk wordt gesteld. De gemeente heeft immers noch het bouwplan ontworpen, noch het bouwwerk gerealiseerd. In die zin ligt het meer voor de hand degene aansprakelijk te stellen die de fout in de ontwerp- of uitvoeringsfase daadwerkelijk heeft gemaakt. Niettemin wordt er soms echter voor gekozen om de gemeente aansprakelijk te stellen. Gemeenten worden aansprakelijk gesteld omdat zij ‘deep pockets’ hebben: een grote financiële draagkracht, die verder reikt dan die van kleinere bouwpartijen.[99] Met andere woorden, er valt veel te halen bij de overheid. Gemeenten zijn veelal ook verzekerd.

Om een gemeente succesvol aansprakelijk te stellen op grond van een onrechtmatige daad[100], zal de eisende partij moeten aantonen dat aan vijf vereisten is voldaan. Er moet sprake zijn van een onrechtmatige daad, toerekenbaarheid van de daad aan de dader, schade, causaal verband tussen de daad en de schade en relativiteit.[101]

De twee belangrijkste obstakels die een eisende partij moet overwinnen om een gemeente succesvol aansprakelijk te stellen zijn het relativiteitsvereiste en het beginsel van de formele rechtskracht.[102]

---

98 Bbl nota van toelichting algemeen, paragraaf 2.3.7, p. 32.

99 Strang 2009, p. 2, 3 en 26.

100 De mogelijkheid bij de bestuursrechter een schadevergoeding te krijgen is niet behandeld. Zie daarvoor De Graaf, Marseille & Sietses 2015. Uit art. 8:89 lid 2 Awb volgt dat de bestuursrechter bevoegd is voor zover de gevraagde vergoeding ten hoogste € 25 000 bedraagt. Zie voorts De Graaf, Marseille & Sietses 2015, p. 23 en 24.

101 Moree 2012, p. 56 en 57, en Chao-Duivis & Strang 2013, p. 9.

102 Een ander veel toegepast verweer is dat de vordering is verjaard.

Het bijzondere is dat de gemeente veelal aansprakelijk wordt gesteld bij een bouwincident voor een zuiver nalaten.[103] De eisende partij stelt de gemeente niet aansprakelijk voor het veroorzaken van de schade, maar voor het niet handhaven als een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet.[104]

Deze paragraaf is niet bedoeld om overheidsaansprakelijkheid bij falend bouwtoezicht diepgaand te behandelen. Voor meer informatie wordt verwezen naar het proefschrift van Di Bella.[105] Voor overheidsaansprakelijkheid onder het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging wordt verwezen naar een artikel van Moesker.[106]

6.10.2 Civielrechtelijke relativiteit

Ingevolge artikel 6:163 BW bestaat er geen verplichting tot schadevergoeding wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Bij het relativiteitsvereiste zijn twee aspecten van belang: a) het gedrag moet jegens een ander onrechtmatig zijn en b) de schade die de benadeelde heeft geleden moet ook onder het beschermingsbereik van de norm vallen. Om aan het relativiteitsvereiste te voldoen, komt het volgens de Hoge Raad aan ‘op het doel en strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijze van ontstaan van schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt’.[107] In het arrest Duwbak Linda heeft de Hoge Raad geoordeeld dat toezicht niet de in beginsel onbeperkte groep van derden beschermt tegen vermogensschade.

In de literatuur is er de nodige discussie over welke belangen de normen uit de Ww, de Wabo[108] en het Bouwbesluit beogen te beschermen. Onder verwijzing naar

---

103 Franssen & Van Tilborg 2014, p. 133.

104 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 15 oktober 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:8176. Een juwelier valt tijdens een overval in een bouwput. Hij stelt de gemeente Nijmegen aansprakelijk wegens het nalaten te handhaven tegen een onvoldoende sterk bouwhek. De rechtbank oordeelt dat de gemeente niet onrechtmatig heeft gehandeld. In r.o. 4.7 overweegt deze dat de beperkte financiële middelen, mankracht en expertise de gemeente dwingen om keuzes te maken ten aanzien van toezicht en handhaving. De gemeente heeft ervoor kunnen kiezen geen prioriteit te geven aan het toezicht bij bouwhekken. Voor meer informatie over het aansprakelijk stellen van een overheid voor zuiver nalaten wordt verwezen naar Franssen & Van Tilborg 2014. Zie ook De Haan & Moesker 2017a, p. 582.

105 Di Bella 2014.

106 Moesker 2016b, p. 606 en 607. Zie ook de paragrafen 8.6.3, 8.6.4 en 8.10 voor de aansprakelijkheid van de kwaliteitsborger, de instrumentaanbieder en de gemeente onder het stelsel van kwaliteitsborging.

107 HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, duwbak Linda, en HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, Vie d‘Or. Zie ook Den Hollander 2016, p. 173 - 186, en 195 - 202.

108 Zie vooral art. 1b Ww, art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, en art. 2.10, lid 1, aanhef en onder a, Wabo gelezen in verbinding met de veiligheidsvoorschriften uit het Bouw-

de considerans van de Ww 1901 stellen sommige auteurs dat het oogmerk van de met het gemeentelijk bouwtoezicht te beschermen normen alleen is de veiligheid van de gerealiseerde bouwwerken te beschermen. Daarbij betrekken de auteurs ook dat in de Ww 2007 de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en van de private bouwsector is benadrukt. De veiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit richten zich rechtstreeks tot de burgers. Anderen vinden dat die conclusie niet zonder meer uit de parlementaire geschiedenis kan worden getrokken, omdat deze wet is verouderd. In hun ogen worden ook de vermogensbelangen van de gebruikers en omwonenden beschermd. In de Wabo is een zorgplicht opgenomen.[109] Bovendien geldt de beginselplicht tot handhaving.

Wat het beschermingsbereik van de geschonden toezichtsnorm ook is, de auteurs zijn het erover eens dat de aanspraak op schadevergoeding snel afstuit op het relativiteitsvereiste. Wel zou de correctie Langemeijer[110] het nog mogelijk kunnen maken om een gemeente succesvol aansprakelijk te stellen. Deze correctie houdt in dat als er een wettelijke norm is geschonden, die niet strekt tot bescherming van het geschonden belang, er nog een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm kan zijn die wel strekt tot bescherming. Een beperking daarbij is wel dat de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm een andere norm moet zijn dan de wettelijke norm.[111]

Moesker is van mening dat niet zelden de sleutel om ingewikkelde aansprakelijkheidsvragen te beantwoorden is gelegen in de relativiteit.[112] Michiels merkt op dat de meeste claims afstuiten op het ontbreken van relativiteit.[113] Di Bella stelt dat de Hoge Raad in de arresten Duwbak Linda en Iraanse vluchteling[114] het relativiteitsvereiste heeft gebruikt om de overheidsaansprakelijkheid in toom te houden.[115]

De vraag is of het onwenselijk is dat gemeenten veelal succesvol kunnen aanvoeren dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Advocaat-generaal Spier is positief over het beperken van de overheidsaansprakelijkheid. Hij noemt het maatschappelijke perspectief, waarin overheidstaken worden afgestoten, sociale zekerheid afkalft en de solidariteit op zijn retour is, als indicatie dat de overheid als toezichthouder niet te snel aansprakelijk mag worden geacht.[116] Dit past ook bij

---

besluit.

109 Art. 5.2 Wabo

110 HR 17 januari 1958, ECLI:NL:HR:1958:AG2051, Dorenbos.

111 Moesker 2001, p. 139, Schueler 2005a, p. 103 - 105, 107, 110 - 114, 117 - 119, Moesker 2007, p. 217, 221 en 222, Strang 2009, p. 45, 47, 49, 50, 54, Hamersma 2012, p. 37 - 41, Di Bella 2013, Di Bella 2014, p. 119 - 158, en Den Hollander 2016, p. 154 - 161.

112 Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 252 en 253.

113 Michiels 2008, p. 195.

114 HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8751, Iraanse vluchteling.

115 Di Bella 2013, en Di Bella 2014, p. 134 - 140, 157 en 158.

116 Overweging 4.42 - 4.45.1 van de conclusie van A-G Spier (ECLI:NL:PHR:2004:AO6012) bij HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, Duwbak Linda. Zie Schueler 2005a, p. 95, en Strang 2009, p. 51.

de participatiesamenleving. In de troonrede van 17 september 2013 werd gesteld dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving.[117]

Als niet aan het relativiteitsvereiste uit artikel 6:163 BW is voldaan, dan bestaat geen verplichting tot schadevergoeding. Bij het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a Awb[118] ligt dat anders. Het relativiteitsvereiste geldt per beroepsgrond. Als een beroepsgrond niet aan het relativiteitsvereiste voldoet, dan leidt *die* beroepsgrond niet tot vernietiging van een besluit. Er zijn ook overeenkomsten. Het civielrechtelijke relativiteitsvereiste wordt gebruikt om de overheidsaansprakelijkheid niet te ver uit te breiden. De groep die van een norm bescherming geniet, moet niet te groot zijn. In een uitspraak van 12 oktober 2011[119] heeft de Afdeling overwogen dat een appellant niet een beroep op de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit kon doen, nu de afstand tussen het voorziene bouwwerk en zijn eigen perceel te groot was. Ook hier is het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste gebruikt om de groep die bescherming geniet, te beperken.

6.10.3 Het beginsel van formele rechtskracht

Procedures waarbij de gemeente aansprakelijk wordt gesteld, falen veelal vanwege het beginsel van de formele rechtskracht. Dit beginsel is geformuleerd in het arrest Heesch / Van de Akker.[120] Dit beginsel houdt in dat wanneer tegen een besluit een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan, de burgerlijke rechter, indien deze bestuursrechtelijke rechtsgang niet is gebruikt of niet tot vernietiging van het besluit heeft geleid, van de rechtmatigheid van dat besluit uitgaat.[121] Het onherroepelijke besluit is volgens dit beginsel qua inhoud en wijze van totstandkoming in overeenstemming met de wettelijke voorschriften en de algemene rechtsbeginselen. Uit de Valkenswaardjurisprudentie[122] volgt dat de formele rechtskracht zich uitbreidt tot de voorbereidingshandelingen van een besluit. De tegenhanger van dit beginsel is dat als de bestuursrechter wel het besluit heeft vernietigd, de burgerlijke rechter moet uitgaan van de onrechtmatigheid van het besluit. Dit wordt de oneigenlijke formele rechtskracht genoemd. Degenen die geen bestuursrechtelijke rechtsingang hadden (omdat zij bijvoorbeeld geen belanghebbende waren bij het besluit), kan de formele rechtskracht

---

117 Dat is een doe-democratie, zie www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/07/09/kabinet-overheidsparticipatie-bij-doe-democratie.html.

118 Zie paragraaf 5.4.

119 ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7368.

120 HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9347.

121 Met de vernietiging van een beslissing op bezwaar staat nog niet vast dat het primaire besluit ook onrechtmatig is. Zie voor een toelichting punt 6 e.v. van de annotatie van Schlössels in HR 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF3257, *JB* 2009/71.

122 HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7774.

niet worden tegengeworpen.[123] De burgerlijke rechter gaat er hangende het beroep tegen het schadeveroorzakende besluit bij de bestuursrechter in beginsel van uit dat het rechtmatig is (nu het besluit nog niet is vernietigd).[124]

Het beginsel van de formele rechtskracht geldt alleen bij besluiten. Dit betekent dat dit beginsel een eisende partij kan worden tegengeworpen als de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Een ander voorbeeld is dat de bestuursrechter het besluit op het handhavingsverzoek niet heeft vernietigd. Het beginsel kan een eisende partij echter niet worden tegengeworpen als er in het geheel geen besluit is genomen.[125] Dit betekent dat als er geen handhavingsverzoek is ingediend en het college ook niet ambtshalve een besluit heeft genomen, dit beginsel niet geldt.

Albers en Heinen vinden dat de burgerlijke rechter dit beginsel bij falend bouwtoezicht niet zo dwangmatig moet toepassen.[126] Als toepassing leidt tot 'onrechtvaardige' oordelen in schadevergoedingszaken, dan lijkt het me beter om het beginsel van de formele rechtskracht in meer algemene zin tegen het licht te houden.

6.10.4 Weinig kans op succesvolle aansprakelijkstelling gemeente bij falend bouwtoezicht

Di Bella merkt in haar proefschrift op dat in de huidige rechtspraak het antwoord op de vraag of de overheid succesvol kan worden aangesproken wegens onrechtmatige daad, onvoldoende voorspelbaar is.[127] Ik deel haar mening in ieder geval niet voor zover het betreft de vraag wat de kans is op een succesvolle aansprakelijkstelling van een gemeente voor falend bouwtoezicht. Deze kans is klein. Hooguit is er onzekerheid op welke wijze de burgerlijke rechter de aansprakelijkstelling zal afwijzen. Dat doet niets af aan de vermoedelijke uitkomst: geen veroordeling van de gemeente tot schadevergoeding.

Veel aansprakelijkstellingen van de gemeente voor falend bouwtoezicht mislukken, nu niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan of als de verwerende gemeente een beroep doet op het beginsel van de formele rechtskracht. Voor schade die voor

---

123 HR 20 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AD6026 (Montenegro/Staat), HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9665, en HR 3 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7808.

124 HR 7 april 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1700.

125 Mok en Tjittes 1995, p. 385, Van Wijk e.a. 1999, p. 722 en 723, Heinen 2005, p. 185 en 186, Schueler 2005a, p. 76 - 88, en 105 - 112, Albers & Heinen 2008, p. 682, Strang 2009, p. 20 - 22, 34 en 35, Albers & Heinen 2010, p. 507 - 509, en Hamersma 2012, p. 32.

126 Albers & Heinen 2010, p. 508 en 509.

127 Di Bella 2014, p. 200.

1990 is ontstaan, kon de gemeente ook nog een beroep doen op het 'geheime wetje uit 1924'[128] waardoor veel vorderingen mislukten vanwege verjaring.

Uit de jurisprudentie van de burgerlijke rechter, de parlementaire geschiedenis en de literatuur blijkt dat het lastig is om de gemeente succesvol aansprakelijk te stellen voor falend bouwtoezicht. Met name Albers en Heinen hebben dit in meerdere artikelen aangetoond. Zo stellen Albers en Heinen dat het lijkt dat 'de wetgever en de regering er sterk op aansturen dat de sluizen voor de overheidsaansprakelijkheid zoveel mogelijk gesloten blijven'.[129] In de woorden van Albers en Heinen moet de bouwtoezichthoudende gemeente 'het wel heel erg bont gemaakt hebben om aansprakelijk gesteld te worden.'[130] Veel obstakels moeten worden genomen voor een veroordeling. Zo leggen burgerlijke rechters het relativiteitsvereiste in het voordeel van de gemeente uit. Anders dan de bestuursrechter hecht de burgerlijke rechter minder waarde aan de beginselplicht tot handhaving, en vindt dat het college discretionaire bevoegdheid heeft wanneer het al dan niet handhavend optreedt. Als de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt, betekent dit ook dat de voorbereidingshandelingen rechtmatig zijn. Om de gemeente succesvol aansprakelijk te stellen moet de gemeente verwijtbaar zijn tekortgeschoten. Als de gemeente niet bekend is met het gevaar dat zich heeft verwezenlijkt, is de kans op succesvolle aansprakelijkstelling klein.[131]

De regering heeft veelvuldig aangegeven dat de primaire aansprakelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de bouwpraktijk dient te liggen.[132] Nu de jurisprudentie van de burgerlijke rechter over falend bouwtoezicht voor de overheid gunstig is, zag de Minister van Justitie geen aanleiding om het systeem van aansprakelijkstelling van toezichthouders te wijzigen.[133]

---

128 HR 11 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC1238, en conclusie A-G: ECLI:NL:PHR:2008:BC1238.

129 Albers & Heinen 2008, p. 670.

130 Albers & Heinen 2008, p. 678.

131 Als de gemeente echter concrete aanwijzingen heeft dat er gevaar is, is de beleidsvrijheid van de gemeente kleiner en kan de overheid eerder succesvol aansprakelijk worden gesteld. Zie Bolt & Ceulen 2016, p. 20 - 25. Uit HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1598, r.o. 3.6, volgt dat een gemeente niet slechts een onrechtmatige daad kan hebben gepleegd als deze 'in ernstige mate' is tekortgeschoten.

132 *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 XI, 67, p. 5. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, 1, p. 6, 3, p. 4, en 9, p. 7.

133 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, 132, en *Kamerstukken II* 2006/07, 31 123, 1. Zie ook Van Rossum 2001, p. 24, Giesen 2005, p. 89 e.v., Heinen 2005, p. 189 en 190, Van der Meulen 2007, p. 136, Van Maanen 2007, p. 136, punt 4 van annotatie Moesker bij *TBR* 2008/21, p. 85 en 86, Albers & Heijnen 2008, p. 669, 670, 674, 675, 678, 681 en 683, Albers & Heinen 2009, p. 13, Albers & Heinen 2010, p. 510, Moree 2012, p. 57, en Helsloot & Schmidt 2012, p. 29 en 30.

6.10.5 De invloed van het EVRM bij overheidsaansprakelijkheid

Op de Nederlandse overheid rust op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een positieve verplichting om de levens van haar burgers (artikel 2 lid 1) te beschermen.[134] In een geval waarin deze rechten ernstig worden aangetast, kan er op de overheid een verplichting rusten om met de daarvoor beschikbare middelen op te treden ter bescherming van de (potentiële) slachtoffers. Van belang is of de overheid bekend was met de bedreiging van gevaar en ernstige schade dan wel daarvoor sterke aanwijzingen had. Daarbij kan ook de gehoudenheid bestaan om te zorgen voor een redelijke mogelijkheid tot het verkrijgen van schadevergoeding.[135] Dit betekent dat het bevoegd gezag onder omstandigheden verplicht kan zijn om te handhaven als een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet.[136]

Ingevolge artikel 13 EVRM heeft een ieder wiens rechten en vrijheden zijn geschonden die in het EVRM zijn vermeld, recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie. Dit houdt in dat de overheid aansprakelijk kan worden gesteld. Dat geldt ook als de overheid niet de primaire dader is, maar wel ten onrechte een vergunning heeft verleend of gebrekkig toezicht heeft gehouden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) accepteert niet dat nationale regelgeving of rechtspraak tot gevolg heeft dat een vordering gebaseerd op de schending van een door het EVRM beschermd recht niet volledig wordt getoetst en gewogen.[137] Barkhuysen en Diepenhorst komen in een onderzoek tot de conclusie dat aansprakelijkheid als gevolg van onvoldoende toezicht en handhaving in Nederland slechts in beperkte mate wordt aangenomen.[138]

Naar mijn oordeel moet de gemeente succesvol aansprakelijk gesteld kunnen worden als een gebrekkig gemeentelijk bouwtoezicht aan de instorting van bouwwerken heeft bijgedragen. De burgerlijke rechter moet eerder de aansprakelijkheid van de gemeente aannemen.

---

134 Zie paragraaf 10.2.3.

135 Schueler 2005a, p. 120.

136 Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 290 - 298, Alink 2006, p. 191, Neerhof 2007, p. 197, Strang 2009, p. 22 - 24, en Chao-Duivis & Strang 2013, p. 89 en 90.

137 Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 311, Beer 2006, p. 263, Strang 2009, p. 24, en Franssen & Van Tilborg 2014, p. 140 en 141.

138 Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 320, en Moree 2012, p. 57. Sanderink gaat in zijn proefschrift uitvoerig in op het recht op schadevergoeding bij schending van art. 2 lid 1 en art. 8 lid 1 EVRM en art. 1 Eerste Protocol, zie Sanderink 2015, p. 361 - 510, 521 - 525. Het gaat de strekking van dit onderzoek echter voorbij om bij zijn beschouwingen stil te staan. Wel is uitvoerig bij zijn onderzoek stilgestaan in paragraaf 10.2.3 (de zorgplicht van de overheid in het EVRM).

6.11 Bevindingen

Het bevoegd gezag kan handhaven als een bouwwerk in strijd met de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit wordt gebouwd en in stand gelaten. Voorts kan het bevoegd gezag handhaven als een bestaand bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw. Dit roept de vraag op wanneer het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk niet meer de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven.

Het is onduidelijk wanneer een nieuw bouwwerk overgaat naar bestaande bouw. Als bepalend voor die overgang worden zowel genoemd de voltooiing, de gereedmelding als de ingebruikname. Dit is een betrekkelijk knelpunt. Bij een bestaand bouwwerk kan het bevoegd gezag immers nog steeds de nieuwbouwvoorschriften handhaven. Dit is voor een leek onbegrijpelijk. Die verwacht dat voor een bestaand bouwwerk alleen de voorschriften voor bestaande bouw gelden.

Het is een knelpunt dat onduidelijk is hoe lang het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk nog steeds de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. Als de omgevingsvergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toelaat, dan kan het bevoegd gezag alleen de voorschriften voor bestaande bouw handhaven. Daarnaast wil de wetgever dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet meer kan handhaven bij autonome veroudering. Dat is echter niet wettelijk geregeld. Al zou dat wel wettelijk geregeld zijn, dan kan discussie ontstaan of de constructie door veroudering niet meer voldoet. Bovendien zal nooit sprake zijn van autonome veroudering in relatie tot een oppervlakte- of hoogte-eis. Dit betekent dat het bevoegd gezag altijd bepaalde nieuwbouwvoorschriften kan blijven handhaven. Dat is in strijd met de rechtszekerheid.

Het bevoegd gezag kan handhaven als een bestaand bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw. Dit geldt ook als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd en die vergunning afwijking van de voorschriften voor bestaande bouw uitdrukkelijk toestaat. Het is verdedigbaar dat dit in strijd is met de rechtszekerheid. Uit het oogpunt van de (constructieve) veiligheid is het echter goed dat een bouwwerk altijd aan bepaalde minimale eisen moet voldoen.

De verantwoordelijkheid voor het bouwen overeenkomstig het Bouwbesluit ligt primair bij degene die bouwt. Het bevoegd gezag kan immers handhaven als het bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Uit deze handhavingsbevoegdheid volgt dat de overheid niet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Ook uit de civielrechtelijke jurisprudentie met betrekking tot aansprakelijkheid voor falend bouwtoezicht volgt een dergelijke verantwoordelijkheid van de gemeente niet. Het is lastig de gemeente succesvol aansprakelijk te stellen. Er is in zoverre geen knelpunt dat ten onrechte het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit van het gerealiseerde bouwwerk.

Hoofdstuk 7

Het Bouwbesluit in het licht van een Europese context

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre er knelpunten zijn bij de wijze waarop het Bouwbesluit (2012) eisen stelt aan de constructieve veiligheid. Het Bouwbesluit verwijst naar NEN-(EN-)normen. Deze NEN-(EN-)normen schrijven de methoden voor hoe kan worden bepaald of een bouwwerk de vereiste constructieve veiligheid heeft. Het maakt echter ook mogelijk om op alternatieve wijzen te bepalen dat een bouwwerk de vereiste constructieve veiligheid heeft.

Slechts dit hoofdstuk staat stil bij de inhoud van het Bouwbesluit. De reden daarvoor is, dat dit onderzoek niet zozeer betrekking heeft op de inhoud van het Bouwbesluit zelf, maar op de betekenis daarvan voor de preventieve en de repressieve toetsing.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het Bouwbesluit vervallen en komt daarvoor het Bbl in de plaats.[1]

7.2 De grondslag van het Bouwbesluit

Artikel 2 Ww bevat de grondslag voor het Bouwbesluit.[2] Het Bouwbesluit stelt minimumeisen waaraan bouwwerken moeten voldoen met het oog op de bescherming van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.[3]

Artikel 120 lid 1 Ww bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven met het oog op de nakoming van verbindende internationale verplichtingen. Bij de wetswijziging van 1 april 2007[4] is het handelen in strijd daarmee expliciet verboden. De Verordening bouwproducten is niet in een afzon-

---

1 Zie paragraaf 11.4.

2 Het Bouwbesluit is daarnaast gebaseerd op art. 3, 5, 6 en 120 Ww. Zie ook Uythoven 2013, p. 7, Barendregt, In ’t Hout & Rademaker 2013, p. 50, 82 en 83, en Van Overveld & Berghuis 2015, p. 69.

3 Zie lid 5 van art. 2 Ww. Onder omstandigheden kan van het Bouwbesluit worden afgeweken, zoals volgt uit art. 6 tot en met 7a Ww. Deze afwijkingsmogelijkheden behandelt dit onderzoek niet. Zie voor een toelichting De Haan 2016c, p. 663 - 670.

4 *Stb*. 2007, 27.

derlijke, op artikel 120 Ww gebaseerde algemene maatregel van bestuur verwerkt, maar is verwerkt in verschillende regelingen, waaronder het Bouwbesluit.[5]

7.3 Inhoud van het Bouwbesluit

Het Bouwbesluit is in negen hoofdstukken onderverdeeld:

- hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen;
- hoofdstukken 2 tot en met 5 bevatten voorschriften met betrekking tot de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid;
- hoofdstuk 6 bevat installatievoorschriften;
- hoofdstuk 7 bevat voorschriften die vroeger in de gebruiksvergunning opgenomen waren;
- hoofdstuk 8 bevat voorschriften inzake bouw- en sloopwerkzaamheden[6];
- hoofdstuk 9 bevat de overgangsbepalingen.[7]

De hoofdstukken zijn onderverdeeld in afdelingen. Elke afdeling geeft de voorschriften voor één beoordelingsaspect. Elke afdeling is in beginsel onderverdeeld in twee paragrafen. Eén paragraaf voor de nieuwbouwvoorschriften en één paragraaf voor bestaande bouw. De niveaus van de gestelde eisen liggen voor bestaande bouw lager dan voor nieuwbouw.[8]

De voorschriften uit het Bouwbesluit hebben betrekking op bouwwerken en niet op bouwproducten.[9] Het Bouwbesluit heeft een uitputtend karakter, zodat geen ruimte bestaat om bijvoorbeeld in een bestemmingsplan een nadere regeling met bouwtechnische voorschriften te treffen.[10]

---

5 De Haan 2016c, p. 891 en 892.

6 De rechtstreeks werkende bepalingen van hoofdstuk 8 zullen niet vallen onder het stelsel van kwaliteitsborging, zie het advies 2015-09 van het iBK op www.stichtingibk.nl/private-kwaliteitsborging.

7 Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:624, r.o. 3.2. Nu de vergunningaanvraag is ingediend voor de inwerkingtreding van het Bouwbesluit (2012), zijn gelet op art. 9.1 lid 1 Bouwbesluit (2012) de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 van toepassing, aldus de Afdeling.

8 Banga 2012, p. 25, en Uythoven 2013, p. 10 en 11. Het Bouwbesluit voorziet niet in een regeling voor het geval dat een bouwwerk ten gevolge van de realisering van een ander bouwwerk, niet meer aan de voorschriften van dat besluit kan voldoen. Zie ook Rb. 's-Hertogenbosch 29 maart 2001, ECLI:NL:RBSHE:2001:AB2028.

9 Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 18, Neerhof 2013a, p. 1, De Jong & Pothuis 2016, p. 146 en 147, De Haan 2016c, p. 658, en Neerhof 2017a, p. 90 en 91.

10 ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628, ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290, en ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600. In ABRvS 24 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF2154, heeft de Afdeling overwogen dat het college in een gebruiksvergunning geen voorwaarden mocht stellen met betrekking tot het aantal toe te laten personen. Het bouwwerk voldoet immers aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit.

Artikel 1.12 lid 1 Bouwbesluit bepaalt dat op het veranderen van een bouwwerk de nieuwbouwvoorschriften van toepassing zijn, tenzij in de desbetreffende afdeling anders is aangegeven.[11] Het kan zijn dat een verandering moet voldoen aan het rechtens verkregen niveau.[12] Artikel 1.1 lid 1 verstaat onder 'rechtens verkregen niveau': niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van bestaand bouw en niet hoger dan het nieuwbouwniveau. Een voorbeeld is artikel 3.18 Bouwbesluit, waarin is bepaald dat ten aanzien van de geluidsoverdracht moet worden voldaan aan het rechtens verkregen niveau. De Afdeling heeft overwogen dat als eerder een vergunning is verleend, waarin is bepaald dat dient te worden gebouwd overeenkomstig het Bouwbesluit 2003 het rechtens verkregen niveau het niveau uit het Bouwbesluit 2003 is.[13] Dit betekent in dit geval dat het Bouwbesluit (2012) vereist dat moet worden voldaan aan het bepaalde in het Bouwbesluit 2003.[14]

Artikel 1.12a Bouwbesluit[15] bepaalt dat op het bouwen van een woonfunctie voor particulier opdrachtgeverschap[16] verschillende afdelingen uit het Bouwbesluit niet

---

11 Zie onder het oude recht ABRvS 29 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AP4984, ABRvS 13 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8078, ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5553, ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8755, ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3855, en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9046. In dit verband kan ik r.o. 6 van ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1433, niet plaatsen. De Afdeling overweegt dat het betoog dat het bevoegd gezag ten onrechte het bouwplan niet heeft getoetst aan de nieuwbouwvoorschriften, niet slaagt. De Afdeling oordeelt dat het gaat om een verbouwing als bedoeld in art. 1.12 Bouwbesluit. Mijns inziens volgt echter uit art. 1.12 Bouwbesluit dat in beginsel bij een verbouwing de nieuwbouwvoorschriften gelden. Art. 4 Ww bepaalt dat indien een bouwwerk gedeeltelijk wordt veranderd, de voorschriften, bedoeld in art. 2 slechts van toepassing zijn op die verandering. Voor het gedeelte van een bouwwerk dat niet wordt verbouwd, gelden de voorschriften voor bestaande bouw, zie Rb. Amsterdam 30 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2123, r.o. 4.3 en 4.4.

12 Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 210, 211, 269 - 271, handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 19 en 20, Van Overveld & Berghuis 2015, p. 24 - 26, en De Jong & Pothuis 2016, p. 154 - 156, 170, 191, 192, 207 en 208.

13 ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:252, r.o. 3.1.

14 Zie ook De Haan 2016c, p. 662, 663 en 665.

15 Opvolger: art. 4.9 Bbl.

16 Het begrip woonfunctie voor particulier eigendom is gedefinieerd als een woonfunctie die wordt gebouwd in particulier opdrachtgeverschap als bedoeld in art. 1.1.1 Bro of die wordt bewoond door de eigenaar. In art. 1.1.1, lid 1, onder f, Bro is particulier opdrachtgeverschap gedefinieerd als: situatie dat de burger of een groep van burgers - in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst - tenminste de economische eigendom verkrijgt en volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning. De praktijk spreekt daarbij ook wel van 'vrije kavel'. Een burger koopt een grondkavel of

van toepassing zijn. Wat betreft verschillende afdelingen mag worden uitgegaan van het niveau voor bestaande bouw. Dit betekent onder meer dat geen badruimte, geen buitenberging, geen buitenruimte en geen aansluiting op de nutsvoorzieningen nodig zijn. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat afscheidingen, trappen, hellingbanen, daglicht, verblijfsgebieden- en ruimten, toiletten en opstelplaatsen slechts hoeven te voldoen aan het niveau voor bestaande bouw.[17] Voor het overige gelden de nieuwbouwvoorschriften. Met de uitzonderingen van artikel 1.12a is het voor een particulier eenvoudiger om te bouwen. De achterliggende gedachte is dat een particulier een eigen belang heeft bij het kwaliteitsniveau. Het voorschrijven van een minimaal kwaliteitsniveau door de overheid is dan minder nodig.[18] Een dergelijk bouwwerk moet nog steeds voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften voor constructieve veiligheid.[19]

De eisen die het Bouwbesluit stelt, zijn afhankelijk van de functies in een bouwwerk.[20] Een gebruiksfunctie is in artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit gedefinieerd als: gedeelte van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die tezamen een gebruikseenheid vormen. Het Bouwbesluit maakt onderscheid in twaalf gebruiksfuncties: 1. woonfunctie, 2. bijeenkomstfunctie, 3. celfunctie, 4. gezondheidszorgfunctie, 5. industriefunctie, 6. kantoorfunctie, 7. logiesfunctie, 8. onderwijsfunctie, 9. sportfunctie, 10. winkelfunctie, 11. overige gebruiksfunctie en 12. bouwwerk geen gebouw zijnde.[21]

Bij gelijksoortige functies in verschillende soorten gebouwen gelden dezelfde eisen. Bijvoorbeeld: aan een ruimte die wordt gebruikt voor administratie worden dezelfde eisen gesteld in een kantoor, een school, een restaurant, een schouwburg, een gevangenis of ziekenhuis. Het Bouwbesluit spreekt dan van een 'kantoorfunctie'. Op deze wijze geldt dat een ruimte die wordt gebruikt voor onderwijs, een onderwijsfunctie heeft en een ruimte die wordt gebruikt voor het wonen een woonfunctie heeft.[22]

---

verwerft een dergelijke kavel in erfpacht en laat hierop dan een woning bouwen. Zie *Stb*. 2015, 249, p. 17.

17 Huijzer 2016, p. 21.

18 *Stb*. 2015, 249, p. 18.

19 Zie ook de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 21, 22, 26 en 27.

20 Van Overveld & Berghuis 2015, p. 37.

21 De handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 25, Van Overveld & Berghuis 2015, p. 39 en 40, en De Jong & Pothuis 2016, p. 198 - 200.

22 Banga 2012, p. 24, Uythoven 2013, p. 9, Hellendoorn 2014, p. 24 en 25, en Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 204 - 206. In ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:264, overweegt de Afdeling dat één bouwwerk meerdere gebruiksfuncties kan hebben.

7.4 Regeling Bouwbesluit

Met de Regeling Bouwbesluit (2012)[23] is een nadere invulling gegeven aan het Bouwbesluit (2012). Deze Regeling is gelijktijdig met het Bouwbesluit op 1 april 2012 in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze regeling is de aanwijzing van de geldende versie van NEN-(EN-)normen. Ook zijn in deze regeling voorschriften met betrekking tot de CE-markeringen en kwaliteitsverklaringen opgenomen.[24]

7.5 Verwijzing naar NEN-(EN-)normen

Het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit verwijzen naar NEN-(EN-)normen. Doorgaans verwijst het Bouwbesluit naar die normen om de bepalingsmethode te geven dat aan prestatie-eisen wordt voldaan.[25] Het Bouwbesluit stelt zogeheten functionele eisen die, waar mogelijk, zijn uitgewerkt in zogeheten prestatie-eisen.[26] In dat geval zijn het meet- en rekenvoorschriften. Een enkele keer bevat het Bouwbesluit ook rechtstreekse prestatievoorschriften. U ziet bijvoorbeeld artikel 6.8 of 6.9 Bouwbesluit. Daarin is bepaald dat een voorziening voor elektriciteit onderscheidenlijk gas moet voldoen aan een bepaalde NEN-(EN-)norm.[27]

In het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit vindt statische verwijzing naar NEN-(EN-)normen plaats. Een statische verwijzing is een verwijzing naar een normdocument met vermelding van vindplaats en jaar van uitgaaf. Als de inhoud van het normdocument wijzigt, is dat pas bindend als de wetgever naar het gewijzigde normdocument heeft verwezen. Bij dynamische verwijzing daarentegen geldt de nieuwe versie van een NEN-(EN-)norm direct.[28] Bij een statische verwijzing heeft de wetgever steeds vooraf kunnen toetsen of de belangen die hij

---

23 *Stcrt*. 2011, 23914.

24 *Stcrt*. 2011, 23914, p. 15.

25 *Stb*. 2011, 416, p. 162. Zie ook Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 47 en 48, en Neerhof 2013a, p. 154 en 156.

26 Een functionele eis vermeldt welke functie de eis heeft. Het is een voorschrift waarin een doel is gegeven, zonder concrete prestatie. Een voorbeeld daarvan is dat een valbeveiliging ervoor dient te zorgen dat mensen niet van een balkon kunnen vallen. Een prestatie-eis vult die functionele eis concreet in. Dit is een eis met een gekwantificeerd niveau waaraan voldaan moet worden. Een voorbeeld daarvan is dat een valbeveiliging minimaal 1,2 m hoog dient te zijn. Zie ook Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 201 en 206, Van Overveld & Berghuis 2015, p. 15 - 17, handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 16, en www.omgevingsweb.nl/cms/files/2016-10/4.-technische-briefing-amvbs-omgevingswet-bbl.pdf.

27 Zie reeds in het Bouwbesluit: *Stb*. 2001, 410, p. 175 en 179. Zie ook Neerhof 2014a, p. 121.

28 Neerhof 2013a, p. 163 - 165, en Neerhof 2016a, p. 205 en 206. Zie ook De Graaf en Bröring in Rb. 's-Gravenhage 31 december 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG8465, *M en R* 2009/25.

op het oog heeft, voldoende in het gewijzigde normdocument zijn beschermd.[29] Dit zou afdoende democratische legitimatie voor deze technische normen geven, die niet door de wetgever zelf zijn vastgesteld.[30] Als een NEN-(EN-)norm niet bij ministeriële regeling is vastgesteld, geldt deze norm niet. Het bevoegd gezag kan de niet-naleving van die norm niet handhaven.[31] Het nadeel van een statische verwijzing is dat telkens in de regelgeving moet worden verwezen naar een actueler normdocument. Dat leidt tot omslachtige procedures.[32] Dit probleem is in het Bouwbesluit ondervangen doordat het Bouwbesluit verwijst naar NEN-(EN-) normen onder verwijzing van de naam van het normdocument, maar niet naar het jaar van uitgave. De vaststelling van het jaar van uitgave geschiedt krachtens subdelegatie in de Regeling Bouwbesluit.[33]

Bij een dynamische verwijzing wordt de opsteller van het normdocument feitelijk degene die de inhoud van wetgeving bepaalt. Geen democratische legitimatie vindt plaats. Ik deel de mening van Zijlstra en Neerhof dat een statische verwijzing de voorkeur heeft.[34] De Minister heeft een mogelijkheid om een gewijzigde versie van een NEN-(EN-)norm te beoordelen. Indien hij zich niet kan vinden in de wijzigingen, kan hij ervoor kiezen om de gewijzigde versie niet in de Regeling Bouwbesluit op te nemen. De gewijzigde norm wordt dan geen geldend recht.

7.6 Verbindendheid van NEN-(EN-)normen

De daadwerkelijke prestatie-eisen wat betreft constructieve veiligheid zijn niet opgenomen in het Bouwbesluit zelf. Deze prestatie-eisen zijn opgenomen in NEN-(EN-)normen, waarnaar het Bouwbesluit verwijst. Deze normen zijn niet door de overheid opgesteld, maar door private commissies.[35] Het privaatrechtelijke Neder-

29 Vgl. de toelichting bij aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt*. 2000, 191, p. 9.

30 Zie aanwijzing 92 lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin is bepaald dat indien een regeling verwijst naar normen die niet publiekrechtelijk van aard zijn, de verwijzing in beginsel geschiedt naar die normen zoals zij op een gegeven tijdstip luiden. Omvat de verwijzing mede latere wijzigingen, dan wordt tevens voorzien in een mededeling van deze wijzigingen in de Staatscourant. Paragraaf 7.6 zet uiteen dat NEN-(EN-)normen niet door de wetgever zijn opgesteld.

31 ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3295.

32 Peeters, Neerhof & De Boer 2009, p. 70.

33 Neerhof 2016a, p. 206.

34 Zijlstra 2012, p. 531, en Neerhof 2013a, p. 164.

35 De Graaf en Bröring merken op dat deze normen moeten worden gezien als een vanuit een maatschappelijke behoefte ontstane vorm van zelfregulering in het private domein. Voorts wijzen zij erop dat het de wetgever de gelegenheid biedt de complexe technische materie daadwerkelijk aan deskundigen over te laten. Zie de annotatie van De Graaf en Bröring bij Rb. 's-Gravenhage 31 december 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG8465, *M en R* 2009/25.

lands Normalisatie Instituut[36], dat geen overheidsgezag uitoefent[37], faciliteert deze commissies. Het instituut stelt de Nederlandse NEN-normen ter beschikking. Ook stelt het instituut Europese NEN-EN-normen tegen betaling ter beschikking. Deze NEN-(EN-)normen zijn niet bekendgemaakt als bedoeld in artikel 89 leden 3 en 4 Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7 Bekendmakingswet.[38]

In de City Crash-uitspraak[39] heeft de Afdeling zich voor het eerst expliciet over de verbindendheid van NEN-normen uitgelaten.[40] De Afdeling heeft overwogen dat de NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst, geen algemeen verbindende voorschriften zijn. Dit heeft tot gevolg dat artikel 89 Grondwet noch de Bekendmakingswet van toepassing is op de bekendmaking. Niettemin dient de kenbaarheid verzekerd te zijn, omdat deze normen de burgers bindende regels zijn, aldus de Afdeling. De kenbaarheid is voor professionele partijen voldoende verzekerd nu zij deze normen tegen een redelijke betaling kunnen aanschaffen. Voor burgers kan de koopprijs een belemmering vormen om daarvan kennis te nemen. Desondanks zijn deze normen voor hen voldoende kenbaar in verband met de terinzagelegging in de bibliotheek van het Nederlands Normalisatie Instituut, aldus de Afdeling.[41]

Het moge duidelijk zijn dat het van groot belang is dat een ieder aan de NEN-(EN-)normen - voor zover het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit daarnaar verwijzen - is gebonden. Deze normen staan aan de basis van de (constructieve) veiligheid van het bouwwerk. Vanuit het oogpunt van de constructieve veiligheid is het oordeel van de Afdeling dat NEN-(EN-)normen naar buiten werkende, de burgers bindende regels zijn, begrijpelijk.[42]

---

36 Het NNI ondersteunt in Nederland het normalisatieproces wat betreft onder meer constructieve veiligheid. Zie www.nen.nl/Over-NEN.htm. Voor de formele structuur van het NNI, zie Neerhof 2016a, p. 197 - 199.

37 Neerhof 2014a, p. 127 en 128.

38 De Haan 2016c, p. 661 en 662.

39 ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2750. Deze uitspraak heb ik eerder besproken in *AB* 2011/85.

40 Overigens zie ik geen redenen dat de Afdeling anders zou hebben geoordeeld indien de zaak betrekking zou hebben op Europese NEN-EN-normen, waarnaar het Bouwbesluit verwijst.

41 In ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1004, onderschrijft de Afdeling de City Crash-uitspraak. De Afdeling oordeelt dat het bevoegd gezag geen verplichting heeft om NEN-normen gratis ter beschikking te stellen als hij daarnaar in een besluit verwijst. Ook HR 22 juni 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW0393 (Knooble), gaat uit van de verbindendheid van NEN-normen. Dit arrest heb ik eerder behandeld in *Gst*. 2012/87. Zie ook Neerhof 2016a, p. 207 en 208. In rva 24 februari 2014, nr. 34.501, r.o. 14, overweegt de Raad van Arbitrage voor de Bouw dat het gebruik van NEN-normen niet verplicht is. Het is een manier om te voldoen aan de in het Bouwbesluit opgenomen prestatie-eisen.

42 Zie punt 4 van mijn annotatie bij ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2750, *AB* 2011/85.

In 2011 heeft het kabinet besloten dat in principe de regelgeving niet meer dwingend naar normen verwijst. De Nederlandse NEN-normen waarnaar alsnog dwingend wordt verwezen, moeten kosteloos zijn in te zien. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal nationale NEN-normen per 1 januari 2016 kosteloos toegankelijk is. Deze normen zijn te raadplegen via de website van het Nederlands Normalisatie Instituut. Tevens zijn er NEN-normen, waarnaar nu nog dwingend wordt verwezen, maar die na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer dwingend zullen zijn. Die normen zijn niet kosteloos inzichtelijk, omdat deze nog maar tijdelijk dwingend zijn.[43] Aanwijzing 91a van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat verwijzing naar normalisatienormen in beginsel op een niet-dwingende wijze geschiedt.[44] Bij een dwingende verwijzing worden burgers rechtstreeks gebonden aan de normen. Bij een niet-dwingende verwijzing is dat niet het geval: ook op alternatieve wijze kan aan een wettelijke eis worden voldaan.[45]

Het standpunt van de regering heeft geen gevolgen voor de NEN-(EN-)normen waarnaar het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit verwijzen. Deze verwijzingen zijn volgens de regering als 'niet-dwingend' aan te merken. Gelet op de gelijkwaardigheidsbepaling uit artikel 1.3 Bouwbesluit kan een aanvrager op alternatieve wijze aan het Bouwbesluit voldoen, aldus de regering.[46] In de nota van toelichting bij het Bbl stelt de regering dat de NEN-(EN-)normen nooit dwingend zijn voorgeschreven. De reden is omdat het altijd mogelijk is om met een beroep op gelijkwaardigheid op een andere wijze aan de functionele eis te voldoen.[47]

Naar mijn oordeel houdt het beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling niet stand.[48] Om met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling aan te tonen dat een constructie aan het Bouwbesluit voldoet, dient ten minste bekend te zijn welke eisen de NEN-(EN-)normen stellen. Zonder inzage van de NEN-(EN-)normen, kan niet worden bepaald aan welke eisen een bouwwerk moet voldoen. Een beperkte inzagemogelijkheid van de normen in de bibliotheek van het Nederlands Normalisatie Instituut volstaat naar mijn oordeel niet. Weliswaar kunnen in die bibliotheek de

---

43 *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, 193, www.ibrtracker.nl/actualiteit/30020, www.omgevingsweb.nl/nieuws/overzicht-nationale-nen-normen-waarnaar-niet-meer-dwingend-wordt-verwezen-als-de-omgevingswet-in-2018-in-werking-is-getreden, www.nen.nl/Over-NEN/Vrij-beschikbare-normen.htm, en www.cobouw.nl/artikel/1610251-verplichte-normen-gratis-te-zien.

44 *Stcrt*. 2011, nr. 6602.

45 *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, 193, p. 4, 5 en 7. Zie ook het advies van de Raad van State over de toevoeging van Aanwijzing 91a aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt*. 2011, nr. 6743, 14 april 2011, p. 51.

46 *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, 193, p. 7. Zie ook Neerhof 2013a, p. 170 - 173, Neerhof 2014a, p. 133, en Neerhof 2016a, p. 202 - 205.

47 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 33.

48 Zie punt 2 van mijn annotatie bij HR 22 juni 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW0393, *Gst*. 2012/87.

normen gratis worden ingezien, maar het is niet toegestaan kopieën te maken.[49] Deze ingewikkelde normen moeten aandachtig kunnen worden bestudeerd.[50] Niet kan van de burger worden gevergd kostbare NEN-(EN-)normen aan te schaffen. Zo kost de complete basisserie Eurocodes voor Gebouwen 2015 maar liefst € 952,-.[51] De toegang tot Europese geharmoniseerde normen[52] is een belangrijke kwestie.[53]

Overtreding van artikel 1b Ww is een economisch delict.[54] Ik vind het kwalijk dat een (rechts)persoon strafrechtelijk kan worden vervolgd wegens een overtreding van niet openbare normen, zoals hierna is uiteengezet.

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbepalingen moet op een wet in formele zin zijn gebaseerd. Dat volgt uit het codificatiebeginsel in artikel 107 lid 1 Grondwet.[55] Dat de NEN-(EN-)normen niet door de overheid zelf zijn opgesteld, levert geen problemen op. De overtreding van artikel 1b Ww wordt immers in de Wet op de economische delicten genoemd.

Artikel 1 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht verwoordt het legaliteitsbeginsel: 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgaande wettelijke strafbepaling'.[56] In essentie houdt dat beginsel in dat ten tijde van een gedrag een verdachte moet kunnen weten of zijn gedrag strafbaar is.[57] Het legaliteitsbeginsel vereist 'goed toegankelijke wetgeving'.[58] Dit volgt uit het in artikel 7 lid 1 EVRM verwoorde legaliteitsbeginsel. Wat strafbaar is, mag alleen zijn bepaald in 'law'.[59] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld, dat

---

49 www.nen.nl/Over-NEN/Contact (kopje 'Normen inzien bij NEN?'). Zie voor de kenbaarheid van NEN-(EN-)normen voorts Neerhof 2016a, p. 240 en 241. Voor de kenbaarheid van NEN-(EN-)normen in het perspectief van EU-recht en het EVRM, zie Neerhof 2016a, p. 243 - 246.

50 VACpunt Wonen e.a. en VEH vragen om bouwregelgeving transparant en begrijpelijk te maken, zie VACpunt Wonen e.a. 2014, p. 2 en 17, en de inbreng van VEH van 12 december 2013 voor de Ronde tafel bijeenkomst van die datum, p. 1, 3 en 4. Overigens kunnen thans ook al vragen over de toepassing en interpretatie van de bouwregelgeving worden gesteld aan de helpdesk Bouwregelgeving van het Rijk.

51 www.nen.nl/NEN-Shop/Eurocodes/Eurocodeseries-voor-gebouwen.htm en pdf-file 'inhoud Eurocodes gebouwen - basisserie'.

52 Zie paragraaf 7.8.1.

53 Zie r.o. 51 van de conclusie ECLI:EU:C:2016:63 bij HvJ EU 27 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:821. Zie ook EC 2016, p. 7 (voetnoot 24).

54 Art. 1a lid 1, aanhef en onder 2°, WED.

55 De Hullu 2015, p. 66.

56 Corstens & Borgers 2014, p. 19 en 20, en De Hullu 2015, p. 85.

57 De Hullu 2015, p. 91.

58 De Hullu 2015, p. 94.

59 De Hullu 2015, p. 94.

alleen sprake is van law als aan de eis van 'accessibility' is voldaan.[60] Met andere woorden, alleen op grond van toegankelijke normen mag strafrechtelijk worden vervolgd. Dit betekent mijns inziens dat de NEN-(EN-)normen openbaar toegankelijk moeten zijn. Er kan immers vervolging plaatsvinden als niet aan de materiele eisen uit de NEN-(EN-)normen wordt voldaan.

Dat de gebruikers mogelijk 'profijt' hebben van de NEN-(EN-)normen, doet er niet aan af dat gelet op het legaliteitsbeginsel die normen openbaar toegankelijk moeten zijn. Daarnaast is de vraag of die normen voor de gebruikers wel profijt opleveren. Nu in het Bouwbesluit naar NEN-(EN-)normen wordt verwezen, moeten de bouwwerken aan die normen voldoen. Dit geeft minder vrijheid in de keuze om een bouwwerk veilig te construeren. De NEN-(EN-)normen schrijven immers voor hoe een bouwwerk moet worden geconstrueerd opdat het veilig is. Als de gebruikers die normen echter niet willen toepassen, dan blijft voor hen slechts een beroep op de gelijkwaardigheid over.

7.7 Gelijkwaardigheid

In de opvolgende versies van het Bouwbesluit is een gelijkwaardigheidsbepaling[61] opgenomen.[62] Zo bepaalt artikel 1.3 lid 1 Bouwbesluit (2012)[63] dat aan een voorschrift niet behoeft te worden voldaan indien het bouwwerk ten minste dezelfde

---

60 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, r.o. 49, Sunday Times, EHRM 2 augustus 1984, ECLI:NL:XX:1984:AB8061, r.o. 66, Malone, EHRM 22 september 1994, nr. 13616/88, Hentrich, en punt 3 van de annotatie van P.J. Boon bij EHRM 25 juni 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD5858, *NJ* 1998/506, Halford. Zie ook Buruma 2000, p. 69 en 70, Knigge & Wolswijk 2015, p. 42 - 44, en Ter Haar, Meijer & Seuters 2015, p. 6 - 8.

61 In de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 15, staat dat het Bouwbesluit het mogelijk maakt om een andere invulling te geven aan een vereiste prestatie. Voorwaarde hierbij is dat het alternatief gelijkwaardig is.

62 Zie voor meer informatie over het gelijkwaardigheidsbeginsel in het publieke bouwrecht: Van Knippenberg 2011, p. 10 - 26, en Van Knippenberg 2013, p. 1051 - 1055.

63 Art. 4.7 Ow voorziet in een bepaling met betrekking tot gelijkwaardigheid. Ik vind deze bepaling in relatie tot bouwtechnische voorschriften onduidelijk. Die bepaling heeft het namelijk over gelijkwaardigheid van een 'maatregel'. De regering stelt dat de gekozen term 'maatregel' naast ruimte voor alternatieve middelen, ook de mogelijkheid biedt om bijvoorbeeld gelijkwaardige werkwijzen toe te staan, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 472. In de nota van toelichting bij het Bbl (p. 25) staat dat art. 4.7 het recht geeft om een maatregel toe te mogen passen die gelijkwaardig is aan de maatregel die het besluit voorschrijft. De gelijkwaardigheidsbepaling maakt innovatieve oplossingen mogelijk, die nog niet in het Bbl zijn vastgelegd, aldus de regering. Zie De Graaf & Tolsma 2014a, p. 640 en 641, De Graaf e.a. 2015, p. 608, en Van den Broek 2017, p. 2, 27 en 28, voor een uitleg van art. 4.7 Ow.

mate van veiligheid[64] biedt.[65] Deze bepaling laat derhalve ruimte om af te wijken van een in het Bouwbesluit neergelegde prestatie-eis die veelal in NEN-(EN-) normen is uitgewerkt.[66] Wanneer een gelijkwaardige oplossing wordt toegepast, levert dit geen overtreding van artikel 1b Ww op.[67] In de parlementaire geschiedenis bij de Ww 2007 heeft de regering het standpunt ingenomen dat alvorens het bevoegd gezag tot handhaving kan overgaan, het eerst vaststelt dat geen sprake is van een gelijkwaardig kwaliteitsniveau.[68]

Volgens Van Overveld en anderen is een gelijkwaardigheidsbepaling in het Bouwbesluit opgenomen om te voorkomen dat: i een op zich goede oplossing op formele grond niet zou zijn toegestaan; ii innovaties onnodig worden belemmerd; iii te gedetailleerde voorschriften moeten worden gegeven; iv bepalingsmethoden ook voor situaties moeten gelden waarvoor ze niet zijn ontwikkeld, en v prestatie-eisen moeten worden gegeven voor situaties die vrijwel nooit voorkomen.[69] Ik ben er minder van overtuigd dat de gelijkwaardigheidsbepaling is bedoeld om te voorkomen dat te gedetailleerde voorschriften moeten worden gegeven (ad iii) en voor situaties die vrijwel nooit voorkomen (ad v). Een bouwplan moet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoen. Als die voorschriften in de vorm van prestatie-eisen minder gedetailleerd zijn, zal dat eerder betekenen dat het bouw-

---

64 Voor de toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling bij constructieve veiligheid, zie Scholten, De Vries & Vrouwenvelder 2016, p. 62 - 68.

65 In Rb. Oost-Brabant 18 november 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6905, r.o. 16, overweegt de rechtbank, dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft gemotiveerd dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing. De rechtbank overweegt daartoe dat uit het bestreden besluit niet kan worden afgeleid of, en zo ja, in hoeverre, het bevoegd gezag heeft getoetst of met de voorgestelde oplossing ten minste dezelfde mate van veiligheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van milieu en gezondheid wordt bereikt. Zie ook Rb. Rotterdam 3 juli 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ1937. Het is mogelijk dat een ander dan de vergunningaanvrager door middel van een onderzoek aantoont dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing, zie Vz. Rb. Zutphen 25 mei 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ5971, r.o. 2.5. Het gelijkwaardigheidsbeginsel is niet hetzelfde als het gelijkheidsbeginsel. Een vergunningaanvrager kan betogen dat zijn bouwplan weliswaar in strijd is met het Bouwbesluit, maar de omgevingsvergunning toch moet worden verleend omdat bij omliggende woningen ondanks die strijdigheid toch de omgevingsvergunning is verleend. De Afdeling overweegt in ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3400, r.o. 4.1, dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan leiden tot het in strijd met de wet verlenen van een vergunning.

66 Neerhof 2013a, p. 154 en 155, en Van Overveld & Berghuis 2015, p. 64 - 67. Tolsma merkt bij de gelijkwaardigheidsbepaling uit de Ow op dat het strikt genomen niet gaat om het afwijken van een materiële norm nu het resultaat dat met de norm wordt beoogd, niet wordt losgelaten. Zie Tolsma 2014, p. 31.

67 *Stb*. 2011, 416, p. 191 en 192. Zie ook Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 80, en De Jong & Pothuis 2016, p. 203 en 204.

68 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, 9, p. 7. Zie ook Barendregt, In ’t Hout & Rademaker 2013, p. 73 en 74.

69 Van Overveld e.a. 2013, p. 48.

plan aan die voorschriften voldoet. Als de voorschriften zeer gedetailleerd zijn, dan zal de aanvrager mogelijk alternatieven voordragen. Het lijkt me eerder dat de prestatie-eisen minder gedetailleerd zijn, nu deze alleen zijn bedoeld om aan te tonen dat aan het doel, de functionele eis, wordt voldaan. Ook kan geen gelijkwaardig resultaat worden bereikt voor een situatie die vrijwel niet voorkomt, als voor die zeldzame situatie geen voorschriften zijn opgenomen in het Bouwbesluit.

Minister Blok heeft bij besluit van 15 oktober 2015 besloten tot de instelling van de Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften.[70] Op 1 januari 2016 is de nieuwe commissie met haar werkzaamheden begonnen. Ingevolge artikel 3 van het Besluit Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften heeft de commissie tot taak te adviseren over: a. de gelijkwaardigheid van oplossingen en b. de toepassing van de technische voorschriften.[71]

In een uitspraak van 18 maart 2015[72] heeft het bevoegd gezag handhavend opgetreden op grond van artikel 1b lid 2 Ww. Naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoet een fundering niet aan het Bouwbesluit. Om aan te tonen dat het bouwwerk niet aan de funderingseis van artikel 2.6 lid 1 Bouwbesluit voldoet, heeft het bevoegd gezag niet de daartoe bedoelde NEN 8700 toegepast. Het bevoegd gezag heeft met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling een eigen bepalingsmethode toegepast. De rechtbank had overwogen dat de gelijkwaardigheidsbepaling niet is bedoeld voor een alternatieve beoordeling in het kader van handhaving. De gelijkwaardigheidsbepaling is bedoeld om eigenaren de mogelijkheid te bieden om op een andere wijze dan genoemd in het Bouwbesluit te voldoen aan de in dit besluit gestelde functionele eisen, aldus de rechtbank.[73] In hoger beroep heeft de Afdeling niet beoordeeld of het college met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling handhavend kon optreden.[74]

---

70 *Stcrt*. 2015, nr. 37 507.

71 Voor de gelijkwaardigheid onder het stelsel van kwaliteitsborging en de rol van de adviescommissie daarin, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 11 en 12. Volgens Minister Plasterk kan de adviescommissie een rol spelen bij het mogelijk maken dat innovatieve bouwproducten worden toegepast. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 3.

72 ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817. Zie voor een uitleg ook De Haan 2016c, p. 658 en 659, en mijn annotatie bij ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862, *TBR* 2016/187.

73 Rb. Noord-Holland 17 juni 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:6691, r.o. 6. Paragraaf 6.8 zet uiteen dat de Afdeling in de uitspraak van 18 maart 2015 heeft overwogen dat het bevoegd gezag onder omstandigheden niet de in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-(EN-)bepalingsmethode hoeft toe te passen. De wettelijk voorgeschreven bepalingsmethode moet dan praktisch niet uitvoerbaar zijn. Daarnaast moet uit de door het bevoegd gezag toegepaste alternatieve bepalingsmethode onmiskenbaar volgen, dat een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet.

74 Scholten, De Vries & Vrouwenvelder stellen dat de Afdeling in de uitspraak van 18 maart 2015 ingaat tegen hetgeen de rechtbank overweegt, namelijk dat het college de gelijkwaardigheidsbepaling niet mag hanteren bij handhavingszaken. Zie

Naar mijn oordeel kan het bevoegd gezag niet met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling handhavend optreden op grond van artikel 1b Ww. In artikel 1.3 lid 1 Bouwbesluit staat wanneer 'niet' aan een Bouwbesluitvoorschrift hoeft te worden voldaan, namelijk als sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Als niet aan een voorschrift hoeft te worden voldaan, dan kan het bevoegd gezag dat voorschrift niet handhaven. De tekst van artikel 1.3 lid 1 Bouwbesluit maakt wel mogelijk dat het bevoegd gezag weigert handhavend op te treden, omdat vanwege de gelijkwaardige oplossing niet aan een bouwtechnisch voorschrift uit het Bouwbesluit hoeft te worden voldaan.[75]

Eerder is reeds uiteengezet[76] dat volgens de Afdeling onder omstandigheden het bevoegd gezag een in het Bouwbesluit voorgeschreven bepalingsmethode niet hoeft toe te passen ter onderbouwing van een handhavingsbesluit. Dat is het geval als die voorgeschreven bepalingsmethode niet uitvoerbaar is.[77] Als voorwaarde voor de toegepaste andere bepalingsmethode geldt dan wel dat daaruit onmiskenbaar moet volgen dat het bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Wat daar ook van zij, het gelijkwaardigheidsbeginsel kan mijns inziens nooit ten grondslag worden gelegd aan de keuze om een andere bepalingsmethode bij een handhavingsbesluit toe te passen. De reden daarvoor is simpel. Met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling hoeft een bouwwerk niet aan bepaalde Bouwbesluitvoorschriften te voldoen. Als niet aan voorschriften hoeft te worden voldaan, dan kunnen die voorschriften ook niet gehandhaafd worden. Dit roept dan wel de vraag op wat dan wel de toepassing van die andere bepalingsmethode rechtvaardigt. De Afdeling blijft dat antwoord verschuldigd. Ik vind het lastig om die andere bepalingsmethode te rechtvaardigen, nu in het Bouwbesluit uitdrukkelijk een bepalingsmethode is voorgeschreven. Als niet kan worden aangetoond dat een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet, zou ik eerder willen voorstellen dat het bevoegd gezag dan op grond van artikel 1a Ww handhaaft tegen gevaarzetting. Ook dit is echter geen zaligmakende oplossing. Artikel 1a Ww is immers een vangnetbepaling, die niet behoort te worden toegepast als op grond van artikel 1b Ww kan worden opgetreden.[78]

Scholten, De Vries & Vrouwenvelder 2016, p. 68. Hoewel zij bij snelle lezing van de uitspraak gelijk lijken te hebben, is dat echter niet het geval. De Afdeling heeft niet beoordeeld of in handhavingszaken op grond van art. 1b Ww het college de gelijkwaardigheidsbepaling kan toepassen. Het college heeft de hogerberoepsgrond in dat kader immers ingetrokken, zie r.o. 4 van de uitspraak van 18 maart 2015.

75 Zie mijn annotatie bij ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862, *TBR* 2016/187.

76 Paragraaf 6.8.

77 Bijvoorbeeld omdat er onvoldoende werkruimte is voor een controle of dat de bepalingsmethode ook een bezwijkproef inhoudt. Bij een bestaande constructie kan begrijpelijkerwijs geen bezwijkproef meer worden toegepast.

78 Zie paragraaf 6.4.

Het Instituut voor Bouwkwaliteit heeft SBRCURnet[79] gevraagd om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een databank gelijkwaardige oplossingen onder het stelsel van kwaliteitsborging. Het doel van de databank is de kwaliteitsborgers te ondersteunen bij het beoordelen van gelijkwaardige oplossingen.[80] Binnen het stelsel van kwaliteitsborging beoordeelt het bevoegd gezag immers niet langer gelijkwaardige oplossingen. De inhoudelijke beoordeling ligt bij de private kwaliteitsborger. SBRCURnet heeft daarom de opdracht gekregen om 'normconformiteit' te onderzoeken en belemmeringen bij het toepassen van innovatieve alternatieve (lees: gelijkwaardige) oplossingen te voorkomen. Uit een door SBRCURnet uitgevoerde enquête onder gemeenten en belangenorganisaties uit de bouwsector, is gebleken dat er geen structureel gemeentelijk beleid is ten aanzien van veel voorkomende gelijkwaardige oplossingen. Vanuit de marktsector blijkt men unaniem voorstander van een databank te zijn, aldus SBRCURnet. Het beheer van een nieuw op te zetten databank zou onder verantwoordelijkheid van een op te richten 'validatiecommissie' kunnen vallen. De validatiecommissie zou gebruik kunnen maken van de expertise van de reeds bestaande commissie gelijkwaardigheid. De behoefte aan een databank bestaat op dit moment al bij betrokken partijen. Afhankelijkheid van de invoering van de Wkb is daarom niet aan te bevelen, aldus SBRCURnet.[81]

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb gaat in op de toepassing van gelijkwaardige oplossingen. Ook in het voorgenomen stelsel zal een gelijkwaardige oplossing kunnen worden toegepast. Deze kan worden toegepast ongeacht of sprake is van een vergunningvrij bouwwerk, een vergunningplichtig bouwwerk of een bouwwerk waarbij kwaliteitsborging moet worden toegepast, aldus de regering. In het stelsel van kwaliteitsborging zal het kwaliteitsborgingsinstrument voorschrijven hoe met de beoordeling van gelijkwaardigheid dient te worden omgegaan. De toelatingsorganisatie toetst dat bij toelating van het instrument. Wanneer sprake is van een verschil van mening over de gelijkwaardigheid kunnen partijen advies aan een adviescommissie vragen. In die adviescommissie zullen personen zitting nemen die de verschillende kennisgebieden beslaan.[82]

Artikel 1.52 lid 3, aanhef en onder h, van het Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat de vergunninghouder bij de gereedmelding aan het bevoegd gezag gegevens betreffende de toegepaste gelijkwaardige oplossingen overlegt. In artikel 1.35 lid 1, aanhef en onder d, Bouwbesluit (nieuw) staat dat een bouwwerk niet onder gevolgklasse 1 valt, indien voor de brandveiligheid of constructieve veiligheid een beroep is gedaan op een gelijkwaardige oplossing.

---

79 SBRCURnet is een onafhankelijke kennispartner in de bouw.

80 www.stichtingibk.nl/databank-gelijkwaardige-oplossingen/.

81 De Jong 2016, p. 2.

82 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 25.

7.8 Het recht van de Europese Unie

7.8.1 Verordening bouwproducten

Het Bouwbesluit 1992 strekte mede ter implementatie van de EG-richtlijn bouwproducten.[83] De richtlijn bouwproducten, die tot 1 juli 2013 van kracht was, stelde regels in het belang van het vrije verkeer van bouwproducten binnen de Europese Unie.[84] Het doel van de richtlijn was dat alleen bouwproducten die geschikt zijn voor het beoogde gebruik in de handel worden gebracht.[85]

De richtlijn bouwproducten is opgevolgd door de Verordening bouwproducten.[86] Deze verordening volgt in essentie dezelfde benadering als de richtlijn. Het hoofddoel is de eengemaakte markt beter te laten functioneren en het vrije verkeer van bouwproducten te verbeteren door de vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen.[87] De verordening stelt in beginsel geen eisen aan bouwproducten of bouwwerken. De fundamentele eisen voor bouwwerken, zoals neergelegd in bijlage I van de verordening, vormen indirect de basis voor technische normen ten behoeve van bouwwerken. Deze technische normen harmoniseren de methoden waarmee de prestaties van een bouwproduct worden vastgesteld. Deze normen stellen in beginsel geen eisen aan deze prestaties zelf.[88]

De Verordening bouwproducten definieert een bouwproduct in artikel 2 lid 1 als volgt: elk product of kit[89] dat wordt vervaardigd en in de handel wordt gebracht om blijvend te worden verwerkt in bouwwerken of delen ervan, *en* waarvan de prestaties gevolgen hebben voor de prestaties van het bouwwerk met betrekking tot de fundamentele eisen voor bouwwerken.[90] Met andere woorden, het gaat om *bouwkundige* bouwproducten. Drukvaten, elektromagnetische producten, gastoestellen, machines, telecommunicatieproducten en liften behandelt de Verordening bouwproducten niet.[91] Omdat de Verordening bouwproducten een verordening van de Europese Unie is, geldt artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Daarin staat dat een verordening een algemene strekking heeft. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks

---

83 Richtlijn van 21 december 1988, 98/106/EEG. Paragraaf 3.4.2 behandelt deze richtlijn.

84 Neerhof 2017b, p. 204, 206 en 207.

85 Evers 2002, p. 147, Neerhof 2013a, p. 2 en 3, en Van Overveld e.a. 2013, p. 52.

86 Verordening 305/2011/EG, zie voor een nadere uitleg Ruijs & Heering 2013, en Neerhof 2014a, p. 164 en 165.

87 EC 2016, p. 2 en 3.

88 Neerhof 2013a, p. 4, en Van Overveld e.a. 2013, p. 53.

89 Art. 2 lid 2 van de Verordening bouwproducten definieert een kit als volgt: een bouwproduct dat door één fabrikant in de handel wordt gebracht met ten minste twee afzonderlijke componenten die gecombineerd moeten worden om in het bouwwerk te worden verwerkt.

90 Van Overveld & Berghuis 2015, p. 61.

91 www.stabu.org/wat-is-een-europese-verordening.

toepasselijk in elke lidstaat. Het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit mogen zodoende geen bepalingen bevatten over het in de handel brengen van bouwproducten als daarover in de verordening regels zijn gesteld. Zij mogen hooguit technische uitvoeringsregels bevatten.[92]

De fabrikant is niet vrij in de wijze waarop hij de prestaties van het product vaststelt. Ingevolge artikel 6 lid 1 van de Verordening bouwproducten formuleert de prestatieverklaring de prestaties van bouwproducten met betrekking tot hun essentiële kenmerken overeenkomstig de relevante geharmoniseerde technische specificaties.[93] Essentiële kenmerken zijn ingevolge artikel 2 lid 4 gedefinieerd als: kenmerken van het bouwproduct die verband houden met de fundamentele eisen voor bouw*werken*. Deze fundamentele eisen hebben betrekking op constructieve en brandveiligheid, gezondheid, milieu en duurzaamheid. Deze zijn neergelegd in bijlage I bij de verordening.[94] De prestatieverklaring claimt *niet* dat bij bepaalde toepassingen aan de fundamentele eisen uit bijlage I wordt voldaan. Zij claimt dat de informatie over de prestaties overeenkomt met dit product.[95]

De essentiële kenmerken als bedoeld in artikel 2 lid 4 Verordening bouwproducten worden in geharmoniseerde normen[96] vastgelegd. De geharmoniseerde normen hebben een uitputtend karakter.[97] Wanneer fabrikanten een bouwproduct in de handel brengen en wanneer overheden eisen stellen aan het gebruik van bouwproducten, verplicht de Verordening bouwproducten de fabrikanten en overheden het gebruik van geharmoniseerde normen.[98] Ingevolge artikel 17 lid 3 voorzien geharmoniseerde normen in methoden en criteria om de prestaties van bouwproducten te beoordelen.[99] Ingevolge artikel 17 lid 5 kan vanaf de beginperiode van de co-existentieperiode (waarin naast de nationale norm een geharmoniseerde norm is gemaakt) de geharmoniseerde norm worden gebruikt voor het opstellen van een prestatieverklaring. De nationale normalisatie-instelling (het Nederlands Normalisatie Instituut) is verplicht de geharmoniseerde normen om te zetten in

92 Van Overveld e.a. 2013, p. 53, en Neerhof 2013a, p. 21 en 22.

93 Geharmoniseerde technische specificaties zijn in art. 2 lid 1 gedefinieerd als: geharmoniseerde normen en Europese beoordelingsdocumenten.

94 Wevers & Van den Thillart 2010, p. 15, en Neerhof 2014a, p. 122 en 123.

95 Neerhof 2013a, p. 26, Van Overveld e.a. 2013, p. 53, Ruijs & Heering 2013, p. 10, en Neerhof 2014a, p. 165.

96 Zoals Neerhof opmerkt, voorzien geharmoniseerde normen in methoden en criteria om de prestaties van bouwproducten met betrekking tot hun essentiële kenmerken te beoordelen (art. 17 lid 3 Verordening bouwproducten). Zie Neerhof 2017a, p. 83.

97 HvJ EU 16 oktober 2014, ECLI:EU:C:2014:2293, en EC 2016, p. 7. Het bindende karakter van geharmoniseerde normen is in HvJ EU 27 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:821, bevestigd. In r.o. 40 en 43 staat dat een dergelijke norm deel uitmaakt van het Unierecht voor zover de referentiegegevens ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt.

98 Vergelijk art. 4 lid 2, art. 8 leden 3 en 6 en art. 17 lid 5 van de Verordening bouwproducten. Zie EC 2016, p. 6.

99 Zie ook de preambule nr. 11 en 12.

NEN-EN-normen. Voorts geldt ingevolge lid 5 dat vanaf de einddatum van de co-existentieperiode de geharmoniseerde norm de enige wijze is voor het opstellen van een prestatieverklaring. Na afloop van de co-existentieperiode worden met elkaar tegenstrijdige nationale normen ingetrokken.[100]

Lid 1 van artikel 59 van de Verordening bouwproducten bepaalt dat een lidstaat van een marktdeelnemer verlangt dat deze een einde maakt aan non-conformiteiten. Deze non-conformiteiten zijn dat een CE-markering[101] niet of in strijd met de verordening is aangebracht, dat de prestatieverklaring[102] niet of in strijd met de verordening is opgesteld en dat de documentatie ten behoeve van de prestatieverklaring niet beschikbaar of onvolledig is. In lid 2 staat dat indien de non-conformiteit voortduurt, de lidstaat alle passende maatregelen neemt om het op de markt aanbieden van het bouwproduct te beperken.

Artikel 8 lid 2 van de Verordening bouwproducten bepaalt dat de CE-markering wordt aangebracht op bouwproducten waarvoor de fabrikant een prestatieverklaring overeenkomstig de artikelen 4 en 6 heeft opgesteld. Als de fabrikant niet een prestatieverklaring overeenkomstig de artikelen 4 en 6 heeft opgesteld, mag de CE-markering niet worden aangebracht, aldus lid 2. Voorts staat in dat artikellid dat door de CE-markering aan te brengen, de fabrikanten te kennen geven dat zij de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de conformiteit van het product met de aangegeven prestaties.

7.8.2 Normalisatieverordening

De Normalisatieverordening voorziet in instrumenten, die voorkomen dat nationale normalisatienormen de doorwerking van Europese geharmoniseerde normen blokkeren.[103] De Europese normalisatieorganisaties kunnen zodoende bewaken dat nationale normalisatieorganisaties de Europese normalisatie niet hinderen. In artikel 3 lid 6 van de Normalisatieverordening staat het volgende. Gedurende het opstellen van een geharmoniseerde norm mogen nationale normalisatieorganisaties geen actie ondernemen die afbreuk doet aan de nagestreefde harmonisatie. Na de bekendmaking van een nieuwe geharmoniseerde norm worden alle strijdige nationale normen binnen een redelijke termijn ingetrokken.[104]

---

100 Neerhof 2013a, p. 180 en 181. Zie Neerhof 2017a, p. 86, voor de co-existentieperiode als overgangsperiode. Overigens bieden art. 11 van de Normalisatieverordening en art. 18 van de Verordening bouwproducten lidstaten exclusieve mogelijkheden om geharmoniseerde normen te bestrijden, die volgens de lidstaten niet aan de Verordening bouwproducten en het recht van de Europese Unie voldoen. Zie Neerhof 2017b, p. 204 - 206.

101 Zie paragraaf 7.9.2.

102 Zie paragraaf 7.9.3.

103 Verordening (EU) nr. 1025/2012.

104 Neerhof 2013a, p. 187, 194 en 195.

Niet alle bouwproducten vallen onder een geharmoniseerde norm.[105] Voor producten die niet onder een geharmoniseerde norm vallen, is er een alternatief. Op verzoek van de producent kan een technische beoordelingsinstantie een Europese technische beoordeling afgeven.[106] Dit laat overigens onverlet dat die nationale eisen geen belemmeringen mogen opwerpen voor het op de markt brengen van bouwproducten. Dit vloeit voort uit het beginsel van de 'wederzijdse erkenning'. Een lidstaat mag de verkoop van een product dat in een andere lidstaat rechtmatig is vervaardigd in beginsel niet verbieden. Dit verbod geldt als de eisen die in de lidstaat waarin het product is vervaardigd, zijn gesteld hetzelfde doel dienen als de eisen die aan het binnenlandse product worden gesteld.[107] Dit beginsel heeft een procedurele uitwerking gekregen in de Verordening wederzijdse erkenning, maar is niet uitgewerkt in de Verordening bouwproducten.[108]

Artikel 10 lid 6 van de Normalisatieverordening bepaalt dat de Commissie onverwijld een referentienummer van de geharmoniseerde norm bekendmaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie of op een andere manier. Voor geharmoniseerde normen op grond van de Verordening bouwproducten is bekendmaking in het Publicatieblad van de lijst met de referentienummers van de geharmoniseerde normen voorgeschreven (artikel 17 lid 5, tweede volzin, van de Verordening bouwproducten). Op deze manier wordt bekendheid gegeven aan de geharmoniseerde normen. De inhoud is echter niet vrij toegankelijk. Er rust auteursrecht op. Het auteursrecht van de Europese normen berust bij de Europese normalisatie-instelling en de betrokken nationale normalisatie-instellingen gezamenlijk. Als de regering deze normen in Nederland gratis ter beschikking stelt, zou op dit auteursrecht inbreuk worden gemaakt. De Europese normalisatie-instellingen zouden in hun belangen worden geschaad. Het Nederlands Normalisatie Instituut brengt met licentie de door Europese normalisatie-instellingen vastgestelde nor-

105 Ongeveer 75 tot 80 procent van de bouwproducten valt onder een geharmoniseerde norm, zie EC 2016, p. 6.

106 Een TBI voert beoordelingen uit en verstrekt de Europese technische beoordeling van de prestaties van een product met betrekking tot de zogenoemde essentiële kenmerken van dat product. De essentiële kenmerken die van belang zijn voor deze beoordeling staan in het Europese beoordelingsdocument, dat van toepassing is op dat product (art. 19 en 26 Verordening bouwproducten). Zie Neerhof 2013a, p. 25, en vrom.bouwbesluit.com/Inhoud/docs/wet/bb2012_nota van toelichting/artikelsgewijs/hfd1/par1-3/art1-9. De EC stelt dat als een bouwproduct onder een geharmoniseerde norm valt of voor dat product een Europese technische beoordeling is afgegeven, de fabrikant een prestatieverklaring opstelt en hij het product voorziet van een CE-markering. Zie EC 2016, p. 3. Voor meer informatie over de Europese technische beoordeling zie voorts EC 2016, p. 8 en 9.

107 Barents & Brinkhorst 2012, p. 479.

108 Neerhof 2013a, p. 22. Deze wederzijdse erkenning is overgenomen in art. 1.6, 1.9 en 1.11 Bouwbesluit. In de opvolger van het Bouwbesluit, het Bbl, is de wederzijdse erkenning uiteengezet in art. 1.3.

men (EN-normen) uit in Nederland. Zij zijn in Nederland te herkennen door de aanduiding 'NEN-EN'.[109]

7.8.3 Eurocodes constructieve veiligheid

De afgelopen jaren zijn onder regie van het Comité Européan de Normalisation[110] Europese normen voor de constructieve veiligheid vastgesteld, de zogenoemde Eurocodes. De Eurocodes zijn ontwikkeld in opdracht van de Europese Commissie.[111] Het doel is schakels te leggen tussen de fundamentele vereisten voor bouwwerken uit bijlage I bij de Verordening bouwproducten en de geharmoniseerde normen voor bouwproducten. Met toepassing van Eurocodes kan worden aangetoond dat bouwwerken voldoen aan de fundamentele eisen. Om aan te sluiten bij de nationale vereisten voor de constructieve veiligheid biedt elke Eurocode de mogelijkheid voor bepaalde artikelen een bindende 'nationale bijlage' vast te stellen. In de bijlage worden parameters en aanvullende informatie opgenomen.[112] Het Bouwbesluit verwijst naar de Eurocodes. De verwijzing geschiedt in de prestatieeisen voor nieuwbouw die betrekking hebben op constructieve veiligheid.[113]

De Eurocodes onderscheiden drie klassen waarin bouwwerken kunnen worden ingedeeld in verband met de kans op verlies aan mensenlevens:

- een geringe kans op kleine of verwaarloosbare gevolgen (CC1) (bijvoorbeeld een agrarisch bedrijfsgebouw zoals een opslagloods; in Nederland worden ook grondgebonden woningen en lichte industriegebouwen hieronder gerekend);
- een gemiddelde kans op aanzienlijke gevolgen (CC2) (bijvoorbeeld een kantoorgebouw) en
- een grote kans op grote gevolgen (CC3) (bijvoorbeeld tribunes, concertzalen, hoogbouw meer dan 70 meter).

---

109 Neerhof 2013a, p. 193 en 194.

110 CEN is een Europees comité voor standaardisatie van normen dat de nationale normalisatie lichamen van 33 Europese landen samenbrengt, waaronder het NNI. CEN is samen met twee andere Europese normalisatie lichamen door de Europese Unie en de Europese Vrijhandelsassociatie erkend als verantwoordelijk voor de ontwikkeling van definiëring van vrijwillige standaardisatie op Europees niveau. CEN ondersteunt normalisatie en standaardisatie op meerdere velden, waaronder constructieve veiligheid. Zie www.cen.eu/about/Pages/default.aspx.

111 Neerhof 2014a, p. 122.

112 Normcommissie 351 001. Zie Van Seters & Jansen 2008, p. 9, Neerhof 2014a, p. 126, 127 en 163, en Scholten 2016, p. 14.

113 *Stb*. 2011, 416, p. 163 en 206. Zie ook Banga 2012, p. 46, Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 97, Van Overveld e.a. 2013, p. 59 en 61, Neerhof 2013a, p. 183 en 184, en Neerhof 2014a, p. 124 en 125. Zie ook Brochure 'Bouwbesluitnormen voor constructieve veiligheid. Eurocodes en NEN 8700' van het NNI, p. 2, www.nen.nl/NEN-Shop/Vakgebieden/Bouw/Eurocodes/Introductie-Constructieve-veiligheid.

Deze indeling in gevolgklassen is gebaseerd op de risico's die samenhangen met het gebruik, het aantal aanwezige personen en de mogelijkheid van de in het gebouw aanwezige personen om in geval van een calamiteit het gebouw zonder hulp te kunnen verlaten.[114] De gevolgklassen in het wetsvoorstel Wkb zijn gebaseerd op deze Europese gevolgklassen.[115]

De Eurocode 'Grondslag van het constructief ontwerp' (NEN-EN 1990) beschrijft een aanpak voor kwaliteitscontrole, waarbij een extern bureau bijvoorbeeld de meest risicovolle constructies moet controleren. Het is een werkwijze waarmee goede ervaringen zijn opgedaan, maar die niet wettelijk is voorgeschreven.[116]

7.8.4 Overige richtlijnen

Naast de Verordening bouwproducten zijn de richtlijn Energieprestatie van gebouwen, de richtlijn Tunnelveiligheid, de richtlijn Liften en de Machinerichtlijn van betekenis voor de bouwsector.[117] Er is overigens geen Europese richtlijn voor kwaliteitsborging.[118] Het verschil tussen een verordening en een richtlijn komt in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot uitdrukking. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat. De nationale instanties hebben de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen.

In een uitspraak van 17 april 2013[119] ging het om de vraag of het college van Utrecht bij de verlening van een bouwvergunning een zwaarder voorschrift aan de sterkte van de leuning van een roltrap van de OV-terminal van Hoog-Catharijne kon stellen dan uit de Machinerichtlijn volgde.[120] Het vergunningvoorschrift dat

---

114 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 91, p. 5 en 6, Spekkink 2011, p. 50, Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 236 en 237, en Neerhof 2014a, p. 125.

115 Zie paragraaf 8.2.4.

116 www.bwtinfo.nl/nieuws/2016/9/De+bouw+moet+zelf+zorgen+voor+kwaliteitsborging,+m.

117 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwproducten/europese-kwaliteitseisen-bouwproducten-en-de-bouwsector.

118 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 3.

119 ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7904.

120 ProRail was van plan om roltrappen van een Duitse leverancier te plaatsen, die speciaal voor stations waren bedoeld. In zoverre kan worden betwijfeld dat sprake was van een veiligheidsrisico. Het lijkt er eerder op dat het college extra voorzichtig was na een eerdere instorting van een houten trap aan de Oudegracht in de binnenstad van Utrecht op 6 augustus 2006. Tijdens de Muzikale Botenparade bij de Stadhuisbrug stortte de werftrap in door een constructiefout in de verbinding met één dode en negentien gewonden tot gevolg. Zie het onderzoeksrapport 'De bezweken Werftrap' van de onafhankelijke commissie Trapongeval Utrecht en Van Herwijnen 2009, p. 166 - 169, voor meer informatie over deze tragedie.

het college aan de roltrap stelde, zorgde ervoor dat een gelijkwaardig veiligheidsniveau werd geëist als voor vaste trappen in het Bouwbesluit 2003 geldt.[121]

De Afdeling heeft overwogen dat het college met het verbinden van het voorschrift aan de bouwvergunning in strijd met de Machinerichtlijn heeft gehandeld. Nu het voorschrift verder strekt dan hetgeen de geharmoniseerde norm uit de Machinerichtlijn ten aanzien van de veiligheid van roltrappen voorschrijft, is het vergunningvoorschrift wegens strijd met de richtlijn onrechtmatig.

Het is mijns inziens bevreemdend, dat geen gebruik is gemaakt van finale geschilbeslechting. De Afdeling had in het dictum enkel het bestreden vergunningvoorschrift hoeven te vernietigen. Het college is ten onrechte opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Overigens bepaalt artikel 2.9 van het Bbl dat voor zover een in het Warenwetbesluit machines, het Warenwetbesluit liften of het Besluit gastoestellen, ter implementatie van Europese regelgeving gestelde eis, afwijkt van een in de hoofdstukken 3 tot en met 5 gesteld voorschrift uit deze opvolger van het Bouwbesluit, alleen de krachtens die besluiten gestelde eis van toepassing is. Met andere woorden, voor zover sprake is van dergelijke eisen, gaan deze boven de voorschriften uit het Bbl.[122]

7.9 CE-markeringen, prestatie- en kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit

7.9.1 Algemeen

Deze paragraaf staat stil bij de betekenis van CE-markeringen, prestatieverklaringen en (erkende) kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit. Als een bouwproduct, zoals een baksteen of een heipaal, wordt toegepast in overeenstemming met een prestatie- of kwaliteitsverklaring, die bij de vergunningaanvraag is verstrekt, dan gaat het bevoegd gezag ervan uit dat dit bouwdeel aan het Bouwbesluit voldoet. Het betreft een *alternatieve* wijze om aan te tonen dat een bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet.[123] Om die reden zal dit hoofdstuk dat onderwerp niet uitvoerig behandelen. Dit temeer daar Neerhof in zijn boek 'Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht'[124] uit 2013 uitvoerig op dit onderwerp ingaat.

---

121 In ABRvS 9 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5533, maakten de roltrappen, anders dan bij de zaak in Utrecht, onderdeel uit van het vluchtplan. In een dergelijk geval kan wel gesteld worden dat de roltrappen een vergelijkbare sterkte moeten hebben als vaste trappen waarover normaal gesproken de vluchtwegen lopen.

122 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 79 en 80. Als op een bouwwerk tevens de machinerichtlijn van toepassing is, dan prevaleren voor dat bouwwerk de regels van de Machinerichtlijn, zie Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 89 en 154.

123 De reguliere wijze om aan te tonen dat een bouwconstructie voldoet aan bijvoorbeeld de eisen voor constructieve veiligheid uit het Bouwbesluit, is door constructieberekeningen en tekeningen bij de aanvraag in te dienen, zie paragrafen 4.3 en 4.4 van dit onderzoek.

124 Neerhof 2013a.

Een andere reden om niet uitvoerig op dit onderwerp in te gaan, is dat er geen (duidelijke) aanwijzingen zijn dat de kwaliteitsborgingsinstrumenten uit het wetsvoorstel Wkb grotendeels overeenkomsten zullen hebben met de CE-markeringen en prestatie- en kwaliteitsverklaringen.[125] De brancheorganisaties zijn overigens van mening dat deze instrumenten wel een rol spelen in het stelsel van kwaliteitsborging.[126] Deze instrumenten verklaren echter op het niveau van bouwproducten en niet op het niveau van bouwwerken. Neerhof merkt op dat de Verordening bouwproducten dan ook niet in de weg staat aan een belangrijke rol van private instellingen bij de kwaliteitsborging van bouw*werken*.[127]

Nog een reden om niet uitvoerig op dit onderwerp in te gaan, is dat Neerhof in een tweeluik[128] uitvoerig is ingegaan op de vraag in hoeverre er op grond van de Verordening bouwproducten ruimte is voor Nederlandse certificaten en keurmerken naast de door de fabrikanten afgegeven CE-markeringen en prestatieverklaringen.

7.9.2 CE-markeringen

Een CE-markering is in artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit als volgt gedefinieerd: CE-markering als bedoeld in artikel 8 van de Verordening bouwproducten. Op bouwproducten waarvoor de fabrikant een prestatieverklaring opstelt, moet een CE-markering worden aangebracht. Dat volgt uit artikel 8 lid 2. Ingevolge artikel 8 lid 3 is voor een bouwproduct dat onder een geharmoniseerde norm valt of waarvoor een Europese technische beoordeling is afgegeven, de CE-markering het enige merkteken dat verklaart dat het bouwproduct in overeenstemming is met de aangegeven prestaties.[129]

---

125 Van den Thillart heeft onderzoek gedaan naar de rol die productinformatie van CE-gemarkeerde bouwproducten kan spelen in het stelsel van kwaliteitsborging, zie Van den Thillart 2014, en ook www.stichtingibk.nl/wat-is-de-rol-van-ce-bij-kwaliteitsborging-in-de-bouw/. Zie ook de op die website aangehaalde presentatie van Van den Thillart van 12 mei 2015. Volgens CDA-Kamerlid Ronnes is er een directe link tussen het KOMO-keurmerk en de kwaliteitsborgingsinstrumenten. Dit heeft hij toegelicht tijdens een vergadering van 16 maart 2016 van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst. Ronnes stelt dat aan de ene kant Minister Blok kwaliteitsborging in de bouw wil privatiseren, maar aan de andere kant het private kwaliteitsinstrumentarium dat daarvoor nodig is door Blok dreigt te worden beperkt, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 9. Op 23 december 2015 heeft de stichting iBK een overzicht gegeven van de instrumenten die op dat moment al gebruikt worden en nog in ontwikkeling zijn. CE-markeringen, prestatie- en (erkende) kwaliteitsverklaringen worden daarbij niet genoemd. Zie paragraaf 8.6.2 van dit onderzoek.

126 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 8 - 10, en Neerhof 2017b, p. 203.

127 Neerhof 2017b, p. 203, 204 en 207. Zie ook paragraaf 7.9.5.

128 Neerhof 2017a en Neerhof 2017b.

129 Zie ook art. 11 lid 1 van de Verordening bouwproducten, Neerhof 2017a, p. 84, 85 en 87 - 89, en Neerhof 2017b, p. 202.

Neerhof merkt op dat een private opdrachtgever of afnemer van een bouwproduct bij het afsluiten van een contract kan vragen om productinformatie over prestaties van een product die is verkregen op basis van een beoordeling van het product die van een hoger conformiteitsniveau is dan die welke in de geharmoniseerde norm is voorgeschreven voor de CE-markering. Hun positie is immers niet gelijk aan die van overheidsorganen. Voorts merkt hij op dat aan de behoeftes van marktpartijen voor aanvullende productinformatie gevolg kan worden gegeven, mits dat niet gebeurt onder een keurmerk- of certificatieregeling. Als voorwaarde noemt Neerhof dat het initiatief tot de extra beoordelingen en verificaties altijd moet uitgaan van de opdrachtgever of afnemer in een concreet geval. De uitkomsten van de beoordeling mogen niet gebruikt worden bij het op de markt aanbieden van het bouwproduct, aldus Neerhof.[130]

Ingevolge artikel 1.6 Bouwbesluit is het verboden een bouwproduct in de handel te brengen waarvoor overeenkomstig de Verordening bouwproducten een geharmoniseerde norm is vastgesteld en de co-existentieperiode is afgelopen, indien dat product niet is voorzien van de daarop betrekking hebbende CE-markering.[131]

Tijdens het algemeen overleg van 16 maart 2016 van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst hebben Kamerleden aan Minister Blok gevraagd wat de verhouding is tussen de CE-markering en Nederlandse keurmerken. De Kamerleden hebben dit gevraagd naar aanleiding van een geschil tussen de KOMO en de Minister of een groot deel van de KOMO-certificaten in strijd is met de Verordening bouwproducten.[132] Voorts hebben Kamerleden de Minister gevraagd of

---

130 Neerhof 2017a, p. 88 en 89, en Neerhof 2017b, p. 207.

131 Op de website www.nando.com is een overzicht opgenomen van de bouwproducten waarvoor de EC een geharmoniseerde Europese norm heeft aangewezen. Ook blijkt daaruit of de co-existentieperiode is verstreken, zie *Stb*. 2011, 416, p. 193. Zie ook Van der Graaf & Van Overveld 2012, p. 82, Neerhof 2014a, p. 168 en 169, Van Overveld & Berghuis 2015, p. 61 - 63, en De Jong & Pothuis 2016, p. 205. In ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3843, heeft de Afdeling overwogen dat de Minister kon afzien van handhaving na een verzoek van een concurrerende fabrikant. Ten tijde van het besluit op bezwaar bestond concreet zicht op legalisering. De fabrikant had voorafgaand aan dat besluit een CE-certificaat van conformiteit en een prestatieverklaring van zichzelf aan de Minister verstrekt. Een ander voorbeeld van een zaak waarin een concurrerende fabrikant een handhavingsverzoek heeft gedaan omdat hij stelt oneerlijke concurrentie te ondervinden, is Rb. Rotterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:686.

132 Zie www.cobouw.nl/artikel/1616056-komo-op-ramkoers-met-Minister-blok-en-ilt, www.cobouw.nl/artikel/1616021-analyse-van-keurmerkensoap-tot-never-ending-story, www.cobouw.nl/artikel/1620996-sbk-negeerde-de-komo-waarschuwing,www.omgevingsweb.nl/nieuws/stelselherziening-bouw-kan-niet-zonder-private-kwaliteitsverklaringen, www.omgevingswebpro.nl/cms/files/2016-03/pvs-alg-16-002-brief-aan-tweede-kamer-inz-stelselherziening-bouw.pdf, www.cobouw.nl/artikel/1621001-de-klant-betaalt-voor-iets-wat-verboden, en www.bouwkwaliteit.nl/imgcms/PERSBERICHT_Einde_strijdige_en_discutabele_certificaten_in_het_erkende_stelsel_2016_03_15__website.pdf.

hij niet meer ruimte moet laten voor private keurmerken gelet op het wetsvoorstel Wkb.[133]

De Minister heeft bij brief van 28 april 2016 de vragen van de Kamerleden beantwoord. De CE-markering is verplicht als enig merkteken op een bouwproduct als het product onder de Verordening bouwproducten valt en er een geharmoniseerde norm van toepassing is. Andere merktekens mogen geen essentiële kenmerken van een bouwproduct beschrijven die al in de geharmoniseerde norm zijn geregeld, aldus de Minister. Daarnaast is Blok ingegaan op de ruimte voor private keurmerken in relatie tot het wetsvoorstel. Op nationaal niveau bestaat er ruimte voor instrumenten om andere dan product gerelateerde zaken te regelen, zoals eisen aan de competentie van de uit te voeren instantie en de te volgen processen, aldus de Minister. Dit gebeurt bijvoorbeeld in beoordelingsrichtlijnen. Het bovenstaande houdt in dat er alleen ruimte is voor beoordelingsrichtlijnen en op grond daarvan afgegeven certificaten waar nog geen geharmoniseerde norm voor bestaat of die essentiële kenmerken bevatten die (nog) niet onder de Verordening bouwproducten vallen, zoals milieukenmerken (artikel 1.8 leden 2 en 3 Bouwbesluit). In dit kader kan de markt volgens Blok ook kwaliteitsborgingsinstrumenten ontwikkelen.[134]

In 2014 heeft het Europese Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zaak Commissie versus Duitsland. Daarin is bepaald dat indien er sprake is van een geharmoniseerde norm, lidstaten geen andere of aanvullende merktekens mogen eisen.[135] Dit vormt een belemmering voor een goede werking van de interne markt, aldus het Hof. De Europese Commissie heeft aangegeven dat ook private keurmerken niet zijn toegestaan voor zover zij betrekking hebben op een geharmoniseerde norm.[136]

In de Desmepol-zaak is de Afdeling de vraag voorgelegd of naast de CE-markering private keurmerken mogen worden toegepast.[137] Desmepol heeft Minister

---

Zie voorts Vermande 2010, p. 8 - 11, VROM-inspectie 2011, p. 11, Scholten 2016, p. 15, en *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 117 en 121.

133 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 3, 8, 9, 20, 23 en 24. De Minister is van mening dat onder de Verordening bouwproducten nog steeds ruimte is voor private keurmerken. Het wetsvoorstel Wkb zal volgens hem nieuwe mogelijkheden bieden voor private kwaliteitsborging, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 10, en Neerhof 2017b, p. 203.

134 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 134, p. 1 - 3. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 28 325, 160, p. 12, waarin de Minister stelt dat het verboden is om in een particulier keurmerk de informatie op te nemen die onderdeel is van het CE-keurmerk, omdat de Europese Unie dit reguleert. Zie ook Neerhof 2017a, p. 94.

135 HvJ EU 16 oktober 2014, ECLI:EU:C:2014:2293.

136 www.ec.europa.eu/growth/sectors/construction/product-regulation/faq/index_en.htm.

137 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1613. Neerhof geeft in zijn artikel duiding aan deze uitspraak tegen de achtergrond van een analyse van de Europese regelgeving over bouwproducten, de implementatie daarvan in de Nederlandse re-

Blok verzocht om tot handhaving over te gaan tegen KOMO en Kiwa BMC B.V. (hierna: Kiwa). KOMO beheert verschillende keurmerken en Kiwa verzorgt als onderdeel van een certificerende instelling voor de KOMO-keurmerken de productcertificatie van onder meer beton, mortel en injectiemortel. Desmepol heeft voor haar product geen KOMO-productcertificaat verkregen. Zij stelt dat zij daarom haar product niet in Nederland kan afzetten. De Minister heeft geweigerd te handhaven, omdat het KOMO-productcertificaat een privaat keurmerk is en hij niet bevoegd is ter zake daarvan tot handhaving over te gaan.[138]

De Afdeling overweegt dat artikel 1.7 lid 2 Bouwbesluit (vervallen) bepaalt dat het verboden is voor een bouwproduct waarvoor de Europese Commissie een geharmoniseerde Europese norm heeft gepubliceerd een op de eisen waarop die norm betrekking heeft toegesneden kwaliteitsverklaring of keurmerk verplicht te stellen. Uit lid 3 van die bepaling volgt dat wanneer een bouwproduct met CE-markering is toegepast overeenkomstig die CE-markering, het bouwwerk waarin dit bouwproduct is toegepast, voldoet aan de relevante in dit besluit gestelde technische eisen.[139] Uit artikel 1.8 van het Bouwbesluit volgt dat wanneer een bouwproduct met een kwaliteitsverklaring is toegepast overeenkomstig die kwaliteitsverklaring, het bouwwerk waarin dit bouwproduct is toegepast, voldoet aan de relevante in dit besluit gestelde technische eisen. De Afdeling stelt vast dat het Bouwbesluit geen kwaliteitsverklaring of keurmerk verplicht stelt voor een bouwproduct waarvoor de Europese Commissie een geharmoniseerde Europese norm heeft gepubliceerd. De Afdeling stelt voorts vast dat het Bouwbesluit evenmin een kwaliteitsverklaring of keurmerk verplicht stelt voor een bouwproduct waarvoor geen geharmoniseerde Europese norm is gepubliceerd. Van een wettelijke verplichting om kwaliteitsverklaringen te gebruiken, is geen sprake, aldus de Afdeling.[140] Evenmin is bepaald dat slechts een kwaliteitsverklaring geldt als voldoende bewijs dat aan de eisen van de bouwregelgeving is voldaan.

KOMO of Kiwa schrijven het gebruik van het KOMO-productcertificaat niet voor. KOMO of Kiwa kunnen daarom niet worden aangemerkt als overtreder van het bepaalde in artikel 1.7 lid 2 Bouwbesluit, aldus de Afdeling.[141] De Afde-

---

gelgeving en de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het vrij verkeer van goederen en de verhandeling van bouwproducten, zie Neerhof 2017a, p. 82. Neerhof behandelt deze uitspraak op p. 90 - 94 van zijn artikel.

138 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1613, r.o. 1.

139 Op 1 juli 2013 is de richtlijn bouwproducten integraal vervangen door de Verordening bouwproducten. De Verordening bouwproducten heeft rechtstreekse werking en spreekt de marktdeelnemers die bouwproducten op de EU-markt in de handel brengen, op de markt aanbieden of distribueren dus rechtstreeks aan. Art. 1.7 Bouwbesluit is vervallen, gezien de rechtstreekse werking (van art. 8 lid 3) van de Verordening bouwproducten. Zie *Stb*. 2013, 462, p. 4 en 6, en paragraaf 7.8.1.

140 r.o. 10.1.

141 r.o. 10.2. Neerhof merkt terecht op dat Desmepol om een kansrijke zaak te hebben niet om handhaving tegen KOMO moet verzoeken maar tegen een fabrikant die het KOMO-productcertificaat gebruikt. De bepalingen uit de Verordening bouwproducten richten zich tot marktdeelnemers en lidstaten en niet tot certificerende instellingen, aldus Neerhof. Zie Neerhof 2017a, p. 94. KOMO is geen overheids-

ling overweegt dat het verbod van omgekeerde verticale werking in de weg staat aan het beroep van Desmepol op artikel 6 lid 1 van de richtlijn bouwproducten (vervallen).[142] Als Desmepol wel een beroep daarop had kunnen doen, dan is verdedigbaar dat artikel 1.7 Bouwbesluit een incorrecte implementatie is van artikel 6 lid 1 van de richtlijn bouwproducten. Uit de richtlijn volgt dat lidstaten het in de handel brengen van bouwproducten op hun grondgebied niet mogen belemmeren. Artikel 1.7 Bouwbesluit staat echter niet in de weg dat in Nederland wordt gewerkt met KOMO-keurmerken. Uit de Fra.bo-zaak[143], die verderop in deze paragraaf wordt behandeld, volgt dat het ontbreken van een dergelijke nationale certificering (voor Desmepol) de verhandeling op de nationale markt aanzienlijk kan bemoeilijken. De handel wordt daarmee door de Nederlandse staat belemmerd.

Naar mijn oordeel heeft de Afdeling in de Desmepol-zaak niet in algemene bewoordingen uiteengezet in hoeverre er ruimte is voor private Nederlandse keurmerken naast de CE-markering. Gelet op het beperkte handhavingsverzoek van Desmepol heeft de Afdeling niet geoordeeld over de vraag of met het in het Bouwbesluit mogelijk gemaakte stelsel van Nederlandse keurmerken handelsbelemme-

---

orgaan en kan art. 8 lid 3, tweede volzin, van de Verordening bouwproducten niet schenden, aldus Neerhof. Hij merkt terecht op dat KOMO wel art. 8 lid 3, eerste volzin, kan schenden, nu daarin de exclusiviteit van de CE-markering ligt besloten, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 20, en Neerhof 2017b, p. 202.

142 r.o. 10.3. Uit HvJ EG 8 oktober 1987, ECLI:EU:C:1987:43, (Kolpinghuis) volgt dat richtlijnconforme interpretatie van een niet omgezette richtlijnbepaling in het kader van het nationaal strafrecht er niet toe mag leiden dat een richtlijn uit zichzelf bepalend is voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van personen en deze aansprakelijkheid niet kan verzwaren, aldus de Afdeling. Het Hof leidt deze beperking af uit de beginselen van rechtszekerheid en het verbod van terugwerkende kracht. Voorts wijst de Afdeling op HvJ EG 26 september 1996, ECLI:EU:C:1996:363, (Arcaro) waarin voormeld oordeel van het Hof is bevestigd ten aanzien van niet volledig omgezette richtlijnen. Hoewel het in het onderhavige geval niet gaat om bepalingen van nationaal strafrecht, zoals in de zaken Kolpinghuis en Arcaro, maar om een bepaling op grond waarvan het bestuursorgaan handhavend kan optreden, gaat de Afdeling ervan uit dat het oordeel van het Hof ook in het geval van bestuurlijke boetes en handhaving van toepassing is (vergelijk ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4621). Dat brengt met zich dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat artikel 1.7 lid 2 Bouwbesluit in het kader van het handhavingsverzoek jegens KOMO en Kiwa - particuliere organisaties - richtlijnconform wordt uitgelegd. Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen (bijvoorbeeld HvJ EU 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12, (Wells) en HvJ EU 17 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:426, (Arcor)), zodat aan deze bepaling geen rechtstreekse werking toekomt. Het beroep van Desmepol op het bepaalde in art. 6 lid 1 van de richtlijn bouwproducten kan daarom niet leiden tot het oordeel dat de Minister bevoegd was tot handhavend optreden jegens KOMO en Kiwa, aldus de Afdeling.

143 HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:453, Fra.bo.

ringen zijn opgelegd.[144] Minister Blok is ook van mening dat in deze uitspraak niet is uiteengezet in hoeverre er nog ruimte is voor Nederlandse keurmerken. De Minister wijst erop dat de uitspraak is gewezen onder het oude recht, toen de richtlijn bouwproducten nog gold. Hij heeft de Europese Commissie gevraagd welke ruimte er is voor private keurmerken.[145] Neerhof merkt terecht op dat de Afdeling zich niet uitlaat over het oordeel van de rechtbank dat de Verordening bouwproducten niet zou zijn overtreden, omdat beoordelingsrichtlijn 1803 niet is vastgesteld door een overheidsorgaan. Terecht stelt hij dat de Verordening bouwproducten ten tijde van het onderliggende besluit op bezwaar nog niet van kracht is. De Afdeling gaat in haar uitspraak niet in op de geoorloofdheid van een privaat keurmerk naast CE-markering volgens de Verordening bouwproducten en de handhavingsbevoegdheden van de Minister, aldus Neerhof.[146]

In de Fra.bo-zaak[147] heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in een geschil tussen een Italiaanse fabrikant van koperfittingen en een Duitse conformiteitsbeoordelingsinstantie zich over mogelijke handelsbelemmeringen uitgelaten. Artikel 28 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat de Unie een douane-unie omvat. Deze strekt zich uit over het gehele goederenverkeer en brengt zowel het verbod mee van in- en uitvoerrechten als van alle heffingen van gelijke werking in het verkeer tussen de lidstaten onderling en de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief voor hun betrekkingen met derde landen. Deze bepaling is opgenomen in titel II betreffende het vrij verkeer van goederen. Het Hof stelt voorop dat het enkele feit dat de Italiaanse fabrikant wordt ontmoedigd om zijn koperfittingen in Duitsland in te voeren of te verhandelen, voor hem een belemmering vormt van het vrije verkeer van goederen.[148] Het Hof oordeelt dat een lidstaat de krachtens artikel 28 op hem rustende verplichtingen niet nakomt wanneer hij zonder geldige rechtvaardiging de marktdeelnemers die op zijn grondgebied in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigde en verhandelde voor de bouw bestemde producten willen verhandelen, aanspoort om nationale conformiteitsmerken te verkrijgen.[149] De verwijzende Duitse rechter is van mening dat het ontbreken van een certificering van de Duitse conformiteitsbeoordelingsinstantie de verhandeling van de koperfittingen op de Duitse markt aanzienlijk bemoeilijkt. In de praktijk kopen alle Duitse consumenten enkel door de Duitse conformiteitsbeoordelingsinstantie gecertificeerde koperfittingen.[150] Het Hof heeft overwogen dat in dergelijke omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Duitse conformiteitsbeoordelingsinstantie, met name door haar bevoegdheid om producten te certificeren, de toegang tot de Duitse markt van producten

144 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1613, r.o. 10.2.
145 *Kamerstukken II* 2016/17, 28 325, 160, p. 12.
146 Neerhof 2017a, p. 93 en 94. Zie ook Neerhof 2017b, p. 201 en 207.
147 HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:453, Fra.bo.
148 r.o. 22.
149 r.o. 23.
150 r.o. 30.

kan regelen.[151] Daarop concludeert het Hof dat artikel 28 zo moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de normerings- en certificeringsactiviteiten van een privaatrechtelijke organisatie wanneer de nationale wetgeving de door deze organisatie gecertificeerde producten als in overeenstemming met het nationale recht beschouwt en dit de verhandeling van producten die door deze organisatie niet zijn gecertificeerd, bemoeilijkt.[152]

Neerhof heeft onderzocht of van ongeoorloofde belemmering door Nederland ook sprake is als de Minister voor Wonen en Rijksdienst niet voldoende handhavend optreedt tegen het gebruik van KOMO-keurmerken, voor zover die de CE-markering raken. Hij komt terecht tot de conclusie dat ook dan sprake is van ongeoorloofde belemmering. Uit hoofdstuk VIII van de Verordening bouwproducten volgt dat de nationale markttoezichtautoriteiten op reguliere wijze moeten optreden tegen schendingen door marktdeelnemers. Anders treedt een lidstaat onvoldoende op tegen belemmeringen van vrij verkeer van bouwproducten.[153]

In een evaluatie van de Verordening bouwproducten van 7 juli 2016 door de Europese Commissie zijn tevens aanwijzingen te vinden dat Nederlandse keurmerken mogelijk niet zijn toegestaan.[154] In de paragraaf over de regels inzake de verhandeling van bouwproducten schrijft de Commissie het volgende:

> "Voor het in de handel brengen van een bouwproduct zijn een prestatieverklaring en de CE-markering nodig. Fabrikanten van producten in het geharmoniseerde gebied moeten daarvan gebruik maken[155]. Het zijn ook de enige middelen waarmee informatie kan worden verstrekt[156] over de prestaties van een product met betrekking tot de essentiële kenmerken[157] die op grond van de bouwproductenverordening zijn vastgelegd.

---

151 r.o. 31.

152 r.o. 32 en 34.

153 HvJ EG 9 december 1997, ECLI:EU:C:1997:595, Spaanse aardbeien, HvJ EU 12 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:333, Schmidberger, HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:453, Fra.bo, Van den Tweel & Dictus 2014, p. 15 en 16, Neerhof 2017a, p. 88, en Neerhof 2017b, p. 202.

154 EC 2016. Zie ook www.omgevingsweb.nl/nieuws/komende-maanden-in-dialoog-over-de-verordening-bouwproducten. Zie voorts Neerhof 2017b, p. 202.

155 Ingevolge art. 4 lid 1 van de bouwproductenverordening bestaat het geharmoniseerde gebied uit bouwproducten die onder een geharmoniseerde norm vallen of in overeenstemming zijn met een daarvoor verstrekte Europese technische beoordeling.

156 Sinds de vaststelling op 30 oktober 2013 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 157/2014 van de Commissie betreffende de voorwaarden voor het beschikbaar stellen van prestatieverklaringen van bouwproducten op een website, kunnen fabrikanten de prestatieverklaring ook langs elektronisch weg beschikbaar maken. Er zijn aanwijzingen dat fabrikanten gebruik maken van deze methode en die als positief beoordelen.

157 Vergelijk art. 4 lid 2 van de bouwproductenverordening.

> Wil het informatiesysteem betreffende productprestaties dat bij de bouwproductenverordening is opgezet, doelmatig zijn, dan is een uniforme toepassing nodig. Vandaar dat de geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten op EU-niveau moeten worden geregeld, in of bij de bouwproductenverordening. Wanneer de nationale overheden ieder een eigen aanpak zouden volgen, zou dat de samenhang van de eengemaakte markt aantasten en bijdragen aan de fragmentatie ervan."[158]

De Europese Commissie stelt in het evaluatieonderzoek dat ook vrijwillige merktekens zonder enige nationale connotatie verboden zijn. Neerhof concludeert als volgt:

> "Het is klip en klaar dat informatie over prestaties van bouwproducten die onder een geharmoniseerde norm vallen door een marktdeelnemer slechts ter beschikking mag worden gesteld als zij in een prestatieverklaring is vermeld en gespecificeerd. De verordening (bouwproducten, PdH) stelt de CE-markering verplicht bij het verklaren over deze prestaties en verbiedt andere merktekens bij het op de markt aanbieden van een bouwproduct. Dit betekent dat private keurmerken en certificaten die hierop betrekking hebben verboden zijn."[159]

Ik oordeel in lijn met Neerhof dat er geen ruimte is voor private Nederlandse keurmerken naast de CE-markering. De jurisprudentie en het oordeel van de Europese Commissie zijn op dat punt duidelijk.

7.9.3 Prestatieverklaringen

Artikel 1.8 lid 1 Bouwbesluit[160] bepaalt dat indien een bouwproduct, waarop een CE-markering is aangebracht, aan bepaalde prestaties moet voldoen zodat het bouwwerk waarin het wordt toegepast, voldoet aan een bij of krachtens het Bouwbesluit gestelde eis, aan die eis is voldaan indien het bouwproduct is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden prestatieverklaring.[161]

Een prestatieverklaring is in artikel 1.1 lid 1 Ww gedefinieerd als: verklaring als bedoeld in artikel 4 lid 1 Verordening bouwproducten. Artikel 4 lid 1 Verordening bouwproducten bepaalt dat indien een bouwproduct onder een geharmoniseerde norm[162] valt of in overeenstemming is met een daarvoor verstrekte Europese tech-

---

158 EC 2016, p. 4 en 5.

159 Neerhof 2017b, p. 207.

160 Opvolger: art. 2.13 Bbl.

161 Vermande 2010, p. 16 en 17, Neerhof 2013a, p. 29 en 30, Neerhof 2014a, p. 169 en 170, en De Jong & Pothuis 2016, p. 206.

162 Gepubliceerde geharmoniseerde normen hebben een verplicht karakter. Op de daarin voorgeschreven methode moet over de prestaties worden verklaard. Dat volgt uit art. 6 lid 1 van de Verordening bouwproducten. Zie Neerhof 2017a, p. 83 en 84.

nische beoordeling[163], de fabrikant een prestatieverklaring opstelt wanneer een dergelijk product in de handel wordt gebracht. Wanneer een geharmoniseerde norm van toepassing is, dan moet de fabrikant van een bouwproduct een prestatieverklaring opstellen als het bouwproduct in de handel wordt gebracht.[164] Ingevolge lid 4 van laatstgenoemde bepaling neemt de fabrikant met het opstellen van de prestatieverklaring de verantwoordelijkheid op zich dat het bouwproduct overeenkomt met de daarin opgegeven prestaties. Zonder objectieve aanwijzingen voor het tegendeel, gaan de lidstaten ervan uit dat de door de fabrikant opgestelde prestatieverklaring nauwkeurig en betrouwbaar is.[165] Dit is het zogenoemde vermoeden van conformiteit.

7.9.4 Kwaliteitsverklaringen

Lid 2 van artikel 1.8 Bouwbesluit bepaalt dat indien een bouwproduct aan bepaalde prestaties die niet onder een geharmoniseerde norm vallen, moet voldoen zodat het bouwwerk waarin het wordt toegepast, voldoet aan een bij of krachtens het Bouwbesluit gestelde eis, aan die eis is voldaan indien het bouwproduct is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden kwaliteitsverklaring. Voorts staat in lid 3 dat indien een bouwproces aan bepaalde prestaties moet voldoen zodat het bouwwerk waarin het wordt uitgevoerd voldoet aan een bij of krachtens het Bouwbesluit gestelde eis, aan die eis is voldaan indien het bouwproces is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden kwaliteitsverklaring.[166] Een kwaliteitsverklaring is in artikel 1 lid 1, aanhef en onder i, Ww als volgt gedefinieerd:

> "een schriftelijk bewijs, voorzien van een merkteken, aangewezen door Onze Minister, afgegeven door een deskundig, onafhankelijk instituut, aangewezen door Onze Minister, op grond waarvan een bouwmateriaal, bouwdeel of samenstel van bouwmaterialen of bouwdelen dan wel een bouwwijze, indien dat bouwmateriaal, bouwdeel of samenstel van bouwmaterialen of bouwdelen dan wel die bouwwijze bij het bouwen van een bouwwerk wordt toegepast, wordt geacht te voldoen aan krachtens deze wet aan dat bouwmateriaal, bouwdeel of samenstel van bouwmaterialen of bouwdelen dan wel die bouwwijze gestelde eisen."

---

163 Een Europese technische beoordeling is in art. 2, onder 13, Verordening bouwproducten gedefinieerd als: de gedocumenteerde beoordeling van de prestaties van een bouwproduct, met betrekking tot de essentiële kenmerken daarvan, overeenkomstig het desbetreffende Europese beoordelingsdocument. Een Europees beoordelingsdocument is onder 12 gedefinieerd als: een document dat door de organisatie van TBI's is vastgesteld met het oog op afgifte van Europese technische beoordelingen.

164 Neerhof leidt dit af uit art. 4 lid 1, art. 7 lid 1 en art. 11 lid 1 van de Verordening bouwproducten en ook overweging 24 van de preambule van de Verordening bouwproducten, zie Neerhof 2017a, p. 83.

165 Neerhof 2013a, p. 44 en 45, en *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 134, p. 2 en 3.

166 Andersson Elffers Felix 2011, p. 27, *Stb*. 2013, 462, p. 7, Neerhof 2013a, p. 52 en 156, Neerhof 2014a, p. 170 en 171, De Jong & Pothuis 2016, p. 206, en Neerhof 2016a, p. 209, 210 en 223.

Erkende kwaliteitsverklaringen zijn kwaliteitsverklaringen, waarin de aansluiting bij de Nederlandse bouwregelgeving uitdrukkelijk deel uitmaakt van de verklaring. Artikel 1.11 lid 1 Bouwbesluit[167] bepaalt dat kwaliteitsverklaringen als bedoeld in artikel 1 lid 1, onder i, Ww worden afgegeven op basis van een door de Minister erkend stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw. In lid 2 staat dat bij ministeriële regeling (artikel 1.7 tot en met 1.9 Regeling Bouwbesluit) voorschriften kunnen worden gegeven over het in lid 1 bepaalde.[168]

Kwaliteitsverklaringen die binnen het door de Minister erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen worden afgegeven, gelden in het kader van de vergunningprocedure als voldoende bewijs dat aan de eisen van de bouwregelgeving is voldaan. Dat geldt voor zover het eisen betreft waarover in de desbetreffende verklaring een uitspraak is gedaan. Het bevoegd gezag behoeft de verklaring slechts op echtheid te toetsen. Bij gebleken echtheid moet het bevoegd gezag de verklaring als bewijs accepteren dat aan het wettelijke voorschrift is voldaan.[169]

Ingevolge artikel 1.8 Regeling Bouwbesluit leggen de betrokken partijen in een overeenkomst de voorwaarden vast waaronder de kwaliteitsverklaringen als bedoeld in artikel 1.11 Bouwbesluit worden afgegeven. Op 30 mei 2006 is de tripartiete overeenkomst tussen de Stichting bouwkwaliteit, de Raad voor Accreditatie[170] en de Minister van VROM gesloten.[171] Deze overeenkomst is inmiddels herzien.[172]

Artikel 1.9 Regeling Bouwbesluit bepaalt dat de Minister een instelling aanwijst die het in artikel 1.11 Bouwbesluit bedoelde stelsel coördineert en zorg draagt voor de bekendmaking van de kwaliteitsverklaringen. De Minister heeft de Stich-

---

167 Opvolger: art. 2.14 Bbl.

168 Neerhof 2013a, p. 5.

169 *Stb*. 2011, 416, p. 195. Zie ook Visscher 1992, p. 59, Evers 2002, p. 142, Evers 2003, p. 935 - 945, Van Overveld e.a. 2013, p. 51 en 52, Neerhof 2013a, p. 57, en Van Overveld & Berghuis 2015, p. 60.

170 Nationale accreditatie-instantie van Nederland. De primaire taak van de RvA bestaat uit het accrediteren en geaccrediteerd houden van conformiteitverklarende organisaties: laboratoria, inspectie-instellingen, certificatie-instellingen en verificatie-instellingen. De RvA is een private stichting. In 2010 heeft de Nederlandse overheid de RvA aangewezen als nationale accreditatie-instantie, op basis van de Europese Verordening 765/2008. Sindsdien is de RvA een zelfstandig bestuursorgaan, dat verantwoording aflegt aan de Minister van EZ. De cliënten van de RvA zijn conformiteitverklarende organisaties. Conformiteitverklarende organisaties beoordelen of producten en diensten van leveranciers aan de gestelde eisen voldoen. Zij doen dit onder meer voor de bouw. Bij een goed resultaat ontvangt de leverancier een conformiteitverklaring. De RvA controleert of deze organisaties aan de Europese (EN) en internationale (ISO of ISO/IEC) normen voldoen. Is dat inderdaad het geval, dan ontvangen zij een accreditatiemerk. Zie www.rva.nl/onze-organisatie/over-de-rva.

171 Tripartiete Overeenkomst, *Stcrt*. 2006, 132, p. 11.

172 Zie *Stcrt*. 2015, nr. 8987.

ting bouwkwaliteit aangewezen als coördinerende instelling voor de toetsing en publicaties van de verklaringen. Dit brengt mee dat de Stichting Bouwkwaliteit namens de Minister beslist welke kwaliteitsverklaringen vallen onder het erkende stelsel.[173]

7.9.5 De betekenis voor de constructieve veiligheid

De CE-markering en de prestatieverklaring die onder de Verordening bouwproducten worden afgegeven, bieden meestal geen uitsluitsel of een bouwproduct in een bepaalde toepassing volgens het Bouwbesluit mag worden gebruikt. Daarnaast zijn er private keurmerken voor bouwproducten die geen aansluiting hebben bij de Nederlandse bouwregelgeving. Voor al deze verklaringen kan van een 'aansluitdocument' gebruik worden gemaakt.[174] In een aansluitdocument wordt de verbinding gelegd tussen de producteigenschappen en de voorschriften uit het Bouwbesluit.[175] (Erkende) kwaliteitsverklaringen zijn wel op het Bouwbesluit toegesneden, maar hebben betrekking op een 'bouwmateriaal, bouwdeel of samenstel van bouwmaterialen of bouwdelen dan wel een bouwwijze' en niet op het bouwwerk. Het Bouwbesluit stelt eisen op 'bouwwerkniveau'.[176]

Uit onderzoeken uit 1992 en 2003 volgt dat het bevoegd gezag de betrouwbaarheid van kwaliteitsverklaringen niet of nauwelijks toetst. Het bevoegd gezag volstaat met een steekproefsgewijze controle of met betrekking tot de gehanteerde producten kwaliteitsverklaringen beschikbaar zijn.[177]

Dat nauwelijks vraag is naar productinformatie overeenkomstig de CE-markering en erkende kwaliteitsverklaringen volgt uit een rapport uit 2010. Alleen als er twijfel is over een bepaald product of in bijzondere gevallen, vragen afnemers naar

---

173 Zie ook Evers 2002, p. 138, en Neerhof 2013a, p. 48 en 49. De stichting Bouwkwaliteit heeft op 15 maart 2016 een persbericht uitgebracht waarin staat dat de stichting overeenkomstig het verzoek van Minister Blok van 19 november 2015 per 1 maart 2016 alle in het kader van de Verordening bouwproducten ter discussie gestelde maar niet afdoende aangepaste beoordelingsrichtlijnen uit haar publicaties verwijdert. Gelijktijdig zijn ook vrijwel alle KOMO-beoordelingsrichtlijnen uit de publicaties verwijderd, inclusief KOMO-beoordelingsrichtlijnen welke niet op de lijst van de Minister voorkwamen. Op 26 april 2016 verklaart de Minister dat geen sprake meer zal zijn van gedogen. Erkende kwaliteitsverklaringen die in strijd zijn met Europese regelgeving, zijn geen bewijs meer als bedoeld in art. 1.8 Bouwbesluit, zie www.cobouw.nl/artikel/1628196-blok-komo-moet-zich-aan-de-wet-houden, *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 20, en Neerhof 2017b, p. 202. Zie ook paragraaf 7.9.2.

174 Vermande 2010, p. 15.

175 *Stcrt*. 2006, 132. Zie ook: Infoblad 370 - Erkende kwaliteitsverklaringen bij bouwproducten en bouwstoffen, www.sbr.nl, onder Producten, onder SBR Infobladen. Tevens Neerhof 2013a, p. 55.

176 Neerhof 2013a, p. 117. Zie ook paragraaf 7.3.

177 Visscher 1992, p. 59, en Evers 2003, p. 935 - 945.

de productinformatie. Er bestaan misverstanden over de betekenis van de erkende kwaliteitsverklaring. Onvoldoende besef bestaat dat de mate van aansluiting bij de bouwregelgeving uiteenloopt. Per saldo lijkt de gebruikswaarde van de informatie uit de erkende kwaliteitsverklaringen voor marktpartijen zeer beperkt.[178]

De VROM-Inspectie wees er in 2011 in een rapport op dat het bevoegd gezag in de praktijk 'vaak ophoudt bij de controle of er onder certificaat geleverd en/of gewerkt wordt. Het toezicht gaat slechts zeer sporadisch verder door ook te controleren of aan de uitgangspunten en toepassingsvoorwaarden in het concrete werkveld wordt voldaan'.[179]

In een ander rapport uit 2011 staat, dat de vertaalslag van een bouwproduct naar bouwregelgeving vaak ver is gezocht en de verklaringen nauwelijks raakvlak hebben met de toepassing van een product in de praktijk. De onderzoekers vonden verder geen indicatie dat erkende kwaliteitsverklaringen op productniveau bijdragen aan kwaliteitsborging op bouwwerkniveau. Zij concluderen dat 'de bijdrage van het stelsel aan algemene bouwkwaliteit onvoldoende is om de extra kosten, inspanningen of lange doorlooptijden te rechtvaardigen. Deze kwaliteit kan immers ook bereikt worden zonder erkenning van kwaliteitsverklaringen'. Het stelsel heeft een matig effect op de vermindering van administratieve lasten. Er is geen indicatie dat het stelsel bijdraagt aan 'algemene bouwkwaliteit'. Het zou derhalve niet doelmatig zijn.[180]

Daarnaast wordt erop gewezen dat de onderzoeksraad voor veiligheid in zijn onderzoek uit 2015 constateert dat het werken met verschillende kwaliteitslabels weinig garantie biedt voor een professionele aanleg en veilig onderhoud van cv-installaties ter voorkoming van het risico van koolmonoxide.[181]

Uit bovengenoemde rapporten volgt dat CE-markeringen, prestatie- en kwaliteitsverklaringen weinig toegevoegde waarde hebben om aan te tonen dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

---

178 Vermande 2010, p. 15, 17, 18, 21, 22, 25, 26, en 28, Neerhof 2013a, p. 118, en Neerhof 2014a, p. 172, 174 en 175.

179 VROM-Inspectie 2011, p. 19, Neerhof 2013a, p. 119 en 120, Neerhof 2014a, p. 172 - 174, en Neerhof 2014b, p. 160 en 161.

180 Vermande 2010, p. 15 en 18, Andersson Elffers Felix 2011, p. 18, 20, 22 - 26, 28, 30 en 31, Neerhof 2013a, p. 52, 53, 56 en 117 - 119, Neerhof 2014a, p. 172 en 173, Neerhof 2014b, p. 161, en Neerhof 2016a, p. 292 en 293.

181 Onderzoeksraad voor veiligheid 2015, p. 78, en *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 136, p. 1. Minister Blok heeft in een brief van 19 december 2016, kenmerk 2016-0000720830, bericht dat straks alleen erkende bedrijven met vakbekwaam personeel nog cv-ketels en warmwatertoestellen op gas mogen aanleggen en onderhouden om koolmonoxidevergiftiging te voorkomen. De Minister verwacht dat de wettelijke regeling daartoe niet voor 1 januari 2019 in werking kan treden (p. 4).

Neerhof merkt mijns inziens terecht op dat mogelijk toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd door in de erkende kwaliteitsverklaringen uitspraken te doen op bouwwerkniveau.[182] Het Bouwbesluit stelt immers voorschriften op het niveau van bouwwerken.

De vraag is echter of het praktisch haalbaar is op bouwwerkniveau uitspraken te doen. Er kan verschil bestaan tussen de technische prestaties van een bouwproduct sec en prestaties bij toepassing in een bouwwerk. Het beoogde gebruik van bouwproducten loopt uiteen. Zo zullen bakstenen die een aannemer toepast in een dragende kolom andere prestaties moeten leveren dan een baksteen die de aannemer in een muur met een louter decoratieve functie verwerkt. Een verklaring over constructieve veiligheid op bouwwerkniveau is problematisch. De vraag of een fundering constructief veilig is, is voor een groot deel afhankelijk van de draagkracht van de ondergrond. In een verklaring kan geen rekening worden gehouden met de verschillen in de draagkracht van de Nederlandse gronden. De draagkracht van de zandgronden is aanzienlijk hoger dan bij veen- en kleigronden. Als de sterkte van de fundering niet kan worden gegarandeerd, geldt dat ook voor het daarop rustende bouwwerk.[183]

7.10 Constructieve veiligheid in het Bouwbesluit

In hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit zijn de voorschriften voor constructieve veiligheid opgenomen. De voorschriften verwijzen naar NEN-(EN-)normen. Deze normen schrijven voor hoe een draagconstructie moet worden gedimensioneerd.

Het bovenstaande betekent echter niet dat de dimensionering van een draagconstructie slechts afhankelijk is van de voorschriften voor constructieve veiligheid.

Met name bij lage bouwwerken van beperkte omvang, zoals woningen, kan het zijn dat de eisen die de constructieve veiligheid aan bijvoorbeeld de dikte van een wand of vloer stelt, lager zijn dan de bouwfysische eisen. Zo kan het zijn dat uit het oogpunt van geluidswering een dikkere vloer nodig is dan vanuit het oogpunt van constructieve veiligheid is vereist. Een ander voorbeeld is dat een dikkere vloer of wand wordt toegepast vanwege de isolatiewaarde.[184] In de voorschriften over constructieve veiligheid uit het Bouwbesluit worden slechts eisen aan de uiterste grenstoestand gesteld en niet aan de bruikbaarheidsgrenstoestand.[185] In de uiterste grenstoestand rusten meer belastingen op het bouwwerk dan gebruikelijk is. De bruikbaarheidsgrenstoestand heeft betrekking op het normale gebruik van het bouwwerk. Bij de bruikbaarheidsgrenstoestand gaat het om het goed functio-

182 Neerhof 2013a, p. 29 en 119.

183 Deze bezwaren gelden ook bij de ETO en andere beproefde technische oplossingen als alternatieven voor het stelsel van kwaliteit, zie paragraaf 10.4.5.

184 Banga 2012, p. 25 en 26.

185 In 1.5.2.12 van NEN-EN 1990 is het begrip ‘grenstoestanden’ als volgt gedefinieerd: toestanden waarboven de constructie niet langer aan de van toepassing zijnde berekeningscriteria voldoet, zie Van Overveld e.a. 2013, p. 62. Zie ook Scholten 2016, p. 14.

neren van de constructie, het comfort van mensen en het uiterlijk van de bouwwerken.[186] Aan vervormingen (bijvoorbeeld doorbuiging van een vloer) en trillingen in bouwconstructies stelt het Bouwbesluit geen eisen.[187] Dit wil echter niet zeggen dat met die vervormingen en trillingen geen rekening wordt gehouden bij de dimensionering van een draagconstructie. Een opdrachtgever zal niet accepteren dat een constructie grote vervormingen vertoont of trilling gevoelig is.[188]

Op een bouwwerk kunnen allerlei belastingen rusten: i. blijvende belastingen (zoals het eigen gewicht van een constructie, vaste installaties en indirecte belastingen veroorzaakt door onder andere krimp, ongelijke zetting en een opgelegde vervorming), ii. veranderlijke belastingen (zoals wind- en sneeuwbelasting, belasting van vloeren door personen, inrichting en opslag van goederen en thermische belasting) en iii. buitengewone belastingen (zoals een ontploffing of een botsing vanwege een voertuig).[189] Een bouwwerk moet de belastingen die redelijkerwijs tegelijkertijd daarop rusten (belastingscombinaties[190]), kunnen dragen. De kans op falen moet beperkt blijven. Daartoe worden berekeningen uitgevoerd. De draagkracht van de constructie wordt naar beneden bijgesteld door berekeningsfactoren toe te passen. De belastingen die op de constructie rusten, worden naar boven bijgesteld door berekeningsfactoren toe te passen.

Hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit bevat de technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid. Afdeling 2.1 bevat voorschriften met betrekking tot de algemene sterkte van de bouwconstructie. Deze afdeling is onderverdeeld in paragraaf 2.1.1 met betrekking tot nieuwbouw (artikel 2.1[191] tot en met 2.5b) en paragraaf 2.1.2 met betrekking tot bestaande bouw (artikel 2.6 tot en met 2.8).[192] Het doel van de voorschriften is te waarborgen dat een bouwconstructie gedurende

---

186 In 1.5.2.13 van NEN-EN 1990 is het begrip ‘uiterste grenstoestanden’ als volgt gedefinieerd: toestanden samengaand met instortingen of met andere soortgelijke vormen van constructief bezwijken, zie Van Overveld e.a. 2013, p. 64.

187 Banga 2012, p. 26, 62 en 63.

188 Banga 2012, p. 71 en 78.

189 Van Overveld e.a. 2013, p. 59.

190 In art. 1.1 lid 1 Bouwbesluit is een belastingscombinatie als volgt gedefinieerd: verzameling van belastingen die gelijktijdig kunnen optreden. In 1.5.3.22 van NEN-EN 1990 (Eurocode 0) is een belastingscombinatie als volgt gedefinieerd: samenstel van rekenwaarden gebruikt voor de toetsing van de constructieve betrouwbaarheid bij een grenstoestand waarbij verscheidene belastingen gelijktijdig werken, zie Van Overveld e.a. 2013, p. 61.

191 De Afdeling heeft in ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133, r.o. 10.3, overwogen dat uit art. 2.1 lid 1 Bouwbesluit volgt, dat deze bepaling betrekking heeft op de constructieve veiligheid van een bouwwerk en niet op de constructieve veiligheid van de omliggende bouwwerken.

192 Art. 2.7 Bouwbesluit bepaalt dat een bouwconstructie niet bezwijkt gedurende de in NEN 8700 bedoelde restlevensduur bij de fundamentele belastingscombinaties als bedoeld in NEN 8700. Voor een toelichting op deze norm voor constructieve veiligheid bij bestaande bouwconstructies, zie Scholten e.a. 2016, p. 40 - 48.

de ontwerplevensduur[193] bestand is tegen de daarop werkende krachten.[194] Afdeling 2.2 bevat voorschriften met betrekking tot de sterkte bij brand. Deze afdeling is onderverdeeld in paragraaf 2.2.1 met betrekking tot nieuwbouw (artikel 2.9 tot en met artikel 2.12) en paragraaf 2.2.2 met betrekking tot bestaande bouw (artikel 2.13 tot en met 2.15). Voor de artikelen en de uitleg daarbij wordt verwezen naar de handboeken over het Bouwbesluit.[195]

Overigens zijn in het Bouwbesluit ook voorschriften opgenomen om een onveilige situatie tijdens de bouwwerkzaamheden te voorkomen. Dat betreft artikel 8.1 en volgende van het Bouwbesluit.[196] Een onveilige situatie kan ontstaan als het bouwwerk in aanbouw constructief onveilig is. In artikel 8.2 staat dat er bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden maatregelen moeten worden getroffen ter voorkoming van letsel van personen op een aangrenzend perceel, aangrenzende openbare weg en het bouwterrein zelf.[197] Artikel 8.7 regelt dat op aanwijzing van het bevoegd gezag deze maatregelen in een veiligheidsplan moeten zijn opgenomen. In artikel 2.2 lid 6 Mor staat dat een veiligheidsplan door de aanvrager bij de vergunningaanvraag moet worden verstrekt.[198]

Vereniging Eigen Huis is terecht van mening dat leken de Bouwbesluitvoorschriften en de onderliggende NEN-(EN-)normen niet kunnen begrijpen, toepassen en controleren. Zij wil dat het Bouwbesluit robuuster wordt om de begrijpelijkheid

---

193 De ontwerplevensduur is in 1.5.2.8 van NEN-EN 1990 gedefinieerd. Deze definitie luidt: veronderstelde periode gedurende welke een constructie of een deel ervan te gebruiken is voor het doel als beoogd, met inbegrip van het voorziene onderhoud, maar zonder dat ingrijpend herstel nodig is, zie Van Overveld e.a. 2013, p. 58.

194 Van Overveld e.a. 2013, p. 57, Van Dorst, Parmentier & Delincé 2013, p. 33 - 44, en Neerhof 2014a, p. 125 en 126.

195 Zie bijvoorbeeld Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014, p. 306 - 313, Van Overveld & Berghuis 2015, p. 89 - 117, en De Jong & Pothuis 2016, p. 221 - 227. Zie ook de handreiking Bouwbesluit & woning 2015, p. 52 en 138.

196 Van Overveld & Berghuis 2015, p. 444 - 448, en De Jong & Pothuis 2016, p. 367 - 370.

197 In ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1984, en ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:987, is overwogen dat de functionele eis van art. 8.1 lid 1 Bouwbesluit duidelijk maakt dat onveilige situaties niet volledig voorkomen kunnen worden. Volgens de toelichting op art. 8.2 moeten, om onveilige situaties tijdens bouw- en sloopwerkzaamheden te voorkomen, maatregelen worden getroffen om letsel van personen of beschadiging van al dan niet roerende zaken te voorkomen. In Vz. ABRvS 16 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3348, is overwogen dat het bevoegd gezag in een omgevingsvergunning onvoldoende motiveert en onvoldoende inzichtelijk maakt welke maatregelen worden getroffen dat de verwachte doorbuiging van de damwanden niet leidt tot een beschadiging van een nabijgelegen schuur. De Afdeling draagt het bevoegd gezag op dit alsnog te motiveren.

198 Zie ook de brief van Minister Blok van 22 december 2016, kenmerk 2016-0000791942, p. 3.

en controleerbaarheid te vergroten.[199] Naar mijn oordeel zijn de voorschriften inzake constructieve veiligheid echter ingewikkeld, nu constructieve veiligheid een niet eenvoudig technisch onderwerp is.[200] Er is een veelheid aan belastingen die de draagconstructie moet kunnen dragen. De verschillende constructiematerialen reageren anders op de daarop rustende trek- en drukbelastingen.[201] Het is niet onmogelijk om te werken met eenvoudigere vuistregels die op ervaring zijn gebaseerd. Vuistregels hebben echter als nadeel dat de bouwwerken zwaarder worden gedimensioneerd en daarmee duurder zijn. Bovendien is het onnodig gebruiken van constructiemateriaal niet duurzaam.

7.11 Bevindingen

Het is een knelpunt dat NEN-EN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst niet gratis door de regering ter beschikbaar zijn gesteld. Het bevoegd gezag kan die normen handhaven. Handelen in strijd daarmee levert immers een overtreding van het Bouwbesluit op. Een overtreding van het Bouwbesluit kan strafrechtelijk worden gevolgd. Gelet op het legaliteitsbeginsel[202] moeten die normen openbaar toegankelijk zijn. Ik oordeel dat gelet op de hoge kosten niet van de burger kan worden gevergd dat hij die normen aanschaft. De regering moet die normen alsnog gratis ter beschikking stellen.

De regering betoogt dat die normen niet gratis ter beschikking hoeven te worden gesteld, omdat de burger niet eraan is gebonden. De burger kan immers een beroep doen op de gelijkwaardigheidsbepaling. Deze bepaling houdt in dat de burger anderszins kan aantonen dat zijn bouwwerk aan de functionele eisen uit het Bouwbesluit voldoet. Hij hoeft niet de bepalingsmethode uit de NEN-EN-normen toe te passen. Deze verdediging van de regering snijdt geen hout. Je kunt geen gelijkwaardige oplossing aandragen als je niet kunt inzien wááraan die oplossing gelijkwaardig moet zijn: de niet-openbare NEN-EN-normen.

---

199 Memo van 12 december 2013 met de inbreng van VEH voor de Ronde tafel bijeenkomst inzake private kwaliteitsborging op die dag, p. 1, 3 en 4.

200 Zie ook Derkink e.a. 2010, p. 29 en 30, en Neerhof 2016a, p. 290.

201 Bij een trekbelasting ‘trekken’ twee krachten in tegenovergestelde richting aan het constructiedeel. Een voorbeeld is een tui van een hangbrug. Het wegdek trekt met zijn eigen gewicht aan de daarboven gelegen tui, een stalen kabel. Staal is goed in staat om trekbelastingen op te nemen. Een stalen kolom kan ook een drukbelasting goed opnemen. Als de kolom echter lang en smal is, dan kan de kolom onder die drukbelasting uitknikken. Bij een drukbelasting werken de belastingen vanaf beide zijden naar het midden van het constructiedeel. Een voorbeeld. De bovenliggende verdiepingen drukken met hun gewicht op de betonnen kolommen op de begane grond van een warenhuis. De ondergrond drukt met een gelijke tegenovergestelde kracht terug, zodat er evenwicht is. Beton is goed in staat om een drukbelasting op te nemen. Beton is echter slecht in staat om een trekbelasting op te nemen. Mede om die reden wordt in betonnen constructies ijzeren wapening aangebracht waar een trekbelasting ter plaatse overheerst.

202 Zie paragraaf 7.6.

Het is een knelpunt dat in Nederland wordt gewerkt met nationale keurmerken naast de CE-markering. Dat is in strijd met de Verordening bouwproducten. Deze verordening verbiedt immers andere merktekens bij het op de markt aanbieden van bouwproducten.[203]

203 Zoals in de inleidende paragraaf 12.1 van het hoofdstuk met de aanbevelingen is geschreven, zal ik geen aanbevelingen doen tot verbetering van het geldende stelsel. De kans dat de regering in de aanloop naar het stelsel van de kwaliteitsborging en naar de Ow het geldende stelsel nog zal verbeteren is minimaal.

Deel III

De voorgestelde wijzigingen in het geldende stelsel

Hoofdstuk 8

Het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een analyse hoe in het wetsvoorstel Wkb[1] de preventieve en de repressieve toetsing is vormgegeven. Er is onderzocht of het wetsvoorstel oplossingen biedt voor de knelpunten bij het geldende stelsel. Tevens beziet dit hoofdstuk of het wetsvoorstel niet leidt tot nieuwe aandachtspunten. Belangrijk is dat het stelsel van kwaliteitsborging leidt tot de beoogde hogere bouwkwaliteit.[2]

Naar aanleiding van de brand in de Grenfell Tower[3] heeft Van Vollenhoven zich in een uitzending van Nieuwsuur van 19 juni 2017 negatief uitgelaten over de privatisering van het gemeentelijke bouwtoezicht. In de bevindingen bij dit hoofdstuk wordt bekeken of het voorgenomen stelsel ertoe leidt dat het gerealiseerde bouwwerk de vereiste bouwkwaliteit heeft.

Hoewel het wetsvoorstel Wkb is bedoeld om wijzigingen aan te brengen in de preventieve toetsing, heeft met name de repressieve toetsing aandacht gekregen in de aanloop naar de stemming in de Tweede Kamer en tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer. De aandachtspunten daarbij zijn onderzocht.

In dit hoofdstuk is het - op 1 mei 2017 in de voorhangprocedure aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aangeboden - Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb) verwerkt.[4] Dit besluit brengt onder meer wijzigingen aan in het Bouwbesluit.[5]

---

1 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, A.

2 In de bevindingen aan het einde van dit hoofdstuk wordt alleen de vraag beantwoord of het nieuwe stelsel in theorie leidt tot een verhoogde bouwkwaliteit. De vraag of dit stelsel bestaande knelpunten oplost, wordt beantwoord in paragraaf 12.2.4. Voorts gaat paragraaf 12.2.8 in op de vraag of dit stelsel leidt tot nieuwe aandachtspunten.

3 Zie paragraaf 1.1.

4 *Stcrt*. 2017, nr. 24681.

5 In De Haan 2017b, p. 163, en De Haan 2017c, p. 235, is voorspeld dat de aangenomen amendementen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16 en 17) gevolgen hebben voor de definitieve versie van het Bkb. De voorspellingen in die artikelen zijn uitgekomen. Zo is het inspectieplan uit de internetconsultatieversie van het Bkb vervangen door het borgingsplan in de 1 mei 2017-versie (zie De Haan 2017b, p.

8.2 Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit

8.2.1 Algemeen

Er zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel vier typen bouwwerken bestaan:

a. omgevingsvergunningvrije bouwwerken: voor het realiseren van die bouwwerken is geen omgevingsvergunning vereist. Er vindt derhalve geen preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften plaats door het bevoegd gezag;
b. bouwbesluittoetsvrije bouwwerken: voor deze bouwwerken is wel een omgevingsvergunning vereist. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan niet preventief aan de bouwtechnische voorschriften;
c. bouwwerken die nog niet zijn onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging: voor deze bouwwerken is een omgevingsvergunning vereist. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan preventief aan de bouwtechnische voorschriften;
d. bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument: het bevoegd gezag toetst niet preventief of het bouwplan aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. In de plaats daarvan toetst het bevoegd gezag kort gezegd of de vergunningaanvrager een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging heeft gekozen en een kwaliteitsborger die dat instrument mag toepassen.[6]

Nu in het wetsvoorstel Wkb alleen de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken (ad. b) en de bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument (ad. d) nieuw zijn ten opzichte van het geldende stelsel, zal dit hoofdstuk alleen die categorieën bouwwerken behandelen.

8.2.2 Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken

Op grond van artikel 2.10 lid 3, aanhef en onder b, Wabo (nieuw) kunnen allerlei categorieën bouwwerken worden uitgezonderd van de preventieve toetsing.[7] Voor die categorieën geldt bovendien dat het bouwwerk niet wordt ondergebracht onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Met andere woorden, voor die catego-

168, en De Haan 2017c, p. 238). Mogelijk zal het Bkb nog verder aangepast worden naar aanleiding van de commentaren van de G4 in haar brief van 28 juni 2017, kenmerk BENW/2017.688, en van de Eerste Kamer-fractie van het CDA.

6 Zie De Haan 2016c, p. 652.

7 In *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 89, is bij onderdeel b geschreven, dat art. 2.10 lid 3, aanhef en onder b, Wabo is gebaseerd op art. 6g Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Voor de gemeenten Almere, Delft, Eindhoven, Haarlem, Haarlemmermeer, Hoogeveen, Schijndel en Zoetermeer geldt dat art. 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo en art. 2.2 Mor voor een bepaalde periode niet van toepassing zijn.

rieën vindt geen enkele preventieve toetsing plaats. Er worden geen toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger aangewezen.[8]

Het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen voorziet in een nieuw artikel 5.13c Bor. De bepaling wijst de categorieën bouwbesluittoetsvrije bouwwerken aan. Deze bepaling luidt als volgt:

> "Als categorie bouwwerken als bedoeld in artikel 2.10, derde lid, onder b, van de wet wordt aangewezen, voor zover gebouwd op, aan of bij een bestaand bouwwerk:
> a. een op de grond staand bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het besluit, voor zover niet hoger dan 5 meter;
> b. een dakkapel;
> c. een dakraam, daklicht, lichtstraat of soortgelijke daglichtvoorziening in een dak;
> d. een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel;
> e. een zonwering, rolhek, luik of rolluik aan of in een gebouw;
> f. een te onderhouden bouwwerk;
> g. een andere te veranderen bouwwerk, mits geen verandering van de draagconstructie of van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering;
> h. tuinmeubilair;
> i. een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking;
> j. een sport- of speeltoestel voor uitsluitend particulier gebruik, mits uitsluitend functionerend met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens;
> k. een erf- of perceelafscheiding;
> l. een vlaggenmast."[9]

Er zijn meerdere aandachtspunten met betrekking tot artikel 5.13c Bor. Ten eerste heeft de aanhef van die bepaling het over het bouwen 'op, aan of bij een *bestaand* bouwwerk'. Geen reden bestaat waarom alleen bouwbesluittoetsvrij kan worden gebouwd bij een reeds bestaand bouwwerk. De gedachte bij de geldende artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor is dat gelijktijdig met de bouw van het vergunningplichtige bouwwerk de omgevingsvergunningvrije bouwdelen kunnen worden gerealiseerd.[10] Het zou onwenselijk zijn als alleen bij een bestaand bouwwerk bouwbesluittoetsvrije bouwdelen kunnen worden aangebracht. Een ander

---

8 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 54, 55, 68, 69 en 89. Het streven was dat de aanwijzing van bouwbesluittoetsvrije bouwwerken in 2017 in werking treedt. Zie ook De Haan 2016c, p. 652 en 653, en De Haan 2017c, p. 235 en 236. Dit is niet meer haalbaar vanwege de aanhouding van de stemming over het wetsvoorstel Wkb in de Eerste Kamer en de novelle die vermoedelijk aan de Tweede Kamer zal worden verzonden. Vermoedelijk zal de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken op zijn vroegst op 1 juli 2019 in werking treden, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 2.

9 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 7.

10 De regering heeft in de nota van toelichting bij het Bor verduidelijkt dat gedurende de bouw van een hoofdgebouw omgevingsvergunningvrije wijzigingen kunnen worden aangebracht, zie *Stb*. 2010, 143, p. 133.

aandachtspunt is dat volgens de memorie van toelichting de kwaliteitsborger integraal het voltooide bouwwerk dient te beoordelen. Nu de bouwbesluittoetsvrije bouwplannen niet vallen onder het stelsel van kwaliteitsborging, is de kwaliteitsborger echter formeel niet gehouden om de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken in de integrale beoordeling mee te nemen.[11] Daarnaast is een aandachtspunt dat in artikel 5.13c Bor niet tot uitdrukking komt dat deze bepaling niet geldt als een bouwwerk omgevingsvergunningvrij is.[12] Verschillende van de bovengenoemde bouwwerken zouden omgevingsvergunningvrij zijn als ze in het achtererfgebied, in de achtergevel of in het achterdakvlak zouden liggen.[13] Het spreekt voor zich dat als een bouwwerk omgevingsvergunningvrij is, dit prevaleert boven het bouwbesluittoetsvrij zijn.[14]

Aangezien geen preventieve toetsing aan het Bouwbesluit plaatsvindt, zou dat tot gevolg moeten hebben dat de vergunningaanvrager geen bouwtechnische gegevens bij de vergunningaanvraag hoeft in te dienen.[15]

Volgens de regering zal ongeveer 60 procent van de vergunningplichtige bouwwerken in het geldende stelsel in de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken vallen.[16] De categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken bestaat uit bouwwerken met een beperkt risico, aldus de regering.[17] De gedachte is dat nu de risico's beperkt zijn als die bouwwerken niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoen, geen preventieve toetsing nodig is. Volgens Sira Consulting B.V. gaan de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken leiden tot een verlichting van de administratieve lasten voor initiatiefnemers en een verlichting van de bestuurlijke lasten voor gemeen-

---

11 Zie paragraaf 8.4.

12 Bij bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument komt wel tot uitdrukking dat die bouwwerken niet omgevingsvergunningvrij zijn. Art. 1.34, aanhef en onder b, Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat bouwwerken alleen aan een instrument kunnen zijn onderworpen als een vergunningplicht geldt.

13 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 11.

14 De Haan 2017c, p. 235.

15 Ook hoeft geen risicobeoordeling te worden ingediend. Zie de paragrafen 8.2.3, 8.3 en 8.7.4 voor een uitleg van de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag. In art. 2.8 lid 2 Wabo (nieuw) komt met de verwijzing naar art. 2.10 lid 3, aanhef en onder a, tot uitdrukking dat slechts een risicobeoordeling hoeft te worden ingediend bij bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. Zie De Haan 2017c, p. 236.

16 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 23. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 1139, p. 2, www.stichtingibk.nl/gemeente-niet-buitenspel-bij-private-kwaliteitsborging/, Koning, Errami & Saitua 2016, p. 19, en De Haan 2017c, p. 235.

17 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 69. Zie ook Koning, Errami & Saitua 2016, p. 13.

ten.[18] De Woonalliantie[19] vindt dat een te groot aantal bouwwerken bouwbesluittoetsvrij zal worden.[20] De PvdA en de ChristenUnie vrezen dat de bouwkwaliteit te wensen zal overlaten.[21] Het Economisch Instituut voor de Bouw verwacht echter dat de aannemers een betere kwaliteit zullen leveren vanwege de uitbreiding van hun aansprakelijkheid.[22] De regering en het Economisch Instituut voor de Bouw stellen dat de bouwkwaliteit van bouwbesluittoetsvrije bouwwerken op peil blijft, omdat het bevoegd gezag ook bij bouwbesluittoetsvrije bouwwerken het Bouwbesluit kan handhaven.[23]

Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat het bevoegd gezag bij bouwbesluittoetsvrije bouwwerken veelvuldig zal handhaven.[24] Uit het oogpunt van prioritering zou het ook niet de voorkeur hebben dat het bevoegd gezag handhaaft. Beter kunnen de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht hun handhavingscapaciteit inzetten voor risicovollere bouwwerken. Als de kwaliteitsborger werkelijk bij zijn beoordeling de bouwbesluittoetsvrije delen meeneemt, zou dat de bouwkwaliteit van die delen ten goede komen. De kwaliteitsborger geeft dan geen verklaring af als het bouwwerk wat betreft de bouwbesluittoetsvrije delen naar zijn oordeel niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften.[25]

---

18 Bex, Van de Poll & Torbijn, p. 17.

19 Samen met de Woonbond en de Ieder(in) heeft VACpunt Wonen de Woonalliantie opgezet. De samenwerking is het uitvloeisel van het project 'Verbeteren consumenteninvloed op bouwregelgeving'. Resultaat van het project is de uitgave 'De gebruiker aan het stuur'. De drie consumentenorganisaties trekken samen op bij het pleiten voor en vormgeven van consumenteninvloed op bouwregelgeving. Zie www.vacpuntwonen.nl/vacpuntwonen/p002686/projecten/de_woonalliantie.

20 Dat staat op p. 3 van het verslag van de vergadering van 29 januari 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw. Zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/26feb2016/2.%20Verslag%2029-1-2016.pdf.

21 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 3 en 6. In het parlementaire stuk staat dat zij vrezen voor de bouwkwaliteit van omgevingsvergunningvrije bouwwerken. Zij bedoelen mijns inziens echter bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Uit het verslag van bevindingen van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5) lijkt te volgen dat de leden van de Tweede Kamer de categorieën omgevingsvergunningvrije bouwwerken en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken door elkaar halen. Zo staat ‘vergunningsvrij bouwen’ in de tekst onder het kopje ‘7. Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken’ (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 12).

22 Verslag van de vergadering van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw van 18 december 2015, p. 4. Ook Minister Blok wijst in relatie tot de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken op de aanscherping van de aansprakelijkheid van de aannemer, zie zijn brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 4.

23 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 55, en 6, p. 29, Koning, Errami & Saitua 2016, p. 13, en De Haan 2016a, p. 511.

24 Cebeon verwacht daarentegen dat meer zal worden gehandhaafd. De ervaring met vergunningvrij bouwen zou zijn dat als er minder betrokkenheid van de gemeente ‘aan de voorkant’ is, er meer gemeentelijke inzet ‘aan de achterkant’ nodig zal zijn. Zie Cebeon 2016, p. 17 en 18.

25 Zie paragraaf 8.4.

8.2.3 Aan een instrument onderworpen bouwwerken

Als een categorie bouwwerken is onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging, dan geldt het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Artikel 2.10 lid 3, aanhef en onder a, en lid 4 Wabo (nieuw) luidt:

> "3. Het eerste lid, onder a, is niet van toepassing op:
> a. de categorieën bouwwerken ten aanzien waarvan het bouwen krachtens artikel 7ab van de Woningwet wordt onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging;
> (…)
> 4. In de gevallen, bedoeld in het derde lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd, indien uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden niet blijkt dat wordt voldaan aan de in artikel 7ab, derde lid, van de Woningwet gestelde eisen."[26]

De vergunningaanvrager beoordeelt of zijn bouwplan is onderworpen aan een instrument. Hij onderzoekt tot welke gevolgklasse[27] zijn bouwplan behoort. Als zijn bouwplan is onderworpen aan een instrument kiest hij een instrument [28], dat is toegelaten voor die gevolgklasse. Ook kiest hij een kwaliteitsborger[29] die gerechtigd is het instrument toe te passen. Hij dient gebruik te maken van het door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw[30] bij te houden openbare register. De regering verwacht dat de vergunningaanvrager de keuze van het instrument in goed overleg met de beoogde aannemer[31] en de beoogde kwaliteitsborger doet. Vervolgens dient hij een vergunningaanvraag in bij het bevoegd gezag, waaruit

---

26 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, A, p. 7. Zie ook De Haan 2017c, p. 236.

27 De bouwplannen die niet omgevingsvergunningvrij en bouwbesluittoetsvrij zijn, plaatst de regering in drie gevolgklassen met een oplopende kans op persoonlijke gevolgen als een bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Art. 1.35 Bouwbesluit (nieuw) bepaalt welke bouwplannen tot gevolgklasse 1 behoren. Als eerste zullen de bouwplannen die tot gevolgklasse 1 behoren, worden onderworpen aan het stelsel van kwaliteitsborging. Zie paragraaf 8.2.4 voor meer informatie over de gevolgklassen.

28 Een instrument van kwaliteitsborging is in art. 7aa, aanhef en onder a, Ww gedefinieerd als: beoordelingsmethodiek die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een amvb als bedoeld in art. 2 lid 1, aanhef en onder a, en lid 4, of art. 120 (het Bouwbesluit). Zie paragraaf 8.6.2.

29 De kwaliteitsborger is in art. 7aa, aanhef en onder d, Ww gedefinieerd als: natuurlijk persoon of rechtspersoon die met toestemming van de instrumentaanbieder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast. Zie paragraaf 8.6.3.

30 In art. 7aa, aanhef en onder b, Ww is de toelatingsorganisatie gedefinieerd als: toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw als bedoeld in art. 7ak. Zie paragraaf 8.6.5.

31 voor zover hij dat niet zelf is.

blijkt dat hij gebruik maakt van een toegelaten instrument en een bijbehorende kwaliteitsborger.[32]

De ChristenUnie merkt terecht op dat het kan zijn dat ten tijde van de vergunningaanvraag de aanvrager nog geen aannemer heeft uitgekozen. De vergunningaanvrager kan in die situatie niet in onderling overleg met de aannemer een kwaliteitsborgingsinstrument en kwaliteitsborger kiezen.[33] De regering stelt dat de vergunningaanvrager, indien mogelijk, de kwaliteitsborger in de vergunningaanvraag noemt. Het is volgens de regering echter mogelijk om later aan het bevoegd gezag te melden welke kwaliteitsborger is ingeschakeld. Dit moet uiterlijk zijn gebeurd op het moment van de start van de bouw, aldus de regering.[34] Het stelsel kent in die zin volgens de regering juist geen verband tussen de aannemerskeuze en het aantrekken van een kwaliteitsborger.[35]

Het is de vraag of het wetsvoorstel wel toelaat dat de vergunningaanvrager eerst na vergunningverlening een kwaliteitsborger kiest. In artikel 2.10 lid 4 Wabo staat dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning weigert, indien uit de aanvraag niet blijkt dat wordt voldaan aan de in artikel 7ab lid 3 Ww gestelde eisen. In artikel 7ab lid 3 Ww staat dat een kwaliteitsborger een door de toelatingsorganisatie tot het stelsel van kwaliteitsborging toegelaten instrument toepast. Deze bepalingen kunnen mijns inziens zo worden gelezen dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning moet weigeren als ten tijde van de beslissing op de aanvraag niet bekend is wie de kwaliteitsborger wordt. In artikel 7ab lid 3 Ww staat niet slechts dat een toegelaten instrument moet worden toegepast. Daarin staat ook dat een kwaliteitsborger dat instrument moet toepassen.

Het bevoegd gezag toetst niet meer preventief of het aannemelijk is dat het bouwplan aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.[36] Hij raadpleegt het openbare register om te controleren of het door de vergunningaanvrager gekozen instrument daadwerkelijk is toegelaten en of de kwaliteitsborger toestemming van de instrumentaanbieder heeft om te werken met dat instrument (artikel 7ab lid 3 Ww). Als daaraan is voldaan, is er in zoverre geen weigeringsgrond.[37]

---

32 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 20. Zie ook De Haan 2016c, p. 653 en 654, en De Haan 2017c, p. 236.

33 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 4.

34 Van Leeuwen stelt dat in een nog op te stellen ministeriële regeling wordt geregeld dat uiterlijk enkele weken voor de bouwstart bij het bevoegd gezag moet worden gemeld wie de kwaliteitsborger is. Hij vermoedt dat deze termijn drie weken wordt. Zie Van Leeuwen 2016, p. 22 en 24.

35 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 9.

36 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 2, 14 en 88. Zie ook Van Gulijk & Neerhof 2015, p. 555.

37 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 20, 88 en 89. De overige weigeringsgronden van onder meer art. 2.10 lid 1 Wabo gelden onverkort. Zie De Haan 2017c, p. 241.

Als na invoering van het nieuwe stelsel het bevoegd gezag geen enkele categorie bouwplannen meer preventief toetst, dan zou de vergunningaanvrager bij zijn aanvraag - afgezien van de hieronder vermelde risicobeoordeling - geen bouwtechnische gegevens meer hoeven te verstrekken. Het is verdedigbaar dat een gevolg van een volledige invoering van het nieuwe stelsel zal zijn, dat de vergunningaanvrager geen constructieberekeningen en constructietekeningen meer hoeft in te dienen. Dit zou betekenen, dat artikel 2.2 en volgende van de Mor kunnen vervallen.[38] Het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen bereidt vooralsnog niet het vervallen van die bepalingen voor.[39]

Dat de toetsing aan het Bouwbesluit geen weigeringsgrond meer is, doet er echter niet aan af dat het bevoegd gezag zich toch met de bouwkwaliteit kan bezighouden bij de vergunningverlening door een aangenomen amendement.[40] Ingevolge artikel 2.8 lid 2 Wabo (nieuw) moet bij de vergunningaanvraag 'een risicobeoordeling' aan het bevoegd gezag worden verstrekt.[41] In de toelichting bij het amendement staat dat de vergunningaanvraag niet in behandeling kan worden genomen als de risicobeoordeling ontbreekt.[42] Volgens de toelichting kan het bevoegd gezag aan de vergunninghouder een aanwijzing geven dat voor de beheersing van bepaalde risico's kwaliteitsborgers met specifieke kennis ingezet dienen te worden en/of te bepalen dat in het opleverdossier op die onderdelen specifiek verantwoording moet worden afgelegd.[43] Het ontbreken van de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag is overigens niet als weigeringsgrond in artikel 2.10 Wabo opgeno-

---

38 Het iBK heeft daartoe al geadviseerd in het advies 2015-10 (lees: 2015-06), zie www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2013/12/Advies-2015-10-Indieningsvereisten-in-het-nieuwe-stelsel.pdf. Zolang het nieuwe stelsel echter nog niet geldt voor alle typen bouwplannen kunnen volgens het iBK art. 2.2 e.v. Mor niet vervallen.

39 De Haan 2017b, p. 166, en De Haan 2017c, p. 237.

40 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16.

41 De Vries (PvdA) en Van der Linde (VVD) hebben een motie ingediend overwegende dat het werken met 'erkende technische toepassingen (lees: oplossingen, PdH)' een flinke bijdrage kan leveren aan het beperken van risico's en de kosten van kwaliteitsborging aanmerking kan beperken (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 19). Vereenvoudigd houdt deze ETO in dat een fabrikant aangeeft op welke wijze een aannemer zijn product dient toe te passen, opdat dit product aan het Bouwbesluit voldoet. Deze motie is aangenomen. Zie paragraaf 10.4.5 voor meer informatie over de ETO.

42 In *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 16, p. 1, staat het volgende: 'Een aanvraag voor een vergunning zal niet in behandeling kunnen worden genomen als de risicobeoordeling ontbreekt.' In de nota van toelichting bij het Bkb is vermeld: 'De risicobeoordeling zal bij de aanvraag om de omgevingsvergunning dienen te worden overgelegd', zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 13. Voorts is in de memorie van antwoord vermeld dat de risicobeoordeling geldt als procedurevoorwaarde voor het in behandeling nemen van de vergunningaanvraag, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 7. Zie voorts De Haan & Moesker 2017a, p. 579.

43 De Haan 2017c, p. 237 en 238, en De Haan & Moesker 2017a, p. 576.

men. Om die reden toetst het bevoegd gezag niet bij de vergunningverlening aan de risicobeoordeling.[44]

Bij dit amendement zijn er meerdere aandachtspunten. Het is de vraag of het wetsvoorstel Wkb wel toelaat dat het bevoegd gezag aan de vergunninghouder een aanwijzing kan geven om bepaalde kwaliteitsborgers in te zetten. Zoals eerder in deze paragraaf is uiteengezet, is verdedigbaar dat de kwaliteitsborger reeds in de vergunningaanvraag moet zijn aangewezen. Ook bestaat het risico dat het bevoegd gezag zich inhoudelijk met de wijze van kwaliteitsborging gaat bemoeien.[45] Overigens is een vergunningaanvraag in beginsel vormvrij en heeft het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om al dan niet de gebrekkige vergunningaanvraag in behandeling te nemen.[46] Het is maar de vraag of een vergunningaanvraag niet in behandeling kan worden genomen zonder de gevraagde risicobeoordeling.[47]

Het borgingsplan uit artikel 1.36 Bouwbesluit (nieuw)[48] kan als risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag dienen. De regering geeft echter gemixte signalen of het borgingsplan altijd als risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag dient. In de 1 mei 2017-versie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen heeft artikel 1.36 als kop 'Artikel 1.36 Risicobeoordeling'. Dat is een duidelijke aanwijzing dat het borgingsplan de risicobeordeling is. Ook wordt in de bepalingen van het wetsvoorstel Wkb alleen gesproken over een risicobeoordeling en niet over een borgingsplan. Alleen artikel 1.36 van het besluit heeft betrekking op de risicobe-

---

44 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 7, en De Haan & Moesker 2017a, p. 577.

45 De Vries en Minister Plasterk willen weliswaar dat het bevoegd gezag de extra bouwtechnische informatie, die het door de aangenomen amendement ontvangt, enkel gebruikt voor zijn handhavende rol (zie De Haan 2017b, p. 167, en De Haan & Moesker 2017a, p. 577), maar niet is uitgesloten dat het bevoegd gezag die extra informatie toch gebruikt om zich inhoudelijk te bemoeien met de wijze van kwaliteitsborging. Terecht merkt Moesker op dat dit 'wel heel dicht aanleunt tegen eerder gedaan werk overdoen', zie Moesker 2017b. Bruggeman en Strang merken op dat via dit amendement de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag via de achterdeur naar binnen lijkt te worden gebracht. Zie Bruggeman & Strang 2017, p. 275.

46 Zie paragraaf 4.3.

47 In ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821, overweegt de Afdeling dat het allereerst aan het bevoegd gezag is om te beoordelen of hem voldoende gegevens zijn verstrekt om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen. Uit art. 4:5 lid 1 Awb volgt dat het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag niet heeft voldaan. De aanvrager moet dan wel eerst de gelegenheid krijgen de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. Dit betekent dat het bevoegd gezag kan besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen, als deze niet aan alle vereisten uit het Bor en de Mor voldoet. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid, zie ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8658, r.o. 2.3.1. Zie eerder De Haan 2017c, p. 238, en De Haan & Moesker 2017a, p. 577.

48 Zie paragraaf 8.3.

oordeling. Ook dit suggereert dat het borgingsplan de risicobeoordeling is. Voorts staat in de nota van toelichting dat de basis voor de kwaliteitsborging is: 'een risicobeoordeling die vastgelegd is in een borgingsplan'.[49] Naar de huidige stand van zaken ga ik er desalniettemin vanuit dat het mogelijk is dat de kwaliteitsborger eerst bij de vergunningaanvraag een risicobeoordeling opstelt en vervolgens voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststelt. Naar aanleiding van Kamervragen stelt Minister Plasterk in zijn brief van 13 juni 2017 immers niet dat het amendement inzake de risicobeoordeling is uitgewerkt in artikel 1.36 Bouwbesluit. De Minister stelt daarentegen dat op basis van artikel 4.4 Bor de risicobeoordeling - net als alle andere indieningsvereisten voor het aanvragen van een vergunning - in de Mor zal worden geregeld.[50] Een andere aanwijzing dat het borgingsplan niet hetzelfde als de risicobeoordeling hoeft te zijn, is dat in artikel 1.36 lid 1 staat dat de kwaliteitsborger het borgingsplan voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden opstelt. De risicobeoordeling moet echter reeds ten tijde van de vergunningaanvraag zijn ingediend.[51] De regering zal meer duidelijkheid moeten geven wat de verhouding is tussen de risicobeoordeling en het borgingsplan.

8.2.4 Gevolgklassen

Zoals eerder is aangegeven, dient het bevoegd gezag een bouwwerk - dat niet omgevingsvergunningvrij of bouwbesluittoetsvrij is - preventief aan het Bouwbesluit te toetsen, zolang het bouwwerk niet is onderworpen aan een instrument. Eerst na de onderwerping (aanwijzing) van een bouwwerk, geldt voor dat bouwwerk het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging.

De bouwwerken die zullen worden onderworpen aan een instrument, zijn ingedeeld in drie gevolgklassen. Het stelsel van kwaliteitsborging zal als eerste gelden voor bouwwerken uit gevolgklasse 1.

Artikel 1.34 Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat als categorieën bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument, worden aangewezen de bouwwerken die a. vallen onder gevolgklasse 1, b. niet omgevingsvergunningvrij zijn en c. niet bouwbesluittoetsvrij zijn. In artikel 1.35 Bouwbesluit (nieuw) zijn de bouwwerken aangewezen die onder gevolgklasse 1 vallen[52]:

> "1. Een te bouwen bouwwerk valt onder gevolgklasse 1, indien:
> a. het bouwwerk geen rijksmonument is als bedoeld in artikel 1.1. van de Erfgoedwet of geen monument of archeologisch monument is waarop artikel 9.1, eerste lid, onder b, van de Erfgoedwet van toepassing is, dan wel geen krachtens een provinciale of

49 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 13.
50 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 8.
51 Ik heb ook vernomen dat het iBK, de adviseur van het Ministerie van BZK met betrekking tot het stelsel van kwaliteitsborging, wil dat de risicobeoordeling niet hetzelfde is als het borgingsplan.
52 De Haan 2017c, p. 240.

gemeentelijke verordening aangewezen monument of archeologisch monument is of een monument of archeologisch monument is waarop, voordat het is aangewezen, een zodanige verordening van overeenkomstige toepassing is;[53]
b. het bouwwerk uitsluitend ten dienste staat van een gebruiksfunctie als bedoeld in het tweede lid;
c. voor het in gebruik nemen of gebruiken van het bouwwerk geen gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18, eerste lid, of een vergunning voor brandveilig gebruik is vereist;
d. voor het bouwwerk geen toepassing wordt gegeven aan artikel 1.3 in verband met een in hoofdstuk 2 uit het oogpunt van constructieve veiligheid of bouwveiligheid gegeven voorschrift; en
e. voor het in werking hebben van de inrichting of het mijnbouwwerk waartoe het bouwwerk behoort geen vergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo.
2. De gebruiksfunctie, bedoeld in het eerste lid, onder b, is:
a. een niet in een woongebouw gelegen grondgebonden woonfunctie, niet zijnde een woonfunctie voor zorg of een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, en nevenfuncties daarvan;
b. een woonfunctie en nevenfuncties[54] daarvan, voor zover het bouwwerk een drijvend bouwwerk[55] betreft;
c. een niet in een logiesgebouw gelegen grondgebonden logiesfunctie;
d. een industriefunctie en nevenfuncties daarvan, voor zover het bouwwerk uit niet meer dan twee bouwlagen bestaat; of
e. een bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde dat niet hoger is dan 20 meter en dat, voor zover het een bouwwerk ten behoeve van een infrastructurele voorziening betreft, bestemd is voor langzaam verkeer.

---

53 In de motie van PvdA-Tweede Kamerlid De Vries (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 20) is verzocht dat de regering het stelsel van kwaliteitsborging pas in een volgende fase van toepassing verklaart op de verbouw en de restauratie van rijksmonumenten. Ook CDA-Tweede Kamerlid Ronnes verzoekt rijksmonumenten vooralsnog niet onder het wetsvoorstel Wkb te brengen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 23). Minister Plasterk heeft beide moties in de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb ontraden. Hij merkt daarbij op dat de kwaliteitsborging moet zijn afgestemd op het monumentenbelang. Zie *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 7. Desondanks heeft de Tweede Kamer de beide moties aangenomen. In *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 10, staat dat ter uitvoering van de moties vooralsnog alle beschermde monumenten buiten het stelsel worden gehouden. Er worden proefprojecten gehouden om te onderzoeken hoe monumenten onder het stelsel van kwaliteitsborging kunnen worden gebracht, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 10.

54 Een nevenfunctie is volgens de definitie in art. 1.1 lid 1 Bouwbesluit een gebruiksfunctie die ten dienste staat van een andere gebruiksfunctie. Daarbij kan als nevenfunctie bij een woonfunctie worden gedacht aan een garage, schuur of kantoor aan huis, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 30.

55 Zie de 'Wet verduidelijking voorschriften woonboten' (*Stb*. 2017, 32) in paragraaf 11.6.

> 3. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een geheel of gedeeltelijk te vernieuwen of te veranderen of een te vergroten bouwwerk."[56]

Vooralsnog zal het Bouwbesluit alleen gevolgklasse 1 definiëren. Uit lid 1, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met lid 2 van artikel 1.35 volgt dat alleen bij bepaalde gebruiksfuncties sprake is van gevolgklasse 1. Een bouwwerk valt in ieder geval niet onder gevolgklasse 1 als de vergunninghouder een beroep doet op de gelijkwaardigheidsbepaling om de constructieve veiligheid aan te tonen (lid 1, aanhef en onder d). Daarnaast valt op dat een bouwwerk niet onder gevolgklasse 1 valt als het behoort tot een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder e, van de Wabo (de oude milieuvergunning) is vereist.[57] Uit lid 3 van artikel 1.35 blijkt dat ook verbouwingen onder gevolgklasse 1 kunnen vallen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet hoe de verdeling over de gevolgklassen 1 tot en met 3 zal worden. Deze verdeling is bepaald aan de hand van de grootste directe gevolgen voor gebruikers in geval van falen, namelijk constructieve veiligheid en brandveiligheid:

> "- Gevolgklasse 1: kans op beperkte persoonlijke gevolgen, als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.
> - Gevolgklasse 2: kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte. Deze gevolgklasse bestrijkt op deze manier een breed spectrum aan verschillende typen bouwwerken en gebruik.
> - Gevolgklasse 3: kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter."[58]

Het was de bedoeling dat als eerste de nieuwe toetsingswijze geldt voor gevolgklasse 1 per 1 januari 2018.[59] Dit is niet meer haalbaar vanwege de aanhouding

---

56 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 1 en 2. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 9 en 10, voor het oprekken van gevolgklasse 1 in de 1 mei 2017-versie van het Bkb ten opzichte van de internetconsultatieversie.

57 Bouwwerken die onderdeel zijn van dergelijke inrichtingen plaatsen de Eurocodes (paragraaf 7.8.3) in de hoogste gevolgklasse als het gaat om constructieve veiligheid, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 31. Ook Noorwegen heeft een stelsel van kwaliteitsborging met drie vergelijkbare gevolgklassen, zie Koning, Errami & Saitua 2017, p. 30.

58 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 22 en 23, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 2.

59 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 69. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 31 en 34. Na inwerkingtreding van de Ow is het de bedoeling dat de bouwwerken uit gevolgklasse 1 niet meer vergunningplichtig zijn, maar in plaats daarvan meldingsplichtig. Zie paragraaf 11.2.4.

van de stemming over het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Vermoedelijk zal een novelle aan de Tweede Kamer worden verzonden. Ik verwacht dat het stelsel van kwaliteitsborging op zijn vroegst op 1 juli 2019 in werking treedt voor gevolgklasse 1.[60] De kwaliteitsborgers zullen enkele honderden private toetsers moeten aannemen voordat het nieuwe stelsel in werking treedt. Deze zullen lastig zijn aan te nemen, nu de bouwsector aan het aantrekken is en er een tekort aan kwalitatief hoogwaardig personeel ontstaat.[61] Bovendien moeten de kwaliteitsborgingsinstrumenten eerst door de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw zijn goedgekeurd voordat gevolgklasse 1 onder het stelsel van kwaliteitsborging wordt gebracht.

Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van het ingevoerde stelsel voor gevolgklasse 1 bekijkt de regering na drie jaar hoe en wanneer het stelsel voor de gevolgklassen 2 en 3 - al dan niet gelijktijdig - in werking kan treden.[62] Met andere woorden, stapsgewijs onderwerpt de regering eerst de bouwwerken uit gevolgklasse 1 aan een instrument en vervolgens de bouwwerken uit gevolgklassen 2 en 3.[63] De regering heeft nog niet de criteria bepaald op grond waarvan zij zal beoordelen of het nieuwe stelsel voor de gevolgklassen 2 en 3 dient te worden ingevoerd.[64] D66 heeft Minister Blok gevraagd naar de criteria voor de evaluatie. Minister Blok wijst erop dat hij in de evaluatie de hoogte van de leges en de administratieve lasten wil meenemen.[65] Naar mijn oordeel dient in die criteria in ieder geval ook te worden meegenomen of de invoering van het stelsel voor gevolg-

---

60 In *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 2, wordt nog gesproken over ‘in 2018’. In het plenaire debat in de Eerste Kamer stelde Minister Plasterk nog voor om het stelsel voor kwaliteitsborging op 1 januari 2019 in werking te laten treden voor gevolgklasse 1. Aangezien het CDA niet zonder meer voor het wetsvoorstel wil stemmen, zal vermoedelijk een novelle aan de Tweede Kamer worden verzonden. Het is dan niet meer haalbaar dat het stelsel op die datum in werking treedt.

61 Als ambtenaren bouw- en woningtoezicht worden aangetrokken als private toetsers, dan doet zich een aandachtspunt voor. Het nieuwe stelsel wordt mede ingevoerd, omdat de ambtenaren van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht onvoldoende kennis hebben (zie paragraaf 4.6). Het is dan merkwaardig als die ambtenaren private toetsers onder het nieuwe stelsel worden.

62 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 69 en 70. Minister Blok wijst erop dat alvorens de aanwijzing van gevolgklasse 2 en 3 plaatsvindt, de brandweer en de veiligheidsregio’s om advies zullen worden gevraagd. Zie zijn brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 7. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 31 en 34. Nadat het stelsel in werking is getreden voor gevolgklasse 1, evalueert de regering drie jaar later of de invoering voor gevolgklassen 2 en 3 wenselijk is, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 10, *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 3, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 3.

63 De Haan 2016a, p. 511.

64 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 36.

65 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 19 en 33. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 3. Minister Plasterk merkt daarin op bereid te zijn de gerealiseerde reductie van faalkosten en leges mee te nemen in de evaluatie.

klasse 1 heeft geleid tot een verhoogde bouwkwaliteit. Het doel van dit nieuwe stelsel is immers om de bouwkwaliteit te verhogen.[66]

De vergunningaanvrager kan een leek zijn. Hij moet zelf kunnen bepalen of voor zijn bouwplan het nieuwe stelsel geldt. Als zijn bouwplan onder het nieuwe stelsel valt, dan zal hij een toegelaten instrument en bijbehorende kwaliteitsborger moeten kiezen. Ook voor het bevoegd gezag moet duidelijk zijn of het nieuwe stelsel geldt. De regering heeft in de memorie van toelichting erkend dat de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag eenvoudig moeten kunnen bepalen tot welke gevolgklasse een bouwwerk behoort.[67]

De criteria om te bepalen of een bouwwerk tot gevolgklasse 1 behoort, zijn echter ingewikkeld. Er kan worden afgevraagd of de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag relatief eenvoudig kunnen vaststellen of een bouwwerk tot die gevolgklasse behoort.[68] Aan de hand van een voorbeeld wordt dit toegelicht. Zeker voor een leek kan het lastig zijn om te bepalen of voor zijn inrichting een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit is vereist. Ten onrechte is multi-interpretabel wanneer een bouwwerk valt onder gevolgklasse 1.[69]

De bouwpraktijk heeft als kritiek dat een gevolgklasse, die enkel is gebaseerd op constructieve veiligheid, geen directe relatie heeft met de hoeveelheid nonconformiteiten.[70] De PvdA-fractie vraagt zich af of een indeling naar risicovolle activiteiten van een bouwwerk niet een veel logischere benadering is. Anders dan de bouwpraktijk willen zij dus wel een indeling die is gebaseerd op de veiligheid. Ook bij 'simpele' bouwwerken kan sprake zijn van risicovolle elementen die om een nauwgezette beoordeling vragen, aldus de PvdA. De PvdA wijst in dit verband op de actuele discussie omtrent elektrische installaties en cv-installaties.[71] Voorts

---

66 Boogers en anderen adviseren de opname van de gevolgklassen 2 en 3 in het stelsel van kwaliteitsborging niet alleen afhankelijk te maken van de evaluatie van gevolgklasse 1, maar tevens van nader te starten gevolgklassespecifieke pilots. Zij wijzen erop dat met gevolgklasse 1 geen ervaring wordt opgedaan met de complexiteit van de gevolgklassen 2 en 3. Voorts adviseren zij pas te starten met de pilots voor gevolgklassen 2 en 3 als de implementatie van gevolgklasse 1 'goed op weg' is. Zie Boogers, Plat & Stok 2016, p. 17, aanbeveling 4. Zie voorts De Haan 2017c, p. 241.

67 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 22 en 51.

68 Bij mijn weten is in de evaluaties van pilots niet onderzocht in hoeverre het voor de vergunningaanvrager mogelijk is om te bepalen tot welke gevolgklasse zijn bouwwerk behoort. Paragraaf 9.3 behandelt de pilots.

69 Nijmeijer merkt op dat de lijst van bouwtechnisch vergunningplichtige bouwwerken onder de Ow niet multi-interpretabel moet zijn om onnodige jurisprudentie te voorkomen, zie Nijmeijer 2016, p. 379, 383 en 384. Zie paragrafen 11.2.1 en 11.2.2 voor de vergunningplicht onder de Ow. Deze opmerking is ook toepasbaar op de lijst van bouwwerken voor gevolgklasse 1. Zie voorts De Haan 2017c, p. 240.

70 Neerhof 2014a, p. 202 en 223.

71 Die onveilig zijn. Het risico op brandgevaar en koolmonoxidevergiftiging bestaat bij deze installaties.

vraagt de PvdA zich af waarom voor een indeling in bouwwerken is gekozen en niet voor een indeling in bouwactiviteiten.[72]

De regering stelt dat de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken dat ook in eenvoudige bouwwerken 'risicovolle' elementen kunnen zitten die om een nauwgezette beoordeling vragen. Om die reden zal het Bouwbesluit bepalen, dat de kwaliteitsborger bij de start van zijn werkzaamheden een risicoanalyse van het bouwwerk en van de gekozen bouwmethode uitvoert. Op basis van die risicoanalyse maakt de kwaliteitsborger een risicobeoordeling waarin hij aangeeft welke onderdelen van het bouwwerk op welk moment van het bouwproces worden getoetst, aldus de regering.[73] Het zwaartepunt van kwaliteitsborging zal volgens de regering bij risicovolle delen van het bouwwerk liggen. De kwaliteitsborger kan een foute installatie signaleren, aldus de regering. De indeling in gevolgklassen komt voort uit een inschatting van gevolgen bij een calamiteit. Deze indeling is gebaseerd op de Eurocodes.[74] Hoe groter de gevolgen van het falen van een bouwwerk, hoe zwaarder de regels voor kwaliteitsborging zijn en daarmee hoe hoger de gevolgklasse. Om die reden zijn in de lage gevolgklasse eengezinswoningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en eenvoudige infrastructurele werken opgenomen. Als er iets mis gaat, dan zijn de gevolgen daarvan in het algemeen beperkt tot een (of enkele) woning(en) of bedrijfspand(en) met weinig maatschappelijke schade. In een ziekenhuis daarentegen zouden gevolgen zich direct uitstrekken tot grote aantallen gebruikers die daarbij vaak ook nog niet of beperkt zelfredzaam zijn. Daarom zullen ziekenhuizen onder een hogere gevolgklasse gaan vallen, aldus de regering.[75]

Ik kan mij goed erin vinden dat de regering vanuit het oogpunt van constructieve veiligheid een indeling in gevolgklassen heeft gemaakt en dat de regering het nieuwe stelsel als eerste invoert voor gevolgklasse 1. Anders dan de PvdA lijkt te betogen, vindt naar mijn oordeel de indeling naar gevolgklassen plaats op grond van oplopend risico. Ik zie niet in dat de regering bij de indeling rekening kan houden met elektrische installaties en cv-installaties. Zoals de PvdA aangeeft, zijn ook in woningen dergelijke installaties aanwezig. Voorkomen moet worden dat gelet op de installaties te veel bouwwerken als risicovol worden aangemerkt. Ik begrijp niet wat de PvdA bedoelt met het voorstel om te kiezen voor een indeling in bouwactiviteiten. Mijns inziens wordt terecht het bouwwerk als geheel beschouwd voor

---

72 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 5. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 5 en 6.

73 In paragraaf 8.2.3 is de verplichte risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag besproken.

74 Zie paragraaf 7.8.3.

75 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 10 en 11. De grootste gevolgen voor gebruikers kunnen zich voordoen in geval van falen van een bouwwerk uit de gevolgklasse 2 en 3. Zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 7. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 27, 33 en 34, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 3.

het bepalen van de gevolgklasse. De kwaliteitsborger zal ook integraal het gehele bouwwerk beoordelen.[76]

Outhuijse stelt dat het nieuwe stelsel als eerste zou moeten worden ingevoerd voor de hogere gevolgklassen (2 en 3), waarin complexe bouwwerken zullen worden ingedeeld. Zij merkt op dat private bouwpartijen beter dan het bevoegd gezag complexe bouwwerken kunnen toetsen. Private bouwpartijen hebben meer bouwtechnische kennis en expertise.[77]

Ik deel haar mening niet. Ze heeft gelijk dat de meerwaarde van een private toetsing met name ligt bij de complexere bouwwerken uit de gevolgklassen 2 en 3. Dat is echter mijns inziens geen reden om te beginnen met de invoering van het nieuwe stelsel bij die hogere gevolgklassen. Nu onduidelijk is of het nieuwe stelsel in de praktijk zal leiden tot een hogere bouwkwaliteit (althans geen lagere bouwkwaliteit), kan het beste als eerste bouwwerken onder dit nieuwe stelsel worden gebracht waarvoor de kans op persoonlijke gevolgen beperkt is.[78] Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer hebben de ChristenUnie en PVV aan Minister Plasterk gevraagd hoe hij het bouwtoezicht voor de gevolgklassen 2 en 3 zal verbeteren. Dit bouwtoezicht zal pas veranderen nadat blijkt dat het stelsel van kwaliteitsborging werkt bij gevolgklasse 1. Vervolgens zal het nieuwe stelsel gelden voor gevolgklassen 2 en 3. Het mogelijk indienen van een novelle bij de Tweede Kamer zal ertoe leiden dat het langer zal duren voordat het bouwtoezicht voor de risicovollere bouwwerken wordt verbeterd.

Een aandachtspunt is dat artikel 1.35 lid 3 Bouwbesluit bepaalt dat ook verbouwingen onder de gevolgklasse 1 vallen. Voor zover mij bekend, zijn geen pilots verricht naar de werking van het stelsel van kwaliteitsborging bij verbouwingen. Het verdient aanbeveling dat eerst pilots aantonen dat dit nieuwe stelsel ook kan werken voor verbouwingen.

De Raad van State heeft in zijn advies bij het wetsvoorstel kritiek op de wijze van invoering. De wetgever beoogt om het nieuwe stelsel geleidelijk in te voeren. De Raad merkt op dat nu gevolgklasse 1 ongeveer 80 procent van de bouwwerken omvat, dit de vraag oproept of wel sprake is van een geleidelijke invoering. Het is de vraag of zorgvuldige invoering van het stelsel niet vergt dat de regering als eerste een kleinere categorie bouwwerken onder het nieuwe stelsel brengt, aldus de Raad.[79]

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat het volgende. Naar schatting 53 procent van het totale aantal bouwwerken waarvoor het nieuwe stelsel gaat gelden, valt binnen gevolgklasse 1. Ongeveer 45 procent valt binnen ge-

76 Zie paragraaf 8.4.

77 Outhuijse 2016a, p. 89 en 90. Zie ook Outhuijse 2016b, p. 156.

78 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 28, waarin de regering het heeft over het grotere maatschappelijke risico als een bouwwerk uit de hogere gevolgklassen niet voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

79 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 5.

volgklasse 2 en ongeveer 2 procent binnen gevolgklasse 3. In eerdere teksten werd geschat dat 80 procent van de bouwwerken in gevolgklasse 1 zou vallen. Hierbij was onvoldoende rekening gehouden met de grote omvang van het aantal bouwbesluittoetsvrije bouwwerken, aldus de regering. Daarom valt het aandeel van de gevolgklasse 1 lager uit dan eerder geschat.[80] Naar mijn oordeel is de kritiek van de Raad van State op de wijze van invoering niet terecht. Anders dan de Raad van State meent, vallen straks de meeste bouwwerken onder de categorie bouwbesluittoetsvrij.[81]

8.3 Tijdens de bouw

De kwaliteitsborger voert de kwaliteitsborging volgens de in het kwaliteitsborgingsinstrument voorgeschreven werkwijze uit tijdens de bouw. De kwaliteitsborger ziet erop toe dat het bouwwerk - binnen de kaders van de verleende omgevingsvergunning - bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.[82] Dit doet echter niet af aan de handhavingsbevoegdheden van het bevoegd gezag tijdens de bouw. Zo kan het bevoegd gezag op grond van artikel 1b lid 1 Ww handhaven als een bouwwerk in strijd met de nieuwbouwvoorschriften wordt gerealiseerd. Tevens kan het bevoegd gezag op grond van artikel 1a lid 2 Ww tegen gevaarzetting handhaven.[83]

Om ervoor te zorgen dat het uiteindelijk gerealiseerde bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, kan de kwaliteitsborger tijdens de bouw kwaliteitscontroles uitvoeren.

In de memorie van toelichting staat dat het voor de hand ligt dat een toets van het bouwplan door de kwaliteitsborger hiervan onderdeel uitmaakt. De kwaliteitsborger heeft geen rol voorafgaand aan de vergunningverlening.[84]

Terecht merkt de regering mijns inziens op dat de kwaliteitsborger geen rol heeft voordat de omgevingsvergunning is verleend. Als de vergunningaanvraag onderdeel uitmaakt van de later verleende omgevingsvergunning staat vast dat de in de aanvraag vermelde kwaliteitsborger toezicht op de bouw moet houden. Anders wordt gebouwd in strijd met de omgevingsvergunning. Dat is in strijd met artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, van de Wabo.[85] Naar mijn oordeel betekent dit niet, dat de kwaliteitsborger vanaf de vergunningverlening toezicht houdt. Het kan immers zijn dat het langer duurt voordat de aannemer met de bouwwerkzaamheden begint. Hoewel uit artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder f, Bouwbesluit (nieuw)

---

80 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 23. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 1139, p. 1 en 2, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 2.

81 Zie paragraaf 8.2.2.

82 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 19.

83 Zie de paragrafen 8.7.3 en 8.7.7.

84 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 19 en voetnoot 33.

85 Het verbod zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren omvat het handelen in afwijking van de omgevingsvergunning, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 93, en De Haan 2016a, p. 509.

volgt dat de kwaliteitsborger ook het bouwplan in zijn borgingsplan beoordeelt, volgt dat niet uit de wettelijke bepalingen in het wetsvoorstel zelf. Daarin is niet te lezen dat de kwaliteitsborger het papieren bouwplan na vergunningverlening beoordeelt. Dat is een aandachtspunt. Het wetsvoorstel bepaalt slechts dat de kwaliteitsborger een instrument toepast (artikel 7aa, aanhef en onder d, Ww; nieuw). Een instrument heeft betrekking op 'het bouwen van een bouwwerk' (artikel 7aa, aanhef en onder d, en artikel 7ac lid 1 Ww; nieuw) en derhalve niet op het bouwplan.

Artikel 1.36 lid 1 Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat een instrument beschrijft dat de kwaliteitsborger voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststelt, dat is gebaseerd op de risico's van het bouwproject. Dat betekent niet dat de kwaliteitsborger direct na vergunningverlening bij het bouwproject wordt betrokken. Wel volgt hieruit dat hij moet zijn betrokken bij het bouwproject voorafgaand aan de aanvang van de bouwwerkzaamheden. De regering merkt op dat het voor de hand ligt dat eerder in het (ontwerp)proces een risicoanalyse wordt uitgevoerd en een risicobeoordeling wordt opgesteld, zodat eventuele ontwerpfouten vroegtijdig worden ontdekt.[86]

Lid 2 van artikel 1.36 Bouwbesluit (nieuw) luidt als volgt:

> "In het borgingsplan wordt de kwaliteitsborging vastgelegd ten aanzien van de beoordeling of het ontwerp van het bouwplan en of de uitvoering van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 6, alsmede de momenten waarop de kwaliteitsborging wordt uitgevoerd. Het borgingsplan beschrijft ten minste:
> a. de totstandkoming ervan;
> b. de aard en omvang van de uit te voeren kwaliteitsborging;
> c. de voor de kwaliteitsborging eindverantwoordelijke personen;
> d. de wijze waarop de verschillende onderdelen van het bouwplan in samenhang worden beoordeeld;
> e. de wijze waarop integraal wordt beoordeeld of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 6;
> f. of en welke onderdelen van het bouwplan nog niet voldoen aan voorschriften als bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 6 en zouden moeten worden aangepast, voordat met de bouwwerkzaamheden kan worden aangevangen;
> g. in welke gevallen en op welke momenten het borgingsplan dient te worden geactualiseerd;
> h. welke normen of kwaliteitsverklaringen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet, dan wel gelijkwaardige oplossingen als bedoeld in artikel 1.3 bij de bouwwerkzaamheden worden toegepast;

86 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 31 en 32.

i. op welke bouwwerkzaamheden de beoordeling ten minste is gericht en ten aanzien van welke bouwwerkzaamheden rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsborgingssystemen."[87]

Eerder is reeds uiteengezet dat het borgingsplan kan dienen als risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag. Dat hoeft echter niet. Het is ook mogelijk dat de kwaliteitsborger eerst een risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag opstelt en hij daarna een borgingsplan voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden opstelt.[88]

Uit de aanhef van lid 2 van artikel 1.36 Bouwbesluit volgt dat de kwaliteitsborger het bouwplan beoordeelt. Daarin staat dat het borgingsplan de kwaliteitsborging vastlegt ten aanzien van de beoordeling of 'het ontwerp van het bouwplan' aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Voorts bepaalt onderdeel d van lid 2 dat het borgingsplan de wijze beschrijft waarop wordt voorzien in een beoordeling van de samenhang tussen 'de verschillende onderdelen van het bouwplan'. Het duidelijkst komt in onderdeel f van lid 2 tot uitdrukking dat de kwaliteitsborger het bouwplan beoordeelt. De kwaliteitsborger schrijft namelijk in het borgingsplan voor welke wijzigingen in het bouwplan dienen te worden aangebracht voordat met de bouwwerkzaamheden kan worden begonnen.[89] De regering merkt op dat de mogelijkheid van de kwaliteitsborger om aan te geven welke wijzigingen in het bouwplan dienen te worden aangebracht met name van belang is voor de constructie en onderdelen die niet tijdens de bouw kunnen worden aangepast. Voorbeelden zijn onduidelijkheden of fouten in berekeningen met betrekking tot de constructie of de fundering.[90] In een pilot hebben kwaliteitsborgers gesteld dat het beoordelen van de bouwwerkzaamheden en het gerealiseerde bouwwerk zonder beoordeling van het bouwplan geen optie is. Zij zien dan bouwfouten over het hoofd. Zonder kennis van het bouwplan zou de kwaliteitsborger geen verantwoordelijkheid kunnen nemen dat het gerealiseerde bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.[91]

De ChristenUnie heeft de regering gevraagd of de kwaliteitsborger verantwoordelijk is als de aannemer bouwt op basis van een ondeugdelijk bouwplan. Als voorbeeld geeft die partij dat mogelijk de constructieve veiligheidsmaatregelen verkeerd zijn doorgerekend.[92]

---

87 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 2.

88 Zie paragraaf 8.2.3.

89 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 13, vermeldt dat 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, aldus de regering. Het is volgens de regering vervolgens aan de aannemer, in overleg met de kwaliteitsborger, deze punten op te lossen.

90 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 10, en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 14.

91 Vermeulen & Ligthart 2015, p. 13, en Outhuijse 2016a, p. 87.

92 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 5.

De kwaliteitsborger stelt het bouwplan niet op. In zoverre kan de kwaliteitsborger niet verantwoordelijk zijn voor het bouwplan. Uit artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder f, Bouwbesluit volgt echter dat de kwaliteitsborger in zijn borgingsplan bepaalt welke wijzigingen in het bouwplan dienen te worden aangebracht. In zoverre heeft de kwaliteitsborger een verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het bouwplan. Ik blijf echter erbij dat nu de kwaliteitsborger het bouwplan niet heeft opgesteld, hij slechts een afgeleide verantwoordelijkheid voor het bouwplan kan hebben. Hij kan mijns inziens slechts de verantwoordelijkheid hebben om evidente fouten in het bouwplan te ontdekken. Weliswaar heeft de kwaliteitsborger het bouwplan niet opgesteld, maar zijn bevindingen dienen dan ertoe te leiden dat een aangepast bouwplan wordt ingediend. Zijn borgingsplan kan als risicobeoordeling onderdeel uitmaken van de vergunningaanvraag. Als de kwaliteitsborger in zijn risicobeoordeling constateert dat het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet, dan moet de vergunningaanvrager mijns inziens een aangepast bouwplan indienen. Het zou mij bevreemden als desondanks het originele bouwplan wordt ingediend, wetende dat dit niet aan het Bouwbesluit voldoet.[93]

Nieman stelt dat niet alle kwaliteitscontroles door de kwaliteitsborger zelf hoeven te worden verricht. De aannemer kan op basis van zijn kwaliteitsmanagementsysteem zijn eigen kwaliteitscontroles uitvoeren. Daartoe kan de aannemer met checklists werken. De kwaliteitsborger kan die checklists van de aannemer controleren. Dit is goedkoper, omdat de kwaliteitsborger dan minder werkzaamheden hoeft te verrichten, aldus Nieman.[94]

Deze uitleg van Nieman ligt in lijn met artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder i, Bouwbesluit. Het borgingsplan beschrijft op welke bouwwerkzaamheden de beoordeling van de kwaliteitsborger ten minste is gericht en ten aanzien van welke bouwwerkzaamheden de kwaliteitsborger rekening houdt met andere kwaliteitsborgingssystemen (van de opdrachtgever of de aannemer). In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen staat het volgende.[95] Het hoeft niet per se zo te zijn dat de kwaliteitsborger zelf voor elke controle op de bouwplaats aanwezig is. Dat zou kwaliteitsborging erg duur maken. Bovendien leidt dat tot dubbel werk, aldus de regering. Een aannemer die aantoonbaar bouwt overeenkomstig de voorschriften en goede eigen kwaliteitscontroles heeft, kan een deel van de kwaliteitsborging zelf uitvoeren. De aannemer kan deze 'eigen' kwaliteitscontroles door een extern bureau laten uitvoeren. Als de kwaliteitsborger in zijn risicoanalyse oordeelt dat de kwaliteitscontrole van de aannemer voldoende is, dan kan worden volstaan met het overleggen van bewijsstukken van de kwaliteitscontrole door de aannemer aan de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger kan

93 De Haan 2017b, p. 241, en De Haan & Moesker 2017a, p. 580.

94 Nieman 2016b, p. 21. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 14, en 4, p. 10, waarin staat dat volgens de regering kwaliteitsborgers minder intensief kunnen toetsen bij bedrijven met goed functionerende bedrijfseigen kwaliteitssystemen. De toetsingskosten vallen dan lager uit. Zie voorts De Haan 2017c, p. 238 en 239.

95 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 14.

bij de beoordeling van eigen kwaliteitscontroles ook gebruik maken van prestaties van een aannemer in het verleden, aldus de regering. Naarmate de kwaliteitsborger meer vertrouwen heeft in de kwaliteitscontrole van de aannemer kan de kwaliteitsborger de controles reduceren in omvang, diepgang of frequentie. Maar het kwaliteitssysteem van de aannemer zal volgens de regering nooit de controle van de kwaliteitsborger vervangen.[96] Vergelijkbaar wordt in bepaalde situaties bij het bouwen door de aannemer of de opdrachtgever al gebruikgemaakt van kwaliteitsverklaringen of gecertificeerde materialen, producten of bouwmethoden. De kwaliteitsborger zal dit in het borgingsplan vastleggen, en beschrijven welke werkzaamheden de kwaliteitsborger in ieder geval zelf beoordeelt. Het loont voor aannemers en andere betrokkenen om zelf zorg te dragen voor een goede interne kwaliteitsborging.[97]

Als de kwaliteitsborger slechts de checklists van de aannemer controleert en niet het feitelijk gerealiseerde bouwwerk, dan is slechts sprake van een papieren controlesysteem. Een waarschuwing voor een papieren controlesysteem is gegeven in het Fyra-rapport van de parlementaire enquêtecommissie.[98] Bij een papieren systeemtoezicht is de kans op schijnveiligheid groot, aldus Outhuijse. Het gerealiseerde bouwwerk hoeft niet overeen te komen met het beeld dat daarvan wordt geschetst in het papierwerk van de aannemer.[99] De bedoeling van het wetsvoorstel is nu juist dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, opdat de bouwkwaliteit hoger is. Ik vind belangrijk, dat de kwaliteitsborger in ieder geval het voltooide bouwwerk zelf beoordeelt. Anders is slechts sprake van een slager (de aannemer) die zijn eigen vlees keurt, met een indirecte papieren controle door de kwaliteitsborger. Daarnaast kan ik mij voorstellen dat bij complexere bouwwerken de kwaliteitsborger de belangrijke bouwwerkzaamheden moet controleren. Daarbij kan worden gedacht aan de stort van de fundering. In artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder i, Bouwbesluit staat dat het borgingsplan moet voorschrijven op welke bouwwerkzaamheden de beoordeling van de kwaliteitsborger in ieder geval ziet. Naar mijn oordeel is ten onrechte niet in de tekst bepaald dat de kwaliteitsborger sowieso het gerealiseerde bouwwerk zelf moet beoordelen. Lid 3 van artikel

---

96 In het verslag van de vergadering van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw van 27 mei 2016 staat op p. 4 dat een externe kwaliteitsborger altijd de eindverantwoordelijkheid zal hebben. De kwaliteitsborger kan wel zijn eigen inzet/capaciteit beperken als de bouwer al een goed eigen systeem voor kwaliteitsborging heeft, aldus de stuurgroep. Bijvoorbeeld Woningborg houdt bij de ontwikkeling van zijn instrument rekening met het gebruiken van de resultaten uit het kwaliteitsborgingssysteem van de aannemer, zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/24jun2016/2.%20Verslag%2027%20mei%202016.pdf.

97 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 32, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 19, en De Haan 2017c, p. 238 en 239.

98 *Kamerstukken II* 2015/16, 33 678, 11, p. 239, 266, 283, 285, 287, 292, 295 en 296. Zie ook Moesker 2015.

99 Van der Heijden 2009a, p. 75, Power 1999, Power 2000, p. 111 - 119, Power 2003a, p. 185 - 202, Power 2003b, p. 379 - 394, Power 2007, p. 379 - 382, en Outhuijse 2016a, p. 87.

1.36 bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Volgens de nota van toelichting biedt lid 3 de grondslag bij ministeriële regeling te regelen welke onderdelen van een bouwwerk de kwaliteitsborger in ieder geval dient te controleren. Het gaat om kritische onderdelen zoals de fundering, constructies, luchtdichtheid (en energiezuinigheid), aldus de regering.[100]

Ik deel het standpunt van de regering dat de fundering en de constructie kritische onderdelen zijn die de kwaliteitsborger zelf moet beoordelen. Ik zie echter niet in dat dit ook geldt voor de luchtdichtheid en energiezuinigheid. Naast constructieve veiligheid denk ik eerder aan brandveiligheid als kritisch onderdeel.[101]

8.4 De gereedmelding

Artikel 1.25 lid 2 Bouwbesluit (geldend) bepaalt dat het bevoegd gezag uiterlijk op de eerste werkdag na de dag van beëindiging van de bouwwerkzaamheden door de vergunninghouder schriftelijk daarvan in kennis wordt gesteld.[102] Voorts staat in lid 3 (geldend) dat een bouwwerk niet in gebruik wordt genomen indien niet voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid. Met andere woorden, de vergunninghouder moet het vergunningplichtige bouwwerk bij het bevoegd gezag gereedmelden. Zonder gereedmelding mag deze dat bouwwerk niet in gebruik nemen.[103] Het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen brengt geen wijzigingen aan in artikel 1.25 Bouwbesluit.[104] Er geldt voor bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, een tweede verbod. Ook is ingebruikname verboden als het bevoegd gezag het bij de gereedmelding verstrekte opleverdossier[105] weigert te accepteren.[106] Dit opleverdossier bevat de bouwtechnische gegevens zodat het bevoegd gezag na de gereedmelding van het bouwwerk de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit kan handhaven.

Uit artikel 7ac lid 3, aanhef en onder h, Ww (nieuw) volgt dat een kwaliteitsborgingsinstrument voorschrijft welke gegevens bij de afronding van de bouwwerkzaamheden aan de opdrachtgever dienen te worden verstrekt. Onder meer moet aan hem de verklaring van de kwaliteitsborger worden verstrekt. In artikel 1.42 lid 2 Bouwbesluit (nieuw) is die verklaring uitgewerkt. Deze bepaling luidt:

> "(…)
> 2. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger na de afronding van de bouwwerkzaamheden aan zijn opdrachtgever een verklaring afgeeft, waarin hij, voor zover van toepassing, verklaart dat:
> a. hij toestemming heeft van de instrumentaanbieder het instrument toe te passen;

100 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 14 en 32.
101 De Haan 2017c, p. 239, en De Haan & Moesker 2017a, p. 578.
102 Zie ook Boogers, Plat & Stok 2016, p. 15.
103 Zie ook paragraaf 6.2.2.
104 Zie De Haan 2017b, p. 167, en Moesker & De Haan 2017, p. 436.
105 Ook wel 'as built'- dossier of opleveringsdossier genoemd.
106 Moesker & De Haan 2017, p. 438.

b. hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd overeenkomstig de in het instrument gestelde eisen;
c. er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan de voorschriften, bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 6.[107]
3. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat een kopie van de verklaring, bedoeld in het tweede lid, wordt verstrekt aan de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen en het bevoegd gezag.
4. Voor de verklaring, bedoeld in het tweede lid, wordt bij ministeriële regeling een formulier vastgesteld."[108]

Ik vraag mij af waarom de kwaliteitsborger moet verklaren dat hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd overeenkomstig de in het instrument geldende eisen (lid 2, onder b). De kwaliteitsborger dient immers ook te verklaren dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet (lid 2, onder c). Uit de woorden '*dat* het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de technische bouwvoorschriften' in onder c is af te leiden dat de kwaliteitsborger alleen een positieve verklaring kan afgeven.[109] Hij geeft geen negatieve verklaring af als het bouwwerk volgens hem niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. In dat geval geeft hij geen verklaring af.[110] Als de kwaliteitsborger een bestuursorgaan zou zijn, hetgeen hij niet is[111], dan zou hij beoordelingsvrijheid hebben bij zijn verklaring dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Artikel 1.42, lid 2 aanhef en onder c, heeft het immers over 'naar zijn oordeel'. Uit de woorden 'een gerechtvaardigd vertrouwen' in combinatie met 'naar zijn oordeel' is af te leiden, dat de kwaliteitsborger het bouwwerk robuust

---

107 De letterlijke tekst suggereert dat een kwaliteitsborger geen deelverklaring voor een deel van een bouwwerk kan afgeven, zodat een gebruiker dat bouwdeel in gebruik kan nemen. Wel lijkt de tekst het mogelijk te maken dat de kwaliteitsborger voor één bouwwerk in een groter project (bijvoorbeeld een woning in een nieuwe woonwijk) een verklaring afgeeft. De Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw oppert in het verslag van 27 mei 2016 (p. 5) een deelverklaring in te voeren. Het invoeren van een deelverklaring leidt ertoe dat de eigenaar of huurder een woning van een project of een deel van een bouwwerk in gebruik kan nemen, zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/24jun2016/2.%20Verslag%2027%20mei%202016.pdf. Zonder verklaring mag een gebruiker een bouwwerk immers niet in gebruik nemen.

108 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 4.

109 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 19 en 20.

110 De Haan 2016a, p. 511, De Haan 2017b, p. 169 en 170, De Haan & Moesker 2017b, p. 692 en 694 en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 16 en 34. In het verslag van de vergadering van 27 mei 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw (p. 5) staat dat uit het experiment garantiewoning de behoefte volgt dat er altijd een verklaring zou moeten zijn met daarop de aantekening van de gebreken. Dit voorstel is echter niet overgenomen. Volgens de stuurgroep leidt het feit dat de kwaliteitsborger alleen een positieve verklaring kan afgeven tot een verbetering van de naleving van de bouwtechnische voorschriften, zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/24jun2016/2.%20Verslag%2027%20mei%202016.pdf en paragraaf 9.3.5.

111 Zie paragraaf 8.6.3.

kan beoordelen. Niet iedere ondergeschikte afwijking van de vele bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit en de onderliggende NEN-(EN-)normen dient ertoe te leiden dat de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft.[112]

De verklaring van de kwaliteitsborger levert een bewijsvermoeden dat het gerealiseerde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.[113] Naar mijn oordeel betekent dit niet dat het bevoegd gezag onder verwijzing naar de verklaring zonder nader onderzoek kan weigeren op grond van artikel 1b lid 4 Ww te handhaven. De kwaliteitsborger is geen bestuursorgaan en werkt ook niet voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dient zichzelf ervan te vergewissen of het gerealiseerde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Dat volgt uit het zorgvuldigheidsvereiste.[114]

De nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen vermeldt dat de kwaliteitsborger verklaart in welke gevolgklasse het gerede bouwwerk valt, welk type bouwwerk het betreft en dat hij met een toegelaten instrument heeft gewerkt.[115] In artikel 1.42 Bouwbesluit is dat echter niet te lezen. In dat verband merk ik op dat het bevoegd gezag bij de vergunningverlening heeft besloten dat het door de vergunningaanvrager gekozen instrument is toegelaten. Als de omgevingsvergunning onherroepelijk wordt, staat de rechtmatigheid van dat oordeel vast. Dit leidt ertoe dat in rechte vaststaat dat met een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument wordt gebouwd. De kwaliteitsborger hoeft dan mijns inziens niet meer te verklaren dat het gekozen instrument mocht worden toegepast. Het is ook onwenselijk dat de kwaliteitsborger eerst in zijn verklaring vermeldt of hij al dan niet het instrument mocht toepassen.

Het is de bedoeling dat de kwaliteitsborger een integrale beoordeling van het gehele bouwwerk, inclusief de vergunningvrije delen, verricht.[116] Dit betekent vermoedelijk ook dat de kwaliteitsborger de bouwbesluittoetsvrije onderdelen dient te beoordelen. Dit is begrijpelijk. Een bouwbesluittoetsvrije dakkapel heeft immers invloed op de EPC van het gehele bouwwerk. Ook zal de dakconstructie en zullen de onderliggende bouwdelen voldoende sterk moeten zijn om die bouwbesluit-

112 Zie De Haan & Moesker 2017b, p. 692.

113 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 17 en 50.

114 Art. 3:2 Awb, zie De Haan 2016a, p. 513.

115 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 15 en 16.

116 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 84, en 6, p. 6. Dit is overigens niet in een bepaling van het wetsvoorstel Wkb neergelegd. Wel staat in art. 7ac lid 1 Ww (nieuw) dat een instrument is gericht op de integrale beoordeling van het bouwen van een bouwwerk. Zie voorts art. 1.36 lid 2, aanhef en onder e, Bouwbesluit, waarin staat dat het borgingsplan de wijze beschrijft waarop wordt voorzien in een integrale beoordeling. Met deze integrale beoordeling in art. 1.36 lid 2, aanhef en onder e, lijkt echter niet te zijn bedoeld dat de kwaliteitsborger het bouwwerk als geheel moet beoordelen. De regering stelt dat de toelatingsorganisatie nooit een instrument kan toelaten als de kwaliteitsborger er maar een deel van de conformiteit aan de bouwvoorschriften mee kan toetsen. Zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 13.

toetsvrije dakkapel te dragen. Formeel dient de kwaliteitsborger echter op grond van artikel 2.10 lid 3, aanhef en onder a, en lid 4 Wabo, gelezen in verbinding met artikel 7ab lid 3 Ww, alleen de categorieën bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument te beoordelen. De omgevingsvergunningvrije en bouwbesluittoetsvrije delen zijn niet onderworpen aan een instrument. Een vergelijkbare kwestie doet zich thans voor bij de 'krijtstreepmethode'.[117] Het is toegestaan, dat gelijktijdig met de bouw van een vergunningplichtig bouwwerk omgevingsvergunningvrije delen op grond van de artikelen 2 en 3 van bijlage II bij het Bor te bouwen. Maar de toetsing van een EPC-berekening bij het papieren bouwplan zou zinledig zijn, als het bevoegd gezag de omgevingsvergunningvrije delen buiten beschouwing laat. Ik heb er geen bezwaar tegen als de kwaliteitsborger bij zijn beoordeling de omgevingsvergunningvrije en bouwbesluittoetsvrije delen meeneemt. Het gaat erom dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.[118]

Nu de bouwplannen die zijn onderworpen aan een instrument niet preventief door het bevoegd gezag zijn getoetst, moet de vergunninghouder bij de gereedmelding bouwtechnische gegevens verstrekken. Dat is het opleverdossier voor het bevoegd gezag.[119] Dit blijkt uit artikel 1.52 Bouwbesluit (nieuw). Deze bepaling luidt als volgt:

> "1. Onverminderd de artikelen 1.18 en 1.25, tweede lid, wordt een voornemen tot het in gebruik nemen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 1.34 ten minste 10 werkdagen voor het feitelijk in gebruik nemen van het bouwwerk gemeld bij het bevoegd gezag.
> 2. Een melding langs elektronische weg wordt gedaan met gebruikmaking van het elektronische formulier dat op de datum van de melding beschikbaar is via de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 7.6 van de Wabo. Op die melding is artikel 4.3, eerste en tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing. Een melding anders dan langs elektronische weg wordt gedaan met gebruikmaking van het formulier, bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht.
> 3. Bij de melding worden, voor zover van toepassing, overgelegd:
> a. de verklaring van de kwaliteitsborger, bedoeld in artikel 1.42, tweede lid;
> b. gegevens en bescheiden de aanduiding van de gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief totaaloppervlakten per gebruiksfunctie;
> c. gegevens en bescheiden over het gerealiseerde bouwwerk met betrekking tot:

---

117 De (on)mogelijkheid om een bouwplan uit een aanvraag om omgevingsvergunning te splitsen in een vergunningvrij en een vergunningplichtig deel, zie punt 1 van de annotatie van Rademaker bij ABRvS 4 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2015:640 in *TBR* 2015/61. Zie voorts ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2372.

118 De Haan 2016a, p. 512, en De Haan 2017c, p. 239. Op de inzage in en het verstrekken van het opleverdossier aan derden zijn de algemene regels van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 5.

119 Ook wel 'as built'-dossier of opleveringsdossier genoemd. Zie voorts De Haan 2017b, p. 167, en Moesker & De Haan 2017, p. 436.

1°. belastingen en belastingcombinaties van deconstructieve delen van het bouwwerk, alsmede van het bouwwerk als geheel;
2°. de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen van de bouwconstructie.
d. gegevens en bescheiden over de brandcompartimentering. Deze opgave bevat tevens gegevens betreffende deuren en daglichtopeningen in uitwendige scheidingsconstructies. Voor zover van belang voor het vluchten bij brand, worden tevens de deuren en daglichtopeningen in inwendige scheidingsconstructies opgegeven;
e. gegevens en bescheiden over de vluchtroutes en de daarbij behorende mate van bescherming en vluchtrouteaanduiding, alsmede de aard en plaats van brandveiligheidsvoorzieningen en brandveiligheidsinstallaties;
f. gegevens en bescheiden over de noodstroomvoorziening en -verlichting;
g. een tekening van de inrichting van het bij het bouwwerk behorende terrein met daarop aangegeven de voorzieningen voor de bereikbaarheid en de plaats van bluswatervoorzieningen en opstelplaatsen van brandweervoertuigen;
h. gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige oplossingen als bedoeld in artikel 1.3.
4. Het bevoegd gezag kan binnen de in het eerste lid genoemde termijn besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen, indien bij de melding, bedoeld in dat lid, gegevens als bedoeld in het tweede lid ontbreken."[120]

De regering stelt dat de vergunninghouder met betrekking tot de constructie de (detail)tekeningen en berekeningen dient te overleggen. Uit die gegevens moet blijken hoe de constructie is uitgevoerd, om bij eventuele calamiteiten te kunnen beoordelen of sprake is van instortingsgevaar. Het spreekt voor zich dat de vergunninghouder bij verbouw gegevens moet verstrekken over de te verbouwen bouwdelen, aldus de regering. Wel dient volgens de regering uit de aangeleverde gegevens duidelijk te blijken op welke wijze krachtsafdracht naar de bestaande constructie plaatsvindt.[121]

Ik ben van mening dat niet alleen gegevens met betrekking tot de constructieve veiligheid dienen te worden verstrekt in verband met eventuele calamiteiten. Naar ik aanneem, bedoelt de regering dat bijvoorbeeld bij een explosie of grote brand het bevoegd gezag en de brandweer snel moeten kunnen bepalen of het risico bestaat dat het bouwwerk instort. Zo nodig kan het bevoegd gezag op grond van artikel 1a Ww handhaven in verband met gevaarzetting. Ik vind dat het bevoegd gezag de gegevens met betrekking tot constructieve veiligheid moet ontvangen, ongeacht of sprake is van gevaarzetting. Het bevoegd gezag blijft bevoegd na gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften te handhaven.[122] Daarnaast ben ik van mening dat bij een verbouwing het bevoegd gezag onvoldoende heeft aan de gegevens met betrekking tot de krachtsafdracht van het nieuwe bouwdeel naar de bestaande constructie. Als het bevoegd gezag niet tevens gegevens ontvangt over de sterkte van de bestaande constructie en onderliggende, bestaande fundering,

120 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 6.
121 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 36. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 27.
122 Zie paragraaf 8.7.4.

dan kan het bevoegd gezag niet controleren of het risico bestaat dat de bestaande constructie zal bezwijken.[123] Zonder die gegevens kan het bevoegd gezag niet bepalen of het wil handhaven.

PvdA-Tweede Kamerlid De Vries wil dat in het wetsvoorstel Wkb een directe wettelijke grondslag wordt opgenomen voor de verplichte overhandiging van een dossier. In een aangenomen amendement[124] is een nieuw artikel 7ab lid 4 Ww toegevoegd. Op grond van dat artikellid moeten in het Bouwbesluit regels worden gesteld over de verplichting om 'voor het in gebruik nemen van het bouwwerk aan het bevoegd gezag een dossier[125] te overleggen dat inzicht geeft of het gerealiseerde bouwwerk' aan het Bouwbesluit voldoet.[126]

Naar aanleiding van dit amendement is artikel 1.52 Bouwbesluit als bedoeld in de 1 mei 2017-versie gewijzigd ten opzichte van de internetconsultatieversie daarvan. In lid 1 van die bepaling komt nu tot uitdrukking dat het voornemen tot ingebruikname ten minste tien werkdagen voor de feitelijke ingebruikname wordt gemeld. Voorts komt in lid 4 tot uitdrukking dat het bevoegd gezag kan besluiten de ingebruikname te weigeren als het opleverdossier gebrekkig is.[127]

---

123 Zeker bij oudere bouwwerken zal het bevoegd gezag geen gegevens meer hebben over de constructieve veiligheid en enkel de bouwvergunning met eventuele bouwtekeningen nog in het archief hebben. Het komt echter voor dat de constructie in afwijking van de bouwvergunning is gerealiseerd.

124 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 17, en www.stichtingibk.nl/2017/02/15/debat-wkb-16-februari-2017-de-laatste-loodjes-2/. In de toelichting bij het amendement staat dat het tevens daarin geregelde overdrachtsdossier van de aannemer, dat ziet op de publiekrechtelijke verplichtingen, zo kan worden ingericht dat het geschikt is om te dienen voor de verplichte melding aan het bevoegd gezag.

125 Dit amendement regelt dat de aannemer voorafgaand aan de oplevering aan de opdrachtgever een overdrachtsdossier ter beschikking stelt. Dit dossier bestaat uit twee delen: a. een consumentendeel met private afspraken waarin de aannemer verklaart en aantoont dat hij het bouwwerk volgens regels van goed en deugdelijk werk heeft gemaakt en dat hij de in de aannemingsovereenkomst vastgelegde afspraken is nagekomen. Daarbij voegt de aannemer de garantiebepalingen en de aanwijzingen voor gebruik en onderhoud, en b. een opleveringsdeel waarin de aannemer verklaart en aantoont dat hij aan de wettelijke regels en prestatie-eisen heeft voldaan (het deel met publieke verplichtingen). Zoals uit de toelichting op het amendement en de mondelinge toelichting van De Vries (zie *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 1 en 2) volgt, kan de opdrachtgever dossier deel b als opleverdossier aan het bevoegd gezag overleggen. Zie Strang 2017 en Bruggeman & Strang 2017, p. 277 en 278, voor meer informatie over het opleverdossier.

126 Paragraaf 8.7.4 gaat nader in op de gevolgen van dit amendement voor de handhaving. Zie voorts De Haan 2017b, p. 167, en Moesker & De Haan 2017, p. 436, 438 en 439.

127 In paragraaf 8.8 is uiteengezet dat deze weigering door het bevoegd gezag een Awb-besluit is, waartegen bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd. Zie ook Moesker & De Haan 2017.

8.5 Na de gereedmelding

Na de gereedmelding hebben het instrument en de kwaliteitsborger geen rol meer, aldus de regering. Dit laat volgens de regering onverlet de rechtsverhouding tussen de kwaliteitsborger en de vergunninghouder in de contractuele sfeer. Na de gereedmelding blijft het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften een taak van het bevoegd gezag.[128]

Na de gereedmelding is sprake van een bestaand bouwwerk.[129] Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 1b lid 2 Ww de voorschriften voor bestaande bouw handhaven. Zoals eerder is uiteengezet, blijft het bevoegd gezag bevoegd om na gereedmelding op grond van artikel 1b lid 4 Ww de nieuwbouwvoorschriften te handhaven.[130]

In het vervolg van dit hoofdstuk zal de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag nader worden onderzocht.[131]

8.6 De nieuwe entiteiten

8.6.1 Algemeen

Het wetsvoorstel Wkb is bedoeld om wijzigingen aan te brengen in de preventieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften. Bij bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, toetst het bevoegd gezag bij vergunningverlening of de vergunningaanvrager heeft gekozen voor een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging en een toegelaten kwaliteitsborger. Een instrumentaanbieder biedt het instrument waarmee de kwaliteitsborger tijdens de bouw werkt aan bij de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw. Deze paragraaf onderzoekt deze nieuwe entiteiten.

8.6.2 Instrument voor kwaliteitsborging

Artikel 7aa, aanhef en onder a, Ww bepaalt dat onder een instrument wordt verstaan een beoordelingsmethodiek die tot doel heeft vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit.[132] Een ‘gerechtvaardigd vertrouwen’[133] geeft geen honderd pro-

---

128 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 21, 44 en 45, en 4, p. 15.

129 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 7.

130 Zie paragraaf 6.2.3.

131 Zie paragraaf 8.7.

132 Minister Blok stelt dat de regels van toetsing van een instrument door de toelatingsorganisatie ervoor zorgt dat de kwaliteitsborging wordt uitgevoerd volgens de bouwtechnische voorschriften. Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 1139, p. 3.

133 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 16, 17, 24, 47, 57 en 83.

cent zekerheid dat het gerealiseerde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.[134]

In artikel 7ac lid 1 Ww is bepaald dat een instrument is gericht op de integrale beoordeling van het bouwwerk.[135] Het is de bedoeling dat de kwaliteitsborger bij zijn beoordeling de omgevingsvergunningvrije en de bouwbesluittoetsvrije bouwdelen meeneemt.[136] Het is een aandachtspunt dat het wetsvoorstel zelf niet tot uitdrukking brengt, dat de kwaliteitsborger de omgevingsvergunningvrije en bouwbesluittoetsvrije bouwdelen dient te beoordelen.[137]

Op 23 december 2015 heeft het Instituut voor Bouwkwaliteit een overzicht gegeven van de bestaande instrumenten in het geldende stelsel, die worden doorontwikkeld tot kwaliteitsborgingsinstrumenten[138]: BRL 5019 (gecertificeerde Bouwbesluittoets) van Kiwa[139] en van SKG-IKOB[140], de erkenningsregeling kleine bouwwerken van het Centraal Bureau Bouwbegeleiding[141], KOMO Instrument Kwaliteitsborging van KOMO[142], de Technische Inspectie Service van SKG-IKOB[143] en het Woningborg Kwaliteitsborging Instrument van Woningborg.[144] Hieronder wordt kort stilgestaan bij de bestaande instrumenten in het geldende stelsel.

Zo bestaat in het geldende stelsel de gecertificeerde bouwplantoets door een privaat bureau overeenkomstig een gecertificeerd kwaliteitssysteem (beoordelingsrichtlijn 5019). Daarnaast is in beoordelingsrichtlijn 5006 gecertificeerd bouwtoezicht opgenomen, dat kan dienen als privaat alternatief voor het gemeentelijke bouw-

---

134 De Haan 2016a, p. 511. De PvdA heeft de regering gevraagd hoe een zodanige verbeterslag wordt bereikt dat een gerealiseerd bouwwerk voor honderd procent aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 3. De regering beantwoordt die vraag niet in de nota naar aanleiding van het verslag, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 5 en 6.

135 Ahraoui merkt op dat de belangrijkste eisen voor een instrument zullen zijn, dat het instrument voorziet in een integrale beoordeling van de kwaliteit van een bouwwerk en dat het resultaat daarvan voor derden verifieerbaar is. Dat houdt in dat de beoordeling het gehele bouwproces, vanaf het ontwerp van het bouwplan, bestrijkt en wordt gedocumenteerd, aldus Ahraoui. Zie Ahraoui 2016, p. 29 en 30.

136 Zie paragraaf 8.4.

137 De Haan 2017c, p. 239 en 240.

138 www.stichtingibk.nl/welke-instrumenten-zijn-er-in-ontwikkeling. Zie ook www.aannemervak.nl/bouwpraktijk/zoek-nu-al-een-kwaliteitsborger-die-bij-je-past/.

139 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2016/01/BRL-5019-Kiwa.pdf.

140 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/BRL-5019.pdf.

141 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/EKB.pdf.

142 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/KIK-KOMO.pdf. Zie ook De Groot 2016d en www.stichtingibk.nl/2017/02/26/marktinitiatieven-komo-instrument-kwaliteitsborging/.

143 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/TIS.pdf.

144 www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/WKI-Woningborg.pdf.

toezicht. Ook bestaat thans het instrument van de Technische Inspectie Service.[145] Andere vormen van bestaande instrumenten zijn de garanties van de afbouw en de kwaliteit van een nieuwbouwwoning van Woningborg en Stichting Waarborgfonds Koopwoningen.[146] Woningborg toetst aannemers vooraf en laat controles uitvoeren van het bouwplan en de bouw om te beoordelen of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit zal voldoen. Stichting Waarborgfonds Koopwoningen beoordeelt daarentegen de prestaties van een aangesloten aannemer over een langere periode. Het toezicht van Stichting Waarborgfonds Koopwoningen is in mindere mate gericht op het concrete bouwplan en de realisering van het bouwwerk. Artikel 6i lid 1 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaalt dat artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo niet van toepassing is, indien de aanvraag betrekking heeft op een nieuw te bouwen grondgebonden woning waarvoor een waarborgcertificaat op basis van het keurmerk van de Stichting Garantiewoning is verstrekt. Lid 2 vermeldt dat artikel 61i geldt in de gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis.[147] De beoordelingen van Woningborg en Stichting Waarborgfonds Koopwoningen, de TIS-verklaringen en de rapportages van de gecertificeerde bouwplantoetsers hebben - anders dan bijvoorbeeld de erkende kwaliteitsverklaring uit artikel 1.8 Bouwbesluit[148] - in het geldende stelsel geen formele juridische status om aan te tonen dat het bouwplan respectievelijk het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Wel kan het bevoegd gezag deze geldende instrumenten als indicator aanmerken dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet (toezichtsondersteuningsvariant).[149]

In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen staat dat wegen, viaducten, voetgangersbruggen en andere infrastructuur onder het stelsel voor kwaliteitsborging vallen. Voor infrastructuur zijn geen voorschriften over gezondheid, energie en ventilatie van toepassing. Voor instrumenten die specifiek zijn bedoeld voor infrastructuur, hoeft dan ook niet aan voorschriften over gezondheid, energie en ventilatie te worden getoetst.[150]

---

145 Een TIS is een onafhankelijk en deskundig bureau dat risico gestuurde inspecties uitvoert van zowel het ontwerp als de uitvoering. Een TIS inspecteert tenminste de constructieve veiligheid van een bouwwerk, eventueel aangevuld met andere aspecten uit het Bouwbesluit. Concreet geeft de TIS na uitvoering een eindverklaring op de kwaliteit en het gereduceerde technische risicoprofiel. Huidige opdrachtgevers van TISsen zijn ProRail, Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf en diverse aannemers, projectontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties. Zowel opdrachtgevers als -nemers die een onafhankelijke toets willen van de bouwkwaliteit en/of de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Zie www.branchevereniging-tis.nl/faq#algemeen-3.

146 Voor 85 procent van de nieuwbouwwoningen geldt een waarborg- en garantieregeling, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 72.

147 Art. III van het Bkb bepaalt dat art. 6g en 6i Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet vervallen.

148 Zie paragraaf 7.9.4.

149 Eijlander, Evers & Van Gestel 2003, p. 49 - 57.

150 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 15.

Het komt mij logisch voor dat als een kwaliteitsborgingsinstrument alleen mag worden toegepast voor een bepaald type bouwwerk en voor dat type bouwwerk bepaalde bouwtechnische voorschriften niet van toepassing zijn, in dat instrument ook geen controles worden opgenomen ten aanzien van die voorschriften. Anders dan de regering ben ik echter van mening dat een weg niet onder het nieuwe stelsel kan vallen. Een weg is geen bouwwerk. Een constructie ontbreekt immers.[151] Het stelsel van kwaliteitsborging kan alleen voor bouwwerken gelden. Dit volgt uit artikel 2.10 lid 3, aanhef en onder a, Wabo, omdat daarin de term 'bouwwerken' is gebruikt. Het wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in het toetsingskader van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in het toetsingskader voor een aanlegactiviteit.[152]

8.6.3 Kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger is in artikel 7aa, aanhef en onder d, Ww (nieuw) gedefinieerd als een natuurlijk of rechtspersoon die met toestemming van de instrumentaanbieder een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging toepast. De kwaliteitsborger ziet erop toe dat het bouwwerk - binnen de kaders van de verleende omgevingsvergunning - bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.[153] De belangrijkste taak van een kwaliteitsborger is dat hij het gerealiseerde bouwwerk beoordeelt en een verklaring afgeeft als dat bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. De kwaliteitsborger is geen bestuursorgaan en heeft geen bestuursrechtelijke bevoegdheden.[154] Dat alleen de kwaliteitsborger het instrument toepast en niet bijvoorbeeld ook de aannemer volgt uit artikel 7ab lid 3 Ww. In die bepaling staat dat de kwaliteitsborger een instrument toepast.[155]

---

151 Zie paragraaf 4.2.

152 Het kan zijn dat in een bestemmingsplan voor het aanleggen van een weg is voorgeschreven dat een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1, aanhef en onder b, van de Wabo vereist is.

153 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 19 en 20.

154 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 50. Om de diversiteit en innovatie van instrumenten mogelijk te maken en daarmee een proportioneel en betaalbaar stelsel te creëren is er niet voor gekozen om individuele kwaliteitsborgers op basis van accreditatie door de Minister aan te wijzen, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 17. Eerder was nog gelet op het standpunt van de regering inzake certificatie en accreditatie (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 304, 1) te verwachten dat de Minister (of in dit geval de toelatingsorganisatie) kwaliteitsborgers op basis van accreditatie zou aanwijzen, zie Ahraoui 2016, p. 30. Ahraoui meldt dat de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing van instrumenten door kwaliteitsborgers een privaatrechtelijke aangelegenheid is en deze verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de instrumentaanbieder ligt. De reden is volgens haar dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen zo veel mogelijk bij de bouwsector zelf dient te worden gelegd.

155 Zie ook art. 7ac lid 3, aanhef en onder e, Ww en art. 1.39 Bouwbesluit waarin is geschreven over de opleiding, kennis en ervaring van personen die de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging uitvoeren.

De Raad van State heeft de regering geadviseerd om de taken van de kwaliteitsborger in het wetsvoorstel op te nemen. De kwaliteitsborger neemt immers een centrale rol in het stelsel in. Ook meent de Raad van State dat de regering aan de toelatingsorganisatie de bevoegdheid moet toekennen om tegen de kwaliteitsborgers op te treden.[156] De regering heeft dit advies niet overgenomen. De regering is van mening dat de instrumentaanbieder beoordeelt of de kwaliteitsborger voldoet aan de criteria om het instrument te gebruiken. Dit is een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger, aldus de regering. Indien de instrumentaanbieder onvoldoende toeziet op de toepassing van het instrument door de kwaliteitsborger, kan de toelatingsorganisatie maatregelen treffen tegen de instrumentaanbieder. Zo nodig kan de toelatingsorganisatie de toelating van het instrument intrekken.[157]

Ik deel het advies van de Raad van State dat de regering de rol van de kwaliteitsborger in het wetsvoorstel had moeten opnemen. De kwaliteitsborger neemt een centrale rol. Zonder verklaring van de kwaliteitsborger mag een bouwwerk niet in gebruik worden genomen.[158]

Veel binnen- en buitenlandse auteurs vrezen dat kwaliteitsborgers beïnvloedbaar zijn om op grond van oneigenlijke motieven een bouwwerk 'goed te keuren'.[159] Zo stelt Van der Heijden dat private belangen, zoals winst maken en klantbehoud, indruisen tegen een adequate toetsing van de regelgeving.[160] In Nederlandse pilotprojecten wordt geconcludeerd dat het werken met een niet-onafhankelijke kwaliteitsborger kan leiden tot belangenverstrengeling en minder kritische beoordelingen van bouwwerken.[161] Een waarschuwing moet worden gezien in de privatisering van de keurders in de Nederlandse asbestbranche. Er wordt gesuggereerd dat bij die keurders sprake is van belangenverstrengeling.[162] De kwaliteitsborgers

---

156 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 4 en 5.

157 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 2.

158 Zie ook De Haan 2016a, p. 512. Ook stelt de kwaliteitsborger de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag op, zie de paragrafen 8.2.3 en 8.3.

159 Visscher 2000, p. 249 en 259, Allan 2002, p. 33, New South Wales 2002, p. 98 en 99, Van der Heijden 2009a, p. 83, 117 en 136, VROM-inspectie 2011, p. 26, Chao-Duivis & Strang 2013, p. 46 - 48, Den Haag 2013a, p. 6 en 15, en Hermans & Van Kats-Schouwerwou 2013, p. 45, 50 en 54.

160 Van der Heijden 2009a, p. 83, en Outhuijse 2016a, p. 83.

161 Den Haag 2013a, p. 6 en 7, Den Haag 2013b, p. 4 en 7, Almere 2015, p. 17, 18 en 21, Vermeulen & Lighthart 2015, p. 17, en Outhuijse 2016a, p. 86.

162 Zie het Cobouwartikel van 26 juli 2013 'Privatisering keurders debet aan misstand asbestbranche', www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2013/07/26/privatisering-keurders-debet-aan-misstand-asbestbranche. Zie ook het persbericht met de kop 'Specialisten luiden noodklok over misstanden in asbestbranche (gecertificeerd, mankracht publieke kant). Tweede Kamerlid Ulenbelt gaat het gesprek aan', www.pdr.nl/documenten/ Asb /2013/ Noodklok/ Specialisten%20luiden%20noodklok%20over%20misstanden%20%20asbestbranche.pdf. Certificerende en keurende instanties zijn terughoudend met het opleggen van sancties aan gecertificeerde saneerders. De inspectie SWZ heeft tegen meerdere certificerende en keurende instanties

moeten in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en Australië onafhankelijk zijn. Zij moeten een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van zowel de vergunningaanvrager als de aannemer. In Ierland hoeven de kwaliteitsborgers niet onafhankelijk te zijn.[163] In de 'discussienotitie onafhankelijkheid kwaliteitsborger' van het Ministerie van BZK van 19 januari 2016[164] staat het volgende. Minister Blok heeft tijdens de bestuurlijke overleggen verteld dat een wetsvoorstel dat uitgaat van een niet-onafhankelijke kwaliteitsborger naar zijn inschatting geen kans zal maken op een meerderheid tijdens de Kamerbehandeling. Ook consumentenorganisaties hebben aangegeven dat de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger cruciaal is, aldus het Ministerie van BZK.[165] In de vergadering van 29 januari 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw heeft het Ministerie van BZK zich echter op het standpunt gesteld dat de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger een punt van aandacht is, maar dan wel van tweede orde.[166]

Artikel 7ac lid 3, aanhef en onder d, Ww (nieuw) bepaalt, dat in de bijbehorende algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld,[167] die ertoe strekken dat een instrument voorschrijft op welke wijze de onafhankelijke uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de kwaliteitsborging wordt gewaarborgd. In artikel 1.38 lid 1 Bouwbesluit (nieuw) staat dat een kwaliteitsborgingsinstrument voorschrijft dat uitsluitend een kwaliteitsborger de kwaliteitsborging uitvoert die niet organisatorisch, financieel of juridisch betrokken is bij het bouwproject, tenzij deze betrokkenheid uitsluitend voortvloeit uit de overeenkomst tot het uitvoeren van de kwaliteitsborging.[168] Voorts staat in lid 2 van artikel 1.38 dat bij ministeriële

---

moeten optreden wegens het ondeugdelijke werk dat ze verrichten, zie Inspectie SWZ 2015, p. 20 en 21, en Outhuijse 2016a, p. 84.

163 Meijer & Visscher 2016, p. 76, en Koning, Errami & Saitua 2017, p. 9, 20, 27, 29, 34, 41, 42 en 45.

164 www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/29jan2016/4.%20Onafhankelijkheid%20kwaliteitskwaliteitsborger.pdf.

165 De Bond van Nederlandse Architecten is echter van mening dat een architect de rol van kwaliteitsborger kan vervullen voor gevolgklasse 1. Volgens de bond is het onnodig bureaucratisch als voor de eenvoudige bouwwerken van gevolgklasse 1 een afzonderlijke, onafhankelijke kwaliteitsborger dient te worden ingehuurd, zie de brief van 7 september 2016, kenmerk b160907ap, p. 1 en 2.

166 Dit staat op p. 2 van het verslag van de vergadering van 29 januari 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw. Zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/26feb2016/2.%20Verslag%2029-1-2016.pdf.

167 Daarmee is niet het hoofdelement van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger in het wetsvoorstel zelf opgenomen, zoals de Afdeling adviseert. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 5.

168 Bouwend Nederland heeft zich in haar reactie van 29 september 2016, p. 1, op de internetconsultatieversie van het Bkb op het standpunt gesteld dat het goed is dat in art. 1.38 lid 1 Bkb de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger is verwoord. NLIngenieurs en NEPROM hebben in hun reacties van 30 september 2016, p. 3, onderscheidenlijk 29 september 2016, referentie JF/NZ/20160929-1, p. 1 en 2, echter commentaar. NLIngenieurs stelt dat de kosten van een onafhankelijk kwaliteits-

regeling nadere regels worden gesteld over de toepassing van lid 1. De kwaliteitsborger mag geen betrokkenheid hebben bij ontwerp, advies, productie, levering, installatie, bouw of inkoop van (onderdelen van) het bouwproject waarop de kwaliteitsborging betrekking heeft. Dit betekent dat een architect, adviseur, aannemer of een projectontwikkelaar geen kwaliteitsborger kan zijn in een project waarbij hij zelf direct of indirect ook bij het bouwproces is betrokken.[169] Wel kan een architect, adviseur, aannemer of projectontwikkelaar een kwaliteitsborger zijn in een bouwproject, zolang deze slechts die taak als kwaliteitsborger heeft in het bouwproces.[170] De VVD merkt terecht op dat niet uit de redactie van een bepaling volgt dat de kwaliteitsborger niet in dienst mag zijn bij een 'betrokken' architectenbureau, adviesbureau, aannemer of projectontwikkelingsmaatschappij.[171] Vooralsnog is niet in een bepaling de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger ten opzichte van de aannemer verzekerd.[172]

Naar ik heb begrepen, is het de bedoeling dat het niet mogelijk is dat één afdeling van een bedrijf als kwaliteitsborger bij het bouwproces is betrokken en een andere afdeling van dat bedrijf een andere rol heeft bij dat bouwproces. Het gehele bedrijf wordt dan gezien als kwaliteitsborger en de kwaliteitsborger mag slechts die borgingsfunctie hebben in het bouwproces. Zelfs al zouden 'Chinese walls' kunnen worden aangebracht tussen de borgingsafdeling en andere afdelingen van een bedrijf, dan nog heeft de kwaliteitsborger mijns inziens de schijn tegen dat hij niet onafhankelijk is van een andere afdeling van zijn bedrijf dat bij het bouwproces is betrokken. Daarom kan ik mij goed erin vinden dat niet met 'Chinese walls' mag worden gewerkt.[173] Indien een kwaliteitsborger binnen een werkmaatschappij van een concern de uitvoering van de kwaliteitsborging voor een bouwproject doet, kan hij niet voor een andere werkmaatschappij van hetzelfde concern betrokken zijn bij het ontwerp of de uitvoering van de bouwwerkzaamheden, aldus Minister

---

borger bij eenvoudige bouwwerken te hoog zullen zijn. NEPROM meent dat de mate van onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger afhankelijk moet zijn van de kwaliteit van het eigen toezicht door de aannemer.

169 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 24 en 25, en 4, p. 13, en 6, p. 14, en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 14, 16, 28 en 33. Volgens de regering grijpt de instrumentaanbieder zo nodig in als de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger 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, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 16. In het verslag van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw van 27 mei 2016 (p. 4) staat dat de Minister niets wil regelen voor de onafhankelijkheid tussen de kwaliteitsborger en de instrumentaanbieder, omdat beide partijen een gelijk belang voor een goede kwaliteitsborging hebben, zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/24jun2016/2.%20Verslag%2027%20mei%202016.pdf.

170 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 83.

171 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 7.

172 De PvdA heeft de vraag opgeworpen hoe kan worden verzekerd dat de kwaliteitsborger volledig onafhankelijk is van de aannemer, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 7.

173 De Haan 2016a, p. 513.

Plasterk.[174] Minister Blok heeft over de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborger het volgende gezegd. Een architect mag als kwaliteitsborger optreden, maar niet bij een project waarbij hij als architect betrokken is. Een kwaliteitsborger mag niet in een loondienstverhouding staan bij een aannemer die bij het project als zodanig is betrokken, aldus Blok.[175]

Naar mijn oordeel is niet alleen belangrijk dat het bedrijf dat de kwaliteitsborging verricht, slechts die borgingsfunctie mag hebben in het bouwproces. Mijns inziens is daarnaast belangrijk dat de kwaliteitsborger aansprakelijk kan worden gesteld als hij fouten heeft gemaakt. Op die manier voelt hij de verantwoordelijkheid voor zijn toezichtstaak.[176] Minister Blok was van mening dat de kwaliteitsborger alleen aansprakelijk is jegens de opdrachtgever als hij nalatig is.[177] In de nota naar aanleiding van het verslag zet de regering de aansprakelijkheid van de kwaliteitsborger nader uiteen. Voor de vraag in hoeverre de opdrachtgever marktpartijen, waaronder kwaliteitsborgers, aansprakelijk kan houden voor eventuele schade, dient te worden gekeken naar de omstandigheden van het geval, aldus de regering. De aannemer is primair verantwoordelijk voor het deugdelijk verrichten van de bouwwerkzaamheden. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Van belang zijn de afspraken die de verschillende partijen onderling hebben gemaakt. Op grond van het algemene overeenkomstenrecht geldt als uitgangspunt dat de marktpartij (de kwaliteitsborger) die toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van een verbintenis, de schade dient te vergoeden. Indien sprake is van een tekortkoming, kan de opdrachtgever de kwaliteitsborger daarop aanspreken.[178]

Ik kan mij niet vinden in een eventuele beperking van de aansprakelijkheid van de kwaliteitsborger tot nalatig handelen. Als de kwaliteitsborger niet alleen bij nalatigheid aansprakelijk kan worden gesteld, dan is hij zich meer bewust van zijn verantwoordelijkheid. Het lijkt erop dat de regering de eis van nalatigheid heeft laten vallen. De regering wijst erop dat als het bevoegd gezag de eigenaar na oplevering erop aanspreekt dat het bouwwerk in strijd is met de bouwtechnische voorschriften, hij verhaal kan halen bij de kwaliteitsborger. Als dan komt vast te staan dat dit is toe te rekenen aan de wijze waarop de overeengekomen werkzaamheden door de kwaliteitsborger zijn uitgevoerd, dient de kwaliteitsborger de kosten te vergoeden.[179] Dat belangrijk is dat de kwaliteitsborger aansprakelijk kan

---

174 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 7.

175 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 33, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 13.

176 Voorkomen moet worden dat een kwaliteitskwaliteitsborger, zoals een kredietbeoordelaar bij bancaire producten, niet verantwoordelijk en aansprakelijk is voor zijn oordeel over de veiligheid van het bouwwerk. Het oordeel van de kwaliteitsborger zou niet in juridische zin dienen te worden aangemerkt als een opinie met een beroep op de vrijheid van meningsuiting. Zie ook Luyendijk 2015, p. 122, voor de rol van de kredietbeoordelaar.

177 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 18.

178 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 22.

179 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 50.

worden gesteld, geldt temeer omdat de kwaliteitsborger een borgingsplan moet opstellen.[180] Als de kwaliteitsborger in het borgingsplan constateert dat het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet, dan wordt het bouwplan ten onrechte ongewijzigd uitgevoerd.

Volgens de regering is voor de goede werking van het stelsel niet alleen vereist dat de kwaliteitsborger onafhankelijk is, maar ook dat hij voldoende is gekwalificeerd.[181] Artikel 1.39 lid 1, aanhef en onder c en g, Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat in een instrument is voorgeschreven welk kennis-, opleidings- en ervaringsniveau een kwaliteitsborger moet hebben met betrekking tot de constructieve veiligheid en toezicht op de bouw.[182] De regering wijst erop dat een kwaliteitsborger als bedrijf mogelijk verschillende personen dient in te schakelen om voldoende expertise voor de verschillende deelgebieden te hebben. Volgens de regering kan één persoon de vereiste expertise hebben voor de verschillende deelgebieden bij gevolgklasse 1.[183] Uit lid 2 volgt dat het instrument dient voor te schrijven dat de kwaliteitsborger zijn kennis- en opleidingsniveau op peil houdt. De Regeling Bouwbesluit (2012) zal nadere regels stellen. Hoe hoger het kennis-, opleidings- en ervaringsniveau van de kwaliteitsborger moet zijn, hoe duurder het zal zijn om een kwaliteitsborger in te schakelen.

Een mogelijk aandachtspunt is dat opdrachtgevers onbewust kiezen voor een ondermaatse beoordeling door een goedkope kwaliteitsborger aan te stellen. Dit komt in de asbestbranche voor.[184] Tevens is een aandachtspunt dat de opdrachtgever een kwaliteitsborger kiest, die de bouwwerkzaamheden niet kritisch beoordeelt. Opdrachtgevers kunnen kwaliteitsborgers tot minder strikte beoordelingen verleiden doordat zij dan meer werk hebben.[185] Neerhof wijst op het risico van 'forumshopping' om een zo gunstig mogelijke beoordeling tegen zo gering mogelijke kosten te verkrijgen. De onafhankelijke positie van de kwaliteitsborger ten opzichte van zijn opdrachtgever kan onder druk komen te staan. De betrouwbaarheid van de verklaring kan negatief worden beïnvloed.[186] Zoals Outhuijse opmerkt, kan het

---

180 Zie paragraaf 8.3.

181 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 20.

182 Enkele studies bouwkunde aan hogescholen en post HBO opleidingen besteden reeds aandacht aan het stelsel van kwaliteitsborging, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 14 en 15. In het nieuwe curriculum van het vak Bouwtechniek en Management bij de Hogeschool Windesheim is een aantal colleges gewijd aan het wetsvoorstel Wkb, zie www.stichtingibk.nl/2017/02/10/hogeschool-windesheim-voegt-wkb-toe-het-curriculum-bouwkunde/.

183 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 14 en 15.

184 Inspectie SZW 2013, p. 13, en Outhuijse 2016a, p. 86.

185 Het 'Delaware-effect', zie Daines 2001, p. 559 - 571. Zie voorts Van der Heijden 2009a, p. 76 en 77, en Outhuijse 2016a, p 88.

186 Neerhof 2016b, p. 20. Neerhof verwijst daartoe o.a. naar Evers 2002, p. 105 - 109, 221 - 223, 226, 228 en 2009, Evers 2004, p. 208 - 210, en Peeters, Neerhof & De Boer 2009, p. 72 en 73. Deze opmerking van Neerhof over forumshopping bij kwaliteitsborging heeft niet specifiek betrekking op de bouw.

zijn dat als een kwaliteitsborger een te lage prijs krijgt hij minder intensief en minder vaak de bouwwerkzaamheden zal beoordelen. Dit gebeurde in Australië en Canada.[187]

8.6.4 Instrumentaanbieder

De instrumentaanbieder[188] is een natuurlijk of rechtspersoon die een aanvraag tot toelating van een kwaliteitsborgingsinstrument indient bij de toelatingsorganisatie (artikel 7aa, aanhef en onder c, Ww; nieuw). Marktpartijen kunnen instrumenten maken.[189] De instrumentaanbieder hoeft niet dezelfde persoon te zijn als degene die het instrument heeft gemaakt. De instrumentaanbieder kan het instrument onder licentie van de maker aanbieden bij de toelatingsorganisatie.[190] De instrumentaanbieder geeft bij het verzoek om toelating zelf aan voor welke type bouwwerken een instrument toepasbaar is. Met name in de infrastructuur, waar voor veel bouwwerken feitelijk alleen de regels voor constructieve veiligheid van toepassing zijn, bestaat de mogelijkheid om zich bij het ontwikkelen van een instrument toe te leggen op een bepaald type bouwwerken. Leveranciers van geprefabriceerde fiets- en voetgangersbruggen kunnen specifieke instrumenten ontwikkelen.[191] Het is de toelatingsorganisatie die beslist op de aanvraag om toelating van een instrument tot dat openbare register (artikel 7ad Ww). De instrumentaanbieder is geen bestuursorgaan en heeft dan ook geen bestuursrechtelijke bevoegdheden.[192]

Artikel 1.37 lid 1 Bouwbesluit bepaalt dat een kwaliteitsborgingsinstrument beschrijft dat de instrumentaanbieder geen toestemming verleent het instrument toe te passen, indien ‘de aanvrager failliet is of in surseance van betaling verkeert’.[193] Ik denk dat met ‘aanvrager’ in lid 1 de kwaliteitsborger wordt bedoeld. Artikel 1.37 heeft immers als aanhef ‘Geen toestemming kwaliteitsborger’. Voorts is in lid 2 van die bepaling vermeld wanneer de verleende toestemming aan de kwaliteitsborger wordt geschorst dan wel ingetrokken. Dat in lid 1 van artikel 1.37 Bouwbesluit is bedoeld dat de instrumentaanbieder geen toestemming verleent aan een kwaliteitsborger een instrument toe te passen, indien de kwaliteitsborger

---

187 Van der Heijden 2009a, p. 99 en 119, en Outhuijse 2016a, p. 87. De Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw maakt zich zorgen over de beschikbare capaciteit aan kwaliteitsborgers. Een tekort aan kwaliteitsborgers kan tot gevolg hebben dat een deel van de markt voor kwaliteitsborging niet kan worden bediend. De stuurgroep verwacht dat dit vooral de niet-projectmatige bouw zal zijn. Daarnaast kan door dit tekort een prijsopdrijving plaatsvinden. Zie het verslag van de stuurgroep van 14 februari 1017, kenmerk 2017-0000107432, p. 4 en 5.

188 De memorie van toelichting bij de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel heeft het over een ‘instrumentbeheerder’. Bij mijn weten is met de wijziging van de benaming van die entiteit geen inhoudelijke wijziging beoogt.

189 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 17.

190 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 19 en 83.

191 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 23.

192 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 49.

193 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 16.

failliet is of in surseance van betaling verkeert, leid ik tevens af uit de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen. De regering stelt daarin dat een instrument beschrijft dat de kwaliteitsborger geen toestemming krijgt het instrument te gebruiken als hij bij de aanvraag in faillissement of surseance van betaling verkeert.[194] Naar mijn oordeel zou het duidelijker zijn als artikel 1.37 lid 1 Bouwbesluit het heeft over (beoogde) 'kwaliteitsborger' in plaats van aanvrager.[195] Artikel 7ae lid 1 Ww bepaalt dat de toelatingsorganisatie de toelating van een instrument intrekt indien de instrumentaanbieder daarom verzoekt. In de bepalingen van het wetsvoorstel en het Bouwbesluit staat echter niet dat op verzoek van de instrumentaanbieder de toelatingsorganisatie een kwaliteitsborger uit het openbare register schorst of intrekt. Dat is een aandachtspunt.

In lid 2 van artikel 7ac Ww staat dat de instrumentaanbieder erop toeziet dat de toepassing van het instrument (door de kwaliteitsborger) plaatsvindt overeenkomstig de in het instrument gestelde eisen. Voorts is in lid 3, aanhef en onder i, van die bepaling vermeld dat het instrument voorschrijft op welke wijze de instrumentaanbieder toeziet op de juiste toepassing van het instrument en welke maatregelen worden getroffen om een verkeerde toepassing van het instrument tegen te gaan. In artikel 1.43 lid 2 Bouwbesluit staat dat het instrument beschrijft dat de kwaliteitsborger een waarschuwing wordt gegeven of de toestemming het instrument toe te passen wordt geschorst of ingetrokken, indien de instrumentaanbieder constateert dat bij de uitvoering van de kwaliteitsborger wordt afgeweken van de gestelde eisen.[196] Het toezicht op een kwaliteitsborger is derhalve in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de instrumentaanbieder.[197] De toelatingsorganisatie is geen toezichthouder van de kwaliteitsborger.[198] Wel is de toelatingsorganisatie de facto de toezichthouder van de instrumentaanbieders.[199]

Het wetsvoorstel voorziet in een sanctionering van de instrumentaanbieder door de toelatingsorganisatie in de vorm van een waarschuwing, een schorsing of een intrekking van het instrument indien het instrument en/of de toepassing daarvan niet voldoen aan de gestelde eisen.[200] Deze sancties kunnen grote consequenties hebben voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de instrumentaanbieder.

---

194 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 16.

195 Dit zal niet als een aanbeveling in hoofdstuk 12 worden vermeld, omdat het slechts gaat om een kleine suggestie om de tekst van art. 1.37 lid 1 Bouwbesluit te verduidelijken.

196 Als blijkt dat een kwaliteitsborger de hand heeft gelicht met de regels, dan zal de instrumentaanbieder volgens de regering zijn instemming om het instrument toe te passen, moeten intrekken. Zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 12.

197 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 17, 43, 48, 49 en 84, en 4, p. 12 en 13. Daarbij wordt de relatie tussen de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger beheerst door het privaatrecht, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 13.

198 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 48.

199 De Haan 2017b, p. 165.

200 Art. 7ae lid 2, art. 7af leden 1 - 3, en art. 7ag Ww. Zie voorts De Haan 2017b, p. 165.

Minister Blok heeft het over het principe van 'high trust, high penalty'.[201] Outhuijse merkt op dat nog valt te bezien of de toelatingsorganisatie daadwerkelijk zal overgaan tot intrekking van een instrument. Zij wijst erop dat uit onderzoek van Van der Heijden is gebleken dat in Canada geen gebruik werd gemaakt van de intrekmogelijkheid ondanks dat het toezicht (van de instrumentaanbieder) ondermaats was. De reden was dat er slechts enkele instrumentaanbieders waren. Met de intrekking zou de 'dekking' in gevaar komen.[202] Naar ik heb begrepen, is de verwachting dat ook in Nederland er slechts enkele instrumentaanbieders en instrumenten zullen zijn.[203] Dit betekent dat het risico bestaat dat de toelatingsorganisatie geen gebruik zal maken van haar intrekkingsbevoegdheid uit vrees dat de gevolgen te groot zijn. 85 procent van de nieuwbouwwoningen is onder het geldende stelsel met een garantie van de afbouw en kwaliteit van Woningborg en Stichting Waarborgfonds Koopwoningen gebouwd.[204] Te verwachten is dat onder het nieuwe stelsel de door Woningborg en Stichting Waarborgfonds Koopwoningen ontwikkelde instrumenten veelvuldig worden toegepast. Het is niet aannemelijk dat de toelatingsorganisatie de door hen ontwikkelde instrumenten zal intrekken.

De regering stelt dat mogelijk de instrumentaanbieder op grond van een onrechtmatige daad aansprakelijk kan worden gehouden, indien sprake is van gebreken in de instrumenten. Wel dient daarbij onder meer te worden aangetoond dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de geleden schade, aldus de regering.[205]

---

201 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 17, 42, 47, 48, en 4, p. 13.

202 Van der Heijden 2009a, p. 120, en Outhuijse 2016a, p. 88. In dat verband merkt Moesker op dat het schorsen of intrekken van een toelating meerdere bouwprojecten kan treffen en voor elk project een grote financiële impact kan hebben, zie Moesker 2016b, p. 604 en 605.

203 Er zijn voor gevolgklasse 1 ongeveer zes instrumenten in ontwikkeling, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 13 en 14. De ChristenUnie spreekt de vrees uit dat voor een bepaald type bouwwerk geen instrument wordt ontwikkeld of dat de enige instrumentaanbieder voor een bepaald type bouwwerk zich terugtrekt, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 6. In reactie stelt de regering dat zo nodig, als een instrumentaanbieder zich terugtrekt, een vergunningaanvrager een generiek instrument kiest voor de gevolgklasse waarin zijn type bouwwerk valt. Indien er in het geheel geen instrument kan worden gekozen, zal ten aanzien van die specifieke bouwwerken moeten worden vastgesteld dat deze niet onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. De regeling moet immers wel uitvoerbaar zijn, aldus de regering. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 12. Minister Blok zei dat het zijn stellige verwachting is dat er meerdere instrumentaanbieders komen, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 22. Minister Plasterk schrijft dat zijn verwachting is dat er voldoende instrumenten op de markt komen voor gevolgklasse 1 om van instrumenten te kunnen wisselen als de toelating van het oorspronkelijke instrument wordt ingetrokken. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 4.

204 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 72, en 6, p. 20 en 27

205 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 22.

8.6.5 Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw

In artikel 7ak lid 1 Ww (nieuw) is uiteengezet dat er een toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw is.[206] In lid 2 zijn de taken van de toelatingsorganisatie uiteengezet.

De toelatingsorganisatie heeft onder meer tot taak te beslissen over de toelating van een instrument in het openbare register, de instrumentaanbieder een waarschuwing te geven dan wel een instrument te schorsen of in te trekken[207] en het openbare register bij te houden.[208] De toelatingsorganisatie voert steekproefsgewijs inspecties uit tijdens het bouwproces en bij oplevering. Op die manier vormt de toelatingsorganisatie zich een beeld van de mate waarin met kwaliteitsborging gerealiseerde bouwwerken aan de bouwtechnische voorschriften voldoen.[209]

De toelatingsorganisatie weigert ingevolge artikel 7ad lid 2 Ww een instrument toe te laten tot het openbare register als het instrument niet voldoet aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gestelde regels (onder a) of als de instrumentaanbieder failliet is of in surseance van betaling verkeert (onder b). Gezien de publieke belangen die gemoeid zijn met de toelating van de instrumenten, dient buiten twijfel te staan dat een instrument voldoet aan de daaraan gestelde criteria. Het is daarom van belang dat de toelatingsorganisatie daarover expliciet een besluit neemt, aldus

---

206 Het voornemen was dat de oprichting van de toelatingsorganisatie in 2017 plaatsvindt. De toelatingsorganisatie heeft een bepaalde periode nodig om aanvragen om toelating van instrumenten voor gevolgklasse 1 te beoordelen. Daarom zou het oprichten van de toelatingsorganisatie vooraf moeten gaan aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voor gevolgklasse 1, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 68, en 4, p. 14. Dit is niet meer haalbaar. Ik vermoed dat de toelatingsorganisatie op zijn vroegst op 1 juli 2019 zal worden opgericht. Het lijkt erop dat de regering zijn standpunt heeft gewijzigd dat de toelatingsorganisatie eerst wordt opgericht en vervolgens het nieuwe stelsel voor gevolgklasse 1 in werking treedt. Minister Plasterk suggereert dat beide tegelijkertijd in werking treden, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 2. Dat is onlogisch. De toelatingsorganisatie zal eerst kwaliteitsborgingsinstrumenten moeten goedkeuren. Pas nadat er goedgekeurde instrumenten zijn, kan het stelsel voor gevolgklasse 1 in werking treden.

207 Het lijkt erop dat slechts enkele kwaliteitsborgingsinstrumenten worden ontwikkeld. In die situatie is de kans op het intrekken van een instrument gelet op de aanzienlijke gevolgen niet groot, zie Van der Heijden 2009a, 120, Outhuijse 2016a, p. 88, en paragraaf 8.6.4.

208 De Haan 2017b, p. 165. Ahraoui merkt op dat de toelatingsorganisatie van een waarschuwing aan een instrumentaanbieder en van een schorsing of intrekking van zijn instrument een aantekening maakt in het openbare register. Het openbare register vervult hiermee, vanuit naming-and-shaming, een belangrijke functie. Een instrument voor kwaliteitsborging of een kwaliteitsborger met een bijzondere aantekening zal volgens Ahraoui snel als onbetrouwbaar worden gezien. Zie Ahraoui 2016, p. 35, en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 12, 13, 18 en 35.

209 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 28, 46 en 47. Zie ook *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 12, 26 en 35.

de regering. Het besluit tot toelating van een instrument in het openbare register kan niet van rechtswege zijn verleend.[210]

De memorie van toelichting benadrukt het belang van de onafhankelijkheid van de toelatingsorganisatie. De toelatingsorganisatie wordt daarom een zelfstandig bestuursorgaan.[211]De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing. Dit betekent dat de toelatingsorganisatie onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst functioneert.[212] De VVD is kritisch en vraagt zich af of de toelatingsorganisatie wel een zelfstandig bestuursorgaan moet zijn. De VVD merkt op dat de regering ervan lijkt uit te gaan dat binnen de rijksoverheid geen tegenwicht kan worden geboden aan de eigen belangen als opdrachtgever in de bouw. Deze partij wijst erop dat juist om die reden het Rijksvastgoedbedrijf als agentschap op enige afstand is gezet.[213]

De regering merkt in de nota naar aanleiding van het verslag op dat de toelatingsorganisatie een zelfstandig bestuursorgaan moet zijn. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend worden ingesteld, indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, indien er sprake is van een strikt regel gebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, en/of indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht. De toelatingsorganisatie moet onafhankelijk zijn in haar oordeel over de toelating van instrumenten en in het toezicht en het toepassen van sancties om zo de objectieve kwaliteit van de instrumenten te kunnen borgen, aldus de regering. Zonder die deskundigheid en onafhankelijkheid zal de toelatingsorganisatie volgens de regering geen draagvlak hebben binnen de sector en zal er geen vertrouwen zijn in het stelsel. Gelet hierop ligt het voor de hand te kiezen voor een zelfstandig bestuursorgaan dat bestaat uit onafhankelijke en ter zake deskundige bestuursleden.[214] Minister Blok wijst erop een voorstander te zijn van de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan gelet op de technische regels. De aard van een zelfstandig bestuursorgaan brengt met zich mee dat de minister daar niet voortdurend gaat ingrijpen, aldus Blok.[215]

---

210 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 57 en 58. Zie ook Lubach 2016, p. 6 en 7.

211 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 25, 26, 71 en 80. Op p. 26 is vermeld dat het niet voor de hand ligt de taken voor de uitvoering van en toezicht op het stelsel voor kwaliteitsborging te beleggen bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Het Rijk is zelf een grote opdrachtgever voor bouwwerken die onder dit stelsel gaan vallen, aldus de regering. Zie Bannink & Putman 2015, (Bijlage memo van 23 januari 2015) p. 5, en www.cobouw.nl/artikel/1620006-al-langer-kritiek-op-bouworganisatie-Minister.

212 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 18.

213 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 7.

214 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 15.

215 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 30. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 14 en 15.

Ik denk dat de toelatingsorganisatie niet per se een zelfstandig bestuursorgaan hoeft te zijn. Er bestaan meer toezichthouders, niet zijnde zelfstandige bestuursorganen, die een uitvoeringsorganisatie zijn van het Rijk - bijvoorbeeld de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport of de Erfgoedinspectie - en daarbij (ook) toezicht houden op het Rijk. Voorts beslist de toelatingsorganisatie specifiek over de toelating van instrumenten en houdt zij toezicht op de goede werking daarvan. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of het Rijk zelf ook instrumenten aanbiedt en of het Rijk om die reden behoort tot diegenen op wie het toezicht door de toelatingsorganisatie zich richt.[216]

Vereniging Eigen Huis vraagt zich af of de toelatingsorganisatie wel nodig is. Zij vreest de kosten.[217] De instrumentaanbieders zullen deels de kosten van de toelatingsorganisatie betalen.[218] Inderdaad is denkbaar dat de instrumentaanbieders die kosten voor de toelatingsorganisatie doorberekenen aan de bouwconsument. Gelet op het voorgenomen zeer beperkte aantal werknemers van de toelatingsorganisatie[219], zie ik niet in dat een risico bestaat van significante kosten voor de bouwconsument.[220] Eerder vrees ik dat de omvang van de toelatingsorganisatie dusdanig klein zal zijn, dat de inspecteurs daarvan in onvoldoende mate steekproeven op bouwplaatsen kunnen verrichten.[221] Dit is temeer een aandachtspunt, omdat in de beginperiode van invoering van het nieuwe stelsel de toelatingsorganisatie vol-

---

216 De Haan 2016a, p. 512 en 513.

217 Dat staat op p. 3 van het verslag van de vergadering van 29 januari 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw. Zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/26feb2016/2.%20Verslag%2029-1-2016.pdf, en www.cobouw.nl/artikel/1620001-veh-hoopt-binnenlijn-op-een-goede-afloop. Ook Tweede Kamerlid De Vries van regeringspartij PvdA zou hoge kosten vrezen, zie www.cobouw.nl/artikel/1619986-pvda-wil-bouwer-rompslomp-besparen. Zie voorts *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 119.

218 Zie art. 7aj Ww.

219 De nieuwe organisatie zou 25 vaste medewerkers en tien flexibele medewerkers krijgen, zie www.cobouw.nl/artikel/1619986-pvda-wil-bouwer-rompslomp-besparen. Naar ik heb begrepen, wordt de organisatie nog kleiner. In de nota naar aanleiding van het verslag wil de regering niet uiteenzetten hoe groot de ambtelijke ondersteuning zal zijn. De regering zal erop toezien dat de kosten voor het personeel dat de Minister voor Wonen en Rijksdienst ter beschikking stelt aan de toelatingsorganisatie niet uit de hand zal lopen, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 18 en 19.

220 Art. 1.50 Bouwbesluit (nieuw) heeft betrekking op de vergoeding van de behandeling van de aanvraag tot toelating van een instrument tot het openbare register en het bijhouden van dat register. Art. 1.51 gaat over de doorberekening van die kosten aan de instrumentaanbieders.

221 Uit art. 92 lid 3 Ww (nieuw) volgt dat de door de toelatingsorganisatie aangewezen ambtenaren met het toezicht op de naleving van art. 7ac (eisen aan instrumenten) en art. 7ah Ww (informatieplicht instrumentaanbieder jegens de toelatingsorganisatie) zijn belast. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 15, en Moesker 2016b, p. 604. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 32 en 33.

doende mankracht moet hebben om te controleren dat op de bouw op de juiste wijze met instrumenten wordt gewerkt.[222] De regering heeft overigens erkend dat de toelatingsorganisatie in de beginfase een sleutelrol heeft.[223] De toelatingsorganisatie dient de mankracht te krijgen om die sleutelrol te vervullen.

De toelatingsorganisatie is geen toezichthouder van de kwaliteitsborgers.[224] Als de toelatingsorganisatie bij onderzoek op de bouwplaats of tijdens dossieronderzoek constateert dat een kwaliteitsborger een instrument foutief toepast, dan geeft de toelatingsorganisatie dit door aan de instrumentaanbieder. De instrumentaanbieder ziet immers in de eerste plaats toe op de juiste toepassing van het kwaliteitsborgingsinstrument. Naar aanleiding van de opmerking van de toelatingsorganisatie spreekt de instrumentaanbieder de kwaliteitsborger aan en neemt zo nodig maatregelen. In het uiterste geval kan de instrumentaanbieder zijn toestemming aan de kwaliteitsborger om zijn instrument toe te passen, intrekken. Als naar het oordeel van de toelatingsorganisatie de instrumentaanbieder geen gepaste maatregelen treft, dan kan de toelatingsorganisatie de instrumentaanbieder een waarschuwing geven alvorens zij het instrument schorst of zelfs intrekt.[225]

8.7 Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit

8.7.1 Algemeen

Zoals hiervoor is aangegeven[226], is het wetsvoorstel Wkb uitdrukkelijk bedoeld om wijzigingen aan te brengen in de preventieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften. Het wetsvoorstel brengt - anders dan de internetconsultatieversie daarbij - geen wijzigingen aan in de handhavingsbevoegdheden van het bevoegd gezag.[227] Hoewel het wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de handhavingsbevoegdheden, zijn er terdege gevolgen voor de repressieve toetsing. Bij de vergunningaanvraag hoeft de vergunningaanvrager - afgezien van de risicobeoordeling - geen bouwtechnische gegevens te verstrekken. Zonder die gegevens kan het bevoegd gezag tijdens de bouw moeilijk handhavend optreden. Het leek er lang

---

222 Ook de VBWTN vreest voor een te kleine organisatie, zie www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-vereniging-bwt-nederland-over-kwaliteitsborging-voor-het-bouwen. D66 zinspeelt erop dat na de beginfase het aantal inspecties zal afnemen, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 8. Zie ook de reactie van de Brandweer Nederland van 26 september 2016. De brandweer adviseert de Tweede Kamer op p. 2 (onderdeel 2) van die reactie dat de toelatingsorganisatie voldoende omvang en capaciteit dient te hebben.

223 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 28.

224 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 48.

225 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 46 - 48, *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 13 en 14, en Moesker 2016b, p. 605.

226 Zie onder meer paragraaf 8.6.1.

227 De gemeente blijft belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, zie *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 23, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 7. Zie paragrafen 8.7.3, 8.7.5 en 8.7.7.

op dat de repressieve toetsing nauwelijks aandacht van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zou krijgen.

De vier grootste Nederlandse gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de handhaafbaarheid van het nieuwe stelsel.[228] Tijdens zowel de eerste als de tweede termijn van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer en tijdens de plenaire behandeling van 4 juli 2017 in de Eerste Kamer is alsnog daaraan aandacht besteed.[229]

Deze paragraaf behandelt de aandachtspunten bij de repressieve toetsing.

8.7.2 De internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb

Ten aanzien van handhaving bestaat een belangrijk verschil tussen de internetconsultatieversie en het definitieve wetsvoorstel. In de internetconsultatieversie was artikel 7ac Ww opgenomen, waarin het volgende was bepaald:

> "1. Het is verboden een bouwwerk als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, te bouwen zonder een instrument voor kwaliteitsborging dat:
> a. door de toelatingsorganisatie is toegelaten,
> b. afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt, en
> c. wordt toegepast door een kwaliteitsborger.
> 2. Artikel 1b, eerste en vierde lid, is niet van toepassing op bouwwerken als bedoeld in het eerste lid, voor zover het betreft de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel a, of vierde lid."

Uit artikel 1b leden 1 en 4 Ww volgt dat het verboden is een bouwwerk te bouwen en in stand te laten in strijd met de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit. In de internetconsultatieversie kan het bevoegd gezag niet het Bouwbesluit handhaven.[230] Dit volgde uit artikel 7ac lid 2 Ww.[231] Wel kwam er voor het bevoegd gezag een ander handhavingsinstrument. Uit artikel 7ac lid 1 vloeit voort dat het verboden is zonder toegelaten instrument en bijbehorende kwaliteitsborger te bouwen. De gedachte achter artikel 7ac Ww was dat via het werken met een instrument en kwaliteitsborger wordt gewaarborgd dat het bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften zal voldoen.[232]

---

228 Brief van 13 januari 2017, kenmerk BENW/2016.2468, www.omgevingsweb.nl/nieuws/kwaliteitsborging-bouw-wetsvoorstel-voldoet-nog-niet, www.stichtingibk.nl/2017/02/03/vng-wetsvoorstel-wkb-nu-onduidelijk-en-onuitvoerbaar/, de brief van 26 juni 2017 van de VNG, kenmerk ECFD/U201700506, en de brief van 28 juni 2017 van de G4, kenmerk BENW/2017.688.

229 Zie de Haan 2017b, p. 163 en 164.

230 Zie de paragrafen 6.2.3 en 6.2.4.

231 Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 249.

232 Memorie van toelichting consultatieversie Wkb, p. 26, en Neerhof 2014a, p. 199.

8.7.3 Het definitieve wetsvoorstel Wkb

Het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Wkb brengt - anders dan de internetconsultatieversie suggereerde - geen wijzigingen aan in artikel 1b Ww. Voor categorieën bouwwerken die worden onderworpen aan een instrument, ziet het bevoegd gezag er, net als de kwaliteitsborger, op toe dat niet wordt gebouwd in strijd met de nieuwbouwvoorschriften.[233]

Anders dan in het geldende stelsel, kan het bevoegd gezag ten aanzien van bouwwerken die onder het nieuwe stelsel vallen, erop vertrouwen dat in overeenstemming met de nieuwbouwvoorschriften wordt gebouwd (bewijsvermoeden), aldus de Minister.[234] Moesker merkt terecht op dat dit formeel volgens de Minister erop neerkomt dat er niets verandert waar het de toezichthoudende rol van de gemeente tijdens de bouw betreft. Materieel verandert de toezichthoudende rol wel, nu het bevoegd gezag erop moet vertrouwen dat in overeenstemming met de nieuwbouwvoorschriften wordt gebouwd, aldus Moesker. Tevens merkt hij terecht op dat het bevoegd gezag - naar aanleiding van klachten van derden[235], informatie van de kwaliteitsborgers[236] en toevallige ontdekkingen van bouwfouten door gemeentelijke bouwinspecteurs - zorg blijft dragen voor bestuursrechtelijke handhaving. Dat volgt uit artikel 92 lid 1 Ww (geldend). Dit staat op gespannen voet met dat vertrouwen.[237] De facto houdt mijns inziens vermoedelijk alleen de kwaliteitsborger toezicht tijdens de bouw[238], zodat gemeentelijke bouwinspecteurs in het toekomstige stelsel zelf weinig bouwfouten zullen ontdekken. Daarnaast verwacht ik niet dat derden veelvuldig zullen klagen dat in strijd met het Bouwbesluit wordt gebouwd.[239]

---

233 Zie De Haan 2016c, p. 654, en De Haan 2017b, p. 166. De VNG stelt ten onrechte op p. 1 van haar notitie van 23 september 2016, dat de gemeenten wel een rol houden in het stelsel, maar daarbij geen instrumenten hebben. De gemeenten kunnen immers op grond van art. 1b Ww handhaven.

234 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 43, 73 en 84, en 4, p. 14, en 6, p. 38, *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 23, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 7. Minister Blok wijst erop dat gemeenten de bevoegdheid hebben om te handhaven, maar vindt het onverstandig als ze actief handhaven, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 29 en 31. Zie ook Lubach 2016, p. 5 en 7. Volgens Lubach hoeft het bevoegd gezag niet meer na te gaan of het aannemelijk is dat het te realiseren bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Het kan erop vertrouwen dat volgens de nieuwbouwvoorschriften wordt gebouwd, aldus Lubach.

235 Lubach heeft het erover dat een interventie in hoge mate afhankelijk is van informatie van een van de andere actoren in het bouwproces dan wel van derden, zie Lubach 2016, p. 5.

236 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 24.

237 Moesker 2016a, Moesker 2016b, p. 602 en 603, Moesker 2017a en Moesker 2017b.

238 Bij ernstige afwijkingen van de nieuwbouwvoorschriften kan de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag verzoeken om te handhaven, zie Boogers, Plat & Stok 2016, p. 13.

239 De Haan 2016a, p. 512. Het bevoegd gezag heeft een beperkte controlecapaciteit, zie Boogers, Plat & Stok 2016, p. 15.

Ook ná de gereedmelding houdt het bevoegd gezag zijn toezichthoudende taak. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 1b lid 2 Ww de voorschriften voor bestaande bouw handhaven.[240]

Zoals eerder is uiteengezet[241], kan het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk na gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften blijven handhaven op grond van artikel 1b lid 4 Ww. Het is de bedoeling dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet meer kan handhaven als sprake is van autonome veroudering. Daarna kan het bevoegd gezag alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw handhaven.[242] Ik heb eerder uiteengezet dat dit in strijd is met de rechtszekerheid. Het is lastig te bepalen of een bouwwerk door autonome veroudering niet meer aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Zo is het mogelijk dat de kwalitatief slechte houten balken die zijn toegepast, reeds bij de oplevering niet de vereiste sterkte hebben. Bovendien kan het bevoegd gezag bepaalde nieuwbouwvoorschriften dan altijd handhaven. Ook als een bouwwerk reeds tientallen jaren geleden is gerealiseerd. Zo blijven oppervlakte- en hoogte-eisen voor nieuwbouw dan altijd gelden. Bij dergelijke eisen kan immers geen sprake zijn van autonome veroudering. Bovendien is niet in de Ww of het Bouwbesluit geregeld dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften niet meer kan handhaven als sprake is van autonome veroudering. Dit is slechts in de nota van toelichting bij het Bouwbesluit vermeld.[243]

De SGP-fractie uit de Tweede Kamer vraagt zich af welke concrete aanknopingspunten het wetsvoorstel biedt, dat gemeentelijke bevoegde gezagen niet actief de nieuwbouwvoorschriften gaan handhaven.[244] In reactie stelt de regering dat indien het bevoegd gezag overtredingen constateert, de toelatingsorganisatie de ruimte zal moeten krijgen om te beoordelen of en op welke onderdelen het toegelaten instrument niet goed werkt of niet goed wordt toegepast. De toelatingsorganisatie krijgt volgens de regering de ruimte een oplossing te zoeken. Het bevoegd gezag zal vervolgens zijn handhavingsbevoegdheden kunnen inzetten, indien andere maatregelen zijn uitgeput of in situaties waarin onmiddellijk actie is vereist, aldus de regering.[245]

---

240 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 21, 44 en 45, en 4, p. 15. Zie De Haan 2016a, p. 512.

241 Zie de paragrafen 6.2.2 en 6.2.3.

242 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 24.

243 De Haan 2016d, p. 1084.

244 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 15 en 16.

245 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 38. Lubach merkt op dat het in het nieuwe stelsel niet voor de hand ligt dat het bevoegd gezag met voorbijgaan van de private instantie die toezicht houdt op het goede verloop van het bouwproces, tot handhaving overgaat. Het bevoegd gezag zal immers als de toelatingsorganisatie zelf al sancties heeft opgelegd, zoals de schorsing of intrekking van de toelating van een instrument, sterker staan als het tot handhaving besluit, aldus Lubach. Aan de

Naar mijn oordeel is deze reactie van de regering onvoldoende. Artikel 1b (leden 1 en 4) Ww blijft onverkort gelden. Met andere woorden, het bevoegd gezag kan ook de nieuwbouwvoorschriften handhaven als niet onmiddellijke actie is vereist. Als de regering daadwerkelijk wil dat het bevoegd gezag niet de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven, dan kan deze een bepaling in het wetsvoorstel opnemen als bedoeld in artikel 7ac lid 2 Ww van de internetconsultatieversie.[246] Wel is het zo dat uit pilots volgt dat gemeenten niet van plan zijn onder het stelsel van kwaliteitsborging de nieuwbouwvoorschriften te handhaven.[247]

Als het bevoegd gezag op grond van artikel 1b Ww handhavend optreedt naar aanleiding van de constateringen van een kwaliteitsborger tijdens de bouw, dan moet het bevoegd gezag zich naar mijn oordeel over de juistheid van die constateringen vergewissen. De kwaliteitsborger werkt immers niet voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dient op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 Awb de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.[248] Dat er volgens de regering een bewijsvermoeden is dat het bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet, doet daar mijns inziens niet aan af.[249]

Naar mijn oordeel kan een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.10 leden 3 en 4 Wabo (nieuw) is verleend, per definitie niet 'uitdrukkelijk' toestaan dat van de nieuwbouwvoorschriften wordt afgeweken als bedoeld in artikel 1b leden 1 en 4 Ww. Het bevoegd gezag heeft immers niet voorafgaand aan de vergunningverlening het bouwplan aan het Bouwbesluit getoetst. Dit betekent mijns inziens dat het bevoegd gezag op grond van artikel 1b leden 1 en 4 Ww handhavend kan optreden als het bouwwerk niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet, ook als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd. Het is merkwaardig als het bevoegd gezag aan de ene kant erop dient te vertrouwen dat een bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet, maar aan de andere kant in beginsel altijd kan handhaven, omdat een omgevingsvergunning onder het nieuwe stelsel niet uitdrukkelijk toestaat van de nieuwbouwvoorschriften af te wijken.[250]

De Raad van State stelt in zijn advies bij het wetsvoorstel dat onduidelijk is of het bevoegd gezag na gereedmelding nog kan handhaven tegen het feit dat tijdens het bouwen niet aan de nieuwbouwvoorschriften is voldaan.[251] De Minister geeft in reactie op het advies aan dat indien na gereedmelding blijkt dat niet aan de nieuwbouwvoorschriften is voldaan, het bevoegd gezag daartegen handhavend

---

verleende omgevingsvergunning wordt volgens Lubach dan immers niet meer voldaan. Zie Lubach 2016, p 7.

246 Zie paragraaf 8.7.2.

247 Zie paragraaf 9.3.5. Zie voorts De Haan 2017b, p. 166.

248 Zie paragraaf 6.8.

249 De Haan 2016a, p. 513.

250 De Haan 2016a, p. 513.

251 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 7.

kan optreden. Dat geldt ook ten aanzien van de rechtsopvolger van de eigenaar, aldus de Minister.[252]

Ik vind het onwenselijk dat het bevoegd gezag tegen (de rechtsopvolger van) de eigenaar onbeperkt in tijdsduur de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. Deze moet op grond van de rechtszekerheid erop kunnen vertrouwen dat het bevoegd gezag op een bepaald moment alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw kan handhaven. Het is naar mijn oordeel onwenselijk als de bestuursrechter per individueel geval dient te beoordelen of het bevoegd gezag nog op grond van artikel 1b lid 4 Ww de nieuwbouwvoorschriften kon handhaven.[253]

Moesker is mijns inziens terecht van mening dat sprake is van systeemcollisie wat betreft de handhaving van nieuwbouwvoorschriften.[254] Aan de ene kant heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid behouden om de nieuwbouwvoorschriften te handhaven. Aan de andere kant dient het erop te vertrouwen dat een met een instrument te realiseren bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre de regering wil dat het bevoegd gezag in het nieuwe stelsel de nieuwbouwvoorschriften handhaaft.[255] Ik ga ervan uit dat het gestelde in het advies van de Raad van State dat de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag tijdens het bouwen onduidelijk is[256], betrekking heeft op deze systeemcollisie. Naar ik aanneem, heeft de Raad van State met zijn advies proberen aan te geven dat in de internetconsultatieversie (anders dan in het wetsvoorstel dat aan de Raad van State voor advies is verzonden) duidelijker is in hoeverre het bevoegd gezag tijdens de bouw bevoegd was te handhaven. Artikel 7ac lid 2 Ww in de internetconsultatieversie bepaalt immers dat het bevoegd gezag niet de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. De regering meent dat zij dit advies van de Afdeling heeft overgenomen door de memorie van toelichting te verduidelijken.[257] Ik deel die mening niet. Volgens de regering dient het bevoegd gezag aan de ene hand erop te vertrouwen dat een bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet, maar aan de andere hand blijft het bevoegd gezag bevoegd bij een dergelijk bouwwerk de nieuwbouwvoorschriften te handhaven.

8.7.4 Verstrekking van bouwtechnische informatie

De vier grootste Nederlandse gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de

252 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 15.
253 De Haan 2016a, p. 510, en paragraaf 6.2.3.
254 Moesker 2016a, Moesker 2016b, p. 607, en Moesker 2017a.
255 De Haan 2016a, p. 514, De Haan 2017b, p. 166, en De Haan & Moesker 2017a, p. 581.
256 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 4, p. 6.
257 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 2.

handhaafbaarheid van het nieuwe stelsel. Zij stellen dat het bevoegd gezag onvoldoende informatie heeft om tijdens de bouw handhavend op te treden.[258]

Het aandachtspunt dat het bevoegd gezag zonder bouwtechnische gegevens niet de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven na gereedmelding, is ondervangen. De vergunninghouder moet bij gereedmelding een opleverdossier aan het bevoegd gezag verstrekken. In dat opleverdossier moeten bouwtechnische gegevens zijn opgenomen.[259] Voorts is dat in het wetsvoorstel Wkb verankerd. Op grond van artikel 7ab lid 4 Ww moeten in het Bouwbesluit regels worden gesteld over de verplichting om 'voor het in gebruik nemen van het bouwwerk aan het bevoegd gezag een dossier te overleggen dat inzicht geeft of het gerealiseerde bouwwerk' aan het Bouwbesluit voldoet. In de toelichting bij het aangenomen amendement staat dat het bevoegd gezag de bevoegdheid krijgt om binnen tien werkdagen na ontvangst van de melding te beslissen dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Dat is bijvoorbeeld, omdat het dossier niet volledig is of omdat middels het dossier onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat aan de wettelijke regels en prestatie-eisen is voldaan.[260]

In artikel 1.52 leden 1 en 4 Bouwbesluit (nieuw) is geregeld dat het bevoegd gezag de bevoegdheid krijgt om binnen tien werkdagen na ontvangst van de melding te beslissen dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen.[261]

De vraag is of het problematisch is dat het bevoegd gezag bij de aanvang van de bouwwerkzaamheden niet reeds over de bouwtechnische gegevens beschikt om zo nodig te handhaven. De regering wil dat het bevoegd gezag erop vertrouwt dat het te realiseren bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften zal voldoen. Als het bevoegd gezag daarop dient te vertrouwen, dan hoeft het niet tijdens de bouw te handhaven en dan dus ook niet bij de aanvang van de bouwwerkzaamheden over bouwtechnische gegevens te beschikken. Bovendien heeft Minister Blok in de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb toegezegd te willen regelen dat de kwaliteitsborger fouten die hij tijdens de bouw ontdekt aan

---

258 Brief van 13 januari 2017, kenmerk BENW/2016.2468, www.omgevingsweb.nl/nieuws/kwaliteitsborging-bouw-wetsvoorstel-voldoet-nog-niet, www.stichtingibk.nl/2017/02/03/vng-wetsvoorstel-wkb-nu-onduidelijk-en-onuitvoerbaar/ , de brief van 26 juni 2017 van de VNG, kenmerk ECFD/U201700506, en de brief van 28 juni 2017 van de G4, kenmerk BENW/2017.688. Zie voorts De Haan 2017b, p. 163 en 164.

259 Zie paragraaf 8.4.

260 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 17, p. 2, en paragraaf 8.4 van dit boek. Minister Plasterk heeft het oordeel over dit amendement aan de Tweede Kamer overgelaten. Hij heeft daarbij wel opgemerkt dat het bevoegd gezag het dossier dient te gebruiken in het kader van zijn handhavingstaak en niet om het werk van de kwaliteitsborgers nog eens over te doen. Zie *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 6, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 26.

261 Zie paragraaf 8.7.5.

het bevoegd gezag moet doorgeven.[262] Die toezegging is hij nagekomen. Artikel 1.42 lid 1 Bouwbesluit (nieuw) bepaalt dat een kwaliteitsborgingsinstrument voorschrijft dat de kwaliteitsborger zijn opdrachtgever en de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen, alsmede het bevoegd gezag informeert over bij de kwaliteitsborging geconstateerde afwijkingen van het Bouwbesluit.[263] Ook heeft hij toegezegd dat het borgingsplan van de kwaliteitsborger voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden aan het bevoegd gezag moet worden verstrekt.[264] Dat komt in artikel 1.36 lid 1 Bouwbesluit (nieuw) tot uitdrukking. De kwaliteitsborger moet in het borgingsplan aanwijzingen geven als naar zijn mening het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet.[265] Om die redenen is mijns inziens geen extra gemeentelijk bouwtoezicht nodig om tijdens de bouw te kunnen handhaven.[266]

Voorafgaand aan de tweede termijn van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is een ander nieuw aangenomen amendement ingediend, dat een nieuw artikel 2.8 lid 2 Wabo bevat.[267] Ingevolge dat artikellid moet bij de vergunningaanvraag 'een risicobeoordeling' aan het bevoegd gezag worden verstrekt.[268] Het bevoegd gezag dient op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel uit artikel 3:2 Awb zelf de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Het zal zich moeten vergewissen of de informatie uit de verstrekte risicobeoorde-

---

262 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 27.

263 Het uitgangspunt bij art. 1.42 lid 1 Bouwbesluit is dat de kwaliteitsborger alleen de partijen die betrokken zijn bij de bouw en die ten tijde van de kwaliteitsborging bekend zijn, kan informeren over bouwfouten. Het gaat daarbij niet alleen om afwijkingen die onherstelbaar zijn, maar om alle afwijkingen die - indien deze niet worden opgelost - het afgeven van een verklaring in de weg staan. Zo krijgen de partijen de gelegenheid om tijdig maatregelen te treffen. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 5 en 8, en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 34.

264 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 28.

265 Art. 1.36 lid 2, aanhef en onder f, Bouwbesluit (nieuw).

266 De G4 deelt mijn mening niet en vindt dat extra gemeentelijk bouwtoezicht nodig is, zie de brief van 13 januari 2017, kenmerk BENW/2016.2468, p. 2.

267 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16. De aandachtspunten bij dit amendement zijn reeds uitgebreider besproken in paragraaf 8.2.3.

268 De Vries heeft toegelicht dat de risicobeoordeling van essentieel belang is, zodat het gemeentelijke bevoegd gezag inhoud kan geven aan zijn handhavende taak. Minister Plasterk heeft daarop aangegeven dat hij het oordeel over het amendement aan de Tweede Kamer laat. Hij gaat er daarbij wel vanuit dat de gemeenten de risicobeoordeling gebruiken in het kader van hun handhavende taak en niet om het werk van de kwaliteitsborgers als zodanig over te doen. Zie *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 1 en 6. Moesker merkt op dat dit standpunt van de regering politiek begrijpelijk is. Uitgangspunt van de regering is namelijk dat er in het nieuwe stelsel met een belangrijke rol voor private marktpartijen bij de preventieve toetsing, bouwtoezicht en gereedmelding, een complementaire rol resteert voor het gemeentebestuur als bevoegd gezag bij handhaving. Zie Moesker 2017b en De Haan & Moesker 2017a, p. 580.

ling correct is. Dat is lastig, als het bevoegd gezag niet over andere bouwtechnische gegevens beschikt.[269]

8.7.5 De handhavingsbevoegdheid bij het ontbreken van een gereedmelding

In het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen komt tot uitdrukking dat tien werkdagen voor ingebruikname een melding aan het bevoegd gezag moet worden gedaan (artikel 1.52 lid 1) en dat het bevoegd gezag de ingebruikname kan weigeren als het opleverdossier niet compleet is (lid 4). Een belangrijk onderdeel van het opleverdossier is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet (lid 3, aanhef en onder a). In de bijbehorende nota van toelichting staat dat indien gegevens bij de gereedmelding ontbreken, het bevoegd gezag kan besluiten dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen. Dit is dus geen inhoudelijke toetsing of het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Dit werkt aanvullend op het bepaalde in artikel 1.25 Bouwbesluit. Een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, mag niet in gebruik worden gegeven of genomen indien het bouwwerk niet bij het bevoegd gezag gereed is gemeld. 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 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 de gegevens ontbreken, kan het bevoegd gezag binnen tien werkdagen 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.[270]

In een evaluatie van een Haagse pilot is gesteld dat een kwaliteitsborger zonder handhavingsbevoegdheden een gekooide tijger is, die ‘zijn tanden kan laten zien maar niet kan bijten.’ De dreiging dat ingebruikname van de woning zou worden verboden, maakte weinig indruk op de aannemer.[271] Ligthart merkt echter op dat een pilot in Leiderdorp laat zien dat de kwaliteitsborger slechts met de dreiging van een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag een aannemer tot corrigerende maatregelen kan bewegen. In het stelsel van kwaliteitsborging zal het vooral de dreiging van het onthouden van een verklaring zijn, die een onwillige aannemer op andere gedachten moet brengen, aldus Ligthart.[272]

---

269 De Haan 2017b, p. 170.

270 *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 37. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 9. Volgens de regering mag een bouwwerk pas in gebruik worden genomen, nadat de vergunninghouder ‘aannemelijk’ heeft gemaakt dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Zie voorts Boogers, Plat & Stok 2016, p. 17, Moesker 2017b, De Haan 2017b, p. 168 en 169, en Moesker & De Haan 2017, p. 438 en 439.

271 Den Haag 2013a, p. 5.

272 Ligthart 2016b, p. 26 en 30.

8.7.6 De wenselijkheid te handhaven bij het ontbreken van een gereedmelding

De gemeenten Den Haag, Eindhoven, Sint Anthonis en de vier grootste gemeenten stellen dat het door het gemeentelijke bevoegd gezag verbieden van ingebruikname van een woning zonder een positieve verklaring van een kwaliteitsborger en het opleverdossier buitenproportioneel is.[273]

Naar mijn oordeel is het belangrijk dat de gemeenten kunnen handhaven als geen gereedmelding plaatsvindt. De gedachte van de regering is dat zonder verklaring een bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en dat de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft als een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. De mogelijkheid voor het bevoegd gezag om te handhaven bij het ontbreken van de verklaring, borgt mijns inziens de bouwkwaliteit van het gerealiseerde bouwwerk.[274]

Een oplossing voor de weigering door kwaliteitsborgers om bij pilots een positieve verklaring te verstrekken[275], is dat een kwaliteitsborger ook een verklaring kan afgeven als een bouwwerk niet aan alle voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet: een verklaring met vermelding van gebreken. De wetgever gaat vooralsnog ervan uit dat alleen een 'schone verklaring' kan worden verstrekt als een bouwwerk op alle onderdelen aan het Bouwbesluit voldoet.[276] De gemeenten Delft, Den Haag en Sint Anthonis zijn voorstanders van een verklaring met vermelding van geconstateerde en niet opgeloste gebreken. De gemeente Delft ziet daarin vooral een handvat om te handhaven bij gereedmelding. De gemeente kan dan een belangenafweging maken om al dan niet te handhaven.[277]

---

273 Ligthart 2016b, p. 29, en de brief van 13 januari 2017, kenmerk BENW/2016.2468, p. 2. Zie voorts De Haan 2017b, p. 166.

274 De Haan 2017b, p. 169.

275 Een Haagse pilot schetst het beeld dat sprake is van ingebruikname zonder de vereiste verklaring en opleverdossier. In het ambtelijk werkdocument Den Haag 2016, p. 2, 5 en 6, staat dat bouwwerken ten onrechte zonder voorafgaande gereedmelding in gebruik worden genomen. Daarnaast worden ten onrechte niet dan wel niet tijdig de verklaring van de kwaliteitsborger en het opleverdossier overgelegd. Volgens het werkdocument zijn kwaliteitsborgers terughoudend om te verklaren dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

276 Uit art. 1.42 lid 2, aanhef en onder c, Bouwbesluit volgt dat de kwaliteitsborger alleen een positieve verklaring mag afgeven in het geval 'dat' het bouwwerk naar zijn oordeel aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Hij geeft geen negatieve verklaring af als het bouwwerk volgens hem niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. In dat geval geeft hij geen verklaring af, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 16, 27 en 34. Zie ook De Haan 2017b, p. 169.

277 Ligthart 2016b, p. 28 en 36. In het verslag van de vergadering van 27 mei 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw (p. 5) staat dat uit het experiment garantiewoning een behoefte volgt voor een verklaring met daarop de aantekening van gebreken. Dit voorstel is echter niet overgenomen. Volgens de stuurgroep leidt het feit dat de kwaliteitsborger alleen een positieve verklaring kan afgeven tot een verbetering van de naleving van de bouwtechnische voorschriften, zie www.stelsel-

Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of het handhavend optreedt als geen verklaring of opleverdossier is overgelegd. Het bevoegd gezag kan daarvoor handhavingsbeleid opstellen.[278] Het bevoegd gezag treedt thans ook niet altijd op grond van artikel 1.25 lid 3 Bouwbesluit op als geen gereedmelding heeft plaatsgevonden.[279]

8.7.7 Andere handhavingsbevoegdheden

Hiervoor is reeds aangegeven dat het bevoegd gezag bevoegd blijft de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit te handhaven.[280]

Het bevoegd gezag blijft ook bevoegd op te treden tegen overtredingen van artikel 1a lid 2 Ww wanneer als gevolg van het bouwen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat. De zorgplichtbepaling is een vangnetbepaling, aldus de regering. Deze zorgplicht strekt ertoe dat er geen gevaar bestaat als gevolg van het bouwen en het gebruik van een bouwwerk. De zorgplicht is volgens de regering gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar zettende situaties, die niet vallen onder het Bouwbesluit.[281] Ik voel mij door deze passage gesterkt in mijn standpunt dat het bevoegd gezag niet bevoegd is op grond van artikel 1a Ww te handhaven als het op grond van artikel 1b Ww kan handhaven.[282] Een aandachtspunt is dat dit niet in artikel 1a Ww tot uitdrukking is gekomen.

Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 8.7 Bouwbesluit een aanwijzing blijven geven dat een veiligheidsplan ter beoordeling wordt voorgelegd. Zo heeft het bevoegd gezag een mogelijkheid om vooraf te beoordelen of er risico's zijn voor omwonenden en de belendende percelen.[283]

Het kan zijn dat na vergunningverlening de toelatingsorganisatie overgaat tot schorsing of intrekking van het vergunde instrument en de kwaliteitsborger. Het is de bedoeling dat de vergunninghouder na een intrekking of schorsing van het instrument en de kwaliteitsborger een ander instrument en kwaliteitsborger kiest.[284]

---

herziening.nu/Stuurgroep/24jun2016/2.%20Verslag%2027%20mei%202016.pdf. Zie De Haan 2017b, p. 169.

278 Art. 7.2 lid 3, aanhef en onder a, Bor.

279 De Haan 2017b, p. 169.

280 Paragraaf 8.7.3.

281 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 44, en De Haan 2017b, p. 169.

282 Zie paragrafen 6.3 en 6.4.

283 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 44, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 12. Zie ook Van Leeuwen 2016, p. 22 - 24.

284 Een ingetrokken instrument kan in beginsel gedurende zes maanden nog worden toegepast (art. 7ae lid 3 Ww). Gedurende de schorsing van een instrument kan een reeds aangevangen toepassing van een instrument doorgaan (art. 7af lid 4). Door een termijn van zes maanden te stellen wordt voorkomen dat alle bouwwerken waar het instrument wordt toegepast direct moeten worden stilgelegd. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 4.

De vergunninghouder dient bij het bevoegd gezag te melden dat hij een ander instrument en/of kwaliteitsborger heeft gekozen.[285] De gedachte van de regering is, dat het gelet op artikel 7ab lid 3 Ww verboden is zonder een instrument en bijbehorende kwaliteitsborger te bouwen. Artikel 7ab lid 3 Ww is echter niet opgeschreven als een verbodsbepaling. Wel bevat lid 3 van artikel 7ab een gebodsbepaling. Daarin komt tot uitdrukking dat door een kwaliteitsborger een toegelaten instrument 'wordt' toegepast. Hoewel naar normaal spraakgebruik 'worden' niet als gebod wordt uitgelegd, meen ik dat desalniettemin juridisch gezien sprake is van een gebod.[286] Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 7ab lid 3 Ww handhaven. Voorts kan het bevoegd gezag handhavend optreden als in afwijking van de omgevingsvergunning het in de aanvraag vermelde instrument en de bijbehorende kwaliteitsborger niet worden toegepast.[287] Dit instrument en die kwaliteitsborger maken dan onderdeel uit van de omgevingsvergunning.

8.7.8 Geen handhavingsbevoegdheden voor de nieuwe entiteiten

De kwaliteitsborger en de instrumentenaanbieder[288] zijn geen bestuursorganen en hebben ook geen handhavingsbevoegdheden. Overigens kunnen onder de Omgevingswet private personen zoals een kwaliteitsborger handhavingsbevoegdheden krijgen, maar de regering wil dat niet.[289] Wel moet de kwaliteitsborger op grond van artikel 1.42 lid 1 Bouwbesluit (nieuw) aan het bevoegd gezag doorgeven dat hij bouwfouten heeft ontdekt, opdat het bevoegd gezag kan handhaven.[290] Ook kan een bouwwerk niet in gebruik worden genomen zonder positieve verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

Hoewel de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw een bestuursorgaan is[291], heeft deze geen handhavingsbevoegdheden. De regering wil dat de toelatingsorganisatie de ruimte krijgt om zo nodig op te treden als een kwaliteitsborgingsinstrument niet goed werkt. Zo kan de toelatingsorganisatie het instrument schorsen

---

285 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 20 en 86. Op p. 86 is gesteld dat de bouw stil komt te liggen als een vergunninghouder niet tijdig een nieuw instrument of kwaliteitsborger heeft gekozen. De reden is dat anders niet aan art. 7ab lid 3 Ww wordt voldaan.

286 Zie aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'Voorschriften worden, tenzij dit onvermijdelijk is, niet met behulp van de werkwoorden "moeten" of "dienen" geformuleerd. Toelichting: Dus bijvoorbeeld niet: "Het verzoekschrift dient te worden gemotiveerd", maar: "Het verzoekschrift wordt gemotiveerd".'

287 Niet alleen is verboden om zonder omgevingsvergunning te bouwen, maar ook om in afwijking daarvan te bouwen, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 93.

288 Zie de paragrafen 8.6.3 onderscheidenlijk 8.6.4.

289 Zie paragraaf 11.3.6.

290 Minister Blok heeft eerder toegezegd te willen regelen dat de kwaliteitsborger verplicht is bouwfouten bij het bevoegd gezag te melden. Zie paragraaf 8.7.4.

291 Zie paragraaf 8.6.5.

of intrekken uit het openbare register. Het bevoegd gezag zal slechts als ultimum remedium handhavend optreden, aldus de regering.[292]

8.8 Rechtsbescherming bij de bestuursrechter

Tegen het (niet) verlenen of het intrekken van een omgevingsvergunning en een handhavingsbesluit staat bezwaar en beroep open. De vergunninghouder dan wel degene tot wie de handhavingsmaatregel is gericht, kan bezwaar maken bij het bevoegd gezag, daarna in beroep bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit geldt ook als het niet verlenen van de omgevingsvergunning of de intrekking daarvan verband houdt met de toepassing van een instrument en de daarvoor gestelde eisen.[293] Voor omgevingsvergunningen die zijn aangevraagd voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel blijft op grond van artikel 8.3a Wabo (nieuw) in bezwaar en beroep het voorheen geldende recht gelden.[294]

Daarnaast staat tegen de verleende omgevingsvergunning voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Naast de vergunningaanvrager zijn ook de eigenaar en gebruiker van naastgelegen percelen in ieder geval belanghebbenden.[295] Zoals eerder is aangegeven[296], zal het bevoegd gezag de vergunningaanvraag niet langer inhoudelijk beoordelen. De beoordeling of het bezwaar van de (derde-)belanghebbende gegrond zal zijn, zal dan ook niet inhoudelijk zijn. Het bevoegd gezag controleert het openbare register. Voor inhoudelijke vragen tijdens de bouw en bij de gereedmelding dient de (derde-)belanghebbende zich volgens de regering te wenden tot de vergunninghouder of de aannemer. Als het bevoegd gezag naar aanleiding van de bezwaren van de derde-belanghebbende het vermoeden heeft dat er iets mis is, kan hij ook de vergunninghouder of de aannemer hierop wijzen en zo nodig tot handhaving en intrekking van de omgevingsvergunning overgaan. Hij kan verder de vergunninghouder wijzen op de consequenties van de ingebruik-

---

292 Zie paragraaf 8.7.3.

293 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 45.

294 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 89, en *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 23.

295 Afhankelijk van het zicht op het bouwwerk kunnen ook omwonenden die verderop wonen belanghebbenden zijn (zie bijvoorbeeld ABRS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8140, ABRS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6702, ABRS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1750, ABRS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2616, en ABRS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:824). Dit zicht hoeft niet reeds te bestaan vanuit de woning. Zicht vanaf het perceel op het te realiseren bouwwerk kan voldoende zijn om als belanghebbende te worden aangemerkt. Daarnaast kan een omwonende op grond van het afstandcriterium reeds belanghebbende zijn. Bij een modaal bouwplan wordt ervan uitgegaan dat degenen die wonen binnen 100 m van de plek waar gebouwd gaat worden, in beginsel belanghebbenden zijn, zie bijvoorbeeld Vz. ABRvS 13 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC0512. Afwijking van dit uitgangspunt is mogelijk indien het te bouwen object geen enkele invloed heeft op het woon- of leefklimaat van betrokkene en deze daar ook geen zicht op zal hebben.

296 Zie paragraaf 8.2.3.

name, indien de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft, aldus de regering. Zo nodig kan het bevoegd gezag ook de toelatingsorganisatie informeren, zodat deze de nodige maatregelen kan treffen.[297]

Naar mijn oordeel blijft de rechtsbescherming wat betreft de vergunningverlening en de handhaving van het Bouwbesluit ongewijzigd. Ik begrijp echter niet waarom de regering de bevoegdheid van het bevoegd gezag aanhaalt om de omgevingsvergunning in te trekken. In het wetsvoorstel is geen wijziging aangebracht in artikel 2.33 lid 2 Wabo. Er is in die bepaling geen intrekkingsbevoegdheid opgenomen als niet overeenkomstig een toegelaten instrument en bijbehorende kwaliteitsborger wordt gebouwd. Vooralsnog zie ik geen redenen waarom alsnog een dergelijke intrekkingsbevoegdheid in lid 2 van artikel 2.33 Wabo dient te worden opgenomen. Er zijn namelijk andere mogelijkheden voor het bevoegd gezag om op te treden als niet overeenkomstig een instrument wordt gebouwd. Als de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft, kan de vergunninghouder het bouwwerk niet in gebruik nemen. Daarnaast blijft het bevoegd gezag zijn bevoegdheid houden om het Bouwbesluit te handhaven. Omwonenden kunnen in bezwaar en beroep tegen de vergunningverlening bijvoorbeeld aanvoeren dat het bevoegd gezag het bouwplan preventief aan het Bouwbesluit had moeten toetsen. Ook kunnen zij betogen dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning niet had mogen verlenen, omdat het gekozen instrument en de bijbehorende kwaliteitsborger niet zijn toegelaten. Artikel 7ab lid 3 Ww bevat een gebodsbepaling dat wordt gebouwd met een toegelaten instrument en kwaliteitsborger. Op grond van die bepaling kan het bevoegd gezag handhaven. Eventueel kan het bevoegd gezag ook op grond van artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo handhavend optreden als in afwijking van de omgevingsvergunning niet wordt gebouwd met toepassing van het aangevraagde instrument en de bijbehorende kwaliteitsborger. Daarnaast kunnen omwonenden het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden op grond van artikel 1b Ww. Zij kunnen verzoeken om handhaving, omdat een bouwwerk zonder gereedmelding in gebruik is genomen. Als het bevoegd gezag vervolgens weigert te handhaven, kunnen de omwonenden bezwaar en beroep instellen.

Het kan zijn dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning heeft verleend op grond van een verkeerde inschakeling van een kwaliteitsborgingsinstrument en/of bijbehorende kwaliteitsborger. Ook kan het zijn dat het bevoegd gezag niet heeft onderkend dat het bouwplan niet is onderworpen aan een instrument en nog preventief aan het Bouwbesluit had moeten worden getoetst. Totdat de omgevingsvergunning onherroepelijk is, kan worden geprocedeerd over de al dan niet verkeerde vergunningverlening. Als de bestuursrechter oordeelt dat sprake is van een verkeerde inschakeling van een instrument en/of kwaliteitsborger, dan dient de bestuursrechter het besluit op bezwaar waarbij de omgevingsvergunning in stand is gelaten, te vernietigen. Het is vaste jurisprudentie dat het bevoegd ge-

297 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 45 en 46. Zie ook Moesker 2016b, p. 605 en 606.

zag een vergunningaanvrager in de gelegenheid dient te stellen om zijn vergunningaanvraag aan te passen als met wijzigingen van ondergeschikte aard het bevoegd gezag alsnog de omgevingsvergunning kan verlenen.[298] Naar ik aanneem, zal de bestuursrechter bij vernietiging van een besluit op bezwaar het bevoegd gezag in de gelegenheid stellen om alsnog op correcte wijze de omgevingsvergunning te verlenen op grond van een gewijzigde aanvraag. Indien het bouwplan niet is onderworpen aan een instrument, dan kan de vergunningaanvrager alsnog de bouwtechnische gegevens indienen voor de preventieve toetsing. Als in een onherroepelijke omgevingsvergunning is vermeld, dat het bouwwerk met toepassing van een bepaald instrument en bijbehorende kwaliteitsborger wordt gebouwd, dan staat in rechte vast dat een juiste inschakeling van instrument en kwaliteitsborger heeft plaatsgevonden. Bij een onherroepelijke omgevingsvergunning waarbij het bevoegd gezag nog het bouwplan preventief heeft getoetst, staat in rechte vast dat dit bouwplan niet onder het stelsel van kwaliteitsborging valt.

Het relativiteitsvereiste[299] is een complicerende factor. In de parlementaire geschiedenis bij het wetsvoorstel Wkb is geen aandacht besteed aan de rol van het relativiteitsvereiste bij de rechtsbescherming van omwonenden. Nu het relativiteitsvereiste een kennelijkheidseis bevat, ga ik vooralsnog ervan uit dat omwonenden het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen als zij betogen dat bijvoorbeeld de omgevingsvergunning is verleend met toepassing van een verkeerd instrument en/of bijbehorende kwaliteitsborger.

Eerder is al aangegeven dat er twee verboden zijn in relatie tot de gereedmelding. Zonder gereedmelding als bedoeld in artikel 1.25 leden 2 en 3 Bouwbesluit mag een bouwwerk niet in gebruik worden genomen. De reactie van het bevoegd gezag op een gereedmelding is geen Awb-besluit. Ongeacht een eventuele negatieve reactie van het bevoegd gezag is immers slechts de gereedmelding vereist voor de ingebruikname. Daarom is ook geen probleem dat tegen een negatieve reactie niet bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd.[300] Er geldt voor bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen, een tweede verbod. Ook is ingebruikname verboden als het bevoegd gezag weigert het opleverdossier te accepteren. Ik vind dat deze weigering dient te worden aangemerkt als een Awb-besluit. Uit artikel 1.52 lid 4 Bouwbesluit volgt ondubbelzinnig dat de weigering van de acceptatie van het opleverdossier op extern rechtsgevolg is gericht: het bouwwerk mag niet in gebruik worden genomen. Volgens de tekst van dat artikellid kan het bevoegd gezag immers ‘besluiten’ dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden

298 Zie paragraaf 4.3.
299 Zie paragraaf 5.4.
300 Zie paragraaf 6.2.2 en Moesker & De Haan 2017, p. 438.

genomen.[301] Gelet op de publiekrechtelijke context is het goed dat belanghebbenden tegen dit Awb-besluit bij de bestuursrechter kunnen procederen.[302]

De toelatingsorganisatie is een bestuursorgaan. De schriftelijke beslissingen van de toelatingsorganisatie, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, zijn Awb-besluiten. Het toelaten van een instrument, het geven van een waarschuwing aan de instrumentaanbieder, het schorsen en het intrekken van de toelating van een instrument zijn beschikkingen. Dit betekent dat een (derde-)belanghebbende (bijvoorbeeld de instrumentaanbieder, de kwaliteitsborger, de vergunningaanvrager en de aannemer) die het niet eens is met die beschikking, bezwaar kan maken bij de toelatingsorganisatie en vervolgens in beroep kan gaan bij de bestuursrechter.[303]

De instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger zijn niet aan te merken als bestuursorganen. De beslissingen van de instrumentaanbieder en de kwaliteitsborger zijn geen besluiten. Tegen deze beslissingen kan daarom geen bezwaar en geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.[304]

8.9 Verantwoordelijkheid van bouwpartijen en het bevoegd gezag

De commissie Dekker heeft de regering geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit duidelijker bij de private bouwpartijen neer te leggen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit eenduidiger bij de bouwende partijen wordt neergelegd.[305] De aannemer heeft de kennis, de ervaring en de mogelijkheden om ervoor in te staan dat hij de overeengekomen bouwkwaliteit kan waarmaken, aldus de regering.[306] De regering wijst erop dat als het bevoegd gezag de eigenaar na oplevering erop aanspreekt dat het bouwwerk in strijd is met de bouwtechnische voorschriften, hij dan verhaal kan halen bij de kwaliteitsborger. Als dan komt vast te staan dat deze strijdigheid is toe te rekenen aan de wijze waarop de overeengekomen werkzaamheden door de kwaliteitsborger zijn uitgevoerd, dient de kwaliteitsborger volgens de regering de kosten te vergoeden. Dit betekent echter niet dat de kwaliteitsborger de aannemer vrijwaart, aldus de regering. De aannemer is en

301 In het artikelsgewijs commentaar bij art. 1.52 Bouwbesluit in de nota van toelichting bij het Bkb staat twee keer dat het bevoegd gezag kan 'besluiten' dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 37.

302 Moesker & Nijmeijer 2015, p. 84 en 85, Moesker 2016b, p. 605, en vooral ook Moesker & De Haan 2017, p. 438. Zie ook ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14, en ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36.

303 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 48. Zie ook *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 17, 18 en 23.

304 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 49 en 50.

305 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 14.

306 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 31.

blijft verantwoordelijk voor de oplevering van het bouwwerk volgens de overeengekomen voorwaarden.[307]

Ik vraag mij af waarom de regering in de memorie van toelichting nauwelijks ingaat op de verantwoordelijkheid van de private bouwpartijen anders dan de aannemer. Zo wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de architect, de constructeur of de bouwfysisch ontwerper.[308] Zij zijn verantwoordelijk voor een kwalitatief goed ontwerp van het bouwplan. Ik vermoed dat de wetgever alleen oog heeft voor de aannemer, nu deze het bouwwerk realiseert. De kwaliteitsborger toetst in het nieuwe stelsel het gerealiseerde bouwwerk. In de publiekrechtelijke bepalingen van het wetsvoorstel komt de verantwoordelijkheid van de aannemer (en andere bouwpartijen) niet tot uitdrukking. De kwaliteitsborger vervult in het nieuwe stelsel bij de vergunningaanvraag[309], tijdens de bouw en met het afgeven van zijn verklaring een centrale rol. Voor de vereiste bouwkwaliteit draagt hij samen met de aannemer de verantwoordelijkheid. De kwaliteitsborger heeft echter geen publiekrechtelijke bevoegdheden.[310]

In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft Minister Blok door Lubach en anderen een onderzoek laten uitvoeren naar de juridische en bestuurlijke gevolgen voor gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van de bouwkwaliteit verschuiven, maar niet verdwijnen. De verandering betreft vooral het toezicht tijdens het bouwproces die van de gemeente naar de kwaliteitsborger verschuift, aldus de Minister. Voor de gemeenten ligt straks het accent op het toezicht na de gereedmelding. Het onderzoek concludeert dat de bestuursrechtelijke rol van de gemeente duidelijk is, maar dat dit bestuurskundig lastiger is. Het gemeentelijke bevoegd gezag houdt immers via zijn handhavingsbevoegdheid een politieke verantwoordelijkheid in de bouwfase. Lubach en anderen concluderen dat de beoogde verschuiving naar privaat toezicht op gespannen voet kan staan met de handhavingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. Zij bevelen onder meer aan om de afbouw van de gemeentelijke inzet pas te starten als het nieuwe stelsel is ingevoerd. Daarnaast stellen Lubach en anderen voor dat gemeenten intern afspraken maken over de gemeentelijke inzet voor de beginperiode waarin intensieve afstemming met de nieuwe stelselpartners nodig is.[311]

---

307 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 50.

308 De Haan 2016a, p. 515.

309 De kwaliteitsborger stelt de risicobeoordeling op, die bij de vergunningaanvraag wordt gevoegd.

310 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, 18, p. 19, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, 12, p. 264 en 265, *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 25, en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 50. Zie voorts De Haan 2016a, p. 512.

311 Lubach 2016, p. 6 - 9, en Boogers, Plat & Stok 2016, p. 12 - 17. Zie ook de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 4 en 5, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 8, p. 2 en 3.

Met de invoering van artikel 2.10 leden 3 en 4 Wabo is duidelijker dat het bevoegd gezag niet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan niet preventief aan het Bouwbesluit. Ten aanzien van het bevoegd gezag doet zich een ander probleem voor. Het is onduidelijk in hoeverre het bevoegd gezag gebruik dient te maken van zijn bevoegdheid om te handhaven als een bouwwerk niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.[312] Daarmee is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het bouwtoezicht onduidelijk.

8.10 Aansprakelijkheid van gemeenten

Ten aanzien van de aansprakelijkheid van de gemeente in het stelsel van kwaliteitsborging heeft de regering het volgende gesteld.

In het wetsvoorstel zijn ten aanzien van de mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente geen bijzondere bepalingen opgenomen, aangezien dit reeds in het geldende recht voldoende is geregeld, aldus de regering. De aansprakelijkheid voor het niet deugdelijk verrichten van bouwwerkzaamheden berust primair bij de aannemer die de werkzaamheden uitvoert. De aannemer kan zich bij fouten in de uitvoering van de aannemingsovereenkomst niet verschuilen achter de uitoefening van de bevoegdheden die het bevoegd gezag heeft in het kader van het toezicht. De gemeente kan volgens de regering niet aansprakelijk worden gehouden voor de fouten die de aannemer maakt. In dat verband zij opgemerkt dat de wettelijke taken van de gemeente zien op de bescherming van het minimumniveau van bouwwerken wat betreft de veiligheid. Van aansprakelijkheid van de gemeente op grond van onrechtmatige daad zal wellicht niet snel sprake zijn vanwege het relativiteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 6:163 BW: daarbij dient onder meer te worden aangetoond dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de geleden schade.[313] Dit laat onverlet dat op de gemeente de plicht rust maatregelen te nemen om onveilige situaties ongedaan te maken. Het wetsvoorstel maakt dit niet anders, aldus de regering.[314]

---

312 In dat verband merk ik op dat de aangenomen amendementen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16 en 17) het mogelijk maken dat het bevoegd gezag de vereiste bouwtechnische informatie heeft om de nieuwbouwvoorschriften te handhaven, zie paragraaf 8.7.4.

313 Zie paragraaf 6.10.2.

314 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 21 en 22, en *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 8. Lubach stelt dat van aansprakelijkheid van het bevoegd gezag alleen sprake kan zijn als het ondanks kennelijke noodzaak daartoe niet ingrijpt en daardoor schade ontstaat. De aansprakelijkheid van het bevoegd gezag is volgens hem een afgeleide aansprakelijkheid. Zie Lubach 2016, p. 7 - 9. Voorts De Haan & Moesker 2017a, p. 582.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft zich kritisch uitgelaten dat de aansprakelijkheid van gemeenten niet goed is geregeld. Het is onduidelijk waar gemeenten wel en niet verantwoordelijk voor zijn.[315]

Ik deel niet de mening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat in het wetsvoorstel de aansprakelijkheid van de gemeenten moet zijn geregeld. Ook in het geldende stelsel is de aansprakelijkheid van gemeenten niet in een wet vastgelegd. De gemeenten kunnen bij schade op grond van een onrechtmatige daad aansprakelijk worden gesteld.[316] Wel stelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten mijns inziens terecht dat onduidelijk is in hoeverre het bevoegd gezag tijdens de bouw de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit dient te handhaven. Om de aansprakelijkheid van de gemeente voor het uitblijven van handhavend optreden te beperken, kan alsnog in het wetsvoorstel een bepaling als bedoeld in artikel 7ac lid 2 Ww van de internetconsultatieversie worden opgenomen. Dit lost het aansprakelijkheidsprobleem niet geheel op. Een gedupeerde kan de gemeente dan nog aansprakelijk stellen, omdat het bevoegd gezag niet handhavend heeft opgetreden op grond van gevaarzetting (artikel 1a Ww).[317]

Hierna wordt de rol van de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag onderzocht in relatie tot de aansprakelijkheid van de gemeente. Gelet op die risicobeoordeling kan het bevoegd gezag weten wanneer er gevaar voor mensenlevens kan zijn. Zoals nog zal worden uiteengezet, is de overheid op grond van artikel 2 EVRM gehouden om burgers tegen dat gevaar te beschermen en zo nodig te handhaven.[318]

Een arrest van 4 oktober 2016 [319] is belangrijk voor het bestaan van de positieve verplichting voor de overheid om toezicht te houden en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid. Het geval betrof falend toezicht op een bouwplaats. Twee daar spelende jongens waren in een groot met water gevuld gat gevallen en verdronken. De bouwplaats was in strijd met de nationale wettelijke veiligheidsvoorschriften niet afgeschermd. Ook was de bouwplaats in strijd met de voorschriften niet voorzien van waarschuwingsborden. Het EHRM overwoog dat de positieve verplichting van de overheid onder artikel 2 EVRM niet beperkt is tot het uitvaardigen van regelgeving, maar ook een verplichting inhoudt om de effectieve toepassing van die regelgeving te verzekeren.[320]

---

315 https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/bouwregelgeving/nieuws/vng-kritisch-na-antwoorden-kamervragen-wetsvoorstel-bouwen en https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/bouwregelgeving/nieuws/kamer-ook-kritisch-op-wetsvoorstel-kwaliteitsborging-bouwen.

316 Zie paragraaf 6.10.

317 Zie paragraaf 8.7.7.

318 Zie paragraaf 10.2.3.

319 EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004, *JB* 2017/15, m.nt. D.G.J. Sanderink.

320 Zie De Haan & Moesker 2017a, p. 583.

Daargelaten of de gemeente ook onrechtmatig handelt, als zij behoort te weten dat er sprake is van een ernstig gevaar[321], weet de gemeente, gelet op de risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag, welke onderdelen van het bouwplan risicovol zijn. Als dit risico zich verwezenlijkt en het bevoegd gezag niet adequaat naar aanleiding van de risicobeoordeling heeft gehandhaafd, dan kan de gemeente mogelijk sneller succesvol aansprakelijk worden gesteld. De aansprakelijkheidslat komt voor de gemeente onder het, door de Tweede Kamer geamendeerde, wetsvoorstel Wkb naar mijn mening ontegenzeglijk lager te liggen. Het handhavingsbeleid van een gemeente, zoals terug te vinden in het gemeentelijke handhavingsplan uit artikel 7.2 Bor[322], krijgt een in juridisch opzicht nog belangrijkere juridische rol en betekenis wanneer een rechterlijk oordeel over eventueel bestaande aansprakelijkheid of mede-aansprakelijkheid van een gemeente vastgesteld moet worden.[323]

8.11 Bevindingen

Het wetsvoorstel Wkb regelt dat 60% van de vergunningplichtige bouwwerken bouwbesluittoetsvrij wordt. Dat het bevoegd gezag die bouwwerken niet meer preventief aan het Bouwbesluit toetst, leidt niet tot een lagere bouwkwaliteit. Ook thans toetst het bevoegd gezag bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorzijde van een woning feitelijk niet aan het Bouwbesluit.

Het bouwtoezicht wordt in het wetsvoorstel Wkb slechts gedeeltelijk geprivatiseerd. Het bevoegd gezag moet bij vergunningverlening toetsen of de vergunningaanvrager heeft gekozen voor een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging en bijbehorende kwaliteitsborger. Daarnaast behoudt het bevoegd gezag zijn handhavingsbevoegdheden. Dat laatste vind ik een belangrijkere reden dat geen sprake is van volledig geprivatiseerd bouwtoezicht dan de oprichting van de toelatings-

---

321 De gemeente kan alleen voor ‘zuiver’ nalaten aansprakelijk zijn als de ernst van het gevaar daadwerkelijk tot het bewustzijn van het gemeentelijke bevoegd gezag is doorgedrongen. Met andere woorden, het bevoegd gezag moest weten van de gevaarlijke situatie. Onder omstandigheden kan het echter zo zijn dat ook bij ‘zuiver’ nalaten rekening wordt gehouden met de kennis waarover het bevoegd gezag zou moeten beschikken. Daarvan is sprake bij een bijzondere verplichting tot zorg en oplettendheid. Op het bevoegd gezag kan als toezichthouder een bijzondere zorgplicht rusten. Zie Van Rossum 2005, p. 99, Franssen & Van Tilborg 2014, p. 134 - 136, 138 en 139, en De Haan & Moesker 2017a, p. 582.

322 Het Bor zal als gevolg van de inwerkingtreding van de Ow te zijner tijd deels opgaan in het Bbl. Art. 10.3 Mor, dat eveneens betrekking heeft op handhavingsbeleid, zal in dit verband ook een transitie ondergaan.

323 Dat geldt ook voor subelementen, voorkomend in het oorspronkelijke wetsvoorstel Wkb (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 44) als 'bijvoorbeeld klachten van derden' in relatie tot de veranderde en zwaardere rol van het bevoegd gezag op het punt van zelfstandige beoordeling van de aangeleverde risicobeoordeling. Zie De Haan & Moesker 2017a, p. 583 en 584.

organisatie kwaliteitsborging bouw. Die houdt als zelfstandig bestuursorgaan op rijksniveau toezicht op het stelsel van kwaliteitsborging.[324]

Het stelsel van kwaliteitsborging leidt in ieder geval in theorie tot een hogere bouwkwaliteit. Ook bevat het nieuwe stelsel aanzienlijk meer waarborgen om die hogere bouwkwaliteit te realiseren dan het geldende stelsel.[325] In het stelsel van kwaliteitsborging toetst een private kwaliteitsborger in zijn risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag of het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Hoewel die risicobeoordeling geen weigeringsgrond is, kan het bevoegd gezag naar aanleiding daarvan aanwijzingen geven en zo nodig tijdens de bouw handhaven. Voor zover het borgingsplan van de kwaliteitsborger niet tevens als risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag dient, zal dit borgingsplan na vergunningverlening maar voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Als het bouwplan niet aan het Bouwbesluit voldoet, dan geeft de kwaliteitsborger in zijn borgingsplan aanwijzingen tot aanpassing van het bouwplan. Ook naar aanleiding van dit borgingsplan kan het bevoegd gezag ingrijpen en zo nodig tijdens de bouw handhaven. Daarnaast moet de kwaliteitsborger bouwfouten aan het bevoegd gezag melden. Naar aanleiding daarvan kan het bevoegd gezag dan weer handhaven. Voorts is de kwaliteitsborger verplicht het voltooide bouwwerk te controleren. De kwaliteitsborger geeft alleen een verklaring af als dat bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit voldoet. Zonder die positieve verklaring mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Bovendien kan de kwaliteitsborger aansprakelijk worden gesteld als hij ten onrechte een verklaring heeft afgegeven. De gereedmelding volstaat niet. Het bevoegd gezag kan besluiten dat ingebruikname niet is toegestaan, omdat de positieve verklaring bij de gereedmelding ontbreekt. Dit dwingt in ieder geval in theorie de aannemer om een bouwwerk te realiseren dat aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. De verhoogde aansprakelijkheid van de aannemer in het wetsvoorstel Wkb - die buiten het kader van dit onderzoek valt[326] - dwingt de aannemer verder een hoge bouwkwaliteit te realiseren.

De aangenomen amendementen leiden ertoe dat er meer waarborgen zijn dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit kan handhaven. Bij de vergunningaanvraag moet een risicobeoordeling worden verstrekt en bij

---

324 Minister Blok heeft tijdens het vragenuurtje in de Tweede Kamer op 20 juni 2017 naar aanleiding van een Kamervraag over de uitzending van Nieuwsuur gesteld, dat van privatisering geen sprake is vanwege de oprichting van de toelatingsorganisatie. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer heeft Minister Plasterk bevestigd dat om die reden geen sprake is van privatisering.

325 In het geldende stelsel geldt slechts een aannemelijkheidstoets door het bevoegd gezag van het papieren bouwplan. Alleen het constructieprincipe moet ten tijde van de vergunningverlening bekend zijn. Het bevoegd gezag is niet verplicht te controleren of het voltooide bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Zie de paragrafen 4.8 en 6.2.2.

326 Zie het nog te verschijnen promotie-onderzoek van Strang.

de gereedmelding een opleverdossier. Deze risicobeoordeling en het opleverdossier bevatten bouwtechnische informatie op grond waarvan het bevoegd gezag zo nodig kan handhaven. Dit staat echter wel op gespannen voet met de wens van de regering dat het bevoegd gezag erop vertrouwt dat een bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.

Hoofdstuk 9

Bouwkwaliteit: rechtsvergelijking en pilots

9.1 Inleiding

Het Ministerie van BZK heeft niet deugdelijk laten onderzoeken of het stelsel van kwaliteitsborging zal leiden tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit.[1] Uit een in opdracht van het Ministerie uitgevoerd onderzoek blijkt slechts dat Nederlandse opdrachtgevers van mening zijn dat het voorgenomen stelsel tot een betere bouwkwaliteit leidt. Gemeenten daarentegen hebben hierin het minste vertrouwen.[2] Een effectanalyse ontbreekt echter. De meningen van partijen volstaan mijns inziens niet.[3] Meerdere fracties in de Eerste Kamer hebben twijfels of het stelsel van kwaliteitsborging wel zal leiden tot een hogere bouwkwaliteit.[4]

Uit hoofdstuk 8 volgt dat in theorie het stelsel van kwaliteitsborging leidt tot een hogere bouwkwaliteit. De kwaliteitsborger beoordeelt immers of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Als het bouwwerk naar zijn mening niet daaraan voldoet, dan heeft hij geen verklaring af. Zonder verklaring mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Dit dwingt de aannemer om het bouwwerk in overeenstemming met het Bouwbesluit te realiseren. In zoverre de theorie.

Dit hoofdstuk onderzoekt of de invoering van private kwaliteitsborging in het buitenland in de praktijk heeft geleid tot een verhoogde bouwkwaliteit. Tevens zal worden bezien of uit de Nederlandse pilots kan worden afgeleid wat in de praktijk de gevolgen zijn voor de bouwkwaliteit.

---

1 Zie paragraaf 2.4.3.
2 Schothorst, Harlaar & Koenen 2014, p. 64.
3 Zie ook VACpunt Wonen e.a. 2015, p. 5.
4 De PVV, ChristenUnie, GroenLinks en het CDA

9.2 Rechtsvergelijking: privatisering bouwtoezicht in het buitenland

9.2.1 Algemeen

Alle omringende, onderzochte landen zijn overgestapt op enigerlei vorm van privaat bouwtoezicht.[5] In zoverre hoeft geen verbazing te wekken, dat de regering een stelsel van kwaliteitsborging wil invoeren.

Onderstaande rechtsvergelijking zal kort de stelsels van kwaliteitsborging in andere landen schetsen. De reden voor de beknopte behandeling is dat naar aanleiding van een opdracht van het Ministerie van BZK in 2016 een nieuw onderzoek van Meijer en Visscher is verschenen met betrekking tot de stelsels in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië.[6] Voorts is in 2017 een 'Internationale vergelijking kwaliteitsborging' van het Economisch Instituut voor de Bouw verschenen. Daarin is een vergelijking gemaakt met de stelsels in Duitsland, Engeland, Ierland en Noorwegen.[7] Voor een meer uitvoerige uiteenzetting van de taken van de private bouwpartijen in die stelsels wordt naar die rapporten verwezen. Naar mijn oordeel is een gemis dat het Ministerie van BZK aan Meijer en Visscher en aan het Economisch Instituut voor de Bouw niet heeft verzocht om te onderzoeken wat de gevolgen van de stelsels zijn voor de bouwkwaliteit.

Het is bevreemdend dat in het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouw zonder (nadere) onderbouwing het volgende wordt gesteld: 'Veel landen gingen ons voor en zelfs in landen waar private kwaliteitsborging met weinig waarborgen is omgeven is nog geen sprake van grote ongelukken.'[8] Nu een onderbouwing van die stelling ontbreekt, zal ik zelf alsnog een onderzoek doen naar de gevolgen van de privatisering van het bouwtoezicht in het buitenland op de bouwkwaliteit, meer in het bijzonder op de constructieve veiligheid.[9]

De brand in de Londense Grenfell Tower op 14 juni 2017[10] kan wel worden aangemerkt als een 'groot ongeluk'. Dat wil echter nog niet zeggen dat er een verband is tussen het stelsel van kwaliteitsborging in Engeland en het veroorzaken van dat ongeluk.[11]

---

5 Met uitzondering van Denemarken. Zie ook De Boer e.a. 2007, p. 109, en Meijer & Visscher 2007, p. 194 en 196.
6 Meijer & Visscher 2016.
7 Koning, Errami & Saitua 2017.
8 Koning, Errami & Saitua 2017, p. 10.
9 De bevindingen zijn weergegeven in paragraaf 9.2.12.
10 Zie paragraaf 1.1.
11 Zie paragraaf 9.2.8.

9.2.2 Australië

In Australië was er tot het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw een volledig publiekrechtelijk bouwtoezicht. Omdat in de gemeenten echter op verschillende wijze aan het bouwtoezicht invulling werd gegeven, is vanuit het oogpunt van de effectiviteit en efficiency voor privaat bouwtoezicht gekozen. Sinds 1993 wordt gewerkt met 'private certifiers' (private kwaliteitsborgers) in de landsdelen. Er geldt een duaal stelsel. De vergunninghouder kan kiezen voor het aanstellen van een publieke of een private kwaliteitsborger. Uitgangspunt is dat concurrentie leidt tot een effectiever en efficiënter stelsel.[12]

In het landsdeel New South Wales kan, nadat de bouwtoestemming (development consent) is gegeven, de vergunningaanvrager een bouwvergunning (construction certificate) aanvragen. De gemeente verleent de bouwvergunning als de vergunningaanvraag compleet is en nadat zij een technische plantoets heeft gedaan. De bouwvergunning voor het gedetailleerde bouwplan wordt verleend als de specificaties met de eerder gegeven bouwtoestemming overeenkomen en aan de bouwtechnische voorschriften voldoen.[13] De private dan wel publieke kwaliteitsborgers (principal certifying authority) moeten erop toezien dat een bouwwerk aan alle bouwtechnische voorschriften voldoet. Voordat de vergunninghouder begint met bouwen, moet hij een kwaliteitsborger aanstellen. De private en publieke kwaliteitsborger hebben grotendeels dezelfde taken. Wel kan in New South Wales alleen de publieke kwaliteitsborger (een gecertificeerde gemeenteambtenaar) de plantoets uitvoeren en een bouwvergunning verlenen. Alleen de publieke kwaliteitsborger kan handhavend optreden en de bouw stilleggen. Dit kan een private kwaliteitsborger niet. De private dan wel publieke kwaliteitsborger verstrekt een nalevingscertificaat (compliance certificate) om aan te tonen dat het gerealiseerde bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Daarnaast versterkt de kwaliteitsborger een gebruikscertificaat, hetgeen de eigenaar toestemming geeft om het bouwwerk te gebruiken.[14]

Meijer en Visscher merken op dat de laatste jaren vanuit de bouwpraktijk in New South Wales kritiek op het stelsel van kwaliteitsborging is geuit. Het stelsel is te onoverzichtelijk, de kwaliteit van kwaliteitsborging laat te wensen over en de eisen die aan kwaliteitsborgers worden gesteld, worden niet of nauwelijks gecontroleerd. Volgens Lambert is de regelgeving te complex, moeilijk te begrijpen en inflexibel. Het beheer van de regelgeving laat volgens hem te wensen over. De bestuurlijk-administratieve kant is te gefragmenteerd en bevat te weinig middelen om - op nationaal niveau - de regelgeving goed te kunnen formuleren en te

---

12 Van der Heijden 2009a, p. 86 - 91, 103 - 105, 123 en 124, Van der Heijden 2009b, p. 101 - 122, Van der Heijden 2010, p. 195 - 210, Hamersma 2012, p. 28, World Bank Group 2013, p. 66, 119 - 124, Neerhof 2014a, p. 181 en 182, Neerhof 2014b, p. 163 en 164, en Meijer & Visscher 2016, p. 57 - 67.

13 The Building Code Australia.

14 Meijer & Visscher 2016, p. 57, 59 - 61, 63 en 66.

bewaken en om - op lokaal niveau - goed toezicht te kunnen houden. Het certificatiesysteem is voornamelijk op papier en formulieren gebaseerd en is daardoor inefficiënt, moeilijk toegankelijk en genereert niet de gegevens die nodig zijn om het systeem goed te kunnen monitoren. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden van de kwaliteitsborgers, aldus Lambert.[15]

9.2.3 Canada

In Canada was tot de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van een publiekrechtelijke vergunningverlening en handhaving. Zoals in Australië gaf iedere gemeente zijn eigen invulling aan het bouwtoezicht. Er was veel commentaar op de effectiviteit en efficiency van het publiekrechtelijke stelsel. Anders dan in Australië is in Canada een grote verscheidenheid aan privaat bouwtoezicht over de provincies ingevoerd. In Vancouver verricht de lokale overheid het bouwtoezicht bij eenvoudige bouwwerken en private partijen bij de complexere bouwwerken. Alberta en Ontario hebben een ander duaal stelsel. In die provincies kiezen de gemeenten of zij zelf het bouwtoezicht uitvoeren of dit overlaten aan een private organisatie.[16]

9.2.4 Denemarken

In Denemarken geldt publiek bouwtoezicht. Het is niet verplicht een architect aan te stellen om een bouwontwerp voor te bereiden. Wel moet de vergunningaanvrager bij de aanvraag gedetailleerde tekeningen en berekeningen indienen. Bij de toetsing aan de vergunningaanvraag is er met name aandacht voor constructieve veiligheid. Het kan zijn dat het bevoegd gezag eist dat een erkende externe constructiespecialist de ingediende constructieberekeningen verifieert. Voor ingebruikname van een bouwwerk is een voltooiingscertificaat vereist. Het voltooiingscertificaat wordt alleen afgegeven als de vergunningaanvrager of opdrachtgever een door hem ondertekende verklaring heeft overgelegd dat het bouwwerk in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften is gebouwd.[17]

9.2.5 Noorwegen

Op 1 juli 1997 is in Noorwegen het bouwtoezicht geprivatiseerd. De reden daarvoor was dat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht onvoldoende capaciteit en gekwalificeerd personeel hadden om bouwplannen aan de bouwtechnische voorschriften te toetsen. Tevens was het doel om de administratieve druk

---

15 Meijer & Visscher 2016, p. 65 en 66. Zie voorts https://sourceable.net/australia-failing-construction-training/, https://sourceable.net/is-australias-building-control-regiem-failing/, www.abc.net.au/news/2014-04-01/architects-say-up-to-12000-decks-at-risk-of-collapse/5359072, en Lambert 2015.

16 Van der Heijden 2009a, p. 103 - 105, 107 - 114, 117, 118, 121, 123 en 124, Van der Heijden 2009b, p. 125 - 146, Neerhof 2014a, p. 182 en 183, en Neerhof 2014b, p. 163 en 164.

17 Meijer & Visscher 1997, p. 81, 83, 86 en 87, Meijer & Visscher 2004, p. 1014, en Moree 2012, p. 61.

te verminderen. De vergunningaanvrager is verantwoordelijk voor het bouwtoezicht en de bouwinspectie. Bij de aanvraag van de startvergunning is vermeld, wie de erkende aannemer en de kwaliteitsborger zijn. Het controleplan geeft aan hoe de controle op de naleving van de bouwtechnische voorschriften zal worden uitgevoerd. De gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht toetsen niet alleen de erkenningsdocumenten van de aannemer en het controleplan, maar ook locatieafhankelijke aspecten bij de verlening van de startvergunning. Deze locatieafhankelijke aspecten betreffen het planologische regime en redelijke eisen van welstand. De vergunningaanvrager hoeft bij zijn aanvraag geen technische berekeningen of constructietekeningen te voegen. De kwaliteitsborger maakt een opleveringsverslag waaruit volgt dat het bouwwerk in overeenstemming met het goedgekeurde controleplan is gebouwd. De vergunninghouder dient een aanvraag voor een gereedmeldingscertificaat in bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beoordeelt het opleveringsverslag.[18]

Meijer en Visscher merken op dat de administratieve druk zowel bij de gemeenten als bij de bouwprofessionals verminderde door de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Minder tijd werd besteed aan de controle van bouwwerken, hetgeen zeker gold voor de gemeentelijke bevoegde gezagen. Het stelsel was echter allesbehalve effectief, aldus Meijer en Visscher. De private partijen deden hun controle en toetsingswerk slecht. De gemeenten bleken niet of nauwelijks in staat om het toezicht door een derde partij (overeenkomstig de omschrijving in het controleplan) goed af te dwingen. Dit had tot gevolg dat er veel misging tijdens de bouw. Dit leidde tot kwalitatief slechte bouwwerken met veel gebreken en tot hoge herstelkosten.[19] Als gevolg van die gebreken heeft de Noorse regering een wijziging in de bouwregelgeving aangebracht, welke in 2012 in werking is getreden. Het principe van zelfcontrole is gehandhaafd, maar tegelijkertijd is een grotere nadruk gelegd op de eisen en het toezicht op erkende aannemers. Het aantal erkende aannemers is afgenomen.[20]

9.2.6 Zweden

In Zweden is in 1995 het bouwtoezicht geprivatiseerd. Bij vergunningplichtige bouwwerken moet tenminste één gecertificeerde private kwaliteitsborger (KA KontrollAnsvarig) zijn aangesteld. De vergunningaanvrager verstrekt naast de bouwtekeningen en berekeningen een toezichtplan, die de kwaliteitsborger opstelt. Uit dit toezichtplan volgt hoe tijdens de bouw de kwaliteitsborging is georganiseerd. Tijdens een technische overlegbijeenkomst stelt de gemeentelijke Bouwcommissie het toezichtplan al dan niet in aangepaste vorm vast, waarna de

---

18 Meijer & Visscher 1997, p. 89 - 103, Meijer & Visscher 2001, p. 13 - 15, 30 - 34, Meijer & Visscher 2004, p. 1005, Moree 2012, p. 61, World Bank Group 2013, p. 65, 101 - 106, en Meijer & Visscher 2016, p. 39 - 47.

19 World Bank Group 2013, p. 65, 101 en 103 - 105, Meijer & Visscher 2016, p. 39, en Koning, Errami & Saitua 2017, p. 29 - 36.

20 Meijer & Visscher 2016, p. 40 en 47.

bouwvergunning wordt verstrekt. De aannemer dient zelf te controleren dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, waarop de kwaliteitsborger toezicht houdt. De gemeentelijke Bouwcommissie dient tenminste één keer de bouwplaats te inspecteren. Na voltooiing van het bouwwerk vindt een eindoverleg plaats. Daarin wordt het gereedmeldingsrapport van de kwaliteitsborger besproken. Tevens wordt bepaald of het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Op verzoek van de vergunninghouder verstrekt het gemeentelijke bevoegd gezag een schriftelijke eindgoedkeuring, waarna het bouwwerk in gebruik mag worden genomen.[21]

Uit een onderzoek uit 2006 is gebleken, dat in Zweden de brandveiligheid van bouwwerken onder de maat is.[22] Daarop is de private controle onder toezicht gesteld.[23]

9.2.7 Duitsland

In Duitsland geldt een gedeeltelijk privaat bouwtoezicht, dat per deelstaat verschilt. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid moet een erkende architect de vergunningaanvraag doen. Het gemeentelijke bevoegd gezag toetst of het bouwplan binnen de stedenbouwkundige randvoorwaarden valt. Eventueel kan het bevoegd gezag globaal het constructieprincipe en de lastenoverdracht toetsen.[24] De vergunningaanvrager is verplicht om op zijn kosten een prüfingenieur aan te stellen. De prüfingenieur is verplicht gesteld, omdat Duitse gemeenten onvoldoende over gekwalificeerd personeel beschikken om complexe constructies te toetsen. Deze prüfingenieur controleert de berekeningen van de draagconstructie. Als een prüfingenieur fouten maakt tijdens zijn controleopdracht dan kan hij daarvoor aansprakelijk worden gesteld en zelfs uit het register worden geschrapt. Het aanstellen van een prüfingenieur is kostbaar, omdat hoge kwalificatie-eisen aan de prüfingenieur worden gesteld.[25] Gerealiseerde bouwwerken mogen pas in gebruik worden ge-

---

21 Meijer & Visscher 1997, p. 105 - 115, Meijer & Visscher 2001, p. 15, 16, 30 - 34, Meijer & Visscher 2004, p. 1005 - 1015, Moree 2012, p. 61, Ecorys 2013, p. 61, 65 en 66, Nieman 2016c, p. 32 - 34, en Meijer & Visscher 2016, p. 49 - 55.

22 Jönsson e.a. 2006.

23 Cronsioe e.a. 2012, Scholten 2013, p. 3, en Neerhof 2014a, p. 217. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 3. Zweden onderzoekt of er een systeem met gecertificeerde constructeurs moet komen ten behoeve van de borging, zie de reactie van TU Delft van 30 september 2016 op de internetconsultatieversie van het Bkb, p. 1.

24 Zie het Baugesetzbuch.

25 Ook voor Nederland zijn er plannen dat ‘controlerende constructeurs’ een bepaald aantal jaren werkervaring moeten hebben om de constructieve veiligheid van bouwwerken van gevolgklasse 2 en 3 als bedoeld in het wetsvoorstel Wkb te controleren. Zie daartoe www.stichtingibk.nl/constructeursregister-eerste-registertoetsers-beedigd en www.constructeursregister.nl/nieuws/item/136.

nomen na een bouwinspectie door het gemeentelijke bevoegd gezag of door een erkende private toezichthouder.[26]

In Noordrijn Westfalen moet bij complexe bouwwerken een gekwalificeerd ontwerper (een erkend architect of ingenieur) het bouwplan ontwikkelen. Het gemeentelijke bevoegd gezag toetst het bouwplan. De gemeente schakelt een door de staat erkend deskundige (Prüfsachverständige) in voor de toetsing aan specifieke voorschriften voor constructieve veiligheid. Eerst als het gemeentelijke bevoegd gezag de vereiste vergunning heeft verstrekt, mag met de bouwwerkzaamheden worden begonnen. De vergunningaanvrager moet een aannemer en hoofdopzichter (Bauleiter) inhuren. De hoofdopzichter moet ervoor zorgen dat de bouwwerkzaamheden in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften worden uitgevoerd. Tijdens de bouw wordt het toezicht uitgeoefend door het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht, een Prüfsachverständige, de hoofdopzichter en de aannemer. De vergunninghouder meldt het casco bij het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht gereed. Het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht controleert of de constructie aan de bouwtechnische voorschriften voldoet en verleent dan een certificaat (Rohbauabnahmeschein). Zij kan deze controle uitbesteden. Als daarna het bouwwerk geheel is voltooid, meldt de hoofdopzichter aan de aannemer en de gemeente dat het bouwwerk gereed is en gebouwd is overeenkomstig de bouwtechnische voorschriften, de verstrekte vergunning en het geldende bestemmingsplan. De gemeente of een ingehuurde erkende deskundige verricht een eindinspectie en als het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, verleent zij een gereedmeldingscertificaat. Er is in Noordrijn Westfalen een overlap van controles door de inschakeling van een erkend architect of ingenieur en toezicht door een erkende expert, een hoofdopzichter, een aannemer en de gemeente.[27]

Op 2 januari 2006 stortte het platte dak in van de ijsbaan in Bad Reichenhall als gevolg van zware sneeuwlaag met 15 doden en 34 gewonden tot gevolg. Uit onderzoek bleek dat de prüfingenieur en ontwerper afwisten van de bouwfouten die tot dit ongeluk hebben geleid. De ontwerper erkende tijdens zijn proces dat hij roekeloos had gehandeld met zijn keuze voor een ander type dakconstructie dan destijds standaard was. De prüfingenieur en ontwerper gaven in verhoor aan dat zij deze informatie hadden achtergehouden, nu gemeentelijk toezicht beperkt was. De prüfingenieur werd door de rechtbank schuldig bevonden aan doodslag. Daarnaast stelde de rechtbank in het vonnis dat het stadsbestuur van Bad Reichenhall nalatig is geweest bij het onderhoud van de hal. Onderzoek leerde dat bijna de helft van

26 Meijer & Visscher 1997, p. 37 en 38, Zander 2005, p. 44 - 50, Van der Heijden 2009a, p. 78, Moree 2012, p. 62 en 63, Hamersma 2012, p. 27, Ecorys 2013, p. 61, 68 - 70, Spassova 2014, p. 44 - 47, Nieman 2016c, p. 25 - 27, Meijer & Visscher 2016, p. 5 - 12, en Koning, Errami & Saitua 2017, p. 15 - 22.

27 Meijer & Visscher 2016, p. 7 - 12.

de vergelijkbare bouwwerken tekortkomingen hadden en niet bestand waren tegen extreme sneeuwbelasting.[28]

9.2.8 Engeland en Wales

In Engeland en Wales geldt reeds 30 jaar een duaal stelsel. Bij een vergunningplichtig bouwwerk kan de vergunningaanvrager kiezen of hij zijn bouwplan laat toetsen door het gemeentelijke bevoegd gezag of dat hij een private kwaliteitsborger (approved inspector) aanstelt. Als de vergunningaanvrager kiest voor het gemeentelijke bevoegd gezag dan zal het na verlening van de vereiste vergunningen (planning permission en building regulations approval) toezicht houden. Het gemeentelijke bevoegd gezag verstrekt een gereedmeldingscertificaat (completion certificate) als na gereedmelding door de vergunninghouder naar zijn mening aan de bouwtechnische voorschriften is voldaan. Als de vergunningaanvrager daarentegen kiest voor een private kwaliteitsborger, dan moet hij dit aan het gemeentelijke bevoegd gezag melden. De kwaliteitsborger verstrekt de gemeente een initial notice en geeft daarmee aan dat hij verantwoordelijk zal zijn voor de toetsing en het toezicht bij het bouwwerk. De kwaliteitsborger dient de gemeente een final notice te zenden als het opgeleverde bouwwerk naar zijn mening aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De gemeente controleert binnen tien dagen de final notice zonder het opgeleverde bouwwerk inhoudelijk aan de bouwtechnische voorschriften te toetsen. Als de vergunningaanvrager kiest voor de private kwaliteitsborger heeft de gemeente slechts een administratieve rol. Zij controleert alleen de begin- en eindverklaring van de kwaliteitsborger en of deze compleet zijn. Als de kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de bouwvoorschriften, stelt hij daarvan de opdrachtgever en de aannemer op de hoogte. De aannemer heeft vervolgens drie maanden de tijd om het bouwwerk zodanig aan te passen dat het alsnog aan de bouwvoorschriften voldoet. Als het bouwwerk na die periode naar de mening van de kwaliteitsborger nog steeds niet voldoet, dan keert de verantwoordelijkheid voor het bouwtoezicht terug bij het gemeentelijke bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft bevoegdheden om alsnog naleving van de bouwvoorschriften af te dwingen. Als een kwaliteitsborger fouten maakt bij het bouwtoezicht, kan hij uit het register worden geschrapt.[29]

Door het duale stelsel beconcurreren in Engeland de private kwaliteitsborgers en de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht elkaar. De vergunningaanvragers kunnen immers zelf kiezen of zij hun bouwplan laten toetsen door

---

28 Van der Heijden 2009a, p. 78 en 79, Van der Heijden, Meijer & Visscher 2009, p. 14, Moree 2012, p. 63, en Ecorys 2013, p. 70.

29 Meijer & Visscher 1997, p. 8, 9 en 16, Meijer & Visscher 2001, p. 12, James 2002, p. 108, 208 en 209, Sheridan, Visscher & Meijer 2003, p. 49 - 51, 53, Barrett 2008, p. 52 en 53, Strang 2009, p. 59 - 63, Hamersma 2012, p. 26 en 27, Moree 2012, p. 61 en 62, Ecorys 2013, p. 61, 67 en 68, World Bank Group 2013, p. 66, 112 - 118, Nieman 2016c, p. 27 - 29, Meijer & Visscher 2016, p. 13 - 21, en Koning, Errami & Saitua 2017, p. 36 - 43.

een private kwaliteitsborger of door het gemeentelijke bevoegd gezag. De private kwaliteitsborgers hebben een marktaandeel van 25 procent en het gemeentelijke bevoegd gezag heeft een marktaandeel van 75 procent. Veelal voeren de private kwaliteitsborgers het toezicht uit bij complexe bouwprojecten en de gemeenten bij kleinschalige en goedkopere (verbouw)projecten. Nu de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht grotendeels uit leges worden gefinancierd, heeft een afname van de keuze voor een gemeentelijk bouwtoezicht gevolgen voor de omvang van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht. Om ontslag van ambtenaren te voorkomen, willen de gemeentelijke bevoegde gezagen aantrekkelijk zijn voor vergunningaanvragers. Op kwaliteit kunnen gemeentelijke bevoegde gezagen echter niet concurreren met de private kwaliteitsborgers. Om te concurreren zijn gemeenten minder stringent bij het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving.[30]

Om ervoor te zorgen dat de onderlinge concurrentie tussen de gemeentelijke bevoegde gezagen en de private kwaliteitsborgers niet ten koste gaat van de kwaliteit van het bouwtoezicht, zijn prestatie-normen ontwikkeld. Meijer en Visscher hebben die prestatienormen onderzocht. Aan de gemeentelijke bevoegde gezagen en aan de private kwaliteitsborgers worden geen wettelijke eisen gesteld over de wijze waarop zij hun taak uitvoeren. De publieke en private partijen hebben samen de Building Control Performance Standards ontwikkeld en onderling afgesproken dat ze daaraan in de praktijk zullen voldoen. Dit gebeurt op basis van vrijwilligheid, aldus Meijer en Visscher. Aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw ontstonden de eerste initiatieven om de competitie-strijd tegen te gaan. Er werd de Building Control Performance Standards Advisory Group opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht en de private kwaliteitsborgers. Die groep kreeg de taak prestatie-normen te ontwikkelen. De prestatie-normen hebben onder meer betrekking op de aanpak van de toetsing van het bouwplan en het toezicht op de bouwlocatie. Er werden gedragsregels voor de gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht en de private kwaliteitsborgers vastgesteld. Volgens Meijer en Visscher kunnen op deze manier de gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht en de private kwaliteitsborgers hun eigen prestaties meten en zichzelf vergelijken met anderen.[31]

Ten tijde van de sluiting van dit promotieonderzoek zijn de Britse onderzoeken naar de brand in de Grenfell Tower nog niet afgerond. In de media wordt geschreven dat vermoedelijk een koelkast in brand is gevlogen. Daarnaast zijn volgens de media tijdens een verbouwing gevelpanelen aan de buitenzijde van het appartementencomplex aangebracht die niet brandwerend zijn. Deze panelen waren niet geschikt om bij hoogbouw toe te passen. Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat de brand niet had kunnen plaatsvinden als Engeland geen stelsel van kwali-

30 Imrie 2004, p. 419 - 437, Baiche, Walliman & Ogden 2006, p. 279 - 299, Imrie 2007, p. 925 - 943, Hawkesworth & Imrie 2009, p. 552 - 567, Van der Heijden 2009a, p. 76, Spassova 2014, p. 36 - 39, en Meijer & Visscher 2016, p. 13, 18 en 19.

31 Meijer & Visscher 2016, p. 18 en 19.

teitsborging heeft. Ten eerste geldt een duaal stelsel. Het kan dus zijn dat er wel publiek toezicht was. Het meeste toezicht wordt uitgevoerd door het gemeentelijke bevoegd gezag en niet door een private kwaliteitsborger. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat gemeenten in Engeland minder stringent toezicht houden om te concurreren met de private kwaliteitsborgers.

9.2.9 Ierland

Ook in Ierland geldt een privaat stelsel van kwaliteitsborging. De vergunningaanvrager doet bij het gemeentelijke bevoegd gezag een melding van een vergunningplichtig bouwplan (a commencement notice). In de melding bericht de vergunningaanvrager welke private kwaliteitsborger (assigned certifier) en aannemer (competent builder) zijn aangesteld. De kwaliteitsborger moet voor aanvang van de bouwwerkzaamheden schriftelijk verklaren dat het bouwplan aan de bouwtechnische voorschriften voldoet (a certificate of compliance -design). Voorts wordt vooraf in een toezichtplan aangegeven wat de kwaliteitsborger tijdens de bouw gaat toetsen. Het gemeentelijke bevoegd gezag beoordeelt of de commencement notice de vereiste bouwtekeningen, berekeningen en verklaringen bevat. Daarbij verricht het bevoegd gezag geen technische bouwplantoetsing. Het bevoegd gezag beoordeelt het toezichtplan. De nationale overheid is met de gemeenten in prestatieafspraken overeengekomen dat gemeenten zelf tussen de 10 en 15 procent van de bouwwerken controleren. Zo nodig kan het gemeentelijke bevoegd gezag handhaven als in strijd met de bouwvoorschriften wordt gebouwd en een bouwstop opleggen. Na voltooiing van het bouwwerk moeten zowel de aannemer als de kwaliteitsborger verklaren dat het gerealiseerde bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De kwaliteitsborger stelt daartoe een gereedmeldingscertificaat (the certificate of compliance on completion) op, dat de aannemer moet ondertekenen. Dit certificaat wordt bij de gemeente ingediend. Het bevoegd gezag zal bij instemming het gereedmeldingscertificaat geldig verklaren en registreren.

De forse bouwtoename na de eeuwwisseling en de ontoereikende bemanning van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht hebben ertoe geleid dat kwaliteitsborgers bouwwerken goedkeurden die verder niet door de gemeenten werden gecontroleerd. Er werd te snel, te gemakkelijk en ongecontroleerd gebouwd. Bouwwerken werden opgeleverd, die niet aan alle bouwvoorschriften voldeden. In 2007 en 2014 is het toetsings- en toezichtsysteem aangescherpt. Het gemeentelijk toezicht op de kwaliteitsborgers is voorts verscherpt.[32]

9.2.10 Frankrijk

In Frankrijk spelen de verplichte verzekeringen van de verschillende bouwpartijen een belangrijke rol bij de borging van de constructieve veiligheid. De reden is dat in artikel 1792 van de originele Code Civil uit 1804 was bepaald dat de architect

32 Irish Department of the Environment, Community & Local Government 2014, Meijer & Visscher 2016, p. 31 - 37, en Koning, Errami & Saitua 2017, p. 22 - 29.

en constructeur gedurende 10 jaar aansprakelijk zijn voor schade ten gevolge van instorting van bouwwerken. Deze 10-jarige aansprakelijkheid geldt nog steeds.

Sinds 1967 toetst het gemeentelijke bevoegd gezag een bouwvergunning niet aan de bouwtechnische voorschriften.[33] De vergunningaanvrager van een risicovol bouwplan is verplicht een private kwaliteitsborger aan te stellen, die tijdens de bouw toezicht houdt. De kwaliteitsborger mag niet een ontwerpende, bouwende of adviserende rol hebben in het bouwproces. Na de plantoetsingsfase moet de kwaliteitsborger een rapportage opstellen (Rapport Initiale de Controle Technique). Het toezichtplan met de toetsmomenten tijdens de bouw maakt onderdeel uit van die rapportage. Na voltooiing van het bouwwerk legt de kwaliteitsborger de toetsingsresultaten vast in een Rapport Finale de Controle Technique. De vergunninghouder moet binnen 30 dagen een aangetekende verklaring insturen bij de gemeente dat het bouwwerk is opgeleverd (déclaration d'achèvement des travaux). Het gemeentelijke bevoegd gezag kan vervolgens het bouwwerk inspecteren, waarbij het met name kijkt of aan de veiligheidsvoorschriften is voldaan. Voor openbare gebouwen en hoogbouw moet het bevoegd gezag een gebruiksvergunning verstrekken (le certificat de conformité). In het algemeen beperkt de rol van het bevoegd gezag zich tot het vaststellen en accorderen van de door de kwaliteitsborger opgestelde plantoetsing- en opleveringsrapportage. Aannemers moeten bij oplevering garanties geven, waaronder de 10-jaarsgarantie tegen constructieve gebreken (la garantie décennale en assurance construction).

Tot aan de inwerkingtreding in 1979 van de Spinetta-wet uit 1978 waren architecten en aannemers weliswaar gedurende 10 jaar aansprakelijk voor bouwwerken, maar waren zij niet verplicht zich te verzekeren. De eigenaar kon de schade ten gevolge van instortingen veelal niet verhalen, omdat de bouwpartijen onverzekerd waren en na een groot bouwincident failliet gingen. Dit probleem is opgelost doordat zowel de eigenaar en opdrachtgever (maître de l'ouvrage) als de aannemer, de architect en de constructeur (maître d'oeuvre) verplichte verzekeringen moeten afsluiten. De speciale schadeverzekering voor de 10-jaarsgarantie heet assurance-dommage. In Frankrijk hebben de verzekeraars grote invloed op de wijze waarop wordt ontworpen en gebouwd. Deze verplichte verzekering heeft ertoe geleid dat de overheidskosten laag zijn; de kosten voor de private bouwpartijen zijn juist hoger.[34]

Op 23 mei 2004 is terminal 2E van de luchthaven Charles de Gaulle ingestort. Vijf mensen kwamen om. Het constructieve ontwerp was uitgevoerd door de aannemer. Het ontwerp was gecontroleerd door zowel de architect als door een onafhankelijk

---

33 Code de la construction et de l'habitation Version consolidée au 6 août 2014.

34 Meijer & Visscher 1997, p. 58 en 59, Drion 2005, p. 40 - 42, Moree 2012, p. 60 en 61, Blanc 2012, p. 82 - 90, Scholten & De Wildt 2013, p. 1, Van der Heijden 2013, p. 56 - 59, World Bank Group 2013, p. 63 en 64, 83 - 88, Kozlova, Spassova 2014, p. 40 - 44, Jacquot & Aquino 2015, p. 219 - 223, en 251 - 255, Nieman 2016c, p. 29 - 32, en Meijer & Visscher 2016, p. 23 - 30.

certificatiebureau dat namens de verzekeraar van de aannemer toezicht hield. Dit volgens de regels van het Franse systeem. Uit onderzoek naar de oorzaken van de instorting is naar voren gekomen dat de instorting van de terminal is te wijten aan zowel een slechte uitvoering als fouten in het ontwerp. Fouten die volgens het onderzoek bij de Franse 'dubbele toetsing' aan het licht hadden moeten komen.[35]

Blanc is van mening dat het niveau van constructieve veiligheid in Frankrijk vergelijkbaar is met de rest van West-Europa. Ook wijst hij op de afname van de faalkosten in de bouw in Frankrijk in het laatste decennium van de vorige eeuw, hetgeen een indicatie bevat dat de constructieve veiligheid zelfs is verbeterd.[36]

9.2.11 België

Het Belgische systeem van bouwtoezicht lijkt op dat in Frankrijk. De vergunningaanvrager is verplicht om een architect in te huren voor het opmaken van bouwplannen en voor de controle op de uitvoering. In België is een architect een beschermde titel. Het bouwen zonder architect is een misdrijf en kan strafrechtelijk worden vervolgd. Het bevoegd gezag verleent alleen een bouwvergunning indien het bouwplan is gewaarmerkt met het zegel van de Orde van Architecten en de handtekening van een architect. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan niet aan de constructieve veiligheid. Net zoals in Frankrijk hebben de Belgische architect, aannemer en onderaannemer een wettelijke 10-jarige aansprakelijkheid tegen instortingsgevaar.[37] Om zich daartegen te beschermen sluiten zij veelal een verzekering af. De architect is echter de enige bouwpartij die wettelijk verplicht is zich te verzekeren.[38] De andere bouwpartijen niet. Daarin ligt een verschil met Frankrijk.[39]

9.2.12 Het niveau van constructieve veiligheid na privatisering bouwtoezicht

Zoals Van der Heijden opmerkt, laten de buitenlandse voorbeelden van privaat bouwtoezicht een weinig rooskleurig beeld voor de bouwkwaliteit zien. De door de regering beoogde verbetering van de bouwkwaliteit door meer marktwerking en minder overheidsbemoeienis valt tegen.[40] In New York bleek dat van alle door architecten zelf getoetste bouwplannen 57 procent niet voldeed aan de bouwre-

---

35 Starossek 2006, p. 113 - 117, Van der Heijden 2009a, p. 78, en Moree 2012, p. 61.

36 Blanc 2012, p. 82, 88 en 89. Ook de World Bank Group stelt zich op het standpunt dat de bouwkwaliteit en faalkosten bij de Franse bouwwerken op een vergelijkbaar niveau liggen als bij andere landen, zie World Bank Group 2013, p. 86 en 87.

37 Kohl e.a. 2015, p. 101.

38 www.protect.be/nl/verzekeringsinformatie/c/2/technische-verzekeringen/s/14/decennale/p/42/decennale-belgie. Zie ook Kohl e.a. 2015, p. 149.

39 Meijer & Visscher 1997, p. 66, Drion 2005, p. 37 en 38, Van Gulijk 2006, p. 995 - 1003, Moree 2012, p. 58 - 60, en Ecorys 2013, p. 61 - 64. De Vlaamse regering wil een woningpas invoeren, hetgeen een onlineplatform is over de bouwkwaliteit van een woning. Zie bijvoorbeeld www.lampiris.be/nl/blog/woningpas-vlaanderen-verklaringen.

40 Van der Heijden 2009a, p. 79.

gelgeving.[41] In Nieuw-Zeeland kwamen na invoering van een duaal stelsel begin jaren negentig problemen aan het licht door de zogenaamde 'Leaky Building Crisis'. Door het hele land bleken gebouwen niet wind- en waterdicht te zijn. Projectontwikkelaars hadden massaal voor private kwaliteitsborgers gekozen, omdat deze de bouwregelgeving minder streng toetsten dan het gemeentelijke bevoegd gezag.[42]

De laatste jaren is vanuit de bouwpraktijk in New South Wales (Australië) kritiek op het stelsel van kwaliteitsborging gekomen. Het stelsel is te onoverzichtelijk, de kwaliteit van kwaliteitsborging laat te wensen over en de eisen die aan kwaliteitsborgers worden gesteld, worden niet of nauwelijks gecontroleerd.[43] Uit Noorwegen en Duitsland komen berichten dat de privatisering van de toetsing en het toezicht heeft geleid tot een verminderde bouwkwaliteit.[44] In Noorwegen bleken gemeenten niet of nauwelijks in staat om het toezicht door een derde partij goed af te dwingen. Dit had kwalitatief slechte bouwwerken met veel gebreken en hoge herstelkosten tot gevolg.[45] In Duitsland is naar aanleiding van het op 2 januari 2006 ingestorte dak van de ijsbaan in Bad Reichenhall uit onderzoek gebleken dat bijna de helft van vergelijkbare bouwwerken tekortkomingen hadden en niet bestand waren tegen extreme sneeuwbelasting.[46] Ook in Zweden zijn er aanwijzingen dat in ieder geval de brandveiligheid na privatisering is afgenomen.[47] Na de eeuwwisseling werd in Ierland te snel, te gemakkelijk en ongecontroleerd gebouwd. Bouwwerken werden opgeleverd, die niet aan alle bouwvoorschriften voldeden.[48] IJsland is gestopt met de in de jaren negentig ingevoerde private kwaliteitsborging en heeft die vervangen door een centrale autoriteit en lokale publieke plan- en projectbeoordeling.[49]

Volgens Minister Blok heeft bij de afname van de bouwkwaliteit in Zweden na de invoering van een stelsel van private kwaliteitsborging een rol gespeeld, dat de technische bouwregelgeving was gedereguleerd. Dit is teruggedraaid. In Zweden gelden weer concrete prestatie-eisen en bepalingsmethoden zoals in Nederland, aldus de Minister.[50] Niettemin heeft de Minister erkend dat de bouwkwaliteit in Zweden na invoering van privaat bouwtoezicht is afgenomen.

---

41 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 46.
42 Hunn 2002, Yates 2003, May 2003, p. 381 - 401, Van der Heijden 2009a, p. 76, 77 en 129, World Bank Group 2013, p. 64, 95 - 100, en Outhuijse 2016a, p. 83.
43 Meijer & Visscher 2016, p. 65 en 66.
44 Van der Heijden, Meijer & Visscher 2009, p. 10.
45 World Bank Group 2013, p. 65, 101 en 103 - 105, en Meijer & Visscher 2016, p. 39.
46 Van der Heijden 2009a, p. 78 en 79, Van der Heijden, Meijer & Visscher 2009, p. 14, Moree 2012, p. 63, en Ecorys 2013, p. 70.
47 Jönsson e.a. 2006.
48 Irish Department of the Environment, Community & Local Government 2014, en Meijer & Visscher 2016, p. 31 - 37.
49 Karlsson & Tomasson 2012, en Scholten & De Wildt 2013, p. 2 en 3.
50 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 3 en 4.

9.3 Evaluatie pilots private kwaliteitsborging

9.3.1 Algemeen

Meerdere pilots met betrekking tot private kwaliteitsborging zijn gestart.[51] Zo zijn onder meer pilots in Den Haag, Amsterdam, Almere, Eindhoven, Leiderdorp en Dordrecht opgezet. In opdracht van Minister Blok heeft Ligthart een tussentijdse evaluatie van de verschillende pilots verricht.[52] Niet alleen zijn de bevindingen van Ligthart in deze paragraaf verwerkt, maar ook de evaluaties van de afzonderlijke pilots.[53]

Het beoogde doel van het wetsvoorstel Wkb is de bouwkwaliteit te verhogen. De regering stelt in de nota naar aanleiding van het verslag slechts dat de pilots geen signalen geven dat het voorgenomen stelsel niet haalbaar zou zijn.[54] Ten tijde van de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering nog geen informatie te kunnen verschaffen of het nieuwe stelsel zal leiden tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit.[55] Deze paragraaf onderzoekt of de evaluaties van de pilots desalniettemin informatie over de gevolgen voor de bouwkwaliteit bevatten. Tevens is onderzocht in hoeverre de kwaliteitsborger dan wel het bevoegd gezag moest optreden, opdat het gerealiseerde bouwwerk de vereiste bouwkwaliteit heeft.

De Haagse en Amsterdamse pilot zijn tijdens de eerste en tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer besproken.[56] Mede vanwege de tegenvallende resultaten van die pilots heeft de SP tegen het wetsvoorstel gestemd. De SGP heeft tijdens de tweede termijn gezegd om die reden te twijfelen of zij voor het wetsvoorstel zal stemmen. De SGP heeft uiteindelijk in de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel gestemd. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer is door de fracties die tegen de stelselwijziging zijn, gewezen op de resultaten van de Haagse pilot.

---

51 Zie voor een overzicht van de pilots www.stichtingibk.nl/projecten/. Overigens is een gemis dat bij de pilots niet altijd kenbaar is gemaakt in hoeverre deze verschillen van het wetsvoorstel Wkb. Volgens Ligthart zijn er geen pilots die volledig overeenkomen met het stelsel van kwaliteitsborging. Zo ontbreekt in de pilots de toelatingsorganisatie. Zie Ligthart 2016b, p. 31.

52 Ligthart 2016b. Zie paragraaf 9.3.6.

53 Paragraaf 8.6.3 bevat reeds informatie over wat uit de evaluaties van de pilots volgt ten aanzien van de wenselijkheid van de onafhankelijkheid van de kwaliteitsborgers. In paragraaf 10.3.3 is ingegaan op de gevolgen van het stelsel van kwaliteitsborging voor de doorlooptijden bij de vergunningverlening.

54 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 4.

55 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 35.

56 Ook zijn deze pilots meermaals aangehaald tijdens de hoorzitting van 29 september 2016 van de commissie Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer.

9.3.2 De Haagse pilot

Cobouw gaat in een internetbericht van 9 augustus 2016 in op een nog niet openbare tussentijdse evaluatie van een experiment in Den Haag. Nadat eerder in Den Haag de pilot Extern Bouwtoezicht is gehouden, is in 2014 het Experiment Private kwaliteitsborging Garantiewoningen gestart. In deze nieuwe pilot vindt geen preventieve toets aan het Bouwbesluit plaats door het bevoegd gezag. De private bouwpartijen borgen zelf de bouwkwaliteit bij woningen waarvoor een waarborgcertificaat van de Stichting Garantiewoning is verstrekt. In de pilot heeft de gemeente formeel geen rol in het toezicht op de bouwkwaliteit. Wel heeft de gemeente Den Haag er voor gekozen om via schaduwtoezicht deze nieuwe werkwijze te monitoren. Ten behoeve van een overleg met het Ministerie van BZK is een ambtelijk werkdocument opgesteld, dat onbedoeld in de media is beland.[57] In het landelijke journaal op de NOS, RTL 4 en Nieuwsuur van 16 augustus 2016 en in landelijke kranten is vervolgens bericht over de pilot. De berichtgeving stelt dat privaat bouwtoezicht leidt tot constructieve onveiligheid.[58] PvdA-Kamerlid De Vries heeft op de berichtgeving gereageerd. Hij stelt dat er temeer reden is om een stelsel van kwaliteitsborging in te voeren om de bouwkwaliteit te verhogen. De bouw moet de financiële gevolgen ondervinden van een slechte bouwkwaliteit.[59] Hieronder staan de bevindingen van het ambtelijke werkdocument van de Haagse pilot.[60]

Bij aanvang van het Haagse Experiment Private Kwaliteitsborging Garantiewoningen bleken veel aannemers nog nauwelijks bekend met het bestaan van het experiment. De vergunningaanvragers waren verrast door het experiment. De door de waarborginstellingen Bouwgarant, Stichting Waarborgfonds Koopwoningen en Woningborg toegepaste kwaliteitsborgingsinstrumenten bleken bij aanvang niet

---

57 Zie de brief van wethouder Wijsmuller van Den Haag van 23 augustus 2016, kenmerk DSO/2016.922RIS294881, p. 2.

58 www.cobouw.nl/artikel/1639651-instortingsgevaar-tijdens-oefening-nieuwe-bouwwet. Zie ook www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/4358396/2016/08/16/Bouwfaalt-als-keurmeester-van-zichzelf.dhtml, http://nos.nl/artikel/2126046-proef-met-zelfregelen-toezicht-bouw-toont-risico-s.html, www.ad.nl/den-haag/den-haag-tikt-bouwers-op-de-vingers-bij-zelfkeuring~a7f7330a/, http://nos.nl/artikel/2126079-bewoners-mogelijk-ondeugdelijke-woningen-den-haag-weten-van-niets.html, www.nu.nl/ondernemen/4307923/proef-haag-laat-noodzaak-onafhankelijke-inspectie-bouw-zien.html?redirect=1, www.volkskrant.nl/economie/blok-zet-betwist-plan-bouwcontrole-voort~a4359007/, en www.ad.nl/den-haag/het-zal-je-huis-maar-wezen~a6493c1b/. Zie www.stichtingibk.nl/2016/08/17/berichtgeving-rondom-het-experiment-keurmerk-garantiewoningen-een-overzicht/. Het lijkt erop dat deze berichtgeving voortkomt uit de komkommertijd in de zomerperiode. Nadat de Tweede Kamer op 21 februari 2017 het wetsvoorstel Wkb heeft aangenomen, is daarover niet bericht in het landelijke nieuws. Wel kreeg een andere wet die op die dag was aangenomen de nodige media-aandacht: de wietwet van D66.

59 www.cobouw.nl/artikel/1640126-pvda-bouwer-moet-fouten-portemonnee-voelen.

60 Den Haag 2016.

ver genoeg te zijn ontwikkeld. Bij de start van het experiment bestond echter het beeld dat de instrumenten gereed waren.[61] Van veel bouwplannen heeft het Haagse bevoegd gezag geen rapportages van private kwaliteitsborgers ontvangen waaruit blijkt dat het bouwplan is getoetst aan het Bouwbesluit en met welk resultaat. In toetsrapportages die wel zijn aangeleverd, valt op dat de private partijen met name op het gebied van constructieve veiligheid, bouwfysica en gebruiksveiligheid oppervlakkiger toetsen dan het bevoegd gezag normaliter doet. Aangeleverde berekeningen blijken doorgaans niet te worden nagerekend. Ook wordt regelmatig niet de samenhang tussen gegevens opgemerkt.[62]

Met name op het vlak van constructieve veiligheid heeft een oppervlakkige private toets bij vier van de tien opgeleverde projecten tot ingrijpen door het bevoegd gezag geleid. Daarbij is twee keer de bouw stilgelegd toen men op basis van onjuiste tekeningen en/of berekeningen aan de slag was gegaan. Van de overige twee projecten heeft het bevoegd gezag stillegging voorkomen door de partijen vooraf op de hoogte te stellen van de geconstateerde tekortkomingen. Van de meeste overige projecten ontving het bevoegd gezag de technische gegevens helemaal niet of te laat, waarbij veelal achteraf alsnog (onomkeerbare) strijd met het Bouwbesluit werd geconstateerd. Waar de onderdelen bouwfysica, constructieve veiligheid en gebruiksveiligheid bij het Haagse bevoegd gezag bovenaan de prioriteitenlijst staan, geven de waarborginstellingen er een beduidend lagere prioriteit aan.[63] In het geldende stelsel kent het bevoegd gezag de technische eigenschappen van een bouwplan. Het stuurt vooraf al bij in bepaalde keuzes voor de uitvoering, aldus het ambtelijk bericht. Het bevoegd gezag wordt binnen het experiment meestal niet meer vroeg in het proces uitgenodigd (bijvoorbeeld bij een heibespreking) omdat het bevoegd gezag in principe niet meer over techniek en bouwkwaliteit gaat. Dit leidt ertoe dat de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht regelmatig wordt geconfronteerd met een verkeerd gekozen funderingstechniek op het moment dat deze al wordt toegepast. Enkele malen is het nodig geweest de bouw stil te leggen, omdat als gevolg van te grote trillingen mogelijke schade en hinder voor belendende panden aan de orde was.[64]

Aannemers blijken in het experiment minder geneigd de start van de bouwwerkzaamheden bij het gemeentelijke bevoegd gezag te melden, terwijl zij daartoe zijn gehouden. Aannemers bouwen vaker in afwijking of zonder omgevingsvergunning. Tevens worden de bouwwerken ten onrechte voorafgaand aan de gereedmelding in gebruik genomen. Daarnaast worden ten onrechte niet dan wel niet tijdig de verklaring van de kwaliteitsborger en het opleverdossier overgelegd. Private kwaliteitsborgers zijn sterk terughoudend om te verklaren dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Het ambtelijk werkdocument speculeert dat in voorkomende gevallen de kwaliteitsborgers geen verklaring kunnen afgeven, omdat ze

61 Den Haag 2016, p. 2.
62 Den Haag 2016, p. 2.
63 Den Haag 2016, p. 3.
64 Den Haag 2016, p. 4.

tekortkomingen in het bouwwerk hebben geconstateerd. Het zou in die gevallen wenselijk zijn dat de kwaliteitsborger een afkeurende verklaring afgeeft, zodat het bevoegd gezag kan afwegen of handhaving noodzakelijk is. In het werkdocument staat dat het is voorgekomen dat de private kwaliteitsborgers een positieve verklaring hebben afgegeven ondanks het feit dat het bevoegd gezag meerdere malen erop heeft gewezen dat het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften op het gebied van constructieve veiligheid en bouwfysica. In reactie daarop hebben de waarborginstellingen gesteld slechts instrumentaanbieder te zijn en verwezen naar de kwaliteitsborgers.[65]

Het ambtelijke bericht stelt dat het de vraag is of de private kwaliteitsborger een handhavende rol kan vervullen. Hij heeft immers geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Binnen het experiment hebben private kwaliteitsborgers nooit voorkomen dat woningen in gebruik worden genomen zonder dat aan de vereisten voor oplevering is voldaan. Slechts eenmaal heeft een private kwaliteitsborger gevraagd om de bouw stil te leggen. Er wordt gewezen op het risico van een grotere handhavingsopgave voor gemeenten, nadat deze bouwwerken toetreden tot de voorraad bestaande bouw. Op termijn zijn incidenten door onder meer verzakking en scheurvorming te verwachten. De gemeenten dienen daartegen te handhaven.[66]

Zowel aannemers als private kwaliteitsborgers passen hun manier van werken en intensiteit van toetsing gaandeweg aan sinds de start van het experiment. Volgens de tussentijdse evaluatie is er echter nog lang geen sprake van een voldoende functionerend systeem. In de gevallen dat voldoende kwaliteit geleverd wordt, heeft de gemeente Den Haag het beeld dat dit vaker toe te schrijven is aan een - toevallig - goede aannemer of adviseur dan aan een goed systeem van kwaliteitsborging.[67] De conclusie luidt als volgt:

> "De gemeente Den Haag constateert dat private kwaliteitsborging binnen het experiment niet naar behoren functioneert. Het uit elkaar trekken van ruimtelijke ordening en techniek in de vergunning leidt tot onduidelijkheid en daardoor tot een toename van trillingsschade en illegale bouw. Ten aanzien van de periode rond de oplevering vermoedt de gemeente dat dit proces onmogelijk kan verlopen zoals dat in de werkafspraken van het experiment en het wetsvoorstel is opgenomen. Van een beheerst proces van de overgang naar bestaande bouw is in elk geval vooralsnog geen sprake. De private kwaliteitsborging binnen het experiment belast de gemeente met een grotere handhavingsopgave, een grotere kans op incidenten en de onmogelijkheid om voldoende invulling te geven aan haar zorgplicht. De private kwaliteitsborging binnen het experiment belast de bewoners met een achteruitgang van de bouwkwaliteit."[68]

---

65 Den Haag 2016, p. 2, 5 en 6.

66 Den Haag 2016, p. 5 en 6.

67 Den Haag 2016, p. 3.

68 Den Haag 2016, p. 7. Wethouder Wijsmuller van Den Haag heeft in zijn brief van 23 augustus 2016, kenmerk DSO/2016.922 RIS294881, p. 7, geschreven dat de zorg die uit het werkdocument spreekt, alleen betrekking heeft op de situatie indien

Minister Blok heeft naar aanleiding van Kamervragen gereageerd op de tussentijdse uitkomsten van de Haagse pilot.[69] De Minister wijst erop dat voor zover de opleverdossiers van de betreffende woningen nog ontbreken, de gemeente deze inmiddels heeft opgevraagd bij de waarborginstellingen. Indien uit deze opleverdossiers toch nog onvolkomenheden blijken, dan gaat de gemeente direct in overleg met de aannemer over de wijze waarop hij deze punten alsnog oplost en hoe hij de bewoners hierover informeert. De waarborginstelling staat bij eventuele onvolkomenheden garant voor herstel. De gemeente Den Haag ziet er actief op toe dat zij de opleverdossiers zo snel mogelijk ontvangt en dat eventueel herstel adequaat wordt uitgevoerd, aldus de Minister.[70] De Minister schrijft dat hoewel er grote verschillen tussen gemeenten zijn, het beeld is dat de geldende preventieve en repressieve toetsing door het bevoegd gezag teveel tekortkomingen kent.[71] In de tussentijdse uitkomsten van de pilot ziet de Minister geen aanleiding om niet door te gaan met het wetsvoorstel. Het doel van de pilots is immers om de instrumenten voor kwaliteitsborging te kunnen testen. Daarnaast is een doel de samenwerking tussen private partijen en de gemeenten binnen de nieuwe rolverdeling te beproeven, aldus de Minister.[72] Naar aanleiding van de bevindingen van de gemeente Den Haag worden volgens de Minister eisen geformuleerd aan minimaal te controleren onderdelen van een bouwwerk.[73]

9.3.3 De Amsterdamse pilot

Een tweede pilot die de nodige aandacht heeft gekregen, is de pilot Zeeburgereiland - Theo Koomenbuurt in Amsterdam.[74] In deze pilot is de gemeente vergunningverlener, maar toetst deze het bouwplan niet aan het Bouwbesluit. De pri-

---

de werkwijze van de pilot niet zou verbeteren en algemeen beleid zou worden en het gemeentelijk (schaduw)toezicht er niet meer zou zijn. Ligthart merkt op dat Den Haag van de gemeenten het meest kritisch is over de instrumentaanbieders, kwaliteitsborgers en de aannemers in een pilot. Naar de mening van de gemeente Den Haag zijn aannemers nog ver verwijderd van het nemen van verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, aldus Ligthart. Zie Ligthart 2016b, p. 21 en 25.

69 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030.

70 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030, p. 2.

71 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030, p. 3. Naar aanleiding van deze stellingname van de Minister is de Voorzitter van de VBWTN uit de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw gestapt. Deze stuurgroep adviseert de Minister over de invoering van het wetsvoorstel Wkb. Zie www.vereniging-bwt.nl/nieuws/2016/9/VBWTN+stapt+uit+stuurgroep+kwaliteitsborging+in+de, www.stichtingibk.nl/2016/09/03/vbwtn-stapt-uit-stuurgroep-kwaliteitsborging/, www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/voorzitter-bouw-en-woningtoezicht-stapt-op-om.9546792.lynkx en www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/toezicht-en-bouwkwaliteit-niet-beter-met-deze-wet.9546929.lynkx.

72 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030, p. 4.

73 Brief van 26 augustus 2016, kenmerk 2016-0000495030, p. 5. Zie ook *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 24 en 25.

74 Ligthart 2016a.

vate kwaliteitsborger toetst het bouwplan aan het Bouwbesluit en houdt tijdens de bouw toezicht op grond van het kwaliteitsborgingsinstrument Technical Inspection Service.[75] Het gaat om bouwwerken in gevolgklasse 2. De gemeente houdt op de achtergrond toezicht en handhaaft zo nodig.

Uit deze pilot volgt dat er nog de nodige aandachtspunten zijn wat betreft de constructieve veiligheid.[76] Bij verschillende controles van de wapening (betonstaal) constateren zowel de kwaliteitsborger als de gemeentelijke toezichthouder afwijkingen. Het gaat om ontbrekende staven, onvoldoende overlappingslengte tussen staven en onvoldoende of geen dekking. In vrijwel alle gevallen reageert de aannemer direct en adequaat op de melding van de kwaliteitsborger en de toezichthouder door de vlechters erop aan te spreken en de gebreken te herstellen.[77] Op aanwijzing van de gemeentelijke toezichthouder is een deel van het werk tijdens de stort van de fundering stilgelegd. Voorafgaand aan de geplande stort wilde die toezichthouder de wapening bekijken. Bij aankomst bleek dat de stort een dag was vervroegd en er al werd gestort. Bij een snelle controle op basiskwaliteit kwamen naar het oordeel van de gemeentelijke toezichthouder zoveel gebreken aan het licht dat hij besloot het werk onmiddellijk stil te leggen. De gebreken betroffen in hoofdzaak onvoldoende dekking, gedeeltelijk ontbreken van een werkvloer, onvoldoende overlappingslengte en vervuiling in de kist in de vorm van riet. Ook de kwaliteitsborger bleek niet op de hoogte van de wijziging van de planning en was dus ook niet in de gelegenheid geweest de wapening te controleren. Na het opheffen van de gebreken kon de aannemer de stort weer hervatten.[78] Tijdens de pilot constateerde de gemeentelijke toezichthouder afwijkingen in het aantal spouwankers en de verankering van de geveldragers bij bepaalde bouwwerken. Intussen is het werk opgeleverd en heeft de kwaliteitsborger een verklaring verstrekt, dat het aannemelijk is dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Een op verzoek van de gemeentelijke toezichthouder door de omgevingsdienst uitgevoerde controleberekening bevestigt dat de vermoedelijk toegepaste ankers niet voldoen. Partijen besluiten na overleg gezamenlijk om de spouw te openen en de aanwezige ankers te controleren. Dan blijkt inderdaad dat ankers zijn gebruikt, die daarvoor niet bedoeld waren. De kwaliteitsborger trekt de verklaring in en de aannemer stelt een herstelplan op. Bij dit incident blijft onduidelijk waarom er niet eerder is gehandeld om het gebrek op te heffen. Uit de dossiers is niet op te maken welke acties de kwaliteitsborger naar aanleiding van het vermoeden van de gemeentelijke toezichthouder richting de aannemer heeft ondernomen.[79] Wel heeft

---

75 Zie paragraaf 8.6.2 voor een uitleg over TIS.

76 Zie ook www.cobouw.nl/artikel/1644256-ook-amsterdam-bouw-stilgelegd-bij-experiment-nieuwe-bouwwet. Ligthart merkt op dat het gemeentelijke toezicht zich met name richtte op de constructieve veiligheid. Hij vraagt zich af of andere onderwerpen die in het Bouwbesluit werden geregeld, wel voldoende aandacht kregen. Zie Ligthart 2016a, p. 29.

77 Ligthart 2016a, p. 24.

78 Ligthart 2016a, p. 24.

79 Ligthart 2016a, p. 25 en 26.

de kwaliteitsborger een verschil ontdekt tussen de bouwtekeningen en de berekeningen voor de verankering van betonplaten, die de gemeentelijke toezichthouder niet heeft ontdekt. De gemeente Amsterdam had dit verankeringssysteem eerder voor een project in IJburg vergund.[80] Ook ontdekt de kwaliteitsborger tijdens de pilot dat de positie van de poeren[81] ten opzichte van de bovenbouw onjuist is.[82]

Ligthart stelt dat alle partijen moeten wennen aan een nieuwe rol. Dat geldt voor de kwaliteitsborger, die tijdens de pilot experimenteert met de intensiteit van het toezicht, de verslaglegging en de communicatie met gemeente en opdrachtgever, maar ook voor het toezicht van de gemeente. De gemeente voelde zich volgens Ligthart in hoge mate verantwoordelijk en heeft zich nadrukkelijk in het toezicht gemengd. Die verantwoordelijkheid is weliswaar niet ten onrechte, omdat de gemeente nog steeds het bevoegd gezag is, maar het leidde tot onduidelijkheid aan de zijde van de aannemers, die zich afvroegen wie er nu eigenlijk toezicht houdt.[83] In eerste instantie leek de nieuwe werkwijze nauwelijks effect te hebben op de rol van de aannemer. Een private toezichthouder vervangt de gemeentelijke toezichthouder. Wat opvalt, is dat de aannemer leunt op de toezichthouder. De controle van de wapening is daarvan een voorbeeld. De aannemer laat de kwaliteitsborger de wapening controleren en lost vervolgens de gebreken op. In de situatie waarin de wapening niet voor de stort door de kwaliteitsborger is gecontroleerd, blijkt de wapening niet te voldoen. Op deze manier laat de aannemer een deel van zijn taken over aan de kwaliteitsborger zonder daar verantwoordelijkheid voor te nemen. In de loop van de pilot is die situatie enigszins verbeterd. Enerzijds doordat de aannemer, die niet meer verrast wilde worden door de bevindingen van de kwaliteitsborger dan wel de gemeentelijke toezichthouder, zelf controles ging uitvoeren of liet uitvoeren. Anderzijds doordat de kwaliteitsborger de aannemer ging vragen om bewijzen te leveren van de bouwkwaliteit. De vraag is wel of een volgende aannemer niet hetzelfde leerproces moet doorlopen, aldus Ligthart.[84]

Voorts merkt Ligthart op dat de aannemer zich onvoldoende bewust was van het belang van een positieve verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Volgens Ligthart moet de aannemer de kwaliteitsborger tijdig op de hoogte stellen van wijzigingen in de planning van een betonstort. In het geval een kwaliteitsborger een geplande controle van de betonstort niet heeft kunnen uitvoeren, kan de kwaliteitsborger niet verklaren dat het betondeel voldoet.[85]

---

80 Ligthart 2016a, p. 22.

81 Een poer is een betonnen blok, bedoeld om de krachten uit een bouwwerk over te dragen op de ondergrond (fundering op staal) of op de paalfundering.

82 Ligthart 2016a, p. 26.

83 Ligthart 2016a, p. 28.

84 Ligthart 2016a, p. 28.

85 Ligthart 2016a, p. 29.

9.3.4 De pilots uit Leiderdorp en Dordrecht

De evaluatie van een pilot uit Leiderdorp, waarbij Woningborg kwaliteitsborger was bij woningen in gevolgklasse 1, laat een grotendeels positief beeld zien van het werken met het stelsel van kwaliteitsborging. De belangrijkste conclusie is dat de kwaliteitsborging door een private kwaliteitsborger een toegevoegde waarde heeft en leidt tot scherper toezicht, meer bouwkwaliteit en een versnelling van procedures. De gemeente Leiderdorp heeft vastgesteld dat de toetsing en het toezicht op de bouw door een private kwaliteitsborger intensiever was dan de toetsing en het toezicht door de gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht. Wel heeft de kwaliteitsborger moeten interveniëren om de bouwkwaliteit (vooral op constructief gebied) te verzekeren en zelfs een keer met een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag moeten dreigen.[86]

Uit de tussentijdse evaluatie van een pilot in Dordrecht volgt ook een intensiever bouwtoezicht van de kwaliteitsborger. In die pilot was geen ingrijpen van de kwaliteitsborger nodig.[87] In die evaluatie wordt geconstateerd dat toetsing door een kwaliteitsborger leidt tot een bouwwerk dat aan het Bouwbesluit voldoet. De inspecties hebben geleid tot verbeteringen aan de waterdichtheid bij de aansluiting van de gevelpanelen.[88]

9.3.5 De handhavingsmogelijkheden

De evaluaties van de pilots gaan in op de handhavingsmogelijkheden. In een evaluatie is gesteld dat een kwaliteitsborger zonder handhavingsbevoegdheden een gekooide tijger is, die ‘zijn tanden kan laten zien maar niet kan bijten.’ Een brief waarin stond dat het college mogelijk geen goedkeuring aan ingebruikname zou geven, bleek in een Haagse pilot een ‘ver-van-mijn-bed-show’ die op de opdrachtgever en de aannemer weinig indruk maakte.[89] Het college van Eindhoven betwijfelt nog of het gaat werken met het opleverdossier[90] na voltooiing van een bouwwerk. De gemeente ‘is er niet meer van’ bij een bouwwerk dat onder het nieuwe stelsel valt. Enkel het onderwerp brandveiligheid acht het college van Eindhoven van belang. Het college stelt dat het nog de vraag is of het gaat handhaven wanneer een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Als er gehandhaafd zou worden, dan is dat handhaving van de voorschriften voor bestaande bouw.[91]

Ligthart merkt op dat de pilot in Leiderdorp laat zien dat de kwaliteitsborger slechts met de dreiging van een handhavingsverzoek een aannemer tot corrigerende maatregelen kan bewegen. In het stelsel van kwaliteitsborging zal het vooral

86 Nieman & Van den Broeke 2016, p. 2, 12 - 15 en 18.
87 Gieskens 2017, p. 4, 15 en 16.
88 Gieskens 2017, p. 4 en 16.
89 Den Haag 2013a, p. 5.
90 Zie paragraaf 8.4.
91 Vermeulen & Ligthart 2015, p. 16, en De Haan 2017b, p. 166.

de dreiging van het onthouden van een verklaring zijn, die een onwillige aannemer op andere gedachten moet brengen, aldus Ligthart.[92] Belangrijk is dat uit zijn evaluatie volgt dat Den Haag, Eindhoven en Sint Anthonis verwachten niet te zullen handhaven als een woning zonder verklaring van de kwaliteitsborger[93] in gebruik wordt genomen. Deze gemeenten verwachten dat als ze wel handhaven een bestuursrechter dit mogelijk als onredelijk zal beoordelen.[94]

Naar mijn oordeel is het cruciaal dat de gemeenten wel handhaven als geen gereedmelding plaatsvindt. De gedachte van de wetgever is dat zonder verklaring een bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen en dat de kwaliteitsborger geen verklaring afgeeft als een bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Zonder mogelijke handhaving ontbreekt de borging van de bouwkwaliteit. Ik zie - mede gelet op de beginselplicht tot handhaving - ook niet in dat de bestuursrechter handhaving als onevenredig zal beoordelen.[95]

Een mogelijke oplossing om te voorkomen dat een bouwwerk niet in gebruik kan worden genomen, omdat het bouwwerk niet op alle onderdelen aan het Bouwbesluit voldoet, is het invoeren van een verklaring met vermelding van gebreken. De wetgever gaat vooralsnog ervan uit dat alleen een 'schone verklaring' kan worden verstrekt als een bouwwerk op alle onderdelen aan het Bouwbesluit voldoet.[96]

De gemeenten Delft, Den Haag en Sint Anthonis zijn voorstanders van een verklaring met vermelding van geconstateerde en niet opgeloste gebreken, aldus Ligthart. Volgens hem ziet de gemeente Delft daarin vooral een handvat om te handhaven bij gereedmelding. De gemeente kan dan een belangenafweging maken om al dan niet te handhaven, aldus Ligthart.[97]

9.3.6 Een tussentijdse evaluatie van de pilots

Ligthart merkt in zijn tussentijdse evaluatie van de pilots op dat de kwaliteitsborgers naar aanleiding van hun ervaringen tijdens de pilots hun controle op constructieve veiligheid hebben geïntensiveerd.[98] Een algemene klacht van de betrokken gemeenten over alle waarborginstellingen was dat er onvoldoende aandacht was voor constructieve veiligheid, aldus Ligthart. Wel hebben gemeenten gemeld dat de waarborginstellingen hun werkwijze hebben verbeterd. Volgens Ligthart gebeurde voorheen de beoordeling op basis van de bevindingen van de constructeur

92 Ligthart 2016b, p. 26 en 30.
93 Of een verklaring met vermelding van gebreken.
94 Ligthart 2016b, p. 29, en De Haan 2017b, p. 166.
95 De Haan 2017b, p. 169.
96 Zie ook paragrafen 8.7.5 en 8.7.6.
97 Ligthart 2016b, p. 28. Zie ook p. 36. Voorts De Haan 2017b, 169 en 170.
98 Ligthart 2016b, p. 4.

van de aannemer. Een onafhankelijk toetsend constructeur beoordeelt nu de constructie, aldus Ligthart.[99]

Ligthart concludeert tot slot dat kwaliteitsborgers intensiever toezicht houden dan gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht. Hij stelt[100]:

> "Gemeenten, kwaliteitsborgers en bouwers stellen vrijwel unaniem vast, dat de kwaliteitsborging intensiever is dan het toezicht onder het huidige stelsel; de kwaliteitsborger komt vaker op de bouw en heeft meer opmerkingen. Bouwers geven ook aan dat er meer opmerkingen zijn; kortom de lat ligt hoger. Dat blijkt ook uit de opstelling van de gemeenten. Hoewel zij zich in het huidige stelsel meestal beperken tot de gemeentelijke prioriteiten (vaak constructieve veiligheid, wat minder brandveiligheid en soms energiezuinigheid), verwachten zij - overigens terecht - van de kwaliteitsborger dat die optreedt op alle punten van het Bouwbesluit."

9.3.7 Nabeschouwing

Neerhof heeft terecht opgemerkt dat nog geen publicaties met overtuigende positieve uitkomsten van pilots beschikbaar zijn.[101] Overigens is het wel zo dat de vervolgens verschenen evaluatie van de pilot in Leiderdorp een grotendeels positief beeld laat zien. De tussentijdse evaluatie van de pilot uit Dordrecht laat ook een positief beeld zien voor de bouwkwaliteit. Wel wordt daarin aangeraden dat de kwaliteitsborger vroegtijdig in het ontwerpproces wordt gecontracteerd en betrokken. De gegevensuitwisseling tussen de kwaliteitsborger en de aannemer kan beter.[102] De pilots zijn juist bedoeld om van te leren. Niet kan worden verwacht dat tijdens de pilots geen fouten worden gemaakt.[103] Het verdient aanbeveling dat bij toekomstige evaluaties van pilots meer aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het werken met een instrument en een kwaliteitsborger voor de bouwkwaliteit. De uitkomsten van de hierboven genoemde (tussentijdse) evaluaties van een pilot in Den Haag en in Amsterdam zijn temeer reden voor meer onderzoek naar de bouwkwaliteit. Daartoe zal moeten worden onderzocht in hoeverre de gerealiseerde bouwwerken bij de pilots aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit voldoen. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluaties van de bouwkwaliteit kan mede worden bepaald of het nieuwe stelsel voor de gevolgklassen 1, 2 en 3 wordt ingevoerd.

---

99 Ligthart 2016b, p. 15, 18 en 33.

100 Ligthart 2016b, p. 33.

101 Neerhof 2016c, p. 17.

102 Gieskens 2017, p. 4, 13 en 16.

103 De SP heeft tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer erop gewezen dat tijdens de pilots fouten zijn gemaakt. In reactie is door de PvdA en D66 erop gewezen dat het moet zijn toegestaan tijdens pilots fouten te maken. Zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 5, 9, 15, 16 en 19.

9.4 Bevindingen

Ervaringen in het buitenland laten geen positief beeld zien van de gevolgen van de invoering van een stelsel van kwaliteitsborging voor de bouwkwaliteit. In zoverre moet worden gevreesd dat de invoering van het Nederlandse stelsel van kwaliteitsborging ertoe zal leiden dat de bouwkwaliteit afneemt. Daarom is van belang dat de evaluaties van het stelsel van kwaliteitsborging in Nederland zich gaan richten op de bouwkwaliteit. De evaluaties zullen aandacht moeten besteden aan de vraag of de gerealiseerde bouwwerken aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit voldoen.

In de evaluaties van de Nederlandse pilots is tot nu toe onvoldoende aandacht aan de bouwkwaliteit besteed. Uitzonderingen zijn (tussentijdse) evaluaties van pilots uit Den Haag en uit Amsterdam, die een negatief beeld van de bouwkwaliteit laten zien.

Uit een tussentijdse evaluatie van een Haagse pilot volgt, dat woningen in gebruik zijn genomen zonder positieve verklaring van de kwaliteitsborger. Dat is een aandachtspunt. Als een bouwwerk in gebruik wordt genomen zonder overlegging van die verklaring, dan heeft geen borging plaatsgevonden dat het bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.[104]

104 De Haan 2017b, p. 169 en 170.

Hoofdstuk 10

Alternatieven, mede in het licht van het EVRM

10.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk volgt dat het stelsel van kwaliteitsborging in de praktijk mogelijk niet leidt tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit. Mede om die reden onderzoekt dit hoofdstuk of er alternatieven zijn.

Het stelsel van kwaliteitsborging leidt niet tot wijzigingen in de handhavingsbevoegdheden van het bevoegd gezag. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of het mogelijk is dat ook de handhavingsbevoegdheden bij het bevoegd gezag worden weggenomen. Daartoe wordt bekeken of het EVRM en de Grondwet een zorgplicht voor de overheid bevatten en of de overheid daarom ook bij alternatieven in ieder geval moet kunnen handhaven.

Voorts worden de regeldruk en de financiële gevolgen van het stelsel van kwaliteitsborging onderzocht. Als niet vaststaat dat het stelsel van kwaliteitsborging leidt tot een hogere bouwkwaliteit en daarnaast de regeldruk en kosten hoger zijn, dan verdient het temeer aanbeveling alternatieven te onderzoeken. Tot slot worden verschillende alternatieven geanalyseerd. Naar aanleiding van de brand in de Grenfell Tower is door tegenstanders van het stelsel van kwaliteitsborging gesteld dat beter kan worden gekeken naar alternatieven waarbij de toetsing aan het Bouwbesluit wordt geconcentreerd in een groot overheidslichaam. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Eerste Kamer hebben de fracties zich afgevraagd of het huidige gemeentelijke bouwtoezicht kan worden verbeterd. Dit hoofdstuk onderzoekt of alternatieven de knelpunten bij het geldende stelsel beter oplossen. Daarbij wordt ook gekeken naar alternatieven waarbij een overheid toezicht houdt.

10.2 Wettelijke zorgplicht overheid voor constructieve veiligheid

10.2.1 Algemeen

Deze paragraaf onderzoekt of het bevoegd gezag een zorgplicht heeft voor de constructieve veiligheid, die inhoudt dat het bevoegd gezag zijn handhavingsbevoegdheden moet behouden. Van Vollenhoven heeft tijdens zijn interview met

Nieuwsuur over de Grenfell Tower gesteld dat op de overheid een plicht rust om toezicht te houden. Hij heeft echter niet onderbouwd waaruit die plicht volgt.

10.2.2 Grondwet

In de Grondwet is aan de overheid de taak opgedragen te zorgen voor de kwaliteit en veiligheid van woningen.

Artikel 22 lid 2 Grondwet bepaalt dat bevordering van voldoende woongelegenheid een zorg is voor de overheid. Blijkens de parlementaire geschiedenis betreft 'voldoende woongelegenheid' niet slechts het aantal woningen, maar ook de kwaliteit en veiligheid ervan.[1] Er geldt dus voor de overheid een plicht om ervoor te zorgen dat woningen brand- en constructief veilig zijn.[2] Ook is in artikel 21 Grondwet een zorgplicht voor de overheid opgenomen. Daarin is bepaald dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.[3]

10.2.3 EVRM

Artikel 2 EVRM is van belang, nu die bepaling het leven van personen tegen instortingsgevaar door constructieve onveiligheid beschermt.[4] Voorts is het recht op privé-leven uit artikel 8 EVRM van belang in relatie tot het Bouwbesluit. Die bepaling beschermt onder meer tegen geluidhinder. In het Bouwbesluit zijn voorschriften tot de bescherming tegen geluidhinder opgenomen. Aangezien in dit onderzoek alleen de constructieve veiligheid aan de orde is, zal alleen op artikel 2 EVRM worden ingegaan.[5]

Het recht op leven uit artikel 2 EVRM beschermt mede tegen verwondingen. Activiteiten die dit recht kunnen bedreigen, zijn onder meer een brand, een explosie of een instorting van een bouwwerk.[6] Het bekendste arrest waaruit volgt dat de overheid levens van personen tegen gevaren moet beschermen, is het EHRM-arrest

---

1 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 873, 3, p. 14. Zie ook Koekkoek e.a. 2000, p. 242, en Tekst & Commentaar Grondwet, derde druk, p. 52.

2 Moree 2012, p. 67, 68, 72 en 75. Zie ook De Haan 2017b, p. 165, en De Haan & Moesker 2017a, p. 583.

3 Staal 2013, p. 10. In ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356, heeft de Afdeling overwogen dat art. 21 en 22 Grondwet zich in beginsel niet lenen voor rechtstreekse toetsing door de rechter.

4 In ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356, is naar aanleiding van een handhavingsverzoek tegen een dakconstructie overwogen, dat zich geen situatie voordoet waarin duidelijk een risico bestaat voor het leven van personen als bedoeld in art. 2 EVRM.

5 Lubach stelt dat de zorgplicht, zoals die voortvloeit uit art. 2 EVRM, met zich meebrengt dat ook in het stelsel van kwaliteitsborging het bevoegd gezag verantwoordelijkheden en eventueel daaruit voortvloeiende aansprakelijkheden blijft houden. Zie Lubach 2016, p. 9.

6 Sanderink 2015, p. 43.

Öneryildiz/Turkije.[7] In deze zaak werd Turkije verweten dat het geen actie heeft ondernomen tegen het algemeen bekende explosiegevaar nabij een sloppenwijk in Istanbul. Dit gevaar verwezenlijkte zich toen in 1993 een ontploffing plaatsvond. Daarbij vielen 39 doden. Weinig jurisprudentie van het EHRM bestaat over de bescherming van het recht op leven in relatie tot constructieve (on)veiligheid. In het arrest Banel/Litouwen overleed de zoon van klaagster na een val van een balkon. De overheid was verantwoordelijk voor het onderhoud van het gebouw.[8] De overheid had haar verplichting geschonden om effectieve maatregelen te treffen ter voorkoming van de verwezenlijking van het gevaar, aldus het EHRM.[9]

Dat de overheid een positieve verplichting[10] heeft om de grondrechten te beschermen, kan worden afgeleid uit artikel 1 EVRM.[11] Ingevolge artikel 1 EVRM zijn de verdragsstaten immers verplicht de rechten van het EVRM te 'verzekeren' ('secure'). Volgens het EHRM impliceert deze verplichting onder omstandigheden actief optreden van de overheid.[12] Zo heeft het EHRM in het arrest Öneryildiz/Turkije overwogen dat onder artikel 2 EVRM een positieve verplichting bestaat tot het uitvaardigen van omgevingsgerelateerde regelgeving.[13] Sanderink merkt terecht op dat het bestaan van deze verplichting de vraag doet rijzen wat de inhoud van deze regelgeving dient te zijn. Uit het onderzoek van Sanderink blijkt dat de regelgeving die ter bescherming van de door artikel 2 EVRM beschermde belangen opgesteld moet worden, voldoende moet zijn toegesneden op de bijzondere kenmerken van de activiteit in kwestie. Die regelgeving moet de vergunningver-

---

7 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, Öneryildiz/Turkije.

8 EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD001432611, Banel/Litouwen.

9 Sanderink 2015, p. 145, en Neerhof 2016a, p. 276. Sanderink merkt in *JB* 2017/15, punt 5, op dat de overheid in die zaak ten tijde van het ongeval wist dat het bouwwerk in een slechte staat verkeerde (zie de paragrafen 17, 25, 26, 56 en 69 van het arrest). De schending van art. 2 EVRM was gebaseerd op het feit dat de overheid ondanks haar kennis van de slechte staat had nagelaten voldoende veiligheidsmaatregelen te nemen.

10 Positieve verplichtingen kunnen omschreven worden als verplichtingen voor de overheid om actief te handelen om een effectieve uitoefening van een (klassiek) grondrecht door de burger mogelijk te maken, zie Harris e.a. 2014, p. 22, Gerards 2011, p. 229 - 232 en Sanderink 2015, p. 33.

11 Zie bijvoorbeeld EHRM 22 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2005:0928JUD003144396, Broniowski/Polen, (art. 1 EP), Costa 2008, p. 452 - 454, Gerards 2011, p. 231, en Sanderink 2015, p. 33. In EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004, Cevrioglu/Turkije, paragrafen 49 - 51 en 57, *JB* 2017/15, m.nt. D.G.J. Sanderink, wordt nogmaals erop gewezen dat de positieve verplichtingen van de overheid in veel verschillende situaties van toepassing zijn, onder meer bij gevaren bij bouwwerkzaamheden en bouwwerken. Zie punt 3 van de annotatie van Sanderink.

12 Vande Lanotte & Haeck 2004, p. 15 en 16, en Sanderink 2015, p. 34, 63 en 64.

13 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, Öneryildiz/Turkije. Zie ook EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, Kolyadenko e.a./Rusland, en Sanderink 2015, p. 66 - 68.

lening en het toezicht op de (bouw)activiteit regelen.[14] Gelet op het belang van de bescherming van het recht op leven zal de regelgeving, die deze bescherming beoogt te verzekeren, gedetailleerd moeten zijn.[15] Een andere vraag die Sanderink stelt, is of bij de positieve verplichting om regelgeving uit te vaardigen het EHRM een nationale overheid überhaupt enige 'margin of appreciation' laat.[16] Het EHRM heeft in Kolyadenko e.a./Rusland[17] geoordeeld dat de positieve verplichting om beschermende regelgeving uit te vaardigen geschonden was en verwees daarbij niet naar de 'margin of appreciation'. Sanderink meent echter dat het EHRM de nationale overheid bij het uitvaardigen van regelgeving op grond van de positieve verplichtingen van artikel 2 EVRM een margin of appreciation moet laten.[18] Ik deel zijn mening. In het arrest Bone/Frankrijk[19] oordeelde het EHRM dat artikel 2 EVRM niet aan iedereen een absoluut veiligheidsniveau biedt.[20] Met andere woorden, hoe de regelgeving het recht op leven beschermt, wordt aan de nationale overheid overgelaten.

Uit de rechtspraak van het EHRM valt af te leiden dat de overheid op grond van artikel 2 EVRM verplicht is om bouwtoezicht te houden. Dat volgt uit het arrest Binisan/Roemenië[21] en nog duidelijker uit het arrest Cevrioglu/Turkije.[22] Uit de

---

14 Barkuysen & Van Emmerik 2005, p. 84, 86 en 87, Neerhof 2007, p. 195, en Sanderink 2015, p. 83 en 84.

15 Sanderink 2015, p. 85, 86, 89 en 91 - 93.

16 Zie Gerards 2011, p. 188 en 189. Bij zaken onder art. 2 EVRM kent het EHRM de verdragsstaten wel een 'margin of appreciation' toe met betrekking tot de keuze van de middelen waarmee zij zich van hun positieve verplichtingen kwijten (zie bijvoorbeeld EHRM 28 februari 2012,ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, Kolyadenko e.a. / Rusland, e.o., EHRM 14 juni 2011,ECLI:CE:ECHR:2011:0614JUD001977604, Ciechónska/Polen, EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, Budayeva e.a./Rusland, en Sanderink 2015, p. 101.

17 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, Kolyadenko e.a. / Rusland, e.o..

18 Sanderink 2015, p. 106, 107, 120 en 121.

19 EHRM 1 maart 2005, ECLI:NL:XX:2005:AT7354, (ontvankelijkheidsbeslissing) Bone/Frankrijk.

20 Sanderink 2015, p. 154.

21 EHRM 20 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0520JUD003943805, Binisan/Roemenië. Zie ook Blomberg 2004, p. 123, Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 298, 314 en 320, Xenos 2007, p. 241, 242, 246 en 247, Vermeer 2010, p. 147 en 154, en Sanderink 2015, p. 218 - 222, en 229.

22 EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004, Cevrioglu/Turkije, *JB* 2017/15, m.nt. D.G.J. Sanderink. Sanderink merkt in zijn annotatie op dat het EHRM in paragraaf 66 van het arrest van oordeel is dat het redelijk is om de instelling van een effectief systeem te eisen voor het toezicht op bouwplaatsen waarvoor de overheid vergunningen afgeeft. Dit geldt vanwege de ernst van de potentiële gevaren die van onveilige bouwplaatsen kunnen uitgaan, vooral als die bouwplaatsen zich in dichtbevolkte woonwijken bevinden. Het EHRM erkent dat de primaire verantwoordelijkheid voor het ongeval in die zaak bij de eigenaar van de bouwplaats lag, maar oordeelt dat het nalaten van de overheid om te voorzien in een

rechtspraak kan echter geen algemene plicht voor de overheid worden afgeleid om handhavend op te treden tegen elke overtreding van omgevingsgerelateerde regelgeving die (mede) ter bescherming van het leven is uitgevaardigd, aldus Sanderink. De overheid is volgens hem immers alleen verplicht om concrete handelingen te verrichten, indien de overheid weet of behoort te weten van een reëel en onmiddellijk gevaar.[23] Het vereiste van een reëel en onmiddellijk gevaar begrenst dus de positieve verplichting van de overheid.[24] Vooral het vereiste van reëel en onmiddellijk gevaar is voor het aannemen van een algemeen recht op handhaving van regelgeving problematisch. In de praktijk zal immers lang niet bij elke overtreding sprake zijn van een dusdanig gevaar, aldus Sanderink.[25]

10.2.4 Nabeschouwing

Uit artikel 2 EVRM volgt dat het bevoegd gezag toezicht moet houden. Het bevoegd gezag moet bevoegdheden hebben om zo nodig te handhaven als een bouwwerk constructief onveilig is. Van Vollenhoven heeft gelijk dat op de overheid een plicht rust om bouwtoezicht te houden. Ook bij alternatieven op het stelsel van kwaliteitsborging zal het bevoegd gezag derhalve zijn handhavingsbevoegdheden moeten behouden. Om die reden zullen in dit hoofdstuk geen alternatieven worden onderzocht waarbij ook de handhaving wordt geprivatiseerd.

10.3 (Financiële) gevolgen voorgestelde stelsel

10.3.1 Algemeen

Zoals in paragraaf 1.2.2 inzake de afbakening van het onderzoek is aangegeven, bevat dit boek geen diepgaand onderzoek naar de financiële gevolgen van het stelsel van kwaliteitsborging. Slechts deze paragraaf bevat een nadere beschouwing van de leges, de financiële gevolgen en de regeldruk.[26] Ook wordt kort stilgestaan bij de gevolgen voor het ambtenarenapparaat.

---

effectief systeem van toezicht ook als een relevante factor kan worden beschouwd (zie paragraaf 67), aldus Sanderink. Zie voorts De Haan 2017b, p. 165, en De Haan & Moesker 2017a, p. 583. Zie ook paragraaf 8.10 van dit onderzoek.

23 Sanderink 2015, p. 247.

24 Sanderink 2015, p. 229.

25 Zie over het arrest Öneryildiz/Turkije in relatie tot een verplichting tot handhaving ook Barkhuysen & Van Emmerik 2005, Neerhof 2007, p. 194 - 196, Albers & Heinen 2008, p. 676, en Sanderink 2015, p. 247 en 248.

26 Overigens is in de rijksbegroting voor 2017 de invoering van het wetsvoorstel Wkb op meerdere plaatsen kort aangehaald, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 XVIII, 2, p. 9, 16, 31, 35, 37, 38, 131, 132, 138 en 139. De rijksbegroting gaat echter niet in op de financiële consequenties van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Daarom wordt niet nader stilgestaan bij die rijksbegroting.

Als niet vaststaat dat het stelsel leidt tot een hogere bouwkwaliteit en daarnaast ook nog de regeldruk en kosten hoger zijn, dan verdient het aanbeveling alternatieven te onderzoeken.

10.3.2 Leges

Voor het behandelen van een vergunningaanvraag heft het bevoegd gezag leges. Het is de bedoeling dat deze leges de kosten van de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht dekken. In het algemeen maakt de gemeente minder kosten voor vergunningverlening bij grote bouwplannen dan bij kleine bouwplannen.[27] De vergunningaanvragers van grote bouwplannen betalen meer dan de kosten die de gemeenten daadwerkelijk maken. De aanvragers van kleinere bouwplannen betalen juist minder dan de feitelijke kosten die de gemeenten maken. Het moge duidelijk zijn dat de gemeentelijke kosten van vergunningverlening voor een woonwijk met honderd identieke rijtjeshuizen vanwege het repetitieve karakter relatief laag zijn per woning. Feitelijk financieren de vergunningaanvragers van grote projecten mede de vergunningverlening van de kleine bouwplannen. Dit noemt men ook wel kruissubsidiëring.[28]

Probleem is dat in de economische crisis veel minder omgevingsvergunningen (voor grote woonwijken) zijn aangevraagd.[29] Nu de gemeenten minder inkomsten uit leges ontvangen, hebben zij moeite om de afdelingen bouw- en woningtoezicht te financieren. Daarbij komt dat er geen kruissubsidiëring meer bestaat. De gemeenten zien geen reële optie in het verhogen van de leges bij kleine bouwplannen. De leges in het lage segment zouden in dat geval aanmerkelijk moeten worden verhoogd.[30] Een risico is dat bij de invoering van het wetsvoorstel de gemeenten de leges onvoldoende verlagen, hoewel geen preventieve toetsing plaatsvindt en de vergunningaanvrager bovendien de kwaliteitsborging zelf moet bekostigen.[31]

Ankersmit wijst erop dat een heikel punt van het wetsvoorstel Wkb de financiering is. Iedereen gaat er vanuit dat de leges fors zullen dalen. Uit zijn analyse blijkt dat de bouwleges aanvankelijk gemiddeld slechts 17 procent zullen dalen als de pre-

---

27 Minister Blok wijst erop dat de gemeentelijke kosten van de toets van de vergunningaanvraag niet door de leges worden gedekt bij bouwwerken die onder het wetsvoorstel Wkb bouwbesluittoetsvrij worden, zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 4.

28 Thomsen 2014, p. 224, Ankersmit 2014, p. 17 en 18, Neerhof 2014a, p. 220 en 221, en Cebeon 2016, p. 12, 21 en 25. Zie ook www.cobouw.nl/artikel/1624826-berekeningswijze-leges-transparanter.

29 BZK 2016, p. 27. Daarbij merk ik wel op dat het herstel in de bouw is ingezet en meer nieuwe woningen worden gerealiseerd, zie paragraaf 1.1 van dit boek.

30 Ankersmit, De Roo & Schram 2013, p. 41.

31 Visscher 2000, p. 273 en 274, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97, p. 7, 8 en 23, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 101, p. 3, Neerhof 2014a, p. 220 en 221, de brief van Aedes van 11 januari 2017, kenmerk S&P/MNor/MGeo/17-001, p. 2, en de brief van VEH van 13 januari 2017, p. 3.

ventieve toetsing voor gevolgklasse 1 wegvalt.[32] Volgens Ankersmit komt dat door de gemeentelijke toetsing aan het planologische regime en aan redelijke eisen van welstand. Hij verwacht wel dat de leges fors zullen dalen als gevolgklassen 2 en 3 onder het nieuwe stelsel vallen. Ankersmit stelt voor om de bouwleges af te schaffen en de toetsing uit de algemene middelen te financieren.[33] Er zijn overigens gemeenten die voor 2016 al legeskorting geven indien een vergunningaanvraag is voorzien van een rapport op basis van beoordelingsrichtlijn 5019. Verder zijn er gemeenten die korting geven als een bouwwerk valt in gevolgklasse 1.[34]

Het Ministerie van BZK heeft opgemerkt dat de autonomie van gemeenten ten aanzien van de hoogte van de leges belangrijk is.[35] De Tweede Kamer lijkt zich niet te kunnen vinden in die gemeentelijke autonomie. De VVD vraagt zich af hoe de ontwikkeling van de leges wordt beperkt.[36] Volgens de PvdA moet de verandering in de taken van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht terugkomen in een verlaging van de leges. De PvdA vraagt de regering hoe ervoor wordt gezorgd dat de leges maximaal kostendekkend zijn. Het CDA stelt dat logischerwijs de kosten van leges aanmerkelijk zullen moeten afnemen. Deze partij verneemt graag hoe de regering de afname van de leges gaat borgen. Het CDA vraagt de regering of het mogelijk is dat vooraf wordt gegarandeerd dat de gemeenten bouwleges zullen verlagen. Ten behoeve van de beëindiging van de kruissubsidiëring moet het gebrek aan transparantie over de kostendekkendheid worden weggenomen, aldus het CDA.[37]

---

32 www.cobouw.nl/artikel/1611166-bouwleges-17-procent-lager.

33 www.cobouw.nl/artikel/1611171-schaf-bouwleges-af. Zie ook het rapport 'Leges en Kostendekkendheid bij invoering fase 1 Wet kwaliteitsborging bouw Gevolgklasse 1' in www.bwtinfo.nl/nieuws/2015/12/Leges+zijn+de+molensteen+om+de+nek+van+de+private+.

34 Rowiq.nl/nieuws/legesverordening-2016-legeskorting-brl-5019/, www.stichtingibk.nl/legeskorting-met-private-bouwplantoetsing-in-2016/ en www.stichtingibk.nl/kaag-en-braassem-doe-mee-aan-de-pilot-private-kwaliteitsborging/. Voor de legeskorting in 2017 zie https://rowiq.nl/nieuws/legeskorting-2017-omgevingsvergunning-legesverordening/ en www.stichtingibk.nl/2017/01/10/legeskorting-met-kwaliteitsborging/.

35 Dit staat op p. 2 van het verslag van de vergadering van 29 januari 2016 van de Stuurgroep Kwaliteitsborging Bouw. Zie www.stelselherziening.nu/Stuurgroep/26feb2016/2.%20Verslag%2029-1-2016.pdf.

36 Zie www.nu.nl/politiek/4334240/vvd-wil-maximumbedrag-bouwvergunningen.html, en www.telegraaf.nl/dft/geld/huis-hypotheek/26781928/_Bouwleges_aan_banden_.html. Ook NEPROM vindt de bouwleges te hoog, zie www.cobouw.nl/column/1646346-bouwleges-zijn-melkkoe.

37 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 14. Volgens NEPROM en Aedes is een ingrijpende aanpassing van het legesstelsel geboden, zie hun brief van 12 december 2016, kenmerk 20161212/JF/ny, p. 2. Zie ook www.neprom.nl/Lists/Nieuws/artikel.aspx?ID=1472&Source=%2Fdefault.aspx. De Nederlandse Vereniging van Makelaars is bezorgd of de leges wel zullen verlagen, zie www.nvm.nl/actueel/persberichten/2017/0215kostennieuwbouw.

Tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer hebben de politieke partijen nogmaals hun zorgen geuit over de gevolgen voor de hoogte van de bouwleges. Het meest kritisch was de PVV. De PvdA heeft voorgesteld dat artikel 2 van de Financiële verhoudingswet[38] van toepassing is op het wetsvoorstel Wkb.[39] In de Eerste Kamer was weer de PVV het meest kritisch over de hoogte van de leges.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat marktpartijen aangeven dat wanneer gemeenten bereid zijn een korting op de leges van gemiddeld 20 procent te geven dit voldoende kan zijn om een stijging van de totale kosten van kwaliteitsborging te voorkomen.[40] In verband met de verlaging van de leges merkt de regering het volgende op. In hun rol als vergunningverlener mogen gemeenten leges heffen om de kosten te dekken. Gemeenten hebben de autonomie hun legestarieven vast te stellen, zolang deze kostendekkend zijn.[41] Dit volgt uit het verbod voor gemeenten om met leges winst op geleverde diensten (artikel 229b Gemeentewet) te maken. De manier waarop de gemeenten de tarieven vaststellen, verandert niet, aldus de regering. Ook in de toekomst mogen de leges maximaal kostendekkend zijn. Gemeenten maken vaak gebruik van (beleidsmatige) kruissubsidiëring. In de regel zetten zij de opbrengsten van leges bij projecten met een hoge bouwsom in om de leges voor projecten met een lage bouwsom laag te houden. De projecten met een lage bouwsom zullen deels vervallen met de aanwijzing van bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en deels als gevolgklasse 1 binnen het stelsel van kwaliteitsborging gaat vallen. Door het wetsvoorstel Wkb vervalt de preventieve toetsing. Aangezien minder werkzaamheden bij gemeenten blijven, zullen de bestuurlijke lasten structureel verminderen, aldus de regering. Gezien het principe dat leges in totaal maximaal kostendekkend mogen zijn, zouden gemeenten daarom volgens de regering de legestarieven lager moeten vaststellen.[42]

---

38 In art. 2 lid 1 van die wet staat dat indien beleidsvoornemens van het Rijk tot een wijziging van de takenuitoefening door provincies of gemeenten leiden, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd wordt, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn. Lid 2 bepaalt dat in de toelichting tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

39 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 5 - 7, 9 en 17.

40 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 3 en 16. Zie ook www.cobouw.nl/artikel/1637046-nieuwe-bouwwet-haalbaar-met-twintig-procent-lagere-leges en Nieman 2016c, p. 103.

41 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 30. Het Rijk heeft krachtens art. 229c Gemeentewet de bevoegdheid om nadere regels te geven inzake de bouwleges, maar het Rijk is daar gelet op de gemeentelijke autonomie zeer terughoudend mee. Zie Cebeon 2016, p. 20.

42 Het is de vraag in hoeverre gemeenten bereid zijn tot verlaging van de leges. De VNG schrijft in haar brief van 23 september 2016, dat het gemeenten helpt dat zij ook in het nieuwe stelsel hun inkomsten kunnen halen uit leges, waarbij er geen maximum op de leges komt (p. 3). Belangenverenigingen hebben de Tweede Ka-

Doordat projecten met een kleine bouwsom, die voor de gemeente relatief duur zijn, als eerste binnen het nieuwe stelsel gaan vallen, neemt ook de noodzaak om te kruissubsidiëren tussen grote en kleine projecten af. De regering stelt een groot belang te hechten aan verdergaande transparantie met betrekking tot leges. Daarom heeft de Minister van BZK het Besluit begroting en verantwoording aangepast wat betreft de wijze waarop de gemeenten de tarieven dienen te onderbouwen, in het bijzonder ten aanzien van de toerekening van overheadkosten. Door deze wijziging moeten gemeenten bovendien inzichtelijk maken hoe zij de kostendekkende tarieven berekenen, aldus de regering. Deze wijzigingen gaan in 2017 in.[43] Dit betekent dat in de begrotingen voor 2017 inzicht komt in de opbouw van de legestarieven. Indien ontwikkelingen rondom de bouwleges hiertoe aanleiding geven, zal door de regering bezien worden of verdergaande maatregelen nodig zijn.[44]

Minister Blok heeft tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer over de bouwleges het volgende gezegd. Hij wijst erop dat gelet op de aard van artikel 2 Financiële verhoudingswet hij deze bepaling niet van toepassing hoeft te verklaren op het wetsvoorstel Wkb. Deze bepaling is immers altijd van toepassing als er financiële consequenties van een stelselwijziging zijn voor gemeenten, aldus Blok. De Minister heeft de Tweede Kamer toegezegd de hoogte van de leges na implementatie te monitoren. Als de kosten voor de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht dalen maar de leges niet geleidelijk dalen, dan zal hij ingrijpen.[45] CDA-Tweede Kamerlid Ronnes en VVD-Tweede Kamerlid Van der Linde hebben een motie ingediend dat de

---

mer verzocht de leges te verlagen. Zie bijvoorbeeld de brief van Bouwend Nederland van 26 september 2016, p. 2 (onderdeel 4), de brief van de Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra van 26 september 2016, p. 2, de brief van NEPROM van 27 september 2016, p. 2 (onderdeel 10), en de brief van Aedes van 28 september 2016, p. 3

43 Bij besluit van 5 maart 2016 (*Stb*. 2016, 101) is aan art. 10, onderdeel c, Besluit begroting en verantwoording de volgende passage toegevoegd: 'waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.' De kosten moeten transparanter zijn en kostendekkend, zie *Stb*. 2016, 101, p. 19 en 20. Weliswaar is het besluit van 5 maart 2016 op 14 april 2016 in werking getreden (*Stb*. 2016, 138), maar in art. II van het besluit van 5 maart 2016 is overgangsrecht opgenomen. Op grond van dat overgangsrecht zijn de wijzigingen van toepassing op de begrotingen vanaf 2017. Zie ook Cebeon 2016, p. 20, 22 en 25.

44 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 33 en 34. In veel gemeenten is de hoogte van de leges gekoppeld aan de bouwsom. In het vastgoedjournaal van 7 februari 2017 staat dat het aanvankelijk de bedoeling was dat onder de Ow dwingend aan de hand van een NEN-norm de hoogte van de bouwsom moet worden bepaald. Van dit idee is uiteindelijk afgezien, zie https://vastgoedjournaal.nl/news/30369/bouwleges-blijven-fors-ook-na-de-nieuwe-omgevingswet-.

45 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 27, 29, en 30 - 32.

regering verzoekt een bestuursakkoord met de gemeenten te sluiten opdat de leges substantieel dalen.[46] Deze motie is aangenomen. Uit het verslag van de tweede termijn van de plenaire behandeling volgt dat zijn opvolger, Minister Plasterk, heeft gezegd dat als de leges niet substantieel dalen, hij zijn wettelijke bevoegdheden zal gebruiken om een plafond in te stellen. Hij zal gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 2.9 lid 2 Wabo biedt om regels te stellen over de berekeningen en de bedragen.[47] Mocht het sluiten van een bestuursakkoord of het maken van afspraken daarbij kunnen helpen, dan is Plasterk daartoe bereid.[48] Dat heeft Plasterk tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer nogmaals bevestigd.

10.3.3 Financiële gevolgen

Hieronder wordt een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw weergegeven, waarin de financiële gevolgen op macroniveau zijn onderzocht.

Het Economisch Instituut voor de Bouw stelt dat doordat in het nieuwe stelsel geen preventieve toetsing plaatsvindt, de doorlooptijden bij de vergunningverlening minder vertraging oplopen. Het gaat naar verwachting om een versnelling van de doorlooptijd van vier weken per project, aldus het instituut. Dit effect kan worden gemonetariseerd door vier weken kapitaalkosten op de voorinvesteringen in mindering te brengen. Het gaat in totaal om een effect met een netto contante waarde van € 670 miljoen. Voorts stelt het instituut dat ook de onzekerheid rond de doorlooptijden afneemt. Het verlenen van de omgevingsvergunning en daarmee ook de start van de bouw is niet langer afhankelijk van de preventieve toetsing. Dit zorgt volgens het instituut voor een additioneel effect met een geschatte waarde van € 170 miljoen.[49] Daarnaast is het instituut van mening dat de invoering van de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken tot een efficiencyvoordeel leidt. Dit zorgt voor kostenbesparingen van € 790 miljoen, waarvan € 440 miljoen voor de opdrachtgevers en € 350 miljoen voor de gemeenten.[50] Voor de andere typen bouwwerken, die onder de gevolgklassen vallen, zal de gemeentelijke inspanning verminderen. Dat leidt tot een besparing van € 1.060 miljoen.[51] Ook hoeven de aanvragers minder informatie aan te leveren bij de vergunningaanvraag. Er kan een efficiencywinst worden geboekt, die volgens het instituut € 190 miljoen bedraagt.[52] Door de overheveling van inspanningen van de gemeenten naar de private sector, zullen de inspanningen van private partijen toenemen. In totaal is de verhoging van de uitvoeringskosten op € 1.370 miljoen geschat.[53] Daarnaast stelt het instituut dat er door de intensievere toetsing extra bouwkwaliteit ontstaat. Dat leidt tot een

46 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 26.
47 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 29.
48 Zie De Haan 2017c, p. 237.
49 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 7, 8, 22 en 31 - 33.
50 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 22 en 33.
51 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 34 en 35.
52 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8.
53 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 35 - 37.

winst van € 420 miljoen.[54] De gegevens die bij de gereedmelding moeten worden ingediend, kosten echter € 30 miljoen.[55] De organisatiekosten bedragen € 140 miljoen.[56] Daarnaast zijn de opleidings- en afvloeiingskosten van de gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht € 30 miljoen, aldus het instituut.[57]

Wanneer de kosten en baten tegen elkaar worden afgezet dan bedraagt het positieve maatschappelijke saldo € 1,73 miljard. Met anderen woorden, volgens het Economisch Instituut voor de Bouw gaat de samenleving er € 1,73 miljard in contante waarde op vooruit. Op jaarbasis gaat het om een bedrag van ruim € 100 miljoen.[58] Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de winst groot is in gevolgklasse 3, terwijl bij gevolgklasse 1 het beeld minder gunstig is. Het vierogenprincipe kan bij eenvoudige bouwwerken tot efficiency-verliezen leiden.[59] Nu de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht in het nieuwe stelsel aanmerkelijk minder werkzaamheden hoeven te verrichten, zal dit voor de overheid een besparing opleveren van € 1,37 miljard. Deze besparing bestaat uit € 350 miljoen voor minder inzet door bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en € 1,06 miljard voor minder inzet door private kwaliteitsborging. Wel zullen € 10 miljoen kosten worden gemaakt door de ontvangst van de verklaring van de kwaliteitsborger en € 30 miljoen voor de opleidings- en afvloeiingskosten voor ambtenaren bouw- en woningtoezicht.[60] Ondanks de overheveling van het takenpakket naar de private bouwsector, zal ook de private bouwsector volgens het Economisch Instituut voor de Bouw € 360 miljoen winst maken. Het gaat om € 840 miljoen door procesversnelling en meer zekerheid, € 440 miljoen wegens minder werk door bouw-

---

54 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 37 en 38. De faalkosten bij de bouw bedragen in Nederland rond de tien procent, zie Rijkswaterstaat e.a. 2009, p. 11, PwC 2012, p. 21, de brief van Aedes van 11 januari 2017, kenmerk S&P/MNor/MGeo/17-001, p. 1, en http://uspdate.uspmc.nl/uspdate.php?maand=mrt&jaar=2011&page=Faalkosten-door-de-jaren-heen. Nieman verwacht dat het stelsel van kwaliteitsborging ertoe zal leiden dat de faalkosten afnemen. Dit komt volgens haar, omdat tijdens de verschillende bouwfases de kwaliteitsborgers controles houden, waarbij zij bouwfouten kunnen ontdekken. Deze fouten kan de aannemer dan corrigeren. Zie Nieman 2016c, p. 8, 40, 46, 49, 51, 88, 97, 100 en 103. Ook Van der Weel is van mening dat het stelsel van kwaliteitsborging zal leiden tot lagere faalkosten. Hij wijst op een pilot uit 2010 van Antares. Gemiddeld bedragen de faalkosten voor Antares ongeveer 5 procent, aldus Van der Weel. In het project De Nieuwe Munt bedragen de faalkosten slechts 0,75 tot 2,5 procent. Zie www.stichtingibk.nl/2016/11/29/waarom-worden-faalkosten-niet-meegerekend-in-pilots-wkb/, en www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2014/01/Pilot-De-Nieuwe-Munt.pdf. De politieke partijen en Minister Blok gaan uit van tien procent faalkosten, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 8, 10, 18, 21 en 32.

55 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 38 en 39.

56 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 39 en 40.

57 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8, 23 en 40.

58 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 8 en 41.

59 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 9, 23, 45 en 46. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 65.

60 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 10 en 42.

besluitvrije bouwwerken, € 190 miljoen door minder werk bij de aanvraag en € 420 miljoen door een hogere bouwkwaliteit.[61] De meerkosten van het werken met kwaliteitsborging bedragen echter € 1,37 miljard, de kosten van de te verstrekken gegevens bij gereedmelding € 20 miljoen en de organisatiekosten € 140 miljoen.[62]

De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland heeft gereageerd op dit onderzoek.[63] Naar het oordeel van de vereniging kunnen bij een aantal veronderstellingen van het onderzoek vraagtekens worden geplaatst. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het gemeentelijk toezicht bij gevolgklasse 3 nauwelijks toegevoegde waarde heeft en dat het wegvallen van het toezicht als een efficiency-winst mag worden opgevat. De vereniging merkt op dat het Economisch Instituut voor de Bouw ten onrechte aanneemt dat aannemers zelf voldoende kwaliteitsborgingssystemen in huis hebben, hetgeen niet overeenkomt met de praktijk. Vooral bij de gevolgklassen 2 en 3 kunnen er in geval van constructief falen grote maatschappelijke effecten optreden, aldus de vereniging.[64] Volgens de vereniging wijst de dagelijkse praktijk uit dat regelmatig door het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht significante constructieve fouten in het ontwerp worden geconstateerd. De vereniging trekt voorts de € 790 miljoen winst door de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken in twijfel. Voor deze categorie is nog steeds een omgevingsvergunning vereist. Het bouwplan moet onder meer worden getoetst aan het planologische regime en redelijke eisen van welstand. Daarnaast blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor handhaving als blijkt dat het bouwbesluittoetsvrije bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet, aldus de vereniging. Voorts trekt zij de tijdwinst door het vervallen van de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit in twijfel. Daarnaast wijst zij erop dat in het onderzoek geen rekening is gehouden met de extra kosten als de kwaliteitsborger weigert een verklaring af te geven dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.[65]

Ik kan mij vinden in dit commentaar van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Ook ik trek de uitkomsten van het onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw in twijfel. Uit andere onderzoeken is gebleken dat bij de vergunningverlening wat betreft de doorlooptijden de toetsing aan het planologische regime maatgevend is en in mindere mate de toetsing aan redelijke eisen van welstand.[66] Het is begrijpelijk dat voor de doorlooptijden in het geldende stelsel de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit niet maatgevend is. Ten tijde van de vergunningverlening zijn de constructieberekeningen en constructietekeningen immers veelal nog niet bekend.[67] Ik zie niet in dat het nieuwe stelsel leidt tot kortere doorlooptijden, zoals het instituut stelt. Outhuijse merkt op dat uit pilots in de gemeenten Den Haag en Almere is gebleken dat het nieuwe stelsel

---

61 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 23.

62 Koning, Errami & Saitua 2016, p. 10 en 42. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 64 en 65.

63 www.bwtinfo.nl/upload/ckfinder/files/Brief%20Minister%20MKBA%202016.pdf.

64 U zie p. 1 van de brief van 15 februari 2016.

65 p. 2 van de brief.

66 Ankersmit, De Roo & Schram 2013, p. 36 - 38 en 40, en Ecorys 2013, p. 47 en 52.

67 Zie paragraaf 4.3.

geen versnelling oplevert voor het vergunningverleningsproces.[68] Ook zouden de gemeenten Harderwijk en Strijen hebben aangegeven dat de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit niet bepalend is voor de doorlooptijd. Uit onderzoek van de gemeente Eindhoven blijkt dat een groot deel van de tijdsduur van het vergunningtraject wordt bepaald door incorrecte aanvragen. Volgens de gemeente Eindhoven ontbreken in bijna de helft van de aanvragen gegevens. Er zitten tegenstrijdigheden in de bouwtekeningen en de vergunningaanvrager moet zijn aanvraag aanpassen.[69] Daarnaast ben ik niet met het Economisch Instituut voor de Bouw eens dat de vergunningaanvrager meer zekerheid onder het nieuwe stelsel krijgt. Het kan zijn dat de kwaliteitsborger na realisering van het bouwwerk weigert een verklaring af te geven, zoals de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederlands reeds opmerkte. Het bouwwerk mag dan niet in gebruik worden genomen.[70] Dit kan het begin zijn van gerechtelijke procedures met bijbehorende kosten. In het geldende stelsel was alleen een omgevingsvergunning vereist. Nadat die vergunning was verleend, werd het gerealiseerde bouwwerk niet meer beoordeeld.

Cebeon heeft een nader onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen voor gemeenten. Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn in dat onderzoek de taken die bij de gemeenten achterblijven, betrokken. De conclusie is dat er per saldo taken bij de gemeenten verdwijnen, waardoor de gemeentelijke kosten substantieel zullen dalen. De verwachting is dat de kosten € 230 tot 290 miljoen per jaar dalen. Voorts verwacht Cebeon dat de inkosten uit leges € 150 tot 190 miljoen per jaar dalen. Per saldo zal een substantiële kostendaling voor gemeenten optreden, aldus Cebeon. Daarnaast wijst zij erop dat bij een verbetering van de economische groei de legesinkomsten toenemen, maar de gemeentelijke kosten niet evenredig zullen stijgen.[71]

De ChristenUnie gaat ervan uit dat de aannemer moet betalen voor de toepassing van kwaliteitsborgingsinstrumenten. Deze partij vraagt zich af of er geen regels moeten komen zodat de kosten niet te hoog worden.[72]

Vooralsnog ga ik ervan uit dat de vergunningaanvrager betaalt voor de kosten. Wel heeft de ChristenUnie een punt dat niet inzichtelijk is gemaakt wat de daadwerkelijke kosten van het nieuwe stelsel zijn voor een individueel bouwproject. In de kosten- en batenanalyse van het Economisch Instituut voor de Bouw wordt

---

68 Den Haag 2013a, p. 3, en Almere 2015, p. 60 en 61.

69 Meyboom 2013, en Outhuijse 2016a, p. 82 en 83. Uit de pilot bij Zeeburgereiland in Amsterdam is echter gebleken dat de voorbereiding en de doorlooptijd van de vergunningaanvraag zijn versneld door de bouwtechnische toetsing aan het Bouwbesluit gelijktijdig met het ontwerpproces te laten plaatsvinden, zie Ligthart 2016a, p. 15, 26 en 27.

70 De Haan & Moesker 2017b, p. 692 en 694.

71 Cebeon 2016, p. 6 - 9, 16 - 18, 21 en 22. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 8, p. 3 en 4.

72 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 8.

slechts op macroniveau gekeken naar de kosten. De regering heeft aangegeven dat er geen voornemen is de kosten van kwaliteitsborging te reguleren.[73]

De kosten voor de kwaliteitsborger kunnen laag uitvallen als de kwaliteitsborger grotendeels mag vertrouwen op de checklists van de aannemer. Artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder i, Bouwbesluit maakt dat mogelijk. Voorkomen moet echter worden dat slechts sprake is van een papieren controlesysteem.[74] Hoe meer bouwwerkzaamheden de kwaliteitsborger zelf controleert, hoe hoger zijn kosten uitvallen.

De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen, waarin de regering is verzocht te bevorderen dat vergunningaanvragers werken met erkende technische oplossingen. De kosten van kwaliteitsborging kunnen volgens deze motie dan aanmerkelijk worden beperkt.[75] De kwaliteitsborger kan in de ogen van de indieners van de motie erop vertrouwen dat als voor een bouwproduct een erkende technische oplossing is gebruikt, dit bouwproduct aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Nu de kwaliteitsborger dat bouwproduct niet hoeft te controleren, zijn de kosten voor de kwaliteitsborger lager. Naar mijn oordeel kan een erkende technische oplossing alleen worden gebruikt voor eenvoudige bouwproducten zoals het aanbrengen van de kozijnen en niet voor constructieve elementen.[76] Het is dus maar de vraag of het werken met erkende technische oplossingen leidt tot een aanmerkelijke beperking van de kosten.

10.3.4 Regeldruk

Hieronder worden een onderzoek van Sira Consulting B.V. weergegeven, waarin is onderzocht wat de gevolgen van het nieuwe stelsel op de regeldruk zijn.

Op 29 januari 2016 heeft Minister Blok een rapport van Sira Consulting B.V. van 10 december 2015 inzake de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel Wkb aan de Tweede Kamer verzonden.[77] In dat rapport worden twee scenario's behandeld. Scenario 1 ziet op maximale reducties en minimale toenames van de regeldruk. Scenario 2 betreft minimale reducties en maximale toenames van de regeldruk. Het netto-effect van alle regeldrukeffecten leidt in scenario 1 tot een vermindering van de lasten voor bedrijven en burgers van ruim € 35 miljoen per jaar. Daarnaast dalen ook de bestuurlijke lasten met € 77 miljoen per jaar. Scenario 2 leidt tot een netto-toename van de regeldruk voor burgers en bedrijven met circa € 31 miljoen per jaar en een bestuurlijke lastenreductie van € 35 miljoen per jaar. Met andere woorden, scenario 1 levert een afname van de structurele regeldruk op, terwijl scenario 2 een toename van die regeldruk geeft. De voornaamste toename van de

73 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 19.
74 Zie paragraaf 8.3.
75 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 19.
76 Zie paragraaf 10.4.5 voor een toelichting.
77 Bex, Van der Poll & Torbijn 2015.

regeldruk in de beide scenario's komt volgens Sira Consulting B.V. voort uit de kosten voor de werkzaamheden van de kwaliteitsborger. De vermindering van de kosten ligt met name bij het indienen en behandelen van vergunningaanvragen, aldus Sira Consulting B.V.[78] Het onderzoek geeft aan dat het nieuwe stelsel voor burgers en bedrijven leidt tot een afname van de administratieve lasten en hogere inhoudelijke nalevingskosten.[79]

Ik schat in dat de gevolgen voor de regeldruk negatiever zijn dan uit het rapport van Sira Consulting B.V. volgen. In het geldende stelsel kan het zijn dat bij vergunningplichtige bouwwerken in het geheel geen constructieberekeningen en -tekeningen worden ingediend. De vergunningaanvraag is immers vormvrij.[80] Hoewel het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft de ontbrekende gegevens op te vragen, heb ik geen aanwijzingen dat dit bij eenvoudige bouwwerken regelmatig gebeurt. Anders dan bij het nieuwe stelsel hoeft niet te worden aangetoond, dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Mijns inziens neemt de regeldruk in het nieuwe stelsel bij eenvoudige, vergunningplichtige bouwwerken, voor zover die niet bouwbesluittoetsvrij zijn, toe. De vergunningaanvrager moet bij de vergunningaanvraag een instrument kiezen. Voorts moet hij een kwaliteitsborger aanstellen die een risicobeoordeling opstelt. Bij de oplevering heeft de vergunningaanvrager een verklaring van de kwaliteitsborger nodig dat zijn bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet en een opleverdossier. Wel kan ik mij voorstellen dat voor complexe bouwwerken onder het nieuwe stelsel de regeldruk afneemt. Van een vergunningaanvrager wordt veel gevraagd als hij bij de vergunningaanvraag, althans voorafgaand aan de aanvang van de bouw, moet aantonen dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging wordt echter als eerste ingevoerd voor eenvoudige bouwwerken, omdat het afbreukrisico dan beperkt is.[81]

In de voorjaarsrapportage regeldruk van 16 juni 2016[82] staat dat het Ministerie van Wonen en Rijksdienst een verwachte toename van de regeldruk van € 75 miljoen als gevolg van het wetsvoorstel Wkb heeft kunnen ombuigen naar een reductie van € 17 miljoen. Dat komt doordat alleen de regeldrukverminderende maatregel 'vergunningvrij bouwen' (lees: bouwbesluittoetsvrij) in deze kabinetsperiode in werking zal treden.

---

78 Bex, Van der Poll & Torbijn 2015, p. 7, 8, 41 en 42.

79 Bex, Van der Poll & Torbijn 2015, p. 8 en 43. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 59 - 63 en 66.

80 Zie paragraaf 4.3.

81 Actal heeft in een reactie van 9 september 2016, kenmerk JtH/RvZ/RS/TvdH/2016/110, op de internetconsultatieversie van het Bkb erop gewezen dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor de regeldruk ten gevolge van het Bkb. De nota van toelichting bij het Bkb verwijst naar dezelfde gegevens als in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb.

82 Brief van 16 juni 2016, kenmerk DGBI-R&I / 16088867, van onder meer Minister Blok aan de Tweede Kamer. Zie p. 7.

Ik kan mij voorstellen dat het invoeren van de categorie bouwbesluittoetsvrije bouwwerken inderdaad leidt tot een reductie van de regeldruk. Zoals ik hierboven aangaf, betwijfel ik echter of ook een vermindering van de regeldruk zal optreden ten gevolge van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Ik heb temeer twijfel gelet op twee regeldrukverhogende amendementen.

De Tweede Kamer heeft twee regeldrukverhogende amendementen aangenomen. Bij de vergunningaanvraag moet een risicobeoordeling worden verstrekt.[83] Deze risicobeoordeling bevat bouwtechnische informatie opdat het bevoegd gezag tijdens de bouw zo nodig kan handhaven. Het risico bestaat echter dat het bevoegd gezag zich vanwege die risicobeoordeling onbedoeld bemoeit met de kwaliteitsborging.[84] Daarnaast moet de aannemer voorafgaand aan de oplevering aan de opdrachtgever een overdrachtsdossier ter beschikking stellen. Dit dossier kent twee delen: a. Een consumentendeel met private afspraken waarin de aannemer verklaart en aantoont dat hij het bouwwerk volgens regels van goed en deugdelijk werk heeft gemaakt en dat hij de in de aannemingsovereenkomst vastgelegde afspraken is nagekomen. Daarbij voegt de aannemer de garantiebepalingen en de aanwijzingen voor gebruik en onderhoud; b. Een opleveringsdeel waarin de aannemer verklaart en aantoont dat hij aan de wettelijke regels en prestatie-eisen heeft voldaan (het deel met publieke verplichtingen). Dossier b kan worden gebruikt als opleverdossier bij de gereedmelding.[85] Het verplicht stellen van een overdrachtsdossier door de aannemer is regeldrukverhogend. Deze twee amendementen zijn niet meegenomen in de verrichte regeldrukonderzoeken.

10.3.5 Inkrimping ambtenarenapparaat

De maatschappelijke kosten- en batenanalyse van Ecorys uit 2013[86] neemt het standpunt in dat het stelsel van kwaliteitsborging niet ertoe leidt dat werkgelegenheid verdwijnt. Er zullen weliswaar banen verdwijnen bij de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht, maar tegelijkertijd komen er nieuwe banen bij de op te richten organisatie- en toezichtsorganen. Ecorys verwacht dat van de gemeentemedewerkers bouw- en woningtoezicht 25 procent binnen de gemeentelijke organisatie wordt omgeschoold, 50 procent wordt omgeschoold tot kwaliteitsborger[87] en 25 procent van de medewerkers afvloeien.[88] Het rapport 'Verder na Dekker' gaat ervan uit dat na privatisering 60 tot 70 procent minder ambtenaren bij de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht kunnen werken.[89]

---

83 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16.
84 Zie paragraaf 8.2.3.
85 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 17, p. 2 en 3.
86 Ecorys 2013.
87 Volgens Cebeon probeert een enkele gemeente met de markt afspraken te maken over de mogelijkheid dat gemeentelijke ambtenaren bouw- en woningtoezicht voor kwaliteitsborgers gaan werken. Zie Cebeon 2016, p. 23.
88 Ecorys 2013, p. 40, 41, 52, en Hermans & Van Kats-Schouwerwou 2013, p. 22.
89 Scholten e.a. 2011, p. 40.

Mij is onduidelijk waarop de onderzoekers deze cijfers baseren. Op het moment van het uitbrengen van de rapportages was er immers nog geen wetsvoorstel, waardoor onduidelijk was welke wijzigingen de gedeeltelijke privatisering van het bouwtoezicht met zich zou brengen. In de rapporten is ook niet geanalyseerd hoeveel medewerkers bouw- en woningtoezicht zich (enkel) bezig houden met de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit.[90] Daarnaast wijs ik erop dat in het definitieve wetsvoorstel het bevoegd gezag tijdens de bouw toezicht blijft houden en handhavend blijft optreden. Aan de analyse van Ecorys ken ik daarom een beperkte waarde toe.

Uit een impactanalyse van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland bij de invoering van het nieuwe stelsel voor gevolgklasse 1 volgt dat het aantal ambtelijke uren dat wegvalt wanneer kwaliteitsborgers het bouwtoezicht overnemen, varieert van 11 tot 33 procent. In 'groeisteden' als Almere is er een groot ambtelijk apparaat voor bouw, terwijl 'beheergemeenten' een relatief klein ambtenarenapparaat hebben, dat een beperkte toetsing aan het Bouwbesluit uitvoert. De verwachting is dat gemiddeld 20 procent van de ambtelijke uren wegvalt. Op een totaal van ongeveer 2.450 arbeidsplaatsen zou dat een verlies van bijna 500 arbeidsplaatsen zijn. De toetsing in het nieuwe stelsel door de ambtenaren of de vergunningaanvrager een toegelaten instrument heeft gekozen, levert volgens Ankersmit weinig werkzame uren voor ambtenaren op en is bovendien vooral administratief en niet inhoudelijk werk.[91] Van de 388 gemeenten in Nederland zijn 130 aangesloten bij het Centraal Overleg Bouwconstructies en hebben eigen constructeurs in dienst dan wel zijn deze ondergebracht bij omgevingsdiensten. Veelal hebben de grote en middelgrote gemeenten eigen constructeurs in dienst. Een relatief klein deel van hen is ondergebracht bij omgevingsdiensten. Ongeveer 80 procent van de inwoners van Nederland woont in een gemeente die 'eigen' constructeurs in dienst heeft of die gebruik maakt van constructeurs bij omgevingsdiensten. Het nieuwe stelsel maakt het mogelijk dat nauwelijks gemeentelijk toezicht op de constructieve veiligheid plaatsvindt. Niet is uitgesloten dat het nieuwe stelsel gevolgen voor de loopbanen van gemeentelijke constructeurs zal hebben. Minister Blok zei tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer dat de werkgelegenheid in de kwaliteitsborging zeker niet zal afnemen. De werkgelegenheid zal voor een deel verschuiven van gemeenten naar de private kwaliteitsborgingsinstellingen.[92] Het nieuwe stelsel wordt mede ingevoerd, omdat de ambtenaren van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht onvoldoende kennis hebben.[93] Ik vind het dan lastig te verdedigen dat die ambtenaren vervolgens als private toetsers bij de kwaliteitsborgers worden

---

90 In plaats van met de toetsing aan het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en de bouwverordening.

91 www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/privaat-bouwtoezicht-kost-500-ambtenaren-hun-baan.9472733.lynkx en www.vereniging-bwt.nl/activiteiten/2015/4/managementsymposium-en-alv-2015-in-utrecht.

92 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 27, 28 en 33.

93 Zie paragraaf 4.6.

aangenomen. Die private toetsers zullen meer kennis van bouwtechniek en bouwtechnische voorschriften moeten hebben dan de ambtenaren, zodat er een betere toetsing van het bouwplan en het bouwwerk kan plaatsvinden.

Bij het Ministerie van BZK is een ingrijpende reorganisatie gepland, waarmee ongeveer 2.000 ambtenaren van dit Ministerie te maken krijgen. Daarbij worden de bestuursafdelingen Bestuur en Wonen samengevoegd.[94] Een verzameling partijen in de bouwsector, waaronder Bouwend Nederland en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen kunnen zich niet in die reorganisatie vinden, gelet op de vele wetten die nog moeten worden ingevoerd, zoals de Wkb en de Omgevingswet.[95]

10.3.6 Nabeschouwing

De regering dwingt vooralsnog niet af dat de leges dalen. Aannemelijk is dat de kosten voor de bouwconsument toenemen. Enerzijds dalen de leges niet en anderzijds moet hij wel - al dan niet direct - de kosten voor het inhuren van een private kwaliteitsborger betalen.

In de onderzoeken die aan het wetsvoorstel Wkb ten grondslag liggen, wordt voorspeld dat de regeldruk afneemt. Ik verwacht dat de regeldruk juist toeneemt. Bij de vergunningaanvraag moet een risicobeoordeling worden ingediend. Daarnaast moet de initiatiefnemer bij de gereedmelding een opleverdossier overleggen. Tijdens de bouw zal de aannemer aan de hand van zijn eigen kwaliteitssysteem een verslaglegging opstellen. Ook zal de aannemer in een consumentendossier verantwoorden dat het bouwwerk de vereiste bouwkwaliteit heeft. De kwaliteitsborger controleert die verslaglegging. Daarnaast stelt ook de kwaliteitsborger zelf een verslaglegging op en moet hij verklaren of het voltooide bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Dat de onderzoekers stellen dat de regeldruk in het stelsel van kwaliteitsborging lager is dan in het geldende stelsel vanwege de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken bestrijd ik. Ook in het geldende stelsel wordt in de praktijk weinig aandacht besteed aan de vraag of bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorzijde van een woning aan het Bouwbesluit voldoet. In het geldende stelsel is de regeldruk laag, omdat de vergunningaanvrager niet verplicht is bij de aanvraag alle bouwtechnische voorschriften te overleggen. Vanwege de preventieve aannemelijkheidstoets hoeft het bevoegd gezag een bouwplan niet aan alle voorschriften te toetsen. Bovendien hoeft het bevoegd gezag niet te controleren of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. De kwaliteitsborger moet daarentegen wel controleren of het bouwwerk daaraan voldoet.

---

94 www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/ambtenaren-overdonderd-door-reorganisatie-bzk.9475764.lynkx.

95 www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/bouwsector-vreest-incapabel-bzk.9482759.lynkx.

Aangezien de kosten en ook de regeldruk onder het stelsel van kwaliteitsborging vermoedelijk hoger zullen zijn, worden hierna alternatieven onderzocht.

10.4 Mogelijke alternatieven

10.4.1 Inleiding

Thomsen merkt terecht op dat in de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb onvoldoende naar alternatieven voor het voorgestelde stelsel is gekeken.[96] Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, volgt dat slechts beperkt onderzoek is gedaan naar alternatieven. Ten eerste is als alternatief overwogen, dat private bouwpartijen de kwaliteitsborging volledig voor hun rekening nemen. Daarbij werd eraan gedacht om zoals in Frankrijk verplichte verzekeringen in te voeren.[97] De regering heeft niet voor het Franse stelsel gekozen. Bij dit alternatief bestaan volgens de regering weinig prikkels voor de bouwbedrijven om een optimale kwaliteit te garanderen.[98]

Ook is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de erkende technische oplossing. Dit alternatief zal als aparte subparagraaf behandeld worden, omdat een aangenomen motie daarop betrekking heeft. Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk staat, is na de brand in de Grenfell Tower in de Eerste Kamer de vraag opgeworpen of de toetsing aan het Bouwbesluit alsnog moet worden gebundeld bij een overheidslichaam. Deze paragraaf onderzoekt dat.

10.4.2 De invoering van een ingebruiknamevergunning

Het wetsvoorstel Wkb voorziet niet in een ingebruiknamevergunning.[99] PvdA-Tweede Kamerlid De Vries heeft tijdens de eerste termijn van de plenaire behan-

---

96 Thomsen 2014, p. 223. Zie ook Van Gulijk & Neerhof 2015, p. 552.

97 SP-Tweede Kamerlid Bashir heeft in de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb een amendement ingediend om een verplichte verzekering in te voeren (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 21). Minister Plasterk heeft dit amendement ontraden. Hij maakt zich zorgen over het verleggen van de prikkels. Volgens Plasterk ontstaat dan een gemeenschappelijk belang voor de opdrachtgever en opdrachtnemer om het dan maar liever aan de verzekeraars en daarmee, via de premies, aan anderen over te laten. De verplichte verzekering zal naar verwachting voor de kleinere aannemers duurder zijn dan voor de grotere aannemers, waardoor hun concurrentiepositie verslechtert, aldus Plasterk. Zie *Handelingen II* 2016/17, 54, item 11, p. 6. De Tweede Kamer heeft dit amendement niet aangenomen.

98 Reeds uit *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 91, p. 8 en 9, lijkt te volgen dat Minister Blok niet kiest voor de verplichte aansprakelijkheidsverzekering van de aannemer en de daaraan gekoppelde certificering naar Frans model. Zie ook *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 23 en 26.

99 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97, p. 4, 21, 22, 27 en 28.

deling van het wetsvoorstel Wkb echter een amendement[100] ingediend dat beoogt alsnog een ingebruiknamevergunning[101] in te voeren.

De Vries wil dat het bevoegd gezag in de ingebruiknamevergunning een overdrachtsdossier[102] van de aannemer toetst 'op alle eisen die krachtens de wetgeving aan bouwwerken gesteld worden' (lees: het Bouwbesluit).[103] De ingebruiknamevergunning wordt in zijn amendement verleend op grond van een aangepast artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder d, Wabo.

Minister Blok heeft voor de keuze om geen ingebruiknamevergunning in te voeren tijdens het overleg met de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst op 27 maart 2014 enkele argumenten gegeven. Het eerste argument is dat de inhoudelijke toetsing of een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet een verantwoordelijkheid is van de kwaliteitsborger. Deze toetsing moet het bevoegd gezag niet (ook nog eens) overdoen. Dat zou 'dubbel werk' zijn.[104] Ten tweede voert de Minister aan dat voorkomen moet worden dat de aansprakelijkheid bij de gemeente komt te liggen in plaats van bij de kwaliteitsborger. De Minister spreekt in het overleg over een 'hele lichte toets' door het bevoegd gezag, die zo is vormgegeven dat een eventuele schadeclaim voor de aannemer of de kwaliteitsborger is.[105] In de nota naar aanleiding van het verslag zet de regering nogmaals uiteen waarom zij geen voorstander is van een ingebruiknamevergunning. Een verplichte eindbeoordeling door het bevoegd gezag vraagt dubbel werk, brengt extra kosten met zich mee, ondergraaft de beoogde heldere verdeling van verantwoordelijkheden[106] en ontneemt daarmee de kwaliteitsborging aan de private kant van een belangrijke positieve prikkel.[107]

Neerhof heeft twijfels bij het niet opnemen van een ingebruiknamevergunning in het nieuwe stelsel. Zo plaatst hij vraagtekens bij het aansprakelijkheidsargument van de Minister. Een ingebruiknamevergunning zou appellabel zijn. Als de ingebruiknamevergunning onherroepelijk wordt, dan staat de rechtmatigheid daarvan

---

100 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 14.

101 Ook wel 'gebruiksverklaring door de gemeente' genoemd, zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 14, p. 3, en *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 34.

102 Zie de paragrafen 8.4 en 8.7.4.

103 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 14, p. 3.

104 Ook het CDA is tegenstander van een dubbeling van taken, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 13. Zie voorts Moesker 2017a.

105 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97, p. 21, 22 en 27, Neerhof 2014a, p. 214, 215 en 225, en Moesker 2017a.

106 Van Leeuwen en anderen delen het standpunt van de Minister dat de invoering van een ingebruiknamevergunning leidt tot een onheldere verdeling van verantwoordelijkheden. Zie Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2015, p. 19.

107 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 30.

vast. Dat volgt uit het leerstuk van de formele rechtskracht.[108] Daarnaast wijst Neerhof erop dat zelfs zonder ingebruiknamevergunning de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld. Bijvoorbeeld als deze niet handhaaft als het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw en vervolgens schade ontstaat.[109] De keerzijde van de formele rechtskracht is de oneigenlijke formele rechtskracht. Als de bestuursrechter de ingebruiknamevergunning vernietigt, dan staat daarmee de onrechtmatigheid vast. Een appellant kan in dat geval een verzoek om schadevergoeding tegen de overheid vorderen.

Als voordelen van een ingebruiknamevergunning noemt Neerhof dat zonder die vergunning een formeel beslismoment van het bevoegd gezag ontbreekt of de kwaliteitsborging daadwerkelijk naar behoren heeft plaatsgevonden. Als een ingebruiknamevergunning is vereist, krijgt het bevoegd gezag expliciet een verantwoordelijkheid de verrichte kwaliteitsborging te toetsen, aldus Neerhof. In de tweede plaats vermeldt hij dat de rechtszekerheid met de invoering van een ingebruiknamevergunning is gediend. Als de vergunning onaantastbaar is geworden, staat vast dat ingebruikname geoorloofd is. Het bevoegd gezag kan volgens Neerhof niet meer handhaven.[110]

Naar aanleiding van de tussentijdse uitkomsten van een Haagse pilot heeft Neerhof zijn standpunt ten aanzien van een ingebruiknamevergunning verder verduidelijkt. Volgens hem kan een eindcontrole door de gemeente moeilijk worden gemist. De controle kan echter beperkter zijn indien private kwaliteitsborgers met een goed trackrecord tijdens de bouw toezicht hebben gehouden, aldus Neerhof.[111]

Als de ingebruiknamevergunning onherroepelijk wordt, dan staat in rechte vast dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag verleent in het amendement van De Vries immers de ingebruiknamevergunning als het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Uit het leerstuk van de formele rechtskracht volgt dat het besluit rechtmatig is als dat onherroepelijk is geworden. Dat zou onwenselijk zijn, omdat het bevoegd gezag vervolgens in het geheel niet meer de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit kan handhaven. In rechte staat immers vast dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Dat dit feitelijk niet het geval is, doet in rechte niet terzake. De regering wil echter juist dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften ook onder het stelsel van kwaliteitsborging kan blijven handhaven.[112]

---

108 Lubach deelt de mening van Neerhof dat een ingebruiknamevergunning niet tot een vergroting van de aansprakelijkheid van het bevoegd gezag zal leiden. Zie Lubach 2016, p. 9. In paragraaf 6.10.3 van dit onderzoek is het leerstuk van de formele rechtskracht uitgelegd.

109 Neerhof 2014a, p. 225 en 226.

110 Neerhof 2014a, p. 226, Neerhof 2014b, p. 164 en 165, Expertmeeting Kwaliteitsborging voor het bouwen 2014, p. 24, en Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 233 - 238.

111 Neerhof 2016c, p. 17. Zie ook Moesker & Neerhof 2016, p. 880.

112 Zie paragraaf 8.7.3.

Neerhof heeft echter een punt dat een reden om te kiezen voor de invoering van een ingebruiknamevergunning is, dat er een formeel beslismoment is voor het bevoegd gezag dat daadwerkelijk in overeenstemming met het instrument is gebouwd. Het geeft het recht om het bouwwerk in gebruik te nemen.[113] In het geval de regering alsnog voor de invoering van een ingebruiknamevergunning kiest, dan dient het bevoegd gezag niet te beoordelen of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Dat zou dubbel werk zijn en bovendien de mogelijkheid ontnemen om later de nieuwbouwvoorschriften te handhaven. Maar wat is er op tegen dat het bevoegd gezag bij de gereedmelding beoordeelt of de verklaring van de kwaliteitsborger en het opleverdossier compleet zijn en dat in een besluit vastlegt? Met de invoering van een dergelijke ingebruiknamevergunning wordt bovendien aan de wens van de Tweede Kamer tegemoet gekomen dat 'het eindoordeel aan de gemeente is'.[114] Het besluit van het bevoegd gezag om geen ingebruiknamevergunning te verlenen, moet mijns inziens voor de vergunninghouder appellabel zijn.[115]

In het definitieve wetsvoorstel Wkb is geen ingebruiknamevergunning opgenomen. De reden is dat De Vries kort voor de tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb een gewijzigd amendement heeft ingediend, dat enkel in een overdrachtsdossier voor de aannemer voorziet en niet in een ingebruiknamevergunning.[116] De reden daarvoor is vermoedelijk dat Minister Blok De Vries tijdens de eerste termijn heeft bericht dat het verplicht stellen van een ingebruiknamevergunning een ingrijpende wijziging is waarvoor mogelijk de Raad van State opnieuw om advies moet worden gevraagd.[117] Waarschijnlijk wilde De Vries niet het risico nemen dat het wetsvoorstel verdere vertraging zou oplopen.[118]

---

113 Verslag jaarvergadering VBR 2014, p. 238.

114 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 XVIII, 14 (motie van lid De Vries). In *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 12, gaat de PvdA abusievelijk ervan uit dat in *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, 50 (motie De Vries/Jansen I) staat, dat het eindoordeel aan het bevoegd gezag is.

115 De Haan 2016a, p. 514 en 515. Als een ingebruiknamevergunning verplicht is gesteld, dan mag een bouwwerk niet in gebruik worden genomen zonder besluit van het bevoegd gezag. Om die reden is het eindoordeel duidelijk aan de gemeente als een ingebruiknamevergunning is vereist. Overigens is een reactie van het bevoegd gezag op een gereedmelding van een bouwwerk een appellabel besluit, zie paragraaf 8.8. In zoverre hoeft geen ingebruiknamevergunning ingevoerd te worden, opdat 'het eindoordeel aan de gemeente is'. Het bevoegd gezag hoeft niet op een gereedmelding te reageren.

116 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 17. Dit amendement dient ter vervanging van *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 14, waarin de ingebruiknamevergunning was opgenomen.

117 *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 34 en 35.

118 Zie paragraaf 2.2 voor de lange voorgeschiedenis. In de laatste week voor het verkiezingsreces heeft de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Wkb ingestemd. Als de Raad van State opnieuw advies was gevraagd, dan had niet meer voor de verkiezingen hierover gestemd kunnen worden.

Hoewel geen ingebruiknamevergunning wordt ingevoerd, is de weigering van het bevoegd gezag om het opleverdossier te accepteren wel een Awb-besluit. In artikel 1.52 lid 4 Bouwbesluit (nieuw) is bepaald dat het bevoegd gezag kan 'besluiten' dat het bouwwerk niet in gebruik mag worden genomen indien het opleverdossier onvolledig is.[119] Als het bevoegd gezag het opleverdossier weigert, dan is er een formeel beslismoment van het bevoegd gezag. Echter is er geen formeel beslismoment als het bevoegd gezag het opleverdossier accepteert. Er is immers geen rechtsgevolg bij acceptatie van het opleverdossier. De acceptatie is niet nodig voor ingebruikname.

10.4.3 De preventieve en de repressieve toetsing door omgevingsdiensten

Naar aanleiding van onder meer het advies 'De tijd is rijp' van de commissie Mans[120] hebben het interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht (meer in het bijzonder het milieurecht) structureel te verbeteren. De commissie constateerde dat er sprake is van knelpunten die aan een effectieve en efficiënte handhaving in de weg staan. De fragmentatie in de handhavingsstructuur is het centrale probleem.[121] Dit vormt een barrière voor het organiseren van voldoende massa voor de vereiste mankracht en deskundigheid.[122] De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van VTH-taken ligt vooral op het gemeentelijke niveau. Bij gemeenten is de aanwezigheid van voldoende massa niet vanzelfsprekend.[123] Het is de bedoeling dat regionale uitvoeringsdiensten een deel van het handhavingspakket uitvoeren. Deze paragraaf heeft het hierna over omgevingsdiensten in plaats van over regionale uitvoeringsdiensten, omdat de diensten zich in meerderheid omgevingsdiensten noemen.[124]

De wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (VTH)[125], die op 14 april 2016 in werking is getreden[126], is bedoeld om een oplossing te bieden voor de bovenstaande problematiek.[127] De wet voorziet in het onderbrengen van de meer complexe taken, die specifieke deskundigheid of specifieke toezicht-

119 Zie paragraaf 8.8.

120 Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 10 juli 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 22 343, 201. Zie ook Staal 2013, p. 8.

121 Mans e.a. 2008, p. 6.

122 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, 3, p. 1 en 3.

123 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, 3, p. 3.

124 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, 3, p. 2. Zie ook Haverkate 2013, p. 463.

125 *Stb*. 2015, 521.

126 *Stb*. 2016, 139.

127 De bepalingen uit de wet VTH zullen te zijner tijd via de Invoeringswet Ow in de Ow worden opgenomen. Daartoe is afdeling 18.3 'Kwaliteitsbevordering en afstemming' Ow uitgewerkt in de juni 2017-versie van de Invoeringswet Ow. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 241.

expertise vergen, bij een omgevingsdienst.[128] De wet VTH zal in de Omgevingswet worden opgenomen.[129]

Artikel 5.3 lid 1 Wabo (nieuw) bepaalt dat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 Wet veiligheidsregio's een omgevingsdienst instellen in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving. Hiermee borgt de wetgever een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten.

Lid 4 van artikel 5.3 Wabo (nieuw) bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur taken als bedoeld in lid 1 worden aangewezen, die een omgevingsdienst in ieder geval uitvoert.[130] Tot de basistaken behoren *niet* de preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften.[131] Dit betekent dat de omgevingsdiensten die toetsing niet hoeven uit te voeren. Zoals hieronder staat, kan het gemeentelijke bevoegd gezag zelfstandig ertoe besluiten die toetsing uit te besteden.

Het wetsvoorstel Wkb streeft, evenals de wet VTH, naar een betere kwaliteitsborging. De wet VTH heeft tot doel een betere uitvoering van de taken door de omgevingsdiensten. Het wetsvoorstel Wkb beoogt een betere kwaliteitsborging te realiseren, doordat private kwaliteitsborgers tijdens de bouw toezicht houden.[132] Hoewel de colleges van burgemeester en wethouders niet verplicht zijn hun taken wat betreft de preventieve en de repressieve toetsing aan een omgevingsdienst over te dragen, kunnen zij wel vrijwillig daartoe overgaan. Minister Blok heeft de Tweede Kamer erop gewezen, dat de colleges die toetsing aan omgevingsdiensten kunnen uitbesteden.[133] Voorts is in de nota van toelichting bij het Bbl vermeld, dat de colleges van burgemeester en wethouders in de meeste gevallen zelf uitvoering zullen geven aan de handhavingstaak. Zij kunnen de handhaving van de bouwregelgeving echter aan een omgevingsdienst mandateren.[134] Het college blijft dan bevoegd gezag.

De regering heeft gemotiveerd waarom de toetsing aan het Bouwbesluit niet verplicht bij omgevingsdiensten is ondergebracht. Volgens de regering is de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de bouwsector één van de redenen dat bouwers een slechte bouwkwaliteit leveren. Aannemers verwaarlozen volgens de regering hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit, omdat het gemeentelijke bevoegd gezag hun werk toetst. Het gemeentelijke

---

128 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, 3, p. 5. Zie ook Michiels 2014, p. 961 en 962.

129 Zie paragraaf 18.3.3 'Kwaliteit uitvoering en handhaving; omgevingsdiensten' van de Ow, zoals deze volgt uit de Invoeringswet Ow. Zie paragraaf 11.3.7 van dit onderzoek.

130 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, 11, p. 1 en 2.

131 Memorie van toelichting consultatieversie Wkb, p. 32 en 33.

132 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 55 en 56.

133 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 4, 5 en 20.

134 Bbl nota van toelichting algemeen, paragraaf 5.1, p. 44.

bevoegd gezag is op zijn beurt van mening dat de bouwers zelf verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit. Om die reden toetsen zij slechts beperkt de bouwkwaliteit. Het verplicht overhevelen van de preventieve en de repressieve toetsing naar een andere overheidslaag is dan ook geen oplossing, aldus de regering. Gebrek aan kennis en expertise bij gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht is volgens de regering niet het probleem.[135]

De stelling van de regering dat geen sprake is van gebrek aan kennis en expertise bij de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht roept vraagtekens op. De regering stelt immers tegelijk dat veel gemeenten al geruime tijd private partijen inhuren om complexe bouwwerken te toetsen.[136] Dat duidt erop dat wel degelijk sprake is van een gebrek aan kennis en expertise. Uit verscheidene onderzoeken is gebleken dat de afdelingen bouw- en woningtoezicht bij kleinere gemeenten een gebrekkige kennis en onvoldoende capaciteit hebben.[137] Dit probleem kan worden ondervangen door de preventieve en de repressieve toetsing bij omgevingsdiensten onder te brengen.[138] Op die manier kan de ambtelijke bouwtechnische kennis worden gebundeld[139] en zijn er voor ambtenaren meer mogelijkheden voor specialisatie.[140] Boogers en anderen hebben het volgende opgemerkt[141]:

> "In het huidige stelsel blijkt het voor veel gemeenten al lastig om zelfstandig voldoende gekwalificeerd personeel aan zich te binden. Gedurende de invoeringsperiode zal dit zich sterker voordoen. Tijdens de overgangsperiode wordt immers verwacht dat de gemeente weliswaar minder toetsen hoeft uit te voeren, maar die toetsen zijn wel

---

135 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 30.

136 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 35. CDA-Tweede Kamerlid Ronnes merkt op dat het al langer gebruikelijk is dat gemeenten expertise inhuren. Gemeenten hebben de deskundigheid in de regel niet in huis, aldus Ronnes. Zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 13.

137 Zie paragraaf 4.6.

138 Van Vollenhoven heeft in zijn interview voor Nieuwsuur van 19 juni 2017 gesuggereerd om het gemeentelijke toezicht te bundelen. Naar aanleiding van een Kamervraag over dat interview heeft Minister Blok tijdens het vragenuurtje van 20 juni 2017 gesteld dat het onwenselijk is alle verschillende soorten overheidstoezicht (ook bijvoorbeeld het toezicht in de zorg) te bundelen in één groot overheidsorgaan. Ik denk echter dat Van Vollenhoven bedoelt het bouwtoezicht te bundelen in omgevingsdiensten.

139 Ankersmit e.a. zijn er voorstanders van dat gemeenten hun krachten bundelen vanwege de beperkte omvang van veel gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht, zie www.bwtinfo.nl/nieuws/2016/9/De+bouw+moet+zelf+zorgen+voor+kwaliteitsborging,+m en paragraaf 10.4.7.

140 Tweede Kamerleden De Vries en Janssen zijn ook voorstanders dat het toezicht op veiligheidsaspecten plaatsvindt door omgevingsdiensten, zie *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, 52 (motie De Vries/Jansen II). De PvdA wijst voorts in het verslag van bevindingen op de mogelijkheid bouwtechnische kennis te bundelen bij omgevingsdiensten, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 12.

141 Boogers, Plat & Stok 2016, p. 12.

complexer. Het is dan ook de vraag of er voldoende werk is om hoogwaardig personeel vast te houden per gemeente. Om die reden ligt het voor de hand dat de publieke bouwplantoetsing voor gevolgklasse 2 en 3 met inzet van externe expertise en/of in regionaal verband zal worden uitgevoerd. Hierbij wordt aangetekend dat gemeenten ook in het huidige stelsel voor complexere bouwwerken vaak al gebruikmaken van onder hun verantwoordelijkheid ingezette externe expertise of regionale samenwerkingsvormen."

Staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur en Milieu heeft bij brief van 27 augustus 2015[142] aan de Tweede kamer het rapport 'Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten'[143] verzonden. De conclusie van het rapport is dat de vorming van 29 omgevingsdiensten heeft geleid tot het creëren van condities voor kwaliteitsverbetering van de VTH-taken die omgevingsdiensten uitvoeren.[144]

Ankersmit schrijft op de website van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland terecht dat dit rapport teleurstellend is wat betreft de relatie met het bouw- en woningtoezicht en met het wetsvoorstel Wkb. Hij merkt terecht op dat het rapport geen onderscheid maakt tussen omgevingsdiensten die wel en geen toetsing aan het Bouwbesluit verrichten. Zo vindt hij het een gemis dat geen bijzondere aandacht is besteed aan de omgevingsdiensten in Gelderland, die bouw- en woningtoezichttaken verrichten. Voorts vindt hij het terecht teleurstellend dat paragraaf 7.6 'Invloed van externe ontwikkelingen op het VTH-stelsel' van het rapport uitsluitend de link legt met de Omgevingswet en niet het wetsvoorstel Wkb. Ik deel zijn mening dat het rapport helaas volledig vanuit de milieuzijde is geschreven.[145]

Van Vollenhoven lijkt een punt te hebben dat het knelpunt dat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht een gebrek aan kennis en capaciteit hebben, kan worden opgelost door de toetsing door omgevingsdiensten te laten uitvoeren. Jarenlang is echter roofbouw gepleegd op het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht, zodat er weinig ambtenaren met voldoende kennis zijn om voor die omgevingdiensten te werken. Natuurlijk kun je de kennis en capaciteit bundelen in omgevingsdiensten. Die zullen dan echter voor een groter gebied het bouwtoezicht moeten doen, zodat in ieder geval de capaciteit verhoudingsgewijs niet toeneemt. Het verhogen van de leges ten behoeve van de financiering van een uitbreiding

142 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, 13.

143 Sturm e.a. 2015.

144 Sturm e.a. 2015, p. 61.

145 www.bwtinfo.nl/nieuws/2015/8/evaluatie-van-het-vernieuwde-vth-stelsel. Scholten stelt voor dat de regering de plantoetsing vooraf vervangt door een beoordeling 'as built', waarbij een overdrachtsdossier op het moment van gereedmelding verplicht wordt gesteld. Dit overdrachtsdossier wil hij laten beoordelen door omgevingsdiensten en de opdrachtgever, zie http://debouwcampus.nl/actueel/nieuws/item/hoe-lang-accepteert-de-koper-van-bouwwerken-nog-10-faalkosten.

van het ambtenarenapparaat biedt geen oplossing. Thans wordt reeds veelvuldig geklaagd over de veel te hoge leges.[146]

10.4.4 Een duaal stelsel

Minister Donner heeft de Tweede Kamer op 15 december 2011 bericht dat hij werkt aan een wettelijk kader voor een gecertificeerde bouwplantoets. Hij denkt daarbij aan een duaal stelsel. De Minister stelde voor ongeveer drie jaar na invoering van het duale stelsel de werking daarvan te evalueren. Dan zou de wenselijkheid worden bezien om alsnog het publieke spoor af te schaffen.[147]

Het invoeren van een duaal stelsel heeft echter de nodige weerstand opgeroepen. Ervaringen in het buitenland wijzen uit, dat na invoering van een duaal stelsel grote projecten en gekwalificeerd personeel naar de private kwaliteitsborgers gaan.[148] De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is geen voorstander van een duaal stelsel. Het einddoel van dit stelsel lijkt volgens haar volledige privatisering. Dat vraagt om een cultuuromslag van zowel de private als de publieke partijen. Een duaal stelsel zou volgens de vereniging die cultuuromslag kunnen belemmeren. Een belangrijk argument daarbij is dat 'zowel publieke als private organisaties kwalitatief en kwantitatief moeten zijn voorbereid op de keuze die de vergunningaanvragers zullen maken. Dit leidt reeds tot verspilling van de steeds schaarser wordende kennis en kunde', aldus de vereniging.[149] Een vrij duaal stelsel werkt ongewenste concurrentie tussen het private en het publieke spoor in de hand, aldus de routekaart.[150] Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kunnen gemeenten geen continuïteit van hun bouwtoezicht garanderen, omdat zij op geen enkele wijze kunnen voorspellen hoeveel capaciteit nodig is. Private partijen hoeven niet aan dezelfde kwaliteitscriteria als gemeenten te voldoen, aldus die vereniging. Hiermee creëert het Ministerie van BZK volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onoverzichtelijke situatie, die de gemeentelijke dienstverlening in gevaar brengt.[151] Gemeenten zouden ook geen voorstanders van een duaal stelsel zijn. De reden is dat gemeenten dan nog deels de toetsing moeten doen, terwijl de gemeentelijke capaciteit is afgenomen. In het Algemeen Overleg van 27 maart 2014 is door de Tweede Kamer aan Minister Blok gevraagd af te zien van het voornemen om tot 2018 het nieuwe kwaliteitsborgingstelsel duaal in te voeren.[152] Marktpartijen, gemeenten en vervolgens de Tweede Kamer maakten

---

146 Zie paragraaf 10.4.8 voor een uitgebreidere beschouwing.

147 *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, 146, p. 2.

148 Engeland en Wales, zie paragraaf 9.2.8.

149 VBWTN 2013, p. 3 en 10.

150 Ligthart & Van der Graaf 2013, p. 28. In Engeland zijn afspraken gemaakt tussen publieke en private toetsers om ongewenste concurrentie te voorkomen. Zie paragraaf 9.2.8.

151 Brief van de VNG van 13 maart 2014, kenmerk ECFD/U201400559, aan de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer, p. 2.

152 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97.

bezwaar tegen een duaal stelsel vanwege de onzekerheid die dit meebrengt voor betrokken partijen.[153] Het wetsvoorstel Wkb voorziet niet in een duaal stelsel.

Zelf zie ik geen grote bezwaren tegen een duaal stelsel. Grote aannemers zullen vermoedelijk kiezen voor het stelsel van kwaliteitsborging. Het zal dan gaan om grote seriële bouwplannen en complexere bouwwerken. Nu algemeen wordt aangenomen dat de technische kennis bij gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht achterloopt bij de (meest gerenommeerde) private ingenieursbureaus[154] kunnen laatstgenoemde als kwaliteitsborger toezicht houden bij complexe bouwwerken. Voor aannemers die kleinere bouwwerken realiseren, zal het invoeren van het stelsel van kwaliteitsborging een zwaardere belasting zijn dan de geldende toetsing. Het is de bedoeling dat de kwaliteitsborgers mede aan de hand van de interne controlesystemen van de aannemers beoordelen of een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.[155] Het is niet ondenkbaar dat kleinere aannemers in mindere mate dan grote aannemers hun interne controlesystemen op orde hebben. Binnen de groep van kleinere aannemers zullen voorstanders zijn van het stelsel van kwaliteitsborging. Als het werken met het nieuwe stelsel succesvol verloopt, zullen hun concullega's zich aansluiten. Het nieuwe stelsel kan dan geleidelijker worden ingevoerd. Branchevereniging Bouwend Nederland heeft erkend dat de bouwsector nog niet klaar is voor het toekomstige stelsel.[156] Minister Blok en zijn opvolger, Minister Plasterk, zijn voorstanders van een snelle invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Dan heeft een duaal stelsel de voorkeur. Zolang er onvoldoende instrumenten zijn ontwikkeld en kwaliteitsborgers ontbreken die de instrumenten kunnen toepassen, kan nog worden vertrouwd op de toetsing door het bevoegd gezag. Een ander voordeel van het invoeren van een duaal stelsel voor een bepaalde periode is dat die periode kan worden gebruikt om te bezien of op basis van de opgedane ervaringen aanpassingen in het stelsel van kwaliteitsborging noodzakelijk zijn, zoals Minister Blok eerder aan de Tweede Kamer heeft geschreven.[157]

Het is verdedigbaar dat het naast elkaar bestaan van twee wijzen van toetsing niet past in het programma 'Eenvoudig beter' bij de Omgevingswet.[158] Ik vind het naast elkaar bestaan van twee wijzen van toetsing niet bezwaarlijk als de vergunningaanvrager zelf kan kiezen voor de geldende of de nieuwe wijze van toetsing. Indien de vergunningaanvrager zich niet wil verdiepen in de mogelijkheden van het nieuwe stelsel, dan kan hij kiezen voor de vertrouwde preventieve toetsing door het bevoegd gezag.

---

153 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 3. Zie ook Ahraoui 2016, p. 28 en 29.

154 Zie ook paragraaf 4.6.

155 Zie paragraaf 8.3.

156 www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/4358396/2016/08/16/Bouw-faalt-als-keurmeester-van-zichzelf.dhtml. Zie ook paragraaf 9.3.2.

157 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 94, p. 2 en 3.

158 De ambities van de Ow zijn minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor lokaal maatwerk en particulier initiatief, minder onderzoekslasten en betere besluitvorming, zie Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012, p. 1.

10.4.5 De erkende technische oplossing

Zoals in hoofdstuk 2 van dit boek is uiteengezet, zijn meerdere onderzoeken verricht naar de 'erkende technische oplossing' van het Expertisecentrum Regelgeving Bouw. Vereenvoudigd houdt dit alternatief in dat een fabrikant aangeeft op welke wijze een aannemer zijn product dient toe te passen (de erkende technische oplossing), opdat dit product aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Het bevoegd gezag toetst het gerealiseerde bouwwerk niet preventief aan de nieuwbouwvoorschriften, maar repressief. Het is de bedoeling dat de aannemer en bouwconsument zich in dit model verzekeren tegen het risico dat het bevoegd gezag een ingebruiknamevergunning weigert te verlenen.[159] In de erkende technische oplossingen worden locatieafhankelijke factoren verwerkt.[160] Verder is het bij het werken met dit instrument de bedoeling dat minstens met behulp van foto's wordt aangetoond dat de oplossing inderdaad is toegepast.[161] Bij het gebruik ervan mag het dus niet om een louter papieren exercitie gaan. Het is de bedoeling dat zo op verantwoorde wijze een efficiencyslag kan worden gemaakt bij de kwaliteitsborging.

In de visie van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer is voor veel bouwactiviteiten, waarmee ruim ervaring is opgedaan en waar gebruik wordt gemaakt van bouwelementen met CE-markering en erkende technische oplossingen, mogelijk om de kwaliteit van het bouwwerk te borgen door een overdrachtsdossier. Dat overdrachtsdossier geeft aan wat er is gebouwd en waarvoor de aannemer verantwoordelijk is. Dit maakt een kwaliteitsborger overbodig.[162]

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wkb heeft de regering geconcludeerd, dat het werken met een erkende technische oplossing geen goed alternatief is voor het stelsel van kwaliteitsborging.[163] Als een op zichzelf staand instrument voldoet de erkende technische oplossing niet aan de uitgangspunten

---

159 Scholten e.a. 2011, p. 3 - 5, 14 - 31, 38 en 39, Scholten e.a. 2013, p. 1, 3, 4, 11, 12, 26, 27, 31 - 33, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 101, p. 2, en Ligthart & Van der Graaf 2015, p. 2, 4, 9 en 25. Het Nederlands Verbond Toelevering Bouw is voorstander van dit alternatief, zie de reactie van 23 september 2016 (p. 1 en 2) voorafgaand aan de hoorzitting in de Tweede Kamer van 29 september 2016. De PvdA heeft zich tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wkb in de Tweede Kamer positief uitgelaten over de ETO, zie *Handelingen II* 2016/17, 41, item 7, p. 5.

160 Scholten e.a. 2013, p. 3, 4, 11 en 24. Onder een ETO wordt verstaan een bouwelement (component) in een (sub)systeem en een omgeving.

161 Scholten e.a. 2013, p. 26 en 32.

162 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 7.

163 Eerder heeft Minister Blok geschreven dat hij de toegevoegde waarde van de ETO's t.o.v. de bestaande instrumenten (zoals de erkende kwaliteitsverklaring en de prestatieverklaring) niet ziet, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 92, p. 2. Wel heeft hij toegezegd dat hij de ETO zou betrekken in het stelsel van kwaliteitsborging, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, 97, p. 24, en 101, p. 2 en 3.

van het voorgenomen stelsel. De reden is het ontbreken van een controle op de uitvoering als onderdeel van de methodiek, aldus de regering. Volgens de regering betekent dit dat de waarborg ontbreekt dat het gerede bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.[164]

In reactie op dit alternatief merkt de regering voorts het volgende op. De kwaliteit van een bouwwerk wordt bepaald door een drietal factoren, te weten product, proces en persoon. Producteisen waarborgen dat kwalitatief goede producten worden gebruikt. Procesmanagement waarborgt dat de juiste processen worden gehanteerd om met deze producten een goed bouwwerk te vervaardigen. Opleidings- en ervaringseisen waarborgen dat degene die bouwt, voldoende kundig is en weet welke producten hij moet gebruiken en welke processen hij moet volgen. CE-markeringen en erkende technische oplossingen richten zich slechts op een van deze drie elementen, namelijk het bouwproduct, aldus de regering. Deze bevatten volgens de regering onvoldoende prikkels om een goede bouwkwaliteit te kunnen garanderen. Zelfs vergaand gestandaardiseerde en geprefabriceerde samengestelde bouwproducten als cataloguswoningen en standaard bedrijfshallen hebben volgens de regering te maken met omgevings- en/of locatieafhankelijke aspecten. Een overdrachtsdossier toont slechts een papieren werkelijkheid dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, aldus de regering. Een dergelijk alternatief is niet in het belang van een goede bouwkwaliteit. Er is volgens de regering hiervoor dan ook geen steun bij marktpartijen. Wel kunnen producteisen als CE-markering en erkende technische oplossingen helpen bij het op orde brengen van de eigen kwaliteitssystemen van bouwbedrijven en de kwaliteitsborging verlichten, aldus de regering.[165]

Naar aanleiding van Kamervragen van de VVD-fractie in de Eerste Kamer merkt de regering het volgende op. De regering is positief over de bijdrage die technische oplossingen kunnen bieden bij het betaalbaar houden van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging. In die zin zijn technische oplossingen te vergelijken met attesten en erkende kwaliteitsverklaringen die reeds jarenlang in de bouw gebruikt worden en waarmee bij de kwaliteitsborging rekening kan worden gehouden. Technische oplossingen zijn daarmee bruikbaar als hulpmiddel bij het bouwen en bij het beoordelen door een kwaliteitsborger of een bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Het concept van technische oplossingen kan niet als zelfstandig instrument worden ingezet. Het is van groot belang dat hierdoor wordt voorkomen dat het beoogde stelsel slechts op papier maar niet in de praktijk leidt tot kwaliteitsverbetering. Deze conclusie sluit goed aan bij de bevindingen in het rapport van LIGTHARTadvies over de toepassing van technische oplossingen bij de kwaliteitsborging.[166] De bevindingen van het rapport worden breed in de sector onderschreven, aldus de regering.[167]

---

164 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 11 en 12, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 11 en 12.

165 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 16 en 17.

166 Ligthart & Van der Graaf 2015.

167 *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 6.

Ik deel de mening van LIGTHARTadvies dat kan worden betwijfeld dat enkel door te bouwen in overeenstemming met de erkende technische oplossing van een bouwproduct het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. De voorschriften uit het Bouwbesluit hebben betrekking op bouwwerken en niet op bouwproducten.[168] In de regelgeving gaat het om een prestatie van een combinatie van bouwproducten toegepast in een concreet bouwwerk. Een vertaalslag is nodig van de essentiële kenmerken van individuele bouwproducten naar prestaties van het samenstel van die bouwproducten. De wetgever stelt eisen aan een bouwwerk en constructiedelen. Het grote probleem is echter dat de voorschriften meestal niet zonder meer zijn te vertalen naar bouwproducten. Als een bouwonderdeel een hogere prestatie levert dan de op grond van de berekening noodzakelijke prestatie, dan betekent dat niet zonder meer dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan.[169] De eindgebruiker is ook niet geïnteresseerd in de prestaties van de individuele producten, maar in de gegarandeerde prestatie van het samengestelde eindresultaat.[170] Wel is het zo dat deze voorschriften op bouwwerkniveau consequenties hebben voor de eisen die aan bouwproducten worden gesteld.[171] Dat doet echter niet aan af dat de vertaalslag van bouwregelgeving naar bouwproducten en vice versa lastig is. Dit is ook door het Expertisecentrum Regelgeving Bouw, de bedenker van de erkende technische oplossing, erkent.[172] Hoewel het de bedoeling is dat locatieafhankelijke aspecten, zoals de draagkracht van de ondergrond, worden meegenomen in de erkende technische oplossingen, zie ik technisch en praktisch gezien daartoe geen mogelijkheden in relatie tot de constructieve veiligheid. De draagkracht van de ondergrond is van invloed op de eisen aan de fundering. De fundering moet het gehele bouwwerk dragen. Ik zie niet in hoe in de erkende technische oplossingen rekening kan worden gehouden met de draagkracht van de ondergrond. In Nederland zijn er meerdere ondergronden met verschillende draagkracht: bijvoorbeeld veen, klei en zand. Bovendien bestaat de ondergrond uit verschillende lagen die al dan niet bestaan uit veen, klei en zand. Mede aan de hand van sonderingen wordt de draagkracht in de verschillende lagen van de ondergrond bepaald. Ik begrijp niet hoe je in een erkende technische oplossing daarmee rekening houdt.[173] Ook is het gevaarlijk om de wisselwerking tussen de verschillende constructiedelen niet door te rekenen. Zo ontstaat een totaal ander

168 Zie paragraaf 7.3.

169 Scholten e.a. 2013, p. 5, 58 en 59.

170 Scholten e.a. 2013, p. 34.

171 Scholten e.a. 2013, p. 61 - 63, en Neerhof 2017a, p. 90 en 91.

172 Scholten e.a. 2013, p. 5, 58 en 59.

173 In paragraaf 7.9.5 heb ik erop gewezen dat mijns inziens niet enkel aan de hand van prestatieverklaringen en (erkende) kwaliteitsverklaringen kan worden aangetoond dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Een bouwwerk is meer dan het resultaat van de afzonderlijke bouwdelen. De afzonderlijke bouwdelen moeten niet alleen voldoende sterk zijn, zodat het bouwwerk ook voldoende sterk is. Het bouwwerk moet ook stabiel zijn om constructief veilig te zijn.

krachtenspel als de constructiedelen scharnierend in plaats van momentvast met elkaar zijn verbonden.[174]

LIGTHARTadvies heeft in haar onderzoek niet ingezien dat de erkende technische oplossingen niet zijn bedoeld als een instrument onder het stelsel van kwaliteitsborging. De erkende technische oplossing is een alternatief voor het gehele stelsel van kwaliteitsborging. Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw wil niet alleen dat de aannemer bouwt overeenkomstig de erkende technische oplossing, maar ook dat het bevoegd gezag een ingebruiknamevergunning verleent als het van oordeel is dat het gerealiseerde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Eerder is reeds uiteengezet dat met de invoering van een ingebruiknamevergunning meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij het bevoegd gezag komt te liggen. Dat wil de regering niet.[175] Overigens zal bij dit alternatief geen dubbel werk plaatsvinden. Alleen het bevoegd gezag beoordeelt het gerealiseerde bouwwerk. Er is geen kwaliteitsborger. Het expertisecentrum lijkt met haar alternatief niet te onderkennen dat de afdelingen bouw- en woningtoezicht bij kleinere gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit hebben om op deugdelijke wijze de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit uit te voeren.[176]

In een aangenomen amendement is een nieuw artikel 2.8 lid 2 Wabo opgenomen. Daaruit volgt dat bij de vergunningaanvraag een risicobeoordeling moet worden gevoegd. PvdA-Tweede Kamerlid De Vries, de indiener van dit amendement, is er voorstander van dat bij die risicobeoordeling gebruik wordt gemaakt van de erkende technische oplossing. In de toelichting bij het amendement staat hierover het volgende. De verplichte risicobeoordeling kan een stimulans zijn om in het nieuwe stelsel risico gestuurd te inspecteren. Het gevaar bestaat namelijk dat onder het nieuwe stelsel veel meer gecontroleerd gaat worden dan nodig is, hetgeen leidt tot hoge kosten. De risicobeoordeling vooraf kan een stimulans zijn om in het nieuwe stelsel het gebruik van erkende technische oplossingen te stimuleren en daarmee een bijdrage te leveren aan de standaardisering in de bouw, aldus De Vries. Door risicovolle onderdelen specifiek te benoemen wordt volgens hem (impliciet) ook aangegeven welke elementen uit het bouwplan zo gemeengoed zijn dat de toetsing zich daar niet op hoeft te concentreren. De kennis en specialis-

---

174 Bij een scharnierende verbinding kunnen de constructiedelen ten opzichte van elkaar draaien. Bij een momentvaste verbinding kunnen de constructiedelen niet ten opzichte van elkaar draaien. Om het draaien tegen te gaan, ontstaat spanning in de momentvaste verbinding zelf en de uiteinden van de constructiedelen die de verbinding vormen. Een momentvaste verbinding draagt bij aan de stabiliteit van een bouwwerk. Ook met scharnierende verbindingen kan een stabiel bouwwerk worden gerealiseerd. Dat gebeurt door te werken met constructiedelen in een driehoeken die niet van vorm kunnen veranderen. Om die reden bestaan vakwerken vaak uit kleinere driehoeken. In hallen worden vormvaste driehoeken gerealiseerd door de kolommen en liggers met trekstangen te verbinden.

175 Zie paragraaf 10.4.2.

176 Zie paragraaf 4.6.

men van de aannemer kunnen hierbij meegewogen worden, aldus De Vries.[177] De Vries en VVD-Tweede Kamerlid Van der Linde hebben een motie ingediend. In de motie verzoeken zij de regering te bevorderen dat een systeem van 'erkende kwaliteitsverklaringen en erkende technische toepassingen' tot stand komt, waarbij door marktpartijen aangedragen oplossingen bij gebleken geschiktheid door een onafhankelijke instantie van een erkenning worden voorzien en daarna in het kwaliteitsborgingsproces alleen nog marginaal getoetst behoeven te worden. Zij overwegen daartoe dat het werken met 'erkende technische toepassingen' een flinke bijdrage kan leveren aan het beperken van risico's en de kosten van kwaliteitsborging aanmerkelijk kan beperken.[178] De motie is aangenomen.

Hierboven is reeds aangegeven waarom ik geen voorstander ben van het werken met erkende technische oplossingen bij risicovolle onderdelen van een bouwwerk, zoals de fundering en de constructie. Een betonnen constructie wordt ter plaatse gestort[179], waardoor het wenselijk is dat de kwaliteitsborger de stort zelf op de bouw controleert. Voorkomen moet worden dat de kwaliteitsborger grotendeels vertrouwt op de verklaringen van de fabrikant (de erkende technische oplossing) en de checklists van de aannemer.[180] Dat bij de erkende technische oplossingen verslaglegging met foto's worden gemaakt, doet er niet aan af dat deels sprake is van een papieren controlesysteem. Wel kan de erkende technische oplossing een rol spelen bij weinig risicovolle elementen, zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van kozijnen.[181] Overigens hebben De Vries en Van der Linde in hun motie ten onrechte niet onderkend, dat de erkende technische oplossing is bedoeld als alternatief voor het gehele stelsel van kwaliteitsborging, zoals hiervoor is uiteengezet.

10.4.6 Verplichte repressieve toetsing door het bevoegd gezag

Tweede Kamerlid De Vries van regeringspartij PvdA heeft zich in het verleden voorstander getoond van het invoeren van een repressieve toets van het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit in plaats van een preventieve toetsing.[182] Met andere woorden, een oplevertoets door het bevoegd gezag in plaats van een beoordeling door een kwaliteitsborger.

Bij dit alternatief van De Vries heb ik als bezwaar dat meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de overheid wordt neergelegd. Tevens geldt bij dit alternatief dat de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht onvoldoende kennis en capaciteit hebben voor de repressieve toetsing.[183]

---

177 Zie paragraaf 8.7.4 en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 16, p. 2.

178 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 19.

179 Afgezien van het gebruik van prefabelementen die in een betonfabriek worden gemaakt en vervolgens naar de bouwplaats worden vervoerd.

180 Zie paragraaf 8.3. Art. 1.36 lid 2, aanhef en onder i, Bouwbesluit staat dat toe.

181 Het lucht- en waterdicht maken.

182 *Kamerstukken II* 2015/16, 32 757, 132, p. 3 en 4. Zie ook www.cobouw.nl/artikel/1619986-pvda-wil-bouwer-rompslomp-besparen.

183 Zie paragraaf 4.6.

10.4.7 Overheidsbureaus voor kwaliteitsborging

Op 25 mei 2016 - derhalve nadat het wetsvoorstel Wkb aan de Tweede Kamer is verzonden - heeft de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland een voorstel voor een alternatief stelsel gedaan.[184] Begrijpelijkerwijs kon dit alternatief door het tijdsverloop niet aan de orde komen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Dit alternatieve voorstel houdt in de kern in dat het bevoegd gezag niet meer preventief toetst, maar dat overheidsbureaus voor kwaliteitsborging op regionaal niveau repressief toetsen. Bij deze bureaus werken technische ambtenaren met een landelijk uniform takenpakket en met inachtneming van een landelijk kwaliteitsniveau. De bureaus stemmen hun werkzaamheden af met de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Deze regionale bureaus voor kwaliteitsborging werken met generalistische en specialistische bouwbesluitdeskundigen. De bureaus werken geheel onafhankelijk van het bedrijfsleven. Ze werken immers met deskundigen in dienst bij het bevoegd gezag en onder verantwoordelijkheid van een landelijke inspectiedienst. Volgens de vereniging is de essentie van dit alternatief dat de private bouwpartijen zelf de kwaliteitsborging moet gaan organiseren. Dit gebeurt niet door de toelatingsorganisatie, de instrumentaanbieders en de kwaliteitsborgers. De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland verwacht dat bij dit alternatief geen stapsgewijze invoering nodig is, zoals bij het voorgenomen stelsel van kwaliteitsborging wel het geval is. Bij ingewikkelde bouwwerken kan het bureau immers specifieke specialisten inhuren. Volgens de vereniging leidt dit alternatieve stelsel tot een kleinere overheid, aangezien kennis wordt gebundeld. In plaats van dat voor de vergunningverlening leges wordt geheven, dient een kostendekkende fee te worden betaald. De fee is afhankelijk van de omvang van het bouwproject en afhankelijk van de score van het bedrijf.[185] Er vindt dan op het bouwtechnische deel geen kruissubsidiëring[186] meer plaats, aldus de vereniging.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering op dit alternatief van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland gereageerd. Een aantal elementen van het, overigens zeer globaal uitgewerkte, alternatief[187] lijkt ontleend aan het wetsvoorstel Wkb, zoals het toetsen van het voltooide bouwwerk en het overleggen van een opleverdossier, aldus de regering. Ook het rekening houden met de eigen kwaliteitsborgingssystemen van aannemers is in lijn met het wetsvoorstel.

---

184 www.vereniging-bwt.nl/nieuws/2016/5/rea-ctie-vbwt-op-wetsvoorstelen-bijbehorende-stukk en www.bwtinfo.nl/upload/ckfinder/files/Alternatief%20voorstel%20invoering%20private%20kwaliteitsborging(1).pdf. Het voorstel is opgesteld in samenwerking met de werkgroep Private Kwaliteitsborging en de klankbordgroep Bevoegd gezag. De PvdA heeft de regering een reactie bij dit alternatief gevraagd, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 5, p. 12.

185 Het is volgens dit alternatief aan een bouwbedrijf zelf of zij een goede, matige of slechte interne kwaliteitsborging voert.

186 Voor de uitleg van kruissubsidiëring, zie paragraaf 10.3.2.

187 De VBWTN erkent dat slechts sprake is van een globale uitwerking: 'Dit voorstel is nog slechts zeer globaal uitgewerkt.' Zie www.bwtinfo.nl/upload/ckfinder/files/Alternatief%20voorstel%20invoering%20private%20kwaliteitsborging(1).pdf.

Tegelijkertijd roept dit alternatief bij de regering vragen op. De gemeentelijke bevoegde gezagen staan afwijzend tegenover de overheveling van hun taken naar overheidsbureaus, aldus de regering. De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland laat volgens de regering verder in het midden wie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. In tegenstelling tot het wetsvoorstel legt het alternatief de verantwoordelijkheid niet helder bij de bouwpartijen. Er lijkt onvoldoende oog te zijn voor de grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop het bouwtoezicht wordt uitgevoerd, aldus de regering. Deze verschillen maken volgens de regering dat het geldende stelsel aanpassing behoeft. Er is nauwelijks draagvlak voor dit alternatief bij marktpartijen, aldus de regering.[188]

Mijn kritiek op dit alternatief is dat juist meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de overheid wordt gelegd. De regionale overheidsbureaus toetsen in dit voorstel het gerealiseerde bouwwerk repressief aan de nieuwbouwvoorschriften. Het is echter juist de bedoeling van de regering dat meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de private bouwpartijen wordt neergelegd. Tevens is mij niet duidelijk waarom de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland niet voorstelt dat omgevingsdiensten de repressieve toetsing uitvoeren.[189]

10.4.8 Nabeschouwing

Een bouwwerk is meer dan de optelsom van de afzonderlijke bouwdelen. Voor de constructieve veiligheid zal daarnaast de omgeving, waaronder de draagkracht van de ondergrond, moeten worden beschouwd. Hoewel het de bedoeling is om bij de erkende technische oplossingen locatieafhankelijke factoren mee te nemen, zie ik technisch en praktisch gezien daartoe geen mogelijkheden. De Nederlandse ondergrond is divers in opbouw en draagkracht. Ik zie niet in hoe die ondergrond in de erkende technische oplossingen kan worden meegenomen. Bovendien heeft het Expertisecentrum Regelgeving Bouw, de bedenker van de erkende technische oplossing, erkend dat het lastig is de vertaalslag te maken naar de eisen op bouwwerkniveau uit het Bouwbesluit vanuit het productniveau waarop de erkende technische oplossing opereert. Uit meerdere onderzoeken naar de vergelijkbare bestaande CE-markering, prestatieverklaring en (erkende) kwaliteitsverklaring volgt dat de waarde daarvan voor de bouwkwaliteit van het bouwwerk beperkt is.[190] De erkende technische oplossing is daarom geen reëel en volwaardig alternatief voor het gehele stelsel van kwaliteitsborging. Om die reden wordt dit alternatief in het vervolg van deze nabeschouwing niet meer behandeld.

De vraag doet zich voor of de knelpunten bij het geldende stelsel worden opgelost als een (regionaal) overheidsorgaan (zoals een omgevingsdienst) een repressieve toetsing van het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit doet. De meeste

188 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 6, p. 31.
189 Zie paragraaf 10.4.3.
190 Zie paragraaf 7.9.5.

alternatieven stellen dit voor.[191] De knelpunten bij het geldende stelsel bestaan dan grotendeels niet meer. De preventieve toetsing is gelet op de beperkte toegevoegde waarde afgeschaft en in de plaats daarvan toetst een overheidsorgaan het gerealiseerde bouwwerk repressief. Dat met name kleinere gemeenten onvoldoende technische kennis en capaciteit hebben, hoeft mogelijkerwijs geen knelpunt meer te zijn. De kennis en capaciteit kunnen in een regionaal overheidsorgaan worden gebundeld. Ik kom in het vervolg van de nabeschouwing op dit punt terug. Het ligt overigens voor de hand de repressieve toetsing te laten uitvoeren door de reeds bestaande omgevingsdiensten in plaats van door nieuwe regionale overheidsbureaus voor kwaliteitsborging. Het is dan geen probleem meer, dat een vergunningaanvrager veelal de constructieve berekeningen en een deel van de bouwtekeningen ten tijde van de vergunningaanvraag niet gereed heeft. Tevens bestaat niet meer het probleem, dat voor het bevoegd gezag de periode om de constructieve gegevens voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden te controleren, te kort is. Het is voorts niet langer een knelpunt, dat de preventieve aannemelijkheidstoetsing zich gelet op het type voorschriften niet leent voor een terughoudende beoordeling door de bestuursrechter.

Bij de alternatieven ligt de verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, echter niet duidelijker bij de private bouwsector. Met de repressieve toetsing van het gerealiseerde bouwwerk geeft de overheid immers de facto aan dat het veilig is het bouwwerk in gebruik te nemen. Juist meer verantwoordelijkheid komt bij de overheid te liggen. Het bestaande knelpunt wordt groter. Als de private bouwsector het gevoel krijgt dat de overheid toch wel controleert of het gerealiseerde bouwwerk veilig is en aan het Bouwbesluit voldoet, komt dat de bouwkwaliteit niet ten goede. Het is de ontwerper die verantwoordelijk is voor het ontwerp. De aannemer is verantwoordelijk voor het gerealiseerde bouwwerk. Zij moeten niet denken dat zij een deel van hun verantwoordelijkheid op de overheid kunnen afschuiven en hun taken deels kunnen verzaken. Niet voor niets is in het geldende stelsel een preventieve aannemelijkheidstoets opgenomen en kan het bevoegd gezag altijd de voorschriften voor bestaande bouw handhaven. Dit benadrukt de verantwoordelijkheid van de private bouwsector. Als een overheidsorgaan het gerealiseerde bouwwerk toetst en akkoord bevindt, kan het daarna lastig alsnog de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit handhaven. Als het oordeel dat het gerealiseerde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet in een onherroepelijk besluit ligt besloten, is handhaving geheel niet mogelijk. Gelet op het beginsel van de formele rechtskracht staat dan immers in rechte vast dat het bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet.

---

191 De alternatieven inzake de invoering van een ingebruiknamevergunning (paragraaf 10.4.2) en de repressieve toetsing door het bevoegd gezag (paragraaf 10.4.6) gaan ervan uit dat het gemeentelijke bevoegd gezag de repressieve toetsing uitvoert. Daarvoor in de plaats kan ook een omgevingsdienst (paragraaf 10.4.3) die toetsing uitvoeren of eventueel een overheidsbureau voor kwaliteitsborging (paragraaf 10.4.7).

Dat de bestuursrechter weinig bouwtechnische expertise heeft, blijft een probleem bij een repressieve toetsing door een overheidsorgaan. De bestuursrechter dient te beoordelen of het bevoegd gezag al dan niet terecht heeft besloten dat het gerealiseerde bouwwerk (constructief) veilig is. Dat is een technisch oordeel, waartoe de bestuursrechter door gebrek aan expertise niet in staat is.

De regering wenst meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij de private bouwpartijen te leggen. In zoverre is begrijpelijk dat de regering de voorkeur geeft aan een beoordeling van het gerealiseerde bouwwerk door een private kwaliteitsborger. Dat is ook mijn voorkeur, omdat dan duidelijker is dat de overheid niet verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Ook vraag ik mij af in hoeverre het praktisch wel mogelijk is om voldoende kennis en capaciteit bij een overheidsorgaan te bundelen. Jarenlang is roofbouw gepleegd op het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht. Reeds bij de invoering van de preventieve aannemelijkheidstoets in de Ww 2007 heeft de regering erkend dat er onvoldoende capaciteit van overheidszijde is voor de toetsing aan het Bouwbesluit. In de aanloop naar de voorgenomen invoering van het stelsel van (private) kwaliteitsborging hebben gemeenten begrijpelijkerwijs geen prioriteit meer gegeven aan het gemeentelijke bouwtoezicht. Er zijn minder ambtenaren aangenomen, althans is aan hen geen vast dienstverband meer aangeboden. Ook hebben de zittende ambtenaren minder mogelijkheden gekregen voor ontplooiing en verdieping. Ik zie geen realistische mogelijkheden om deze neerwaartse spiraal te doorbreken. Natuurlijk kun je de kennis en capaciteit bundelen in regionale overheidsorganen. Die overheidsorganen zullen dan echter voor een groter gebied het bouwtoezicht moeten doen, zodat in ieder geval de capaciteit verhoudingsgewijs niet toeneemt. Zowel Van Vollenhoven als de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland hebben mijns inziens niet aangegeven hoe op relatief korte termijn voldoende (nieuwe) ambtenaren bouw- en woningtoezicht kunnen worden aangetrokken. Reeds onder het geldende stelsel wordt veelal de toetsing aan het Bouwbesluit uitbesteed aan private bureaus. Het verhogen van de leges ten behoeve van de financiering van een uitbreiding van het ambtenarenapparaat biedt geen oplossing. Thans wordt reeds veelvuldig geklaagd over de veel te hoge leges.

10.5 Bevindingen

Uit artikel 2 EVRM volgt dat de overheid de bevoegdheid moet behouden om te handhaven als zich een gevaarlijke situatie voordoet. De overheid heeft een zorgplicht om de burgers te beschermen tegen constructieve onveiligheid. Om die reden zullen geen alternatieven worden voorgedragen waarbij het bevoegd gezag geen handhavingsbevoegdheden heeft.

Een aandachtspunt bij het stelsel van kwaliteitsborging is dat de kosten voor de bouwconsument toenemen. Vooralsnog wil de regering immers niet afdwingen dat gemeenten de leges verlagen. De kosten van de bouwconsument zullen toenemen omdat hij naast de leges uiteindelijk de kosten voor de private kwaliteitsborger moet betalen. Daarnaast is een aandachtspunt bij het voorgenomen stelsel dat de

regeldruk toeneemt. Bij de vergunningaanvraag moet een risicobeoordeling worden ingediend en bij de gereedmelding moet een opleverdossier aan het bevoegd gezag worden verstrekt. Zonder de verklaring van de kwaliteitsborger, die onderdeel uitmaakt van het opleverdossier, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen.

Ondanks de risico's van hogere kosten en een toename van de regeldruk zijn er geen goede alternatieven voor het stelsel van kwaliteitsborging.

De erkende technische oplossingen gaan uit van gestandaardiseerde oplossingen voor bouwdelen om aan te tonen dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Daarbij wordt geprobeerd om locatieafhankelijke factoren mee te nemen. Ik zie echter geen praktische mogelijkheden om bijvoorbeeld de zeer diverse Nederlandse ondergrond als locatieafhankelijke factor mee te nemen. Ook is het niet doorrekenen van de wisselwerking tussen de verschillende constructiedelen gevaarlijk. Bij andere alternatieven voert het bevoegd gezag een intensievere toetsing van het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit uit. Dit staat op gespannen voet met het gebrek aan kennis en capaciteit bij de kleinere gemeenten. Dit kan worden opgelost door de toetsing te laten uitvoeren door een regionaal overheidsorgaan. De regering wil echter dat de private bouwsector meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit neemt, zodat ook een repressieve toetsing door een regionaal overheidsorgaan geen oplossing biedt. Doordat het overheidsorgaan dan aangeeft dat het gerealiseerde bouwwerk veilig is voor ingebruikname, wordt ten onrechte meer verantwoordelijkheid bij de overheid neergelegd. Er is ook geen realistische mogelijkheid om meer ambtenaren bouw- en woningtoezicht aan te trekken. De leges kunnen niet verder worden verhoogd voor een financiering van die ambtenaren. Met de aantrekkende bouwsector zullen afgestudeerden liever niet kiezen voor een baan als ambtenaar. Jarenlang is door bezuinigingen roofbouw gepleegd op de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht. De gemeente is daarom in zoverre geen aantrekkelijke werkgever.

Hoofdstuk 11

De Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving en woonboten

11.1 Inleiding

Het wetsvoorstel Wkb brengt wijzigingen aan in de Ww en in de Wabo. De Ww en de Wabo gaan vervolgens op in de Omgevingswet (Ow).[1] De Omgevingswet is op 22 maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. Het voornemen is erop gericht dat de Omgevingswet medio 2019 in werking treedt.[2] De Invoeringswet (Omgevingswet) brengt wijzigingen aan in de Omgevingswet wat betreft de preventieve toetsing aan het Bbl.[3] Dit hoofdstuk behandelt de Omgevingswet, zoals deze volgt uit de juni 2017-versie van de Invoeringswet.[4] Voorts behandelt dit hoofdstuk de juni 2017-versie van het Bbl.

[5]Gelet op de probleemstelling van dit onderzoek behandelt dit hoofdstuk alleen de onderdelen van de Omgevingswet, die op de toetsing aan bouwtechnische voorschriften betrekking hebben. Er wordt onderzocht of de invoering van de Omgevingswet leidt tot aandachtspunten in relatie tot die toetsing.

Vroeger werd ervan uitgegaan dat woonboten geen bouwwerken zijn. De Afdeling heeft echter bepaald dat woonboten wel bouwwerken zijn. Het bevoegd gezag heeft vaak echter voor woonboten geen omgevingsvergunning voor een bouw-

---

1 *Stb*. 2016, 156.

2 Minister Schultz van Haegen heeft in een brief van 5 juli 2017, kenmerk IENM/BSK-2017/168014, p. 8, bericht dat na de zomer meer duidelijkheid zal worden gegeven wanneer de Ow vermoedelijk in werking treedt.

3 De Invoeringswet Ow regelt de splitsing van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit uit de Wabo. Er is een vergunningplicht in het Bbl voor een preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften uit dat besluit. Daarnaast is een vergunningplicht in het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan) mogelijk gemaakt voor een preventieve toetsing aan dat omgevingsplan. Dit onderzoek laat de splitsing zelf en de vergunningplicht in het omgevingsplan buiten beschouwing. Zie daartoe Nijmeijer 2016, Karens 2017, Rademaker 2017, Brouwer & Rademaker 2017 en De Haan & Moesker 2017b.

4 www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/invoeringswet.

5 www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet/besluit-bouwwerken-leefomgeving.

activiteit verleend. Woonboten voldoen daarnaast niet aan de bouwtechnische voorschriften. De 'Wet verduidelijking voorschriften woonboten'[6] is bedoeld om hiervoor een oplossing te bieden. De wet zal in de Omgevingswet worden ondergebracht.[7] In het navolgende wordt onderzocht of er aandachtspunten zijn bij die wet.

11.2 Preventieve toetsing onder de Omgevingswet

11.2.1 Algemeen

Het verbod zonder omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit[8] te bouwen is opgenomen in artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder a, Omgevingswet.[9]

Het is overigens mogelijk om voor een bouwplan in één keer de bouwtechnische omgevingsvergunning op grond van het Bbl als de omgevingsvergunning vanwege het omgevingsplan aan te vragen, maar de vergunningaanvrager kan de vergunningen ook na elkaar aanvragen.[10] Indien beide vergunningen niet tegelijkertijd worden aangevraagd, ligt het mijns inziens voor de hand eerst voor het bouwplan de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan te vragen, voorafgaand aan de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit.[11] Voor een toetsing aan het Bbl moet het bouwplan mogelijk verder zijn uitgewerkt, dan voor de toetsing aan het omgevingsplan.[12] De vergunningaanvrager kan eerst duidelijkheid willen of zijn bouwplan op grond van het omgevingsplan is toegestaan. Dit

---

6 *Stb.* 2017, 32.

7 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 7. De juni 2017-versie van de Invoeringswet Ow voorziet daarin echter niet.

8 Een bouwactiviteit is als volgt gedefinieerd: 'activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk' (bijlage bij art. 1.1 Ow). Een bouwactiviteit behelst derhalve meer dan enkel het verrichten van een bouwtechnische bouwactiviteit die op grond van het Bbl vergunningplichtig is. Zo kan een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in art. 5.1 lid 1, aanhef en onder a, Ow ook bestaan uit een bouwactiviteit. Zie De Haan & Moesker 2017b, p. 687.

9 Art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Wabo (geldend). In de memorie van toelichting staat dat art. 5.1 Ow vergelijkbaar is met art. 2.1 lid 1 Wabo, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 483. Dit betekent dat de verbodsbepaling in de Ow tevens inhoudt dat het verboden is te bouwen in afwijking van de omgevingsvergunning (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 93). Zie De Haan 2017a, p. 109.

10 Art. 5.7 lid 1 Ow. Zie ook de memorie van toelichting internetconsultatieversie Invoeringswet Ow, paragraaf 2.2.1.3, p. 66.

11 Op p. 66 van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow wordt deze volgorde ook als voorbeeld genoemd. Zie ook het Informatieblad Knip voor bouwactiviteiten 2017, p. 1, en Invoeringswet in vogelvlucht 2017, p. 20 en 21.

12 Huijben merkt op dat het opstellen van globale omgevingsplannen wenselijk is uit het oogpunt van de nieuwe uitnodigingsplanologie, zie Invoeringswet in vogelvlucht 2017, p. 16.

sluit aan bij de gedachte achter de vroegere bouwvergunning eerste fase (toetsing aan het bestemmingsplan) en tweede fase (toetsing aan het Bouwbesluit).[13]

Uit artikel 16.79 lid 2 Omgevingswet volgt dat de omgevingsvergunning binnen vier weken na bekendmaking in werking treedt.[14] In lid 3 staat dat als binnen die termijn bij de bestuursrechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, de omgevingsvergunning niet in werking treedt voordat op het verzoek is beslist.[15]

11.2.2 Invulling van de preventieve toetsing

Artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder a, Omgevingswet bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten voor zover het een bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen geval betreft. Met andere woorden, alleen in een amvb aangewezen categorieën bouwwerken zijn bouwtechnisch vergunningplichtig.[16] Dit is een belangrijk verschil met het geldende

---

13 Zie art. 56a Ww (oud). De gefaseerde bouwvergunning maakte een op rechtsgevolg gerichte, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing van het bevoegd gezag mogelijk, die alleen betrekking heeft op de ruimtelijke aspecten van een bouwplan, zie *Kamerstukken II* 1999/00, 26 734, 6, p. 20 en 21. De aanvrager kan zijn ontwerpkosten voor de bouwtechnische aspecten van het bouwplan beperken tot hij zeker is dat de bouwvergunning (eerste fase) niet op ruimtelijke gronden wordt geweigerd, zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 734, 3, p. 33. Zie voorts De Haan 2017a, p. 109 en 110.

14 De VBWTN vraagt zich op p. 3 van haar brief van 3 februari 2017 in reactie op de internetconsultatieversie van de Invoeringswet Ow af waarom niet de bezwaartermijn van zes weken is aangehouden voor de inwerkingtreding. Zie www.bwtinfo.nl/nieuws/2017/2/reactie-vbwtn-en-frk-op-invoeringswet-omgevingswet. Zij vreest onomkeerbare gevolgen. De werking van de omgevingsvergunning kan echter worden geschorst door binnen die periode van vier weken een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen.

15 Op grond van art. 16.82 Ow kunnen bij amvb gevallen worden aangewezen waarin een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, onverminderd art. 16.79, niet eerder in werking treedt dan nadat een omgevingsvergunning voor een andere activiteit in werking is getreden. Zie ook www.omgevingsweb.nl/nieuws/termijn-inwerkingtreding-omgevingsvergunning-aangepast-in-invoeringswet-omgevingswet. In de motie *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, K, is de regering eerder verzocht om bij omgevingsvergunningen voor onomkeerbare activiteiten, zoals het kappen van bomen, het slopen van bouwwerken of het veranderen van monumenten, de termijn om een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen te verlengen van twee naar vier weken. Die termijn zal vermoedelijk ook gelden bij een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit, zie de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 228.

16 Zie ook Ankersmit in www.omgevingsweb.nl/nieuws/bouwen-wordt-in-de-basis-vergunningvrij, en www.bwtinfo.nl/nieuws/2017/1/Bouwen+wordt+in+de+basis+vergunningvrij.

recht. Thans moet het bevoegd gezag bouwwerken in beginsel altijd preventief bouwtechnisch toetsen.[17]

In de Invoeringswet zelf zijn geen waarborgen opgenomen dat het bevoegd gezag preventief de bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel bouwtechnisch blijft toetsen. De aanwijzing van de bouwwerken die het bevoegd gezag preventief toetst, gebeurt eerst in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.[18]

Artikel 5.20 van de Omgevingswet heeft betrekking op de beoordelingsregels (voorheen weigeringsgronden) van de omgevingsvergunning:

> "Artikel 5.20 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)
> 1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:
> a. het waarborgen van de veiligheid,
> b. het beschermen van de gezondheid,
> c. duurzaamheid en bruikbaarheid.
> 2. De regels strekken ertoe dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd als niet aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels over bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en derde lid."[19]

In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet staat dat dit artikel alleen de bij amvb te stellen beoordelingsregels voor een vergunningaanvraag bevat waarvoor de vergunningplicht geldt vanwege de noodzaak voor een technische beoordeling. Een dergelijke aanvraag zal het bevoegd gezag alleen toetsen aan de regels uit het Bbl, aldus de regering.[20] De beoordelingsregels uit artikel 5.18 Omgevingswet worden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) gesteld. In afdeling 8.3 van de juni 2017-versie van het Bkl[21] zijn de beoordelingsregels nog niet uitgewerkt.[22] Uit artikel 5.20 Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit weigert als het bouwplan niet aan het Bbl voldoet.[23]

---

17 Tenzij deze omgevingsvergunningvrij zijn, zie paragraaf 6.2.5. Zie voorts De Haan 2017a, p. 112, en De Haan & Moesker 2017b, p. 685.

18 De Haan 2017a, p. 113.

19 De Haan 2017a, p. 113.

20 Memorie van toelichting Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 156. Zie De Haan 2017a, p. 113.

21 www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/amvbs-omgevingswet/besluit-kwaliteit-leefomgeving.

22 Zie ook de memorie van toelichting internetconsultatieversie Invoeringswet Ow, bijlage 2 onderdeel i transponeringstabel Wabo, p. 497.

23 De Haan 2017a, p. 113.

Het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal in het Bbl de vergunningplicht beperken tot bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel.[24] Daarvoor is reeds afdeling 2.3 'Aanwijzing vergunningplichtige gevallen' in het Bbl gereserveerd. De regering stelt daarin een lijst vast van vergunningplichtige bouwwerken. Dat besluit zal de technische bouwactiviteiten aanwijzen waarvoor, met het oog op een preventieve toets aan de technische bouwregels, een omgevingsvergunning nodig is. Volgens de regering kan worden gedacht aan bouwwerken met verschillende bouwlagen en verdiepingsvloeren, verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering of bouwwerken met een hoogte van meer dan 5 meter.[25]

Het is van belang dat de lijst van vergunningplichtige bouwwerken in het Bbl niet multi-interpretabel is, nu dit anders tot veel jurisprudentie kan leiden.[26] Daarbij plaats ik de opmerking dat de hierboven genoemde lijst van vergunningplichtige gevallen niet geheel lijkt overeen te komen met de verzameling van gevolgklassen 2 en 3 uit het stelsel van kwaliteitsborging.[27] Dat zou mijns inziens wel het geval moeten zijn. De bouwwerken uit gevolgklasse 1 worden meldingsplichtig onder de Omgevingswet en de bouwwerken uit gevolgklassen 2 en 3 blijven vooralsnog vergunningplichtig.[28]

In (afdeling 8.6 van) het Omgevingsbesluit zijn geen specifieke voorschriften opgenomen over de wijze waarop de vergunningaanvrager zijn aanvraag moet indienen.[29]

---

24 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 39, p. 27, en *Kamerstukken II* 2016/17, 33 962, 190, p. 35 en 36. Zie ook de memorie van toelichting Invoeringswet Ow, paragraaf 2.2.1.4, p. 68.

25 *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, 185, p. 9, Omgevingsbesluit nota van toelichting, paragraaf 3.2.8, p. 49, Bbl nota van toelichting, paragraaf 1.3, p. 13, Informatieblad Knip voor bouwactiviteiten 2017, p. 1, en Invoeringswet in vogelvlucht 2017, p. 21. Zie ook www.stichtingibk.nl/veelgestelde-vragen/hoe-werkt-bouwen-volgens-de-wet-kwaliteitsborging-wkb-als-straks-de-omgevingswet-in-werking-is-getreden/. Zie voorts De Haan 2017a, p. 113, en Brouwer & Rademaker 2017, p. 220.

26 Nijmeijer 2016, p. 379, 383 en 384.

27 Zie paragraaf 8.2.4.

28 Zie paragraaf 11.2.4, *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 4, en De Haan & Moesker 2017b, p. 691. De VBWTN vraagt zich op p. 2 van haar brief van 3 februari 2017 in reactie op de internetconsultatieversie van de Invoeringswet Ow overigens af of de lijst met bouwtechnisch vergunningplichtige bouwwerken een omgekeerde lijst is van art. 3 bijlage II Bor (omgevingsvergunningvrij bouwen) of dat deze lijst verder wordt uitgebreid. Zie www.bwtinfo.nl/nieuws/2017/2/reactie-vbwtn-en-frk-op-invoeringswet-omgevingswet. Het zijn echter de bouwwerken uit de gevolgklassen 2 en 3 die vooralsnog bouwtechnisch vergunningplichtig blijven.

29 In Bbl nota van toelichting algemeen, p. 14, staat dat in het Omgevingsbesluit de wijze van de vergunningaanvraag is opgenomen.

11.2.3 Onduidelijkheid over al dan niet verlaten aannemelijkheidstoets

Uit de bewoordingen van artikel 5.20 lid 2 Omgevingswet, als bedoeld in de internetconsultatieversie van de Invoeringswet, lijkt te volgen, dat het bevoegd gezag ten volle beoordeelt of een bouwplan voldoet aan het Bbl.[30] De preventieve aannemelijkheidstoets van artikel 2.10 lid 1, aanhef en onder a, Wabo is daarin niet overgenomen.[31]

De memorie van toelichting bij de internetconsultatieversie van de Invoeringswet bevat geen aanwijzing dat de geldende aannemelijkheidstoets onder het nieuwe stelsel ook geldt. De regering heeft het over 'een preventieve toets aan die technische regels' en niet over een preventieve *aannemelijkheids*toets.[32] Ook de memorie van toelichting bij de Omgevingswet bevat daartoe geen aanwijzing. De regering stelt daarin dat 'de aanvraag om de vergunning wordt geweigerd als deze niet voldoet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde algemene regels voor de bouwactiviteit'.[33]

Zelfs als in de beoordelingsregels uit afdeling 8.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving een aannemelijkheidstoets wordt opgenomen, was de vraag of het aannemelijkheidselement niet ook in artikel 5.20 lid 2 Omgevingswet tot uitdrukking moet komen.[34]

---

30 Overigens bevatte het oorspronkelijke art. 5.20 lid 2, aanhef en onder a, Ow ook geen aannemelijkheidstoets (*Stb*. 2016, 156, p. 34): 'Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit: a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan'.

31 Zie paragraaf 4.4.2. Voorts De Haan 2017a, p. 114.

32 Memorie van toelichting internetconsultatieversie Invoeringswet Ow, paragraaf 2.2.1.4, p. 47. Daarbij maak ik wel de kanttekening dat in die memorie van toelichting de geldende aannemelijkheidstoets slechts wordt aangeduid als 'preventieve toetsing' zonder dat daarin het geldende aannemelijkheidselement tot uitdrukking komt, zie paragraaf 2.2.1.3, p. 46, en paragraaf 2.2.1.4, p. 47.

33 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 498. Zie De Haan 2017a, p. 114.

34 In de toetsversie van de Ow was het idee om de beoordelingsregels geheel op te nemen in een amvb. Dat stuitte op kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. De bindende normstelling is dan immers niet meer opgenomen in een wet in formele zin, maar op lager niveau bij amvb (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 4, p. 17). Nijmeijer merkt op dat voor deze kritiek wel wat valt te zeggen gelet op aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Die aanwijzing luidt dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over een wet in formele zin en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat. Zie Nijmeijer 2014, p. 926 en 927. Naar aanleiding van die kritiek heeft de regering de Ow aangepast en is gekozen voor een mengvorm, waarbij een deel van de beoordelingsregels is opgenomen in de Ow en een deel in een amvb. In bestaande toetsingskaders wordt momenteel vaak naar normen op amvb-niveau verwezen, aldus de regering. Als voorbeeld wordt genoemd de toetsing aan de normen van het Bouwbesluit bij de vergunningverlening. Dit zijn normen die zich volgens de regering slecht lenen voor een rechtstreekse

Brouwer en Rademaker delen mijn mening dat ten onrechte geen aannemelijkheidstoets in de internetconsultatieversie van de Invoeringswet is opgenomen. Terecht merken zij op dat de definitieve versie van de Invoeringswet kan worden gebruikt om 'herstelwerkzaamheden' te verrichten en alsnog de aannemelijkheidstoets in de Omgevingswet op te nemen.[35] Deze kritiek is overgenomen. In de juni 2017-versie van de Invoeringswet is wel in artikel 5.20 lid 2 Omgevingswet een aannemelijkheidstoets opgenomen. (voetnoot: In de memorie van toelichting bij de juni 2017-versie van de Invoeringswet Ow staat dat de Ow niet heeft beoogd in de geldende aannemelijkheidstoets enige verandering aan te brengen, zie p. 156 van het artikelsgewijs commentaar).

11.2.4 Relatie met het wetsvoorstel Wkb

Het wetsvoorstel Wkb brengt wijzigingen aan in de preventieve toetsing.[36] Het wetsvoorstel Invoeringswet brengt ook wijzigingen aan in die toetsing.[37] Over het wetsvoorstel Wkb is in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet het volgende geschreven[38]:

> "De aanpassing (lees: splitsing van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit) sluit daarnaast aan op het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onder dit wetvoorstel wordt de toetsing aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. De overige aspecten waaraan op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, Wabo wordt getoetst, blijven echter wel bij de gemeente liggen. (…) Zoals hierboven (…) is aangegeven wordt daarnaast in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen de preventieve toetsing aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit 2012 verplaatst van de gemeente naar een onafhankelijke kwaliteitsborger. In dit stelsel voor kwaliteitsborging zal de gemeente het bouwplan niet langer toetsen aan het Bouwbesluit 2012. Controle tijdens de bouw en na voltooiing van het bouwwerk vindt plaats door de kwaliteitsborger. De gemeente ontvangt vooraf alleen een melding waarin onder meer wordt aangegeven wie de kwaliteitsborger is en van welk toetsingsinstrument gebruik zal worden gemaakt.[39]

---

opname in de wet in formele zin (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, 12, p. 126, 191 en 192). De regering ziet mijns inziens daarbij over het hoofd dat de geldende aannemelijkheidstoets in de Wabo is geformuleerd en niet in het Bouwbesluit. Daarbij denk ik overigens wel dat het 'al dan niet ten volle' toetsen aan het Bbl geen hoofdelement van de Ow is als bedoeling in aanwijzing 22. In zoverre kan eerst in het Bkl tot uitdrukking komen dat het al dan niet gaat om een toetsing ten volle. Zie De Haan 2017a, p. 114.

35 Brouwer & Rademaker 2017, p. 219.

36 Zie paragrafen 8.2.1 - 8.2.3.

37 Zie paragrafen 11.2.1, 11.2.2 en 11.2.3. Zie De Haan 2017a, p. 115.

38 Memorie van toelichting Invoeringswet Ow, paragrafen 2.2.1.3 en 2.2.1.4, p. 67 en 68.

39 'Naar verwachting zal het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen eerder in werking treden dan de Omgevingswet. In deze periode zal voor gevolgklasse 1 een vergunningstelsel gelden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

> Na afronding van de bouwwerkzaamheden wordt het bouwwerk gereed gemeld bij de gemeente en worden de voor de bouw relevante documenten overgelegd. Het stelsel voor kwaliteitsborging zal gefaseerd worden ingevoerd. Er zal worden begonnen met gevolgklasse 1, later gevolgd door gevolgklasse 2 en 3. Gebouwen met laatstgenoemde gevolgklassen hebben een zwaarder risicoprofiel waarvoor voorlopig nog een omgevingsvergunning bij de gemeente nodig zal zijn."

De Invoeringswet regelt dat het bevoegd gezag 'zwaardere' bouwwerken bij vergunningverlening aan de bouwtechnische voorschriften toetst. In het wetsvoorstel Wkb wordt juist geregeld dat het bevoegd gezag de 'zwaardere' bouwwerken stapsgewijs niet meer preventief aan bouwtechnische voorschriften toetst.[40] Als de 'zwaardere bouwwerken' onder het stelsel van kwaliteitsborging zijn gebracht, weigert het bevoegd gezag de omgevingsvergunning als de vergunningaanvrager niet heeft gekozen voor een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger.[41] Het bevoegd gezag toetst het bouwplan niet preventief aan de bouwtechnische voorschriften.[42] Feitelijk voert het bevoegd gezag na afschaffing van de preventieve bouwtechnische toetsing alleen nog een administratief-juridische toetsing uit of de vergunningaanvrager heeft gekozen voor een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger. Als vervolgens de Omgevingswet in werking treedt, dan geldt voor gevolgklasse 1 alleen nog een meldingsplicht.[43] Mogelijk dat vanaf 2021 in het geheel geen preventieve bouwtechnische toetsing meer plaatsvindt, omdat er aanwijzingen zijn dat in dat jaar ook gevolgklassen 2 en 3 onder het stelsel van kwaliteitsborging worden

---

wordt dit een meldingsplicht' (voetnoot 56 op p. 67 van de memorie van toelichting van de Invoeringswet Ow).

40 Als eerste toetst het bevoegd gezag de bouwwerken uit gevolgklasse 1 (met beperkte persoonlijke gevolgen bij falen) niet meer preventief aan de bouwtechnische voorschriften. Vervolgens de bouwwerken uit de gevolgklassen 2 en 3 (kans op (aanzienlijke) persoonlijke gevolgen). Zie paragraaf 8.2.4.

41 Zie paragraaf 8.2.3.

42 De Haan 2016a, p. 511.

43 Memorie van toelichting Invoeringswet Ow, paragraaf 2.2.1.4, p. 67, voetnoot 56, *Kamerstukken I* 2016/17, 34 453, D, p. 4, en *Kamerstukken II* 2016/17, 34 453, 28, p. 17. De VBWTN vraagt zich op p. 2 van haar brief van 3 februari 2017 in reactie op de internetconsultatieversie van de Invoeringswet Ow af hoe het bevoegd gezag bij een meldingsplicht kan optreden als de vergunningaanvrager niet heeft gekozen voor een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en een bijbehorende kwaliteitsborger. Zie www.bwtinfo.nl/nieuws/2017/2/reactie-vbwtn-en-frk-op-invoeringswet-omgevingswet. De regering heeft de meldingsplicht nog niet uitgewerkt, waardoor het antwoord hierop vooralsnog uitblijft. In ieder geval kan de reactie van het bevoegd gezag op een melding appellabel zijn, zie paragraaf 8.8. Brouwer en Rademaker merken op dat een melding veel beter past bij de werkelijkheid waar aanvragers en gemeenten dan mee te maken hebben, zie Brouwer & Rademaker 2017, p. 223. Dat is naar mijn oordeel geen steekhoudende motivering waarom een meldingsplicht voor gevolgklasse 1 wordt ingevoerd.

gebracht.[44] Naar mijn oordeel komt in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet onvoldoende tot uitdrukking waarom na invoering van het stelsel van kwaliteitsborging vooralsnog een bouwtechnische vergunningplicht moet blijven gelden voor bouwwerken uit de gevolgklassen 2 en 3. Na gehele invoering van het stelsel van kwaliteitsborging blijft immers slechts de administratief-juridische toetsing over. Kennelijk is er dan niet meer 'de noodzaak voor een technische beoordeling' door het bevoegd gezag.[45] Dat verdient een nadere motivering van de regering.[46] Overigens lijkt de regering ook voor de bouwwerken uit de gevolgklassen 2 en 3 uiteindelijk een meldingsplicht in te voeren, nadat die onder het stelsel van kwaliteitsborging zijn gebracht.[47]

Als de bouwwerken uit gevolgklasse 1 onder de Omgevingswet meldingsplichtig worden, dan is de vraag of bij die melding een risicobeoordeling moet worden ingeleverd. Daarover is vooralsnog geen duidelijkheid. Aangezien de risicobeoordeling is bedoeld om het bevoegd gezag bouwtechnische informatie te verschaffen om tijdens de bouw zo nodig de technische nieuwbouwvoorschriften te handhaven, vind ik dat ook bij een dergelijke melding een risicobeoordeling moet worden ingeleverd bij het bevoegd gezag.[48]

Op een ander punt verschilt het wetsvoorstel Wkb overigens niet met de Invoeringswet. Het wetsvoorstel Wkb zal eenvoudige bouwwerken bouwbesluittoetsvrij maken. Voor deze bouwwerken geldt wel een vergunningplicht, maar niet meer de weigeringsgrond dat het bouwplan aan het Bouwbesluit moet voldoen.[49] Onder de Omgevingswet zal het bevoegd gezag eenvoudige bouwwerken ook niet aan bouwtechnische voorschriften toetsen. Eenvoudige bouwwerken zijn immers niet bouwtechnisch vergunningplichtig op grond van het Bbl.[50]

---

44 Op de website van het iBK staat dat vermoedelijk op 1 januari 2021 gevolgklassen 2 en 3 onder het stelsel van kwaliteitsborging worden gebracht, zie www.stichtingibk.nl/events/event/. Zie ook advies 11 van het iBK van 16 december 2015, kenmerk 20151216 - Advies 11, p. 3, punt 5 en de figuur, zie www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2015/12/Advies-2015-11-inwerkingtreding-Wkb.pdf. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wkb houdt de regering als uitgangspunt aan dat gevolgklasse 1 na drie jaar wordt geëvalueerd en dan wordt gekeken wanneer het stelsel kan worden ingevoerd voor gevolgklassen 2 en 3. Zie paragraaf 8.2.4. Nu er vermoedelijk een novelle aan de Tweede Kamer wordt verzonden, is het aannemelijk dat het stelsel van kwaliteitsborging nog niet in 2021 voor de gevolgklassen 2 en 3 zal gelden.

45 De memorie van toelichting Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 156.

46 Zie Nijmeijer 2016, p. 380 en 384, en De Haan 2017a, p. 115 en 116.

47 Memorie van toelichting Invoeringswet Ow, paragraaf 2.2.1.4, p. 68: 'Gebouwen met laatstgenoemde gevolgklassen (lees: gevolgklassen 2 en 3, PdH) hebben een zwaarder risicoprofiel waarvoor *voorlopig* (cursief PdH) nog een omgevingsvergunning bij de gemeente nodig zal zijn.'

48 De Haan & Moesker 2017a, p. 580.

49 Zie paragraaf 8.2.2.

50 De Haan 2017a, p. 115.

De schijnbare tegenstelling tussen de vergunningplicht voor 'zwaardere' bouwwerken in het Bbl in verband met de noodzakelijke preventieve toetsing aan dat besluit en de stapsgewijze afschaffing van die preventieve toetsing in het wetsvoorstel Wkb[51], komt mijns inziens in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet onvoldoende tot uitdrukking. De reden is dat de regering ervoor heeft gekozen dat de wetgevingsprocedures van het wetsvoorstel Wkb en de Omgevingswet los van elkaar lopen. De regering wil voorkomen dat de voortgang van de Omgevingswet de voortgang van het wetsvoorstel Wkb belemmert en andersom.[52] Minister Blok schrijft over een mogelijke koppeling van de inwerkingtreding van de wetten het volgende[53]:

> "Als de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen nu aan de Omgevingswet zou worden gekoppeld, betekent dit dat het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen later in werking treedt. De planning van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is namelijk in 2019 terwijl dat voor het wetsvoorstel kwaliteitsborging eerder is. Daarbij komt dat de bouwende partijen zich goed aan het voorbereiden zijn en in 2018 naar verwachting voldoende klaar zijn om met de kwaliteitsborging te starten. Mijn uitgangspunt is steeds geweest dat koppeling mogelijk is wanneer blijkt dat beide wetstrajecten gelijk op lopen in de tijd. Dat is niet het geval. Koppeling is ook niet nodig, de wijzigingen voor het stelsel van kwaliteitsborging kunnen ook al onder de huidige regelgeving worden doorgevoerd. Ik wil de praktijk zo snel mogelijk met de nieuwe mogelijkheden bedienen."

Minister Plasterk heeft de Eerste Kamer verzocht de stemmingen over het wetsvoorstel Wkb aan te houden. Vermoedelijk zal aan de Tweede Kamer een novelle worden verzonden tot wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel Wkb. Dit heeft tot gevolg dat de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging voor gevolgklasse 1 aanmerkelijke vertraging oploopt. Bij deze stand van zaken kan het stelsel van kwaliteitsborging voor die gevolgklasse op zijn vroegst op 1 juli 2019 worden ingevoerd. Het is onduidelijk wanneer de Omgevingswet in werking zal treden. Het wordt steeds lastiger verdedigbaar dat het stelsel van kwaliteitsborging niet tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking dient te treden.

11.3 Repressieve toetsing onder de Omgevingswet

11.3.1 Algemeen

De Invoeringswet brengt bewust wijzigingen aan in de preventieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften door de splitsing van de omgevingsvergunning

51 De 'lichtere' bouwwerken zijn in het stelsel van kwaliteitsborging bouwbesluittoetsvrij.

52 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 453, 3, p. 4 en 55, en 6, p. 32, en *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 42, p. 2. Zie De Haan 2017a, p. 115 en 116.

53 Zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 5 en 6.

voor een bouwactiviteit uit de Wabo.[54] De (Invoeringswet) Omgevingswet brengt niet bewust wijzigingen aan in de repressieve toetsing. Dat betekent echter niet dat er geen aandachtspunten zijn bij die toetsing.

11.3.2 Het niet langer prevaleren van de nieuwbouwvoorschriften

Het legaliteitsbeginsel is in artikel 5:4 Awb gecodificeerd. Uit lid 1 volgt, dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts bestaat voor zover zij bij of krachtens de wet (in formele zin) is verleend. Het is daarom niet mogelijk om zonder uitdrukkelijke bevoegdheid in een bijzondere wet de bouwtechnische voorschriften uit het Bbl te handhaven.[55]

In de Omgevingswet ontbreekt een met artikel 1b Ww vergelijkbare bepaling.[56] Volgens de regering is dat niet nodig vanwege de directe werking van de bouwtechnische voorschriften, zoals blijkt uit de hoofdstukken 4 en 18 van de Omgevingswet.[57] Bestaande bouwwerken moeten volgens de regering ten minste voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw.[58] Nieuw te realiseren bouwwerken moeten ten minste aan de nieuwbouwvoorschriften voldoen.[59] Op de handhaving van nieuwbouwvoorschriften wordt hieronder teruggekomen.[60]

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat ingevolge artikel 18.1, aanhef en onder c, Omgevingswet het opleggen en het ten uitvoer brengen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met de Omgevingswet. Uit artikel 18.2 lid 5 volgt voorts dat die taak bij het college van burgemeester en wethouders berust.[61] Deze bepalingen omvatten mijns inziens de vereiste

---

54 Zie paragraaf 11.1.

55 In ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8728, r.o. 2.4, heeft de Afdeling overwogen, dat de bevoegdheid een last onder bestuursdwang op te leggen, een expliciete daartoe strekkende wettelijke grondslag vergt. Dat volgt uit art. 5:22 Awb. Met de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb is art. 5:22 Awb vervallen en vervangen door art. 5:4 Awb, zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, 3, p. 105. Zie De Haan 2016b, p. 829.

56 Zie paragraaf 6.2.

57 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 42.

58 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 34.

59 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 35. Zie De Haan 2016b, p. 829.

60 Zie paragraaf 11.3.3.

61 Zie Bbl nota van toelichting algemeen, p. 24 en 45, en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, 18, p. 19. Uit art. 125 leden 1 en 2 Gemeentewet volgt, dat het college van burgemeester en wethouders een last onder bestuursdwang kan opleggen. De Minister voor Wonen en Rijksdienst is bevoegd om te handhaven tegen het handelen in strijd met de plichten die voortvloeien uit de Verordening bouwproducten (art. 11.1, aanhef en onder c, onder 1°, van het Bor). Het college en de Minister kunnen ook een last onder dwangsom opleggen (art. 5:32 lid 1 Awb). Voor de wijzigingen in art. 18.2 lid 5 Ow in de Invoeringswet Ow, zie de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 234.

handhavingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 5:4 lid 1 Awb. Een met artikel 1b Ww vergelijkbare bepaling kan in zoverre inderdaad worden gemist. Als een type bouwwerk niet in het Bbl als vergunningplichtig is aangemerkt, maakt dat niet dat het bevoegd gezag niet kan handhaven als dat bouwwerk daarmee in strijd is.[62]

Uit artikel 1b leden 1 en 4 Ww volgt echter dat de omgevingsvergunning prevaleert boven de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit.[63] In de Omgevingswet noch in het Bbl is een bepaling opgenomen op basis waarvan een bouwtechnische omgevingsvergunning prevaleert. Dit betekent dat - anders dan nu - de nieuwbouwvoorschriften prevaleren boven hetgeen bij omgevingsvergunning wordt toegestaan. Dit is een wezenlijke verandering die temeer opvalt, omdat de Tweede Kamer zich bij de totstandkoming van de Ww 2007 nog uitdrukkelijk heeft uitgesproken tegen het prevaleren van bouwtechnische voorschriften.[64] Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk - zowel voor de vergunninghouder als voor derden - dat de omgevingsvergunning prevaleert. Als in overeenstemming met een onherroepelijke omgevingsvergunning is gebouwd en die afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat, moet erop kunnen worden vertrouwd dat die voorschriften niet kunnen worden gehandhaafd. Anders is de juridische betekenis van de omgevingsvergunning op dat punt nihil.[65]

Wellicht is hier sprake van een omissie in de Omgevingswet. Het kan ook zijn dat sprake is van een bewuste keuze van de regering die verband houdt met het feit dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wkb het bevoegd gezag niet meer preventief aan de bouwtechnische nieuwbouwvoorschriften toetst.[66] De omgevingsvergunning kan in dat geval logischerwijs niet uitdrukkelijk toestaan dat van de nieuwbouwvoorschriften wordt afgeweken.[67] Ook naar huidig recht prevaleert de omgevingsvergunning slechts als die de afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat. Voor zover ik kan nagaan, ontbreekt enige toelichting van de regering waarom ervoor is gekozen om de omgevingsvergunning onder vigeur van de Omgevingswet niet meer te laten prevaleren.[68] Afgezien van het feit

---

62 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 39, p. 27. Zie De Haan 2016b, p. 829 en 830.

63 Zie paragraaf 6.2.3.

64 Zie paragraaf 3.2.1. Zie voorts De Haan 2016d, p. 1083.

65 De Haan 2016b, p. 830, en De Haan & Moesker 2017b. Van Egmond deelt deze mening niet. Hij vindt het positief dat onder de Ow de omgevingsvergunning niet meer prevaleert. Hij wijst erop dat in het geldende stelsel de rechtszekerheid van de omgevingsvergunning beperkt is. De omgevingsvergunning prevaleert immers niet boven de voorschriften voor bestaande bouw. Zie Van Egmond 2016, p. 1082 en 1083. Ik deel zijn mening niet. Het is in strijd met de rechtszekerheid dat in het geldende stelsel de voorschriften voor bestaande bouw prevaleren. Een rechtvaardiging is echter dat een bouwwerk altijd aan minimale eisen voor veiligheid moet voldoen. Zie De Haan 2016a, p. 509 en 510 en De Haan 2016d, p. 1083.

66 Zie paragraaf 8.2.3.

67 Zie paragraaf 8.7.3.

68 Ook in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow wordt hierop niet ingegaan.

dat die keuze mijns inziens in het kader van het wetsvoorstel Wkb moet worden gemaakt, verdient dit voor de handhavingspraktijk belangrijke aspect alsnog een toelichting van de regering.[69]

11.3.3 De duur van het handhaven van de nieuwbouwvoorschriften

Een door de regering op te helderen aandachtspunt betreft de termijn gedurende welke het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften uit het Bbl kan handhaven. Artikel 4.1 lid 1 Bbl bepaalt dat hoofdstuk 4, met de daarin opgenomen nieuwbouwvoorschriften, van toepassing is 'op bouwactiviteiten die het bouwen van nieuwe bouwwerken betreffen'. In de artikelsgewijze toelichting staat dat met 'op het bouwen van nieuwe bouwwerken' niet wordt bedoeld dat de desbetreffende regels op het bouwproces van toepassing zijn. De nieuwbouwvoorschriften zijn van toepassing op het moment dat het bouwwerk daadwerkelijk in gebruik wordt genomen, aldus de regering.[70] Het kan echter zijn dat een gemeentelijke bouwinspecteur bijvoorbeeld voorafgaand aan een betonstort constateert dat onvoldoende wapening ('bouwijzer') in de bekisting is aangebracht. Voor zover tijdens de bouw redelijkerwijs duidelijk is dat het bouwwerk na oplevering niet aan de nieuwbouwvoorschriften zal voldoen, moet het bevoegd gezag mijns inziens tijdens de bouw reeds kunnen handhaven. In het huidige stelsel kan het bevoegd gezag ook tijdens de bouw handhaven.[71] Wellicht dat ook hier het antwoord moet worden gezocht in het wetsvoorstel Wkb. Onder dat wetsvoorstel is het namelijk de bedoeling dat het bevoegd gezag erop vertrouwt dat het opgeleverde bouwwerk aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Het bevoegd gezag wordt geacht tijdens de bouw niet te handhaven.[72] De toelichting bij het Bbl legt echter niet die link met het wetsvoorstel Wkb.[73]

Naar mijn oordeel moet een eigenaar van een bestaand bouwwerk uit het oogpunt van rechtszekerheid erop kunnen vertrouwen dat het bevoegd gezag op een bepaald moment alleen nog de voorschriften voor bestaande bouw kan handhaven. Artikel 3.1 Bbl bepaalt dat hoofdstuk 3 - inhoudende de voorschriften voor bestaande bouw - van toepassing is op het in stand houden van een (bestaand) bouwwerk. De regering stelt echter tegelijkertijd dat de nieuwbouwvoorschriften van toepassing zijn vanaf het moment van ingebruikname van het (bestaande) bouwwerk.[74] Dat is verwarrend. De nota van toelichting bij het Bbl maakt onvoldoende duidelijk of en zo ja in hoeverre de handhaving van de nieuwbouwvoorschriften

---

69 De Haan 2016b, p. 830, en De Haan & Moesker 2017b, p. 692 en 694.

70 Bij ingebruikname is sprake van een bestaand bouwwerk, zie paragraaf 6.2.2. De regels over het uitvoeren van bouwwerken zijn volgens de regering opgenomen in hoofdstuk 7 Bbl, zie Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 144.

71 Zie paragraaf 6.2.3.

72 Zie paragraaf 8.7.3.

73 De Haan 2016b, p. 830 en 831.

74 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 144.

in tijdsduur is beperkt. Dit probleem doet zich overigens ook voor in het huidige stelsel.[75]

11.3.4 Melding aanvang en beëindiging van de bouwwerkzaamheden

In artikel 7.7 van het Bbl is de procedure omtrent het informeren van de aanvang en de beëindiging van de bouwwerkzaamheden opgenomen:

> "1. Ten minste twee werkdagen voor het begin van bouwwerkzaamheden, met inbegrip van ontgravingswerkzaamheden, wordt het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 2.2, daarover geïnformeerd.
> 2. Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 2.2, wordt uiterlijk op de eerste werkdag na beeindiging van de bouwwerkzaamheden daarover geinformeerd. Het bouwwerk wordt niet in gebruik genomen voordat aan deze informatieplicht is voldaan.
> 3. Het eerste en tweede lid zijn alleen van toepassing op het bouwen van een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is."

In de nota van toelichting staat dat door het bevoegd gezag te informeren over de aanvang en de beëindiging van de bouwwerkzaamheden, het bevoegd gezag in staat is tijdig toezicht uit te oefenen.[76] Een vergelijkbare bepaling was voorheen opgenomen in artikel 1.25 Bouwbesluit.[77] Het verbod om een bouwwerk in gebruik te nemen zonder gereedmelding uit artikel 1.25 lid 3 Bouwbesluit is opgenomen in artikel 7.7 lid 2 Bbl.

Ten onrechte is in de nota van toelichting vermeld dat de gereedmelding slechts een informatieplicht is.[78] Lid 2 van artikel 7.7 bepaalt immers dat het bouwwerk niet voor gereedmelding in gebruik wordt genomen. Ook naar geldend recht is niet slechts sprake van een informatieplicht. Op grond van artikel 1.25 lid 3 Bouwbesluit mag het bouwwerk zonder gereedmelding niet in gebruik worden genomen.[79]

---

75 De Haan 2016b, p. 831. Zie paragraaf 6.2.3.

76 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 299.

77 Zie paragrafen 6.2.2 en 8.7.5.

78 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 23 en 24. De Vereniging van Zeeuwse Gemeenten stelt in haar reactie van 9 september 2016, kenmerk BO, bijlage 1, p. 4, op de internetconsultatieversie van de vier amvb's bij de Ow dat alsnog een sanctie dient te worden opgenomen op het ontbreken van de gereedmelding. Deze sanctie is echter reeds in art. 7.7 lid 2 Bbl opgenomen. Zonder gereedmelding mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Zie ook Van den Broek 2017, p. 26, over de informatieplicht.

79 In de nota van toelichting bij het Bouwbesluit staat dat op grond van art. 1.25 lid 3 Bouwbesluit een bouwwerk niet in gebruik wordt gegeven of genomen indien het niet bij het bevoegd gezag is gereedgemeld. Het doel is te voorkomen dat onveilige situaties ontstaan als gevolg van het in gebruik nemen van onvoltooide bouwwerken, aldus de regering. Zie *Stb*. 2011, 416, p. 201.

Het is mijns inziens een gemis dat in artikel 7.7 niet is opgenomen dat het verboden is het bouwwerk in gebruik te nemen als de vergunninghouder bij de gereedmelding niet tevens de verklaring van de kwaliteitsborger en het opleverdossier overlegt.[80] In de nota van toelichting staat ten onrechte dat bij de gereedmelding de vergunninghouder geen bouwtechnische gegevens hoeft te overleggen.[81] Dat is alleen het geval zolang een bouwwerk niet onder het stelsel van kwaliteitsborging is gebracht. Als zonder verklaring het bouwwerk in gebruik mag worden genomen, dan werkt het stelsel van kwaliteitsborging niet. Uit de verklaring van de kwaliteitsborger volgt immers dat het bouwwerk in overeenstemming met de nieuwbouwvoorschriften is gebouwd. Om ervoor te zorgen dat een bouwwerk daadwerkelijk aan die nieuwbouwvoorschriften voldoet, is van belang dat het bevoegd gezag erop toeziet dat een bouwwerk niet zonder die verklaring in gebruik wordt genomen.[82] Het is overigens mogelijk dat in de vooralsnog niet ingevulde afdeling 2.4 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' uit het Bbl alsnog een verbodsbepaling wordt opgenomen om een bouwwerk in gebruik te nemen zonder verklaring en zonder opleverdossier. Daarnaast valt op dat in lid 3 van artikel 7.7 staat dat de aanvang en beëindiging van de bouwwerkzaamheden alleen hoeft te worden gemeld bij vergunningplichtige bouwwerken. Het spreekt voor zich dat ook bij de meldingsplichtige bouwwerken uit gevolgklasse 1 de aanvang en beëindiging bij het bevoegd gezag moeten worden gemeld. Anders is geen sprake van een meldingsplicht.

11.3.5 De algemene zorgplicht

De algemene zorgplicht uit artikel 1.6 Omgevingswet komt voort uit artikel 1a Ww.[83] Artikel 1.6 bepaalt dat een ieder voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. In artikel 1.8 Omgevingswet is de verhouding tot specifieke regels weergegeven. Ingevolge die bepaling wordt aan de zorgplicht in ieder geval voldaan, voor zover bij wettelijk voorschrift of besluit specifieke regels zijn gesteld met het oog op de doelen van de wet, en die regels worden nageleefd. Volgens de regering worden bouwactiviteiten grotendeels onttrokken aan de algemene zorgplicht, nu de specifieke zorgplicht om een bouwwerk niet te bouwen in strijd met de bouwtechnische voorschriften en niet in strijd met de voorschriften in stand te houden een brede reikwijdte heeft.[84] De hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl bevatten echter geen specifieke zorgplichten.[85] In de hoofdstukken 2, 3, 6 en 7 van het Bbl

---

80 Zie paragraaf 8.4.

81 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 299 en 300.

82 De Haan 2016a, p. 516. Zie paragraaf 8.7.5 voor de handhavingsbevoegdheid bij een gebrekkige gereedmelding onder het stelsel van kwaliteitsborging.

83 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 66 en 67, en Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 298. Zie ook Van den Broek 2017, p. 31. Zie paragraaf 6.3 voor de geldende zorgplicht.

84 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 69 en 70.

85 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 29 en 30. Voor nieuwbouw zijn in hoofdstuk 4 de bouwtechnische voorschriften met betrekking tot (constructieve en brand)vei-

zijn wel specifieke zorgplichten met betrekking tot de bouwwerkinstallaties, het brandveilig gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden opgenomen. Artikel 3.5 Bbl bevat een specifieke zorgplicht voor bestaande bouwwerken. Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de veiligheid kan leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren. (voetnoot: Vanuit de handhavingspraktijk is behoefte aan een vangnet in de vorm van een specifieke zorgplicht omdat niet alle denkbare situaties vooraf in regelgeving kunnen worden ondervangen. Daarnaast zou het ontbreken daarvan ook het streven naar deregulering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving frustreren. Zie Bbl nota van toelichting algemeen, p. 29 en 30.) Zo bepaalt artikel 7.4 Bbl dat degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de werkzaamheden tot gevaar in de directe omgeving kunnen leiden, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen.[86]

11.3.6 Toezichthouders

Artikel 18.6 Omgevingswet regelt de aanwijzing van toezichthouders.[87] De aanwijzing van dergelijke personen kan blijkens lid 1 geschieden door het college van burgemeester en wethouders.[88] Dit artikellid heeft het over 'personen' in plaats van 'ambtenaren'.[89] De memorie van toelichting vermeldt daarover dat in de huidige uitvoeringspraktijk niet alleen ambtenaren als toezichthouders worden aangewezen, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie. Vanwege de geldende beperking in de Wabo tot de aanwijzing van 'ambtenaren', worden niet-ambtenaren veelal als onbezoldigd ambtenaren aangesteld. Met deze wijziging ten opzichte van de Wabo wordt deze constructie overbodig, aldus de regering.[90] Deze bepaling biedt de mogelijkheid om kwaliteitsborgers aan te wijzen als toezichthouders, die publiekrechtelijke bevoegdheden hebben. Vooralsnog is in het wetsvoorstel Wkb echter ervoor gekozen om kwaliteitsborgers niet met handhavingsbevoegdheden te bekleden. De regering stelt dat van het geheel

---

ligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid, en bouwwerkinstallaties opgenomen. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op verbouw. Zie paragraaf 11.4.1. Minister Blok schrijft dat de reden dat geen specifieke zorgplichten in de hoofdstukken 4 en 5 Bbl zijn opgenomen, is dat in die hoofdstukken concrete technische regels over het product 'bouwwerk' zijn opgenomen die voldoende zijn voor het bereiken van de technische kwaliteit die bouwwerken vanuit het oogpunt van de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid minimaal moet hebben. Zie zijn brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 10.

86 Art. 6.4 Bbl bevat een specifieke zorgplicht ten aanzien van het brandveilig gebruik, zie Ferwerda & Haverkamp 2016, p. 1165 - 1167.

87 Zie paragraaf 6.7 voor het geldende recht over toezichthouders.

88 Michiels 2014, p. 959 en 960.

89 In Bbl nota van toelichting algemeen, p. 44, staat dat het veelal zal gaan om gemeenteambtenaren, maar dat het ook om andere personen kan gaan.

90 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 585.

overlaten van toezicht aan private partijen geen sprake kan zijn. De overheid blijft eindverantwoordelijk.[91]

11.3.7 Overige relevante handhavingsbepalingen

Artikel 1a, onder 2°, Wet op de economische delicten (geldend) bepaalt dat overtredingen van artikel 1b Ww economische delicten zijn. In de nota van toelichting bij het Bbl staat dat, evenals voorheen het geval was bij het Bouwbesluit, strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Daartoe zal de Wet economische delicten via de Invoeringswet technisch worden aangepast.[92] Bij artikel 10.5 van de Invoeringswet is in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten de verwijzing naar artikel 1b Ww vervallen. In onder 2° komt tot uitdrukking dat overtreding van het Bbl strafbaar is.[93]

Daarnaast zijn in de Invoeringswet meerdere wijzigingen aangebracht, die niet zozeer betrekking hebben op de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften, maar wel daaraan raken. Artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder a, Omgevingswet bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een bouwtechnisch vergunningplichtig bouwwerk te bouwen. In artikel 5.6 staat dat het verboden is een dergelijk bouwwerk zonder omgevingsvergunning in stand te houden. Artikel 5.5 lid 2, aanhef en onder c, bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met een vergunningvoorschrift.[94]

De bestuurlijke boete bij overtreding van bouw- en sloopregels uit artikel 92a Ww[95] is overgenomen in artikel 18.12 Omgevingswet.[96]

De wet VTH[97] is beleidsneutraal van paragraaf 5.2 Wabo overgeheveld naar afdeling 18.3 Omgevingswet.[98] Tot de basistaken van de omgevingsdiensten als bedoeld in artikel 18.24 Omgevingswet behoort niet het bouwtoezicht.[99]

---

91 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, 12, p. 264 en 265. Zie ook De Haan 2017b, p. 165.

92 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 46.

93 Zie ook de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 364 - 378. Daartoe wordt verwezen naar de grondslag van het Bbl, namelijk art. 4.3 lid 1, aanhef en onder a, Ow. Zie voor die grondslag de paragrafen 11.2.2 en 11.4.1.

94 Zie paragraaf 6.5.

95 Zie paragraaf 6.2.3.

96 De memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 239.

97 Zie paragraaf 10.4.3.

98 De memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, algemeen deel, p. 41.

99 In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow, artikelsgewijs commentaar, p. 248, staat dat het basistakenpakket wordt geregeld in het Bor. De regeling uit dat besluit wordt in het kader van de stelselherziening Ow via het Invoeringsbesluit Ow overgenomen in het nieuwe Omgevingsbesluit. In Invoeringswet in vogel-

11.4 Het Besluit bouwwerken leefomgeving

11.4.1 Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het Bouwbesluit vervallen. Bouwtechnische voorschriften worden opgenomen in het Bbl.[100] Dit onderzoek gaat uit van de juni 2017-versie van het Bbl in plaats van de internetconsultatieversie. De grondslag voor het Bbl is artikel 4.3 lid 1, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met artikel 4.21 Omgevingswet.[101] Artikel 4.21 bepaalt dat er rijksregels aan bouwwerken worden gesteld. Lid 1 vermeldt dat de regels worden gesteld met het oog op: a. het waarborgen van de veiligheid, b. het beschermen van de gezondheid en c. duurzaamheid. Ingevolge lid 2 strekken die regels in ieder geval ertoe dat: a. de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken, b. een brandveilig gebruik van bouwwerken, en c. de veiligheid en de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen zijn gewaarborgd. Onder veiligheid valt onder meer constructieve veiligheid. Duurzaamheid kan worden gezien als een verzameling van bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.[102]

Het Bbl bestaat uit 8 hoofdstukken, namelijk:

- hoofdstuk 1: Algemene bepalingen;
- hoofdstuk 2: Algemene bepalingen voor bouwwerken;
- hoofdstuk 3: Bestaande bouw;
- hoofdstuk 4: Nieuwbouw;
- hoofdstuk 5: Verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van een gebruiksfunctie;
- hoofdstuk 6: Gebruik van bouwwerken;[103]
- hoofdstuk 7: Bouw- en sloopwerkzaamheden;
- hoofdstuk 8: Slotbepalingen.

Het Bbl is uitputtend. Dit betekent dat lagere bestuursorganen niet zelf regels of voorschriften over bovengenoemde onderwerpen mogen stellen. Alleen als het Bbl ruimte biedt voor maatwerk, kan een lager bestuursorgaan voorschriften stellen. Het Bbl maakt geen maatwerk mogelijk wat betreft de eisen voor constructieve veiligheid.[104]

---

vlucht 2017 staat op p. 10 dat gemeentelijke taken op het gebied van bouwen geen deel uitmaken van het verplichte basistakenpakket van een omgevingsdienst.

100 Zie Van den Broek 2017 voor meer informatie over het Bbl.

101 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 11 en 12, en Van den Broek 2017, p. 1 en 14.

102 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 477 en 478, en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, 18, p. 4.

103 Voor de gebruiksmelding, zie Ferwerda & Haverkamp 2016, p. 1163 - 1165.

104 Voor de grondslag maatwerkvoorschriften dan wel maatwerkregels te stellen, zie art. 4.5 onderscheidenlijk art. 4.6 Ow. Art. 2.2 lid 1, aanhef en onder b, Bbl bepaalt dat het college bevoegd is maatwerkvoorschriften te stellen. De ontheffingsmogelijkheid uit art. 7 Ww is opgenomen in art. 4.5 Bbl. De aanschrijfmogelijkheid uit

Afdeling 1.2 van het Bbl heeft betrekking op internationaalrechtelijke verplichtingen. Artikel 1.2[105] bepaalt dat met een kwaliteitsverklaring, keuring, certificatie- of inspectieschema wordt gelijkgesteld een kwaliteitsverklaring, keuring, certificatie- of inspectieschema afgegeven door een daartoe bevoegde instelling in een andere lidstaat van de Europese Unie.

In artikel 2.9 staat dat voor zover een in het Warenwetbesluit machines, het Warenwetbesluit liften 2016 of het Besluit gastoestellen, ter implementatie van een in Europese regelgeving gestelde eis, afwijkt van een in de hoofdstukken 3 tot en met 5 gestelde regel, alleen de krachtens die besluiten gestelde eis van toepassing is. Met andere woorden, voor zover sprake is van dergelijke eisen, dan gaan deze boven het Bbl.[106]

Afdeling 2.2 heeft betrekking op CE-markeringen en kwaliteitsverklaringen. Ingevolge artikel 2.12[107] is handelen in strijd met de plichten die voortvloeien uit de Verordening bouwproducten verboden. Art. 2.13 lid 1[108] bepaalt dat indien een

---

art. 13 Ww staat in art. 3.7 Bbl. De mogelijkheid uit art. 1.21 Bouwbesluit tot het stellen van nadere eisen na een gebruiksmelding is opgenomen in art. 6.5 Bbl. De gemeenteraad kan in een omgevingsplan maatwerkregels opnemen voor energiezuinigheid (art. 4.150 Bbl), duurzaam bouwen (art. 4.160), bruikbaarheid (art. 4.161) en een gebruiksmelding (art. 6.10). Zie Bbl nota van toelichting algemeen, p. 3, 14 - 16, 20 - 22, 27 en 28, en *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 44, p. 18, Van den Broek 2017, p. 3 en 12, De Haan 2017a, p. 114, en Brouwer en Rademaker merken op dat de gemeenten de landelijk geldende waarde van de epc kunnen aanscherpen, of een strengere milieuprestatiewaarde kunnen voorschrijven (art. 4.156 en art. 4.166 Bbl). Op deze twee specifieke onderdelen van duurzaamheid worden gemeenten de ruimte geboden om lokale ambities waar te maken. Zie Brouwer & Rademaker 2017, p. 222. Het is mijns inziens vreemd als de gemeente in het omgevingsplan maatwerkregels kan opnemen in afwijking van het Bbl. In het Bbl is immers een bouwtechnische vergunningplicht opgenomen voor een preventieve toetsing aan het Bbl. In het omgevingsplan kan een vergunningplicht voor bouwwerken worden opgenomen voor een toetsing aan dat omgevingsplan (de omgevingsplanactiviteit). De maatwerkregels bij het Bbl worden opgenomen in het instrument voor de omgevingsplanactiviteit, terwijl het Bbl is gekoppeld aan de bouwtechnische bouwactiviteit. Overigens heeft de federatie ruimtelijke kwaliteit in haar brief van 3 februari 2017, kenmerk OW 170203-x, p. 6, aangegeven dat de knip tussen bouwtechniek en lokaal kwaliteitsbeleid onverstandig is. Natuur- en milieubewegingen hebben in reactie op de internetconsultatieversie van de Invoeringswet Ow opgemerkt dat op 22 december 2016 een motie (*Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 49) in de Tweede Kamer is aangenomen waarin is bepaald dat alle regelgeving die een energietransitie in de weg staat, achterwege moet blijven. Volgens hen is de knip in strijd met die motie, zie www.omgevingsweb.nl/nieuws/reactie-natuur-en-milieuorganisaties-op-ontwerp-invoeringswet-knip-in-de.

105 Art. 1.6, 1.9 en 1.11 Bouwbesluit.

106 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 79 en 80.

107 Art. 1.10 Bouwbesluit.

108 Art. 1.8 Bouwbesluit.

bouwproduct, waarop een CE-markering is aangebracht, aan bepaalde prestaties moet voldoen zodat het bouwwerk waarin het wordt toegepast, voldoet aan een bij of krachtens dit besluit gestelde regel, aan die regel is voldaan indien het bouwproduct is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden prestatieverklaring als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de Verordening bouwproducten. In lid 2 staat dat indien een bouwproduct aan bepaalde prestaties die niet onder een geharmoniseerde norm vallen, moet voldoen, zodat het bouwwerk waarin het wordt toegepast voldoet aan een bij of krachtens dit besluit gestelde regel, aan die regel is voldaan indien het bouwproduct is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden kwaliteitsverklaring. Ingevolge lid 3 is, indien een bouwproces aan bepaalde prestaties moet voldoen zodat het bouwwerk waarin het wordt uitgevoerd voldoet aan een bij of krachtens dit besluit gestelde regel, aan die regel voldaan indien het bouwproces is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden kwaliteitsverklaring. Ingevolge artikel 2.14[109] worden kwaliteitsverklaringen als bedoeld in artikel 2.13 leden 2 en 3 afgegeven op basis van een door de Minister erkend stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw. Dit betreffen de erkende kwaliteitsverklaringen.

Afdeling 2.4 van het Bbl is gereserveerd voor bepalingen inzake kwaliteitsborging voor het bouwen. De bepalingen zullen via het Invoeringsbesluit in het Bbl worden opgenomen.[110]

In de nota van toelichting is vermeld dat in het Bbl de voorschriften voor bestaande bouw extra aandacht krijgen. Deze worden in een eerder hoofdstuk behandeld dan de nieuwbouwvoorschriften. De reden is, dat het grootste deel van de Nederlandse gebouwvoorraad bestaande bouw is.[111] Ik zet vraagtekens bij die volgorde en bij het grote belang dat de regering hecht aan de voorschriften voor bestaande bouw. Een bouwwerk is eerst nieuwbouw en vervolgens bestaande bouw. Het is daarom logischer de nieuwbouwvoorschriften als eerste in het besluit op te nemen. Het gaat erom dat een bouwwerk in overeenstemming met de nieuwbouwvoorschriften wordt gebouwd. Bovendien heeft de regering zich bij de totstandkoming van de Ww 2007 op het standpunt gesteld, dat zelfs eeuwenoude bouwwerken worden geacht te voldoen aan de constructieve voorschriften bij bestaande bouw. Als bouwwerken worden geacht te voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw, dan beperkt dat het belang van die voorschriften.

Bij de inwerkingtreding van het Bbl zullen sommige kwaliteitseisen veranderen. De belangrijkste verandering zou het schrappen van de eisen over de bruikbaarheid van bouwwerken (met uitzondering van eisen over de toegankelijkheid van gebouwen voor gehandicapten) betreffen. Het gaat daarbij om zaken zoals de minimum vereiste plafond- en deurhoogte en de verplichte aanwezigheid van een

109 Art. 1.11 Bouwbesluit.

110 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 5 en 12.

111 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 35. Zie ook Ferwerda & Haverkamp 2016, p. 1163.

buitenruimte bij een nieuwe woning (zoals een tuin of balkon). Zulke zaken worden aan de marktpartijen zelf overgelaten, aldus de regering.[112] Gemeenten hebben vanwege het uitputtende karakter van het Bbl geen ruimte om zelf regels te stellen over de bruikbaarheidsvoorschriften.[113]

In de reacties op de internetconsultatieversie van het Bbl is negatief gereageerd op het schrappen van de bruikbaarheidseisen. Er wordt gesteld dat met het schrappen de minimaal aanvaardbare woonkwaliteit in het geding is. Het zou een illusie zijn te denken dat alle opdrachtgevers hun verantwoordelijkheid nemen. Als in de praktijk door lagere plafondhoogtes, minimaal daglicht en bijvoorbeeld door een steile trap een ruimte toch als woning kan worden gebouwd, zal dit zeker gebeuren, aldus de Bond van Nederlandse Architecten. Veel reacties pleiten ervoor om de bruikbaarheidseisen uit het Bouwbesluit in het Bbl te handhaven.[114]

Minister Blok heeft in een brief van 5 december 2016 de Tweede Kamer bericht waarom de bruikbaarheidsvoorschriften zouden worden geschrapt. De Minister wijst erop dat de bruikbaarheidsvoorschriften met artikel 1.12a Bouwbesluit al eerder buiten werking zijn gesteld voor de particuliere eigenbouw.[115] Met het schrappen van de bruikbaarheidsvoorschriften krijgen professionele opdrachtgevers dezelfde mogelijkheden als private opdrachtgevers om zelf te kunnen sturen op de gewenste bouwkwaliteit, aldus de Minister. Hij gaat ervan uit dat de professionele opdrachtgevers verantwoordelijk met deze nieuwe mogelijkheden zullen omgaan.[116] Tijdens het notaoverleg van 19 december 2016 met de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu en de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft Minister Blok na de kritiek (die door de Tweede Kamerleden

---

112 De internetconsultatieversie van het Bbl nota van toelichting algemeen, p. 28 en 29. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 44, p. 17 en 18, en de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 2 en 3. Zie ook Ferwerda & Haverkamp 2016, p. 1163.

113 Brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 8 en 9.

114 Reactie van de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) van 14 september 2016, kenmerk 03\05\b20160914ap, p. 2 - 5. Zie ook de reactie van het ERB van 25 juli 2016, kenmerk 2016-ERB-M056, p. 6 en 7, de reactie van de VBWTN van 13 september 2016, p. 1 en 2, de reactie van de VEH van 16 september 2016, p. 2 en 3, de reactie van NLingenieurs van 25 september 2016, p. 2 en 3, de reactie van VACpunt Wonen e.a. van 16 september 2016, p. 3 en 4, de reactie van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Houtondernemingen van 15 september 2016, ref. EdM/PvdH/HWi, p. 1, en de reactie van TNO van 31 augustus 2016. Zie ook de brief van 14 december 2016 van VEH aan de Tweede Kamer, p. 3 - 6. NEPROM is daarentegen een voorstander van de afschaffing van de bruikbaarheidseisen, zie de reactie van 15 september 2016, referentie JF/NZ/20160915-3, p. 2 en 3. NEPROM heeft het over onnodige betutteling vanwege de bruikbaarheidseisen. Voor de reacties, zie www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_bouwwerkenleefomgeving/reacties. Zie ook www.omgevingsweb.nl/nieuws/breed-verzet-tegen-de-nieuwe-bouwregelgeving, http://nos.nl/artikel/2147940-nieuwe-bouwregels-slecht-voor-mensen-met-een-beperking.html, en www.omgevingsweb.nl/nieuws/lobby-bna-leidt-tot-extra-kamervragen-over-bbl.

115 Zie paragraaf 7.3.

116 Brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 2.

wordt gedeeld) echter toegezegd alsnog bruikbaarheidsvoorschriften in het Bbl op te nemen. De Minister wil dan wel dat het gemeentebestuur de bevoegdheid krijgt van de bruikbaarheidsvoorschriften af te wijken.[117] In de juni 2017-versie van het Bbl is de voorgestelde deregulering van bruikbaarheidsvoorschriften wat betreft woningen ongedaan gemaakt. Deze voorschriften zijn opgenomen in afdeling 4.5. Op grond van artikel 4.9 Bbl hoeft bij particulier opdrachtgeverschap echter geen badruimte en buitenruimte bij een woning te worden gerealiseerd. De bruikbaarheidsvoorschriften gelden niet bij utiliteitsbouw. De gemeente heeft de mogelijkheid tot maatwerk, zoals volgt uit artikel 4.161 Bbl. Daarbij kan worden gedacht aan maatwerk voor tiny houses.[118]

Mijn verwachting is dat de Raad van State als kritiek op de algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet zal hebben dat teveel niet is geregeld op het niveau van wet in formele zin.[119] Dit heeft mogelijk tot gevolg dat alsnog meer voorschriften uit bijvoorbeeld het Bbl en het Besluit kwaliteit leefomgeving naar de wet zelf worden verplaatst. Zo kan de handhaving van bouwtechnische voorschriften in de definitieve versie van de Invoeringswet verder worden uitgewerkt. Ook is mogelijk dat de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning niet meer deels worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving en volledig worden uitgewerkt in de Omgevingswet zelf.

11.4.2 Voorschriften voor constructieve veiligheid

In het Bouwbesluit zijn de eisen voor constructieve veiligheid bij nieuwbouw, bestaande bouw en verbouw opgenomen in hoofdstuk 2.[120] In het Bbl zijn de eisen voor constructieve veiligheid bij bestaande bouw, nieuwbouw en verbouw over drie hoofdstukken verdeeld.

Hoofdstuk 3 heeft als titel ‘Bestaande bouw’. Artikel 3.1 bepaalt dat dit hoofdstuk van toepassing is op het in stand houden van een bouwwerk. Paragraaf 3.2.1 heeft betrekking op de constructieve veiligheid. In artikel 3.8 lid 1[121] staat dat een bouwwerk bestand is tegen krachten die tijdens het beoogde gebruik op het bouwwerk

---

117 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 83, p. 11 - 13, 16, en 24 - 26. Tweede Kamerleden hebben gevraagd waarom in het Bbl geen toegankelijkheidsvoorschriften en voorschriften voor de duurzaamheid zijn opgenomen. Minister Blok heeft daarop geantwoord dat die voorschriften wel in het Bbl zijn opgenomen. Tevens wijst de Minister op het Besluit toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, dat op 20 december 2016 aan de Eerste en Tweede Kamer is verzonden. Daarin is invulling gegeven aan het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, 83, p. 12, 14 - 17, 24, 27 en 28. Voor de toegankelijkheid voor gehandicapten, zie ook Van den Broek 2017, p. 11. Zie voorts De Haan 2017a, p. 110.

118 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 147, 148, 221 en 222.

119 Zie de kritiek van de Raad van State bij de Ow in paragraaf 11.2.3 van dit boek.

120 Zie paragraaf 7.10.

121 Art. 2.6 Bouwbesluit.

worden uitgeoefend. Met 'bestand zijn tegen' is bedoeld dat het bouwwerk voldoende sterk moet zijn, zodat gedeeltelijk of geheel instorten van het bouwwerk bij het beoogde gebruik niet aannemelijk is.[122] Voorts is in artikel 3.9[123] vermeld dat een bouwconstructie niet bezwijkt gedurende de restlevensduur bij de fundamentele belastingscombinaties. De minimum restlevensduur is voor bestaande bouw 1 jaar. Een bestaande constructie moet gedurende ten minste 1 jaar te gebruiken zijn voor het beoogde doel. De fundamentele belastingcombinaties zijn combinaties van nader aangegeven gelijktijdig optredende permanente en veranderlijke belastingen. Permanente belastingen zijn bijvoorbeeld het eigen gewicht van een constructie. Voorbeelden van veranderlijke belastingen zijn belastingen door meubilair, machines en personen.[124] Lid 1 van artikel 3.10[125] vermeldt dat het niet bezwijken volgens NEN 8700 wordt bepaald. Dit betreft de uiterste grenstoestand. Lid 2 bepaalt dat bij een niet in een woongebouw of logiesgebouw gelegen woonfunctie of logiesfunctie bij het bepalen van het niet bezwijken rekening kan worden gehouden met de stabiliteitsvoorziening van een op een aangrenzend perceel gelegen gebruiksfunctie van dezelfde soort. Dit betekent, dat bij de beoordeling van de standzekerheid van een rijtjeswoning of een geschakelde vakantiewoning rekening mag worden gehouden met bijvoorbeeld het windverband (specifieke stabiliteitsvoorziening) van een belendende woning of logiesfunctie. Bij alle andere gebruiksfuncties moet aan alle eisen die aan de stabiliteit zijn gesteld, zelfstandig (binnen de grenzen van het eigen perceel) worden voldaan.[126] Paragraaf 3.2.2 heeft betrekking op de constructieve veiligheid bij brand.

Hoofdstuk 4 bevat voorschriften voor nieuwbouw. Artikel 4.1 bepaalt dat dit hoofdstuk van toepassing is op het bouwen van nieuwe bouwwerken. Paragraaf 4.2.1 heeft als titel 'constructieve veiligheid'. In lid 1 van artikel 4.10[127] staat dat een bouwwerk bestand is tegen krachten die tijdens het beoogde gebruik op het bouwwerk worden uitgeoefend. Het eerste deel van de functionele eis richt zich op de krachten die horen bij het beoogde gebruik van een bouwwerk. Met 'bestand zijn tegen' is, zoals bij artikel 3.8 lid 1 voor bestaande bouw, bedoeld dat het bouwwerk voldoende sterk moet zijn. Het tweede deel richt zich op calamiteiten en de daarbij optredende krachten die niet zijn beoogd. Een bouwwerk mag bij het optreden van een calamiteit deels bezwijken. Overigens heeft de functionele eis alleen betrekking op het voorkomen van persoonlijk letsel en is niet bedoeld om economische schade te voorkomen.[128] Ingevolge artikel 4.11[129] bezwijkt een bouwconstructie gedurende de ontwerplevensduur niet bij de fundamentele belas-

122 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 86.
123 Art. 2.7 Bouwbesluit.
124 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 86.
125 Art. 2.8 Bouwbesluit.
126 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 86.
127 Art. 2.1 Bouwbesluit.
128 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 149.
129 Art. 2.2 Bouwbesluit.

tingscombinaties. De hoofdregel is dat een bouwwerk 50 jaar moet meegaan.[130] In lid 1 van artikel 4.12[131] staat dat een bouwwerk gedurende de ontwerplevensduur niet bezwijkt bij de buitengewone belastingscombinaties uit NEN-EN 1990, als dit leidt tot het bezwijken van een andere bouwconstructie die niet in de directe nabijheid ligt. Daarbij is uitgegaan van de buitengewone belastingen als bedoeld in NEN-EN 1991. Als een constructieonderdeel bezwijkt, mogen direct in de nabijheid gelegen constructieonderdelen bezwijken. Dit mag echter niet bij verderop gelegen bouwconstructies gebeuren, omdat dat zou kunnen leiden tot een voortschrijdende instorting. In de nationale bijlage bij NEN-EN 1991-1 tot en met NEN-EN 1991-7 zijn de bekende buitengewone (bijzondere) belastingen opgenomen, die bij de beoordeling van een ontwerp een rol spelen. Dit betreffen stootbelastingen door voertuigen, treinen en schepen, belastingen door binnengasexplosies, belastingen door extreem toegenomen (grond)waterstanden, het effect van storm bij geopende ramen en deuren, en het effect van het verlies van een stabiliteitsvoorziening van een ander gebouw.[132] Paragraaf 4.2.2 heeft betrekking op constructieve veiligheid bij brand.

Hoofdstuk 5 van het Bbl heeft betrekking op verbouw. Verbouwen is in bijlage I bij artikel 1.1 Bbl gedefinieerd als het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan een gedeeltelijk vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert. Artikel 5.9[133] bevat een voorschrift voor constructieve veiligheid bij verbouw. In lid 1 staat dat op het verbouwen de artikelen 4.11 tot en met 4.13 van toepassing zijn, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau van eisen wordt uitgegaan van het niveau voor verbouw zoals aangegeven in NEN 8700. De verbouwregels gelden normaal alleen voor die delen die daadwerkelijk worden verbouwd.[134] Ingevolge lid 2 zijn, voor zover door een verbouwing de fundamentele belastingscombinaties op een bestaande bouwconstructie toenemen, op die constructie de artikelen 4.11 en 4.13 van toepassing.[135]

De eisen voor constructieve veiligheid in het Bouwbesluit en het Bbl zijn vergelijkbaar. De tekst van de bepalingen komt grotendeels overeen. Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, is wel een verschil dat in laatstgenoemd besluit de eisen over meerdere hoofdstukken zijn verspreid. Er zijn enkele inhoudelijke verschillen. Zo bepaalt tabel 4.10 van het Bbl dat constructieve eisen worden gesteld aan tijdelijke bouwwerken. Tabel 2.1 van het Bouwbesluit bepaalt niet dat eisen worden gesteld aan tijdelijke bouwwerken.[136] Een ander verschil is dat in

130 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 149.
131 Art. 2.3 Bouwbesluit.
132 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 149.
133 Art. 2.5 Bouwbesluit.
134 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 263 en 264.
135 Bbl nota van toelichting artikelsgewijs, p. 264.
136 Een ander verschil is dat in het Bbl de eisen voor een woongebouw en andere woonfunctie verschillen. Het Bouwbesluit maakt dat onderscheid niet. Voorts is in

het Bbl bij verbouw het verbouwniveau zoals aangegeven in NEN 8700 geldt. In het Bouwbesluit geldt daarentegen bij verbouw het rechtens verkregen niveau.[137]

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft naar aanleiding van het hijsongeval in Alphen aan den Rijn aanbevolen een risicogestuurd afwegingskader in het Bouwbesluit te verankeren dat bepaalt onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan[138] als voorwaarde voor vergunningverlening geboden is.[139]

Minister Blok is naar aanleiding van deze aanbeveling in overleg gegaan met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat gemeenten behoefte hebben aan een afwegingskader bij de beoordeling van omgevingsveiligheid, aldus de Minister. Mede naar aanleiding van het hijsongeval is volgens de Minister door de vereniging daarom zelf al het initiatief genomen om een document voor de beoordeling van de omgevingsveiligheid op te stellen. Met dit document krijgen gemeenten een uniform instrument in handen om de omgevingsveiligheid goed te borgen. Onderdeel van dit document zal ook een afwegingskader zijn voor het eisen van een veiligheidsplan, aldus Minister Blok. De vereniging wil graag dat dit document een verwijzing krijgt in het Bbl. Het maakt duidelijk dat gemeenten de omgevingsveiligheid serieus nemen, aldus de Minister. Dit document kan volgens hem leiden tot een verbetering van het gemeentelijke toezicht bij bouwprojecten. Minister Blok zal bezien hoe in het Bbl naar dit document kan worden verwezen.[140] Ten opzichte van het Bouwbesluit is er in het Bbl niet langer één inhoudelijk artikel over het veiligheidsplan opgenomen. Uit artikelen 7.8, 7.11 en 7.13 volgt echter wel dat in veel gevallen een veiligheidsplan dient te worden opgesteld.[141]

11.5 Definitie 'bouwwerk'

In de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is de volgende definitie opgenomen van een bouwwerk:

> "constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties".[142]

---

het Bouwbesluit geen onderscheid gemaakt tussen een logiesfunctie in een logiesgebouw en een andere logiesfunctie. Het Bbl maakt wel onderscheid.

137 Zie paragraaf 7.3 voor de uitleg van het rechtens verkregen niveau. Voor meer uitleg over het rechtens verkregen niveau onder het Bbl, zie de brief van 5 december 2016, kenmerk 2016-0000757845, p. 12, en Van den Broek 2017, p. 10 en 11.

138 Zie paragraaf 7.10.

139 Aanbeveling 4. Zie Onderzoeksraad voor veiligheid 2016b, p. 2.

140 Zoals uiteengezet in de brief van Minister Blok van 22 december 2016, kenmerk 2016-0000791942, p. 4.

141 Bbl nota van toelichting algemeen, p. 296.

142 *Stb*. 2016, 156, p. 98.

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet vermeldt dat is aangesloten bij de omschrijving die is opgenomen in de model-bouwverordening. Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over wat een bouwwerk is, van toepassing blijft.[143]

Het is een gemis dat de wetgever niet in de definitie tot uitdrukking heeft gebracht dat een bouwwerk een 'constructieprincipe' moet hebben. De wetgever heeft het slechts over een 'constructie'. Wanneer sprake is van los gestorte materialen waarbij er een rechtstreekse afdracht is naar de daaronder gelegen laag, zou geen sprake van een constructie moeten zijn. Zonder aanpassing van de definitie blijft verdedigbaar dat een stuclaag, vloeistofdichte vloer, grondlichaam en paardrijbak bouwwerken zijn. Nu die objecten geen constructieprincipe hebben, kunnen deze niet voldoen aan de bouwtechnische voorschriften voor constructieve veiligheid.[144]

11.6 De Wet verduidelijking voorschriften woonboten

11.6.1 Algemeen

De Afdeling heeft in een uitspraak van 16 april 2014 overwogen dat een woonboot een bouwwerk is.[145] Niet alleen in Amsterdam, maar ook in andere gemeenten zijn voor veel woonboten en andere drijvende objecten geen bouwvergunning dan wel omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit verleend. Bovendien voldoen die objecten niet aan het Bouwbesluit.[146] Daarnaast voorziet het geldende bestemmingsplan veelal niet erin dat in het water woonboten mogen worden afgemeerd. Deze uitspraak zou zonder wetswijziging tot gevolg hebben dat het bevoegd gezag tegen al die woonboten om drie redenen handhavend kan optreden. Ten eerste is voor die woonboten niet de vereiste omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit

143 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, p. 616. Zie ook Brouwer & Rademaker 2017, p. 219.

144 Zie paragraaf 4.2.

145 ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331. Voor een uitleg bij deze uitspraak, zie Bregman 2014. Zie ook ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:609. In de nota van toelichting bij het Bouwbesluit was overigens vermeld dat een woonschip of woonark geen bouwwerk is, zie *Stb*. 2011, 416, p. 188. In de beide uitspraken staat dat de toelichting bij het Bouwbesluit niet beslissend is voor het oordeel over de vraag of een woonboot geen bouwwerk is. De opmerking is niet in de tekst van het Bouwbesluit neergelegd, maar is slechts in de toelichting opgenomen, aldus de Afdeling. Voorts merkt de Afdeling op dat de Wabo geen bepaling bevat die zo'n woonboot uitzondert van het toepassingsbereik ervan.

146 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 2, en 6, p. 2. In Rb. Amsterdam 10 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:8784, r.o. 10.6 en 10.7, overweegt de rechtbank, dat het bevoegd gezag zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat handhaving wegens strijd met het Bouwbesluit zodanig onevenredig is tot de daarmee gediende belangen dat daarvan moet worden afgezien. Het ging om een woonboot van vijftig jaar oud die niet aan het Bouwbesluit voldeed. Voorafgaand aan de uitspraak van 16 april 2014 wist de eigenaar niet dat zijn woonboot een bouwwerk is en daarom aan het Bouwbesluit moet voldoen.

verleend. Ten tweede worden die bouwwerken in strijd met de bouwtechnische voorschriften in stand gelaten. Tot slot kan het bevoegd gezag handhaven, omdat de woonboten in strijd met het bestemmingsplan zijn afgemeerd.

De regering heeft gezocht naar een oplossing voor deze problematiek. Het is echter de vraag of de gekozen oplossing wenselijk is. Dat wordt in deze paragraaf onderzocht.

11.6.2 Geen definitie van een bouwwerk

Minister Blok heeft in reactie op de uitspraak van 16 april 2014 een conceptwetsvoorstel opgesteld, waarin een definitie voor een bouwwerk is opgenomen. Het betreft het wetsvoorstel 'Wijziging van de Woningwet in verband met de definiëring van het begrip bouwwerk' (het conceptwetsvoorstel). Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie aangeboden. Het was de bedoeling dat de definitie van een bouwwerk uit dit conceptwetsvoorstel via de Ww in de Omgevingswet wordt opgenomen.[147] In artikel 1 lid 1 Ww werd in het conceptwetsvoorstel de volgende definitie van een bouwwerk opgenomen:

> "constructie van enige omvang, die op de plaats van bestemming direct of indirect met de grond verbonden is en bedoeld is om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren."[148]

Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel luidt anders dan in de internetconsultatieversie, namelijk de 'Wet verduidelijking voorschriften woonboten'.[149] De reden voor de naamswijziging is dat - anders dan in de consultatieversie - in het definitieve wetsvoorstel geen definitie voor een bouwwerk is opgenomen.[150] Er is geen definitie opgenomen uit vrees voor een breuk met de jurisprudentie over wat een bouwwerk is.[151] Uit de reacties op de internetconsultatieversie volgt

---

147 Memorie van toelichting internetconsultatieversie wetsvoorstel definitie 'bouwwerk', p. 8.

148 Tevens vervalt in lid 3 van art. 1 Ww: daarvan deel uitmakende installaties.

149 *Stb.* 2017, 32.

150 Overigens heeft PvdA-Tweede Kamerlid De Vries tijdens de vergadering van de commissie Wonen en Rijksdienst van 12 december 2016 over het wetsvoorstel gezegd te overwegen een amendement in te dienen om de definitie van een bouwwerk weer in het wetsvoorstel op te nemen. Volgens hem is een definitie wenselijk om de plaatsgebondenheid van bouwwerken te verduidelijken. Een dergelijk amendement heeft hij niet ingediend. Op 20 december 2016 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen (*Handelingen II* 2016/2017, 37, item 10). De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 24 januari 2017 als hamerstuk afgedaan. De inwerkingtreding zal niet eerder zijn dan 1 januari 2018.

151 Zie paragraaf 4.2. In mijn annotatie in *BR* 2017/56 bij ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099, heb ik bericht dat het nadelen heeft dat een bouwwerk in de Ow is gedefinieerd. Als een bouwwerk een constructie van enige omvang bevat die plaatsgebonden is, dan moet gelet op die definitie het object worden aange-

dat er veel weerstand was tegen de termijn van drie maanden om ter plaatse te functioneren. Ouder varend erfgoed zou daarmee ook een bouwwerk zijn.[152] Mijns inziens is in de wet, anders dan in de consultatieversie, terecht geen definitie van een bouwwerk opgenomen. Deze definitie is enkel geschreven om een oplossing te vinden voor de woonbotenproblematiek. Deze definitie was echter algemeen geldend. Een meer algemene beschouwing over de vraag wat een bouwwerk is, zou wenselijk zijn.

De definitie uit de internetconsultatie biedt overigens geen oplossing voor de bestaande woonboten. Deze zijn allemaal bouwwerken, omdat ze zijn bedoeld om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren. Aangezien woonboten bouwwerken zijn, zijn daarvoor in beginsel een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en eventueel een omgevingsvergunning voor afwijking van het planologische regime vereist. Ook moeten deze bouwwerken voldoen aan de bouwtechnische voorschriften.

11.6.3 Een woonschip is geen bouwwerk

De wet voegt aan artikel 1 Ww een zevende lid toe. Daarin staat dat voor de toepassing van het bij of krachtens de Ww bepaalde een schip dat wordt gebruikt voor verblijf[153] en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart, geen bouwwerk is.[154] In de memorie van toelichting staat, dat dit betekent dat op dergelijke schepen de bouwregelgeving niet van toepassing is.[155] Nu de Ww niet van toepassing is, hoeft een dergelijk schip niet te voldoen aan het Bouwbesluit. Artikel 1b Ww geldt immers niet.

Formeel geldt artikel 1 lid 7 slechts voor de Ww en niet voor de Wabo. Dit volgt uit de woorden ‘bij of krachtens deze wet’ in lid 7. ‘Deze wet’ slaat op de Ww. In de memorie van toelichting bij de Wabo staat echter dat voor de betekenis

---

merkt als een bouwwerk. De in de uitspraak van 19 april 2017 bedoelde paalmatras voldoet aan die criteria, maar kan beter niet worden aangemerkt als bouwwerk. De paalmatras dient immers enkel als fundering van de weg en kan niet los van de weg worden gezien. Het aanleggen van een weg is geen bouwactiviteit, maar een aanlegactiviteit.

152 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 10 - 12.

153 ‘Verblijven’ is een ruimer begrip dan ‘wonen’. Bij wonen is sprake van een verblijf met een permanent karakter. Voorbeelden van wonen in een drijvend object zijn het wonen in een woonark of in een drijvende villa. Bij andere vormen van verblijven gaat het in het algemeen om een verblijf van kortere duur. Voorbeelden van ander verblijf zijn het verblijven in een hotel of in een restaurant. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 6, p. 9.

154 Bregman merkt terecht op dat gelet op de beschrijving in art. 1 lid 7 Ww in veel gevallen niet op voorhand helder is of sprake is van een schip dat geen bouwwerk is. Zie Bregman 2016a, p. 837.

155 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 12, en 6, p. 5 en 6. De bewoording dat een schip is ‘bestemd voor de vaart’ geeft aan dat het schip is bedoeld om voor de vaart te gebruiken, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 6, p. 7.

van het begrip bouwwerk kan worden aangesloten bij de betekenis daarvan onder de Ww.[156] Ik ga er daarom vanuit dat tevens geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is vereist.

De vraag kan worden opgeworpen waarom deze andere objecten niet hoeven te voldoen aan bepaalde minimale eisen voor constructieve veiligheid.[157] Temeer nu deze objecten worden gebruikt voor verblijf. Overigens zouden dat niet de voorschriften uit het Bouwbesluit of het Bbl hoeven te zijn.[158]

De wet biedt een oplossing voor woonschepen als bedoeld in artikel 1 lid 7 Ww. Nu deze woonschepen geen bouwwerken zijn, zijn daarvoor geen omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit vereist. Ook hoeven woonschepen om die reden niet aan bouwtechnische voorschriften te voldoen. Deze bepaling biedt echter geen oplossing voor afwijking van het planologische regime. Dat een woonschip geen bouwwerk is, doet er niet aan af dat voor een object dat meer dan incidenteel ter plaatse is en afwijkt van het planologisch regime een omgevingsvergunning voor die afwijking is vereist.

11.6.4 Nieuwe woonboten wel vergunningplichtig

Voor een nieuw te bouwen woonboot die als bouwwerk is aan te merken, is wel een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist.[159] Woonboten kunnen ook vallen onder gevolgklasse 1 van het wetsvoorstel Wkb.[160] Dit betekent dat die woonboten bouwtechnisch meldingsplichtig worden onder de Omgevingswet.[161]

Om het mogelijk te maken de vereiste omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit te kunnen verlenen, is een wijziging van het Bouwbesluit in voorbereiding.[162] Woonboten voldoen immers niet aan het geldende Bouwbesluit en als een bouwwerk niet aan dat besluit voldoet, dan moet de vergunning worden geweigerd.[163] Dit lost echter niet het probleem op dat voor woonboten mogelijk ook een omgevingsvergunning voor afwijking van het planologische regime is vereist. De wet voorziet voor nieuwe woonboten niet in een oplossing. Alleen voor bestaande woonboten is overgangsrecht opgenomen, zodat een omgevingsvergunning voor afwijking van het planologische regime niet meer is vereist.[164]

---

156 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, 3, p. 92.

157 Zie ook Bregman 2016a, p. 836.

158 Overigens kunnen in gemeentelijke regelgeving veiligheidsvoorschriften voor drijvende objecten zijn opgenomen, zie Bregman 2016a, p. 839.

159 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 6, en 6, p. 13. Ook is een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist als door een functiewijziging een drijvend object als bouwwerk moet worden aangemerkt, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 6, p. 4.

160 Zie paragraaf 8.2.4.

161 Zie paragraaf 11.2.4.

162 Zie paragraaf 11.6.6.

163 Zie paragraaf 4.4.

164 Zie paragraaf 11.6.5.

11.6.5 Overgangsrecht voor bestaande woonboten

In artikel 131 Ww is overgangsrecht opgenomen. Uit lid 1 volgt dat voor een bestaande woonboot artikel 1b Ww niet van toepassing is voor het (ver)bouwen[165] en het gebruiken.[166] Het bevoegd gezag kan bij bestaande woonboten dus niet de bouwtechnische voorschriften handhaven. Dit betekent overigens niet dat die objecten niet constructief veilig hoeven te zijn. Het bevoegd gezag kan nog steeds op grond van artikel 1a Ww handhavend optreden tegen gevaar zettende situaties.[167]

Het is mij onduidelijk waarom artikel 1b Ww wel van toepassing blijft voor drijvende bouwwerken die *niet* hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf. Dergelijke andere drijvende bouwwerken zullen immers ook veelal niet aan het Bouwbesluit voldoen. Voorts is het Bouwbesluit niet geschreven met dergelijke drijvende objecten in gedachte. Nu op die andere drijvende objecten geen mensen verblijven, is er te minder reden dat die objecten aan de voorschriften voor constructieve veiligheid moeten voldoen.

In de Wabo neemt de wetgever ook overgangsrecht op. Artikel 8.2a lid 1 Wabo bepaalt dat indien voor het bouwen of gebruiken van een woonboot krachtens een provinciale of een gemeentelijke verordening een vergunning is verleend, die vergunning wordt gelijkgesteld met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, c of d, Wabo. In lid 2 van artikel 8.2a staat dat als op grond van die verordening geen vergunning voor het bouwen of gebruiken is vereist, die woonboot wordt gelijkgesteld met een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning is verleend op grond van artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder a, c of d, Wabo.

In de memorie van toelichting is vermeld dat met het onder de werking komen van de Wabo de vergunningen op grond van een provinciale of gemeentelijke verordening ten aanzien van het (ver)bouwen en het gebruik hun geldigheid verliezen. Dit terwijl de eigenaren van deze bouwwerken een gerechtvaardigd vertrouwen hebben dat zij in het bezit zijn van een rechtsgeldige vergunning. Het niet langer geldig zijn van deze vergunningen zou een disproportioneel gevolg voor deze eigenaren hebben.[168]

Ik kan mij slechts deels in deze opmerking vinden. Indien de provinciale of gemeentelijke verordening een verbodsbepaling bevat, dat zonder vergunning het

---

165 Volledige nieuwbouw op de huidige ligplaats is niet uitgezonderd van de technische nieuwbouwvoorschriften. Die nieuwbouw kan bestaan uit het op een bestaande betonnen bak plaatsen van een geheel nieuwe opbouw of uit een nieuwe betonnen bak met nieuwe opbouw. In beide gevallen moet aan de nieuwbouwvoorschriften voor nieuwe woonboten worden voldaan. Bij volledige nieuwbouw is er sprake van een volledig nieuw bouwwerk. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 6, p. 10.

166 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 4 en 12, en 6, p. 3 en 8. In kamerstuknummer 6, p. 3, is vermeld dat het overgangsrecht niet is gebonden aan een bepaalde periode of een einddatum. De objecten van art. 1 lid 7 Ww en art. 131 lid 1 Ww zijn niet gelijk, zie ook Bregman 2016a, p. 838.

167 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 4, en 6, p. 5, 9 en 11.

168 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 15, en 6, p. 4 en 8.

object niet in het water mag blijven afgemeerd, en die verbodsbepaling een specifiek, afwijkend motief heeft van de Wro, dan zie ik niet in dat het gebruiksverbod uit het planologische regime niet geldt.[169] Nu aan de geldende gemeentelijke en provinciale vergunningplichtig een ander motief dan ruimtelijke ordening ten grondslag kan liggen, vind ik bezwaarlijk dat een vergunning op grond van een gemeentelijke of provinciale verordening gelijk wordt gesteld aan een omgevingsvergunning voor afwijking van het planologische regime. Overigens is dit wel een praktische oplossing, omdat het bevoegd gezag dan bij bestaande woonboten niet meer het planologische regime kan handhaven.

11.6.6 Nieuwe bouwtechnische voorschriften voor woonboten

Ten behoeve van de Wet verduidelijking voorschriften woonboten is een wijziging van het Bouwbesluit voorbereid. Op 22 maart 2017 is de internetconsultatieversie van de wijziging van het Bouwbesluit gepubliceerd.

De regering heeft eerder aangegeven dat het Bouwbesluit waar nodig specifieke voorschriften voor drijvende bouwwerken zal opnemen, dan wel bestaande voorschriften buiten toepassing zal verklaren. Hierbij denkt de regering aan het opnemen van andere rekenregels voor constructieve veiligheid.[170] In de nota van toelichting bij de internetconsultatieversie staat dat het Bouwbesluit voor de algemene sterkte van de bouwconstructie geen specifieke rekenregels bevat voor drijvende bouwwerken. Het nieuwe artikel 2.5c Bouwbesluit maakt het mogelijk om in de Regeling Bouwbesluit nadere voorschriften voor de constructieve veiligheid van drijvende bouwwerken op te nemen.

Tijdens de vergadering van 12 december 2016 van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst heeft Minister Blok over de wijziging van het Bouwbesluit het volgende gezegd. De voorschriften voor woonboten zullen eenvoudiger zijn dan die voor woningen op heipalen en zullen lijken op de voorschriften voor zelfbouw.[171] In het nieuwe artikel 1.12b Bouwbesluit als bedoeld in de internetconsultatieversie komen inderdaad vergelijkbare uitzonderingen op de reguliere voorschriften voor, die gelden voor zelfbouw (artikel 1.12a).[172]

---

169 Zie ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1294, ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1344, ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1348, en ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1347. In deze zaken heeft de Afdeling overwogen dat de verbodsbepaling van art. 17 Landschapsverordening Provincie Utrecht 2011 de Wro niet doorkruist wegens het afwijkende motief.

170 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 434, 3, p. 5, en 6, p. 12 en 13.

171 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 434, 8, p. 11.

172 Zie paragraaf 7.3 voor een uitleg van particulier opdrachtgeverschap.

11.7 Bevindingen

De redenen voor de invoering van de preventieve aannemelijkheidstoets aan bouwtechnische voorschriften bij de Ww 2007 zijn nog steeds valide.[173] Daarom is het goed dat in de juni 2017-versie van de Invoeringswet Omgevingswet de aannemelijkheidstoets weer is opgenomen. Anders zou ten onrechte bij een volle toets meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit bij het bevoegd gezag worden neergelegd. Het bevoegd gezag zou anders een bouwplan bij vergunningverlening vol aan de bouwtechnische voorschriften moeten toetsen.

De regering wil af van de papieren bouwplantoets door een stelsel van kwaliteitsborging in te voeren. In de Invoeringswet Omgevingswet is het stelsel van kwaliteitsborging echter nog niet verwerkt. De regering stelt bij die Invoeringswet dat het bevoegd gezag risicovolle bouwwerken bij vergunningverlening moet blijven toetsen aan bouwtechnische voorschriften. In het wetsvoorstel Wkb wordt die toetsing echter afgeschaft.[174] De regering dient nader te motiveren waarom dit niet onderling tegenstrijdig is. Een betere afstemming tussen beide wetsvoorstellen is nodig.

Uit het oogpunt van de rechtszekerheid prevaleert in het geldende stelsel de omgevingsvergunning boven de technische nieuwbouwvoorschriften. Dit betekent dat als je bouwt overeenkomstig de omgevingsvergunning en die vergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat, het bevoegd gezag niet achteraf die voorschriften kan handhaven. Ten onrechte is onder de Omgevingswet niet geregeld dat de omgevingsvergunning prevaleert.[175]

173 De Haan 2017a, p. 116.
174 De Haan 2017a, p. 116.
175 De Haan 2016b, p. 831.

Deel IV
Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 12

Conclusies en aanbevelingen

12.1 Inleiding

Teneinde dit onderzoek af te bakenen, is in hoofdstuk 1 een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Dit hoofdstuk zet de op de onderzoeksvragen gevonden antwoorden op een rij.

Ik steun de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Het nieuwe stelsel leidt in ieder geval in theorie[1] tot de beoogde hogere bouwkwaliteit. Het gerealiseerde bouwwerk mag immers eerst in gebruik worden genomen nadat een kwaliteitsborger (een private toetser) heeft verklaard dat het aan het Bouwbesluit voldoet. In het geldende stelsel is er geen verplichte controle door het bevoegd gezag achteraf en is alleen een gereedmelding nodig voor ingebruikname.[2] Alternatieven voor dit nieuwe stelsel zijn onwenselijk. Zo is het niet mogelijk om alleen met toepassing van 'erkende technische oplossingen' voor bouwdelen te garanderen dat die tezamen een constructief veilig bouwwerk opleveren. Ook zijn alternatieven waarbij enigerlei overheidsorgaan achteraf controleert of het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, onwenselijk. De kleinere gemeenten hebben thans reeds onvoldoende kennis en capaciteit voor het bouwtoezicht. Dat legt bovendien meer verantwoordelijkheid bij de overheid. De regering wil juist dat de private bouwsector meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit neemt.[3]

Mede omdat ik de invoering van het nieuwe stelsel ondersteun, zal ik geen aanbevelingen doen tot verbetering van het geldende stelsel. Bovendien zouden aanbevelingen tot verbetering van het geldende stelsel met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid voor kennisgeving worden aangenomen. De wetgever gaat zich in de aanloop naar de mogelijke invoering van het stelsel van kwaliteitsborging en in ieder geval de invoering van de Omgevingswet niet meer toeleggen op wijzigingen in het geldende stelsel. Het bevoegd gezag zal geen middelen en/of animo hebben om te investeren in het opvolgen van aanbevelingen die de toepassing van de geldende regels betreffen.

---

1 Buitenlandse ervaringen met geprivatiseerd bouwtoezicht en de Nederlandse pilots bevatten aanwijzingen dat de bouwkwaliteit in de praktijk mogelijk niet toeneemt, zie paragraaf 9.4.

2 Zie paragraaf 8.11.

3 Zie paragrafen 10.4.8 en 10.5.

Mijn aanbevelingen zijn uitsluitend gericht op het verder perfectioneren van de uitwerking en van de toepassing van het stelsel van kwaliteitsborging. Ik stel dan ook voor dat in een mogelijke novelle geen grote wijzigingen in het stelsel van kwaliteitsborging worden aangebracht. Daarbij heb ik een onderscheid gemaakt naar aanbevelingen die aan de wetgever[4] en aan het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders) zijn gericht.

12.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

12.2.1 Onderzoeksvraag 1

Hoe is het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit juridisch vormgegeven?

Het stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit is opgenomen in de Ww 2007 en is sindsdien feitelijk ongewijzigd gebleven.

De vergunningaanvrager verstrekt gegevens over het bouwplan bij de aanvraag om omgevingsvergunning. Daaruit volgt dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag heeft bij de preventieve toetsing beoordelingsvrijheid. Het toetst of aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Het is toegestaan na de vergunningverlening tot drie weken voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden constructieve gegevens in te leveren. Wel moet uit de vergunningaanvraag het constructieprincipe volgen.

Het bevoegd gezag kan handhaven als het te realiseren bouwwerk niet aan de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit voldoet onderscheidenlijk in strijd met die voorschriften in stand wordt gelaten. Dit betreft de repressieve toetsing. Het bevoegd gezag kan niet handhaven, als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd en die vergunning afwijking van de nieuwbouwvoorschriften uitdrukkelijk toestaat. Voorts kan het bevoegd gezag handhaven als een bestaand bouwwerk niet aan de voorschriften voor bestaande bouw voldoet. Dit geldt ook als in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gebouwd en die vergunning afwijking van de voorschriften voor bestaande bouw uitdrukkelijk toestaat.

Een voltooid bouwwerk moet bij het bevoegd gezag worden gereedgemeld. Ongeacht de reactie mag het bouwwerk vervolgens in gebruik worden genomen. Het bevoegd gezag is niet verplicht te controleren of het voltooide bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

---

4 Voor zover de aanbeveling wordt gedaan een feitelijke handeling te verrichten, is deze aan de regering gericht.

12.2.2 Onderzoeksvraag 2

Wat zijn de knelpunten in het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit?

Een knelpunt is dat de preventieve toetsing door het bevoegd gezag weinig toegevoegde waarde heeft. Ten tijde van de beslissing op de vergunningaanvraag ontbreken veelal constructieve gegevens. Het bevoegd gezag ontvangt soms de ontbrekende constructieve gegevens kort voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden, zodat het die niet meer tijdig kan controleren. Daarnaast komt het voor dat een aannemer een bouwwerk in afwijking van het vergunde bouwplan realiseert.

Gelet op de beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag bij de preventieve aannemelijkheidstoets, zou de bestuursrechter de door het bevoegd gezag uitgevoerde toets terughoudend moeten beoordelen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt echter dat deze - in strijd met de bedoeling van de wetgever - onder omstandigheden de beoordeling ten volle uitvoert. De Afdeling heeft weinig bouwtechnische expertise in huis, zodat deze niet goed in staat is om de vergunningen- en handhavingszaken technisch inhoudelijk correct te beoordelen.

Een knelpunt is hoe lang het bevoegd gezag bij een bestaand bouwwerk nog steeds de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. Een ander knelpunt is dat onduidelijk is of het bevoegd gezag kan handhaven tegen constructieve onveiligheid op grond van de algemene vangnetbepaling bij gevaarzetting.

Met name kleinere gemeenten hebben onvoldoende technische kennis en capaciteit om de preventieve toetsing deugdelijk uit te voeren, tijdens de bouw toezicht te houden en repressief te handhaven als het gerealiseerde bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet.

Derden schetsen het beeld dat in het geldende stelsel onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid enerzijds en de private bouwpartijen anderzijds dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

Dit onderzoek bevestigt dat beeld niet geheel. De verdeling van verantwoordelijkheden in het geldende publiekrechtelijke stelsel is deels onduidelijk. De architect, de constructeur en de bouwfysisch ingenieur hebben daarin geen rol. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het bevoegd gezag enerzijds en de private partijen anderzijds is grotendeels duidelijk. De preventieve toets houdt niet meer in dan dat naar het oordeel van het bevoegd gezag aannemelijk is dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. De vergunningaanvrager is verantwoordelijk voor de bouwtekeningen en berekeningen, die moeten aantonen dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Voorts kan het bevoegd gezag handhaven als het bouwwerk niet aan het Bouwbesluit voldoet. Hieruit volgt dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen overeenkomstig het Bouwbesluit primair ligt bij degene die bouwt.

Hoewel de NEN-(EN-)normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst, juridisch bindend zijn, worden zij niet gratis ter beschikking gesteld. Het is kwalijk dat de overheid deze normen niet gratis ter beschikking stelt, omdat het bevoegd gezag op grond van de normen kan handhaven. Overtreding kan strafrechtelijk worden vervolgd. Het is in strijd met het legaliteitsbeginsel dat de NEN-(EN-)normen niet openbaar toegankelijk zijn. Strafvervolging mag alleen plaatsvinden op grond van toegankelijk 'recht'.

12.2.3 Onderzoeksvraag 3

Hoe is in (de uitwerking van) het wetsvoorstel Wkb de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit juridisch vormgegeven?

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wkb zullen vier typen bouwwerken bestaan:

- omgevingsvergunningvrije bouwwerken: voor het realiseren van die bouwwerken is geen omgevingsvergunning vereist. Er vindt dus ook geen preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften plaats door het bevoegd gezag;
- bouwbesluittoetsvrije bouwwerken: voor deze bouwwerken is wel een omgevingsvergunning vereist. Het bevoegd gezag toetst niet preventief aan de bouwtechnische voorschriften;
- bouwwerken die nog niet zijn onderworpen aan een kwaliteitsborgingsinstrument: voor deze bouwwerken is een omgevingsvergunning vereist. Het bevoegd gezag toetst het bouwplan preventief aan de bouwtechnische voorschriften;
- bouwwerken die zijn onderworpen aan een instrument: het bevoegd gezag toetst niet preventief aan de bouwtechnische voorschriften. In de plaats daarvan toetst het bevoegd gezag kort gezegd of de vergunningaanvrager een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging (een beoordelingsmethodiek) heeft gekozen voor zijn type bouwplan en een kwaliteitsborger die dat instrument mag toepassen. Bij de vergunningaanvraag moet een risicobeoordeling wordt gevoegd. Het ontbreken van die risicobeoordeling is geen weigeringsgrond voor de vergunningverlening.

Nieuwe categorieën bouwwerken in het wetsvoorstel Wkb zijn de bouwbesluittoetsvrije bouwwerken en de bouwwerken die aan een instrument zijn onderworpen. Bij de laatstgenoemde categorieën bouwwerken houdt de kwaliteitsborger overeenkomstig het instrument tijdens de bouw toezicht. Bij voltooiing van het bouwwerk geeft de kwaliteitsborger een verklaring af als naar zijn oordeel het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Als de vergunninghouder zijn bouwwerk niet met een verklaring van de kwaliteitsborger in het opleverdossier bij het bevoegd gezag gereedmeldt, mag de gebruiker het bouwwerk niet in gebruik nemen.

Het bevoegd gezag blijft bevoegd om te handhaven als een bouwwerk, dat aan een instrument is onderworpen, in strijd met de nieuwbouwvoorschriften wordt

gebouwd onderscheidenlijk in stand wordt gelaten. Op grond van de informatie uit de risicobeoordeling kan het tijdens de bouw de nieuwbouwvoorschriften handhaven. Voorts kan het bevoegd gezag op grond van de informatie uit het opleverdossier na de gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften handhaven bij het bestaande bouwwerk. Daarnaast behoudt het bevoegd gezag de mogelijkheid om op grond van de algemene vangnetbepaling tegen gevaarzetting handhavend op te treden.

12.2.4 Onderzoeksvraag 4

In hoeverre worden met (de uitwerking van) het wetsvoorstel Wkb de knelpunten in het geldende stelsel van de preventieve en de repressieve toetsing aan het Bouwbesluit opgelost?

De knelpunten bij het geldende stelsel bestaan in het wetsvoorstel Wkb grotendeels niet meer. De preventieve toetsing is gelet op de beperkte toegevoegde waarde afgeschaft en in de plaats daarvan toetst de kwaliteitsborger het gerealiseerde bouwwerk repressief. Dat met name kleinere gemeenten onvoldoende technische kennis en capaciteit hebben, is geen knelpunt meer. De technische toetsing aan het Bouwbesluit wordt vervangen door een juridisch-administratieve toetsing of de vergunningaanvrager voor een toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument en bijbehorende kwaliteitsborger heeft gekozen. In het voorgenomen stelsel ligt de verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, duidelijker niet bij het bevoegd gezag. De verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit komt meer dan in het geldende stelsel bij de aannemer te liggen. De kwaliteitsborger toetst immers de bouwkwaliteit van het door de aannemer gerealiseerde bouwwerk. Het is geen knelpunt meer, dat een vergunningaanvrager veelal de constructieve berekeningen en een deel van de bouwtekeningen ten tijde van de vergunningaanvraag niet gereed heeft. Tevens bestaat niet meer het probleem, dat voor het bevoegd gezag de periode om de constructieve gegevens voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden te controleren, te kort is. Het is niet langer een knelpunt, dat de preventieve toetsing zich gelet op het type voorschriften niet leent voor een terughoudende beoordeling door de bestuursrechter. Dat de bestuursrechter weinig bouwtechnische expertise heeft, is geen probleem meer. Er is immers geen preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften. De bestuursrechter dient te beoordelen of het bevoegd gezag terecht heeft besloten dat het aangevraagde kwaliteitsborgingsinstrument en de bijbehorende kwaliteitsborger zijn toegelaten. Dat is een juridisch oordeel.

Niet alle knelpunten bij het geldende stelsel zijn in het wetsvoorstel Wkb verdwenen. Aangezien kleinere gemeenten onvoldoende kennis en capaciteit hebben, is het ook onder het nieuwe stelsel de vraag of zij deugdelijk kunnen handhaven. Ook verandert onder het nieuwe stelsel niet, dat een knelpunt is dat de bestuursrechter in een handhavingszaak door een gebrek aan bouwtechnische kennis kan worden gehinderd. Tevens is onduidelijk wanneer het bevoegd gezag niet meer bij een bestaand bouwwerk de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven. Ook blijft onduidelijk of het bevoegd gezag op grond van de algemene vangnetbepa-

ling tegen constructieve onveiligheid kan handhaven. Met andere woorden, met name de knelpunten ten aanzien van de repressieve toetsing worden niet opgelost. Dat komt, omdat het wetsvoorstel Wkb geen wijzigingen aanbrengt in de handhavingsbevoegdheden.

Het knelpunt ten aanzien van de toegankelijkheid van NEN-(EN-)normen blijft bestaan.

12.2.5 Onderzoeksvraag 5

Hoe is in de Omgevingswet de preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften juridisch vormgegeven?

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt het Bouwbesluit. De bouwtechnische voorschriften worden in het Bbl overgenomen.

Het is verboden zonder omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit te bouwen. Dat verbod geldt alleen als het type bouwplan als vergunningplichtig is aangewezen in het Bbl.

Ook onder de Omgevingswet kan het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften en de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bbl handhaven. Anders dan in het geldende stelsel prevaleert niet de omgevingsvergunning boven de nieuwbouwvoorschriften.

De Omgevingswet bevat een vangnetbepaling, zodat het bevoegd gezag tegen gevaarzetting kan handhaven.

12.2.6 Onderzoeksvraag 6

Hoe kan het wetsvoorstel Wkb worden verbeterd om resterende knelpunten op te lossen?

Het is de vraag of de (kleinere) gemeenten in staat zullen zijn de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit te handhaven. Ze dienen er volgens de regering op te vertrouwen dat een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging is gerealiseerd aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet. Dit knelpunt kan worden opgelost als het bevoegd gezag niet meer de bevoegdheid heeft om die nieuwbouwvoorschriften te handhaven. Bijkomend voordeel is dat de bestuursrechter minder handhavingszaken hoeft te beoordelen. Het is dan een minder groot probleem dat de bestuursrechter weinig bouwtechnische kennis heeft.

Aanbeveling aan de wetgever 1: Neem in de novelle een bepaling op dat artikel 1b leden 1 en 4 Ww niet van toepassing zijn als een bouwwerk valt onder het stelsel van kwaliteitsborging.[5]

12.2.7 Onderzoeksvraag 7

Hoe kan de verwerking van het wetsvoorstel Wkb in de Invoeringswet Omgevingswet worden verbeterd om resterende knelpunten op te lossen?

Aanbeveling aan de wetgever 2: Neem in de Invoeringswet Omgevingswet een bepaling op dat de nieuwbouwvoorschriften uit het Bbl niet kunnen worden gehandhaafd bij bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen.[6]

De rechtsonzekerheid hoe lang de nieuwbouwvoorschriften kunnen worden gehandhaafd bij een bestaand bouwwerk, dient te worden weggenomen.

Aanbeveling aan de wetgever 3: Bepaal in de Invoeringswet Omgevingswet dat de nieuwbouwvoorschriften na een bepaalde periode gemeten vanaf de gereedmelding niet meer handhaafbaar zijn om de rechtsonzekerheid weg te nemen.

De onduidelijkheid of het bevoegd gezag op grond van de algemene vangnetbepaling tegen constructieve onveiligheid kan handhaven, dient te worden weggenomen.

Aanbeveling aan de wetgever 4: Neem in de Invoeringswet Omgevingswet een bepaling op dat bij constructieve onveiligheid alleen de voorschriften uit het Bbl kunnen worden gehandhaafd.

12.2.8 Onderzoeksvraag 8

In hoeverre kunnen bij de uitwerking van het wetsvoorstel Wkb nieuwe aandachtspunten worden verwacht en hoe kunnen die worden opgelost?

Een aandachtspunt bij het stelsel van kwaliteitsborging is, dat niet op eenvoudige wijze kan worden bepaald of een bouwwerk tot gevolgklasse 1 behoort. Zo zal de vergunningaanvrager en het bevoegd gezag voor beantwoording van die vraag bij het oprichten van een inrichting moeten nagaan of een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit is vereist.

---

5 Overeenkomstig art. 7ac lid 2 van de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel Wkb, zie paragraaf 8.7.2.

6 Zie de aanbeveling aan de wetgever 1.

Aanbeveling aan de wetgever 5: Vereenvoudig de aanwijzing van bouwwerken in gevolgklasse 1. Een meer feitelijke beschrijving van het type bouwwerk is aan te bevelen.[7]

Het is de bedoeling, dat een aannemer bouwbesluittoetsvrije bouwdelen gelijktijdig met het vergunningplichtige bouwwerk realiseert. Naar de tekst van artikel 5.13c Bor mogen echter slechts aan een bestaand bouwwerk bouwbesluittoetsvrije delen worden toegevoegd.

Aanbeveling aan de wetgever 6: Verwijder in de aanhef van artikel 5.13c Bor het woord 'bestaand'.

Een aandachtspunt is, dat het stelsel van kwaliteitsborging niet meer wordt dan een papieren controlesysteem, waarbij de kwaliteitsborger de verstrekte erkende technische oplossingen en de checklists van de aannemer controleert. Als een kwaliteitsborger een te lage prijs voor zijn diensten krijgt, kan het zijn dat hij ervoor kiest om minder intensief en minder vaak de bouwwerkzaamheden zelf te beoordelen.

Aanbeveling aan de wetgever 7: Breng in artikel 1.36 lid 2, aanhef en onder i, Bouwbesluit dan wel in de ministeriële regeling op grond van lid 3 tot uitdrukking wat de kwaliteitsborger in ieder geval zelf moet beoordelen.[8]

Uit een evaluatie van een Haagse pilot volgt, dat woningen in gebruik zijn genomen zonder positieve verklaring van de kwaliteitsborger. Voor de werking van het stelsel van kwaliteitsborging is cruciaal, dat een gebruiker een bouwwerk niet in gebruik mag nemen zonder dat de kwaliteitsborger een verklaring heeft verstrekt dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet.

Aanbeveling aan het bevoegd gezag 1: Geef er in een nieuw handhavingsbeleid prioriteit aan dat een bouwwerk niet in gebruik wordt genomen zonder verklaring van de kwaliteitsborger.

Aanbeveling aan de wetgever 8: Verricht nader onderzoek naar de reden waarom in de Haagse pilot veelal geen verklaringen zijn afgegeven. Aan de hand van dat nadere onderzoek kan de wetgever bepalen of het wenselijk is dat de kwaliteitsborger ook een positieve verklaring kan afgeven als een bouwwerk op ondergeschikte onderdelen niet aan het Bouwbesluit voldoet.

---

7 Ook kan vanuit het Omgevingsloket ondersteuning worden gegeven om te bepalen of een bouwwerk onder gevolgklasse 1 valt.

8 De regering stelt dat de ministeriële regeling op grond van art. 1.36 lid 3 Bouwbesluit de grondslag kan bieden, dat de kwaliteitsborger in ieder geval zelf onder meer de fundering en de constructie beoordeelt, zie *Stcrt*. 2017, nr. 24681, p. 32. Het lijkt er dus op dat de wetgever zal gaan regelen dat de kwaliteitsborger de belangrijkste bouwwerkzaamheden zelf zal moeten beoordelen.

Als de wetgever erbij blijft dat het bevoegd gezag de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven, dan is te voorzien dat het bevoegd gezag onvoldoende kennis en capaciteit heeft voor die handhaving. Dit aandachtpunt kan worden opgelost door de kennis en capaciteit te bundelen bij omgevingsdiensten.

Aanbeveling aan het bevoegd gezag 2: Laat de omgevingsdiensten al dan niet onder mandaat de handhaving van de nieuwbouwvoorschriften verrichten.

In de opstartfase van het stelsel van kwaliteitsborging is het belangrijk, dat de toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw erop toeziet dat het nieuwe stelsel daadwerkelijk tot de beoogde verhoogde bouwkwaliteit leidt. Als dat namelijk niet het geval is, dan dient de wetgever het nieuwe stelsel niet (zonder wijzigingen) voor de risicovollere bouwwerken in te voeren. Het lijkt erop dat de toelatingsorganisatie uit een beperkt aantal werknemers zal bestaan, zodat er onvoldoende mankracht is om in den lande te monitoren.

Aanbeveling aan de wetgever 9: Borg meer financiële middelen voor de oprichting van de toelatingsorganisatie, zodat in de opstartfase meer inspecteurs steekproeven op de bouw kunnen doen.

De regering neemt vooralsnog geen maatregelen opdat de gemeenten de leges voldoende matigen. De bouwconsument zal opdraaien voor de kosten van het inhuren van een kwaliteitsborger. Het risico bestaat, dat de kosten voor de bouwconsument in het stelsel van kwaliteitsborging hoger zijn dan in het geldende stelsel.

Aanbeveling aan de wetgever 10: Verricht aanvullend onderzoek op microniveau naar de financiële gevolgen voor de bouwconsument.

Aanbeveling aan de wetgever 11: Dwing gemeenten zo nodig op grond van artikel 2.9 Wabo om de leges te verlagen.

12.2.9 Onderzoeksvraag 9

In hoeverre kunnen bij de verwerking van het wetsvoorstel Wkb in de Invoeringswet Omgevingswet en de bouwtechnische toetsing in laatstgenoemde wet nieuwe aandachtspunten worden verwacht en hoe kunnen die worden opgelost?

Het is de bedoeling dat de minst risicovolle bouwwerken uit gevolgklasse 1 meldingsplichtig worden onder de Omgevingswet. Het is onduidelijk of de regering wil dat bij die meldingsplichtige bouwwerken een risicobeoordeling moet worden ingeleverd. Als de regering wil dat het bevoegd gezag ook bij die bouwwerken de nieuwbouwvoorschriften kan handhaven, dan zal de risicobeoordeling als informatieverschaffing aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt.

Aanbeveling aan de wetgever 12: Bepaal in de Regeling Omgevingswet dat bij meldingsplichtige bouwwerken een risicobeoordeling bij de melding moet worden ingediend.

Een ander aandachtspunt is in hoeverre het voldoende is dat de kwaliteitsborger de aannemer kan dreigen met een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag.

Aanbeveling aan de wetgever 13: Mocht in de praktijk blijken dat de aannemer onvoldoende prikkels voelt tot een verhoging van zijn bouwkwaliteit door de dreiging van een handhavingsverzoek en het gemeentelijke bevoegd gezag onvoldoende capaciteit overhoudt om te handhaven, dan kan worden heroverwogen om ook kwaliteitsborgers handhavingsbevoegdheden te geven.[9]

Het is van belang dat de lijst van bouwtechnisch vergunningplichtige bouwwerken in het Bbl niet multi-interpretabel is. Dat zal leiden tot veel jurisprudentie.

Aanbeveling aan de wetgever 14: Geef een eenduidige, limitatieve afbakening van de bouwtechnisch meldingsplichtige en vergunningplichtige bouwwerken.[10]

Het is in strijd met de rechtszekerheid dat onder de Omgevingswet niet is geregeld dat de omgevingsvergunning prevaleert boven het Bbl.

Aanbeveling aan de wetgever 15: Neem een bepaling in het Bbl op, dat de omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit prevaleert boven de nieuwbouwvoorschriften uit dat besluit.[11]

12.3 Slotbeschouwing

Er zijn voor- en tegenstanders van de invoering van het stelsel van kwaliteitsborging. Zoals de inleiding bij dit hoofdstuk aangeeft, ben ik een voorstander.

Tegenstanders werpen de vraag op of het wel veilig is om het gemeentelijke bouwtoezicht te privatiseren. In antwoord daarop zou ik zeggen dat het gemeentelijke bouwtoezicht niet veel voorstelt. Bij de vergunningaanvraag toetst het bevoegd gezag enkel of aannemelijk is dat het papieren bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Als het dat al doet. In veel omgevingsvergunningen staat zonder enige

---

9 Onder de Ow is het mogelijk dat (private) personen handhavingsbevoegdheden krijgen, zie paragraaf 11.3.6. Op grond van art. 2 EVRM heeft de overheid zelf een verplichting om bouwtoezicht te houden en zo nodig te handhaven. Dit leidt ertoe dat het bevoegd gezag zijn handhavingsbevoegdheden moet behouden.

10 Nijmeijer 2016, p. 383 en 384.

11 Deze aanbeveling geldt alleen voor omgevingsvergunningen waarbij het bevoegd gezag het bouwplan aan het Bbl toetst. Als een bouwplan onder het stelsel van kwaliteitsborging valt, is er geen omgevingsvergunning die 'uitdrukkelijk' toestaat van de nieuwbouwvoorschriften uit het Bbl af te wijken.

motivering ‘dat het bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet’. Je kunt je dan afvragen of het bevoegd gezag het bouwplan überhaupt aan het Bouwbesluit heeft getoetst. Daarnaast wordt zelden door gemeentelijke bouwinspecteurs op de bouw gecontroleerd. Ook is het gemeentelijke bevoegd gezag niet verplicht om te controleren of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet. Dat zou wel wenselijk zijn. Het gaat erom dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet en niet het papieren bouwplan. Er wordt ook veel gebouwd in afwijking van de omgevingsvergunning. De detaillering gebeurt veelal nog tijdens de bouw. Nu het gemeentelijke bouwtoezicht niet veel voorstelt, zie ik niet in waarom dat niet vervangen kan worden door een geprivatiseerd bouwtoezicht. Zelfs de tegenstanders zullen moeten toegeven dat het positief is dat in het nieuwe stelsel het gerealiseerde bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften wordt getoetst. Al is dat door een private toetser.

In theorie werkt het stelsel van kwaliteitsborging. Private bureaus zijn goed in staat om de vereiste kennis te hebben om bouwplannen en bouwwerken te toetsen aan bouwtechnische voorschriften. Als de private toetser vindt dat het gerealiseerde bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, dan geeft hij geen verklaring af. Zonder verklaring mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Dit verplicht aannemers om bouwwerken te realiseren die aan die voorschriften voldoen. In de praktijk is het echter de vraag of dit nieuwe stelsel leidt tot een hogere bouwkwaliteit. Uit buitenlandse ervaringen met privaat bouwtoezicht en Nederlandse pilots kan worden afgeleid dat mogelijk de bouwkwaliteit juist afneemt. Daarom is van groot belang dat veel aandacht wordt besteed aan de uitwerking van dit stelsel. Mogelijk leveren mijn aanbevelingen in dat verband een bijdrage.

Summary

The Netherlands have introduced the current system of building supervision of technical building regulations in the Housing Act 2007.

The local authority refuses to grant a building permit if it is unlikely that the building plan meets the technical regulations for new constructions. This is called the preventive plausibility test. The local authority can enforce the technical regulations for new constructions during, respectively after the completion of the construction. Further the local authority can enforce the technical regulations for existing constructions. The initiator is obliged to report when the construction is finished before it will be used. However, the local authority is not obliged to check whether the completed construction does meet the regulations for new constructions.

The Parliamentary history of the Housing Act 2007 contains indications of the bottlenecks of the current system. The government has introduced the preventive plausibility test, because - according to the government - the municipal housing supervision would not have enough capacity to do a proper validation of a building plan. According to the government a bottleneck is that during the construction work choices still have to be made related to the implementation of the construction.

The committee Dekker rightly states that the preventive test done by the local authority does not add enough value. Especially the smaller municipalities lack knowledge and capacity to do a proper validation of a building plan.

The local authority is free to judge the preventive plausibility test. As a result the administrative judge should hold back in his judgement. A bottleneck is that the judges sometimes don't hold back. Another bottleneck is that the judges do not have enough technical knowledge to be able to judge the municipal test in a proper way.

When it comes to an existing construction the local authority is allowed to enforce the technical regulations for new buildings. To a novice this is incomprehensible. He expects that only the technical regulations for existing constructions apply.

After twenty years of preparation the Dutch government will introduce a private system of quality assurance. In the nineties of the previous century similar systems were introduced in other European countries. The aim of the Dutch government is to improve the building quality and to impose more responsibility on the private construction branch.

The legislative proposal of quality of constructing (wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) regulates that 60% of the constructions which require a permit are free of being tested to the technical regulations for new constructions. This does not imply that the quality of constructions will decrease when the local authority does not preventively test those regulations. Just as well, for example, the local authority does currently not test those regulations for a dormer at the front of a house which requires a permit.

Further, the legislative proposal organizes that other constructions which need a permit will be put in the private system of quality assurance.

This system has a higher building quality as a result. A private approved inspector verifies in his plan of assurance whether the building plan meets the technical regulations for new constructions.

When the building plan does not agree do that, he will give directions to amend the building plan. Next to that the approved inspector will audit the completed construction.

The approved inspector will issue a declaration only if the construction meets the technical regulations for new constructions. Without this positive declaration it is not allowed to use the construction. The notification of completion does not sufficient. The local authority can decide that using the construction is not allowed, because the positive declaration is missing. In theory this forces the contractor to accomplish construction work that complies with the technical regulations for new constructions.

The bottlenecks of the current system do mainly not exist in the legislative proposal. The preventive test is abolished because of the lack of enough value. The approved inspector audits the realized construction instead. The fact that especially the smaller municipalities do not have sufficient knowledge and capacity is no longer a bottleneck. The technical audit will be replaced by a legal administrative audit to see whether the building permit applicant has chosen for an allowed quality instrument of assurance (method of evaluation) and matching approved inspector.

In the intended system it is clearer that the responsibility to make sure that the construction complies with the technical regulations for new constructions, is not in the hands of the local authority. The responsibility of the building quality will be more in the hands of the contractor comparing to the way it is in the current system. The approved inspector verifies the quality of the construction realized by the contractor after all.

It is no problem anymore that a building permit applicant does mainly not have the constructive calculations and a part of the construction drawings ready during the permit application. Furthermore the bottleneck of time which is too short for the local authority to verify the information of the construction before the construc-

tion work starts, does not exist any longer. The fact that the judge does not have enough technical knowledge is also no longer a problem. This is because there is no preventive test of the technical regulations to judge anymore. The administrative judge needs to assess whether the local authority has rightly decided that the requested quality assurance instruments and the matching approved inspector are accepted. That is a legal judgement.

Not all problems will disappear. Since the smaller municipalities do not have sufficient knowledge and capacity, the question arises whether they can enforce technical regulations for new constructions under the new system. It is not clear when the local authority cannot enforce the technical regulations for new constructions. This is because the legislative proposal does not change the way of enforcement. In the new system the problem does also not change that the administrative judge will be impeded because of lack of technical knowledge.

These problems can be solved when the local authority does not have the competence anymore to enforce the technical regulations for new constructions. An additional advantage is that the judge needs to judge less enforcement cases. In this way the problem is smaller that the judge has little technical knowledge.

The private system of the quality assurance leads also to new issues of concern. The question is for example whether the pressure of organizing is increasing. When a permit application is done, an assessment of risks needs to be submitted and when the completion notification needs to come with a completion file. Without the statement of the approved inspector, which is part of the completion file, the construction cannot be used. Another point of interest is that the costs for the building consumer will possibly increase in the new system. The government does not want to oblige the municipalities to decrease the fees. Meanwhile the costs of the approved inspector will be passed on to the building consumer.

It is recommendable that an additional research on micro level to the financial consequences for the building consumer will take place. If necessary the government will have to force the municipalities to decrease the fees.

Despite the risks of the higher costs and an increase of the pressure of organizing there are no realistic alternatives for the system of quality assurance. The suggested recognized technical solutions are relying on standardized solutions for parts of a construction to proof that the construction meets the technical regulations for new constructions. Further an attempt has been made to take the local factors into account. However there are no practical possibilities to - for example - take the diverse Dutch soil as a local factor into account. This means that the foundation cannot be determined based on a recognized technical solution. Next to that it is dangerous when the interaction between the several construction parts is not calculated. A suggested repressive test by the local authority is more intensive than the current preventive test by the local authority. This is at odds with the lack of knowledge and capacity of smaller municipalities. This can be solved by having

the test done by a regional authority. However, the government wants that the private construction branch takes more responsibility with as a result that a test done by a regional authority will not lead to a solution.

Bibliografie[1]

Van der Aa 2014
E.M.A. van der Aa, *Private kwaliteitsborging in de bouw. Een onderzoek naar de geschiktheid van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de waarborging van de constructieve veiligheid van bouwwerken in de realisatiefase van het Nederlandse bouwproces* (masterscriptie Tilburg), Tilburg University: 2014.

Actal 2011
Actal, *Advies Bouwstenen voor minder regels*, Den Haag 2011.

Ahraoui 2016
R, Ahraoui, 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen; nieuw stelsel voor het bouwtoezicht', *Regelmaat* 2016 (31)3, p. 25 - 37.

Albers 2004
C.L.G.F.H. Albers, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving', *NTB* 2004/32.

Albers & Heinen 2008
C.L.G.F.H. Albers & P.C.M. Heinen, 'Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht (1). Over politiek wenselijke rechtspraak en een wetgever die verantwoordelijkheden op de burger afschuift', *Gst*. 2008/138.

Albers & Heinen 2009
C.L.G.F.H. Albers & P.C.M. Heinen, 'Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht (2). Over politiek wenselijke rechtspraak en een wetgever die verantwoordelijkheden op de burger afschuift', *Gst*. 2009/1.

Albers & Heinen 2010
C.L.G.F.H. Albers & P.C.M. Heinen, 'Een (verkapte) civielrechtelijke immuniteit voor toezichts- en handhavingsfalen van overheidsorganen?', *Gst*. 2010/101.

1 Internetbronnen, zoals opinies, nieuwsberichten, brieven, reacties op de internetconsultatieversie van de Wkb etcetera, zijn niet in deze bibliografie opgenomen. Internetbronnen worden alleen als voetnoten in de hoofdtekst aangehaald.

Alders e.a. 2001
J.G.M. Alders, *Eindrapport Cafébrand nieuwjaarsnacht*, Rotterdam: Phoenix & Den Oudsten 2001.

Allan 2002
P. Allan, *National review of home builders warrantly insurance and consumer protection*, Canberra: Ministerial Council on Consumer Affairs 2002.

Almere 2015
Evaluatie IbbA-6: Gecertificeerde bouwbesluittoetsing, Almere: gemeente Almere 2015.

Andersson Elffers Felix 2011
Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Tripartiete Stelsel*, Utrecht 2011.

Andersson Elffers Felix 2013
Andersson Elffers Felix, *Regelaars en onbegrepen regels. Evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012*, Utrecht 2013.

Ankersmit, De Roo & Schram 2013
W.C.G. Ankersmit, H. de Roo & P. Schram, *Advies over de veranderde rollen Bouwbesluittoetsing en Bouwtoezicht. Advies over de haalbaarheid private Bouwbesluittoetsing en Bouwtoezicht en de gevolgen die dit heeft binnen de gemeente Eindhoven*, Eindhoven: WaboAdvies Vaassen BV 2013.

Ankersmit 2015
W.C.G. Ankersmit, 'Een aansprekend kwaliteitsproces, daar is niemand tegen!', *Vastgoedrecht 2015-2*, p. 43 - 45.

Ankersmit 2017
W.C.G. Ankersmit, 'De politie is je beste vriend', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2017, p. 5.

Arends, Van Eldik & Janse 1989
G.J. Arends, C.H. van Eldik & H. Janse, *Compendium constructies. Gebouwen 1800 – 1940*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1989.

Auchterlounie 2009
T. Auchterlounie, 'Recurring quality issues in the UK private house building industry', *Structural Survey* 2009-27(3), p. 241 - 251.

Baarsma 2010
B.E. Baarsma, 'Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten', *Tijdschrift voor Toezicht* 2010, p. 7 - 29.

Backx 1995
H.A.M. Backx, 'Normalisatie en certificering als alternatieven voor en in wettelijke regelingen', *Regelmaat* 1995/3, p. 89 - 100.

Banga 2012
J. Banga, *Bouwbesluit. Constructieve veiligheid*, Delft: Nederlands Normalisatie-instituut 2012.

Bannink & Putman 2015
F. Bannink & G. Putman, *Bouwen aan kwaliteit: Vormgeving en inrichting zbo Bouwkwaliteit*, Utrecht: Berenschot 2015.

Baiche, Walliman & Ogden 2006
B. Baiche, N. Walliman & R. Ogden, 'Compliance with building regulations in England and Wales', *Structural Survey* 2006/4, p. 279 - 299.

Baktas 2013
E. Baktas, *Knowledge Sharing Strategies for sharing strategies for large complex building projects*, Delft: TUDelft 2013.

Barendregt, In 't Hout & Rademaker 2013
H. Barendregt, J. in 't Hout & B. Rademaker, *Bouwen en omgevingsvergunning met artikelsgewijs commentaar op Woningwet en Wabo*, Den Haag: BIM Media B.V. 2013.

Barents & Brinkhorst 2012
R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2012.

Barkhuysen & Diepenhorst 2005
T. Barkhuysen & M.L. Diepenhorst, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften op grond van nationaal recht en het EVRM', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht Realiseren*, Deventer: Kluwer 2005, p. 281 - 322.

Barkhuysen & Van Emmerik 2005
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht en ontoereikende handhaving', *O&A* 2005/8.

Barkhuysen & Van Emmerik 2011
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Barrett 2008
K. Barrett, *Defective Construction Work and the Project Team*, Wiley-Blackwell 2008.

Beeren 1986
M. Beeren, 'Hoelen: rijksbouwbesluit moet willekeur opheffen', *De Nederlandse Gemeente*, 7 november 1986, Jaargang 40, nummer 45, p. 822 en 823.

Di Bella 2012
L. di Bella, 'Besluitaansprakelijkheid en causaal verband', *NALL* juni 2012, DOI: 10.5553/NALL/.000002.

Di Bella 2013
L. di Bella, 'Het relativiteitsvereiste en de vergoeding van vermogensschade bij overheidsaansprakelijkheid', *NJB* 2013/1390.

Di Bella 2014
L. di Bella, *De toepassing van de vereisten van causaliteit, relativiteit, en toerekening bij de onrechtmatige overheidsdaad* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014.

Benhadi 2014
R. Benhadi, 'De reflexwerking van het relativiteitsvereiste', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, februari 2014, p. 10 - 13.

Benhadi 2016
R. Benhadi, 'Het woonschip en de Wet geluidhinder: geen waterdichte regeling', *TBR* 2016/63.

Van den Bercken 1989
F.H. van den Bercken, 'De veranderende bouwopgave beschouwd vanuit de publiekrechtelijke bouwregelgeving', in W.J.P. Bakens, J.J. Goudsmit & Van den Bercken, *De veranderende bouwopgave* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 17), Deventer: Kluwer 1989.

Van den Bercken, Van Overveld & Scholten 1994
F.H. van den Bercken, M. van Overveld & N.P.M. Scholten, *Beginselen van de bouwvoorschriften. Studieboek Woningwet en Bouwbesluit*, Den Haag: Sdu Uitgeverij Koninginnegracht 1994.

Van den Berg 2014
L.C. van den Berg, 'Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw', *TBR* 2014/95.

Van den Berg 2015
L.C. van den Berg, 'Aanbesteden en kwaliteitsborging in de bouw', *Vastgoedrecht 2015-2*, p. 46 - 47.

Bex, Van der Poll & Torbijn 2015
P.M.H.H. Bex, P.A.M. van der Poll & L. Torbijn, *Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk*, Bilthoven: Sira Consulting B.V. 2015.

Bex e.a. 2015
P.M.H.H. Bex e.a., *Financiële gevolgen voor gemeenten van het Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de financiële gevolgen van het Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen voor gemeenten*, Bilthoven: Sira Consulting B.V. 2015.

Betney 1997
T. Betney, 'Poor communication causes defects', *Construction Manager* 1997-3(5).

Blanc 2012
F. Blanc, *Het Franse systeem van kwaliteitsborging in de bouw meer in detail beschreven*, in I. Helsloot & A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in de bouw in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Renswoude: Crisislab 2012.

Blom & Bezemer 2016
K. Blom & D. Bezemer, 'Het belang van bouwvoorschriften. De herkomst, het gebruik, de totstandkoming van normen', *Cement* 2016, nr. 3, p. 4 - 9.

Blomberg 2004
A.B. Blom, 'Handhaving binnen EVRM-grenzen', in: *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht* (VAR-preadviezen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 115 - 191.

De Boer e.a. 2007
M. de Boer e.a., *Gebroken hart. Hoofdrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein*, Amsterdam: Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein 2007.

Bokhorst 2013
M. Bokhorst, *Effectiveness of certification and accreditation as a public policy instrument in the Netherlands*, Paper ecpr Reykjavik 2013.

Bolt & Ceulent 2016
A.T. Bolt & E.P. Ceulent, 'Aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder', *Gst*. 2016/4.

Boogers, Plat & Stok 2016
M. Boogers, T. Plat & J. Stok, 'Bestuurskundige aspecten van bevoegdheden en aansprakelijkheden van het bevoegd gezag in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen', in D.A. Lubach e.a., *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*, Groningen - Enschede - Amersfoort: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente en BMC Advies 2016.

Boot 2010
W.F. Boot, *Constructieve schade. Een onderzoek naar de constructieve schade in bouwwerken en de wijze waarop wet- en regelgeving een rol spelen bij het waarborgen van de constructieve veiligheid* (masterscriptie Delft), Delft 2010.

Boot 2011
W.F. Boot, 'Constructieve schade. Een analyse van oorzaken aan de hand van jurisprudentie', *TBR* 2011/6, p. 41 - 49.

Ter Borch 2007
I. ter Borch, 'Het is een maatschappelijk probleem', *Cement* 2007, nr. 4, p. 6 - 8.

Branco Pedro, Meijer & Visscher 2010
J. Branco Pedro, F. Meijer & H.J. Visscher, 'Building control systems of European Union countries', *International Journal of Law in the Built Environment* 2010 (afl. 2), p. 45 - 60.

De Bree e.a. 2013
M.A. de Bree e.a., *Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2013.

De Bree & Ligthart 2014
M.A. de Bree & P.H.J. Ligthart, *Informatiebehoefte toezicht bestaande bouwwerken. Kwaliteitsborging voor het bouwen*, Rotterdam/Hellevoetsluis: Ligthart Advies & Next Step Management 2014.

Bregman 2005
A.G. Bregman, 'Het voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht', *BR* 2005/191.

Bregman e.a. 2007
A.G. Bregman e.a., *Institutioneel Kader: de invloed van de regels op de organisatie, het verloop en de resultaten van bouwprocessen* (PSIB V310: Masterstudy), Den Haag: IBR 2005-6.

Bregman 2014
A.G. Bregman, 'Woonboten voldoen niet aan de bouwregelgeving', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 28 juli 2014.

Bregman 2016a
A.G. Bregman, 'Naar duidelijke voorschriften voor woonboten', *TBR* 2016/131.

Bregman 2016b
A.G. Bregman, 'Mogelijke strijd met Bouwbesluit 2012 ondanks verleende bouwvergunning', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 14 december 2016.

Bregman & De Graaf 2016
A.G. Bregman & K.J. de Graaf, 'Enkele aspecten van het omgevingsrecht', in: M.A.B. Chao-Duivis & A.G. Bregman (red.), *Bouwrecht in kort bestek*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2016.

Brandweer Nederland 2013
Brandweer Nederland, *Classificeren van risicovolle bouwwerken. Bepalen van complexe bouwwerken aan de hand van eenvoudige grenswaarden*, 2013.

Brinkman 2007
E. Brinkman, 'De bouwpraktijk moet centraal staan', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Van den Broek 2017
J.H.G. van den Broek, *Besluit bouwwerken leefomgeving. Tekst en toelichting Omgevingswet*, Amsterdam: Berghauser Pont 2017.

Brouwer & Rademaker 2017
F. Brouwer & B. Rademaker, 'Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwen in de Omgevingswet', *TBR* 2017/39.

Bruggeman 2016a
E.M. Bruggeman, 'Wetsvoorstel Kwaliteitsborging dan toch naar de Kamer', *TBR* 2016/62.

Bruggeman 2016b
E.M. Bruggeman, 'De privaatrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (I): Algemene opmerkingen en de informatieplicht omtrent de verzekering en financiële zekerheid (art. 7:765a BW)', *TBR* 2016/78.

Bruggeman 2016c
E.M. Bruggeman, 'De privaatrechtelijke aspecten het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Deel II). Aansprakelijkheid na oplevering (art. 7:758 BW)', *TBR* 2016/92.

Bruggeman 2016d
E.M. Bruggeman, 'De privaatrechtelijke aspecten het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Deel 3). Het opschortingsrecht van art. 7:768 BW', *TBR* 2016/110.

Bruggeman 2017
E.M. Bruggeman, 'De gevolgen van de Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen voor het werk en de rechtsverhouding van de architect', *TBR* 2017/91.

Bruggeman & Strang 2017
E.M. Bruggeman & H.P.C.W. Strang, 'Wet Kwaliteitsborging behandeld in Tweede Kamer', *TBR* 2017/52.

Buruma 2000
Y. Buruma, 'Het legaliteitsbeginsel in een veranderende democratische rechtsstaat', in P.C. Bogert & T. Kooijmans (red.), *Over de grens van het legaliteitsbeginsel*, Rotterdam: Gouda Quint / Erasmus Universiteit Rotterdam, Sanders Instituut 2000.

Van Buuren 2004
P.J.J. van Buuren, 'Over verbeterde handhaafbaarheid van bouwregelgeving', *BR* 2004, p. 639 - 642.

Van Buuren e.a. 2014
P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Van Buuren, Jurgens & Michiels 2014
P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2014.

BZK 2016
Ministerie van BZK, *Cijfers over Wonen en Bouwen 2016*, Den Haag: Ministerie van BZK 2016.

Cachet e.a. 2001
L. Cachet e.a., 'Bestuurscultuur in Volendam', *Openbaar Bestuur* 2001 (afl. 9), p. 2 - 7.

Van Calis & Coppens 2007
P.W. van Calis & E.G.C. Coppens, *Euroklassen*, Bodegraven: PRC 2007.

Cebeon 2016
Kwaliteitsborging bouwen: achterblijvende taken en financiële gevolgen voor gemeenten, Cebeon 2016.

Chao-Duivis & Strang 2013
M.A.B. Chao-Duivis & H.P.C.W. Strang, *Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden in de bouw. Onderzoek naar privaatrechtelijke verbeteringsmogelijkheden van de bouwkwaliteit*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2013.

Chao-Duivis 2015
M.A.B. Chao-Duivis, 'Naar een andere regeling van de aansprakelijkheid na oplevering: exit onderscheid verborgen en niet-verborgen gebreken', *TBR* 2015/19.

Chao-Duivis & Strang 2015
M.A.B. Chao-Duivis & H.P.C.W. Strang, *Onderzoek klachten en geschillen bij bouwen*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2015.

Chao-Duivis 2016a
M.A.B. Chao-Duivis, 'Nogmaals: naar een andere regeling van de aansprakelijkheid na oplevering: exit onderscheid verborgen en niet-verborgen gebreken', *TBR* 2016/80.

Chao-Duivis 2016b
M.A.B. Chao-Duivis, 'Geschilbeslechting bij kwaliteitsborging voor het bouwen. Een verkennend tweeluik. Het privaatrechtelijk kader', *TBR* 2016/94.

Chao-Duivis 2016c
M.A.B. Chao-Duivis, 'Bouwrecht in een veranderende wereld. Invloed nieuwe ontwikkelingen op het Nederlandse bouwrecht', *Cement* 2016, nr. 3, p. 16 - 21.

Chao-Duivis 2017
M.A.B. Chao-Duivis, 'Verwarring en verwatering bij wetsvoorstel Kwaliteitsborging', *TBR* 2017/36.

Corstens & Borgers 2014
G.J.M. Corstens & M.J. Borgers, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

Damen 2014
L.J.A. Damen, 'En de bestuursrechter maar marginaal toetsen', in A.G. Bregman e.a., *Onbegrensde rechtsbeoefening* (Lubach-bundel), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Du Chateau 2012
G. du Chateau, 'Enforcement of performance based building and fire codes in a privatised building control system', 2012.

Costa 2008
J.P. Costa, 'The European Court of Human Rights: Consistency of its Case-Law and Positive Obligations', *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2008, p. 449 - 454.

Cronsioe e.a. 2012
C. Cronsioe e.a., *New Swedish building regulations and a framework for fire safety engineering*, 2012.

Van Dalen & Struijck 2016
J.P. van Dalen & N. Struijck, 'Project kwaliteitsborging. Bewijs je bouwkwaliteit', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 12 december 2016, p. 16 - 18.

Van Dam 1998
R.J. van Dam, 'Het bijstellen van bouwaanvragen', *Gst*. 1998-7070, 1.

Van Dam 2002
C.C. van Dam, 'Aansprakelijkheid van de overheid wegens onvoldoende toezicht en handhaving', in: A. Akkermans en E. Brans, *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002, p. 103 - 123.

Van Dam 2006
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid van toezichthouders, Deel I: Algemeen rapport*, WODC, Ministerie van Justitie 2006.

Daines 2001
R. Daines, 'Does Delaware law improve firm value?', *Journal of Financial Economics* 2001, p. 559 - 571.

Dainty, Moore & Murray 2006
A. Dainty, D. Moore & M. Murray, *Communication in Construction. Theory and practice*, Londen: Taylor & Francis 2006.

Dekker e.a. 2008
S. Dekker e.a., *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, Commissie Fundamentele Verkenning Bouw 2008.

Den Haag 2013a
Woningcorporatie Staedion e.a., *Evaluatie project Middachtenweg. Project Extern Bouwtoezicht. Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw*, Den Haag: gemeente Den Haag e.a. 2013.

Den Haag 2013b
Woningcorporatie Staedion e.a., *Evaluatie project Dr. Lelykade (Rokerij). Project Extern Bouwtoezicht. Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw*, Den Haag: gemeente Den Haag e.a. 2013.

Den Haag 2016
ambtelijk werkdocument 'Private kwaliteitsborging in Den Haag: nadelig voor bewoners. Ervaringen gemeente Den Haag met eerste 1,5 jaar Experiment Keurmerk Garantiewoningen', Den Haag: gemeenten Den Haag 2016.

Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis 2005
M.F.A. Derkink, A.F. Hamerlinck & H.R. van der Sluis, *Leren van Instortingen. Rapport fase 1*, Gouda: CUR 2005.

Derkink & Mans 2006
M.F.A. Derkink & D.G. Mans, *Leren van Instortingen! – het vervolgtraject. Voorstellen voor acties in vervolg op de eerste fase van het gelijkmatige project van de CUR Bouw & Infra*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2006.

Derkink & Mans 2007
M.F.A. Derkink & D.G. Mans, *Leren van instortingen. Tussenrapportage*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2007.

Derkink e.a. 2010
M.F.A. Derkink e.a., *Falende constructies. Case-onderzoek naar structurele oorzaken van falen en maatregelen die dat tegengaan*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2010.

Dieteren & Wijte 2016
G. Dieteren & S. Wijte, 'Vooruitblik NEN 8702. Invulling betondeel in de NEN 8700-serie', *Cement* 2016, nr. 3, p. 50 - 54.

Dijkshoorn 2012
G. Dijkshoorn, *Constructieve veiligheid. Welke verbeterpunten ten behoeve van het vergroten van de constructieve veiligheid in het ontwerp- en bouwproces zijn voor Heijmans Utiliteitsbouw aan te bevelen?* (masterscriptie Delft), Delft 2012.

Van Dorst 2010
R. van Dorst, *Belastingen en belastingcombinaties volgens de Eurocode*, Rotterdam: Hogeschool Rotterdam 2010.

Van Driel 2017
M.M. van Driel, 'Een nieuwe opzet voor een vergunningplicht voor bouwactiviteiten: het zit het met de rechtsbescherming?', *BR* 2017/37.

Drion 2005
P.J.M. Drion, 'Kampt de gebrekkige opstal met een gebrekkige regeling?', in P.J.M. Drion & B.J. Schueler, *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 33), Amsterdam: WEKA Uitgeverij B.V. 2005.

ECE 1985
Proposal for a Framework and Basic Principles for the Harmonisation of Building Regulations, Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (tweede rapport over de bouwvoorschriften 1985).

EC 2007
Europese Commissie, *Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2007.

EC 2016
Europese Commissie, *Verslag van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad*, Brussel, 7.7.2016 COM(2016) 445 final.

Ecorys 2013
Ecorys, *MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw*, Rotterdam: Ecorys 2013.

Van Egmond 2016
H.C.M. van Egmond, 'Op welk niveau van het Bouwbesluit 2012 handhaven?', *TBR* 2016/170.

EIB 2011
EIB, *Bouwen voor Kwaliteit. Onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren*, Amsterdam: 2011.

EIB 2017
EIB, *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid*, Amsterdam: 2017.

Eidhof 2016
C. Eidhof, *Onderzoek naar het proces toetsing Bouwbesluit* (bachelorscriptie Enschede), Enschede 2016.

Eijlander 2000
Ph. Eijlander, *De verbindende wetgever* (oratie KUB), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

Eijlander, Evers & Van Gestel 2003
Ph. Eijlander, G. Evers & R. van Gestel, *De inkadering van certificatie en accreditatie in beleid en wetgeving. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2003.

Eijlander 2008
Ph. Eijlander, 'Over de groei en bloei van certificatie. Haarlemmerolie voor het handhavingstekort?', *TBR* 2008/119.

Elferink 1998
M.H. Elferink, *Verwijzingen in de wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998.

Elferink 2007
M.H. Elferink, 'Auteursrecht op normalisatienormen revisited', in: D.J.G. Visser/D.W.F. Verkade (red.), *Een eigen oorspronkelijk karakter* (Spoor-bundel), Amstelveen: Delex 2007.

Elios 2010
Liability and insurance regimes in the construction sector: national schemes and guidelines to stimulate, Parijs: Centre d'Etudes d'Assurances and Centre Scientifique et Technique du Bâtiment innovation and sustainability 2010.

Elzinga, De Greef & Munneke 2014
D.J. Elzinga, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, RuG/VU 2014.

Emmitt & Gorse 2007
S. Emmitt & C.A. Gorse 2007, *Communication in Construction Teams*, Londen / New York: Taylor & Francis 2007.

Engels & Sterken 2007
A.F.R.M. Engels & C.A.J. Sterken, 'Samenwerking loont, ook in de bouw', *Cement* 59 (2007) 4 (special over veiligheid van constructies), p. 36 - 41.

Van Erp & Verberk 2003
J.G. van Erp & S. Verberk, *Handhaving en certificering*, Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving 2003.

Van Erp, Peters & Verberk 2004
J.G. van Erp, K. Peters & S. Verberk, 'Het kabinetsstandpunt Certificatie en Accreditatie en de beleidspraktijk', *Bestuurskunde* 2004/5, p. 242 - 247.

Evaluatie project extern bouwtoezicht 2013
Woningbouwcorporatie Staedion e.a., *Oplegnotitie Evaluatie project extern bouwtoezicht. Een praktijkproef in het kader van het advies van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw*, Den Haag: 2013.

Evers 2002
G.J.M. Evers, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften* (diss. Tilburg), Den Haag: BJu 2002.

Evers 2003
G.J.M. Evers, 'Kanttekeningen bij het gebruik van productcertificatie in relatie tot de handhaving van bouwvoorschriften', *BR* 2003/11, p. 935 - 945.

Evers 2004
G.J.M. Evers, 'De toepassing van certificatie in overheidsbeleid', *Bestuurskunde* 2004/5, p. 205 - 216.

Evers & Van Ommeren 2016
G.J.M. Evers & F.J. van Ommeren, 'Kwaliteitsborging door het veld: en de wetgever dan?' *Regelmaat* 2016 (31)3, p. 3 - 5.

Expertmeeting Kwaliteitsborging voor het bouwen 2014
'Commentaar ontwerpwetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' naar aanleiding van de IBR/VBR-A Expertmeeting Kwaliteitsborging voor het bouwen op 18 augustus 2014.

Ferwerda & Haverkamp 2016
A.M.M. Ferwerda & E. Haverkamp, 'Het ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving en het gebruik van bouwwerken. De gebruiksmelding, specifieke zorgplicht, maatwerkregels en -voorschriften en het energielabel', *TBR* 2016/182.

Franssen & Van Tilborg 2014
T.W. Franssen & D. van Tilborg, 'Wat niet weet, wat niet deert? De maatstaf voor de toetsing aan de wetenschap van de overheid bij gesteld onrechtmatig (zuiver) nalaten', *O&A* 2014/79, p. 132 - 142.

Frins & Timmermans 2017
R.H.W. Frins & L.J.M. Timmermans, 'Het besluitloze karakter van een melding in het kader van het PAS', *Gst*. 2017/15.

Gerards 2011
J.H. Gerards, *EVRM. Algemene beginselen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Van Gestel 2009
R.A.J. van Gestel, 'Kenbaarheid van NEN-normen waarnaar in wetten wordt verwezen. Over het wetsbegrip, zelfregulering, 'panjurisme' en de vraag wie opdraait voor de kosten van openbaarheid', *NJB* 2009/6, p. 370 - 373.

Van Gestel & Micklitz 2013
R.A.J. van Gestel & H. Micklitz, 'European integration through standardization: how judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies', *Common Market Law Review* 2013, p. 145 - 182.

Gieskens 2017
B.D. Gieskens, 'Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen. Tussentijdse rapportage. Pilot Dordtse Kil III', Douglas Consultancy 2017.

Gijsbers & Wijte 2016
J. Gijsbers & S. Wijte, 'Nieuwe nationale bijlagen bij Eurocode 2. Toelichting op wijzigingen in NB bij NEN-EN 1992-1-1 en NEN-EN 1992-2', *Cement 2016*, nr. 3, p. 34 - 39.

De Graaf 2011
K.J. de Graaf, 'Modernisering van het omgevingsrecht: de omgevingsvergunning', *WPNR* 6869/12.

De Graaf & Komduur 2011
K.J. de Graaf & H.A. Komduur, 'Lsp in het omgevingsrecht en de Awb', *TO* maart 2011 nr. 1, p. 13 - 21.

De Graaf & Marseille 2011
K.J. de Graaf & A.T. Marseille, 'Over onafhankelijk en deskundig voorbereide overheidsbesluiten', in H.B. Krans e.a., *De deskundige in het recht*, Zutphen: Paris 2011.

De Graaf & Bröring 2014
K.J. de Graaf & H.E. Bröring, *Wettelijke borging van VTH-kwaliteitseisen: Een onderzoek in opdracht van het IPO naar de wettelijke borging van de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2014.

De Graaf & Tolsma 2014a
K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126.

De Graaf & Tolsma 2014b
K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'De Nederlandse omgevingsvergunning ontrafeld', *Milieu- en Energierecht*, 17(3), p. 227 - 238.

De Graaf e.a. 2015
K.J. de Graaf e.a., 'Omgevingswet: fundamentele keuzes in het wetgevingstraject uitgelicht', *M en R* 2015/114.

De Graaf, Marseille & Sietses 2015
K.J. de Graaf, A.T. Marseille & D. Sietses, 'De reikwijdte van de bestuursrechtelijke schadeverzoekschriftprocedure', *O&A* 2015/3.

Van der Graaf & Van Overveld 2012
P.J. van der Graaf & M. van Overveld, *Bouwbesluit 2012. Toelichting en commentaren*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2012.

Van der Graaf, Berghuis & Van Overveld 2014
P.J. van der Graaf, M.I. Berghuis & M. van Overveld, *Bouwbesluit 2012. Met toelichting en commentaren*, Den Haag: BIM Media B.V. 2014.

Van der Graaf & Van Pelt 2012
J. van der Graaf & J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder. Private kwaliteitsborging in de bouw. Onderzoek van Stichting Bouwkwaliteit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Den Haag: Stichting Bouwkwaliteit 2012.

De Groot 2007
F. de Groot, 'Behoefte aan rechtszekerheid wordt groter', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

De Groot 2015
F. de Groot, 'Bouwbesluit wordt Besluit bouwwerken leefomgeving', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 12 december 2015, p. 10 - 13.

De Groot 2016a
F. de Groot, 'Instrumenten voor kwaliteitsborging', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 6 - 7.

De Groot 2016b
F. de Groot, 'Private kwaliteitsborging met TIS', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 8 - 12.

De Groot 2016c
F. de Groot, 'Private kwaliteitsborging in de praktijk', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 13 - 15.

De Groot 2016d
F. de Groot, 'Komo lanceert risicomodel en instrument kwaliteitsborging', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 16 - 19.

De Groot 2016e
F. de Groot, 'Handhaving bestaande bouw vraagt aandacht', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 12 december 2016, p. 13 - 15.

Groothuijse e.a. 2016
F.A.G. Groothuijse e.a., 'Omgevingsplan: overgangsrecht, gebodsbepalingen en het verschuiven van onderzoeksplichten', *TBR* 2016/111.

Van Gulijk 2006
S. van Gulijk, 'Het Belgische architectenrecht; een explosieve cocktail?', *BR* 2006, p. 995 e.v.

Van Gulijk 2008
S. van Gulijk, *European Architect Law. Towards a New Design*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2008.

Van Gulijk 2014
S. van Gulijk, 'De rol van het privaatrecht – contact in plaats van contract', in S. van Gulijk & A.R. Neerhof, *Constructieve Veiligheid: Een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 42), 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van Gulijk & Neerhof 2014
S. van Gulijk & A.R. Neerhof, 'Inleiding op het preadvies', in S. van Gulijk & A.R. Neerhof, *Constructieve Veiligheid: Een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 42), 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van Gulijk 2014b
S. van Gulijk, 'Architect aan zet', *TBR* 2014/141.

Van Gulijk & Neerhof 2015
S. van Gulijk & A.R. Neerhof, 'Consultatiewetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2014). Laat verwachtingen geen bron voor teleurstellingen zijn', *NJB* 2015/454.

Van Gulijk & Klepper 2017
S. van Gulijk & C.T. Klepper, 'Grenzen aan de beperking van aansprakelijkheid bij problemen van constructieve veiligheid in bouwprojecten', *TBR* 2017/71.

Van Gurchom e.a. 2014
J.W.C. van Gurchom e.a., *Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen*, Rotterdam: Ecorys/Senze 2014.

De Haan 2013
P.M.J. de Haan, 'Woningwet', in J.W. van Zundert, A.Ch. Fortgens, P.M.J. de Haan & A.G.A. Nijmeijer, *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht (zevende druk)*, Deventer: Kluwer 2013.

De Haan & Klapwijk 2013a
P.M.J. de Haan & G. Klapwijk, 'De omgevingsvergunning', *BR* 2013/76.

De Haan & Klapwijk 2013b
P.M.J. de Haan & G. Klapwijk, 'Jurisprudentie omgevingsvergunningvrij bouwen en gebruiken: een tussenstand', *BR* 2013/112.

De Haan 2014
P.M.J. de Haan, 'Woningwet', in J.W. van Zundert, A.Ch. Fortgens, P.M.J. de Haan & A.G.A. Nijmeijer, *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht (achtste druk)*, Deventer: Kluwer 2014.

De Haan & Ramondt 2014
P.M.J. de Haan & M. Ramondt, 'De omgevingsvergunning van rechtswege', *BR* 2014/15.

De Haan 2016a
P.M.J. de Haan, 'De voorgestelde wijzigingen in de preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften', *TBR* 2016/79.

De Haan 2016b
P.M.J. de Haan, 'Enkele kanttekeningen bij de handhaving van bouwtechnische voorschriften uit het Besluit bouwwerken leefomgeving', *TBR* 2016/130.

De Haan 2016c
P.M.J. de Haan, 'Woningwet', in J.W. van Zundert, A.Ch. Fortgens, P.M.J. de Haan & A.G.A. Nijmeijer, *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht (negende druk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

De Haan 2016d
P.M.J. de Haan, naschrift bij 'Op welk niveau van het Bouwbesluit 2012 handhaven?', *TBR* 2016/170.

De Haan 2017a
P.M.J. de Haan, 'Aandachtspunten bij de preventieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften onder de Omgevingswet', *TBR* 2017/22.

De Haan 2017b
P.M.J. de Haan, 'Handhaven onder het stelsel van kwaliteitsborging', *BR* 2017/26.

De Haan 2017c
P.M.J. de Haan, 'Vergunnen onder het stelsel van kwaliteitsborging', *BR* 2017/36.

De Haan & Moesker 2017a
P.M.J. de Haan & H.C.W.M. Moesker, 'De risicobeoordeling bij de vergunningaanvraag Wkb', *TBR* 2017/92.

De Haan & Moesker 2017b
P.M.J. de Haan & H.C.W.M. Moesker, 'Bouwen onder de Omgevingswet: minder rechtszekerheid en meer verantwoordelijkheid?', *TBR* 2017/109.

Ter Haar, Meijer & Seuters 2015
R. ter Haar, G.H. Meijer & A. Seuters, *Elementair materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Habets 2014
J.J. Habets, 'Verplichte beroepservaringsperiode voor aankomende architecten gaat van start', *TBR* 2014/178.

Hamersma 2012
J. Hamersma, *Aansprakelijkheid bij falend privaat bouwtoezicht* (scriptie Amsterdam UvA), Amsterdam 2012.

Handreiking Bouwbesluit & woning 2015
A.C. Ton e.a, *Handreiking Bouwbesluit & woning*, Den Haag: Ministerie van BZK juli 2015.

Hardeman, Mulder & Schelp 2014
S. Hardeman, M. Mulder & E. Schelp, *Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland*, Amsterdam: EIB 2014.

Harris e.a. 2014
D. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2014.

Haverkate 2013
I.L. Haverkate, 'Handhaven van brandveiligheid en de Regionale Uitvoeringsdiensten: een uitkomst of nog meer chaos?', *TBR* 2013/69.

Hawkesworth & Imrie 2009
M. Hawkesworth & R. Imrie, 'Organisational change in systems of building regulations and control: illustrations from the English context', *Environment and planning B, Planning & Design* 36(3) 2009, p. 552 - 567.

Van der Heijden 2008
J. van der Heijden, 'Privaat wat kan, publiek wat moet? Een kritische beschouwing van een ruim geformuleerde sturingsfilosofie', *TBR* 2008/175.

Van der Heijden 2009a
J. van der Heijden, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht* (bouwrecht monografieën nr. 29), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009.

Van der Heijden 2009b
J. van der Heijden, *Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations* (diss. Delft), Delft: Delft University Press 2009.

Van der Heijden 2010
J. van der Heijden, 'On Peanuts and Monkeys: Private Sector Involvement in Australian Building Control', *Urban Policy and Research*, 28, 2, p. 195 - 210.

Van der Heijden 2013
J. van der Heijden, 'De geest van het Franse bouwtoezicht in een immer troebele fles', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2013 (12) 1, p. 56 - 59.

Van der Heijden, Meijer & Visscher 2009
J. van der Heijden, F. Meijer & H.J. Visscher, *Het toezicht op de naleving van de eisen uit het Bouwbesluit. Vergelijking van alternatieve modellen voor het toezicht op de naleving van de voorschriften van het Bouwbesluit, gebaseerd op voorbeelden en ervaringen uit andere landen*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB TUDelft 2009.

Heijltjes 2015
W.M.J.M. Heijltjes, 'Bouwkwaliteit moet uit het ontwerp komen. Inleiding expertmeeting 18 augustus 2014 Wetsvoorstel kwaliteitsborging', *TBR* 2015/21.

Heinen 2005
P.C.M. Heinen, 'Serieus toezien op bouwen en wonen! Hoever reikt de civielrechtelijke (mede)aansprakelijkheid van de gemeente in geval van gebrekkig bouw- en woningtoezicht?', *BR* 2005, p. 183 - 192.

Hellendoorn 2014
D.M. Hellendoorn, *Verbeelding Bouwbesluit 2012. Algemeen bouwkundig*, Den Haag: BIM Media B.V. 2014.

Hellendoorn & Harbers 2014
D.M. Hellendoorn & H. Harbers, *Verbeelding Bouwbesluit 2012. Bouwfysica*, Den Haag: BIM Media B.V. 2014.

Hellendoorn e.a. 2015
D.M. Hellendoorn e.a., *Verbeelding Bouwbesluit 2012. Brandveiligheid*, Den Haag: BIM Media B.V. 2015.

Helsloot & Schmidt 2012
I. Helsloot & A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in de bouw in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Renswoude: Crisislab 2012.

Henriquez 2014
J.M. Henriquez, 'Het beleidsvoorstel 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' en het 5 procent opschortingsrecht. Minister Blok, bezint eer u begint!', *TBR* 2014/71.

Hermans & Van Kats-Schouwerwou 2013
M. Hermans & M. van Kats-Schouwerwou, *Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging*, Leidschendam: Brink Groep 2013.

Van Herwijnen 1986
H.J. van Herwijnen, 'Het Bouwbesluit: Indirect belang voor de wooconsument', in: C.M. van den Hoff e.a., *Lezingen gehouden op het Symposium Bouwbesluit d.d. 15 april 1986*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bestuurswetenschappen 1986, p. 25 - 30.

Van Herwijnen 2001
F. van Herwijnen, 'De Hoofdconstructeur: verplichting of niet?', *Cement* 53 (2001) 4, p. 93 -95.

Van Herwijnen 2009
F. van Herwijnen, *Leren van instortingen. Waarom bruggen en gebouwen soms instorten en hoe dat is te voorkomen!*, Zoetermeer: Bouwen met Staal 2009.

Hoekstra e.a. 2013
P. Hoekstra e.a., 'Toekomstvisie toetsing constructieve veiligheid bouwwerken', *Bouwregels in de praktijk* februari 2013, p. 42 - 45.

Van der Hoeven 1970
J. van der Hoeven, 'De magische lijn. Verkenningen op de grens van publieken privaatrecht', in H.C.F. Schoordijk e.a. (red), *Honderd Jaar rechtsleven, De Nederlandse Juristenvereniging 1870-1970*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970.

Hof & Rosenboom 2013
B. Hof & N. Rosenboom, *Positie bouwconsument. Knelpunten en oplossingsrichtingen*, Amsterdam: seo economisch onderzoek 2013.

Den Hollander 2016
P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Hollestelle 1976
J. Hollestelle, *De steenbakkerij in de Nederlanden tot omstreeks 1560* (diss. Utrecht), Arnhem: Gysbers & Van Loon 1976.

Huijzer 2016
J.C. Huijzer, 'Opmars van niveau bestaande bouw', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 5 mei 2016, p. 19 - 21.

De Hullu 2015
J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Hunn 2002
D. Hunn, *Report of the overview group on the weathertightness of buildings to the building industry authority. Submission of 31 Augustus 2002*, Wellington: Building Industry Authority 2002.

Imrie 2004
R. Imrie, 'The role of the building regulations in achieving housing quality', *Environment and planning B, Planning & Design*, 2004/3, p. 419 - 437.

Imrie 2007
R. Imrie, 'The interrelationships between building regulations and architects' practices', *Environment and planning B, Planning & Design* 2007/5, p. 925 - 943.

Informatieblad Knip voor bouwactiviteiten 2017
Informatieblad Invoeringswet Omgevingswet. Knip voor bouwactiviteiten, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2017.

Inspectie Leefomgeving en Transport 2012
Inspectie Leefomgeving en Transport, *Onderzoek naar de naleving van de voorschriften voor de constructieve veiligheid in overdekte zwembaden*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012.

Inspectie SWZ 2015
Inspectie SWZ, *Sectorrapportage asbest 2015*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2015.

Invoeringswet in vogelvlucht 2017
De Invoeringswet in vogelvlucht. Thema's en interviews, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2017.

Irish Department of the Environment, Community & Local Government 2014
Code of Practice for Inspecting and Certifying Buildings and Works. Building Control Regulations 2014, Irish Department of the Environment, Community & Local Government 2014.

James 2002
M.F. James, *Construction Law. Liability for the Construction of Defective Buildings*, Palgrave: 2002.

Janse 1965
H. Janse, *Bouwers en bouwen in het verleden. De bouwwereld tussen 1000 en 1650*, Zaltbommel: Europese bibliotheek 1965.

De Jong & Pothuis 2007
A. de Jong & J.W. Pothuis, 'Van Bouwbesluit naar Bouwbesluit 2003', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

De Jong & Pothuis 2011
A. de Jong & J.W. Pothuis, *Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2011.

De Jong & Pothuis 2016
A. de Jong & J.W. Pothuis, *Bouwbesluit 2012 en Regeling Bouwbesluit 2012. Tekst & Toelichting*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016.

De Jong 2016
A. de Jong, *Onderzoeksrapportage 'Databank gelijkwaardige oplossingen'*, Delft: SBRCURnet 2016.

Jönsson e.a. 2006
R. Jönsson e.a., Förstudie, revidering av Boverkets byggregler, kapitel 5 brandskydd, Bengt Dahlgren AB, Brandteknik Lunds tekniska högskola, 2006.

De Kam 2010
B. de Kam, 'De vergunning van rechtswege en standaardvoorschriften. Enkele beschouwingen over artikel 4:20e Awb', *Gst*. 2010/107.

Karens 2017
J.J. Karens, 'Meer flexibiliteit en differentiatie met de omgevingsvergunning bouwen onder de Omgevingswet. You win some, you lose some?', *Actualiteiten Bouwrecht* 12 januari 2017.

Karlsson & Tomasson 2012
B. Karlsson & B. Tomasson, 'Developing a performance based building regulation and paving the way toward electronic submission of building permits and automated code compliance checks', COBRA 2012.

Kempe 2014
W.A. Kempe, *Interactieve communicatie in de bouwpraktijk: een interdisciplinair onderzoek* (masterscriptie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2014.

Van der Keur 2007
M.S. van der Keur, *Aansprakelijkheid voor falend toezicht. Overheidsaansprakelijkheid als prikkel tot optimale controle en handhaving*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2007.

Klapwijk 2016
J. Klapwijk, 'Productcertificatie of CE-markering? De invloed van de CPR op de rol van productcertificaten', *Cement* 2016, nr. 3, p. 56 - 61.

Knigge & Wolswijk 2015
G. Knigge & H.D. Wolswijk, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Van Knippenberg 2011
J.G.G.M. van Knippenberg, *Het gelijkwaardigheidsbeginsel in het bouwrecht* (masterscriptie Open Universiteit), Delft: Open Universiteit 2011.

Van Knippenberg 2013
J.G.G.M. van Knippenberg, 'Gelijkwaardigheid in het bouwrecht', *TBR* 2013/157.

Kocken 2004
E.H.A. Kocken, *Van bouwen, breken en branden in de lage landen*, Deventer: Kluwer 2004.

Koekkoek e.a. 2000
A.K. Koekkoek e.a., *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Kohl e.a. 2015
B. Kohl e.a., 'Belgium', in M.A.B. Chao-Duivis e.a., *Studies in European Construction Law*, Den Haag: ESCL 2015.

De Kok 2014
M. de Kok, 'Private kwaliteitsborging krijgt vorm', *Roof* 2014 (afl. 5), p. 6 en 7.

Koning, Errami & Saitua 2016
M. Koning, S. Errami & R. Saitua, *MKBA wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Maatschappelijke kosten en baten van de invoering van het wetsvoorstel*, Amsterdam: EIB 2016.

Koning, Errami & Saitua 2017
M. Koning, S. Errami & R. Saitua, *Internationale vergelijking kwaliteitsborging. Praktijkervaringen en beleidsimplicaties voor het voorgenomen Nederlandse stelsel*, Amsterdam: EIB 2017.

Kool, Kolner & Van der Meer 2003
E.J. Kool, W.P.P. Kolner & J. van der Meer, *Instorting van lichte platte daken* (nr. 15056/177), VROM-Inspectie 2003.

Kool & Schmidt 2006
E.J. Kool & T.H. Schmidt, *Bouwkundige schades t.g.v. sneeuwval, onderzoek naar de gebeurtenissen in het weekend van 26/27 november 2005,* Arnhem: VROM-Inspectie regio Oost, 2006.

Kozlova, Jacquot & Aquino 2015
M. Kozlova, J. Jacquot & V. Aquino 2015, 'France', in M.A.B. Chao-Duivis e.a., *Studies in European Construction Law*, Den Haag: ESCL 2015.

KplusV 2007
KplusV, *Pilot-onderzoek Borging constructieve veiligheid in bouwprocessen*, Arnhem: KplusV 2007.

Kuindersma & Ruiter 2007
P. Kuindersma & C.J.W. Ruiter, *Eindrapportage Woonkwaliteit Binnenmilieu in Nieuwbouwwoningen*, Utrecht: Adviesburo Nieman B.V. (in opdracht van VROM-inspectie regio Oost) 2007.

Laan & Terwindt 2014
O. Laan & M.P. Terwindt, 'Private kwaliteitsborging: kans of kruis?', *TBR* 2014/116.

Lam 2014
T.E.P.A. Lam, 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit', *TBR* 2014/167.

Lambert 2015
M. Lambert, *Independent review of the building professionals Act 2005* (draft report), State of New South Wales 2015.

Vande Lanotte & Haeck 2004
J. vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM* (Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I), Antwerpen-Oxford: Intersentia 2004.

Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2014a
G.J. van Leeuwen, H. Barendregt & H. van Egmond, 'Bestuurlijke handhaving bouw: bestaande bouw (I)', *Bouwregels in de praktijk* mei 2014, p. 6 - 10.

Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2014b
G.J. van Leeuwen, H. Barendregt & H. van Egmond, 'Bestuurlijke handhaving bouw (II): Bouwen onder private kwaliteitsborging', *Bouwregels in de praktijk* juni 2014, p. 10 - 14.

Van Leeuwen, Barendregt & Van Egmond 2015
G.J. van Leeuwen, H. Barendregt & H. van Egmond, 'Bestuursrechtelijke handhaving bij private kwaliteitsborging. Deel 3: Handhavingsverzoeken', *Bouwkwaliteit in de praktijk* januari-februari 2015, p. 17 - 19.

Van Leeuwen, Van Egmond & Barendregt 2015a
G.J. van Leeuwen, H. van Egmond & H. Barendregt, 'Bestuursrechtelijke handhaving bij (private) kwaliteitsborging deel 4. Bestuursrechtelijke sancties', *Bouwkwaliteit in de praktijk* maart 2015, p. 18 - 20.

Van Leeuwen, Van Egmond & Barendregt 2015b
G.J. van Leeuwen, H. van Egmond & H. Barendregt, 'Bestuursrechtelijke handhaving bij (private) kwaliteitsborging deel 5. Private sancties', *Bouwkwaliteit in de praktijk* mei 2015, p. 14 - 16.

Van Leeuwen 2016
G.J. van Leeuwen, 'Omgevingsveiligheid blijft domein bevoegd gezag', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 11 november 2016, p. 22 - 24.

Van Leeuwen 2017
G.J. van Leeuwen, *Handboek Kwaliteitsborging voor het bouwen*, Amsterdam: Berghauser Pont 2017.

Ligthart & Van der Graaf 2013
P.H.J. Ligthart & P.J. van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging. Eindverslag van het Actieteam Routekaart naar Private Kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht: Actie Agenda Bouw 2013.

Ligthart & Van der Graaf 2015
P.H.J. Ligthart & P.J. van der Graaf, *Onderzoek naar de toepassing van 'Erkende' Technische Oplossingen in instrumenten voor kwaliteitsborging*, Ligthart advies 2015.

Ligthart 2016a
P.H.J. Ligthart, *pilotproject kwaliteitsborging. Zeeburgereiland – Theo Koomenbuurt. Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken*, Ligthart advies 2016.

Ligthart 2016b
P.H.J. Ligthart, *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Tussentijdse evaluatie proefprojecten*, Ligthart advies 2016.

Linssen 2008
J. Linssen, 'Totaaloverzicht én oog voor detail', *Cement* 2008, nr. 7, p. 54 - 58.

Linssen 2009
J. Linssen, 'ICT in stroomversnelling', *Cement* 2009, nr. 8, p. 4 - 7.

Lubach 2016
D.A. Lubach, 'Bestuursrechtelijke aspecten van bevoegdheden en aansprakelijkheden van het bevoegd gezag in het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen', in D.A. Lubach e.a., *De rol van de gemeente binnen het stelsel van private kwaliteitsborging. Een bestuursrechtelijk en bestuurskundig perspectief*, Groningen - Enschede - Amersfoort: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Twente en BMC Advies 2016.

Lurvink & Wijte 2016
M. Lurvink & S. Wijte, 'Op weg naar een nieuwe generatie Eurocodes. Het werk aan Eurocode 2 vordert', *Cement* 2016, nr. 3, p. 28 - 33.

Luyendijk 2015
J. Luyendijk 2015, *Dit kan niet waar zijn. Onder bankiers*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact 2015.

Van Maanen 2007
G.E. van Maanen, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht', *RM-Themis* 2007, p. 127 - 140.

Mans 2007
D.G. Mans, 'Leren van instortingen', *Cement* 2007, nr. 4, p. 24 - 27.

Mans e.a. 2008
J.H.H. Mans e.a., *De tijd is rijp*, Den Haag: Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans) 2008.

Mans 2010
D. Mans, 'Falende constructies in de bouw. Lessons learned', *De ontwerpmanager* 2010/5, p. 26 - 29.

Mans & Biezeveld 2014
J.H.H. Mans & G. Biezeveld, 'Hoe het momentum voor betere milieuhandhaving verloren ging', in H.B. Winter, A. Tollenaar & A.T. Marseille (red.), *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering* (De Ridder-bundel), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

May 2003
P.J. May, 'Performance-Based Regulation and Regulatory Regimes: The Saga of Leaky Buildings', *Law & Police* 2003/4, p. 381 - 401.

Meijer & Visscher 1997
F. Meijer & H.J. Visscher, *Bouwregelgeving in zeven West-Europese landen*, Delft: Delft University Press 1997.

Meijer & Visscher 1998
F. Meijer & H.J. Visscher, 'The deregulation of building controls: A comparison of Dutch and other European systems, Environment and Planning B', *Planning and Design* (25) 1998, p. 617 - 629.

Meijer & Visscher 2001
F. Meijer & H.J. Visscher, *Herregulering en stroomlijning van de bouwvergunningsprocedures*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB 2001.

Meijer & Visscher 2004
F. Meijer & H.J. Visscher, 'Bouwtoezichtsystemen in acht Europese landen met elkaar vergeleken', *BR* 2004, p. 1005 e.v.

Meijer & Visscher 2007
F. Meijer & H.J. Visscher, *Bouwtoezichtsystemen in acht Europese landen*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB, bijlage VII bij M. de Boer e.a., *Gebroken hart. Hoofdrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein*, Amsterdam: Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein 2007.

Meijer & Visscher 2014
F. Meijer & H.J. Visscher, *Bouwregels voor eenvoudige bouwwerken. Een verkenning van enkele buitenlandse voorbeelden*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB 2014.

Meijer & Visscher 2016
F. Meijer & H.J. Visscher, *Quickscan van buitenlandse stelsels van Kwaliteitsborging voor het Bouwen. Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden en Australië*, Delft: TU Delft en Onderzoeksinstituut OTB 2016.

Meijerink 2017
P. Meijerink, 'Impact Wet kwaliteitsborging op de leverancier', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2017, p. 13 en 14.

Van der Meulen 2007
B.M.J. van der Meulen, 'Niets nieuws is goed nieuws, Aansprakelijkheid voor falend toezicht', *O&A* 2007, nr. 1.

Meuse-Simon 2004
R.H. Meuse-Simon, 'Kwaliteitsborging: van kwaliteitscontrole naar quality control', *BR* 2004, p. 654 e.v.

Meyboom 2013
R. Meyboom, 'Bouwvergunning aanvragen 50% fout', *Bouwend Nederland* 27 februari 2013.

Michiels 1991
F.C.M.A. Michiels, 'Handhaving van het publiekrechtelijk bouwrecht', in F.C.M.A. Michiels & J. Hoekstra, *Handhaving van bouwrecht* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht nr. 19), Deventer: Kluwer 1991.

Michiels 2008
F.C.M.A. Michiels, 'Naar een ander bouwtoezicht: publiek of privaat?' In G.H. Addink, G.T.J.M. Jurgens, Ph. M. Langbroek & R.J.G.M. Widdershoven, *Grensverleggend bestuursrecht* (Ten Berge-bundel), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008, p. 191 - 206.

Michiels 2014
F.C.M.A. Michiels, 'Handhaving in de Omgevingswet', *TBR* 2014/168.

Ministerie van BZK 2012
Ministerie van BZK, *Dialogen risico's en verantwoordelijkheden. Zestien bijeenkomsten met partijen in het risicolandschap, juni 2011 - oktober 2012*, Den Haag: Ministerie van BZK 2012.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012
Interdepartementaal programma Eenvoudig Beter, *Eenvoudig beter. Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2012.

Modderman 2012
C.B. Modderman, 'Het moment van toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter', *NTB* 2012/29.

Moesker 1988
H.C.W.M. Moesker, 'Privatisering van het bouw- en woningtoezicht?', *BR* 1988, p. 570 - 573.

Moesker 1990
H.C.W.M. Moesker, 'Het Bouwbesluit', *BR* 1990, p. 890 - 908.

Moesker 2001
H.C.W.M. Moesker, 'Het bouw- en woningtoezicht', in: A.G. Bregman & D.A. Lubach (red.), *Van wonen naar bouwen. 100 jaar Woningwet*, Deventer: Kluwer 2001.

Moesker 2007
H.C.W.M. Moesker, 'Bouw- en woningtoezicht na Vie d'Or. Hoe absoluut is relativiteit en wanneer is toezicht behoorlijk en zorgvuldig?', *BR* 2007, p. 214 - 222.

Moesker 2013
H.C.W.M. Moesker, 'Routekaart naar private kwaliteitsborging. De zin van nut?', *TBR* 2013/141.

Moesker 2014
H.C.W.M. Moesker, 'Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Wildcard voor private bouwsector?', *TBR* 2014/132.

Moesker 2015
H.C.W.M. Moesker, 'Fyra en kwaliteitsborging voor het bouwen', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 30 oktober 2015.

Moesker & Nijmeijer 2015
H.C.W.M. Moesker & A.G.A. Nijmeijer, 'Reactie op een melding is een Awb-besluit. Soms', *TBR* 2015/16.

Moesker 2016a
H.C.W.M. Moesker, 'Wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Handhaving tijdens en na de bouw. Systeemcollisie?', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 28 april 2016.

Moesker 2016b
H.C.W.M. Moesker, 'Geschilbeslechting bij kwaliteitsborging voor het bouwen. Een verkennend tweeluik. Het publiekrechtelijk kader', *TBR* 2016/93.

Moesker & Neerhof 2016
H.C.W.M. Moesker & A.R. Neerhof, 'Het belang van feiten. De Haagse pilot kwaliteitsborging voor het bouwen', *TBR* 2016/135.

Moesker 2017a
H.C.W.M. Moesker, 'Beslissend stadium wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. Waar geen wil is is geen weg', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 6 februari 2017.

Moesker 2017b
H.C.W.M. Moesker, 'Post Scriptum (1) bij tweede termijn Kamerbehandeling wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 23 februari 2017.

Moesker & De Haan 2017
H.C.W.M. Moesker & P.M.J. de Haan, 'Juridische status reactie op een gereedmelding Wkb', *TBR* 2017/70.

De Moor-van Vugt & Van Ommeren 1993
A.J.C. de Moor-van Vugt & F.J. van Ommeren, 'Certificering als reguleringssysteem?', *SEW* 1999/3, p. 89 - 96.

Van Montfort & Van der Voort 2004
C.J. van Montfort & B. van der Voort, 'Certificatie en Ministerieel toezicht: Enkele kanttekeningen', *Bestuurskunde* 2004/13, p. 233 - 241.

Moree 2012
J.C. Moree, *Is bouwtoezicht op constructieve veiligheid een overheidstaak?* (masterscriptie Open Universiteit Nederland), Rockanje 2012.

Munneke e.a. 2009
S.A.J. Munneke e.a., 'De juridische status en bekendmaking van de NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst. De wetgever aan zet', *TBR* 2009/7, p. 605 - 612.

Neerhof 2007
A.R. Neerhof, 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', *O&A* 2007/106.

Neerhof, Van der Woerd & Van der Grijp 2009
A.R. Neerhof, K.F. van der Woerd & N.M. van der Grijp, 'De stand van professionalisering van de milieuhandhaving', *TO* 2009-1, p. 7 - 22.

Neerhof & Hoogers 2010
A.R. Neerhof & H.G. Hoogers, 'Het NEN-normenfeuilleton', *JB plus* 2010, p. 133 - 151.

Neerhof 2011
A.R. Neerhof, 'Gebruik van private beoordelingen bij bestuursrechtelijke handhaving: kansen en bedreigingen', *NTB* 2011/10, nr. 44, p. 307 - 318.

Neerhof 2013a
A.R. Neerhof, *Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2013.

Neerhof 2013b
A.R. Neerhof, 'Standardization in construction law: an exemple of successful decentring of regulatory governance?', in A.L.B. Colombi Ciacchi e.a., *Law & Governance – Beyond the public – private law divide?*, NILG Conference Volume 2011, Den Haag: Eleven International Publishers 2013, p. 139 - 157.

Neerhof 2014a
A.R. Neerhof, 'Rol van het publiekrecht', in S. van Gulijk & A.R. Neerhof, *Constructieve Veiligheid: Een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 42), 's-Gravenhage: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Neerhof 2014b
A.R. Neerhof, 'Een grotere rol van privaat toezicht in de bouw: gaat dat werken?', in H.B. Winter, A. Tollenaar & A.T. Marseille (red.), *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering* (De Ridder-bundel), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Neerhof 2016a
A.R. Neerhof, 'Alternatief bestuursrecht: normalisatie en conformiteitsbeoordeling in het publieke belang', in J.H. Gerards, M.W. Scheltema & A.R. Neerhof, *Hybride bestuursrecht* (Preadviezen VAR-reeks 156), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Neerhof 2016b
A.R. Neerhof, 'Private kwaliteitsborging als wetgevingsvraagstuk', *Regelmaat* 2016 (31)3, p. 6 - 24.

Neerhof 2016c
A.R. Neerhof, 'Controle op de bouw kun je niet aan de markt overlaten', NRC 23 augustus 2016, p. 17.

Neerhof 2017a
A.R. Neerhof, 'Weinig ruimte voor private keurmerken onder de Verordening bouwproducten (Deel I) Hoe marktdeelnemers beperkingen worden opgelegd', *TBR* 2017/19.

Neerhof 2017b
A.R. Neerhof, 'Weinig ruimte voor private keurmerken onder de Verordening bouwproducten (Deel II) Hoe marktdeelnemers beperkingen worden opgelegd', *TBR* 2017/37.

Nelisse & Terwel 2011
R.M.L. Nelisse & K.C. Terwel, *Constructieve Veiligheid. Evaluatie ABCmeldpunt, structurele verbetering?*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2011.

New South Wales 2002
New South Wales 2002, *Report upon the quality of building*, Sydney: Parliament of New South Wales 2002.

Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014a
H. Nieman, H. van Egmond & G.J. van Leeuwen, *Rapportage verkenningsfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Instituut voor Bouwkwaliteit 2014.

Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014b
H. Nieman, H. van Egmond & G.J. van Leeuwen, *Reikwijdte aannemelijkheidstoets – nu al starten met pilots?*, Instituut voor Bouwkwaliteit 2014.

Nieman 2015a
H. Nieman, 'Integraal en in samenhang', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 10 oktober 2015, p. 16 - 18.

Nieman 2015b
H. Nieman, 'Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 12 december 2015, p. 18 - 21.

Nieman 2016a
H. Nieman, 'Een detail is geen kleinigheid', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 20 - 23.

Nieman 2016b
H. Nieman, 'Fundering: goed begin is het halve werk', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 4 april 2016, p. 19 - 22.

Nieman 2016c
S.L. Nieman, *The Quality Assurance Act in the building process. The consequences of the new Quality Assurance Act for the building process in relation tot SE and BIM* (masterscriptie Eindhoven), Eindhoven 2016.

Nieman & Van den Broeke 2016
H. Nieman & M. van den Broeke, *Pilotproject kwaliteitsborging Leiderdorp - Plantage. Private kwaliteitsborging: een nieuwe manier van werken*, 2016.

Nijmeijer 2006
A.G.A. Nijmeijer, 'Vergunnen en handhaven met de gewijzigde Woningwet', *BR* 2006, p. 785 - 795.

Nijmeijer 2013
A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013/135.

Nijmeijer 2014
A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163.

Nijmeijer, Hillegers & Lam 2015
A.G.A. Nijmeijer, S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, *Bouwen en ontwikkelen met de Wabo*, Deventer: WoltersKluwer 2015.

Nijmeijer e.a. 2015
A.G.A. Nijmeijer e.a., *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb. Een onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk*, Den Haag: opdrachtgever Ministerie van Veiligheid en Justitie / het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2015.

Nijmeijer 2016
A.G.A. Nijmeijer, 'Een nieuwe opzet voor de omgevingsvergunning voor bouwen in de Omgevingswet? Eenvoudiger gezegd dan gedaan', *BR* 2016/56.

Nijsse 2008
R. Nijssen, *Over sterkte, stijfheid en beweging, de latente koppeling tussen voelbare beweging en veiligheid* (oratie Delft), Delft 2008.

Van Oel & Koolwijk 2014
C. van Oel & J. Koolwijk, *Versterking positie van de bouwconsument. De mogelijkheden van benchmarking*, Delft: TUDelft 2014.

Van Ommeren 2008
F.J. van Ommeren, 'Bestuurswetgeving en haar alternatieven: een verkenning van beleidsregels, algemene voorwaarden van de overheid en normalisatienormen als prototypen', *Regelmaat* 2008/3, p. 74 - 87.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2006a
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheidsproblemen met gevelbekleding*, Den Haag 2006.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2006b
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Eindrapport brand cellencomplex Schiphol-Oost*, Den Haag 2006.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2012
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Instorten van het dak van de aanbouw van het stadion van FC Twente, te Enschede*, Den Haag 2012.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2015
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Koolmonoxide. Onderschat en onbegrepen gevaar*, Den Haag 2015.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2016a
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Hijsongeval Alphen aan den Rijn*, Den Haag 2016.

Onderzoeksraad voor veiligheid 2016b
Onderzoeksraad voor veiligheid, *Hijsongeval Alphen aan den Rijn. Aanbevelingen*, Den Haag 2016.

Oosterhoff e.a. 1988
J. Oosterhoff e.a., *Bouwtechniek in Nederland 1. Constructies van ijzer en beton. Gebouwen 1800 – 1940. Overzicht en typologie*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1988.

Oosterhoff 1990
J. Oosterhoff, *Kracht en vorm. De draagconstructie van bouwwerken eenvoudig verklaard*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1990.

Oosterhoff 1991
J. Oosterhoff, *Bouwtechniek in de Oude Tijd. Een compendium*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1991.

Otten & O'Connor 2014
J. Otten & C.L.C. O'Connor, 'Zelfregulering in de bouwsector met de Governance Code 'Veiligheid in de bouw'', *TBR* 2014/36.

Oussoren 2014
G. Oussoren, 'Gloednieuw met maar 15 gebreken', *eigen huis magazine* maart 2014, p. 48 -53.

Outhuijse 2016a
A. Outhuijse, 'De introductie van private partijen in het bouwrecht. Waar moeten we aan denken?', *TO* 2016 (3), p. 79 - 90.

Outhuijse 2016b
A. Outhuijse, 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het vervolg', *TO* 2016 (5), p. 152 - 156.

Overeem 2015
T. Overeem, 'Voor wie doen we wat?', *Bouwkwaliteit in de Praktijk* nr. 3 maart 2015, p. 46 en 47.

Overeem 2016
T. Overeem, *Evaluatie pilot private kwaliteitsborging bouwen van een woning in de gemeente Voorst*, Voorts 2016.

Overlegplatform Bouwregelgeving 2000
Overlegplatform Bouwregelgeving, *Toekomstvisie op de Bouwregelgeving. Naar een transparante Gebruikersmarkt*, 2000.

Van Overveld 2003
M. van Overveld, *Bouwbesluit 2003: theorie en praktijk. Beoordelen en verder ontwikkelen van bouwvoorschriften* (diss. Delft), Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Van Overveld 2007a
R. van Overveld, 'Ontstaansgeschiedenis Bouwbesluit 2003', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Van Overveld 2007b
R. van Overveld, 'Kansen voor gelijkwaardige oplossingen', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Van Overveld 2008
M. van Overveld, *Handboek Bouwbesluit 2003 en Gebruiksbesluit*, Den Haag: Sdu 2008.

Van Overveld 2012
M. van Overveld, *Vragen, antwoorden en gelijkwaardigheid Bouwbesluit 2012. Antwoorden op vragen van ontwerpers en adviseurs*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2012.

Van Overveld e.a. 2013
M. van Overveld e.a., *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv 2013.

Van Overveld & Berghuis 2015
M. van Overveld & M.I. Berghuis, *Handboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: BIM Media B.V. 2015.

Palmen, Van Leeuwen & Spekkink 2012
P. Palmen, E. van Leeuwen & D. Spekkink, *Motieven van marktpartijen voor de toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK in het kader van de uitvoering van de adviezen van de "Commissie Dekker"*, Woudrichem 2012.

Parmentier & Delincé 2013
B. Parmentier & D. Delincé, 'Ontwerp en dimensionering van constructies volgens Eurocode 0 (EN 1990)', *WTCB tijdschrift* winter 2013.

Paternotte & Van der Weijden 2015
M. Paternotte & M. van der Weijden, *Opleverdossier voor de Bouwconsument. Resultaten van een kwalitatief onderzoek*, Amsterdam: MARE research 2015.

Peeters 1994
E.M. Peeters, *De Woningwet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Peeters, Neerhof & De Boer 2009
M.G.W.M. Peeters, A.R. Neerhof & J. de Boer, *De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht* (STEM publicatie 2008/2), Arnhem 2009.

Peters 2009
Th. Peters, 'De afnemende waardering van het aanhoudingssysteem: van Woningwet tot Wabo', *TBR* 2009/214.

Pijpers & Moolhuizen 2015
B. Pijpers & M. Moolhuizen, 'Private kwaliteitsborging: oplossing of bezuiniging?', *BR* 2015/59.

De Poorter & Van Ettekoven 2013
J.C.A. de Poorter & B.J. van Ettekoven, 'Het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht: de ene relativiteitseis is de andere niet', *NTB* 2013/20.

Pots 1986
B. Pots, 'Bouwbesluit bedreigt kwaliteit woningbouw', *De Nederlandse Gemeente*, 21 november 1986, Jaargang 40, nummer 47, p. 861 en 862.

Power 1999
M. Power, *The audit society: Rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press 1999.

Power 2000
M. Power, 'The audit society - Second thoughts, *International Journal of Auditing* 2000 (afl. 1), p. 111 - 119.

Power 2003a
M. Power, 'Evaluation the audit explosion', *Law & Policy* 2003 (afl. 3), p. 185 - 202.

Power 2003b
M. Power, 'Auditing and the production of legitimacy', *Accounting, Organizations and Society* 2003 (afl. 4), p. 379 - 394.

Power 2007
M. Power, 'Business risk auditing - Debating the history of its present', *Accounting, Organizations and Society* 2007 (afl. 4), p. 379 - 382.

Priemus 2001
H. Priemus, 'Bouwregelgeving op voet van de Woningwet: van kantoorkrukken naar lieslaarzen', in: A.G. Bregman & D.A. Lubach (red.), *Van wonen naar bouwen. 100 jaar Woningwet*, Deventer: Kluwer 2001.

Projectgroep implementatie Dienstenrichtlijn 2008
Projectgroep implementatie Dienstenrichtlijn, *Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn, Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen Versie 3.0*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2008.

PwC 2012
PwC, *Strategische vernieuwing helpt bouw uit het dal. Bouw Performancemeting Top Bouwondernemingen in Nederland*, PwC 2012.

Rademaker 2017
B. Rademaker, 'De omgevingsplanactiviteit', *TBR* 2017/20.

RAVO 1984
Raad voor de Volkshuisvesting, *Advies inzake het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving*, Zoetermeer: RAVO 1984.

Rijkswaterstaat e.a. 2009
Rijkswaterstaat e.a., *Leidraad voor Systems Engineering binnen de GWW-sector*, Den Haag: Rijkswaterstaat 2009.

Van Rijnbach 2017
M. van Rijnbach, 'Kwaliteit bewijzen', *Installatie en sanitair* nummer 1 januari 2017, p. 42 - 44.

Van Rijsewijk & Mans 2015
A.M. van Rijsewijk & R.C.V. Mans, 'NEN-normen Bouwbesluit moeten gratis en openbaar zijn', *TBR* 2015/36.

Van Rijswick & Widdershoven 2004
H.F.M.W. van Rijswick & R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtstreekse werking van richtlijnen in driehoeksverhoudingen', *NTER* 2004-3, p. 42 - 47.

Van Rossum 2001
A.A. van Rossum, *Falend toezicht* (oratie Utrecht), Den Haag 2001.

Van Rossum 2005
A.A. van Rossum, *Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht*, Deventer: Kluwer 2005.

Ruijs & Heering 2013
J.M. Ruijs & M.M. Heering, *Handleiding Verordening (EU) nr. 305/2011 voor het in de handel brengen en verhandelen van bouwproducten*, Ede: Stichting STABU 2013.

Sanderink 2015
D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2015.

Schaaf 2015
F.R.A. Schaaf, *Onderzoek verplichte verzekering*, Ekelmans & Meijer advocaten 2015.

Schemkes
K.D.C. Schemkes, 'Wetsvoorstel kwaliteitsborging: laat u niet verrassen!', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr. 1/2 januari/februari 2016, p. 36 en 37.

Schipper 2012
V. Schipper, *Borging van constructieve veiligheid in het bouwproces. Over engineeringscoördinatie en de formalisering daarvan in de Nederlandse wet- en regelgeving* (masterscriptie Tilburg), Tilburg 2012.

Schlössels 2009
R.J.N. Schlössels, 'Een vrije en kenbare bewijsleer?', in R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrechtelijk bewijsrecht. Wetgever of rechter?* (VAR-reeks 142), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009.

Schlössels 2010
R.J.N. Schlössels, 'Bewijswaardering in het bestuursproces: goochelen met zekerheid?', Ars Aequi juli/augustus 2010, p. 476 - 486.

Schlössels 2014a
R.J.N. Schlössels, 'Relativiteitsvereiste', in R.J.N. Schlössels e.a., *JB Select. Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014.

Schlössels 2014b
R.J.N. Schlössels, 'Rafelige relativiteit. Systeemwaarde of medicamentum gratia probatum', in T.W. Franssen e.a., *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014.

Schlössels 2014c
R.J.N. Schlössels, '(On)rechtmatigheid en relativiteit: de ontbrekende schakel', *NTB* 2014/14.

Scholten 2001a
N.P.M. Scholten, *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving: Woningwet en Bouwbesluit* (diss. Delft), Amsterdam: [S.l.: s.n.[2]] 2001.

2 Sine Loco, sine nomine. Uitgave in eigen beheer. ISBN 90-806325-2-X.

Scholten 2001b
N.P.M. Scholten, 'Geschiedenis van de Nederlandse (technische) bouwregelgeving – Van 'keuren' tot een geconverteerd Bouwbesluit', in: A.G. Bregman & D.A. Lubach (red.), *Van wonen naar bouwen. 100 jaar Woningwet*, Deventer: Kluwer 2001.

Scholten e.a. 2011
N.P.M. Scholten e.a., *Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving*, Delft: Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw in samenwerking met RIGO Research bv en TNO 2011.

Scholten 2012
N.P.M. Scholten, 'De plaats en het doel van normalisatie in de bouw en de bouwregelgeving', *TBR* 2012/156.

Scholten 2013
N.P.M. Scholten, 'Verandering van het stelsel van bouwregelgeving', memorandum 28 november 2013, kenmerk 2013-ERB-M072/snn, www.stichtingibk.nl.

Scholten e.a. 2013
N.P.M. Scholten e.a., 'Erkende technische oplossingen, deemed to satisfy, tot nut en genoegen van de gebruiker', Delft: stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw in samenwerking met RIGO, NEN en STABU, rapportnummer 2013-ERB-R011.

Scholten 2016
N.P.M. Scholten, 'Publiekrechtelijke regelgeving en betonconstructies', *Cement* 2016, nr. 3, p. 10 - 15.

Scholten e.a. 2016
N.P.M. Scholten e.a., 'NEN 8700 nader belicht. Toelichting op norm voor constructieve veiligheid bestaande bouwconstructies', *Cement* 2016, nr. 3, p. 40 - 48.

Scholten, De Vries & Vrouwenvelder 2016
N.P.M. Scholten, A. de Vries & T. Vrouwenvelder, 'De mogelijkheden van gelijkwaardigheid. Voorbeelden van het gebruik van de gelijkwaardigheidsbepaling', *Cement* 2016, nr. 3, p. 62 - 68.

Scholten & De Wildt 2013
N.P.M. Scholten en R. de Wildt, 'Private toetsing aan en toezicht op het bouwen in het buitenland', Nieuwsbrief 2013-ERB-P055, https://www.bouwregelwerk.org/, onder Over ERB onder Nieuws en publiciteit.

Scholten & De Wildt 2014
N.P.M. Scholten en R. de Wildt, 'Verder na Dekker - Innovatie van de bouwregelgeving', *TBR* 2014/96.

Scholten & De Wildt 2016
N.P.M. Scholten en R. de Wildt, 'Changes and Innovation of Dutch Building Regulation and Control: An Ongoing Debate', *Journal of Civil Engineering and Architecture* 10 (2016), p. 359 - 367.

Van der Schoot 2013
T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw. Op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2013.

Van Schooten 2007
J. van Schooten, 'Bouwregelgeving beter aansluiten bij bouwpraktijk', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Schothorst, Harlaar & Koenen 2014
Y. Schothorst, W. Harlaar & B. Koenen, *Private kwaliteitsborging in de bouw. De mening van de bouwwereld*, Amsterdam: Veldkamp 2014.

Schueler 2005a
B.J. Schueler, 'Aansprakelijkheid van gemeenten voor gebrekkige bouwwerken', in P.J.M. Drion & B.J. Schueler, *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken* (Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 33), Amsterdam: WEKA Uitgeverij B.V. 2005.

Schueler 2005b
B.J. Schueler, 'Aansprakelijkheid voor bouw- en woningtoezicht', *BR* 2005, p. 177 e.v.

Schueler 2011a
B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *NTB* 2011/38.

Schueler 2011b
B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders. Het relativiteitsvereiste toegepast', in: A.A.J. de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 159 - 174.

Van Seters & Jansen 2008
A.J. van Seters & H.L. Jansen, *Eurocode 7 – Achtergronden en voorbeeldberekeningen*, Den Haag: Kivi-Niria 2008.

Sheridan, Visscher & Meijer 2003
L. Sheridan, H.J. Visscher & F.M. Meijer, *Building regulations in Europe, Part II: A comparison of technical requirements in eight European Countries*, Delft: Delft University Press 2003.

Slot & Op 't Veld 2005
B.J.M. Slot & P.J.M. op 't Veld, *Onderzoek handhaving bouwregelgeving: gezondheid in nieuwbouwwoningen*, Zwolle: Cauberg-Huygen Raadgevende Ingenieurs B.V. 2005.

Smits 2009
J. Smits, *Omstreden rechtswetenschap. Over de aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Spassova 2014
A. Spassova, *Is the Bulgarian Building Controle regime more bureaucratic than the regimes in the leading European countries? (A comparison with the English, German, French and Italian regimes, focusing on the minimum scope of design approval for building permit)* (scriptie Londen), Londen 2014.

Spekkink 2008
D. Spekkink, *Gedragscode constructieve veiligheid*, Voorburg: NEPROM 2008.

Spekkink 2011
D. Spekkink, *Compendium Aanpak Constructieve veiligheid. Editie 2011*, Gouda: Betonvereniging 2011.

Staal 2013
M.E.F. Staal, 'Verschuiving van publiek toezicht en handhaving naar de markt, wie is verantwoordelijk?', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht* 2013, nummer 5.

Starossek 2006
U. Starossek, 'Progessive Collapse of Structures: Nomenclature and Procedures', *Structural Engineering International* 2006/2, p. 113 - 117.

Stephan 2015
J. Stephan 2015, *Bouwbesluit 2012*, Vlissingen: S&W Consultancy 2015.

Stramrood 2016
B.J.P. Stramrood, 'Actualiteitenoverzicht bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste. De toepassing van het bestuursrechterlijke relativiteitsvereiste door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - Stand van zaken', *TBR* 2016/129.

Strang 2009
H.P.C.W. Strang, *De civielrechtelijke aansprakelijkheid voor publiekrechtelijk bouwtoezicht in Nederland en Engeland* (masterscriptie Tilburg), Tilburg 2009.

Strang 2017
H.P.C.W. Strang, 'Post Scriptum (2) bij tweede termijn Kamerbehandeling wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen', IBR, *Actualiteiten Bouwrecht*, 23 februari 2017.

Straver 1978
C.M. Straver, *Juridische aspecten van de kwaliteit van het bouwen* (preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 6), Deventer: Kluwer 1978.

Sturm e.a. 2015
M. Sturm e.a., *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel. Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*, Amersfoort: Lysias Advies B.V. 2015.

Stuurman 1995
C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995.

Tekst & Commentaar Grondwet, derde druk
P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Kluwer 2009.

Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, zesde druk
J.W. van Zundert, A.Ch. Fortgens, H.C.W.M. Moesker & A.G.A. Nijmeijer, *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, negende druk
J.W. van Zundert, A.Ch. Fortgens, P.M.J. de Haan & A.G.A. Nijmeijer, *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Tekst & Commentaar Wabo, derde druk
A.G.A. Nijmeijer & R. Uylenburg (red.), *Tekst & Commentaar Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Terwel 2013
K.C. Terwel, *Verschilmakers voor constructieve veiligheid. Onderzoek naar invloedrijke factoren in het bouwproces*, Delft 2013.

Terwel 2014
K.C. Terwel, *Structural safety. Study into critical factors in the design and construction process* (diss. Delft), Delft 2014.

Teunissen 2004
J.M.H.F. Teunissen, 'De herziening van de Woningwet op het punt van de handhaafbaarheid en handhaving. Een verwerpelijk wetsvoorstel', *NJB* 2004, p. 418 - 424.

Van den Thillart 2007
C.C.A.M. van den Thillart , 'Hoe Europees wordt het Bouwbesluit?', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Van den Thillart 2014
C.C.A.M. van den Thillart , *CE-markering en Private Kwaliteitsborging. Over toepassing van CE-componenten in de bouw*, Utrecht: Imago bv 2014.

Thomsen 2014
A.F. Thomsen, 'Private bouwplantoets: gewenst instrument of bedenkelijke u-bocht?', *TBR* 2014/39.

TNO 2009
TNO, *Registratie van incidenten constructieve veiligheid*, 2009.

Toezicht en handhaving door gemeenten 2016
Pro facto, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.

Tolsma 2014
H.D. Tolsma, 'Afwijken van normen in het omgevingsrecht: toen, nu en in de toekomst', in A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Onbegrensde rechtsbeoefening* (Lubach-bundel), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014.

Van den Tweel & Dictus 2014
R.J.M. van den Tweel & G.A. Dictus, *De CE-markering bij bouwproducten. Welke ruimte resteert voor private kwaliteitsverklaringen?*, Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2014.

Uythoven 2013
A.J. Uythoven, *Bouwregelgeving in woord en beeld*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv 2013.

VACpunt Wonen e.a. 2014
VACpunt Wonen e.a., *De gebruiker aan het bestuur. Acht aanbevelingen voor het verbeteren van consumenteninvloed op bouwregelgeving*, Amersfoort: Klomp Reproka 2014.

VACpunt Wonen e.a. 2015
VACpunt Wonen e.a., *Kwaliteitsborging voor het bouwen*, Utrecht: brief van 18 mei 2015 aan de leden van de Vaste Commissie Wonen en Rijksdienst.

Vambersky & Sagel 1997a
J.N.J.A. Vambersky & R. Sagel 'De tikkende tijdbom onder de bouw (I). Er is meer aan de hand dan alleen bouwfouten', *Cement* 49 (1997) 4, p. 24 - 26.

Vambersky & Sagel 1997b
J.N.J.A. Vambersky & R. Sagel, 'De tikkende tijdbom onder de bouw (II). Prefab gevel blijft niet hangen', *Cement* 49 (1997) 6, p. 52 en 53.

Vambersky & Sagel 1997c
J.N.J.A. Vambersky & R. Sagel, 'De tikkende tijdbom onder de bouw (III). Constructieve samenhang', *Cement* 49 (1997) 9, p. 22 en 23.

Vambersky & Terwel 2009
J.N.J.A. Vambersky & K.C. Terwel, 'Constructieve veiligheid van bouwwerken en het rapport van commissie Dekker', *TBR* 2009/81.

VBWTN 2013
Vereniging Bouw & Woningtoezicht Nederland, *Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is. Voorlopig visiedocument private kwaliteitsborging*, 2013.

Van Velten 2016
A.A. van Velten, 'Privaatrechtelijke veranderingen door het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen', *WPNR* 2016/7125.

Verbruggen 2013
P.W.J. Verbruggen, 'Aansprakelijkheid van certificatie-instellingen als private toezichthouders', *NTBR* 2013/39.

Verburg 2011
D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en in het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht of: Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?', *NTB* 2011/3.

Verlijsdonk 2014
K.E.A.M. Verlijsdonk, *Van publiek naar privaat: en de gemeente dan? Onderzoek naar hoe de gemeente Helmond aan de hand van in kaart gebrachte gevolgen van private kwaliteitsborging zo voorbereid mogelijk kan inspelen op het wetsvoorstel en de daaropvolgende stelselwijzigingen in de bouw* (bachelorscriptie 's-Hertogenbosch), Helmond 2014.

Vermande 2010
H.M. Vermande, *Marktonderzoek productinformatie door middel van CE-markering en kwaliteitsverklaring*, Bodegraven: PRC 2010.

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

Vermeij 2009
P. Vermeij, 'Bouwen in strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit, enkele publiek- en privaatrechtelijke aspecten voor de praktijk', *BR* 2009, p. 209 e.v..

Vermeij 2014
P. Vermeij, 'Enkele kritische opmerkingen over het (eind)rapport 'Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw'', *TBR* 2014/98.

Vermeij 2015
P. Vermeij, 'De toepassing van de omkeringsregel binnen het bouwrecht', *TBR* 2015/40.

Vermeulen & Ligthart 2015
G.T.A.J. Vermeulen & P.H.J. Ligthart, *Pilot Private Kwaliteitsborging BRL 5006 en BRL 5019*, Ooltgensplaat/Rotterdam 2015.

Verslag jaarvergadering VBR 2014
'Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen. Verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 11 december 2014 te Amersfoort', *TBR* 2015/39.

Videler 2014
B. Videler, *Private kwaliteitsborging bouwtoezicht. De consequenties en aanbevelingen voor Ballast Nedam Bouw en Ontwikkeling Speciale Projecten in de realisatiefase* (bachelorscriptie Hogeschool Arnhem Nijmegen), Arnhem.

Videler 2015
B. Videler, 'Kansen en mogelijkheden voor de bouwsector', *Bouwkwaliteit in de praktijk* nr 4. april 2015, p. 10 - 12.

Visscher 1992
H. Visscher, *Kwaliteitsverklaringen en het bouw- en woningtoezicht*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1992.

Visscher 2000
H.J. Visscher, *Bouwtoezicht en kwaliteitszorg. Een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht* (diss. Delft), Delft: Delft University Press 2000.

Visscher & Meijer 2001
H.J. Visscher & F.M. Meijer, 'Via certificering naar een geprivatiseerd bouwtoezicht', *BR* 2001/38.

Visscher 2006
H.J. Visscher, 'Beoordelingsrichtlijn 'Bouwplantoetsing aan het Bouwbesluit' vastgesteld. Gecertificeerde plantoetsing begin 2007 een feit', *Bouwregels in de praktijk 1(11)*, p. 20 - 23.

Visscher 2008
H.J. Visscher, *Woningkwaliteit onder controle?* (Intreerede), OTB 2008.

VNG 1986
Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Commissie voor de Bouwvoorschriften, *Rijksbouwbesluit niet tegen elke prijs. Reactie van de Commissie voor de Bouwvoorschriften op het voorontwerp (rijks-)bouwbesluit*, 's-Gravenhage: VNG 1986.

Vols & Hof 2016
M. Vols & J.P. Hof, 'Malafide pandeigenaren en de Woningwet', *TBR* 2016/19.

Van der Voort 2016
H.G. van der Voort, 'Private toezichthouders als radartjes in wiens machine: die van de overheid of van bedrijven?', *Regelmaat* 2016 (31)3, p. 38 - 55.

Vreugdenhil 2007
J. Vreugdenhil, 'Bouwbesluit opstap naar nieuwe rol Bouw- en Woningtoezicht', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

De Vries 1986
F.J.M. de Vries, 'Bouwer en Bouwbesluit', in: C.M. van den Hoff e.a., *Lezingen gehouden op het Symposium Bouwbesluit d.d. 15 april 1986*, 's-Gravenhage: Instituut voor Bestuurswetenschappen 1986, p. 53 - 62.

De Vries 1999
H.J. de Vries, *Standards for the Nation, Analysis of National Standardization Organizations* (diss. Rotterdam), Delft 1999.

VROM-Inspectie 2003
VROM-Inspectie, *Patio Sevilla onderzoek naar het instorten van balkons, Ceramique blok 29*, Maastricht: VROM-Inspectie regio Zuid 2003.

VROM-inspectie 2006
VROM-inspectie, *Plan van aanpak constructieve veiligheid*, Den Haag: Ministerie van VROM 2006.

VROM-inspectie 2007
VROM-inspectie, *Kasteel of kaartenhuis? Een discussiestuk over constructieve (on)veiligheid*, Den Haag: Ministerie van VROM 2007.

VROM-inspectie 2007a
VROM-inspectie, *Handreiking handhaven bouwregelgeving*, Den Haag: Ministerie van VROM 2007.

VROM-inspectie 2008a
VROM-Inspectie, *Borging van de constructieve veiligheid in 15 bouwprojecten*, Den Haag: Ministerie van VROM 2008.

VROM-inspectie 2008b
VROM-Inspectie, *Wég met de zwakke schakels! Actieagenda voor versterking van de constructieve veiligheidsketen*, Den Haag: Ministerie van VROM 2008.

VROM-inspectie 2008c
VROM-Inspectie, *Landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2003-2008*, Den Haag: Ministerie van VROM 2008.

VROM 2009
VROM, *Visie op Brandveiligheid*, Den Haag: Ministerie van VROM 2009.

VROM-inspectie 2010
VROM-Inspectie, *Bevordering naleving Ventilatie en EPC regels. Verslag uitgevoerde activiteiten 2010*, Den Haag: VROM-Inspectie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2010.

VROM-inspectie 2011
VROM-Inspectie, *Private kwaliteitsborging in de bouwregelgeving*, nr. VI-2010-40, Den Haag: VROM-Inspectie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2011.

Vrouwenvelder, Scholten & Steenbergen 2012
A.C.W.M. Vrouwenvelder, N.P.M. Scholten & R.D.J.M. Steenbergen, *Veiligheidsbeoordeling bestaande bouw. Achtergrondrapport bij NEN 8700, tno-060-dtm-2011-0386*, Rijswijk: TNO 2012.

De Waard & Van Leeuwen 2005
R. de Waard & G.J. van Leeuwen, *De organisatie van bouw- en woningtoezicht*, Den Haag: Elsevier 2005.

De Waard & Van Leeuwen 2008
R. de Waard & G.J. van Leeuwen, *De organisatie van bouw- en woningtoezicht. Naar een gemeentelijk bouwbeleid en andere ontwikkelingen in besluitvorming en toezicht*, 's-Gravenhage: Reed Business 2008.

De Waard & Oortwijn 2010
R. de Waard & B. Oortwijn, *Beeld van het Nederlandse omgevingsrecht*, Amsterdam: Reed Business 2010.

Walraven & Bigaj-Van Vliet 2016
J.C. Walraven & A. Bigaj-Van Vliet, 'Model Code in ontwikkeling. Voorbode voor vernieuwing van de betonvoorschriften', *Cement* 2016, nr. 3, p. 22 - 27.

Wapperom 2009
H. Wapperom, 'Cement interview: Simon Wijte', *Cement* 2009, nr. 1, p. 46 - 51.

Van Wassenaer 2017
A.G.J. van Wassenaer, 'De Modellen Ketensamenwerking van de Netwerkgroep KetenSamenWerking - dappere poging, maar ook concreet genoeg?, *TBR* 2017/72.

World Bank Group 2013
Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform. Guidelines for Reformers, *Investment Climate* january 2013, World Bank Group 2013.

Werner 2007
D. Werner, 'Spanningsveld tussen bouwregelgeving en lokale bouwpraktijk', in: W. Eikelboom & F. de Groot (red.), *15 jaar Bouwbesluit 2003*, Den Haag: Sdu 2007.

Van Werven 2017
D.E. van Werven, 'Verwarring zonder nuancering', *TBR* 2017/51.

Westerlaken 1963
M. Westerlaken, *De ontwikkeling van betonprefabricage in de bouwwereld*, De Technische Uitgeverij H. Stam N.V. 1963.

Wevers & Van den Thillart 2010
H. Wever en C.C.C.M. van den Thillart, 'De prestatieverklaring in de nieuwe Europese verordening bouwproducten', *NENBouwNieuws* 2010/5, p. 15.

Wijkamp 2015
C. Wijkamp, 'Private kwaliteitsborging', *Vastgoedrecht 2015-2*, p. 49 - 51.

Wiltjer 2007
R. Wiltjer, 'Constructeursziekte', *Cement* 2007-7.

Witjes 2007
E.J.A. Witjes, *Woningwet. Met spelregels voor bouwen en verbouwen*, 's-Gravenhage: Reed Business 2007.

Wolfsen e.a. 2014
A. Wolfsen e.a., *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving*, 2014.

Xenos 2007
D. Xenos, 'Asserting the Right to Life (Article 2, ECHR) in the Context of Industry', *German Law Journal* 2007, p. 231 - 253.

Xenos 2012
D. Xenos, *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, Londen en New York: Routlegde 2012.

Yates 2003
D. Yates, *Weathertightness of buildings in New Zealand. Report of the Government Administration Committee's inquiry into the weathertighness of buildings in New Zealand*, Wellington: Government Printer 2003.

Zander 2005
H. Zander, 'Prüfen in Verbindung mit den bauaufsichtlich eingeführten Regeln', *Der Prüfingenieur* 2005, p. 44 - 50.

Zijlstra 2012
S.E. Zijlstra, 'Algemene vormgevingsaspecten', in S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Jurisprudentieregister

In het jurisprudentieregister wordt in beginsel enkel verwezen naar ECLI. Niet wordt weergegeven of de jurisprudentie is geannoteerd.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, Sunday Times
EHRM 2 augustus 1984, ECLI:NL:XX:1984:AB8061, Malone
EHRM 22 september 1994, nr. 13616/88, Hentrich
EHRM 25 juni 1997, ECLI:NL:XX:1997:AD5858, Halford
EHRM 22 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2005:0928JUD003144396, Broniowski/Polen
EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, Öneryildiz/Turkije EHRM 1 maart 2005, ECLI:NL:XX:2005:AT7354, Bone/Frankrijk
EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, Budayeva e.a./Rusland
EHRM 14 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0614JUD001977604, Ciechónska/Polen
EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, Kolyadenko e.a./Rusland
EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD001432611, Banel/Litouwen
EHRM 20 mei 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0520JUD003943805, Binisan/Roemenië
EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004, Cevrioglu/Turkije

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen / Europese Unie

HvJ EG 8 oktober 1987, ECLI:EU:C:1987:43, Kolpinghuis
HvJ EG 26 september 1996, ECLI:EU:C:1996:363, Arcaro
HvJ EG 9 december 1997, ECLI:EU:C:1997:595, Spaanse aardbeien
HvJ EU 12 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:333, Schmidberger
HvJ EU 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12, Wells
HvJ EU 17 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:426, Arcor
HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:453, Fra.bo
HvJ EU 16 oktober 2014, ECLI:EU:C:2014:2293
HvJ EU 27 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:821

Hoge Raad

HR 17 januari 1958, ECLI:NL:HR:1958:AG2051, Dorenbos
HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9347
HR 20 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AD6026, Montenegro/Staat

HR 7 april 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1700
HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9665
HR 7 mei 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO6012, duwbak Linda
HR 3 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7808
HR 9 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7774
HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2077, Vie d'Or
HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8751, Iraanse vluchteling
HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ1598
HR 11 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC1238
HR 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BF3257
HR 22 juni 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BW0393, Knooble

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 11 januari 2001, zaak nr. 200000887/1, LJN AN6621
ABRvS 20 juni 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6743
ABRvS 29 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AE3499
ABRvS 29 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AP4984
ABRvS 3 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0956
ABRvS 19 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4293
ABRvS 4 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429
ABRvS 11 december 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF1785
ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004
ABRvS 2 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS4701
ABRvS 2 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS4702
ABRvS 9 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS5533
ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9289
ABRvS 14 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2618
Vz. ABRvS 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2250
ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4255
ABRvS 13 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8078
ABRvS 11 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9890
ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6489
ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8728
ABRvS 8 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1300
ABRvS 15 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB1774
Vz. ABRvS 23 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2484
ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2461
ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4314
ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9436
Vz. ABRvS 13 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC0512
ABRvS 24 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF2154
ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF9010
ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4621
ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5553
ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9230

ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1369
ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1374
ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2939
ABRvS 11 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK2913
ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7724
ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8658
ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179
ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5700
ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9525
ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2717
ABRvS 3 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2730
ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1352
ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2082
ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2762
ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2750
ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5458
ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7763
ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1860
ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1882
ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2633
ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4935
ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628
ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631
ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6309
Vz. ABRvS 23 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2821
ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7368
ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3131
ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1834
Vz. ABRvS 24 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7265
ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8755
ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0779
ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1560
ABRvS 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3023
ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3855
ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7590
ABRS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8140
ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1021
ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3240
ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117
ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8297
ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0987
ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1727
ABRS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6702
ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8533
ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0752
ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1684

ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2530
ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7904
ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9046
ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0680
ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1366
ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:264
ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:389
ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:644, ook wel ECLI:NL:RVS:2013:2865
ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1089
ABRS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1750
ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2467
ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:519
ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1065
ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331
ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1329
ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2354
ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2538
ABRS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2616
ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4197
ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4703
ABRvS 31 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4772
ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14
ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36
ABRS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:824
ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:842
ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:817
ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1290
ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1645
ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1714
ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1957
ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1984
ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2504
ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2501
ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3295
ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3722
ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3860
ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3843
ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4018
ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:133
ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:252
ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:364
Vz. ABRvS 26 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:583
ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:616
ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:624
ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732

ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:941
ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1053
ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1058
ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1294
ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1344
ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1348
ABRvS 16 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1347
ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1297
ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1391
ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1433
ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503
ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1594
ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1613
ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1596
ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1744
ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1748
ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1796
ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1967
ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2100
ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2303
ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356
ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2372
ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2422
ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2526
ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2821
ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840
ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2862
ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3131
ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3277
ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3323
Vz. ABRvS 16 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3348
ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3359
ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3400
ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3408
ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451
ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3453
ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3454
ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:81
ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:308
ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:350
ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:600
ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:609
ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:987
ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1004
ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1058
ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1067

ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1099
ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1137
ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1375
ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1437
ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1487
ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1497

Rechtbanken

Rb. ’s-Hertogenbosch 29 maart 2001, ECLI:NL:RBSHE:2001:AB2028
Rb. Rotterdam 20 juni 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:AT8213
Rb. Arnhem 11 april 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BD0301
Rb. ’s-Gravenhage 31 december 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BG8465
Rb. Rotterdam 3 juli 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ1937
Rb. ‘s-Gravenhage 9 februari 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP7281
Vz. Rb. Zutphen 25 mei 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ5971
Rb. Amsterdam 30 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2123
Rb. Amsterdam 13 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW7263
Rb. Amsterdam 13 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3436
Rb. Gelderland 21 november 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4681
Rb. Noord-Holland 17 juni 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:6691
Rb. Limburg 23 september 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:8185
Rb. Gelderland 15 oktober 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:8176
Rb. Oost-Brabant 18 november 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6905
Rb. Rotterdam 19 december 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:10367
Rb. Limburg 22 december 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:11187
Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:936
Rb. Overijssel 20 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4708
Rb. Amsterdam 10 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:8784
Rb. Rotterdam 2 februari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:686

Raad van Arbitrage voor de Bouw

rva 24 februari 2014, nr. 34.501
rva 11 januari 2016, nr. 71.995

Curriculum vitae

Peter de Haan (1979) heeft na het behalen van zijn diploma Gymnasium-B aan het Dominicus College in Nijmegen de HTS-opleiding Civiele Techniek (weg- en waterbouwkunde), met als specialisatie constructies, aan de Hogeschool 's-Hertogenbosch (thans Avans Hogeschool) cum laude behaald. Na deze technische studie heeft hij aan de Radboud Universiteit te Nijmegen zowel cum laude zijn propedeuse als cum laude de bachelor Nederlands recht behaald. Zijn master staats- en bestuursrecht heeft hij met het judicium 'met tevredenheid' behaald. Peter heeft onder andere gewerkt als advocaatmedewerker bij de praktijkgroep Overheid en Onderneming van AKD. Ook werkte hij als jurist bij bouwunit A1 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ten tijde van de afronding van zijn onderzoek werkt Peter als senioradviseur bouwregelgeving bij Rijkswaterstaat. Hij heeft in zijn loopbaan tientallen artikelen en annotaties over omgevingsrecht en over publiek bouwrecht in diverse juridische tijdschriften geschreven. Peter is auteur en redacteur voor *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht* (zevende, achtste en negende druk).

ISBN 978-94-6315-025-5

9 789463 150255 >