

# VU Research Portal

## **Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen**

Neerhof, A.R.; van Gulijk, S.

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Neerhof, A. R., & van Gulijk, S. (2014). *Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen*. (Publicaties Vereniging voor Bouwrecht; No. 43). Instituut voor Bouwrecht.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

Mr. dr. S. van Gulijk  
Dr. A.R. Neerhof

# Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen

Voorkomen is beter dan genezen

Publicatie van de Vereniging voor Bouwrecht  
Nr. 42



Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen. Voorkomen is beter dan genezen



# **Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen**

**Voorkomen is beter dan genezen**

**Mr. dr. S. van Gulijk**

(Universitair docent privaatrecht, Universiteit van Tilburg)

**Dr. A.R. Neerhof**

(Universitair hoofddocent bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam)

ISBN: 978-90-78066-94-1  
NUR 822

© 2014, S. van Gulijk & A.R. Neerhof

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, 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.

# Inhoudsopgave

Dankwoord	xi
Stellingen bij het preadvies	xiii

## **Inleiding op het preadvies**

1.	Aanleiding	1
2.	Centrale onderzoeksvraag en uitwerking	3
3.	Aansluiting bij de politieke agenda	4

## **Deel I**

### **De rol van het privaatrecht - contact in plaats van contract**

*S. van Gulijk*

#### **1 Constructieve veiligheid en de rol van communicatie**

1.1	Inleiding	9
1.2	Centrale onderzoeksvraag van dit deel van het preadvies	12
1.3	Opbouw en deelonderzoeksvragen van dit deel van het preadvies	12
1.4	Methoden van onderzoek in dit deel van het preadvies	14
1.5	Enige afbakeningen	14

#### **2 Responsiviteit van het privaatrecht**

2.1	Inleiding	17
2.2	Communicatie tussen bouwactoren in het bouwcontractenrecht	18
2.2.1	Wettelijke verplichtingen van bouwactoren	18
2.2.2	Analyse van de kernvoorwaarden voor de bouwsector	19
2.3	Bouwcontractmodellen	24
2.3.1	Aedes bouwcontractmodellen	25
2.3.2	VGBouw Model Uitvoeringscoördinatieovereenkomst	28
2.3.3	VGBouw Model Bouwteam-Overeenkomst	30
2.3.4	Prestatiecontract	32
2.3.5	New Engineering Contract (NEC)	34
2.3.6	Integrated Project Delivery	36
2.3.7	Juridische bouwstenen voor ketensamenwerking	38
2.4	De invloed van communicatie tussen bouwactoren in de rechtspraak	40
2.4.1	Analyse arbitrale rechtspraak	41
2.4.2	Analyse civiele rechtspraak	45
2.5	Beantwoording deelvraag	45

#### **3 Het bouwproces vanuit een netwerkbenadering**

3.1	Inleiding	49
-----	-----------	----



3.2	Het bouwproces als netwerk	49
3.2.1	Het netwerk: een eerste afbakening	49
3.2.2	Soorten contractuele netwerken	50
3.2.3	Het bouwproces als contractueel netwerk	54
3.3	Netwerkspecifieke elementen die kunnen bijdragen aan constructieve veiligheid	56
3.3.1	Relaties & centraliteit	56
3.3.2	Verplichtingen tussen netwerkactoren	58
3.3.3	Aansprakelijkheid binnen en buiten het netwerk	63
3.4	Beantwoording deelvraag	66
<b>4</b>	<b>Construction Communication</b>	
4.1	Inleiding	69
4.2	Een typologie van het begrip communicatie	70
4.2.1	Omschrijving van het begrip communicatie	70
4.2.2	Van eenzijdige naar interactieve communicatie	70
4.2.3	Niveaus van communicatie	71
4.3	Specifieke kenmerken van een bouwproces die communicatie bemoeilijken	73
4.4	De effectiviteit van communicatie	75
4.4.1	Effectieve communicatie-omgevingen	75
4.4.2	Effectieve communicatiemiddelen	76
4.4.3	De samenstelling en hiërarchie van een team	77
4.4.4	Cultuur	78
4.5	De communicatiepraktijk in Nederlandse bouwprocessen	80
4.5.1	Communicatie door het organiseren van bijeenkomsten	80
4.5.2	Communicatie door middel van digitale hulpmiddelen	82
4.6	Beantwoording deelvraag	86
<b>5</b>	<b>Door wetenschap, praktijk en overheid aangedragen oplossingen</b>	
5.1	Inleiding	89
5.2	Onderzoeksrapporten en wetenschappelijke gedachten	89
5.2.1	De totstandkoming van het bouwcontract	89
5.2.2	De ontwerp- en uitvoeringsfase van het bouwproces	93
5.3	De Commissie Dekker en initiatieven van overheidswege	95
5.3.1	Voorstellen ten aanzien van de aansprakelijkheid van de aannemer	96
5.3.2	Voorstellen ten aanzien van verzekering	101
5.3.3	Voorstellen ten aanzien van het opschortingsrecht van de opdrachtgever	102
5.4	Gedragscode Constructieve Veiligheid	103
5.5	Beantwoording deelvraag	106

## Deel II

### Rol van het publiekrecht

*A.R. Neerhof*

#### 1 Inleiding

1.1	De rol van overheden, normalisatie- en certificatie-instellingen	111
1.2	Centrale onderzoeksvraag	112
1.3	Opbouw van dit deel van het preadvies	113
1.4	Methoden van onderzoek in dit deel van het preadvies	114

#### 2 Publiekrechtelijke regelgeving en normalisatie

2.1	Inleiding	117
2.2	Mensenrechtelijk kader	118
2.3	Bouwregelgeving en constructieve veiligheid	118
2.3.1	Woningwet, Bouwbesluit 2012 en Regeling Bouwbesluit 2012	118
2.3.2	Effectuering van het Bouwbesluit 2012: rechtstreeks en via vergunningverlening	120
2.4	Technische normen en constructieve veiligheid	121
2.4.1	Europese normen	122
2.4.2	NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst	127
2.5	Doorwerking van bouwregelgeving en technische normen in de praktijk: constructieve veiligheid geborgd?	129
2.5.1	Toegankelijkheid van bouwregelgeving en technische normen	129
2.5.2	Kwaliteit van bouwregelgeving en technische normen voor de bouw	133

#### 3 Gemeentelijk bouwtoezicht: recht en praktijk

3.1	Inleiding	139
3.2	Mensenrechtelijk kader	139
3.2.1	Art. 2 EVRM: het recht op leven	140
3.2.2	Art. 8 EVRM: het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven	141
3.3	Instrumenten voor effectuering van bouwregelgeving door het bevoegd gezag: vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging	142
3.3.1	Omgevingsvergunning bouw	142
3.3.2	Bevoegdheden tot toezicht en sanctieoplegging	145
3.3.3	Procesmatige eisen voor uitoefening van toezicht en sanctieoplegging in de wet	148
3.3.4	Materiële eisen aan toezicht en sanctieoplegging: jurisprudentie	149
3.4	Praktijk van vergunningverlening, bouwtoezicht- en handhaving	156
3.4.1	Vergunningverlening: er gaat nog wel eens iets mis	158
3.4.2	Toezicht en sanctieoplegging: daar komt niet altijd wat van terecht	160

<b>4</b>	<b>De huidige rol van private beoordelingsinstrumenten in het publieke bouwrecht</b>	
4.1	Inleiding	163
4.2	CE-markering, prestatieverklaring en conformiteitscertificaat	164
4.2.1	De basis: geharmoniseerde normen en Europese technische beoordelingen	164
4.2.2	Prestatieverklaring en CE-markering	165
4.2.3	Niveaus van beoordelingen en conformiteitscertificaten	166
4.2.4	Markttoezicht	167
4.2.5	Relatie prestatieverklaring en Bouwbesluit 2012	169
4.3	Kwaliteitsverklaringen die aansluiten bij het Bouwbesluit 2012	170
4.4	Gebruikswaarde en betrouwbaarheid van certificaten en verklaringen	172
4.4.1	Toegevoegde waarde en betrouwbaarheid erkende kwaliteitsverklaring	172
4.4.2	Toegevoegde waarde en betrouwbaarheid CE-markering en conformiteitscertificaat	174
4.5	Private kwaliteitsborging voor bouwwerken in Nederland	175
4.5.1	Kwaliteitsborging voor woningbouw: Woningborg en SWK	175
4.5.2	Gecertificeerde bouwplantoets (BRL 5019)	176
4.5.3	Gecertificeerd bouwplantoezicht (BRL 5006)	178
4.5.4	Technical Inspection Services	179
4.5.5	Ervaringen	180
<b>5</b>	<b>Ervaringen met private kwaliteitsborging in de bouw in het buitenland</b>	
5.1	Inleiding	181
5.2	Privatisering van het bouwtoezicht in Australië en Canada	181
<b>6</b>	<b>Naar nieuw stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw</b>	
6.1	Inleiding	185
6.2	Voorgeschiedenis van een conceptwetsvoorstel voor kwaliteitsborging	186
6.2.1	Experimenteren met gecertificeerde bouwplantoetsing	186
6.2.2	Commissie Dekker: ‘Privaat wat kan, publiek wat moet’	186
6.2.3	‘Verder na Dekker’	187
6.2.4	En toen kwamen er vele studies	188
6.2.5	Zorg over rechtsbescherming van de opdrachtgever	189
6.2.6	Naar een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging, in samenspraak met de bouwsector	190
6.2.7	The alternative way: erkende technische oplossingen onder toezien oog van het bevoegd gezag?	192
6.2.8	Exit dual stelsel	194
6.3	Uitgangspunten conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen	196
6.4	Een stelsel van private kwaliteitsborging, te beginnen voor eenvoudige bouwwerken	197
6.4.1	Schets van het stelsel: toepassingsbereik en werkwijze	197
6.4.2	Risicoklassen en instrumenten	201

6.4.3	De toepassing van een instrument en toezicht daarop	205
6.4.4	Het privaatrechtelijke regime kort aangestipt	206
6.5	Een toelatingsorganisatie met zbo-status, taken en bevoegdheden	207
6.5.1	Een nieuw zelfstandig bestuursorgaan	207
6.5.2	Taken en bevoegdheden	208
6.5.3	Toelating op aanvraag en toezicht	209
6.6	Een andere taak van het gemeentebestuur	211
6.6.1	Van vergunningaanvraag tot de gereedmelding	211
6.6.2	Gereedmelding	212
6.6.3	Na de gereedmelding	214
6.7	Kritische bespreking van de keuzes in het wetsvoorstel	216
6.7.1	Draagvlak voor het nieuwe stelsel	216
6.7.2	Kostenreductie én meer bouwkwaliteit: hoe doe je dat?	219
6.7.3	Risicoklassen en instrumenten	223
6.7.4	Bevoegdheden van het gemeentebestuur in het stelsel en aansprakelijkheid	225
6.7.5	Bevoegdheden van het gemeentebestuur en art. 2 EVRM	228
6.7.6	Vormgeving van het toezicht op instrumenten en kwaliteitsborgers	229
6.7.7	Rechtsbescherming	232
6.7.8	Implementatie: een tijdpad?	234

## Deel III

### Gezamenlijke conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de stand van zaken van de huidige privaatrechtelijke wet- en regelgeving (Deel I, hoofdstukken 1 en 2)	237
Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de netwerkwetenschappen (Deel I, hoofdstuk 3)	239
Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de communicatiewetenschappen (Deel I, hoofdstuk 4)	241
Conclusies over bijdragen van overheden en private instellingen aan constructieve veiligheid (Deel II, hoofdstuk 2 tot en met 5)	245
Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het Conceptwetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen: enkele vraagpunten (Deel 1, hoofdstuk 5 en Deel 2, hoofdstuk 6)	247
Geraadpleegde literatuur	253



# Dankwoord

Dit 42<sup>ste</sup> preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht hebben wij zeker niet alleen tot stand gebracht. Ten behoeve van dit preadvies hebben vele gesprekken plaatsgevonden met praktijkjuristen en andere wetenschappers om ervoor te zorgen dat wij preadviseurs niet de link met de bouwpraktijk uit het oog verloren bij het schrijven van dit werk. Hopelijk hebben wij voor die bouwpraktijk kunnen bijdragen aan het zo belangrijke thema constructieve veiligheid.

Onder meer ten behoeve van het gevoel met die bouwpraktijk, maar ook omdat het een inspirerend multi-disciplinair samenzijn was, organiseerden wij in augustus 2014 een expertmeeting te Amsterdam waar wij tijdens een vruchtbare bijeenkomst werden voorzien van praktische en meer wetenschappelijke opmerkingen en suggesties bij een conceptversie van dit preadvies. Wij bedanken hiervoor zeer hartelijk de experts: Johan van der Graaf, Lex Michiels, Koen Roordink, Nico Scholten, Karel Terwel en Harm Verster. Ook anderen hebben (delen van) dit preadvies gelezen en met ons intensief van gedachten gewisseld over onze opvattingen en suggesties. Wij bedanken daarvoor Matton van den Berg, Ernst Iwema, Mark van Kempen, Eric Moesker, Lenneke Muller, John Olivier en Hugo Strang.

Ten behoeve van het preadvies dat voor u ligt hebben wij ons ondergedompeld in de woelige wateren van de constructieve veiligheidsdiscussie. Het ontbrak ons daarbij bepaald niet aan bronnenmateriaal. Dit preadvies bouwt in sterke mate verder op de preadviezen 2013 (nr. 41) en 2008 (nr. 36). Wij hebben getracht vanuit een specifieke invalshoek, namelijk communicatie en borging, bij te dragen aan de kwaliteit van bouwwerken. Tijdens het schrijven roerde ook de politiek zich hevig op dit terrein door een conceptwetsvoorstel ‘Kwaliteitsborging voor het bouwen’ te presenteren in de zomer van 2014. Wij hebben deze ontwikkelingen in beide delen van het preadvies beschreven en zowel vanuit privaat- als publiekrechtelijk perspectief van enige kritiekpunten voorzien. Ontwikkelingen tot medio september 2014 zijn meegenomen. Wij kijken met belangstelling uit naar de verdere politieke ontwikkelingen.

Ten slotte een dankwoord aan de Vereniging voor Bouwrecht voor de uitnodiging tot het schrijven van dit preadvies.

Tilburg/Amsterdam (oktober 2014)

Stéphanie van Gulijk en Richard Neerhof



# Stellingen bij het preadvies

## *Stellingen bij Deel I*

- Bestaande informatie- en waarschuwingsplichten in privaatrechtelijke bouwregelgeving zijn te eenzijdig en bilateral van aard om interactieve communicatie in bouwprocessen te bewerkstelligen.
- Om de eenzijdige waarschuwingsverplichting interactief te maken moet 'actie-reactie' in een communicatieprocesmodel worden vastgelegd.
- Door het in kaart brengen van de centrale posities van bouwactoren en directe relaties met andere actoren kunnen kennisniveaus in het bouwproces worden onderscheiden die verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid inzichtelijker kunnen maken.
- Ieder (complex) bouwproces moet voorzien zijn van een communicatieprotocol waarin het soort communicatie wordt gelinkt aan de geschikte communicatietool en -omgeving.
- Het verbeteren van constructieve veiligheid vereist een bouwbrede aanpak waarbij het vizier ook gericht moet zijn op de aanvang van het bouwproces. Sleutelen aan risicoverdeling is een te enge benadering.

## *Stellingen bij Deel II*

- Het is riskant een ontwerper of bouwer de kwaliteitsborging van zijn eigen werk te laten uitvoeren.
- Het verdient overweging de Raad voor Accreditatie met de taak te belasten kwaliteitsborgers te accrediteren, in ieder geval bij risicovollere bouwopgaven.
- Het gemeentebestuur moet de bevoegdheid behouden een bouwwerk te toetsen aan voorschriften voor nieuw- en verbouw in het Bouwbesluit 2012.
- Het conceptvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen biedt betrokken partijen de kans overtuigend te laten zien dat zij verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen voor adequate instrumenten van kwaliteitsborging. Het is aan hen die kans te benutten.
- De toelatingsorganisatie onder het stelsel voor kwaliteitsborging dient het accent in haar activiteiten te leggen op risicogestuurd toezicht op de feitelijke uitvoering van kwaliteitsborging tijdens de bouw. Anders wordt zij een bureaucratisch moloch.





# Inleiding op het preadvies

## 1. Aanleiding

De constructieve veiligheid van bouwwerken blijkt geen vanzelfsprekendheid.<sup>1</sup> Veel mensen zullen zich de berichten in de media over een ingestort parkeerdek in Tiel, naar beneden stortende balkons in Maastricht en gevelplaten in Rotterdam, en het instorten van het in aanbouw zijnde dak van het FC Twente-stadion nog herinneren. Onder meer naar aanleiding van deze incidenten is het thema constructieve veiligheid zeer actueel. Wat het begrip constructieve veiligheid precies betekent, komt in dit preadvies nog uitgebreid aan de orde, maar we kunnen een bouwwerk dat constructief veilig is hier omschrijven als een bouwwerk waarvoor geldt dat de kans op bezwijken ervan gedurende een relevante tijdsperiode minimaal is.

Uit de vele onderzoeksrapporten die na afloop van die incidenten zijn verschenen, valt onder meer af te leiden dat onvoldoende afstemming en controle tijdens het bouwproces en een gebrekkige communicatie tussen bouwactoren de voornaamste oorzaken zijn van bouwfouten.<sup>2</sup> Zo slagen adviseurs er vaak niet in om basisvereisten van het ontwerp en andere cruciale informatie (zoals wijzingen in het ontwerp of nieuwe concepten) te communiceren met de andere bouwactoren, hebben uitvoerende partijen te vaak onvoldoende of niet up-to-date informatie over het bouwproces, is er op cruciale momenten in het bouwproces (raakvlakken) vaak geen adequate en diepgaande informatie-uitwisseling tussen de actoren, en is bij veel bouwincidenten sprake van een ontoereikende coördinatie en controle en onduidelijke verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen.<sup>3</sup> De vraag rijst of de huidige verplichtingen van bouwactoren, zoals neergelegd in de privaot- en publiekrechtelijke regelgeving en contractmodellen, de communicatie en borging in bouwprocessen zodanig reguleren

- 
- 1 In 2011 stortte een deel van de overkapping van het stadion van FC Twente in doordat de basisfundering van het dak nog niet af was toen al met de afwerking van het dak werd begonnen. In 2010 stortten verschillende verdiepingsvloeren van de B-tower in Rotterdam in vanwege ontbrekende schoren en ontoereikende afstemming en controle. Andere grote incidenten de afgelopen jaren zijn de instorting van 5 hangende balkons in Maastricht (2003), een reeks vallende gevelplaten in Rotterdam, Sneek en Sittard (2005), de instorting van het dak van Hotel van der Valk in Tiel (2002), en de dreigende instorting van de appartementen aan het Bos and Lommerplein in Amsterdam (2006).
  - 2 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheidsproblemen met gevelbekleding*, Den Haag 2006; KplusV organisatieadvies, *Pilot-onderzoek Borging constructieve veiligheid in bouwprocessen*, Arnhem 2007; CUR, *Leren van Instortingen in vogelvlucht*, Gouda 2007; TNO, *Registratie van incidenten constructieve veiligheid*, Delft 2009.
  - 3 WRR, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011 (ook: Kabinetsreactie 2012 op dit WRR advies).

dat bouwactoren zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de constructieve veiligheid van bouwwerken. Deze vraag staat centraal in dit preadvies.

In het oog springt het eenzijdige en bilaterale karakter van de verplichtingen die rusten op bouwactoren in het Nederlands bouwcontractenrecht. Zetten deze regels bouwactoren wel voldoende aan tot proactief informatie- en communicatiegedrag in multilateraal verband? Als gevolg van de schaalvergroting in het bouwcontractenrecht en de veelal complexe samenwerking in bouwprocessen blijkt daar wel behoefte aan te zijn. Als blijkt dat bestaande wet- en regelgeving alsmede regels die zijn neergelegd in bouwcontractmodellen onvoldoende bijdragen aan informatie-uitwisseling en communicatie tussen bouwactoren in het kader van het verbeteren van de constructieve veiligheid, is het belangrijk na te gaan hoe die bijdrage wel zou kunnen worden georganiseerd. Interessant is te bezien of inzichten uit de sociale netwerkbenadering kunnen worden toegepast op bouwprocessen. Bouwprocessen kunnen worden gekarakteriseerd als netwerken van met elkaar samenwerkende partijen die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een gezamenlijk doel, een bouwwerk van een zekere kwaliteit. Uit de sociale netwerk literatuur zijn mogelijk aanknopingspunten te halen die kunnen bijdragen aan de manier waarop communicatie en informatie-uitwisseling tussen netwerkpartijen kunnen worden georganiseerd en welke verantwoordelijkheden daaruit voortvloeien voor bouwactoren. Deze netwerk-benadering zou bovendien een ruimere beoordeling van rechtsverhoudingen tussen actoren in het bouwproces mogelijk kunnen maken. Ook het bekijken van bouwprocessen vanuit een communicatiewetenschappelijk perspectief kan inzichten opleveren over hoe de bestaande communicatie en informatie-uitwisseling tussen bouwactoren kan worden verbeterd en juridisch kan worden gefaciliteerd. Deze interdisciplinaire benaderingen worden in deel I van dit preadvies verder onderzocht.

Inmiddels zijn ook vanuit de bouwpraktijk zelf en de overheid initiatieven ontplooid om de constructieve veiligheid in bouwprocessen te verbeteren. Zo is de gedragscode constructieve veiligheid begin 2014 ontwikkeld en ligt er momenteel een conceptwetsvoorstel dat onder meer strekt tot wijziging van boek 7 van het BW en vooral beoogd de positie van de bouwconsument te versterken. In het kader van dit preadvies is vooral interessant de vraag in hoeverre deze voorstellen een oplossing bieden voor de communicatie- en afstemmingsproblemen in bouwprocessen die zijn geconstateerd in genoemde onderzoeksrapporten. Ook belangrijk is welke oplossingen in deze initiatieven worden aangedragen om het toezicht op bouwprocessen beter te faciliteren in het kader van constructieve veiligheid. Dat brengt ons op het tweede deel van dit preadvies. Toezicht op bouwprocessen en bouwwerken is een gemeentelijke taak. Gemeentebesturen zijn belast met toetsing van bouwplannen, toezicht op bouwwerkzaamheden en bouwwerken op basis van het Bouwbesluit 2012. Het is de vraag of zij werkelijk de informatie leveren die nodig is om de constructieve veiligheid van een bouwwerk te beoordelen en de geëigende maatregelen nemen als dat niet het geval is. In hoeverre worden fouten die in de ontwerpfase (de-

tailengineering) worden gemaakt tijdig ontdekt? Hoe dicht zit gemeentelijk bouwen en woningtoezicht op het bouwproces en hoe vaak worden gebreken geconstateerd?<sup>4</sup>

Ook onafhankelijke private instellingen hebben een rol bij de borging van bouwkwaliteit, waaronder constructieve veiligheid. NEN (de Nederlandse normalisatie-instelling) stelt vrijwillig en Europese instellingen stellen op grond van een mandaat van de Europese commissie technische normen vast voor de bepaling van de prestaties voor bouwproducten en constructies. De normen zijn, onder bepaalde condities, bindend. Bepaalde Europese normen zijn de basis voor CE-markering van bouwproducten. Bewijzen de Nederlandse en Europese normen in de praktijk hun diensten bij de afstemming van het handelen van verschillende actoren in het bouwproces met het oog op constructieve veiligheid en het toezicht hierop? Certificerende instellingen kunnen erkende kwaliteitsverklaringen afgeven als bedoeld in het Bouwbesluit 2012 en/of conformiteitscertificaten voor bouwproducten als bedoeld in de Verordening bouwproducten. Deze verklaringen en certificaten hebben juridisch een bepaalde betekenis (in het bijzonder voor gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en/of markttoezicht door de minister voor Wonen), die in dit preadvies uitgebreid aan de orde zal komen. Ook andere vormen van private kwaliteitsborging, die vooral door de markt zijn ontwikkeld, kunnen relevant zijn in relatie tot het gemeentelijk bouwtoezicht, zoals de verzekerde garanties die Woningborg, de Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (SWK) en Bouwgarant verstrekken. Zijn de verklaringen en certificaten betrouwbaar en wat is hun gebruikswaarde bij communicatie en controle gericht op constructieve veiligheid van bouwwerken?

In het eerder genoemde conceptwetsvoorstel zijn wetswijzigingen opgenomen die er toe leiden dat verantwoordelijkheden voor bouwkwaliteit verschuiven van de publieke naar de private sfeer. Zij houden in dat private toetsing van bouwplannen en privaat bouwtoezicht de gemeentelijke taken op dit vlak gaan vervangen, te beginnen met 'eenvoudige bouwwerken'. De private kwaliteitsborging zal onder toezicht moeten komen te staan van een publieke toelatingsorganisatie. Kan van die voorstellen worden verwacht dat zij, als zij tot wet worden verheven, een impuls zullen geven aan de constructieve veiligheid van bouwwerken? Daarvoor kunnen wij te rade gaan bij de beschikbare kennis over de werking in Nederland en in het buitenland van door de overheid en onafhankelijke derden gehanteerde instrumenten om de kwaliteit van bouwwerken te borgen.

## 2. Centrale onderzoeksvraag en uitwerking

Centraal in dit preadvies staat de gedachte dat constructieve veiligheid van bouwwerken bijzondere aandacht behoeft, meer in het bijzonder de wijze waarop *communicatie* binnen en *borging* van bouwprocessen kan worden verbeterd zodat wordt bijgedragen aan een verbetering van die constructieve veiligheid. Dit kan betekenen

---

4 Resultaten van bouwwerkzaamheden verdwijnen 'in vloeren, wanden en achter plafonds'. J. van der Heijden, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 83.

dat een andere rol van het privaatrecht en publiekrecht aangewezen is. Wij zien constructieve veiligheid van bouwwerken als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen. Deze partijen spelen allen een rol in de communicatie in en controle op bouwprocessen met het oog op deze veiligheid. De vraag is hoe deze actoren, of anderen voor hen, dit kunnen faciliteren en welke rol het privaatrecht en publiekrechtelijk bouwrecht daarbij kunnen vervullen. Hierover gaat dit preadvies.

De centrale onderzoeksvraag in dit preadvies luidt als volgt:

**In hoeverre draagt de huidige privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regulering bij aan communicatie tussen bouwactoren en adequaat toezicht op bouwprocessen in het belang van constructieve veiligheid van bouwwerken en op welke manier daaraan worden bijgedragen?**

Uit de centrale onderzoeksvraag leiden wij twee onderzoeksvragen af, die in respectievelijk het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke onderdeel van dit preadvies behandeld zullen worden:

1. In hoeverre is het bouwcontractenrecht toegesneden op communicatie tussen bouwactoren en welke inzichten bieden sociale netwerktheorieën en communicatiewetenschappen om bij te dragen aan die communicatie en daarmee aan de constructieve veiligheid van bouwwerken? (deel I van het preadvies)
2. Wat is de rol van overheidsregulering, bestuurlijke handhaving, normalisatie en private beoordelingen bij het borgen van constructieve veiligheid van bouwwerken en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk? (deel II van het preadvies)

In twee afzonderlijke delen van dit preadvies worden deze onderzoeksvragen op hun beurt uitgewerkt in deelvragen en wordt uiteengezet op welke wijze de beantwoording ervan in dat deel zal plaatsvinden. Daarin is ook de methodologische verantwoording voor het betreffende deel aan te treffen. De twee afzonderlijke onderdelen van het preadvies monden uit in een gezamenlijk Deel III, waarin wij naar aanleiding van beide delen gezamenlijke conclusies trekken en aanbevelingen doen. Ook laten wij ons in dat deel gezamenlijk uit over de vraag in hoeverre het concept wetsvoorstel Kwaliteitsborging in de bouw bijdraagt aan de constructieve veiligheid van bouwwerken.

### **3. Aansluiting bij de politieke agenda**

Dit preadvies sluit nauw aan bij de huidige politieke agenda. Vanuit de overheid worden steeds meer (toezicht)taken overgelaten aan private partijen. Het kabinet Rutte II zet in op overheveling van taken van gemeentelijk bouw- en woningtoezicht naar private kwaliteitsborgers. Tevens wil het kabinet de positie van de bouwconsument in het privaatrecht versterken, in het bijzonder door verruiming van aansprakelijkheid van aannemers naar een risicoaansprakelijkheid ten opzicht van opdrachtgevers. Het genoemde conceptwetsvoorstel strekt tot wijziging van boek 7 van het

BW, de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Tot 15 september 2014 was het wetsvoorstel voorwerp van een internetconsultatieronde. Tijdens deze consultatie is een ieder uitgenodigd een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel. Aangekondigd is dat de reacties worden betrokken bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel.<sup>5</sup> De inhoud, doelstellingen en de achtergrond van de voorstellen komen in dit preadvies uitgebreid voor het voetlicht. Het bleek echter ondoenlijk alle opmerkingen en suggesties, die naar aanleiding van de publicatie van het wetsvoorstel verschenen, mee te nemen in dit preadvies onderzoek. We hebben daarom sterk op relevantie ervan gefilterd, vanuit de overkoepelende vraag of de inhoud van het conceptvoorstel, als het tot wet wordt verheven, zal leiden tot meer constructieve veiligheid.

---

5 <<http://www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen>>.



# **Deel II**

**Rol van het publiekrecht (A.R. Neerhof)**





# 1 Inleiding

## 1.1 De rol van overheden, normalisatie- en certificatie-instellingen

Zoals in de introductie van dit gezamenlijke preadvies al naar voren kwam, hebben zich de afgelopen tien jaren meerdere bouwincidenten voorgedaan die grote (im)materiële schade veroorzaakten. Gebrekkige afstemming en controle tijdens het bouwproces en een gebrekkige communicatie tussen bouwactoren blijken belangrijke oorzaken van bouwfouten.<sup>1</sup>

Overheden én private instellingen hebben belangrijke verantwoordelijkheden bij borging van constructieve veiligheid in de bouw. In dit preadvies wordt nagegaan wat hun rol is en of zij die rol goed vervullen. Constructieve veiligheid wordt op verschillende manieren omschreven. Het kan worden gedefinieerd als de kans op bezwijken van een bouwconstructie gedurende een relevante tijdsperiode.<sup>2</sup> In art. 9.3.82 van NEN-ISO-norm 6707-1 wordt constructieve veiligheid ofwel ‘structural safety’ gedefinieerd als de ‘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.’ Deze technische definitie is nauw gerelateerd aan de betrouwbaarheid van constructies.<sup>3</sup> Deze betrouwbaarheid of ‘reliability’ is in EN 1990:2002 gedefinieerd als ‘the ability of a structure or a structural member to fulfil the specified requirements, including the design working life, for which it has been designed. Reliability is usually expressed in probabilistic terms.’<sup>4</sup> EN 1990:2002 behoort tot de Europese normen voor bouwconstructies, de zogenoemde Eurocodes. Tegenwoordig wordt bij de bepaling van constructieve veiligheid, gewerkt met een betrouwbaarheidsindex die op de kans op bezwijken is gebaseerd. Hoe geringer de kans op bezwijken, hoe hoger de score op de betrouwbaarheidsindex.<sup>5</sup> Het gewenste veiligheidsniveau wordt gedefinieerd als een bepaalde minimale score op deze index wordt behaald(zie paragraaf 2.4.2).

De overheid maakt regelgeving voor de bouw en bestuursorganen voeren die uit door middel van vergunningverlening en handhaving. In de bouw kan de rol van overheden bij de bewaking van constructieve veiligheid van bouwwerken echter

- 
- 1 Onderzoeksraad voor veiligheid 2006; KplusV organisatieadvies 2007; TNO 2009.
  - 2 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, p. 4. Vgl. Jan Bangma, *Praktijkids Bouwbesluit Constructieve veiligheid*, Delft 2012, p. 15; D. Spekkink, *Compendium Aanpak Constructieve Veiligheid*, 2011, p. 9.
  - 3 Terwel, *Structural safety* 2014, p. 16.
  - 4 Terwel 2014, p. 17.
  - 5 Vrouwenvelder, Scholten & Steenbergen 2012, p. 4.

niet los worden gezien van die van bepaalde private instellingen. Zij zorgen voor totstandkoming van technische normen of geven certificaten (of andere verklaringen) af en daarvan wordt door overheden bij wetgeving en besluitvorming over vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging gebruik gemaakt.

Al lang is voorwerp van onderzoek en politiek debat of private instellingen niet meer verantwoordelijkheid in de bouw moeten krijgen, omdat dat zou bijdragen aan meer technische kwaliteit van bouwwerken tegen minder kosten. Er liggen in Den Haag inmiddels gevorderde plannen om de bouwplantoetsing en het bouwtoezicht door gemeentebesturen over te hevelen naar private partijen, te beginnen bij eenvoudige bouwwerken. In dit preadvies worden deze plannen besproken en kritisch tegen het licht gehouden. Gaan ze een verbetering opleveren voor de constructieve veiligheid van bouwwerken?

## 1.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag in dit deel van het preadvies is:

*Wat is de rol van overheidsregulering, bestuurlijke handhaving, normalisatie en private beoordelingen bij het borgen van constructieve veiligheid van bouwwerken en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?*

Onder overheidsregulering versta ik wetgeving in formele zin, gedelegeerde wetgeving en besluitvorming door bestuursorganen over vergunningverlening. Onder bestuurlijke handhaving versta ik controle op naleving van wettelijke voorschriften (toezicht) en sanctieoplegging naar aanleiding van een overtreding door bestuursorganen. Normalisatie is het vaststellen van technische normen om de prestaties van een product of proces te bepalen met het oog op afstemming op de vraag. Onder een private beoordeling versta ik een beoordeling door een private partij of een product of proces aan vooraf gestelde eisen voldoet. Geschiedt deze beoordeling door een onafhankelijke derde, dan is sprake van conformiteitsbeoordeling (vaak ook wel certificering genoemd, hoewel dit niet helemaal hetzelfde is als conformiteitsbeoordeling).

In dit deel van het preadvies wordt een beeld geschetst van de huidige rol van overheden én private instellingen bij borging van constructieve veiligheid in de bouw in Nederland. Hoe dragen zij er aan bij dat marktpartijen hun (gezamenlijke) handelen richten naar het belang van constructieve veiligheid van bouwwerken? Er wordt ingegaan op de betekenis van een breed scala aan fenomenen in het (publieke) bouwrecht die voor de borging van constructieve veiligheid van betekenis zijn. Het gaat om Europese en nationale bouwregelgeving, Europese en nationale technische normen, gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, erkende kwaliteitsverklaringen voor bouwproducten, -processen of -delen van onafhankelijke derden, CE-markering en prestatieverklaringen voor bouwproducten van fabrikanten en conformiteitscertificaten voor bouwproducten en markttoezicht van de minister voor Wonen en Rijksdienst op bouwproducten. Voor de genoemde instrumenten geldt dat zij ook voor andere aspecten van bouwkwaliteit dan constructieve veiligheid van belang zijn,

zoals gezondheid, veiligheid en toegankelijkheid bij gebruik, bescherming tegen geluidshinder, energiebesparing en warmtebehoud en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Echter, omdat zij steeds ook over constructieve veiligheid gaan, worden zij hier besproken.

In dit deel van het preadvies komt ook de rol die private kwaliteitsborging op het niveau van bouwplannen en bouwwerken in Nederland vervult met het oog op bouwtechnische kwaliteit aan de orde, zoals de ervaringen met verzekerde garanties voor woningbouw. Er wordt ook ingegaan op ervaringen met private bouwplantoetsing en privaats toezicht op de bouw (in plaats van publieke toetsing en toezicht) in het buitenland.

Tegen de achtergrond van de beschikbare kennis over het functioneren van kwaliteitsborging in de bouw wordt in dit deel van het preadvies tenslotte de zwaardere verantwoordelijkheid van private instellingen en een andere rol van de overheid bij borging van bouwkwaliteit, zoals die zijn beoogd door de minister voor Wonen en Rijksdienst, kritisch tegen het licht gehouden. Politieke ontwikkelingen met betrekking tot het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen tot 15 september 2014 zijn in dit preadvies zoveel mogelijk meegenomen.

### 1.3 Opbouw van dit deel van het preadvies

Dit onderdeel van het preadvies is als volgt opgebouwd.

In *hoofdstuk 2* wordt een beeld geschetst van de betekenis van regelgeving door de overheid en van technische normen voor constructieve veiligheid.

*Hoofdstuk 3* gaat over de gemeentelijke overheid in actie met het oog op constructieve veiligheid: het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht in ruime zin. Daartoe reken ik de besluitvorming door het gemeentebestuur op aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw, voor zover bouwplannen daarbij worden getoetst aan de bouwregelgeving, het toezicht op de naleving van deze regelgeving en sanctieoplegging door het gemeentebestuur bij geconstateerde overtredingen.

In *hoofdstuk 4* wordt een schets gegeven van de rol van private instellingen bij borging van constructieve veiligheid van bouwwerken. Aan de orde komen de CE-markering voor een product en bijbehorende prestatieverklaring van de fabrikant, die vaak verplicht zijn op grond van de op basis van de Verordening bouwproducten, conformiteitscertificaten van ‘notified bodies’ als bedoeld in deze verordening en de erkende kwaliteitsverklaringen die aansluiten bij het Bouwbesluit 2012. Tenslotte wordt de rol die private kwaliteitsborging op het niveau van bouwplannen en volledige bouwwerken thans vervult in de bouw behandeld.

In *hoofdstuk 5* doet verslag van onderzoek dat door Van der Heijden in het buitenland is gedaan, in het bijzonder in Australië en Canada, naar bouwplantoetsing en toezicht op de bouw door private instellingen in plaats van door de (gemeentelijke) overheid.

*Hoofdstuk 6* bespreekt actuele politieke voornemens in Nederland om de rol van private kwaliteitsborging in de bouw groter te maken en die van de overheid daarin te verkleinen. De voorgeschiedenis, inhoud, de achterliggende doelstellingen van het reeds genoemde conceptwetsvoorstel worden behandeld.

In een *gezamenlijk slothoofdstuk* van dit preadvies worden oplossingen die vanuit verschillende hoeken worden aangedragen om communicatie tussen bouwactoren en kwaliteitsborging in de bouw te verbeteren (waaronder het genoemde conceptwetsvoorstel), kritisch besproken. Bij die bespreking worden de ervaringen die in Nederland en in het buitenland met private beoordelingsinstrumenten in de bouw zijn opgedaan, betrokken.

## 1.4 Methoden van onderzoek in dit deel van het preadvies

In dit onderdeel van het preadvies wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van methoden van beschrijvende rechtswetenschap, in het bijzonder de methode van *klassiek juridisch onderzoek*.<sup>6</sup> Op basis van analyse van wetgeving en haar geschiedenis en van jurisprudentie wordt beschreven wat de inhoud van het geldend recht is op het gebied van constructieve veiligheid in de bouw, voor zover dit recht betrekking heeft op het handelen van bestuursorganen, normalisatie- en certificerende instellingen en andere private instellingen die doen aan kwaliteitsborging. Op basis van een analyse van Kamerstukken is het debat over de inrichting van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging, voor zover dat tussen de minister voor Wonen en Rijksdienst en de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, geanalyseerd.

Bij het gebruik maken van methoden van beschrijvende rechtswetenschap zijn overigens ook andere teksten dan de juridisch gezaghebbende gebruikt. Om een goed beeld te krijgen van het debat en de besluitvorming over de inrichting van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging en de belangen die daarbij in het spel zijn, kon niet worden volstaan met een analyse van parlementaire stukken. Zo zijn studies die in opdracht van ministers voor Wonen zijn verricht ten behoeve van de inrichting van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging bestudeerd en is de schriftelijke inbreng van verschillende belangenorganisaties in de politieke discussie over de toekomstige rol van kwaliteitsborging in de bouw geanalyseerd.

In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van *verschillende methoden van empirisch onderzoek*, voor zover het onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking van rechtsregels en juridische instrumenten.<sup>7</sup> Om een beeld te krijgen van het functioneren van overheden en van instellingen die actief zijn op het gebied van normalisatie en private kwaliteitsborging en de factoren die hierop van invloed zijn, zijn oriënterende gesprekken gevoerd met enkele sleutelpersonen bij overheden en private instellingen die betrokken zijn bij de huidige of toekomstige rol van

---

6 Vgl. Jan Smits, *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: BJu 2009, p. 28, 31-44.

7 Smits 2009, p. 28, 52-56.

private kwaliteitsborging in de bouw.<sup>8</sup> Tevens zijn rapportages van overheidsinstanties, in het bijzonder van de VROM, externe onderzoeksbureaus (in opdracht van de minister van VROM of de minister voor Wonen) en publieke-private gremia op het gebied van de bouw uit de periode 2003-2014 bestudeerd die betrekking hebben op het functioneren van gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en van certificering en normalisatie in de bouw. Daarnaast zijn (schaarse) sociaal wetenschappelijke studies op het gebied van bouw- en woningtoezicht en de privatisering daarvan en normalisatie (Visscher 2000, Van der Heijden 2009, Terwel 2014) bestudeerd.<sup>9</sup> Ook heeft op 11 september 2014 een meeting plaatsgevonden, waarin voorlopige bevindingen van het onderzoek ten behoeve van dit preadvies ter toetsing aan experts zijn voorgelegd.<sup>10</sup>

De conclusies, vraagpunten en stellingen die in het gezamenlijke slothoofdstuk worden geformuleerd, berusten op de bevindingen in beide delen van het preadvies.

- 
- 8 Interview op 5 februari 2014 met ing. H. Verster, senior-beleidsadviseur, Stichting Bouwkwaliiteit; interview op 13 februari 2014 met ing. J.G. van Leeuwen, teamleider Toezicht, Handhaving en Constructie, gemeente Almere; interview op 13 februari 2014 met ing. G.J. van Leeuwen en drs. ing. H.M. Nieman, kwartiermakers Stichting Instituut Bouwkwaliiteit; interview op 21 februari met drs. H.E.G.D. Dunsbergen, directeur bouwen, ministerie van BZK; ronde tafelgesprek op 24 februari 2014 bij de gemeente Leiden met P. van Oosten, teamleider Bouwtoezicht en Juridische Handhaving, W. Schaddé van Dooren, coördinator Bouwtoezicht, E. Iwema, constructeur; ing. N. Karbet, teamleider Vergunningen en mr. J. Olivier, gemeentjurist/stadspensionaris; interview op 27 februari met S.A. Brands LL.B., projectcoördinator juridische zaken, STABU (een samenwerkingsverband van de grote organisaties in de Nederlandse bouwnijverheid).
- 9 H. Visscher, *Bouwtoezicht en kwaliteitszorg. Een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht* (diss. TUD), Delft 2000; Van der Heijden, 2009; Terwel 2014.
- 10 Hieraan werd (voor het publiekrechtelijke deel) deelgenomen door ing. P.J. van der Graaf, adviseur bouwregelgeving, Nieman Groep; prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, staatsraad, lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te Den Haag en hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht, aan de Universiteit van Tilburg; dr. ir. N.P.M. Scholten, expert regelgeving en adviseur, Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw en ing. H.P. Verster, senior-beleidsadviseur, Stichting Bouwkwaliiteit. Veel dank voor hun zeer nuttige inbreng.



## 2 Publiekrechtelijke regelgeving en normalisatie

### 2.1 Inleiding

Regelgeving door overheidsorganen en technische normen behoren tot de juridische basisstructuur voor borging van constructieve veiligheid.<sup>11</sup> Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de wetgever en normalisatie-instellingen bijdragen aan handelen van actoren gericht op constructieve veiligheid van bouwwerken, wordt hun betekenis in dit hoofdstuk in kaart gebracht.

Bij de behandeling van regelgeving, behandel ik eerst of vanuit de mensenrechten eisen aan regelgeving op gebied van de bouw kunnen worden gesteld. Beantwoording van die vraag is ook van belang voor (voorgenomen) wijzigingen van de bouwregelgeving. Vervolgens behandel ik de inhoud van de regelgeving zelf. De regelgeving zou moeten bijdragen aan constructieve veiligheid.

Ook komen technische normen aan de orde, die niet door de overheid, maar door NEN, de Nederlandse normalisatie-instelling, en Europese normalisatie-instellingen worden vastgesteld. De Europese en nationale overheid maken in hun regelgeving gebruik van deze normen. De normen moeten de communicatie tussen actoren in een bouwproces met oog op constructieve veiligheid van het te bouwen bouwwerk faciliteren.

Tenslotte bespreek ik de kwaliteit van wettelijke regels en technische normen. Daarbij zijn toegankelijkheid, hanteerbaarheid en inhoudelijke kwaliteit de kernbegrippen. Wettelijke voorschriften of technische normen voor bouwen die in die opzichten kwalitatief niet aan de maat zijn, kunnen niet bijdragen aan constructieve veiligheid van bouwwerken.

Ik ga in dit hoofdstuk niet in op de wijze waarop technische normen tot stand komen (in het bijzonder de participatie door alle betrokken partijen), al hoewel die (indirect) van belang zal zijn voor de kwaliteit van die normen.<sup>12</sup>

---

11 Zie over de geschiedenis uitgebreid: 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, p. 47-93.

12 De relatie met constructieve veiligheid van bouwwerken is niet voldoende direct en ik moet ergens een grens trekken. Zie hierover A.R. Neerhof, *Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht*, Den Haag: IBR 2013, p. 158-163, 187-193, 194-196 en daarin opgenomen verwijzingen naar Europese publicaties en regelgeving, literatuur en Kamerstukken.



## 2.2 Mensenrechtelijk kader

Art. 2, eerste lid, eerste volzin, EVRM bepaalt dat het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Het EHRM heeft in het richtinggevend arrest-Öneryıldiz geoordeeld dat deze bepaling een positieve verplichting bevat voor staten om de geëigende stappen te nemen om het leven van degenen die binnen hun jurisdictie vallen te beschermen. Dit brengt mee dat de Staat een wettelijk en bestuurlijk kader moet scheppen om te voorzien in effectieve bescherming tegen levensbedreigende situaties. Dit kader moet er volgens de EHRM-jurisprudentie zijn bij activiteiten die kunnen leiden tot gevaar voor explosies, brand en het vrijkomen van straling en giftige gassen. Ook bouwactiviteiten kunnen echter levensbedreigende situaties in het leven roepen. Voor zover dat zo is, moeten ze aan een wettelijk vergunningstelsel en aan wettelijk gereguleerd toezicht worden onderworpen.<sup>13</sup>

Als wordt overwogen bouwplantoetsing en bouwtoezicht niet meer door het gemeentebestuur te laten plaatsvinden (zie hoofdstuk 6), maar door anderen onder toezicht van de overheid, moet een aandachtspunt zijn of de overheid zijn verantwoordelijkheden die zij op grond van art. 2 EVRM voor de bescherming van mensenlevens heeft, met de beoogde wettelijke regeling kan waarmaken. Daarmee is zeker niet gezegd dat het leggen van verantwoordelijkheden voor bouwplantoetsing en bouwtoezicht bij private partijen in strijd is met art. 2 EVRM. Waar het om gaat is of het totaal aan bevoegdheden die bestuursorganen hebben voor het beschermen van levens van burgers voldoende is om ‘art. 2 EVRM-proof’ te zijn.

## 2.3 Bouwregelgeving en constructieve veiligheid

### 2.3.1 Woningwet, Bouwbesluit 2012 en Regeling Bouwbesluit 2012

Regels voor de constructieve veiligheid van bouwwerken zijn neergelegd in

- de Woningwet (in het bijzonder hoofdstuk II en III),
- het Bouwbesluit 2012, een amvb die op art. 2 van de Woningwet berust, en
- de Regeling Bouwbesluit 2012, een ministeriële regeling op grond van laatstgenoemd besluit.

#### *Woningwet*

Art. 1a Woningwet bevat enkele zorgplichtbepalingen. Ingevolge art. 1a, eerste lid, Woningwet draagt de eigenaar van een bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen er zorg voor dat als gevolg van

---

13 EHRM 30 november 2004, *AB* 2005, 43, m.nt. Woltjer, *EHRC* 2005, 10, *NJ* 2005, 210, m.nt. EAA, *M&R* 2005, 13, m.nt. MK (Öneryıldiz/Turkije II), i.h.b. r.o. 71-73, 89-91; EHRM 20 maart 2008, *AB* 2008, 206, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Budayeva/Rusland), i.h.b. r.o. 132; zie ook: T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, ‘Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht en ontoereikende handhaving’, *O&A* 2005/8, p. 86-87.

de staat van dat bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Ingevolge art. 1a, tweede lid, Woningwet, draagt een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.<sup>14</sup>

Op 1 januari 2015 treedt het derde lid van artikel 1a, Woningwet in werking. Op basis van dit artikellid kan in een ministeriële regeling voor daarin vast te stellen categorieën bouwwerken, waarvan is vast komen te staan dat die een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren, aan een eigenaar of gerechtigde tot het treffen van voorzieningen de verplichting worden opgelegd een onderzoek te doen naar de staat van dat bouwwerk.<sup>15</sup> Bedoeld is aldus duidelijker te maken dat een eigenaar of gerechtigde tot het treffen van voorzieningen voor bouwwerken bij gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, onderzoek moet (laten) uitvoeren naar de staat van het bouwwerk. Deze verduidelijking zou wenselijk zijn gebleken, onder andere naar aanleiding van een aantal incidenten.<sup>16</sup>

Art. 1b Woningwet bevat verbodsbepalingen voor het bouwen en het in stand laten van of het aanbrengen van veranderingen aan bestaande bouwwerken. Ingevolge art. 1b, eerste lid, Woningwet is het, tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, verboden een bouwwerk te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften. Op het bouwen zijn voorschriften voor nieuwbouw van toepassing die zijn neergelegd in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Op grond van art. 1b, vierde lid, Woningwet is het, tenzij een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk het uitdrukkelijk toestaat, verboden een bouwwerk, dan wel deel daarvan, in stand te laten voor zover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan deze voorschriften.

Op grond van art. 1b, tweede lid, Woningwet is het onder meer verboden een bestaand bouwwerk in een staat te brengen, te laten komen of brengen in strijd met de toepasselijke voorschriften het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Toepasselijk zijn de voorschriften die daarin zijn opgenomen voor bestaande bouw.<sup>17</sup>

14 Zie over de toegevoegde waarde van deze en andere zorgplichtbepalingen: J. Struiksema & A.R. Neerhof, 'Weinig kans voor zorgplichten in bestuursrechtelijke wetgeving', in: C.E.C. Jansen, S.A.J. Munneke, F.J. van Ommen & J.W. Rutgers (Eds.), *Zorgplichten in publiek- en privaatrecht*, Den Haag: BJu 2011, p. 63-77.

15 <[http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798\\_versterking](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798_versterking)>; *Stb.* 2014, 249; *Stb.* 2014, 341; *Kamerstukken I* 2013/14, 33 798, nr. A.

16 Genoemd worden 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. *Kamerstukken I* 2013/14, 33 798, nr. 3, p. 10.

17 Art. 1a en 1b Woningwet zijn een gevolg van de inwerkingtreding op 1 april 2007 van de Wet van 21 december 2006, houdende wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving), *Stb.* 2007, 27 en *Stb.* 2007, 111.

## *Bouwbesluit 2012*

Van de voorschriften die in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen voor nieuwbouw en bestaande bouw heeft een deel betrekking op de constructieve veiligheid. Voorschriften die van belang zijn voor de constructieve veiligheid zijn neergelegd in afdeling 2.1 (algemene sterkte van de constructie) en afdeling 2.2 (sterkte bij brand) Bouwbesluit 2012.

In het Bouwbesluit 2012 worden in het eerste artikel van elke paragraaf in een zogenoemd ‘aansturingsartikel’ voorschriften opgenomen die een algemene, niet-kwantitatieve inhoud hebben. Dit zijn de zogenoemde ‘functionele eisen’ (zie bijvoorbeeld art. 1.1, eerste lid, Bouwbesluit 2012). Deze eisen worden in het Bouwbesluit 2012 vervolgens waar mogelijk nader gespecificeerd in ‘prestatie-eisen’, die een kwantitatieve inhoud hebben. In het tweede lid van de aansturingsartikelen wordt steeds bepaald dat aan de in het eerste lid neergelegde functionele eis is voldaan indien aan de in de volgende artikelen gestelde (prestatie)eisen wordt voldaan (zie bijvoorbeeld art. 2.1, tweede lid, Bouwbesluit 2012). In de prestatie-eisen wordt voor de wijze van bepaling of aan een eis wordt voldaan, vaak naar een NEN-norm of NEN-EN-norm verwezen (zie bijvoorbeeld art. 2.2 Bouwbesluit 2012).<sup>18</sup> Art. 1.3 Bouwbesluit 2012 bepaalt dat aan een in hoofdstuk 2 tot en met 7 gesteld voorschrift niet hoeft te worden voldaan ‘indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften.’<sup>19</sup> Het laat aldus ruimte om af te wijken van een in een prestatie-eis neergelegde methode om aan te tonen dat aan een functionele eis is voldaan.

### **2.3.2 Effectuering van het Bouwbesluit 2012: rechtstreeks en via vergunningverlening**

Een belangrijk instrument om naleving van het bepaalde bij en krachtens het Bouwbesluit 2012 af te dwingen is de vergunningplicht die is neergelegd in de Wabo.<sup>20</sup> De eisen uit het Bouwbesluit 2012 zijn echter ingevolge art. 1b Woningwet rechtstreeks van toepassing op de eigenaar, bouwer en gebruiker. Zij zijn primair zodoende verantwoordelijk voor de constructieve veiligheid. Dit betekent dat als voor de bouwactiviteit een vergunning is verleend en het bouwen van het bouwwerk in strijd is met voorschriften die hierover zijn gesteld bij of krachtens het Bouwbesluit 2012, daartegen in beginsel door het bevoegd gezag handhavend kan worden opgetreden. Zulks

---

18 Zie over deze systematiek: A. de Jong & J.W. Pothuis, *Bouwbesluit 2012 en Regeling Bouwbesluit 2012*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2012, p. 173-175; N.P.M. Scholten, *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving in Woningwet en Bouwbesluit* (diss. TU Delft), Amsterdam 2001a, p. 108-119.

19 Zie over deze wijze van normstelling de nota's van toelichting bij het Bouwbesluit 2003 en het Bouwbesluit 2012: *Stb.* 2001, 410, p. 174, 195; *Stb.* 2011, 416, p. 137.

20 Meer hierover in het hoofdstuk over bouw- en woningtoezicht (paragraaf 3.3.1).

lijdt uitzondering als bij het bouwen wordt afgeweken van voorschriften nieuwbouw, maar de vergunning dit uitdrukkelijk toestaat (zie hierover paragraaf 3.3.2).<sup>21</sup>

## 2.4 Technische normen en constructieve veiligheid

Zowel op Europees niveau als op nationaal niveau schakelen overheden normalisatie op het gebied van het bouwen in om de kwaliteit van hetgeen wordt gebouwd te reguleren. Normalisatienormen zijn te omschrijven als technische normen die zijn vastgesteld met het oog op afstemming van producten en productieprocessen op de aanwezige vraag.<sup>22</sup> Zo standaardiseren zij (technische) reken-, meet- of beproevingsmethoden waarmee wordt vastgesteld of de prestaties van een product aan bepaalde eisen voldoen. Vaak stellen normalisatienormen zelf geen eisen aan producten.<sup>23</sup> Een normalisatie-instituut is een onafhankelijke organisatie waarin belanghebbenden zijn vertegenwoordigd en dat normalisatienormen vaststelt voor gebruik in een bepaalde sector.<sup>24</sup> In deze paragraaf bespreek ik het verschijnsel van de technische normen, voor zover dat voor de constructieve veiligheid van bouwwerken relevant is.<sup>25</sup>

---

21 Vgl. S. Gambon, ‘Constructieve Veiligheid in juridisch perspectief’, *TBR* 2008, 69, p. 367-376.

22 F.J. van Ommeren, ‘Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten’, in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 217. Vgl. de definitie van ‘standardization’ in H.J. de Vries, *Standards for the Nation, Analysis of National Standardization Organizations* (diss. EUR), Delft 1999, p. 19, 161.

23 Vgl. art. 1, eerste lid, aanhef en onder h, Woningwet; Gerechtshof ’s-Gravenhage 16 november 2010, *BB* 2011/44, m.nt. Kruimel, *JB* 2011/77 m.nt. J.M.H.F. Teunissen onder *JB* 2011/65, *BR* 2011/45, m.nt. W.I. Koelewijn, *TBR* 2011, 31 m.nt. A.R. Neerhof, *IER* 2011/43, m.nt. C. Stuurman, *M&R* 2011, 30, *NJF* 2010, 501 (Knooble), r.o. 10.

24 Vgl. C. Stuurman, *Technische normen en het recht: beschouwingen over de interactie tussen het recht en technische normalisatie op het terrein van informatietechnologie en telecommunicatie*, Reeks Informatica en Recht. Deel 17 (diss. VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 14-17.

25 In deze paragraaf is veel gebruik gemaakt van Neerhof 2013, p. 151-198.

## 2.4.1 Europese normen

### *Geharmoniseerde normen voor bouwproducten*

Om het vrije verkeer van bouwproducten te verbeteren, geldt sinds 1 juli 2013 de Verordening bouwproducten (Verordening 305/2011).<sup>26</sup> Deze verordening is de opvolger van de Richtlijn bouwproducten.<sup>27</sup>

Op basis van mandaten van de Europese Commissie<sup>28</sup> worden geharmoniseerde normen voor bouwproducten vastgesteld door Europese normalisatie-instellingen (art. 17, eerste lid, Verordening bouwproducten).<sup>29</sup> Deze instelling die dit in de praktijk doet is een samenwerkingsverband van het European Committee for Standardization (hierna: CEN) en het European Committee for Electrotechnical Standardization (hierna: Cenelec), aangeduid als CEN/Cenelec.

Er zijn inmiddels meer dan 600 bouwproductnormen en ca. 2000 bijbehorende testnormen beschikbaar voor de markt.<sup>30</sup> Die normen gaan over bouwproducten, dus niet over bouwwerken. Bouwproducten zijn halffabricaten die worden verwerkt in bouwwerken.<sup>31</sup> Een bouwproduct kan worden omschreven als een product dat wordt vervaardigd en in de handel wordt gebracht om blijvend te worden verwerkt in (delen van) bouwwerken. Voorbeelden zijn dakpannen, raamkozijnen, bakstenen en deuren.

Tussen de kwaliteit van bouwproducten en van bouwwerken bestaat een relatie. De prestaties van deze producten hebben gevolgen voor de prestaties van bouwwerken in relatie tot fundamentele eisen waaraan deze werken moeten voldoen, zoals mechanische weerstand en stabiliteit (vgl. art. 2, aanhef en onder 1, Verordening bouwproducten). Bouwproducten moeten dus bepaalde eigenschappen hebben, wil het bouwwerk waarin ze worden toegepast of verwerkt kunnen voldoen aan eisen van constructieve veiligheid.<sup>32</sup> In de Verordening bouwproducten is neergelegd hoe productnormen in relatie staan tot fundamentele eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. In bijlage I van de Verordening bouwproducten is een zevental fundamen-

---

26 Verordening (EU) nr. 305/2011 van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG (Verordening bouwproducten ofwel Construction Products Regulation (CPR)), *PbEU* 2011, L 88/5.

27 Richtlijn 89/106/EEG van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde producten (Richtlijn bouwproducten ofwel Construction Product Directive (CPD)), *PbEG* 1989, L 40/12.

28 Afgegeven overeenkomstig het bepaalde in de Normalisatieverordening, Verordening (EU) nr. 1025/2012, *PbEU* 2012, L 316/12.

29 De mandaten worden geven aan erkende Europese normalisatie-instellingen. Zij zijn genoemd in bijlage I bij de Normalisatieverordening

30 M.M. Heering & S.A. Brands, *Brochure CE-markering Verordening 305/2011/EU CPR*, Ede: Stabu 2014, p. 8.

31 Zie voor de exacte definitie art. 2, onder 1, Verordening bouwproducten.

32 Zie over de procedure art. 10, eerste lid en art. 10, zesde lid, Normalisatieverordening en art. 17, vijfde lid, Verordening bouwproducten.

tele eisen voor *bouwwerken* opgenomen en uitgewerkt. In dit kader van dit preadvies zijn in het bijzonder van belang fundamentele eisen van mechanische weerstand en stabiliteit en van brandveiligheid. Deze eisen zijn gebaseerd op wetgeving van de lidstaten. Het is aan de lidstaten op naleving ervan toe te zien. Het gaat niet om binnen de gehele Unie afdwingbare eisen. De functie van de eisen is in de context van de Verordening bouwproducten een andere. Ze vormen de basis voor mandaten van de Commissie aan normalisatie-instellingen voor vaststelling van geharmoniseerde normen voor *bouwproducten* (art. 3, eerste lid, en art. 17 Verordening).

Kenmerken van bouwproducten die in relatie staan tot fundamentele eisen voor bouwwerken zijn de essentiële kenmerken van die bouwproducten (art. 2, onder 4, Verordening). In geharmoniseerde bouwproductnormen zijn deze essentiële kenmerken neergelegd en is vastgelegd hoe prestaties op die kenmerken moeten worden bepaald. Deze normen stellen in beginsel geen eisen waaraan bouwproducten moeten voldoen, maar eisen aan de productinformatie. Zij leggen in beginsel de enige wijze vast die moet worden gevolgd bij het opstellen van een prestatieverklaring die een fabrikant afgeeft voor een bouwproduct dat onder de norm valt (art. 6, eerste lid, en art. 17, vijfde lid, zesde volzin, Verordening bouwproducten).<sup>33</sup>

De normen stellen testen, berekeningen en andere methoden vast volgens welke de prestaties van bouwproducten in relatie tot hun essentiële kenmerken worden bepaald (preambule nr. 11 en 12 en art. 17, derde lid, eerste volzin, Verordening). Ook stellen zij vast wat de inhoud is van de informatie die een producent of leverancier over de prestaties van een product moet meeleveren bij het op de markt brengen van dat product. Zo wordt daarin aangegeven op welke wijze de waarden voor de essentiële kenmerken moeten worden gedeclareerd: bijvoorbeeld via klassen of een nominale waarde. Daarmee kan op zijn beurt - door een lidstaat of een gebruiker van een product - worden beoordeeld of het product aan bepaalde, nader geëxpliciteerde, eisen voldoet. Deze eisen zullen verband houden met het bouwwerk waarin het wordt toegepast.

Als een bouwproduct onder een geharmoniseerde productnorm valt, moet het, als het in de handel wordt gebracht, voorzien zijn van een merkteken, de zogenoemde CE-markering, en vergezeld gaan van een prestatieverklaring van de fabrikant (zie hierover paragraaf 4.2.1 en 4.2.2). Voor de CE-markering en het opstellen van de prestatieverklaring is annex ZA van de geharmoniseerde productnorm bindend.<sup>34</sup>

In annex ZA van een norm is ook bindend vastgelegd hoe de productiecontrole in een fabriek door de fabrikant van het betreffende bouwproduct moet plaatsvinden.

33 Dit geldt als de overgangstermijn (co-existentieperiode) die voor de geharmoniseerde norm is neergelegd in het OJEU (Official Journal of the European Union) is verlopen. Ik zie hier even af van de mogelijkheden tot een vereenvoudigde procedure als bedoeld in artikel 36 tot en met 38 Verordening bouwproducten.

34 Voor wat betreft de overige onderdelen van de geharmoniseerde bouwproductnormen (buiten de Annex ZA) zijn marktdeelnemers vrij er al dan niet gebruik van te maken. Vgl. het onderscheid 'mandatory' en 'non-binding standards'. Kees Stuurman, 'Public access to standards: some fundamental issues and recent developments', in: Laurens Mommers e.a. (red.), *Het binnenste buiten (Schmidt-bundel)*, Leiden 2010, p. 407.

Daarin is tevens (conform het besluit van de Commissie) neergelegd of, en zo ja, welk systeem van conformiteitsbeoordeling (beoordeling door een onafhankelijke derde) moet worden toegepast (art. 17, vierde lid, Verordening) (meer hierover in paragraaf 4.2.3).

De betekenis van de geharmoniseerde normen voor bouwproducten voor de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken is hooguit een indirecte.

#### *Europese normen waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst*

Tot de Europese normen ofwel EN-normen die zijn uitgevaardigd door CEN/Cenelec behoren de hierboven besproken op grond van de Verordening bouwproducten krachtens mandaat van de Commissie vastgestelde geharmoniseerde normen voor bouwproducten, maar ook op verzoek van de Commissie vastgestelde Europese normen voor constructieve veiligheid van bouwconstructies (Eurocodes).

Europese normen worden in Nederland uitgegeven als NEN-EN-normen. Het Bouwbesluit 2012 verwijst naar bepaalde NEN-EN-normen. Tot de NEN-EN-normen waarnaar wordt verwezen behoren de genoemde Eurocodes.<sup>35</sup> Naar geharmoniseerde bouwproductnormen (ook uitgegeven als NEN-EN-normen) wordt niet in het Bouwbesluit 2012 verwezen, omdat zij een onvoldoende directe relatie hebben met prestaties op bouwwerkniveau.

NEN-EN-normen zijn door de verwijzing ernaar in het Bouwbesluit 2012 onderdeel van het toetsingskader voor aanvragen van omgevingsvergunning voor bouwen en mede de basis van het toezicht op naleving van wettelijke eisen die gelden voor bouwwerken (bouw- en woningtoezicht).

#### *Eurocodes voor bouwconstructies*

De betekenis van geharmoniseerde normen voor bouwproducten voor de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken een indirecte. De Eurocodes waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst zijn echter van directe betekenis voor constructieve veiligheid van bouwwerken. De afgelopen jaren zijn zij onder regie van CEN/Cenelec in opdracht van de Europese Commissie Eurocode vastgesteld. Het doel van deze normen is schakels te leggen tussen de fundamentele vereisten voor bouwwerken en de geharmoniseerde normen voor bouwproducten. Met toepassing van Eurocodes kan worden aangetoond dat bouwwerken *in hun geheel* voldoen aan fundamentele eisen voor bouwwerken.

---

35 In het Bouwbesluit 2012 wordt ook verwezen naar bepalingmethoden in geharmoniseerde normen voor materiaalgedrag bij brand van bouwproducten, uitgedrukt in brand- en rookklasse (Euroklassen) (zie bijvoorbeeld art. 2.57 Bouwbesluit 2012) en naar andere NEN-EN-normen (zie bijvoorbeeld art. 3.13 Bouwbesluit 2012). Deze normen laat ik hier buiten beschouwing, want zij hebben geen betrekking op constructieve veiligheid.

De Eurocodes zijn bedoeld als een nieuwe stap in de Europese marktharmonisatie voor de bouwsector.<sup>36</sup> Ze vervangen nationale normen, zoals in Nederland de TGB-constructionnormen NEN 6700 t/m NEN 6790 die door de commissie Technische Grondslagen voor Bouwconstructies ('Normcommissie 351 001') (hierna: TGB) waren vastgesteld en door NEN waren uitgevaardigd.<sup>37</sup>

De Eurocodes onderscheiden drie klassen waarin bouwwerken kunnen worden ingedeeld op de kans op verlies aan mensenlevens of economische, sociale of milieugevolgen:

- een grote kans of grote gevolgen (CC3) (bijvoorbeeld tribunes, concertzalen, hoogbouw meer dan 70 meter),
- een gemiddelde kans of aanzienlijke gevolgen (CC2) (bijvoorbeeld een kantoorgebouw) en
- een geringe kans en kleine of verwaarloosbare gevolgen (CC1) (bijvoorbeeld een agrarisch bedrijfsgebouw zoals een opslagloods; in Nederland worden ook grondgebouwen woningen en lichte industriegebouwen hieronder gerekend).<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

Het principe van de Eurocodes is dat de (berekende) belasting van een constructie kleiner moet zijn dan of gelijk moet zijn dan de (berekende) weerstand van een constructie.

De belasting van een constructie bestaat uit fundamentele belastingen die ontstaan door het gewicht van het bouwwerk zelf, belastingen die ontstaan door het gebruik van het bouwwerk (opgelegde of veranderlijke belastingen, bijvoorbeeld belastingen door machines), sneeuwbelasting, windbelasting en uit buitengewone belastingen.

De minimale streefbetrouwbaarheid van een constructie is die waarbij het risico op scheuren van een element of een volledige constructie verwaarloosbaar is. Bij de berekening volgens de Eurocodes of een constructie voldoende bestand is tegen de

36 CEN/TC250 Newsletter, december 2011, Issue 6, p. 9-12, <<http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/>>, onder About the EN Eurocodes en onder EU Legislation and Standardisation; *Stb.* 2011, 416, p. 163. Zie ook bijvoorbeeld de website van het Belgian Building Research Institute (BBRI): <[www.bbri.be/](http://www.bbri.be/)>, onder Normen, onder Eurocodes.

37 Zie <[www.nen.nl](http://www.nen.nl)> onder Home, onder NEN-shop, onder Vakgebieden, onder Bouw, onder Eurocodes.

38 Zie Spekkink 2011, p. 50, die zich baseert op NEN-EN 1990 met nationale bijlage; zie over invulling in Nederland: J.G. van Leeuwen, CC1 of risicoklasse 1, <[www.cementonline.nl](http://www.cementonline.nl)>, onder Blogs.

39 Zie: *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 5-6.



daarop in werkende krachten - constructieve weerstand - wordt het beoogde gebruik ervan meegenomen. Bij de drie genoemde gevolgklassen behoren daarom uiteenlopende 'minimale betrouwbaarheidsindexwaarden' die gehaald moeten worden. Bij een hogere gevolgklasse hoort een hogere aanbevolen (minimale) betrouwbaarheidsindexwaarde, dus een kleiner risico op scheuren.<sup>40</sup>

In het Bouwbesluit 2012 wordt verwezen naar de Eurocodes. De verwijzing geschiedt in de prestatie-eisen voor nieuwbouw die betrekking hebben op constructieve veiligheid van constructies.<sup>41</sup>

Een voorbeeld. Artikel 2.1, eerste lid, Bouwbesluit 2012 (aansturingsartikel) bepaalt dat een te bouwen bouwwerk voldoende bestand is tegen de daarop werkende krachten. Artikel 2.2 Bouwbesluit 2012 bepaalt dat een bouwconstructie gedurende de in NEN-EN 1990 bedoelde ontwerp levensduur niet bezwijkt bij de fundamentele belastingscombinaties als bedoeld in NEN-EN 1990. NEN-EN 1990 (Eurocode 0) 'stelt de beginselen van eisen van veiligheid, bruikbaarheid en duurzaamheid van constructies vast, omschrijft de grondslagen voor hun ontwerp, berekening en toetsing en geeft richtlijnen voor samenhangende aspecten van de constructieve betrouwbaarheid.'<sup>42</sup>

Voor alle bekende constructieve materiaal families zijn 'materiaalspecifieke' Eurocodes opgesteld naast Eurocode 1990, waarin grondbeginselen zijn neergelegd. Zo is NEN-EN 1992 (Eurocode 2) de Europese norm voor het ontwerp en het berekenen van betonconstructies en NEN-EN 1996 (Eurocode 6) de Europese norm voor het ontwerp en berekening van constructies van metselwerk. Ook naar materiaal specifieke Eurocodes wordt in het Bouwbesluit 2012 verwezen. Art. 2.4 Bouwbesluit 2012, bepaalt, voor zover hier relevant, dat het niet bezwijken als bedoeld in artikel 2.2 wordt bepaald volgens NEN-EN 1992 of NEN-EN 1996, 'indien de constructie is vervaardigd van steenachtig materiaal als bedoeld in die normen'. Met behulp van de genoemde Eurocodes kan dus worden bepaald of een betonconstructie of een metselwerkconstructie voldoende bestand is tegen de daarop werkende krachten als bedoeld in art. 2.1, eerste lid, Bouwbesluit 2012.

Om aansluiting te kunnen vinden bij nationale vereisten voor veiligheid van constructies biedt elke Eurocode de mogelijkheid voor bepaalde artikelen een bindende 'nationale bijlage' vast te stellen waarin de nationaal te bepalen parameters en aanvullende informatie worden opgenomen. Iedere Lidstaat kan elke Eurocode hiervan voorzien.<sup>43</sup>

---

40 Zie: Benoit Parmentier & Didier Delincé, 'Ontwerp en dimensionering van constructies volgens Eurocode 0 (EN 1990)', *WTCB tijdschrift* winter 2013, p. 33-44; R. van Dorst, *Belastingen en belastingcombinaties volgens de Eurocode*, Rotterdam: Hogeschool Rotterdam 2010.

41 *Stb.* 2011, 416, p. 163.

42 <[www.nen.nl](http://www.nen.nl)>, onder Normshop, onder Normen.

43 Dit zijn de zogenoemde de partiële factoren (national determined parameters, NDP) en aanvullende informatie (non conflicting and contra dictionary information, NCCI). Zie hierover bijvoorbeeld: A.J. van Seters & H.L. Jansen, *Eurocode 7 - Achtergronden en voorbeeldberekeningen*, Den Haag: Kivi-Niria 2008, p. 9. In de Nederlandse nati-

De inhoud van deze nationale bijlagen is in Nederland vastgesteld door een normcommissie van NEN, de TGB-plenair. Iedere NEN-EN-norm voor constructieve veiligheid moet in samenhang met de betreffende nationale bijlage worden gelezen.<sup>44</sup>

Zo geldt voor sneeuwbelasting NEN-EN 1991-1-3 met Nationale Bijlage en voor windbelasting NEN-EN 1991-1-4 met Nationale Bijlage. Naar deze Eurocodes wordt in het eerder genoemde document NEN-EN-1990 verwezen voor verdere specificatie van verschillende belastingcodes. Art. 2.2 Bouwbesluit 2012 verwijst naar NEN-EN 1990 en aldus indirect naar deze codes. De documenten worden met jaar van uitgaaf genoemd in art. 1.2 jo. bijlage 2 Regeling Bouwbesluit 2012.

Een voorbeeld om het belang van een nationale Bijlage bij een Eurocode te verduidelijken. Voor de berekening van de windbelasting van een bouwwerk moet volgens een Nationale bijlage rekening worden gehouden met ligging van een bouwwerk in de kuststrook. Een bouwwerk valt in de kuststrook van de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer of de Zeeuwse meren als de afstand van het water tot het pand kleiner of gelijk is aan 10 maal de gebouwhoogte. Als het in een kuststrook valt, moet worden uitgegaan van een zwaardere windbelasting waartegen de constructie weerstand moet bieden.<sup>45</sup>

#### 2.4.2 NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst

Voor de bepaling van prestaties van bouwwerken, constructies, constructieonderdelen en bouw materiaal op het gebied van veiligheid (en daarnaast bijvoorbeeld gezondheid en energiezuinigheid) worden in Nederland normalisatienormen vastgesteld door een daartoe ingestelde normcommissie van NEN, hét nationale normalisatie-instituut.<sup>46</sup>

---

onale bijlagen zijn de voor Nederland van belang zijnde keuzes en de noodzakelijke 'parameters, formules, tabellen en teksten' vastgelegd.

44 *Stb.* 2011, 416, p. 163.

45 SAB Nieuws 27 maart 2012, Bouwbesluit 2012 - Eurocodes en windbelasting, <www.sabprofiel.nl> onder Bedrijf, onder SAB Nieuws.

46 Nederland kent twee normalisatie-instellingen: de stichting het Nederlands Normalisatie-instituut (hierna: NNI) en de stichting het Nederlands Elektronisch Comité (hierna: NEC). Beide zijn private instellingen zonder winstoogmerk. Beide hebben een eigen bestuur, maar werken nauw samen. Zij hebben één gecombineerd onderkomen en de ondersteuning geschiedt door een gemeenschappelijk bureau, het bureau NEN. Beide stichtingen brengen normalisatienormen uit onder de benaming 'NEN-normen'. In NEN-normen wordt ook wel doorverwezen naar Nederlandse Praktijkrichtlijnen (hierna: NPR), die even als veel NEN-normen, worden uitgegeven door het NNI. Een NPR is een praktische uitwerking van de bepalingen in een norm en bevat bijvoorbeeld toelichtingen op normen, constructieve mogelijkheden, werkmethoden en toe te passen vuistregels. Zie: J. Moree, *Is bouwtoezicht op constructieve veiligheid een overheidstaak?*, Masterscriptie Rechtswetenschappen, Open Universiteit Nederland 2012, p. 8. NEN wordt thans gepresenteerd als aanduiding van *N*ederlandse *N*orm. De originele betekenis van NEN is Nederlandse eenheidsnorm.

NEN oefent in beginsel geen overheidsgezag uit als onder zijn hoede normalisatienormen worden vastgesteld. De normen worden op grond van privaatrechtelijke afspraken vastgesteld door vertegenwoordigers van organisaties die belang hebben bij een door een ieder te gebruiken standaard, maar samen geen publiekrechtelijke regelgevende bevoegdheid hebben.<sup>47</sup> Het faciliteert de vaststelling van normen, maar heeft geen regelgevende bevoegdheid. Dat de wetgever vaak naar deze normen verwijst en ze daardoor algemeen doet gelden, maakt dit niet anders.<sup>48</sup>

Art. 2 Woningwet voorziet erin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven omtrent het bouwen van een bouwwerk. Het artikel is de grondslag voor het Bouwbesluit 2012. Art. 3 Woningwet voegt daaraan toe dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in art. 2 kan worden verwezen naar normen of delen van normen. Het artikel biedt aldus de grondslag voor verwijzing naar normalisatienormen zoals die plaatsvindt in het Bouwbesluit 2012. In prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 wordt voor de wijze van bepaling of aan een eis wordt voldaan, vaak naar een NEN-norm verwezen (zie bijvoorbeeld art. 5.2 Bouwbesluit 2012). Art. 1.3 Bouwbesluit 2012 (vgl. art. 1.5 Bouwbesluit 2003) laat, zoals gezegd, ruimte om af te wijken van een daarin neergelegde prestatie-eis (zie paragraaf 2.3.1). Naar NEN-normen wordt dus ‘niet dwingend’ verwezen.

NEN-normen, waarnaar in het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 werd verwezen, kwalificeren volgens de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtsspraak niet als algemeen verbindende voorschriften, omdat zij niet zijn uitgevaardigd door de openbare macht. Art. 3 Woningwet zou niet de strekking hebben het normalisatie-instituut dat normen waarnaar in het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, opstelt, bevoegd te maken tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.<sup>49</sup>

De NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst, zijn weliswaar geen algemeen verbindende voorschriften, maar zij zijn wel bindend. De geschiedenis van art. 3 Woningwet en jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtsspraak bieden steun voor deze opvatting.<sup>50</sup> Met naleving van het voorschrift waarin naar de norm wordt verwezen, staat vast dat aan de desbetreffende wettelijke eis van het Bouwbesluit 2012 is voldaan. Er mag weliswaar voor een alternatieve methode worden gekozen om dit aan te tonen (art. 1.3 Bouwbesluit 2012), maar dat doet aan het bindende karakter niet af.<sup>51</sup> Het zou anders hebben gelegen als in het Bouwbe-

---

47 Gerechtshof 's-Gravenhage 16 november 2010 (Knooble), r.o. 8. De HR laat zich hierover in HR 22 juni 2012 (Knooble) niet uit, maar gaat in op de juridische status van NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit 2003 verwijst.

48 Gerechtshof 's-Gravenhage 16 november 2010 (Knooble), r.o. 9.

49 HR 22 juni 2012 (Knooble), r.o. 3.8-3.9; ABRvS 2 februari 2011, *AB* 2011, 85, m.nt. P.M.J. de Haan, *JB* 2011/65, m.nt. J.H.M.F. Teunissen, *TBR* 2011/47, m.nt. A.R. Neerhof (City Crash), r.o. 2.4.3.

50 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38; HR 22 juni 2012 (Knooble), r.o. 3.5; ABRvS 2 februari 2011 (City Crash), r.o. 2.4.5.

51 Zie voor de (voor)geschiedenis van het verwijzen naar normalisatienormen en aansluiting van deze normen op het ‘Bouwbesluit’: Scholten 2001a, p. 71-78; N.P.M.

sluit 2012 zou zijn bepaald dat het vaststellen van prestaties conform deze normen hoogstens een bewijsvermoeden kan opleveren dat gehandeld is in overeenstemming met bepaalde voorschriften.

NEN-normen voor constructieve veiligheid waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst, hebben betrekking op beoordeling van de constructieve veiligheid van een bestaand bouwwerk bij verbouw en het afkeuren van dit bouwwerk (NEN 8700).<sup>52</sup> Er wordt naar verwezen in het art. 2.8 Bouwbesluit 2012. De normen moeten worden gebruikt in samenhang met de Eurocodes.<sup>53</sup>

Overigens, ook als niet naar NEN-normen wordt verwezen in het Bouwbesluit 2012, kunnen zij van betekenis zijn bij de besluitvorming over vergunningverlening, toezicht of handhaving. Er kan naar zijn verwezen in beoordelingsrichtlijnen die de basis zijn van erkende kwaliteitsverklaringen (zie paragraaf 4.3). Deze zijn op hun beurt van betekenis bij vergunningverlening voor bouwen en bouw- en woningtoezicht (zie paragraaf 4.4). NEN-normen zijn meer in het algemeen van grote praktische betekenis voor de bouw, zeker voor constructieve veiligheid.

## **2.5 Doorwerking van bouwregelgeving en technische normen in de praktijk: constructieve veiligheid geborgd?**

Bouwregelgeving en technische normen zijn effectief in de bijdrage die zij leveren aan constructieve veiligheid van bouwwerken, als zij toegankelijk zijn en inhoudelijk van kwaliteit zijn. In deze paragraaf wordt geïnventariseerd wat wij hierover weten en welke vragen er zijn.

### **2.5.1 Toegankelijkheid van bouwregelgeving en technische normen**

Regelgeving kan alleen worden nageleefd en technische normen zullen in het bouwproces alleen toepassing kunnen krijgen, als zij voldoende toegankelijk zijn voor gebruikers. Met toegankelijkheid bedoel ik hier dat zij gemakkelijk kunnen worden geraadpleegd. Voor wetgeving in formele zin en gedelegeerde regelgeving, zoals de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 de Regeling Bouwbesluit 2012 is die toegankelijkheid in beginsel gewaarborgd, want zij zijn overeenkomstig het bepaalde in art. 3 en 4 Bekendmakingswet bekendgemaakt.

Dit ligt anders bij NEN-normen (en NEN-EN-normen) waarnaar in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 wordt verwezen. Zij zijn volgens de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak geen algemeen verbindende voorschriften.

---

Scholten, *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving in Woningwet en Bouwbesluit. Bijlagen* (diss. TU Delft), Amsterdam 2001b, p. 133-137.

52 Met dank aan Nico Scholten.

53 <[www.nen.nl](http://www.nen.nl)>, onder NEN-shop.

Dit betekent ten eerste dat noch art. 89 Grondwet, noch de Bekendmakingswet van toepassing is op de bekendmaking daarvan.<sup>54</sup> Publicatie in een voor overheidswege uitgegeven periodiek kan dus achterwege worden gelaten.

In de tweede plaats blijft op de normen ook na verwijzing auteursrecht rusten. In het algemeen geldt voor normalisatienormen dat zij in beginsel voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komen.<sup>55</sup> Art. 11 Auteurswet bepaalt dat geen auteursrecht bestaat op wetten, besluiten en verordeningen door de openbare macht uitgevaardigd en op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.<sup>56</sup> De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de opvatting dat op grond van art. 11 Auteurswet geen auteursrecht rust op de NEN-normen waarnaar wordt verwezen, onjuist is, omdat deze normen niet afkomstig zijn van de openbare macht en niet kunnen worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften in de zin van de Grondwet of de Bekendmakingswet. Zij kunnen daarom niet gelden als ‘door de openbare macht uitgevaardigd’ als in art. 11 Auteurswet bedoeld.<sup>57</sup>

De toegankelijkheid van de door Europese normalisatie-instellingen vastgestelde normen voor bouwen is aan dezelfde beperking onderhevig als de normen waarnaar het Bouwbesluit 2012 verwijst. Zo geldt voor geharmoniseerde normen die door een Europese normalisatie-instelling krachtens een mandaat van de Commissie als bedoeld in de Verordening bouwproducten zijn vastgesteld, dat het referentienummer van de norm in het Publicatieblad wordt gepubliceerd als de Commissie deze met positief gevolg op conformiteit met het oorspronkelijke mandaat heeft getoetst (art. 10, vijfde en zesde lid, Normalisatieverordening<sup>58</sup> en art. 17, vijfde lid, Verordening

---

54 HR 22 juni 2012 (Knooble) r.o. 3.8; ABRvS 2 februari 2011 (City Crash), r.o. 2.4.3-2.4.4. Zie ook: Gerechtshof 's-Gravenhage 16 november 2010 (Knooble), r.o. 8.

55 Voortbrengselen die een ‘eigen, oorspronkelijk karakter’ en ‘het stempel van de maker’ dragen, vallen onder de auteursrechtelijke bescherming van de Auteurswet. Ook al kan de inhoud van normalisatienormen tot op zekere hoogte zijn gedictieerd door bijvoorbeeld gezondheids- en veiligheidsvereisten, de normopstellers hebben toch een zekere keuzevrijheid. Bovendien zullen er sterke aanwijzingen zijn dat bij de totstandkoming ‘de persoonlijke, onder meer op ervaring en analytisch vermogen berustende visie van de maker(s)’ een belangrijke rol heeft gespeeld. Zie: HR 24 februari 2006, *NJ* 2007, 37, *AMI* 2006, 153 m.nt. A.A. Quaadvlieg (Techniek Benelux/Goosens).

56 De ratio van art. 11 Auteurswet is dat het auteursrecht de verspreiding van officiële teksten en door de overheid openbaar gemaakt materiaal niet mag belemmeren. De informatievrijheid dient dan voorrang te hebben. J.H. Spoor, D.W.F. Verkade & D.J.G. Visser, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 137.

57 HR 22 juni 2012 (Knooble), r.o. 3.10. Zie ook: Gerechtshof 's-Gravenhage 16 november 2010 (Knooble), r.o. 15.

58 Verordening (EU) nr. 1025/2012 van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2012, L 316/12. Voorheen golden

bouwproducten). Op deze manier wordt bekendheid gegeven aan de geharmoniseerde normen. De inhoud ervan wordt niet openbaar gemaakt. Er rust auteursrecht op. Het auteursrecht van de Europese normen berust bij de Europese normalisatie-instelling en de betrokken nationale normalisatie-instellingen gezamenlijk.<sup>59</sup>

Voor gratis kennisname door gebruikers van alle normalisatienormen die door een beslissing van een Europese of nationale wetgever bindend zijn, zou pleiten dat deze normen dan in ieder geval voor ieder toegankelijk zijn. De Afdeling heeft in de uitspraak-City Crash onder ogen gezien dat kenbaarheid van de normalisatienormen waarnaar de wet verwijst, voldoende moet zijn verzekerd. Deze eis blijkt ook uit aanwijzing 190 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de bij die aanwijzing behorende toelichting. De aanwijzing bepaalt dat indien in een regeling normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn, van toepassing worden verklaard bekendmaking van de normen in de *Staatscourant* is voorgeschreven, tenzij de kenbaarheid van deze normen voor alle betrokkenen voldoende verzekerd is.

De Afdeling overwoog dat kenbaarheid van normen voldoende is verzekerd als bedoeld in aanwijzing 190, als deze normen zonder belemmering door een ieder kunnen worden geraadpleegd. De kenbaarheid van NEN-normen voor zover daarnaar in het Bouwbesluit 2003 wordt verwezen, is volgens de Afdeling voor bouwers, architecten, installateurs en andere bij de bouw direct betrokkenen voldoende gegarandeerd, omdat zij de NEN-normen tegen redelijke betaling kunnen aanschaffen.<sup>60</sup> De Afdeling voegt hieraan toe dat voor de burger de koop prijs wellicht een belemmering vormt om daarvan kennis te nemen, maar dat de kenbaarheid ook voldoende is verzekerd als de NEN-normen voor hem ter inzage liggen en zonder belemmering kunnen worden geraadpleegd. Dit is het geval. Terinzagelegging van de NEN-nor-

---

op grond van de Notificatierichtlijn (Richtlijn 98/34), *PbEG* 1998, L 204/37, verplichtingen voor de lidstaten met betrekking tot nationale normalisatie en was in Besluit 1673/2006, *PbEU* 2012, L 316/12, een regime neergelegd betreffende de financiering van de Europese normalisatie. Het kader voldeed om een aantal redenen niet meer. COM (2011)315, p. 2-6. Zie ook de preambule van de Normalisatieverordening, i.h.b. nrs. 7 en 9.

59 <[www.nen.nl](http://www.nen.nl)>, onder Normontwikkeling, onder Wat is normalisatie?, onder Europese en internationale normen. Veel normen die NEN uitgeeft, worden in de praktijk steeds meer niet (uitsluitend) door NEN zelf vastgesteld, maar in CEN/Cenelec-verband via stemming door de nationale normalisatie-instellingen. Europese normen worden in Nederland krachtens licenties van Europese instellingen door NEN getransformeerd tot en uitgegeven als NEN-EN-normen. Zonder een goede regeling, zou het publiceren van NEN-EN-normen financiële consequenties hebben voor NEN en de Staat. Zie hierover de noot van C. Stuurman onder Rb. 's-Gravenhage van 31 december 2008 in *AMI* 2009/2, nr. 7; *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, nr. 193, p. 7; Stuurman 2010, p. 413-414; Rob van Gestel & Hans-W. Micklitz, 'European integration through standardization: how judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies', *Common Market Law Review* 2013, p. 168-169.

60 ABRvS 2 februari 2011 (City Crash), r.o. 2.4.5-2.4.6.

men vindt feitelijk plaats in de bibliotheek van NEN te Delft, waar belangstellenden van de NEN-normen kunnen kennis nemen.<sup>61</sup>

Of het kostenaspect er toe leidt dat normen in de praktijk niet of minder worden toegepast en of dat (indirect) gevolgen kan hebben voor de constructieve veiligheid van bouwwerken, weten wij niet. Erg waarschijnlijk is het echter niet. Het belang van kenbaarheid van normen voor burgers sec, ook als het gaat om constructieve veiligheid, moet niet worden overschat.<sup>62</sup> Ook als de inhoud van normalisatienormen op gelijke wijze als de verwijzende wet bekend zou worden gemaakt, zou deze slechts begrijpelijk zijn voor materiedeskundigen en zou alleen een beperkte kring deskundigen er kennis van nemen.<sup>63</sup>

Het risico dat een bouwwerk niet aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voldoet, zal een eigenaar in voorkomende gevallen meestal niet kunnen verminderen door zelf, mede aan de hand van de relevante NEN-normen, controles uit te voeren. Hiertoe zal hij veelal controles door deskundigen moeten laten uitvoeren.<sup>64</sup> Met kosten van raadpleging krijgt hij hoogstens indirect te maken, want kunnen in rekening worden gebracht via hogere tarieven.

De vraag die rest is of het kostenaspect voor relevante actoren in het bouwproces, in het bijzonder aannemers, architecten of adviseurs, een belemmering vormt om van normen kennis te nemen. Duidelijk is dat normalisatienormen voor de bouw een nuttige functie vervullen en de belangen van bedrijven in de bouwsector dienen.<sup>65</sup> Het profijt dat zij hebben van de kennis die in normen is opgeslagen, is gelegen in het feit dat met naleving ervan de kwaliteit en verhandelbaarheid van goederen of diensten voor consumenten en producenten is gewaarborgd. Anders gezegd: zij faciliteren de communicatie tussen marktpartijen in de bouw.<sup>66</sup> Voor zover dit profijt er is, kan een vergoeding van een bepaalde hoogte redelijk zijn, ongeacht of nu wel of niet dwingend wordt verwezen en ongeacht of er alternatieven beschikbaar zijn.<sup>67</sup> Als dat pro-

---

61 ABRvS 2 februari 2011 (City Crash) r.o. 2.4.6. De Afdeling verwijst naar overwegingen van het Hof 's-Gravenhage in zijn arrest in de Knooblezaak, waarin het Hof een conclusie van eenzelfde strekking trok. Het Hof overwoog bovendien dat niet was gesteld of gebleken dat dit stelsel maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen heeft of dat bedrijven zoals Knooble daardoor in hun voortbestaan worden bedreigd. Gerechtshof 's-Gravenhage 16 november 2010 (Knooble), r.o. 12.

62 Anders: de noot van Teunissen onder punt 4 onder ABRvS 2 februari 2011 (City Crash), *JB* 2011/65 en de noot van dezelfde auteur onder Rb. 's-Gravenhage van 31 december 2008 (Knooble), *JB* 2009/69.

63 Vgl. H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 1998, p. 89-133, 182-187, 190-192.

64 Neerhof 2013, p. 166-171.

65 Vgl. de missie van NEN: <www.nen.nl>, onder Over NEN, onder Organisatie, onder Missie.

66 Vgl. N.P.M. Scholten, 'De plaats en het doel van normalisatie in de bouw en de bouwregelgeving', *TBR* 2012/15, p. 870-871.

67 Een lastige vraag is hoe dit profijt te operationaliseren.

fijt er is, zal een redelijke vergoeding geen belemmering vormen voor kennisname en toepassing. En nogmaals: de kosten kunnen worden doorberekend aan klanten.

Het kabinet Rutte-I heeft het standpunt ingenomen dat in de kwestie of NEN-normen waarnaar de wetgever verwijst kosteloos zouden moeten worden geraadpleegd, beslissend is of de verwijzing dwingend of vrijwillig is. Bij een dwingende verwijzing worden burgers rechtstreeks gebonden aan de normen waarnaar wordt verwezen. Bij een niet-dwingende verwijzing is dat niet het geval: ook op alternatieve wijze kan aan een wettelijke eis worden voldaan. Van een niet-dwingende, vrijwillige verwijzing naar NEN-normen is bijvoorbeeld sprake in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012, gelet op art. 1.3 Bouwbesluit 2012. Bij een vrijwillige verwijzing zou passen dat de normen waarnaar wordt verwezen niet kosteloos beschikbaar zijn en dat 'de gebruiker' voor het profijt van de in deze normen neergelegde kennis een vergoeding verschuldigd is. De normadressaat zou dan niet verplicht zijn een norm aan te schaffen, omdat hij ook op een alternatieve wijze aan de wettelijke eisen kan voldoen.

De wetgever zou in beginsel in wetgeving op 'niet-dwingende wijze' naar normalisatienormen moeten verwijzen.<sup>68</sup> Het uitgangspunt is inmiddels neergelegd in Aanwijzing 91a Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>69</sup> Het kabinet kondigde in 2011 aan dat voor zover nieuwe dwingende verwijzingen in de wet worden opgenomen of bestaande dwingende verwijzingen in de wet in stand worden gelaten, met NEN een compensatieregeling zal worden getroffen.<sup>70</sup> De verwijzingen in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 hadden en hebben een niet-dwingend karakter, gelet op art. 1.3 Bouwbesluit 2012. Compensatieregelingen zijn voor de NEN-normen waarnaar de bouwregelgeving verwijst, dan ook niet getroffen.

## 2.5.2 Kwaliteit van bouwregelgeving en technische normen voor de bouw

Willen bouwregelgeving en technische normen toepassing krijgen in de bouwpraktijk, dan zullen zij aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen. In een aantal rapporten en onderzoeksverslagen van overheids- en andere instellingen wordt de kwaliteit van de bouwregelgeving en technische normen besproken. Daarbij gaat het om de hanteerbaarheid van de normen in de praktijk en de inhoudelijke kwaliteit ervan. Soms in meer algemene zin, soms van specifieke onderdelen van de regelgeving. Vaak worden regelgeving en technische normen in één adem besproken, vandaar dat ik de kwaliteit ervan in deze paragraaf tezamen bespreek. Het gaat in het bijzonder om de volgende rapporten/onderzoeksverslagen:

68 *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, nr. 193 (Kabinetsreactie op kenbaarheid van normen en normalisatie), p. 4-5, 7. Zie ook het advies van de Raad van State over toevoeging van Aanwijzing 91a aan de Aanwijzingen voor de regelgeving: *Stcrt.* 2011, 6743, 14 april 2011, p. 51.

69 *Stcrt.* 2011, 6602.

70 Dit 'eindbeeld' zou op 1 januari 2014 moeten zijn behaald. *Kamerstukken II* 2010/11, 27 406, nr. 193, p. 7-8.



- het rapport ‘Erkende technische oplossingen: deemed to satisfy/tot nut en genoegen van de gebruiker’ dat in november 2013 door het Expertisecentrum Regelgeving Bouw e.a. werd uitgebracht;<sup>71</sup>
- het in 2011 in opdracht van de minister voor Wonen, Werk en Integratie door het Expertisecentrum Regelgeving Bouw e.a. uitgebrachte rapport ‘Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving’;<sup>72</sup>
- een verslag van een onderzoek van Boot (2011) naar vonnissen van de Raad van Arbitrage voor de Bouw, het Arbitrage Instituut Bouwkunst en de Commissie van Geschillen van het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs (KIVI) over gevallen waarin de constructieve veiligheid van het bouwwerk in het geding was of de bruikbaarheid van het bouwwerk was verhinderd;<sup>73</sup>
- in de periode 2005-2011 door CURnet (een netwerk dat zich richt op kennis- en competentieontwikkeling rond ruimte, bouw, bodem, land en water) uitgebrachte rapportages naar aanleiding van het project ‘Leren van instortingen’. Dit project was een initiatief van de VROM-Inspectie, Bouwend Nederland, NLingenieurs en CUR Bouw & Infra, een projectbureau op het gebied van beton en betonconstructies. In het project werd gebruik gemaakt van casestudies van instortingen en andere incidenten met betrekking tot constructieve veiligheid;<sup>74</sup>
- het essay ‘Kasteel of kaartenhuis?’ (2007) en het rapport ‘Wég met de zwakke schakels’ (2008) die door de VROM-inspectie zijn uitgebracht in het kader van het ‘Ketenproject constructieve veiligheid’;<sup>75</sup>
- een in 2006 door de VROM-Inspectie uitgebracht rapport naar aanleiding van bouwkundige schades als gevolg van heftig sneeuwval in het weekend van 26/27 november 2005;<sup>76</sup>

---

71 N.P.M. Scholten & R. de Wildt, m.m.v. A. de Jong & S.A. Brands, *Erkende technische oplossingen: deemed to satisfy/tot nut en genoegen van de gebruiker*, rapportnummer 2013-ERB-R011, Delft: ERB, 2013.

72 Expertisecentrum Regelgeving Bouw, *Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving*, rapport R. 2011.ERB - R001, Delft 2011.

73 W.F. Boot, ‘Constructieve schade. Een analyse van oorzaken aan de hand van jurisprudentie’, *TBR* 2011/6, p. 41-49.

74 M. Derkink, R. Hamerlinck, H. van der Sluis & D.G. Mans, *Falende constructies. Case-onderzoek naar structurele oorzaken van falen en maatregelen die dat tegengaan*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2010; M.F.A. Derkink & D.G. Mans, *Leren van instortingen. Tussenrapportage*, CUR: Bouw en Infra 2007; M.F.A. Derkink, A.F. Hamerlinck & H.R. van der Sluis, *Leren van instortingen, rapport fase 1*, juni 2005, Gouda: CUR 2005.

75 VROM-Inspectie, *Kasteel of kaartenhuis?*, Den Haag 2007; VROM-Inspectie, *Weg met de zwakke schakels*, Den Haag 2008.

76 E.J. Kool, T.H. Schmidt (VROM-Inspectie regio oost), *Bouwkundige schades t.g.v. sneeuwval, onderzoek naar de gebeurtenissen in het weekend van 26/27 november 2005* (VROM 2006, 6281), Arnhem 2006.

- een in 2003 door de VROM-inspectie uitgebracht rapport op basis van onderzoek naar enkele instortingsgevallen van gebouwen tijdens hevige regenval en een analyse van een honderdtal eerdere vergelijkbare calamiteiten.<sup>77</sup>

Ook van belang is de inbreng van de Vereniging Eigen huis voor het rondetafelgesprek over de toekomstige rol van private kwaliteitsborging in de bouw op 12 december 2013 tussen de vaste Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst en experts, de bouwkolom en gebruikers (zie ook paragraaf 6.7.1), omdat daarin een scherp oordeel wordt gegeven over bruikbaarheid van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en de normalisatienormen in de praktijk.<sup>78</sup>

Op basis van de onderzochte documenten kunnen uiteraard geen harde uitspraken worden gedaan, maar kan wel een impressie worden gegeven. Alleen op basis van uitgebreid kwantitatief-empirisch onderzoek kunnen meer onderbouwde uitspraken worden gedaan.

### *Hanteerbaarheid*

Het volume en de complexiteit van de regelgeving en normen voor bouwen is de afgelopen decennia fors toegenomen. Dit heeft meerdere oorzaken. Er is steeds meer technologische en wetenschappelijke kennis beschikbaar. Men wil steeds meer op ‘het randje van de mogelijkheden’ ontwerpen en construeren. De recepturen daarvoor zijn in gedetailleerde normen vastgelegd. Ook de aanpassing van regels en normen aan Europese regelgeving, waaronder de invoering van Eurocodes, heeft ze complexer gemaakt.<sup>79</sup> De terminologie in de Eurocodes sluit niet aan bij het taalgebruik in het Bouwbesluit 2012.<sup>80</sup>

De toepassing van complexe voorschriften is problematisch. Daardoor kunnen ontwerp- en/of uitvoeringsfouten ontstaan die op hun beurt kunnen leiden tot instortingen en andere incidenten.<sup>81</sup> Over het Bouwbesluit 2012 wordt door de Vereniging Eigen Huis zelfs opgemerkt dat dit besluit lijkt te zijn verworden tot een ‘papieren werkelijkheid’. ‘Er is op dit moment überhaupt geen normaal mens meer die de honderden bouwbesluitnormen en daaruit voortvloeiende NEN-normen nog begrijpt, kan toepassen en kan controleren. De woningeigenaar is er vanaf de oplevering echter wel verantwoordelijk voor dat zijn woning voldoet aan al die normen. Dat is een complete fictie.’<sup>82</sup>

77 E.J. Kool, W.P.P. Kolner & J. van der Meer, *Instorting van lichte platte daken*, nr. 15056/177, VROM-Inspectie 2003.

78 <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, onder Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer.

79 VROM-Inspectie 2007, p. 18; Boot 2011.

80 Met dank aan Nico Scholten.

81 VROM-Inspectie 2007, p. 18; Kool, Kolner & Van der Meer, 2003, p. 3, 14-15. Zie ook Terwel 2014, p. 21, over Eurocodes. Hij stelt vast dat sprake is van een toenemende complexiteit. Deze complexiteit zou een bron van fouten in zichzelf zijn.

82 Inbreng Vereniging Eigen huis voor de Ronde tafel bijeenkomst inzake private kwaliteitsborging op 12 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuws-

Constructeurs ervaren de bouwregelgeving als complex. Dit wordt veroorzaakt door 'een combinatie van de grote omvang van de regelgeving, onduidelijkheid van sommige regels en de verspreiding van de regelgeving over vele wetten en NEN-normen'.<sup>83</sup> Toepasselijke normen worden wel gekenschetst als fragmentarisch, vaak onnodig gecompliceerd en specialistisch en onderling te weinig samenhang vertoend.<sup>84</sup>

Veel ontwerpers en adviseurs hebben slechts een gebrekkige kennis van de bouwregelgeving en normen.<sup>85</sup> Uitvoerenden en toezichthouders worden door de complexiteit van regels en normen min of meer worden uitgesloten als beoordelaar. Een en ander leidt er in de eerste plaats toe dat de kans op negeren en niet-juiste toepassing onder invloed van tijd- en gelddruk toeneemt. In de tweede plaats vraagt wél correcte toepassing van de voorschriften soms om buitensporige inspanningen. Daarbij wordt een groot beroep gedaan op het vakmanschap van specialisten. De normen beantwoorden aldus niet altijd aan het doel dat een bepaald kwaliteitsniveau op zo efficiënt mogelijke wijze wordt behaald.<sup>86</sup>

De motieven en doelen van bouwregelgeving zijn onvoldoende kenbaar en voor een deel onvolledig omschreven.<sup>87</sup> De koppeling met de inzichten waarop de normen zijn gebaseerd is minder goed zichtbaar.<sup>88</sup> Door ingewikkelde normeringen zou het construeren 'koken volgens het kookboek' zijn geworden.<sup>89</sup> Het begrip van de achterliggende inzichten bij toepassing van de normen is niet steeds voldoende aanwezig.

Wat zijn de mogelijke oplossingen? In de constructieve praktijk van alledag is grote behoefte aan goed toegankelijke, inzichtelijke en onderling samenhangende normen. Normen, waarmee 90% of meer van de draagconstructies in Nederland zonder problemen zijn te berekenen/te toetsen. De voor bouwen verantwoordelijke minister zou in de positie zijn de ontwikkeling van dergelijke normen te bevorderen, aldus de VROM-inspectie in 2008.<sup>90</sup> 'Bouwbesluitnormen voor woningbouw moeten veel eenvoudiger en daarmee beter controleerbaar worden', aldus de Vereniging Eigen Huis in 2013.<sup>91</sup>

Vereenvoudigen van de regels en normen is, mede gezien de ontwikkeling van Europese regelgeving, echter niet zonder meer mogelijk. Bij bouwwerken moet zowel worden voldaan aan specifieke wensen en eisen betreffende de functie en de vorm

---

berichten, onder Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer.

83 Boot 2011.

84 VROM-Inspectie 2008, p. 38.

85 VROM-Inspectie 2007, p. 18.

86 Derkink & Mans 2007, p. 17; Derkink, Hamerlinck, Van der Sluis & Mans 2010, p. 22, p. 29-30; Kool, Kolner & Van der Meer 2003, p. 3, 14-15.

87 Expertisecentrum Regelgeving Bouw 2011, p. 3, 27-29.

88 Derkink & Mans 2007, p. 17

89 VROM-Inspectie 2007, p. 18.

90 VROM-Inspectie 2008, p. 38.

91 Inbreng Vereniging Eigen huis voor de Ronde tafel bijeenkomst inzake private kwaliteitsborging op 12 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>.

van het bouwwerk als aan verschillende (fysieke) randvoorwaarden, zoals de bodemgesteldheid.<sup>92</sup>

De optie van eenvoudigere regels die tenminste een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, kan tot enige ‘overdimensionering’ leiden en aldus (mogelijk) tot een verhoging van de bouwkosten.<sup>93</sup> Overdimensionering betekent dat normen dubbelres gaan vertonen in die zin dat zij meermalen hetzelfde normeren.

Oplossingen zouden vooral moeten worden gezocht in het vergroten van kennis over wet- en regelgeving bij partijen in de bouw.<sup>94</sup> Dit zou kunnen door het verder ontwikkelen van praktijkrichtlijnen voor generalisten die bij hun kennis aansluiten en tenminste het veiligheidsniveau van de normen opleveren.<sup>95</sup>

### *Inhoudelijke kwaliteit*

De regelgeving en normen lijken in het algemeen, afgaande op de rapportages van CURnet en de VROM-inspectie, technisch-inhoudelijk toereikend. Bouwfouten zijn zelden een gevolg van ontbrekende regelgeving. Complexe bouwvoorschriften kunnen bij correcte toepassing op zich tot veilige en economisch verantwoorde constructies leiden. Wel wordt een enkele kanttekening geplaatst, bijvoorbeeld bij normen met betrekking tot wateraccumulatie.<sup>96</sup>

Ook verder is kritiek mogelijk. Een bouwwerk is objectief te toetsen aan de in bouwregelgeving gestelde voorschriften als in deze voorschriften een grenswaarde - een gekwantificeerde grootte - en een ‘op die grenswaarde toegesneden objectief eenduidig toepasbare bepalingsmethode’ zijn opgenomen. De grenswaarden en bepalingsmethoden worden daarbij idealiter zo gekozen dat zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de doelstelling van een voorschrift. Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw signaleert in 2013 manco’s die in dit opzicht kleven aan voorschriften in het Bouwbesluit 2012 in samenhang met de technische normen waarnaar in dat besluit wordt verwezen. Een goede aansluiting tussen grenswaarden en bepalingsmethoden (neergelegd in prestatie-eisen, die op hun beurt verwijzen naar technische normen) enerzijds en doelstellingen (neergelegd in functionele eisen) anderzijds in bouwregelgeving blijkt niet altijd goed mogelijk, omdat de technisch-theoretische kennis bij degenen die de normen ontwikkelen, daarvoor niet altijd toereikend is. De normalisatie-instellingen zouden in de praktijk hun toevlucht nemen tot ‘gekende oplossingen’. De normen voorzien vaak niet in een objectieve bepalingsmethode om vast te stellen of een bepaalde prestatie wordt geleverd. De wetgever die toch naar de in dit opzicht ontoereikende normen verwijst, kan geen grenswaarde formuleren

92 Boot 2011.

93 Derkink, Hamerlinck, Van der Sluis & Mans 2010, p. 29-30.

94 Boot 2011.

95 Derkink, Hamerlinck, Van der Sluis & Mans 2010, p. 29-30; Derkink & Mans 2007, p. 18.

96 Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis, 2005, p. 15, 17; Derkink, Hamerlinck, Van der Sluis & Mans 2010, p. 22, 29-30. Vgl. Kool, Kolner & Van der Meer 2003, p. 3, 14-15; Kool & Schmidt 2006, p. 45-47.

op basis waarvan vastgesteld zou kunnen worden of een doelstelling wordt gehaald. Als hij toch naar de normen verwijst, verwijst hij feitelijk naar 'recepturen'. Dit kan innovatie belemmeren.<sup>97</sup> Het dilemma dat steeds terugkeert lijkt te zijn: óf volstaan met een functionele eis (geen aantrekkelijke optie), of toch ook een prestatie-eis (met verwijzing naar een norm) vaststellen die echter geen adequate operationalisering is van de doelstelling.

Over de betrouwbaarheidsindexen in Eurocodes - waarmee wordt bepaald of het gewenste veiligheidsniveau wordt behaald (zie paragraaf 2.4.2) - wordt door Terwel opgemerkt dat zij *niet* in sterke mate zijn gebaseerd op feitelijke data over gevolgen van bouwfouten, maar berusten op politieke inschattingen op dit vlak. De Eurocodes focussen primair op waarschijnlijkheden van bouwfouten op het niveau van constructieonderdelen en niet op de waarschijnlijkheid van schade of letsel.<sup>98</sup> Over het kwaliteitsmanagement in Eurocodes wordt opgemerkt dat de benodigde maatregelen weinig concreet zijn en organisatorische factoren vrijwel geen aandacht krijgen.<sup>99</sup>

---

97 Scholten & De Wildt 2013, p. 68-72; interview gehouden met Nico Scholten, expert regelgeving en adviseur, Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw, 27 juni 2014.

98 Terwel 2014, p. 21.

99 Terwel 2014, p. 1, 23.

## 3 Gemeentelijk bouwtoezicht: recht en praktijk

### 3.1 Inleiding

In dit preadvies willen we een beeld verkrijgen van de bijdrage die gemeentelijk bouw- en woningtoezicht levert aan constructieve veiligheid in de bouw. In dit hoofdstuk wordt daartoe in de eerste plaats het juridisch kader voor gemeentelijk bouwtoezicht in de ruime zin van het woord behandeld. Hieronder reken ik vergunningverlening, controle op naleving van bouwregelgeving (toezicht in de zin van de Awb) en sanctieoplegging bij geconstateerde overtredingen.<sup>100</sup> Nagegaan wordt wie welke bevoegdheden heeft met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging en aan welke eisen de uitoefening van de bevoegdheden moet voldoen, gelet op wetgeving en jurisprudentie. In de tweede plaats wordt beschreven wat wij weten over de praktijk van vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging, voor zover dat relevant is voor de constructieve veiligheid van bouwwerken. Daarbij gaat het om de vraag op welke wijze de taken worden vervuld en of wordt voldaan aan juridische eisen die daaraan zijn gesteld.<sup>101</sup>

### 3.2 Mensenrechtelijk kader

Als wij kijken naar het juridisch kader voor bouwtoezicht in ruime zin, dan verdienen niet alleen de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 en de bepalingen over aansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek aandacht, maar ook direct werkende verdragsbepalingen waarin mensenrechten zijn neergelegd. Daarbij gaat het in het bijzonder om het recht op leven en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven. Uit deze bepalingen kunnen verplichtingen voortvloeien voor bestuursorganen die met het bouwtoezicht (in ruime zin, dus toezicht en sanctieoplegging) zijn belast.

---

100 Vergunningverlening kan ook worden gezien als een onderdeel van regulering (naast met name regelgeving).

101 Zie over het juridisch kader voor gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en zijn geschiedenis uitgebreid: 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, p. 115-156. Ook veel dank aan Eric Moesker voor zijn opmerkingen bij een concept van dit hoofdstuk.

### 3.2.1 Art. 2 EVRM: het recht op leven

Art. 2, eerste lid, EVRM bepaalt dat het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat deze bepaling verplichtingen oplegt aan de wetgever. Uit de bepalingen vloeien ook verplichtingen voort met betrekking tot de uitvoering van wettelijke voorschriften die aan de veiligheid raken.

Het EHRM heeft in het richtinggevend arrest-Öneryildiz, geoordeeld dat art. 2 EVRM een positieve verplichting bevat voor staten om de geëigende stappen te nemen om het leven van degenen die binnen hun jurisdictie vallen te beschermen.<sup>102</sup>

Bij *levensbedreigende situaties* waarvan de overheid weet heeft of had behoren te hebben, dienen door de bevoegde instanties de noodzakelijke preventieve maatregelen - vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging - te worden genomen. Zij mogen niet worden uitgesteld met het oog op andere belangen, zoals financiële.<sup>103</sup>

Wij zullen hieronder zien dat de huidige lijn in de jurisprudentie in Nederland met betrekking tot eisen waaraan toezicht moet voldoen terughoudend is, met name als er geen duidelijke concrete aanwijzingen van overtredingen waren. Deze lijn komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het arrest van het Hof 's-Gravenhage naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, maar ook in het arrest-restaurant Boeddha van de Hoge Raad (zie paragraaf 3.3.4). Of die benadering EHRM-proof is, is geen uitgemaakte zaak.<sup>104</sup> Van autoriteiten mag in ieder geval niet het onmogelijke worden verwacht. Er kan geen disproportionele last aan hen worden opgelegd. Het EHRM houdt rekening met de onvoorspelbaarheid van menselijk gedrag en met de beperkte middelen die beschikbaar zijn en die dwingen tot het stellen van prioriteiten. De rechter moet de (beleidsmatige) keuzes die bij de vervulling van de toezichtstaak worden gemaakt tot op zekere hoogte respecteren. De autoriteiten hebben een ruime 'margin of appreciation'.<sup>105</sup>

102 EHRM 30 november 2004, AB 2005, 43, m.nt. Woltjer, EHRC 2005, 10, NJ 2005, 210, m.nt. EAA, M&R 2005, 13, m.nt. MK (Öneryildiz/Turkije II), r.o. 71-73.

103 EHRM 30 november 2004 (Öneryildiz/Turkije II), r.o. 107; Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p.86. Ook het recht van burgers om geïnformeerd te worden over de potentiële bedreigingen maakt deel uit van het recht op leven. EHRM 20 maart 2008, AB 2008, 206, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (Budayeva/Rusland), r.o. 132; EHRM 30 november 2004 (Öneryildiz II), r.o. 89-90. Zie ook m.n. de noot van Woltjer onder laatstgenoemd arrest in AB 2005, 43, onder punt 2 en 5. Zie nota bene ook: Rb. 's-Gravenhage 24 december 2003, JB 2004/69, m.nt. C.L.G.F.H.A., NJ 2004, 230, NJF 2004, 185, r.o. 3.1.3.

104 Vgl. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, 'EHRM-uitspraak Öneryildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen', O&A 2003, p. 117-119; A.A. van Rossum, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht'; in: *Toezicht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2005-I), Deventer: Kluwer 2005, p. 60-61.

105 EHRM 20 maart 2008 (Budayeva/Rusland), r.o. 134-137; EHRM 28 oktober 1998, Osman/Verenigd koninkrijk, Reports 1998, 3124par. 116; EHRM 1 maart 2005, EHRC 2005, 53 (Bone/Frankrijk); EHRM 30 november 2004, (Öneryildiz II), r.o.

### 3.2.2 Art. 8 EVRM: het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven

In artikel 8 EVRM is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven neergelegd. Deze bepaling vraagt niet alleen van overheden zich van bepaalde activiteiten te onthouden, zij verplicht onder omstandigheden juist tot overheidsoptreden.<sup>106</sup> Ofwel: uit deze bepaling kunnen zogenoemde positieve verplichtingen voortvloeien. In de EHRM-jurisprudentie worden positieve verplichtingen ingevolge art. 8 EVRM met name aangenomen als door activiteiten van burgers of bedrijven milieuschade ontstaat die zijn weerslag heeft op iemands persoonlijke levenssfeer of familielevens. Ook bouwactiviteiten kunnen hiervoor echter ingrijpende gevolgen hebben, bijvoorbeeld als gebreken aan een bouwwerk ertoe leiden dat gebruikers of bewoners tijdelijk elders moeten vertoeven of moeten verhuizen of lange tijd overlast ondervinden.

Bij de bepaling of het gerechtvaardigd is dat het bestuursorgaan afziet van acties die in het belang zijn van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het familielevens, moet een belangenafweging plaatsvinden. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het familielevens moet worden afgewogen tegen de in art. 8, tweede lid, EVRM genoemde belangen, waaronder het economisch welzijn van het land. De afweging wordt primair aan de nationale overheid gelaten. Pas wanneer die belangenafweging onevenredig uitpakt en er geen 'fair balance' is, is art. 8 EVRM geschonden.<sup>107</sup>

In voorkomende gevallen vloeit uit art. 8 EVRM een plicht voort tot handhaving van de geldende wettelijke of vergunningsvoorschriften.<sup>108</sup> Als de autoriteiten hebben gefaald in het toepassen en handhaven van eigen nationale wettelijke voorschriften, wordt eerder een schending van art. 8 EVRM aangenomen, dan als de overheid anderszins (bijvoorbeeld als wetgever en beleidsbepaler) nalaat acties te ondernemen

---

107. De staat is ook gehouden tot optreden als levensbedreigend gevaar *zich heeft verwezenlijkt*. Het betreft de procedurele aspecten van art. 2 EVRM. Zie EHRM 30 november 2004 (Öneriyldiz II), r.o. 76, 91-96 en de noot van Woltjer in AB 2005, 43, onder punt 2 en 5. Zie voorts EHRM 9 mei 2006, *EHRC* 2006/83, m.nt. H.L. Janssen (Pereira Henriques/Luxemburg), r.o. 54-63; EHRM 20 maart 2008 (Budayeva/Rusland), r.o. 138-145. Op dit aspect kan ik in het bestek van dit preadvies verder niet ingaan.

106 EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 (Guerra and others vs. Italy), r.o. 58. Noch art. 8, noch een ander artikel in het EVRM voorziet in bescherming van het milieu als zodanig. EHRM 22 mei 2003, no. 41666/98, *EHRC* 2003, 57, m.nt. H.L. Janssen, *AB* 2004, 172, m.nt. TB (Kyrtatos), r.o. 331.

107 EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (Hatton) r.o. 96; EHRM (Grand Chamber) 8 juli 2003, no. 36022/97, *AB* 2003, 445, A.J.Th. Woltjer, *NJ* 2004, 207, m.nt. EJD (Hatton and others vs UK), r.o. 210, 221-225; EHRM 9 december 1994, no. 16798/90, *AB* 1996, 56, m.nt. ICvdV (Lopez Ostra vs Spain), r.o. 51.

108 EHRM 9 december 1994 (Lopez Ostra vs Spain), r.o. 44-58.



die in het belang zijn van de bescherming van iemands persoonlijke levenssfeer gezins- of familielevens.<sup>109</sup>

### **3.3 Instrumenten voor effectuering van bouwregelgeving door het bevoegd gezag: vergunningverlening, toezicht en sanctieoplegging**

Bestuursorganen hebben verschillende instrumenten om te bewerkstelligen dat bouwregelgeving, en dus ook de voorschriften met betrekking tot constructieve veiligheid die daarin zijn opgenomen, worden nageleefd. Of bouwwerken aan eisen van het Bouwbesluit 2012 voldoen, wordt door gemeentebesturen getoetst

- a. bij de beslissing op aanvragen van omgevingsvergunningen voor bouwen (art. 2.10, eerste lid, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en
- b. bij het uitoefenen toezicht op de naleving van deze eisen en sanctieoplegging bij overtreding ervan (art.1b en 92 Woningwet; artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, 2.3 aanhef en onder b, 5.2 en 5.10 Wabo; art. 125 Gemeentewet en art. 5:32 Awb).

#### **3.3.1 Omgevingsvergunning bouw**

##### *Vergunningplicht*

Ingevolge art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. De hoofdregel is dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project - hier het bouwen van een bouwwerk - zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag van een omgevingsvergunning bouw (art. 2.4 Wabo).

##### *Vooroverleg en aanvraag*

Een besluit tot al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning wordt formeel genomen op aanvraag. De beoordeling van een bouwplan start echter veelal eerder, namelijk met een fase van vooroverleg. Hiermee kan worden voorkomen dat een aanvraag op basis van bepaalde fouten wordt afgewezen, die vervolgens weer moeten worden hersteld. Afhankelijk van de praktijk bij een gemeente worden tijdens dat overleg aanwijzingen gegeven over de verdere uitwerking van een plan en de over

---

109 Vandaar dat ik aan art. 8 EVRM in paragraaf 2.2 geen aandacht heb besteed. Zie: EHRM 8 juli 2003, (Hatton and others vs UK), r.o. 244; EHRM 16 november 2004, no. 4143/02, AB 2004, 453, m.nt. TB, NJ 2005, 344, m.nt. EJD, JB 2005/2, m.nt. AMLJ (Gomez), i.h.b. r.o. 54. Zie over één en ander ook: A.B. Blomberg, 'Handhaven binnen EVRM-grenzen', in: *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht* (VAR-reeks 132), Den Haag: BJu 2004, p. 130-131.

te leggen berekeningen en tekeningen of wordt het plan al vrij uitgebreid getoetst, al dan niet bijna op het niveau van een ingediend bouwplan. Dit vooroverleg is niet wettelijk geregeld.<sup>110</sup>

Een opdrachtgever dient een definitieve aanvraag voor een omgevingsvergunning in bij het gemeentebestuur. Op basis van de definitieve aanvraag toetst het bevoegd gezag of de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het ontwerp voldoet aan het Bouwbesluit 2012 (art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo).

#### *Aan te leveren gegevens*

In het Besluit omgevingsrecht (een amvb op grond van de Wabo) (hierna: Bor) en in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) (vastgesteld op grond van de Wabo en het Bor) zijn voorschriften neergelegd waaraan bij het indienen van een aanvraag dient te worden voldaan. Ingevolge art. 4.4, eerste lid, Bor verstrekt de aanvrager, onverminderd artikel 4:2, tweede lid, Awb en voor zover dat naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is voor het nemen van de beslissing op de aanvraag, bij de aanvraag de bij ministeriële regeling aangewezen gegevens en bescheiden ten aanzien van de activiteiten binnen het project waarop de aanvraag betrekking heeft. Het bevoegd gezag toetst of de aanvraag voldoet aan deze indieningsvereisten.

Ingevolge art. 2.1, eerste lid, Mor maakt de aanvrager bij de aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit de samenhang kenbaar tussen de overgelegde gegevens en bescheiden. De bepaling laat het aan de aanvrager over hoe te organiseren dat deze samenhang in de gegevens tot stand wordt gebracht. Het is niet wettelijk verplicht een hoofdconstructeur aan te stellen.<sup>111</sup>

In art. 2.2, aanhef en onder 1, Mor is neergelegd welke gegevens de aanvrager in of bij de aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit dient te verstekken ten behoeve van toetsing aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 uit het oogpunt van veiligheid. Voor wat betreft de *constructieve* veiligheid wordt in art. 2.2, aanhef en onder 1, Mor een aantal gegevens en bescheiden met name genoemd.<sup>112</sup> Art. 2.8 tot en met 2.12 MOR stellen verder eisen aan de aanvraag van de vergunning bouw met betrekking tot de tekening, plattegronden, en (constructieve) berekeningen en dergelijke.

#### *Besluitvorming op de aanvraag en beoordelingsvrijheid*

Art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo bepaalt dat de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwen wordt geweigerd indien de aanvraag en de daarbij

110 Visscher 2000, p. 61.

111 Vgl. *Kamerstukken II* 2007/98, nr. 28 325, nr. 62 (verslag overleg algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie met de minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie op 10 oktober 2007), p. 6.

112 Van belang voor de constructieve veiligheid zijn ook bepaalde gegevens die de aanvrager inzake installaties dient aan te leveren (art. 2.2, aanhef en onder 5, Mor).

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 art. 2 of 120 van de Woningwet (thans het Bouwbesluit 2012). Dit brengt mee dat het college bij dat oordeel beoordelingsvrijheid heeft.<sup>113</sup> Dat het bevoegd gezag een aanvraag toetst aan de bouwregelgeving, betekent niet dat het de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de voorschriften overneemt. Die berust bij de aanvrager. Hij is er verantwoordelijk voor en toont aan dat het ontwerp voldoet aan het Bouwbesluit 2012.<sup>114</sup>

Een bouwplan kan niet worden vergund zonder overlegging van de op grond van art. 4.4, eerste lid, Bor jo. art. 2.1 e.v. Mor vereiste gegevens en een beoordeling op basis van deze gegevens. De beoordelingsvrijheid geeft het bevoegd gezag ruimte om bij de toetsing van bouwaanvragen te variëren in intensiteiten, dus om bij de toetsing op onderdelen terughoudender te zijn, bijvoorbeeld als (ook) een toetsingsrapportage van een gecertificeerde bouwplantoetsers of erkende Technical Inspection Service bureau is overgelegd.<sup>115</sup>

### *Vergunningsvoorschriften*

Aan een omgevingsvergunning bouw worden ingevolge art. 2.22, tweede lid jo. art. 2.10 Wabo de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Ingevolge art. 2.3, aanhef en onder b, Wabo is het verboden te handelen in strijd met een voorschrift in een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk.<sup>116</sup>

### *Latere aanlevering van gegevens*

Doorgaans wordt de omgevingsvergunning aangevraagd op basis van een ontwerp, waarvan technische uitwerking nog moet plaatsvinden.<sup>117</sup> Op dat moment kan voor onder andere de draagconstructies nog niet alle informatie beschikbaar zijn die nodig is om een besluit op de vergunningaanvraag te kunnen nemen. Voor gegevens

---

113 A.G.A. Nijmeijer, T & C Wabo, Commentaar op artikel 2.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 2013. Zie ook bijvoorbeeld de noot van P.M.J. de Haan, onder ABRvS 4 april 2012, AB 2012, 154, onder 1.

114 Spekkink 2011, p. 21.

115 Harry Nieman, Hajé van Egmond & Gert-Jan van Leeuwen, *Rapportage verkenningfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Instituut voor Bouwkwaliiteit 2014, p. 46-47.

116 In de praktijk wordt in een omgevingsvergunning bouw wel het voorschrift opgenomen dat het bouwwerk dient te voldoen aan de eisen van dit besluit en deze regeling. Nodig is dit niet, want deze verplichting vloeit reeds voort uit art. 1b Woningwet. Laatstgenoemde bepaling kan door het gemeentebestuur in beginsel rechtstreeks worden gehandhaafd.

117 Zie bijvoorbeeld: <[www.stoltenborgdeboer.com](http://www.stoltenborgdeboer.com)>, onder Onwerp & Planuitwerking.

met betrekking tot de constructie kan ingevolge art. 2.7, eerste lid, Mor worden verzocht om latere aanlevering ervan. In deze bepaling is neergelegd welke gegevens en bescheiden, indien de aanvrager een dergelijk verzoek heeft ingediend, uiterlijk binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de desbetreffende handeling worden overgelegd. Daarnaast kan ingevolge art. 2.7, derde lid, Mor in de vergunning worden bepaald dat bepaalde andere gegevens en bescheiden dan de hiervoor genoemde binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de desbetreffende handeling worden overgelegd als de aard van het bouwplan naar het oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding geeft.<sup>118</sup> Hieronder vallen onder meer gegevens die uit een oogpunt van brandveiligheid relevant zijn.

Ingevolge art. 2.1, eerste lid, Mor moet ook bij later aangeleverde informatie duidelijk worden gemaakt hoe die past binnen de eerder gediende informatie over het te bouwen bouwwerk.<sup>119</sup> Het bevoegd gezag kan dwingend optreden jegens de aanvrager, wanneer de samenhang van nader ingediende gegevens en bescheiden omtrent de constructie onvoldoende is aangegeven. Er kan gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in art. 5.17 Wabo (bouwstop).<sup>120</sup>

Regelmatig wordt van de bevoegdheden als bedoeld in art. 2.7, eerste en derde lid, Mor gebruik gemaakt. De werkelijke controle op constructieberekeningen en tekeningen vindt zodoende vaak eerst plaats na de verlening van de vergunning.<sup>121</sup> Het aanvragen en verlenen van de omgevingsvergunning bouw kan een ‘traject’ worden dat parallel loopt aan enkele fasen van het bouwproces.<sup>122</sup>

### 3.3.2 Bevoegdheden tot toezicht en sanctieoplegging

Als een ontwerp ‘uitvoeringsgereed’ is, kan met bouwwerkzaamheden worden gestart. Tenminste twee werkdagen voor de feitelijke aanvang moet de vergunninghouder schriftelijk het bevoegd gezag hiervan in kennis stellen (art. 1.25, eerste lid, Bouwbesluit 2012). Zo is het bevoegd gezag in staat tijdig toezicht uit te oefenen tijdens het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden.<sup>123</sup>

118 Het gaat om ‘gegevens en bescheiden, genoemd in de artikelen 2.2, eerste lid, onderdelen c tot en met h, en tweede tot en met zesde lid, 2.3, onderdeel i, 2.4 en 2.5’.

119 Spekkink 2011, p. 20-21.

120 Intrekking ex art. art. 2.33 Wabo is niet aan de orde. Zie: P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 216-217, 321-322. Anders dan onder de voorganger van de MOR (het Besluit Indieningsvereisten Aanvraag Bouwvergunningen) is in de MOR overigens geen eis opgenomen dat ingediende bescheiden efficiënt te beoordelen zijn. Een (zeer) onduidelijke berekening of een berekening met veel fouten dient in behandeling te worden genomen, hetgeen tijdrovend kan zijn. Met dank aan Ernst Iwema, constructeur gemeente Leiden.

121 Visscher heeft de achtergrond van dit verschijnsel geschetst. Visscher 2000, p. 63.

122 Spekkink 2011, p. 20.

123 *Stb.* 2011, 416, p. 201.

Ingevolge art. 1.25, tweede lid, Bouwbesluit 2012 wordt het bevoegd gezag uiterlijk op de eerste werkdag na de dag van beëindiging van de bouwwerkzaamheden waarvoor een vergunning voor het bouwen is verleend, door de vergunninghouder schriftelijk van de beëindiging van die werkzaamheden in kennis gesteld. Art. 1.25, derde lid, Bouwbesluit 2012 bepaalt dat een vergund bouwwerk niet in gebruik wordt gegeven of genomen als niet aan deze meldingsplicht is voldaan. Op basis van die melding kan het bevoegd gezag tijdig toezicht uitoefenen wanneer het bouwwerk gereed is.<sup>124</sup> De ontvangst van de gereedmelding door het bevoegd gezag is de laatste gelegenheid om vast te stellen of het bouwwerk voldoet aan de voorschriften nieuwbouw van het Bouwbesluit 2012. Laat men dat moment passeren, dan is sprake van bestaande bouw en zijn de voorschriften bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012 toepassing.

Het bevoegd gezag kan toezicht houden op naleving van het verbod zonder vergunning een bouwwerk te bouwen ex art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo en het verbod te handelen in strijd met een voorschrift in een omgevingsvergunning met betrekking tot het bouwen van een bouwwerk ex art. 2.3, aanhef en onder b, Wabo. Tijdens de uitvoering van bouwwerkzaamheden en na gereedmelding kan het bevoegd gezag bovendien toezicht houden op naleving van het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit. Dit zijn onderdelen van zijn handhavingstaak (art. 92, eerste lid, Woningwet en art. 5.2, eerste lid, Wabo). Als een vergunning uitdrukkelijk toestaat dat wordt gebouwd in afwijking van de voorschriften nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2012, dan gaat de vergunning echter voor (art. 1b, eerste en vierde lid, Woningwet). Van uitdrukkelijk toestaan is volgens de wetsgeschiedenis sprake als het toestaan van de afwijking blijkt uit gegevens en bescheiden bij de aanvraag, uit de tekening dan wel uit voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden.<sup>125</sup>

Met het uitvoeren van het toezicht zijn belast de bij besluit van de betrokken minister aangewezen ambtenaren en binnen hun ambtsgebied eveneens de bij besluit van gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of andere met de uitvoering van de betrokken wet belaste bestuursorganen aangewezen ambtenaren (art. 5.10, eerste en derde lid, Wabo en art. 92, tweede lid, Woningwet). De aangewezen ambtenaren zijn toezichthouders als bedoeld in art. 5:11 Awb. Zij hebben de bevoegdheden die zijn neergelegd in 5:15 e.v. Awb, waaronder het vorderen van inlichtingen (art. 5:16

---

124 *Stb.* 2011, 416, p. 201.

125 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, nr. 13, p. 2. Verder is in art. 1a Woningwet een zorgplicht neergelegd, die rechtstreeks kan worden gehandhaafd. De gedachte was dat de zorgplichten in bijzondere - gevaarlijke - situaties, waar de bepalingen in het Bouwbesluit en de bouwverordening niet of slechts gedeeltelijk in voorzien, als vangnet een toegevoegde waarde zouden hebben waar bij de handhaving op kan worden teruggevalen. Helemaal nieuw is de bepaling niet. *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 392, nr. 3, p. 9. Het verschil met de situatie voor 1 januari 2007 is dat het bevoegd gezag de zorgplichtbepaling rechtstreeks kan handhaven en de tussenstap van een aanschrijving niet meer nodig is. Met art. 1a Woningwet lijkt weinig te zijn veranderd aan dat wat er al aan bestuursoptreden in het belang van de constructieve veiligheid van bouwwerken mogelijk is. Vgl. Struiksma & Neerhof 2011, p. 75-76.

Awb) en het bestreden van plaatsen, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners (art. 5:15 Awb). Een ieder dient een toezichthouder de medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (art. 5:20 Awb). Het niet verlenen van deze medewerking is strafbaar (art. 184 Sr). Ter handhaving van deze medewerkingsplicht jegens toezichthouders kan het bevoegd gezag een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opleggen (art. 5:14 Wabo en art. 92, tweede lid, Woningwet; art. 5:32 Awb).

Wordt tijdens de bouw of tijdig na gereedmelding geconstateerd dat wordt afgeveken van het bepaalde voor nieuwbouw in het Bouwbesluit 2012 en/of de Regeling Bouwbesluit 2012, dan kan daartegen door het bevoegd gezag met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom opgetreden, tenzij de vergunning de afwijking uitdrukkelijk toestaat (art. 1b, eerste en vierde lid, Woningwet jo. art. 125 Gemeentewet jo. art. 92 jo. art. 1, eerste lid, aanhef en onder e, Woningwet; art. 5:32 jo. Awb). Het bevoegd gezag is ook bevoegd tot oplegging van genoemde sancties wegens het bouwen zonder of in afwijking van een vergunning (art. 125 Gemeentewet jo. art. 5.2, eerste lid, aanhef en onder a, jo. art. 1.1, eerste lid, jo. art. 2.4 Wabo; art. 5:32 jo. Awb).

De bevoegdheid tot handhavend optreden bij handelen in afwijken van de vergunning kan haar diensten bewijzen als toetsing van nader ingediende gegevens en bescheiden uitwijst dat niet aan het vergunningvoorschrift dat op grond van art. 2.7, eerste of derde lid, Mor is vastgesteld, is voldaan. In spoedeisende gevallen hoeven b en w geen begunstigingstermijn te stellen (art. 5:31, eerste lid, Awb).

De last onder bestuursdwang of dwangsom kan inhouden dat het bouwen wordt gestaakt of dat voorzieningen, met inbegrip van het slopen van een bouwwerk, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid worden getroffen (art. 5.17 Wabo en art. 92, tweede lid, Woningwet).<sup>126</sup>

Het bevoegd gezag is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom bij overtreding van de voorschriften voor bestaande bouw in het Bouwbesluit 2012 (art. 1b, tweede lid, Woningwet jo. art. 125 Gemeentewet jo. art. 92 Woningwet; art. 5:32 Awb). Deze voorschriften kunnen ook worden gehandhaafd als een bouwwerk niet aan deze voorschriften voldoet, terwijl de vergunning het bouwwerk wel uitdrukkelijk toestond.<sup>127</sup>

126 Van Buuren, De Gier, Nijmeijer en & Robbe 2010, p. 321-322.

127 Zie over deze merkwaardigheid: Gert-Jan van Leeuwen, m.m.v. Hans Barendregt en Hajé van Egmond, 'Bestuursrechtelijke handhaving bestaande bouw (I): Bouwen onder private kwaliteitsborging', *Bouwregels in de praktijk* mei 2014a, p. 8. Voor de last onder bestuursdwang of dwangsom geldt overigens bij alle van de genoemde overtredingen dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project wordt of is uitgevoerd het tot sanctieoplegging bevoegde orgaan zijn (art. 125 Gemeentewet jo. art. 5.2 jo. art. 1.1 jo. art. 2.4 Wabo; art. 125 Gemeentewet jo. art. 92 jo. art. 1, eerste lid, aanhef en onder e, Woningwet jo. art. 1.1 Wabo).

Op 1 januari 2015 treedt art. 92a Woningwet in werking. Het eerste lid van dit artikel luidt dat het bevoegd gezag een boete kan opleggen ter zake van een overtreding van het verbod van artikel 1b, indien de overtreder minder dan twee jaar voorafgaande aan die overtreding een overtreding van artikel 1b heeft begaan.<sup>128</sup> Het bevoegd gezag kan dus in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van voorschriften nieuwbouw of bestaande bouw in het Bouwbesluit 2012.

### 3.3.3 Procesmatige eisen voor uitoefening van toezicht en sanctieoplegging in de wet

Art. 5.3 Wabo biedt een wettelijke basis voor regels met betrekking tot een doelmatige handhaving in ruime zin (toezicht en sanctieoplegging). Zij gelden ook voor handhaving van bouwregelgeving. De regels zijn neergelegd in hoofdstuk 7 BOR. Zij verplichten tot het hanteren van een managementsysteem voor de vervulling van toezichts- en handhavingstaken.<sup>129</sup> Zij stellen alleen proceseisen, dus geen eisen aan de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie. De bedoeling is met deze de voorwaarden te scheppen voor kwalitatief goede handhavingsbesluiten in het concrete geval.<sup>130</sup> Er wordt van uitgegaan dat het mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door in de organisatie doelgericht, volgtijdelijk en in samenhang een aantal *processtappen* uit te voeren, die berusten op inzichtelijke keuzen.<sup>131</sup>

Art. 7.2 BOR eist een adequate beschrijving van het handhavingsbeleid, waarin doelen worden geformuleerd en activiteiten om ze te bereiken. Dit beleid moet met het beleid van andere betrokken bestuursorganen en van organen belast met strafrechtelijke handhaving worden afgestemd (art. 7.2, eerste lid BOR). Er wordt een prioriteitstelling in het handhavingbeleid opgenomen en een methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt (art. 7.2, derde lid, BOR). Het startpunt is een verplichte probleem- of risicoanalyse (art. 7.2, tweede lid, BOR). Aldus wordt

---

128 <[http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798\\_versterking](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798_versterking)>; *Stb.* 2014, 249; *Stb.* 2014, 341; *Kamerstukken I* 2013/14, 33 798, nr. A. De boete kan onder genoemde voorwaarde ook worden opgelegd wegens overtreding van het nieuwe art. 1a, derde lid, Woningwet. Daarin is voor bepaalde gevallen voorzien in een onderzoeksplicht met betrekking tot een bouwwerk dat een gevaar oplevert voor de gezondheid of de veiligheid.

129 De kwaliteitseisen uit het genoemde document ‘Doe je voordeel met het oordeel (2002)’ vormden de basis voor de eisen in het Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer (BKHM), die later goeddeels zijn overgenomen in het Besluit Omgevingsrecht (BOR). Zie *Stb.* 2010, 143, p.74-76. Het BOR is minder uitgewerkt dan het BKHM.

130 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 283, nr. 3, p. 9-10.

131 *Stbl.* 2005, 493, p. 10, 12-13. Bij de Tweede Kamer is inmiddels wetsvoorstel ahangig tot wijziging van onder meer het bepaalde inzake toezicht en handhaving in de Wabo. Het wetsvoorstel strekt tot aanvulling van de Wabo met bepalingen over kwaliteitsbevordering en samenwerking, in het bijzonder bij de omgevingsvergunning en de handhaving. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, nrs. 1-6.

uitgegaan van risicogestuurd toezicht, waarbij de frequentie en diepgang van het onderzoek afhangt van risico's van niet-naleving, aard van de bedrijfsvoering en het nalevingsverleden van bedrijven.<sup>132</sup>

Het handhavingsbeleid moet inzicht verschaffen in de nalevings-, toezichts-, voorlichtings- en sanctiestrategie (art. 7.2, vierde lid, BOR). In het BOR is een verplichting opgenomen inzichtelijk te maken welke middelen benodigd en beschikbaar zijn voor het bereiken van de doelstellingen van het handhavingsbeleid en uitvoering van beleid en uitvoeringsprogramma. Deze middelen moeten in de begroting zijn gewaarborgd (art. 7.5, aanhef en onder a en c, BOR). Het bestuursorgaan dient er zorg voor te dragen dat de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen inzichtelijk wordt gemaakt (art. 7.5, aanhef en onder b, BOR).

### 3.3.4 Materieële eisen aan toezicht en sanctieoplegging: jurisprudentie

Hierboven werden de wettelijke procesmatige eisen besproken die aan handhaving van bouwregelgeving zijn gesteld. Voor de meer inhoudelijke eisen moeten we te rade gaan bij jurisprudentie. Ik bespreek alleen kort enkele hoofdlijnen.<sup>133</sup>

132 Vgl. F.C.M.A. Michiels, 'Bewegingen in het handhavingsrecht', *JBplus* 2012/2, p. 167-168; A.P. Klap, 'Prioriteringsbeleid in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving', *JBplus* 2012/4, p. 334-335; F.R. Vermeer, 'De 'beginselplicht' gedetermineerd', *JBplus* 2011/1, p. 62-63.

133 Bij het navolgende over falend toezicht en gebrekkige handhaving in de bouw is gebruik gemaakt van: A.R. Neerhof, 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', *O&A* 2007/6, p. 184-200, i.h.b. p.185-190, 194-198. Ik kan binnen het bestek van dit preadvies zeker niet volledig zijn. Zie voor grondige beschouwingen onder meer: F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 2010; C.L.G.F.H.A. Albers & P.C.M. Heinen, 'Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht (deel 1); Over politiek wenselijke rechtspraak en een wetgever die verantwoordelijkheden op de burger afschuift', *Gemeentestem* (2008) 7308, p. 669-683; B.J. Schueler, 'Aansprakelijkheid van gemeenten voor gebrekkige bouwwerken', in: *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken*, Preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 33, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 89-92; P.J.M. Drion, 'Kampt de gebrekkige opstal met een gebrekkige regeling?', in: *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken*, Preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 33, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 17-28. Ik ga in dit preadvies verder niet in op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten. Ik merk wel op dat door de Eerste Kamer een wetsvoorstel is aangenomen tot opheffen van strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers (initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden Recourt, Oskam en Segers). *Kamerstukken I* 2013/14, 30 538, nr. A; *Handelingen I* 2013/14, nr. 93, item 20, p. 39. Zelfs indien sprake is van zogenaamde 'exclusieve overheidstaken' (zoals bouwtoezicht) kunnen publiekrechtelijke



*De burgerlijke rechter en handhaving, in het bijzonder toezicht*

Als (bouw)regelgeving niet is nageleefd en daartegen door het bevoegd gezag niet is opgetreden, kan schade ontstaan bij de eigenaar van een bouwwerk of derden. De schadeclaims worden regelmatig aan de burgerlijke rechter voorgelegd. Deze rechter zal een oordeel ten gronde geven over onrechtmatigheid van het handelen van een bestuursorgaan, als het geen voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter vatbaar besluit heeft genomen inzake al dan niet oplegging van een sanctie. Ik bespreek hier relevante jurisprudentie waarin de burgerlijke rechter een rechtmatigheidsoordeel geeft over de vervulling van handhavingstaken door het gemeentebestuur, in het bijzonder op het gebied van het bouwrecht.<sup>134</sup>

Bij het bepalen of aansprakelijkheid wegens handhavingsfalen, in het bijzonder toezichtsfalen, moet worden aangenomen, wordt in de jurisprudentie een gekwalificeerde zorgvuldigheidsnorm gehanteerd. De gemeente is slechts onder bijzondere omstandigheden voor verzuimen of tekortkomingen in het bouwtoezicht aansprakelijk.<sup>135</sup> Voor deze benadering van de burgerlijke rechter is een arrest naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede illustratief, hoewel dit niet ging over bouwtoezicht. Het Hof 's-Gravenhage overwoog dat om te kunnen vaststellen of de Staat of de gemeente aansprakelijk is uit hoofde van onrechtmatige daad voor de directe gevolgen van de vuurwerkramp in Enschede bepalend is

‘of het risico dat de Staat en/of de Gemeente kende(n) of behoorde(n) te kennen, gelet op de ernst van de mogelijke effecten en de kans dat deze effecten zouden optreden, zodanig was, dat daaruit voor de Staat en/of de Gemeente de rechtsplicht voortvloeide om (andere of meer) maatregelen te nemen ter verkleining of uitsluiting van dat risico.’<sup>136</sup>

De overweging ligt in de lijn met die uit het uit 1966 stammende Kelderluik-arrest.<sup>137</sup> De gekwalificeerde zorgvuldigheidsnorm die in de jurisprudentie wordt gehanteerd, krijgt als volgt uitwerking.

- 
- rechtspersonen (centrale en decentrale) in de toekomst onderwerp van strafrechtelijke vervolging zijn. Kamerstukken 2005/06, 30 538, nr. 3, p. 8.
- 134 Ik ga binnen het bestek van dit preadvies niet in op andere kwesties: de causaliteit, de relativiteit en de schade.
- 135 Zie bijvoorbeeld: Hof Amsterdam 28 juni 1962, *NJ* 1964, 228 (Vijzelstraat); Vngr. Rb. Utrecht 26 augustus 2003, *JB* 2003/304, m.nt. C.L.G.F.H. A. (Oudewater), r.o. 3.7. Vgl. Rb. Leeuwarden 19 november 1997, *BR* 2000, 159, m.nt. H.C.W.M. Moesker; Rb. Roermond 23 december 1982, *BR* 1983/533. In de genoemde rechtbankuitspraken was overigens weliswaar sprake van fouten van bouw- en woningtoezicht, maar het ging daarbij niet om de toezicht in de strikte zin van het woord. Zie ook de noot van Albers onder Vngr. Rb. Utrecht 26 augustus 2003, *JB* 2003/304, m.nt. C.L.G.F.H. A. (Oudewater), onder punt 4.
- 136 Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJF* 2010, 386, *JB* 2010/245, *Gst.* (2010) 7343, 104, r.o. 9.1 (vuurwerkramp Enschede).
- 137 HR 5 november 1966, *NJ* 1966, 136, m.nt. G.J.S (Kelderluik). Vgl. recentelijk: HR 7 april 2006, *NJ* 2006, 244. Er wordt in jurisprudentie over handhavingsfalen vaker

In de eerste plaats blijken de *grootte en omvang van de risico's* die aan een overtreding zijn verbonden en *de schade* die daardoor kan ontstaan, relevant voor de bepaling van de omvang en diepgang van onderzoek dat van het bevoegd gezag kan worden verlangd. Toen de dienst bouw- en woningtoezicht van de gemeente Ruurlo tijdens een onderzoek niet had geconstateerd dat in strijd met de bouwverordening geen doorvalbeveiliging bij een zolderraam in een vakantieboerderij was aangebracht en zes weken later een veertienjarig meisje uit dit raam viel, werd de gemeente medeaansprakelijk geacht.<sup>138</sup> De situatie was kenbaar gevaarlijk en juist daarvoor was het betreffende veiligheidsvoorschrift gegeven. De gemeente had ernstig rekening moeten houden met de reële kans dat kinderen op de zolderkamers zouden logeren of verblijven en dat bij stoeien of spelen een ongeval zoals dat had plaatsgevonden, zich zou kunnen voordoen.<sup>139</sup>

In de tweede plaats is van belang of er *duidelijke signalen* waren dat een overtreding plaatsvond of zou kunnen plaatsvinden. Signalen kunnen worden gegeven met concrete aanwijzingen dat bepaalde regels of voorschriften worden genegeerd, door waarschuwingen of klachten over overtredingen.<sup>140</sup> Wordt met dergelijke signalen niets gedaan, dan is sprake onrechtmatig handelen. Is controle nagelaten, zonder dat er concrete aanwijzingen van overtredingen waren, dan is dat veel minder snel onrechtmatig.<sup>141</sup> Toen calciumchloride in strijd met de gemeentelijk bouwverordening toch aan bepaalde prefabbetonvloeren was toegevoegd, was de gemeente Nieuwegein volgens de rechtbank Utrecht niet voor verzuimen of tekortkomingen in het bouwtoezicht aansprakelijk, omdat destijds (vóór 1997) nog niet bekend dat aan de desbetreffende soort betonvloeren in tijden van grote vraag teveel calciumchloride werd toegevoegd. De gemeente mocht op de deugdelijkheid van de vloeren vertrouwen.<sup>142</sup> Dat het ontbreken van indicaties van een illegale brandonveilige situatie

---

expliciet naar het Kelderluikarrest verwezen. Zie: Rb. 's-Gravenhage 13 december 2006, *JA* 2007/28, r.o. 20.2; Hof Amsterdam 9 augustus 1990, *BR* 1991, 308, m.nt. Moesker (Ruurlo).

138 Hof Amsterdam 9 augustus 1990 (Ruurlo).

139 Het onzorgvuldig nalaten van onderzoek door de gemeente en het onzorgvuldig handelen van het meisje hadden volgens het Hof in gelijke mate bijgedragen tot het ongeval. Hof Amsterdam 9 augustus 1990 (Ruurlo), r.o. 5.19. Vgl. Rb. Roermond 23 december 1982, *BR* 1983/533.

140 Dergelijke signalen betekenen niet zonder meer dat moet worden gehandhaafd. Zie ook: C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid van toezichthouders. Deel I: algemeen rapport*, London, p. 123.

141 Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJF* 2010, 386, *JB* 2010/245, *Gst.* (2010) 7343, 104, r.o. 14-16 (vuurwerkramp Enschede). Vgl. Hof 's-Gravenhage 7 februari 1989, *BR* 1989/637 (Woudrichem), m.nt. F.H.A.M. Thunissen. Zie: W.H. van Boom & I. Giesen, 'Civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor het niet voorkomen van gezondheidsschade door rampen', *NJB* 2001/34, p. 1679.

142 Rb. Utrecht 18 november 1998, *BR* 1999/713, m.nt. H.C.W.M. Moesker (Nieuwegein), r.o. 4.7-4.8. Vgl. voor een geval waarin de gemeente wél was tekortgeschoten: Vngr. Rb. Utrecht 26 augustus 2003 (Oudewater), r.o. 3.7-3.9.

een overheidslichaam kan redden van aansprakelijkheid voor een ramp nadat bij de laatste brandveiligheidscontrole vijf jaren daarvoor niets was geconstateerd, blijkt uit de arresten van het Hof en de Hoge Raad over de brand in een horecagelegenheid in Hilversum, met doden en gewonden als gevolg.<sup>143</sup>

In de derde plaats is, als signalen dat een overtreding plaatsvindt hebben ontbroken, de vervolgvraag of *de overtreding bij meer inspanningen had kunnen worden ontdekt en of deze inspanningen konden worden verwacht*. De algemene lijn in de jurisprudentie van de burgerlijke rechter is dat de vrijheid van het bestuursorgaan bij de verdeling van beschikbare financiële en personele middelen bij de beantwoording van die vraag veel gewicht in de schaal te legt.<sup>144</sup> Als er al enige aanwijzingen zijn van een gevaarlijke situatie en het bevoegd gezag weinig extra inspanningen hoeft te leveren om een overtreding op het spoor te komen en deze inspanningen niet zijn geleverd, zal eerder van onrechtmatig handelen worden gesproken.<sup>145</sup>

Bij de beantwoording van de vraag welke inspanningen met betrekking tot het toezicht van een gemeentebestuur op bouwactiviteiten konden worden verwacht, weegt als het de vergunninghouder zelf is die de gemeente aansprakelijk stelt, mee in welke mate moet worden aangenomen eigen schuld van deze vergunninghouder de oorzaak was van schade die door een (constructie)fout is ontstaan.<sup>146</sup>

Er is mogelijk sprake van een koerswijziging in de jurisprudentie op het punt van de terughoudende toetsing. In het arrest Gasunie/gemeente Barneveld<sup>147</sup> kwam de aansprakelijkheid van de gemeente voor falend toezicht aan de orde en leek niet te worden uitgegaan van een gewalificeerde zorgvuldigheidsnorm. De Hoge Raad overwoog dat het betoog dat van aansprakelijkheid van de Gemeente uit onrechtmatige daad jegens Gasunie slechts sprake kan zijn indien de Gemeente met betrekking tot het bouwtoezicht in ernstige mate is tekortgeschoten en dat daarvan eerst sprake

---

143 HR 22 juni 2001, *Gst.* (2001) 7146.2, m.nt. HH (restaurant Boeddha); vgl. Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BN4316, *NJF* 2010, 386, *JB* 2010/245, *Gst.* (2010) 7343, 104, r.o. 13.22, 14.

144 HR 22 juni 2001 (restaurant Boeddha).

145 Vgl. Hof Amsterdam van 28 juni 1962, *NJ* 1964, 228 (Vijzelstraat). De gemeente werd hierin overigens niet aansprakelijk geacht voor zwaar lichamelijk letsel dat een werknemer tijdens bouwwerkzaamheden had opgelopen als gevolg van een instorting van een pijler van een winkelgalerij. Het Hof oordeelde dat aan de gemeente Amsterdam bezwaarlijk kon worden verweten, dat niet bij iedere aanwijzing 'eerst de op het gebouw betrekking hebbende tekening uit de duizenden in haar archief liggende tekeningen wordt gezocht'. Dit gold volgens het hof te minder omdat mag worden verwacht dat de eigenaar ook over een bouwtekening beschikt.

146 Rb. Arnhem 2 juli 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BD6209 (instorting parkeerdek Motel Tiel), r.o. 10-11. Bij arrest van 3 mei 2010, *TBR* 2011, 32, m.nt. H.C.W.M. Moesker (parkeerdek Tiel) werd dit vonnis door het Hof Arnhem bekrachtigd.

147 HR 13 juli 2007, *NJ* 2007, 50, m.nt. M.R. Mok, *RvdW* 2007, 688, *JB* 2007/160, m.nt. R.J.N. S., *BR* 2008/21, m.nt. H.C.W.M. Moesker, *NTBR* 2008/4, p. 179-185, m.nt. A.R. Neerhof (Gemeente Barneveld/Gasunie).

is indien de Gemeente ter zake van het over het hoofd zien van de aanwezigheid van een aardgastransportleiding een ernstig verwijt treft, *geen* steun vindt in het recht.<sup>148</sup> We zullen de ontwikkelingen moeten afwachten.

*De bestuursrechter en handhaving, in het bijzonder sanctie-oplegging*

Beslissingen tot al dan niet oplegging van een sanctie en tot gedogen zijn vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.<sup>149</sup> De bestuursrechter neemt, onder meer op het gebied van het omgevingsrecht, een *beginselplicht tot handhaving* aan (ook voor bouw). De standaardoverweging luidt als volgt: ‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.’<sup>150</sup>

Ik beperk mij tot enkele opmerkingen over bestuursrechtelijke jurisprudentie die in het bijzonder van belang zijn voor het toezicht op naleving van bouwregelgeving en sanctieoplegging bij overtreding van die regelgeving.<sup>151</sup>

- 
- 148 R.o. 3.6. Albers en Heinen merken naar aanleiding hiervan op dat de aansprakelijkheid van de gemeente als toezichthouder in dit arrest slechts zijdelings aan de orde is gekomen en het de vraag is in hoeverre aan deze opvatting betekenis kan worden toegekend voor ‘zaken die specifiek zien op toezichthoudersaansprakelijkheid.’ Albers & Heinen 2008, p. 674.
- 149 Eiser is niet-ontvankelijk bij de burgerlijke rechter als hij nog bezwaar bij het bestuursorgaan kan indienen of beroep bij de bestuursrechter kan instellen. De burgerlijke rechter gaat in beginsel uit van de rechtmatigheid van het besluit als de eiser de bestuursrechtelijke rechtsgang onbenut heeft gelaten. Dit is, voor zover deze nodig mocht zijn, niet de plaats voor nadere uitleg. Zie: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 2014, par. 6.2.4 en 26.3 (nrs. 7-27) en de daarin besproken jurisprudentie.
- 150 Zie voor de standaardformule onder vele uitspraken: ABRvS 30 juni 2004, *JB* 2004/293 m.nt. C.L.G.F.H. Albers (Haarlemse dakkapel), r.o. 2.2. Zie voor een precisering: ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011, 307, m.nt. F.R. Vermeer, *JB* 2011/261, m.nt. C.L.G.F.H. Albers, *Gst.* 2012/7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en P.C.M. Heinen (Beesel), r.o. 2.3.
- 151 Zie over de beginselplicht onder vele publicaties: P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom* (4<sup>e</sup> druk), Deventer 2011, p. 85-90; R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 2010, p. 974-983; C.L.G.F.H. Albers, ‘Beginselplicht tot handhaving’, in: *JB Select*, R.J.N. Schlössels e.a. (red.), Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, tweede geheel herziene druk, p. 479-493; C.L.G.F.H. Albers, ‘De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?’, *JBplus* 2005, p. 192-207; C.L.G.F.H. Albers, ‘De beginselplicht

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 juni 2014 heeft zij verduidelijkt welke gevolgen de beginselplicht tot handhaving heeft voor het handhavingsbeleid dat kan worden gevoerd. Op basis van prioritering in een beleidsplan (onder verwijzing naar onvoldoende capaciteit) kan niet op voorhand worden beslist dat gedurende langere tijd of in het geheel niet zal worden opgetreden tegen bepaalde overtredingen en kan een verzoek om handhaving niet worden afgewezen. Daarmee wordt het te handhaven wettelijk voorschrift ondergraven. Het handhavingsbeleid mag er niet toe strekken 'dat tegen overtredingen met een met een lage prioriteit nimmer wordt opgetreden. Dit betekent niet dat bij de handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld. Prioriteitstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden. Wanneer door een belanghebbende om handhaving wordt verzocht, kan echter niet uitsluitend onder verwijzing naar de prioriteitstelling van handhaving worden afgezien. Alleen onder bijzondere omstandigheden immers mag van handhaving worden afgezien.' De keuze van een bestuursorgaan om in verband met een beperkte handhavingscapaciteit een bepaalde overtreding een lage prioriteit toe te kennen, geldt niet als een dergelijke bijzondere omstandigheid. 'Het orgaan zal dus na een verzoek om handhaving een afweging moeten maken in het individuele geval, waarbij de belangen van de verzoeker worden betrokken. Bij deze afweging moet het bestuursorgaan bezien of het ondanks de prioritering in dit geval toch moet optreden.'<sup>152</sup> Het resultaat van die afweging kan zijn dat van handhaving wordt afgezien, gelet op het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker.<sup>153</sup>

In eerdere uitspraken heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat het gelijkheidsbeginsel vergt dat het prioriteringsbeleid doordacht en consistent is.<sup>154</sup> In de genoemde uitspraak van 4 juni 2014 overwoog de Afdeling overigens dat als een consistent en doordacht bestuursbeleid wordt gevoerd inhoudende dat bij overtredingen waaraan een lage prioriteit is toegekend alleen naar aanleiding van een klacht of een ver-

---

tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?', *Gemeentestem* 2004/68, p. 233-243.

152 ABRvS 4 juni 2014, *JB* 2014/153, *NJB* 2014/1245, *JG* 2014/47, m.nt. A.A. al Khatib en T. Barkhuysen, *Gst.* 2014, 88, m.nt. C.W.M. van Alphen (meerpaal Zaandam), r.o. 2.4.1. Vgl. Rechtbank Noord-Holland 19 juli 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:8011 (in dezelfde zaak); Zie ook ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2614, r.o. 2.5, waarnaar de Afdeling in de uitspraak van 4 juni 2014 (meerpaal Zaandam) ook verwijst. Vgl. O. Schuwer, 'De beginselplicht tot handhaving anno 2013: sad state of affairs?', *TO* 2013/3, p.126; Jean-Paul Heinrich, Marije Batting & Reimer Veldhuis, 'Kroniek Handhaving', *NTB* 2013/10, p. 276.

153 ABRvS 4 juni 2014 (meerpaal Zaandam), r.o. 2.4.2.

154 ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1018, r.o. 2.3.4; ABRvS 11 maart 2009, *JB* 2009/112, r.o. 2.6.1; ABRvS 11 juni 2008, *AB* 2008, 228, m.nt. F.R. Vermeer, *JB* 2008/165, r.o. 2.6.2.

zoek van een derde wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden, een besluit tot handhaving naar aanleiding van een klacht of verzoek niet betekent dat het college in alle vergelijkbare gevallen uit eigen beweging tot handhaving moet overgaan.<sup>155</sup>

Als (serieus) wordt verzocht om handhaving en dit verzoek wordt afgewezen, moet het bestuursorgaan aan de hand van verifieerbare gegevens aannemelijk kunnen maken dat voldoende daadwerkelijk wordt gecontroleerd en zo nodig wordt gehandhaafd.<sup>156</sup>

Het achterwege laten van onderzoek of het doen van een beperkt onderzoek is, gelet op de beginselplicht, ontoelaatbaar als serieuze klachten of signalen zijn ontvangen van mogelijke overtredingen.<sup>157</sup> Een korte inspectie biedt onder omstandigheden voldoende grondslag voor afwijzing van een handhavingsverzoek. Relevant kunnen in dat verband onder meer zijn de opleiding en ervaring van de toezichthouder.<sup>158</sup>

Zeker als derden uitdrukkelijk om handhavend optreden hebben verzocht, moet een bestuursorgaan goed kunnen toelichten waarom toch niet tot handhaving wordt overgegaan.<sup>159</sup> Prioritering in de afhandeling van de handhavingsverzoeken op grond van beperkte capaciteit kan het achterwege laten van een feitelijk onderzoek naar een overtreding niet rechtvaardigen.<sup>160</sup>

Nadat de overtreding is geconstateerd, is enige prioritering bij de beslissing over handhaven geoorloofd.<sup>161</sup> Een bestuursorgaan kan in de besluitvorming tot handhaving enige fasering aanbrengen. Die fasering kan bijvoorbeeld inhouden dat de overtreder in bepaalde gevallen eerst wordt gewaarschuwd en gelegenheid wordt geboden tot herstel voordat een handhavingsbesluit wordt voorbereid. Als het beleid dat het bestuursorgaan voert in dat kader niet onredelijk is, dient het zich in beginsel aan dit beleid te houden. Het mag dan op een handhavingsverzoek van een derde, in beginsel eerst volstaan met een ander ‘zachter’ handhavingsinstrument dan een sanctie.<sup>162</sup>

155 ABRvS 4 juni 2014, (meerpaal Zaandam), r.o. 2.4.2.

156 ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:211.

157 Vgl. ook Vngr. Rb. Utrecht 26 augustus 2003, r.o. 3.7.

158 ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2467, r.o. 2.1. Vgl. over de eis van zorgvuldig onderzoek bij een besluit op een handhavingsverzoek in verband met aanwezigheid van asbest in een bouwwerk: ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2619, r.o. 2.1, 2.2, 3.1.

159 Heinrich, Batting & Veldhuis 2013, p. 276.

160 ABRvS 28 juli, ECLI:NL:RVS:2010:BN2614, r.o. 2.5; Rb. Arnhem 3 augustus 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN4417. De beginselplicht kan anders voor de sanctieering zijn betekenis verliezen. Zie: Vgl. Klap 2012, p. 334-336.

161 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 976. Vgl. ABRvS 14 september 2005, *AB* 2005, 409, m.nt. F.R. Vermeer.

162 ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683, *AB* 2011, 307, m.nt. F.R. Vermeer, *JB* 2011/261, m.nt. C.L.G.F.H. Albers, *Gst.* 2012/7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen en P.C.M. Heinen (Beesel), r.o. 2.3. Vermeer wijst er overigens op dat niet alle overtredingen zich lenen voor gebruik van een waarschuwing of een andere ‘zachtere’

Er kan van handhaving worden afgezien als een overtreding, bijvoorbeeld de afwijking van de omgevingsvergunning bouw, zo gering is dat handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Van belang zijn in dat verband de ingrijpendheid van de gevolgen van handhaving voor de overtreder en/of belangen van derden door niet-handhaven worden geschaad.<sup>163</sup>

De enkele omstandigheid dat geen belangen van derden in het geding zijn, is overigens op zich niet voldoende om van handhaving af te zien.<sup>164</sup>

Het enkele tijdsverloop tussen het plegen van een overtreding en handhavend optreden kan, ook als het bestuursorgaan reeds jarenlang bekend was met de overtreding, op zich geen bijzondere omstandigheid opleveren op grond waarvan van handhavend optreden behoort te worden afgezien.<sup>165</sup> Dit is van groot belang voor toezicht op de bestaande bouw. In bijzondere omstandigheden kan de rechtszekerheid zich er (toch) tegen verzetten dat het college wegens een overtreding handhavend optreedt. Daarbij lijkt het met name te gaan om gevallen waarin de overtreder op het moment van verkrijging van een perceel niet wist en niet behoorde te weten dat op het perceel sprake was van een illegale situatie.<sup>166</sup>

### 3.4 Praktijk van vergunningverlening, bouwtoezicht- en handhaving

Hierboven werd het juridisch kader voor verlening van de omgevingsvergunning bouw en bouwtoezicht geschetst. Maar wat weten wij over de feitelijke gang van zaken bij vergunningverlening en handhaving in ruime zin en vooral, wat weten wij over de mate waarin die voldoet aan de geschetste juridische eisen? Relevant is wetenschappelijk onderzoek dat door Visscher is verricht.<sup>167</sup>

Verder zijn er rapportages van de VROM-inspectie die zijn gebaseerd op breder, algemener onderzoek, met name naar taakuitvoering door gemeentebesturen op het

---

ingreep dan een sanctie. Zie over de voorwaarden waarin beleid inhoudende een bepaalde fasering geoorloofd is: Vermeer 2010, p. 27-30; de noot van Vermeer onder ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011, 307, onder punt 7. Zie over gevallen waarin dient te worden afgeweken van een dergelijk beleid de noot van Albers onder dezelfde uitspraak, *JB* 2011/261 onder punt 3.

163 ABRvS 24 juli 2013, ECLI: RVS:2013:455, *JB* 2013/172, r.o. 4.2; Rb. Roermond 26 juli 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BX3333; ABRvS 21 juli 2010, *JB* 2010/201, r.o. 2.5; ABRvS 25 oktober 2007, *Gst.* 7279, 102, m.nt. L.J.J. Rogier, r.o. 2.4.1.

164 Vgl. ABRvS 23 februari 2011, *BR* 2011/75, m.nt. C.A.H. van de Sanden, r.o. 2.4.1.

165 ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4646, *BR* 2009/81, m.nt. J.W. van Zundert, r.o. 2.5.1; ABRvS 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8322, r.o. 2.3.1; ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7093, *BR* 2007/183, r.o. 2.6; ABRvS 4 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9244, *JOM* 2007/540, r.o. 2.5.1.

166 Vgl. ABRvS 17 maart 2010, *AB* 2010, 140, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (Zandvoort), r.o. 2.7.1. Vgl. Rb. Rotterdam 9 augustus 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BX4551, *JOM* 2012/852, r.o. 5.2.

167 Visscher 2000.

gebied van bouwen en wonen, milieu en ruimtelijke ordening (2003-2006)<sup>168</sup>, onderzoek van de VROM-inspectie naar borging van constructieve veiligheid in vijftien geselecteerde bouwprojecten naar aanleiding van eerdere incidenten (2008)<sup>169</sup> en aan dat laatste onderzoek voorafgaande discussiestukken over risico's en borging van constructieve veiligheid in bouwprocessen ('Kasteel of kaartenhuis?' in 2007 en 'Weg met de zwakke schakels' in 2008).<sup>170</sup>

Daarnaast verschenen rapportages naar aanleiding van incidenten of over specifieke deelonderwerpen. Genoemd kunnen worden rapporten van de VROM-inspectie naar aanleiding van het instorten van balkons van een appartementencomplex in Maastricht<sup>171</sup>, instortingen van lichte platte daken (2003)<sup>172</sup> en bouwkundige schades ten gevolge van sneeuwval (2006)<sup>173</sup>, VROM-inspectierapporten met betrekking tot constructieve veiligheid van gevels en glazen overkappingen (2007)<sup>174</sup>, constructieve veiligheid van het metselwerk van gevels en de brandveiligheid van woningscheidende constructies (2011)<sup>175</sup> en een rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid naar aanleiding van loslatende gevelplaten van gebouwen (2006).<sup>176</sup> Ook zijn rapportages van CUR-net die in het kader van het project 'Leren van instortingen' zijn uitgebracht in de periode 2005-2011 van belang. Hierin werd verslag gedaan van onderzoek naar in totaal vijftien cases waarin bouwconstructies ingestort zijn,

- 
- 168 VROM-Inspectie, Landelijke rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2003-2008, Den Haag 2008a.
- 169 A.F. Rings, R. van den Brand, M. Mussche, D.G. Mans & M.F.A. Derkink, *Borging van de constructieve veiligheid in 15 bouwprojecten*, Den Haag: Ministerie van VROM 2008.
- 170 VROM-Inspectie, *Kasteel of kaartenhuis?*, Den Haag 2007 (aangeboden aan de Tweede Kamer door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie bij brief van 5 december 2008, *Kamerstukken II* 2002/06, 28 325, nr. 95, Bouwregelgeving 2002-2006); VROM-Inspectie, *Weg met de zwakke schakels*, Den Haag 2008, i.h.b. p. 5 (aangeboden aan de Tweede Kamer door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie bij brief van 5 december 2008, *Kamerstukken II* 2002/06, 28 325, nr. 95, Bouwregelgeving 2002-2006).
- 171 VROM-Inspectie regio Zuid, *Patio Sevilla onderzoek naar het instorten van balkons*, Ceramique blok 29, Maastricht 2003.
- 172 E.J. Kool, W.P.P. Kolner & J. van der Meer, *Instorting van lichte platte daken*, nr. 15056/177, VROM-Inspectie 2003.
- 173 E.J. Kool, T.H. Schmidt (VROM-Inspectie regio oost), *Bouwkundige schades t.g.v. sneeuwval, onderzoek naar de gebeurtenissen in het weekend van 26/27 november 2005* (VROM 2006, 6281), Arnhem 2006.
- 174 VROM-Inspectie, *Constructieve veiligheid gevels en glazen overkappingen. Analyse van achttien incidenten*, Den Haag: 2007a.
- 175 VROM-Inspectie, *Constructieve veiligheid metselwerk gevels en brandveiligheid woningscheidende constructies*, Den Haag: 2011.
- 176 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheidsproblemen met gevelbekleding*, Den Haag 2006.



constructieve schade hebben opgelopen of waarin aan de (constructieve) veiligheid ervan moest worden getwijfeld.<sup>177</sup>

Tenslotte is van belang wat in het Compendium Aanpak Constructieve Veiligheid wordt opgemerkt over de praktijk van het bouw- en woningtoezicht. Dit is een uitgaaf van een groot aantal organisaties in de bouw: VROM Inspectie, Vereniging BWT Nederland, Bouwen met Staal, NLingenieurs, het Centraal Overleg Bouwconstructies (COBc) en het Constructeursplatform, onder leiding van de Betonvereniging.<sup>178</sup>

Ik maak het voorbehoud dat de genoemde onderzoeken niet van heel recente datum zijn en dat het hieronder om globale impressies gaat. De indrukken zijn bevestigd tijdens oriënterende gesprekken die begin 2014 met enkele ambtenaren bouw- en woningtoezicht van een middelgrote gemeente zijn gehouden (zie paragraaf 1.5) en door een expert met jarenlange (leidinggevende) ervaring op het gebied van bouw- en woningtoezicht, werkzaam bij een andere middelgrote gemeente.

De ‘ins and outs’ van alle onderzoeken, waaronder methoden en de gegevens waarop conclusies zijn gebaseerd, kunnen hier niet worden besproken. Daarvoor zij verwezen naar deze onderzoeken zelf.<sup>179</sup> Ik volsta met de opmerking dat alleen op basis van uitgebreid kwantitatief-empirisch onderzoek meer onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan.

Op basis van de genoemde onderzoeken wordt hieronder een globale impressie gegeven van enkele belangrijke zaken die wij weten over vergunningverlening, toezicht en handhaving in de bouw.

### 3.4.1 Vergunningverlening: er gaat nog wel eens iets mis

(Ook) voor de inwerkingtreding op 1 april 2007 van de Wet verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, waarin de eerder besproken aanmeldijkstoets bij aanvragen voor bouwvergunningen werd geïntroduceerd<sup>180</sup>, vond een volledige toetsing van een bouwaanvraag aan de bouwregelgeving veelal niet plaats. Dat zal ook nu zo zijn. De beperkte capaciteit van de (inter)gemeentelijke diensten bouw- en woningtoezicht laat dat niet toe.

---

177 Zie over CUR-net en het initiatief tot dit project paragraaf 2.5.2. M.F.A. Derkink, A.F. Hamerlinck & H.R. van der Sluis, *Leren van Instortingen, rapportage 1<sup>e</sup> fase*, juni 2005, Gouda: CUR 2005; M.F.A. Derkink & D.G. Mans, *Leren van instortingen! - het vervolgtretraject*, CUR: Bouw en Infra 2006; M.F.A. Derkink & D.G. Mans, *Leren van instortingen. Tussenrapportage*, CUR: Bouw en Infra 2007; M. Derkink, R. Hamerlinck, H. van der Sluis & D.G. Mans, *Falende constructies. Case-onderzoek naar structurele oorzaken van falen en maatregelen die dat tegengaan*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2010.

178 Spekkink 2011.

179 Zie voor die voor het onderzoek van Visscher: Visscher 2000, p. 13-17.

180 Wet van 21 december 2006, houdende wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving), *Stb.* 2007, 27 en *Stb* 2007, 111.

Uit de rapportages en onderzoeken rijst de volgende ‘totaalimpressie’. In meer of mindere mate worden externe bureaus voor het uitvoeren van de toetsing ingeschakeld. Er vindt vooral steekproefsgewijze controle plaats. De intensiteit van de controles varieert en wordt beïnvloed door de aard van het bouwwerk, de constructiemethode, de complexiteit van het ontwerp en de bekendheid van de controleur met de constructie. Ook vertrouwen in de constructeur kan een rol spelen. Verschillen in capaciteit bij gemeenten verklaren mede de verschillen in intensiteit van de toetsing. Ontwerp- en uitvoeringsfouten in de constructie worden nogal eens niet onderkend. Ook komt het voor dat op een aanvraag wordt beslist, terwijl niet de informatie beschikbaar is die volgens de toepasselijke regelgeving (thans de Mor) direct bij de aanvraag moet worden ingediend. Er wordt onvoldoende handelend opgetreden als essentiële berekeningen in de aanvraag ontbreken of als de overgelegde gegevens de constructieve samenhang onvoldoende aantonen.

Bouwplantoetsing leidt veelal niet tot wijzigingen in tekeningen en berekenen.

Als wijzigingen en detailleringen in de ontwerpen worden overgelegd, vindt soms onvoldoende (samenhangende) beoordeling bij bouw- en woningtoezicht plaats.

Na vergunningverlening worden de voor de beoordeling van de constructieve veiligheid vereiste berekeningen en tekeningen (nogal eens) niet ingediend, waardoor zij niet of niet aanwezig zijn of niet up-to-date zijn bij gemeentelijk bouw- en woningtoezicht (hierna: BWT). Ook komt het regelmatig voor dat (cruciale) wijzigingen van het bouwplan ten opzichte van de vergunning niet worden doorgegeven aan BWT.

BWT gaat uit van het principe dat het bevoegd gezag dient aan te tonen dat de aanvraag niet aan de voorschriften voldoet. De verantwoordelijkheid van de aanvrager voor constructieve veiligheid is vertrekpunt voor BWT, terwijl aanvragers gemeentelijke toetsing soms lijken te gebruiken als vervanging van hun eigen controle.

Vergunningverlenende ambtenaren melden aan gemeentelijke toezichthouders dikwijls niet de kritieke punten waaraan bij controles op de bouwplaats specifieke aandacht moet worden besteed.<sup>181</sup>

In de VROM-brede gemeenteonderzoeken 2003-2008 van de toenmalige VROM-inspectie werd een zorgwekkend beeld geschetst van de toetsing van vergunningaanvragen aan de bouwregelgeving. Wel is in die periode een slag gemaakt in de professionalisering, onder meer door de introductie van het Toetsprotocol CKB-online©.<sup>182</sup> CKB stond voor Collectieve kwaliteitsnormering bouwvergunningen.<sup>183</sup>

181 Visscher 2000, p. 64-69; VROM-Inspectie Zuid 2003, p. 9-10, 23-25; Kool & Schmidt 2006, p. 36-37; VROM-Inspectie 2008, p. 7, 26-30, 47-49, 68; Onderzoeksraad voor veiligheid 2006, p. 4-7; Kool, Kolner & Van der Meer 2003, p. 3, 15-18; Rings, Van den Brand, Mussche, Mans & Derkink 2008, p. 3-10, 20; VROM-Inspectie 2007, p. 15-16; VROM-Inspectie 2008, i.h.b. p. 5; Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis 2005, p. 15-18, Derkink & Mans, 2006, p. 6, 11; Dirk-Gert Mans, ‘Falende constructies in de bouw. Lessons learned’, *De ontwerpmanager* 2010/5, p. 26-29; vgl. Spekink 2011, p. 21. Zie ook: J.N.J.A. Vambersky & K.C. Terwel, ‘Constructieve veiligheid van bouwwerken en het rapport van commissie Dekker’, *TBR* 2009/81.

182 VROM-Inspectie 2008, i.h.b. p. 26-27, 30, 33, 48, 68.

183 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014, p. 45.

Inmiddels is dit protocol opgevolgd door het programma van BRIS voor het toetsen van bouwplanaanvragen.<sup>184</sup> We weten echter niet precies welke winst met een en ander is geboekt.

Een van de respondenten wees tijdens een oriënterend interview bij een middelgrote gemeente overigens op een gunstige ontwikkeling die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden bij bouwaanvragen die met medewerking van ingenieursbureaus zijn opgesteld. In deze aanvragen wordt de afgelopen jaren meer dan voorheen de constructie helder beschreven. Men zou zijn gaan inzien dat met het voldoen aan de indieningsvereisten van het Mor de risico's voor de constructie sterk beperkt worden. Dit zou een gevolg zijn van het eerder genoemde Compendium Aanpak Constructieve Veiligheid uit 2011 en zijn voorganger, het 'Plan van Aanpak Constructieve Veiligheid' uit 2006.<sup>185</sup>

In de praktijk is de indieningsperiode van uiterlijk drie weken voor aanlevering van gegevens of bescheiden voor aanvang van de betreffende bouwwerkzaamheden te kort. Fouten in de aangeleverde informatie zouden al snel leiden tot vertraging in de bouw. Het zou beter zijn om de gegevens uiterlijk zes weken voor de uitvoering in te dienen. BWT heeft dan voldoende tijd om ze te toetsen, terwijl er voor de aanvrager ook nog tijd overblijft om eventuele fouten en tekortkomingen die BWT constateert, te (laten) verhelpen vóór de geplande start van de uitvoering. Sommige gemeentebesturen zouden daarop anticiperen door in de vergunningvoorschriften te stellen dat de nog ontbrekende gegevens omtrent de constructies uiterlijk drie weken voor de uitvoering van de betreffende constructieonderdelen moeten zijn ingediend *en getoetst*.<sup>186</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat de aannemelijkheidstoets als bedoeld in art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Woningwet zeker niet altijd tot haar recht komt, terwijl de aanvrager zijn eigen verantwoordelijkheid dat het bouwwerk voldoet aan de eisen van de bouwregelgeving nogal eens niet onder ogen ziet.

### **3.4.2 Toezicht en sanctieoplegging: daar komt niet altijd wat van terecht**

Ook voor het bouwtoezicht (toezicht en sanctieoplegging) geldt dat de capaciteit bij gemeenten een volledige controle niet toelaat. Controles vinden (op zijn best) steekproefsgewijs plaats en richten zich op onderdelen die het meest risicovol zijn, met name gelet op aspecten van veiligheid en gezondheid. De intensiteit van controle is vooral afhankelijk van vertrouwen in uitvoerders, gebaseerd op eerdere ervaringen

---

184 Zie: <[www.bris.nl](http://www.bris.nl)>, onder Home, onder Nieuws (8 juni 2010).

185 Zie voor laatstgenoemd document <<http://www.bwtinfo.nl>>, onder Documenten, onder Documenten 2006.

186 Spekkink 2011, p. 20-21.

met hen en de mate waarin interne kwaliteitsbewaking op de bouwplaats plaatsvindt.<sup>187</sup>

Voor bepaalde risicovolle aspecten van bouw bestaat in de praktijk van het toezicht te weinig aandacht, ook al kan BWT op zich bekend zijn met de risico's. Daardoor komt het voor dat kennis niet wordt gemobiliseerd en fouten in de (detailengineering en) uitvoering niet tijdig door BWT worden ontdekt. De verzakking en scheurvorming in het betondek onder een marktplein in Bos en Lommer in Amsterdam, tevens dak van een parkeergarage, zijn een illustratie van dit verschijnsel.<sup>188</sup>

Het gemeentelijk bouwtoezicht is niet of onvoldoende afgestemd op de fasering van de uitvoering. Wijzigingen in het bouwplan ten opzichte van de vergunning worden vaak niet aan de gemeente doorgegeven (zie paragraaf 3.4.1). Gemeenten worden vaak onvoldoende geïnformeerd over de start van werkzaamheden en de uitvoering op essentiële onderdelen. Zodoende worden fouten in de constructie niet onderkend en komt handhavend optreden niet vaak voor.

In het vorige decennium was het beeld dat op de bestaande gebouwenvoorraad niet actief toezicht wordt gehouden. In 2007 rapporteerde de VROM-Inspectie naar aanleiding van incidenten met gevels en glazen overkappingen. In 2011 rapporteerde zij naar aanleiding van een incident in 2009 in Den Haag waarbij een metselwerkgevel instortte en brand ontstond en naar aanleiding van branden in eensgezinsrijtjeswoningen in Hoofddorp en Zaandam in 2008 als gevolg van tekortschietende weerstand tegen branddoorslag- en overslag tussen deze woningen. Gemeenten bleken inmiddels bekend met de problematiek, maar namen in meerderheid geen acties. Acties die wel werden ondernomen bestonden uit het informeren van een eigenaar, hem vragen om onderzoek te doen of zelf een inventarisatie maken, maar niet uit het nemen van maatregelen.<sup>189</sup> De vraag is hoe de stand van zaken nu is. Hoe wordt thans in handhavingsbeleid als bedoeld in het BOR invulling gegeven aan de taken met betrekking tot de bestaande gebouwenvoorraad? In hoeverre blijken incidenten (zoals instortende daken of kopgevels) aanleiding tot het starten van een toezicht- en sanctietraject waarin de bestaande voorraad tijdelijk actiever wordt gecontroleerd?

De rapporten wekken de indruk dat geen van de bij de bouw betrokken partijen zich eindverantwoordelijk voelt voor constructieve veiligheid. Ook BWT zou deze niet voelen. 'De markt' blijkt het probleem van de constructieve veiligheid maar gedeeltelijk te kunnen oplossen. Een bouwsector die zelf in staat is de kwaliteit van bouwwerken te garanderen is een ideaal, maar is in tal van projecten nog geen realiteit. Sommige ontwerpers en bouwers lijken het gemeentelijk toezicht te zien als vervanging van eigen kwaliteitsbewaking.

---

187 Visscher constateerde in 2000 ook willekeur in de (intensiteit van) controle en een groot verschil in capaciteit en kwaliteit tussen gemeenten onderling. Verder zou toezicht in de uitvoeringsfase soms plaatsvinden op grond van planningsgronden en niet op grond van een risicoafweging. Toezicht vindt vaak slechts summier of in het geheel niet plaats. Visscher 2000, p. 64-69.

188 Zie ook Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein 2007, p. 66-70.

189 VROM-Inspectie 2007; VROM-Inspectie 2011.

De grootste risicofactor in een bouwproces is de afwezigheid van een gezamenlijk inzicht in de constructieve veiligheid. Dat inzicht is niet in ieder bouwproject goed geborgd door middel van heldere afspraken, een gedeelde en goede communicatie. Ook de dossiervorming en het vastleggen van de werkelijk gebouwde situatie schieten nog al eens te kort. Uiteindelijk is de vergunninghouder ervoor verantwoordelijk dat het bouwwerk voldoet aan de vigerende bouwregelgeving en dat de uitvoering geschiedt conform de ingediende tekeningen en berekeningen op basis waarvan de vergunning is verleend.

Uit de eerdergenoemde VROM-brede gemeenteonderzoeken 2003-2008 van de toenmalige VROM-inspectie kwam naar voren dat de taakuitvoering door de gemeente bij toezicht en handhaving bij de meeste gemeenten niet adequaat was, maar dat wel substantiële verbeteringen optraden. De handhaving professionaliseerde, met name door de inzet op programmatische en efficiënter werken. Door de Vereniging BWT Nederland is tezamen met het Platform milieuhandhaving grote gemeenten en BrandweerNL een Integraal Toezichtprotocol (iTP) ontwikkeld voor een verantwoorde en transparante uitvoering van het bouwtoezicht op basis van risico's en prioritering.<sup>190</sup> Met ingang van 1 oktober 2010 is het toepassingsbereik van wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving van het milieurecht verbreed naar andere delen van het omgevingsrecht, waaronder het bouwrecht. In het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn kwaliteitseisen voor handhaving opgenomen, waaraan professionele handhavingsorganisaties moeten voldoen (zie paragraaf 3.3.3).<sup>191</sup> Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of en, zo ja, in welke mate een en ander heeft geleid tot verbeteringen in de uitvoering van handhavingstaken.<sup>192</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat het gemeentelijk bouwtoezicht zijn taken niet altijd adequaat behartigt, terwijl dit toezicht wel wordt gebruikt als rechtvaardiging door ontwerpers en bouwers om niet in te zetten op eigen kwaliteitsbewaking. Als gemeentelijk bouwtoezicht faalt, gaat daar echter een falen van een of meer andere bij de bouw betrokken partijen aan vooraf.

---

190 VROM-Inspectie 2008a, p. 7, 26-30, 47-49, 68.

191 *Stb.* 2010, 143; *Stb.* 2010, 231.

192 De impressie in deze paragraaf is verkregen op basis van analyse van een aantal rapportages in onderlinge samenhang: Visscher 2000, p. 64-69; Kool, Kolner & van der Meer 2003, p. 3, 15-18; VROM-Inspectie Zuid 2003, p. 21-22, 24-25; VROM-Inspectie 2008a, p. 7, 26-30, 47-49, 68; Onderzoeksraad voor veiligheid 2006, p. 4-7; Rings e.a. 2008, p. 3-10, 10-16, 20-22; VROM-Inspectie 2007, p. 12; VROM-Inspectie 2008, p. 7-8; VROM-Inspectie 2011, p. 5-11, 19, 22-23; Derkink, Hamerlinck & Van der Sluis 2005, p. 15-18, Derkink & Mans 2006, p. 3, 6-7, 11, 14-15; Derkink & D.G. Mans 2007, p. 5-9, 19-27; Derkink, Hamerlinck, Van der Sluis & Mans 2010, p. 19-23, Dirk-Gert Mans 2010, p. 26-29; Spekkink 2011, p. 28, 73-75. Zie over professionalisering van bouw- en woningtoezicht en de zorg daarover ook: A.R. Neerhof & N.M. van der Grijp, *Nut en noodzaak van kwaliteitseisen van handhaving in het rode spoor*: STEM publicatie 2007/3, Arnhem 2008, p. 33-39. Zie over de praktijk van het toezicht in de ogen van de minister voor Wonen en Rijksdienst: *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91, p. 2.

## 4 De huidige rol van private beoordelingsinstrumenten in het publieke bouwrecht

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende private beoordelingsinstrumenten die in Nederland worden gehanteerd in de bouw voor de bepaling van de kwaliteit van bouwproducten, bouwprocessen of (delen van) bouwwerken. De instrumenten worden niet door een overheidsinstelling toegepast. Zij zijn mede bedoeld voor borging van constructieve veiligheid.

De reden waarom private beoordelingsinstrumenten worden besproken is tweeledig en houdt verband met de centrale onderzoeksvraag. In de eerste plaats willen wij in dit preadvies een beeld krijgen van de bijdrage die private beoordelingsinstrumenten (naast overheidshandelen) leveren aan constructieve veiligheid in de bouw. In de tweede plaats is in dit preadvies voorwerp van onderzoek of verbetering mogelijk is in de borging van constructieve veiligheid, door een andere rolverdeling tussen private beoordelingen en overheidshandelen (hoofdstuk 6). Nu wordt overwogen de bouwplantoetsing en het toezicht op de bouw door private instellingen te laten verrichten in plaats van door het gemeentebestuur, is van belang na te gaan welke ervaringen met private beoordelingsinstrumenten reeds in Nederland zijn opgedaan. Daarbij zijn niet alleen ervaringen met private beoordelingen op bouwplan- en bouwwerkniveau interessant, maar kunnen ook ervaringen met private beoordelingen op het niveau van bouwproduct en -proces van belang zijn.

Onder de beoordelingsinstrumenten die in dit hoofdstuk worden besproken, vallen enkele instrumenten van conformiteitsbeoordeling. Hierbij gaat het om beoordelingen door een onafhankelijke instelling van een product of proces met als doel vast te stellen of er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het onderwerp van beoordeling aan vooraf gestelde eisen voldoet.<sup>193</sup> In dit preadvies ga ik er van uit dat conformiteitsbeoordeling geschiedt door een instantie die daartoe is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.<sup>194</sup> Ik behandel in de eerste plaats het conformiteitscertificaat in relatie tot de CE-markering en prestatieverklaring onder de Verordening bouwproducten en de (erkende) kwaliteitsverklaring als bedoeld in het Bouwbesluit 2012.

Ik behandel in de tweede plaats andere private beoordelingsinstrumenten dan conformiteitsbeoordelingen. Hiertoe behoren verklaringen die een producent over zijn eigen bouwproduct afgeeft (prestatieverklaringen van een fabrikant van een bouwproduct) en bijbehorende CE-markering, die vaak verplicht zijn op grond van de

---

193 A.R. Neerhof, 'Gebruik van private beoordelingen bij bestuursrechtelijke handhaving: kansen en bedreigingen', *NTB* 2011/10, p. 308.

194 Neerhof 2013, p. 121-126.

Verordening bouwproducten. Daartoe behoren ook beoordelingen die weliswaar door een derde worden gedaan, maar waarbij die derde niet voor de beoordeling geaccrediteerd is. Hieronder vallen bijvoorbeeld bepaalde verzekerde garanties voor woningen (die overigens vaak ook niet eens berusten op een beoordeling op bouwplan en bouwwerkniveau).<sup>195</sup>

In paragraaf 4.2 en paragraaf 4.3 wordt de juridische betekenis van respectievelijk Europese private beoordelingsinstrumenten voor bouwproducten als bedoeld in de Verordening bouwproducten en van erkende kwaliteitskwaliteitsverklaringen die aansluiten bij het Bouwbesluit 2012 kort behandeld. In paragraaf 4.4 bespreek ik wat uit empirisch onderzoek bekend is over hun functioneren in de praktijk.<sup>196</sup> In paragraaf 4.5 bespreek ik andere private beoordelingsinstrumenten (niet zijnde certificering) die in de bouw een rol spelen en betrekking hebben op bouwplan- en bouwwerkniveau: zowel hun juridische betekenis als hun werking in de praktijk.

## 4.2 CE-markering, prestatieverklaring en conformiteitscertificaat

### 4.2.1 De basis: geharmoniseerde normen en Europese technische beoordelingen

Om het vrije verkeer van bouwproducten te verbeteren en technische belemmeringen voor de handel daarin weg te nemen, geldt sinds 1 juli 2013 de Verordening bouwproducten (Verordening 305/2011).<sup>197</sup> Op grond van mandaten van de Commissie op grond van deze Verordening worden geharmoniseerde normen door CEN/Cenelec vastgesteld, waarin de wijze van het testen van bouwproducten en informatieverschaffing over prestaties van bouwproducten zijn vastgelegd (zie paragraaf 2.4.1). Als een product niet (volledig) onder een bestaande geharmoniseerde norm valt, kan een fabrikant om een Europese technische beoordeling door een door een lidstaat aangewezen beoordelingsinstantie verzoeken (art. 19, 21, 26, eerste lid, 29 en 30 Verordening). Ook een Europees beoordelingsdocument (EBD) bevat testmethoden

---

195 De reden is dat geen sprake is van beoordeling door een door de RvA geaccrediteerde instantie. Ik kan hierop binnen het bestek van dit preadvies niet verder ingaan. Zie in het bijzonder art. 5 Verordening 765/2008 (Verordening accreditatie en markttoezicht), Pb 2008, L 218/30; zie over de betekenis van accreditatie bijvoorbeeld Neerhof 2013, p. 122-126.

196 Voor de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 is veel gebruik gemaakt van Neerhof 2013, i.h.b. p. 17-68, 107-120.

197 Verordening (EU) nr. 305/2011 van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG (Verordening bouwproducten ofwel Construction Products Regulation (CPR)), PbEU 2011 L 88/5. Zie voor een heldere uitleg van het hier verhandelde ook: 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.

waarmee fabrikanten hun product kunnen testen en beoordelen en de prestaties ervan kunnen bepalen.

Geharmoniseerde normen en Europese technische beoordelingen zijn zogenoemde geharmoniseerde technische specificaties (art. 2 onder 10, Verordening).

#### 4.2.2 Prestatieverklaring en CE-markering

Op grond van de verordening dient een fabrikant, als hij een bouwproduct op de markt brengt, dit product vergezeld te laten gaan van een verklaring over de prestaties ervan als het product valt onder een geharmoniseerde technische specificatie (art. 4, eerste lid en art. 6, eerste lid, Verordening). Deze verklaring is de zogenoemde prestatieverklaring. Distributeurs en importeurs zorgen ervoor dat het product van deze verklaring is voorzien (art. 14, tweede lid, en art. 13, eerste lid, Verordening). De Verordening bouwproducten stelt nadere eisen aan de inhoud van de prestatieverklaring. Uit de prestatieverklaring van een fabrikant blijken de prestaties van een product op essentiële kenmerken. Essentiële kenmerken van bouwproducten zijn kenmerken die verband houden met de fundamentele eisen voor bouwwerken in de zin van de Verordening bouwproducten (art. 2, onder 4, Verordening) (zie ook paragraaf 2.4.1).

De informatie wordt in de prestatieverklaring gegeven overeenkomstig de relevante geharmoniseerde technische specificatie, dus een geharmoniseerde norm of Europese technische beoordeling (art. 6, eerste lid, Verordening bouwproducten).

De prestatieverklaring declareert van minstens één essentieel kenmerk van het bouwproduct dat relevant is voor het beoogde gebruik een gepresteerde waarde of klasse (art. 6, derde lid, aanhef en onder c, Verordening bouwproducten). Een 'lege' prestatieverklaring mag dus niet.<sup>198</sup> Producenten zijn verder in beginsel vrij om 'No Performance Determined' (NPD) in te vullen voor een prestatie op een essentieel kenmerk (zoals vastgelegd in de specificatie) als in de regelgeving in de lidstaat waar het product op de markt wordt gebracht geen (rechtstreekse) eisen aan een bouwproduct worden gesteld of als de waarde of klasse gelet op het beoogde gebruik niet relevant is (art. 6, derde lid, aanhef en onder e en f, Verordening bouwproducten).<sup>199</sup>

Als een bouwproduct onder een technische specificatie valt, is niet alleen een prestatieverklaring verplicht, maar ook een CE-markering. Dit is een merkteken dat de fabrikant aanbrengt op het bouwproduct (art. 8, tweede lid, Verordening).<sup>200</sup> De CE-markering is verplicht bij het in de handel brengen, distribueren en importeren van het product (art. 14, tweede lid, en art. 13, tweede lid, Verordening).

---

198 Zie ook: Ruijs & Heering 2013, p.10.

199 Zie ook: Harry Wever & Caspar van den Thillart, 'CE-markering onder de nieuwe Verordening bouwproducten', *Bouwregels in de praktijk* 2012, p. 28. Zie over de invulling van CE-productspecificaties door de producenten/leveranciers onder de Richtlijn bouwproducten: H.M. Vermande, *Marktonderzoek productinformatie door middel van CE-markering en kwaliteitsverklaring*, Bodegraven: PRC 2010, p. 16-17.

200 Van Richtlijn naar Verordening bouwproducten, Infoblad Bouwbesluit 2012, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)>, onder Documenten en publicaties, onder Brochures.



Met de prestatieverklaring en CE-markering neemt de fabrikant de verantwoordelijkheid op zich dat het bouwproduct overeenkomt met de aangegeven prestaties (art. 4, derde lid, eerste volzin, en art. 8, tweede lid, derde volzin, Verordening bouwproducten). Zonder objectieve aanwijzingen voor het tegendeel, moeten de lidstaten ervan uitgaan dat de door de fabrikant opgestelde prestatieverklaring nauwkeurig en betrouwbaar is (art. 4, derde lid, tweede volzin, Verordening bouwproducten). Dit wordt het ‘vermoeden van conformiteit’ genoemd.

De CE-markering is het enige merkteken en toegelaten bewijsstuk met betrekking tot prestaties van een bouwproduct die onder een specificatie vallen (art. 8, derde lid, Verordening).

CE-markering en prestatieverklaring zijn alleen nuttig als marktdeelnemers iets aan de informatie hebben. De informatie is bruikbaar als er mee is vast te stellen voor welke toepassingen en verwerkingen in een bouwwerk het bouwproduct (feitelijk) kan en (juridisch) mag worden toegepast. Welke informatie nodig is, verschilt per lidstaat, ook omdat de bouwregelgeving per lidstaat verschilt. Iedere lidstaat moet een Contactpunt bouwproducten instellen waar marktpartijen informatie kunnen krijgen over de in dat land geldende voor bouwproducten relevante regelgeving. Met de informatie van het contactpunt kunnen zij bepalen welke informatie wordt meegeleverd met een product (art. 10 Verordening bouwproducten). Sinds 1 april 2012 is in Nederland het Contactpunt bouwproducten in de lucht.<sup>201</sup>

#### 4.2.3 Niveaus van beoordelingen en conformiteitscertificaten

Een prestatieverklaring en CE-markering voor een bouwproduct hebben alleen waarde als daaraan een daadwerkelijke beoordeling van de prestaties van het product ten grondslag ligt en is geverifieerd of op de markt gebrachte exemplaren van dit product ook bestendig zijn in het leveren van die prestaties (preambule nr. 28, Verordening).<sup>202</sup> De Europese Commissie stelt voor (groepen van) bouwproducten vast welke eisen op deze beoordeling en verificatie van toepassing zijn (art. 28, tweede lid, jo. art. 60, aanhef en onder h, Verordening bouwproducten).<sup>203</sup>

De Commissie kan daarbij kiezen uit vijf verschillende systemen.<sup>204</sup> Deze zijn neergelegd in art. 28, eerste lid, Verordening jo. bijlage V. Ze verschillen in:

- de zwaarte van controles en testen die de fabrikant zelf moet uitvoeren,
- het al dan niet vereist zijn van beoordeling en verificatie door een derde instantie, en
- de zwaarte van de procedure die door die derde instantie moet worden gevolgd.

---

201 <[www.contactpuntbouwproducten.nl](http://www.contactpuntbouwproducten.nl)>.

202 Neerhof 2013, p. 33.

203 Het gaat om niveaus van Assessment and Verification of Constancy of Performance (AVCP).

204 ‘Levels of attestation’.

Voorgeschreven procedures van beoordeling en verificatie door een derde instantie kunnen uiteenlopen van

- ‘echte’ productcertificatie waarbij steekproefsgewijs monsters van het product worden genomen voordat het product in de handel wordt genomen (de zwaarste procedure),
- een procedure waarin wordt volstaan met initiële inspectie van de productie-installatie en (initiële en permanente) controle van de interne kwaliteitsbewaking bij de fabrikant (middencategorie), al dan niet met eenmalige bepaling van het producttype incl. monsterneming tot
- het (eenmalige) uitvoeren van een test op basis van monsterneming van het product.

Het niveau van beoordeling dat de Commissie eist, is hoger naarmate bij bouwproducten de veiligheid en gezondheid van burgers meer in het geding is.

De verklaringen die worden afgegeven, kunnen worden aangeduid als conformiteitscertificaten. De instanties die deze certificaten voor bepaalde producten mogen afgeven zijn door de lidstaten bij de Commissie en andere lidstaten aangemeld (art. 39 Verordening bouwproducten), na een bepaalde procedure te hebben doorlopen die hun bekwaamheid moet borgen.<sup>205</sup> Zij worden ‘aangemelde instanties’ of ‘notified bodies’ genoemd.<sup>206</sup>

#### 4.2.4 Markttoezicht

Informatie die over bouwproducten in een prestatieverklaring en met een CE-markering wordt verstrekt is voor marktdeelnemers alleen van waarde, als zij betrouwbaar en nauwkeurig is. Dat vraagt om toezicht en om mogelijkheden tot sanctieoplegging als er iets mis is.<sup>207</sup> Lidstaten zijn hiervoor verantwoordelijk en moeten een marktautoriteit aanwijzen die hiermee wordt belast ( art. 2, onder 17 en 18, art. 16, 17 en 30 Verordening accreditatie). De markttoezichtautoriteit houdt toezicht op naleving van de Verordening bouwproducten door marktdeelnemers. Een beoordeling door de

---

205 Om te kunnen worden aangemeld, moeten zij voldoen aan bepaalde eisen (art. 43, 47 en 48 Verordening bouwproducten; art. 1.5, tweede lid, Regeling Bouwbesluit 2012). De eisen die worden gesteld zijn onder meer: rechtspersoonlijkheid, onafhankelijkheid, beroepsintegriteit en technische bekwaamheid van de functionarissen, onpartijdigheid en vertrouwelijkheid. In beginsel is accreditatie een vereiste. De aanmelding is geregeld in de artikelen 47 en 48 Verordening bouwproducten; art. 1.9, derde lid, Bouwbesluit 2012 en art. 1.5 en art. 1.6, eerste lid, Regeling Bouwbesluit 2012. De aanmelding geschiedt namens de minister voor Wonen en Rijksdienst, maar de Raad voor Accreditatie voert feitelijk alle werkzaamheden voor de aanmelding uit. Zie <[www.rva.nl](http://www.rva.nl)>, onder Procedure accreditatie en aanmelden CPR (18 april 2013); Neerhof 2013, p. 136-139.

206 Zie over conformiteitscertificaten uitbreider: Neerhof 2013, p. 33-35.

207 Ik kan het markttoezicht hier slechts beknopt bespreken. Zie meer uitgebreid: Neerhof 2013, p. 36-40.

markttoezichtautoriteit van het product is aangewezen als er voldoende aanwijzingen zijn dat een product de aangegeven prestatie niet haalt (art. 16, tweede lid, Verordening accreditatie en markttoezicht jo. art. 56 e.v. Verordening bouwproducten).<sup>208</sup> Blijkt de informatie over het bouwproduct (inderdaad) niet aan de voorschriften van de Verordening bouwproducten te voldoen, dan moet van de fabrikant worden verlangd dat hij corrigerende maatregelen neemt. Dit betekent dat hij het product conform de gedeclareerde prestatie maakt of het product uit de handel neemt of terugroept. Als geen verbetering optreedt, moet de markttoezichtautoriteit handhavend optreden. Handhavend optreden betekent dat het aanbieden van het product (voorlopig) wordt verboden of beperkt of het product uit de handel wordt genomen of teruggeroepen (art. 20 Verordening markttoezicht en accreditatie; art. 56 en 59 Verordening bouwproducten).

In het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 zijn bepalingen opgenomen ter effectuering van de Verordening bouwproducten.<sup>209</sup> Voor het markttoezicht in Nederland is in het bijzonder art. 1.6 Bouwbesluit 2012 van belang. Ingevolge dit artikel is het verboden een bouwproduct in de handel te brengen waarvoor overeenkomstig de verordening bouwproducten een geharmoniseerde norm is vastgesteld, indien dat product niet is voorzien van de daarop betrekking hebbende CE-markering.<sup>210</sup> In art. 1.1 Bouwbesluit 2012 is het begrip CE-markering gedefinieerd als CE-markering bedoeld in artikel 8 Verordening bouwproducten. Laatstgenoemd artikel bevat verplichtingen met betrekking tot de CE-markering (zie paragraaf 4.2.2). Gedragingen in strijd met art. 1.6 Bouwbesluit 2012 zijn verboden ingevolge art. 120, tweede lid, Woningwet. In de praktijk van het markttoezicht wordt aangenomen dat uit dien hoofde overtreding van het bepaalde in de Verordening bouwproducten met betrekking tot CE-markering en prestatieverklaring een gedraging is die in strijd is met art. 1.6 Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat art. 1.6 Bouwbesluit 2012 ook geacht wordt te zijn overtreden als de inhoud van een prestatieverklaring niet nauwkeurig of niet betrouwbaar is, als deze verklaring niet conform de eisen van de Verordening bouwproducten is opgesteld of als een CE-markering ten onrechte op een product is aangebracht.<sup>211</sup> Aangenomen dat dit de praktijk is, is de wijze van implementatie van de Verordening bouwproducten op zijn minst minder gelukkig. In ieder geval voor de rechtszekerheid was het beter geweest in art. 1.6 Bouwbesluit 2012 een verbod op te nemen zich te gedragen met nader genoemde bepalingen in de Verordening bouwproducten die betrekking hebben op CE-markering en presta-

---

208 <[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)>, onder Onderwerpen, onder Leefomgeving, onder Labels en markeringen, onder Toezicht op bouwproducten.

209 De grondslag is art. 120, eerste lid, Woningwet.

210 Zie over deze bepaling en haar voorganger onder de Richtlijn bouwproducten *Stb.* 2011, 416, p. 194; *Stb.* 2013, 462, p. 2. De huidige bepaling bevat alleen een redactionele aanpassing aan de Verordening bouwproducten ten opzichte van haar voorganger.

211 Zie <[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)>, onder onderwerpen, onder leefomgeving, onder labels en markeringen, onder CE-markering bouwproducten.

tieverklaring. Uiteraard zonder de inhoud van die bepalingen zelf te herhalen, want dat mag niet omdat EU-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn.<sup>212</sup>

De minister voor Wonen en Rijksdienst is ingevolge 120b Woningwet belast met handhaving van het bepaalde in art. 1.6 Bouwbesluit 2012. Hij beschikt daartoe over de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (art. 120b Woningwet; art. 5:32 Awb). De bevoegdheden tot handhaving ex art. 120b Woningwet (en art. 5:32 Awb) worden, krachtens een besluit van de minister, in mandaat uitgeoefend door inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).<sup>213</sup> Naar wordt aangenomen kan hij aldus handhavend optreden bij niet nakoming van verplichtingen in de Verordening bouwproducten met betrekking tot CE-markering én prestatieverklaring.<sup>214</sup>

#### 4.2.5 Relatie prestatieverklaring en Bouwbesluit 2012

Een prestatieverklaring biedt nuttige informatie aan een marktdeelnemer, als zij informatie verschaft over de vraag of het bouwproduct zodanige prestaties levert, dat bij toepassing ervan in een deel van een bouwwerk wordt voldaan aan eisen van bouwregelgeving die voor dat deel van het bouwwerk gelden, bijvoorbeeld eisen met betrekking tot constructieve veiligheid. In art. 1.8, eerste lid, Bouwbesluit 2012, wordt een relatie gelegd tussen de prestatieverklaring en de voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Het 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 dit besluit gestelde eis, aan die eis is voldaan indien het bouwproduct is toegepast overeenkomstig een op die eis toegesneden prestatieverklaring.

Het Bouwbesluit 2012 stelt voorschriften op een zo hoog mogelijk abstractieniveau. De voorschriften hebben zodoende vaak betrekking op gebouwniveau (bijvoorbeeld

---

212 Zie over implementatie van verordeningen: HvJ EU 28 oktober 2010, C-367/09 (SGS Belgium e.a.), r.o. 32-34 en daarin opgenomen jurisprudentieverwijzingen.

213 Besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 juli 2012, nr. 20000377129, tot verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport inzake de bevoegdheid tot handhaving van de Woningwet, *Stcrt.* 2012, 16 597.

214 Zie <[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)>, onder onderwerpen, onder leefomgeving, onder labels en markeringen, onder CE-markering bouwproducten. Ik ga hier verder niet in op de vraag of een EU-verordening ook een rechtstreekse grondslag kan zijn voor bevoegdheden van nationale bestuursorganen (dus zonder dat er nationale wetgeving aan te pas hoeft te komen). Zie hierover onder meer: HvJEG 13 maart 2008, *NJ* 2008, 349, m.nt. M.R. Mok, *AB* 2008, 207, m.nt. W. den Ouden en *JB* 2008/104, m.nt. AJB (ESF-arrest); ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 96, m.nt. W. den Ouden, *JB* 2009/53, m.nt. AJB; HvJEG 21 september 1983, zaak 205-215/82 (Deutsche Milchkontor/Bundesrepublik Deutschland) en HvJ EG 2 mei 2006, zaak C 417/04 P. (Regione Silciliana/Commissie), r.o. 59; J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2012, p. 234-242.

de EPC), soms op bouwdeelniveau (zoals de waterdichtheid van een dak), maar zelden op productniveau. Zo stelt het Bouwbesluit 2012 geen eisen aan de waterdichtheid van een *dakpan*, omdat daarmee nog niet gezegd is dat het *dak* waterdicht is.<sup>215</sup> Prestatieverklaringen voor bouwproducten zijn vaak niet toegesneden op eisen die in het Bouwbesluit 2012 op bouwwerkniveau worden gesteld. De praktische betekenis van art. 1.8, eerste lid, Bouwbesluit 2012 lijkt (vooralsnog) een beperkte. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat prestaties van bouwproducten bij toepassing of verwerking in een bouwwerk vaak tot stand komen in een onderling samenspel met prestaties van andere bouwproducten die in het zelfde bouwwerk worden toegepast.<sup>216</sup> We moeten afwachten hoe de prestatieverklaring zich ontwikkelt en welke bijdrage het genoemde contactpunt levert aan de bruikbaarheid van de informatie.

### 4.3 Kwaliteitsverklaringen die aansluiten bij het Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 worden eisen gesteld aan *bouwwerken*, zoals woningen, fabrieksgebouwen en ziekenhuizen. Voor het aantonen dat bouwwerken aan bepaalde vereisten in de bouwregelgeving voldoen, is (doorgaans) geen verklaring van een onafhankelijke derde vereist. Er functioneert in Nederland echter wel een door de minister voor Wonen en Rijksdienst erkend stelsel van certificering in de bouw, namelijk van door onafhankelijke private instellingen afgegeven kwaliteitsverklaringen. Het stelsel heeft een basis in art. 1, eerste lid, onder i, Woningwet jo. art. 1.11 Bouwbesluit 2012. Het is uitgewerkt in een in 2006 gesloten tripartiete overeenkomst tussen de minister die het aanging (destijds VROM), de RvA en SBK. De overeenkomst heeft een basis in art. 1.8 Regeling Bouwbesluit 2012.<sup>217</sup>

Een erkende kwaliteitsverklaring houdt in dat een bepaalde toepassing van een bouwproduct of een bouwproces ertoe leidt dat het bouwwerk een bepaalde kwaliteit heeft en expliciteert met welke voorschriften uit de Nederlandse publiekrechtelijke bouwregelgeving conformiteit is aangetoond. Ingevolge art. 1.8, tweede lid en derde lid, Bouwbesluit 2012 vormt zij voldoende bewijs dat bij een nadere gespecificeerde toepassing van het product of proces aan de eisen bij of krachtens het Bouwbesluit 2012 *waarop die verklaring is toegesneden* wordt voldaan.<sup>218</sup> Een erkende kwaliteitsverklaring is gebaseerd op een beoordelingsrichtlijn die met positief gevolg door

---

215 Met dank aan Harm Verster.

216 Neerhof 2013, p.29-30; Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Tripartiete Stelsel*, Utrecht 2011, p. 27; vgl. Vermande 2010, 16-17.

217 Tripartiete Overeenkomst tussen Raad voor Accreditatie, de Stichting Bouwkwaliiteit en de Minister van VROM, *Stert.* 2006, 132.

218 Ook andere verklaringen dan erkende kwaliteitsverklaringen kunnen onder het erkende stelsel en de werking van art. 1.8, tweede of derde lid, Bouwbesluit 2012 vallen, zoals de eerdergenoemde prestatieverklaring, voorzien van een aansluitdocument. Dit document moet met positief gevolg op deze aansluiting zijn getoetst door SBK. Zie: Neerhof 2013, p. 55-56.

de Stichting Bouwkwaliiteit (SBK) is getoetst op aansluiting met de Nederlandse publiekrechtelijke bouwregelgeving - een taak van de Toetsingscommissie Bouwbesluit (TBB) - en op het volgen van bepaalde procedures en eisen bij het tot stand komen van de beoordelingsrichtlijn - een taak van de Harmonisatie Commissie Bouw (HCB). SBK is door de minister (krachtens art. 1.9 Regeling Bouwbesluit 2012) aangewezen als de instelling die het erkende stelsel coördineert en zorg draagt voor de bekendmaking van kwaliteitsverklaringen die onder dit stelsel vallen. De instantie die een erkende kwaliteitsverklaring afgeeft, moet in beginsel zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA).

De erkende kwaliteitsverklaring mag geen informatie verstrekken die behoort tot het domein van de geharmoniseerde norm, dus niet iets verklaren over prestaties waarover de CE-markering en prestatieverklaring informatie dienen te verschaffen (art. 1.8, tweede lid, Bouwbesluit). Dit houdt verband met art. 8, derde lid, Verordening bouwproducten. CE-markering en prestatieverklaring behoeven niet het einde te betekenen van de kwaliteitsverklaringen, maar laatstgenoemde verklaringen zullen dan wel een toegevoegde waarde ten opzichte hiervan moeten realiseren. Over de functies die erkende kwaliteitsverklaringen kunnen vervullen naast de CE-markering en prestatieverklaring bestond na inwerkingtreding van de Verordening bouwproducten op 1 juli 2013 onduidelijkheid bij betrokkenen. Bovendien ontbrak hierover consensus. Beoordelingsrichtlijnen die de basis zijn van de erkende kwaliteitsverklaringen, zijn niet tijdig aangepast aan art. 8, derde lid, Verordening bouwproducten.<sup>219</sup> Het voortvarend implementeren en doorvoeren van de benodigde aanpassingen van deze richtlijnen blijkt een zeer intensieve opgave die samenwerking van alle betrokken partijen vergt.<sup>220</sup>

---

219 Zie hierover: Neerhof 2013, p. 31-32; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, nr. 80 (lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld op 30 augustus 2013), p. 4; *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 757, nr. 89, p. 18-19 (verslag algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst 12 september 2013). Zie ook de publicatie 'Het belang van gecertificeerde kwaliteitsborging in de bouw' van de Bond van Nederlandse Bestekdeskundigen, <[www.bestekdeskundigen.nl](http://www.bestekdeskundigen.nl)>. Voor het realiseren van toegevoegde waarde zijn verschillende opties denkbaar. De interessantste optie, gelet op de grotere rol die voor private kwaliteitsborging in de bouw in het verschiet lijkt te liggen, is kwaliteitsverklaringen op bouwwerkniveau. Zie: Neerhof 2013, p. 52-55.

220 Zie <[www.stabu.org](http://www.stabu.org)> onder Nieuwsarchief; <[www.nen.nl](http://www.nen.nl)> onder NEN-shop onder Vakgebieden onder Bouw onder Communicatieforum CE-markering bouwproducten in oprichting; <[www.komo.nl](http://www.komo.nl)> onder Beoordelingsrichtlijnen onder 'CE-proof maken BRL'en gaat voortvarender dan gedacht'; <[www.bouwkwaliiteit.nl](http://www.bouwkwaliiteit.nl)>, onder Overzicht van (erkende) kwaliteitsverklaringen in de bouw; presentatie J. Lichtenberg, voorzitter TBB, 'Verordening Bouwproducten, implicaties voor het private keurmerk' op het symposium KOMO & Regelgeving op 30 juni 2014, zie <[www.komo.nl](http://www.komo.nl)>, onder KOMO nieuws, Veel belangstelling voor Symposium KOMO & Regelgeving op 30 juni 2014, 2 juli 2014. Het Communicatieforum CE-markering heeft een website over CE-markering in de bouw gelanceerd: <[www.kwaliiteitbouwprodukten.nl](http://www.kwaliiteitbouwprodukten.nl)>.

## 4.4 Gebruikswaarde en betrouwbaarheid van certificaten en verklaringen

CE-markering, prestatieverklaringen en conformiteitscertificaten voor bouwproducten onder de Verordening bouwproducten en kwaliteitsverklaringen voor bouwproducten en bouwprocessen die aansluiten bij het Bouwbesluit 2012 vervullen een nuttige functie als het gebruik ervan daadwerkelijk een bijdrage levert aan bouwtechnische kwaliteit, waaronder constructieve veiligheid, van bouwwerken. Hebben de verklaringen en certificaten toegevoegde waarde en zijn ze betrouwbaar?

Het erkende stelsel van kwaliteitsverklaringen is in 2011 in opdracht van de minister van BZK geëvalueerd.<sup>221</sup> Daarnaast bracht de VROM-inspectie in 2011 een rapport uit, waarin zowel CE-markering en bijbehorende certificering als kwaliteitsverklaring werden geëvalueerd.<sup>222</sup> Tevens verscheen in 2010 een rapport van de Policy Research Corporation (PRC) over een marktonderzoek dat zij in opdracht van de minister van VROM had verricht naar productinformatie door middel van CE-markering én kwaliteitsverklaringen op de Nederlandse markt.<sup>223</sup>

De rapporten leveren hooguit indrukken op. Zij kennen op zijn minst beperkingen op het punt van representativiteit.<sup>224</sup> Het rapport van de PRC stamt bovendien uit een tijd waarin de Verordening bouwproducten nog niet van kracht was. Alleen uitgebreider kwantitatief-empirisch onderzoek kan tot een nauwkeuriger beeld leiden van het functioneren van de verschillende instrumenten. De impressies die de rapporten opleveren, zijn echter van belang, ook al weten we niet precies wat de omvang van de gesignaleerde verschijnselen is.

### 4.4.1 Toegevoegde waarde en betrouwbaarheid erkende kwaliteitsverklaring

Het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen geniet geen grote mate van bekendheid bij betrokken partijen (ambtenaren, leveranciers, bouwbedrijven en installateurs). De motivatie om er gebruik van te maken lijkt meer extrinsiek - 'de klant wil het' - dan intrinsiek - kwaliteitsborging - te zijn. De toegevoegde waarde van de informatie in de huidige erkende kwaliteitsverklaringen voor marktpartijen lijkt beperkt.<sup>225</sup> Alleen als er twijfel is over een bepaald product of in bijzondere geval-

---

221 Andersson Elffers Felix 2011. In art. 8 van de tripartiete overeenkomst is een evaluatieverplichting neergelegd.

222 VROM-Inspectie, *Private kwaliteitsborging in de bouwregelgeving. Toezicht op het certificatiestelsel en CE-markering* (publicatienummer VI-2010-40), Den Haag 2011a.

223 Vermande 2010.

224 Andersson Elffers Felix 2011, p. 4, 22. Zie ook: Neerhof 2013, p. 107-108, 115; Vermande 2010, p. 2-3.

225 Andersson Elffers Felix 2011, p. 22-25, 30-31. Zie ook: Vermande 2010, p. 15, 17-18, 21-22, 26, 28; VROM-Inspectie 2011a, p. 20-21. Branchevertegenwoordigers - zoals personen werkzaam bij certificerende instellingen, leden van commissies - hechten juist wel grote waarde hechten aan het stelsel. Mogelijk is bij hen echter sprake van

len, wordt door afnemers naar de productinformatie gevraagd. Er zijn bovendien misverstanden over de betekenis van de erkende kwaliteitsverklaring en er is onvoldoende besef dat de mate van aansluiting bij de bouwregelgeving uiteenloopt.<sup>226</sup> Voor een niet-professionele private opdrachtgever, die weinig kennis en kunde heeft op het gebied van regelgeving met betrekking tot bouwproducten en bouwwerken, kan externe controle toegevoegde waarde hebben. Een beperking ervan onder het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen is dat die controle te zeer op productniveau plaatsvindt.<sup>227</sup> Alle betrokken partijen vinden de aansluiting tussen beoordelingsrichtlijnen en de bouwregelgeving soms ver gezocht.<sup>228</sup> De meerderheid van geënquêteerde BWT-ambtenaren zegt weinig zicht te hebben op de impact van het stelsel voor borging van eisen uit de bouwregelgeving.<sup>229</sup> Het positief effect op de *lasten* voor leveranciers, installatie- en bouwbedrijven en de gemeenten wordt laag ingeschat. Het proces om te komen tot beoordelingsrichtlijnen die de basis zijn voor erkende kwaliteitsverklaringen wordt als te lang ervaren en zou efficiënter kunnen.<sup>230</sup>

Bestuursorganen moeten zorgvuldigheid betrachten als zij willen afgaan op informatie in kwaliteitsverklaringen. De VROM-Inspectie wees er in 2011 op dat de controle bij bouw- en woningtoezicht te vaak beperkt is tot het aanwezig zijn van een kwaliteitsverklaring, zonder dat na wordt gegaan welke toepassingsvoorwaarden daarin zijn opgenomen en of deze feitelijk worden vervuld. De toepassingsvoorwaarden zijn de voorwaarden waaronder de toepassing van het bouwproduct met zich brengt dat aan bepaalde eisen in de publiekrechtelijke bouwregelgeving wordt voldaan.<sup>231</sup>

De evaluatie van het erkende stelsel in 2011 liet zien dat een meerderheid van geënquêteerde ambtenaren van bouw- en woningtoezicht weinig vertrouwen had in de markt voor de erkende kwaliteitsverklaringen. Bovendien komt de corrigerende functie van SBK niet geheel uit de verf, ook omdat zij onvoldoende mogelijkheden heeft tot ingrijpen als een beoordelingsrichtlijn niet blijkt te deugen (bijvoorbeeld omdat zij in strijd is met EU-regelgeving) of als gefraudeerd wordt.<sup>232</sup> In het VROM-inspectierapport van 2011 wordt gemeld dat haar signalen bereiken van onregelmatigheden bij kwaliteitsverklaringen. Zij lijken zowel gelegen te kunnen zijn in ondeugdelijkheid van beoordelingsrichtlijnen als die van de kwaliteitsverklaringen

---

overschatting van nut en noodzaak van het eigen systeem. Andersson Elffers Felix 2011, p. 22, 24. Markt afscherming is overigens niet vastgesteld, maar er zijn op dit punt wel risico's. Andersson Elffers Felix 2011, p. 24-25; Neerhof 2013, p. 102-103, 110.

226 Vermande 2010, p. 15, 18, 25-26.

227 Andersson Elffers Felix 2011, p. 31.

228 Andersson Elffers Felix 2011, p. 18. Met betrekking tot de kritiek op de deskundigheid van CvD's wordt door de onderzoekers echter gesteld dat tekortkomingen op dit punt kunnen worden opgespoord door de TBB. Andersson Elffers Felix 2011, p. 20.

229 Andersson Elffers Felix 2011, p. 22.

230 Andersson Elffers Felix 2011, p. 19, 22-26, 28.

231 VROM-Inspectie 2011a, p. 19; Neerhof 2013, p. 119-120.

232 Andersson Elffers Felix 2011, p. 16, 18, 22.



zelf (kwaliteitsverklaringen die de lading niet dekken). Ook daaruit spreekt enige verontrusting over de wijze waarop SBK haar taak vervult.<sup>233</sup>

#### 4.4.2 Toegevoegde waarde en betrouwbaarheid CE-markering en conformiteitscertificaat

Uit het rapport van de PRC (2010) komt naar voren dat bij marktpartijen onder de voorganger van de Verordening bouwproducten - de Richtlijn bouwproducten - nauwelijks vraag was naar productspecificaties volgens CE-markering. Iedere partij in de bouwketen (leverancier, installatiebedrijf, bouwbedrijf) leek er van uit te gaan dat de volgende partij in de bouwketen zorg draagt voor de productspecificatie (volgens de CE-markering). Alleen als er twijfel was over een bepaald product of in bijzondere gevallen, zoals bij brandwerende deuren of innovatieve producten, zou er door afnemers naar worden gevraagd. De afnemers waren daarbij geïnteresseerd in productspecificaties, niet zozeer geïnteresseerd in de kwestie of die betrekking had op een CE-markering. Afnemers zouden een geringe kennis hebben van CE-markering en over de betekenis ervan.<sup>234</sup> De conclusie moet zijn dat CE-markering in Nederland in de praktijk geen grote rol speelde.<sup>235</sup> De oorzaak zal ook zijn gelegen in het feit dat de informatie die een marktpartij over de prestaties van een bouwproduct nodig heeft per lidstaat verschilt omdat de bouwregelgeving verschilt.<sup>236</sup>

Er werd geconstateerd dat bij producenten weinig animo bestond om werk te maken van goede bij een CE-markering behorende productinformatie. De productspecificatie zou veelal zijn geïntegreerd in de kwaliteitsverklaring. Dit is thans, onder de Verordening bouwproducten, niet geoorloofd (zie paragraaf 4.2.2 en 4.3). Fabrikanten zouden terughoudender zijn met verstrekken van productinformatie behorend bij CE-markering dan met productspecificaties voor private keurmerken.<sup>237</sup>

In art. 67, tweede lid, Verordening bouwproducten is een evaluatieverplichting neergelegd. Bij die evaluatie kan worden betrokken of deze verordening in vergelijking met de Richtlijn bouwproducten tot meer bruikbare informatie heeft geleid en vooral of marktpartijen hiervan profiteren hebben.<sup>238</sup>

---

233 VROM-Inspectie 2011a, p. 17-21. Zie over een en ander: Neerhof 2013, p. 110-115.

234 Vermande 2010, p. 15, 18, 20, 27; VROM-Inspectie 2011a, p. 20-22. Er is onvoldoende besef dat een product met een CE-markering nog niet zonder meer geschikt is voor alle mogelijke toepassingen. Vermande 2010, p. 25.

235 NEN, Verslag Werkbijeenvakkomsten over de prestatieverklaring in de Verordening bouwproducten 2011, p. 3. Zie: <www.nen.nl>, onder Evenementenkalender, onder Presentaties, onder 'Werkbijeenvakkomsten DoP in de CPR'.

236 Dit probleem zou moeten verminderen door de contactpunten bouwproducten (zie paragraaf 4.2.2).

237 Een en ander is niet geoorloofd, gelet op in het bijzonder de verplichtingen met betrekking tot de prestatieverklaring in de artikelen 4 tot en met 7 en 11 van de verordening. Wever & Van den Thillart 2012, p. 28.

238 Neerhof 2013, p. 115-117; vgl. Vermande 2010, p. 1.

Naar betrouwbaarheid van conformiteitscertificaten onder de voorganger van de Verordening bouwproducten, de Richtlijn bouwproducten<sup>239</sup> (van kracht tot 1 juli 2013) is bij mijn weten geen (uitgebreid) empirisch onderzoek gedaan. Wel is iets bekend over die van de CE-markering onder deze richtlijn. In 2006 is door de Europese Commissie een enquête gehouden onder de stakeholders. Hieruit rees het beeld van ‘een gebrek aan geloofwaardigheid en markttransparantie bij de CE-markering op bouwproducten.’<sup>240</sup> De evaluatie van de Verordening bouwproducten kan uitsluitend bieden over de stand van zaken op dit punt enige tijd na inwerkingtreding ervan.

## 4.5 Private kwaliteitsborging voor bouwwerken in Nederland

In deze paragraaf behandel ik vormen van private kwaliteitsborging in de bouw die door de markt zijn ontwikkeld en waarbij aan afgegeven verklaringen door de bouwregelgeving niet de status is toegekend van een bindende uitspraak. Het gaat niet om conformiteitsbeoordeling in eigenlijke zin (zie paragraaf 4.1). De verklaringen zijn echter relevant in relatie tot het gemeentelijk bouwtoezicht.<sup>241</sup>

### 4.5.1 Kwaliteitsborging voor woningbouw: Woningborg en SWK

In de praktijk vinden bij woningbouw voor consumenten beoordelingen van conformiteit aan de publiekrechtelijke bouwregelgeving plaats door Woningborg of de Stichting Waarborgfonds Koopwoningen (hierna: SWK), in het kader van het afgeven van verzekerde garanties.<sup>242</sup>

Woningborg biedt bouwconsumenten door middel van een verzekering de garantie dat door haar gekeurde woningen, gebouwd door een ingeschreven onderneming, voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2012. Zij toetst bouwondernemingen voorafgaand aan inschrijving bij haar als lid. Voor de verzekerde garantie laat zij controles uitvoeren op het bouwplan en op de bouwactiviteiten op de bouwplaats. Ondernemers die bouwwerken blijken te leveren die niet voldoen aan het Bouwbesluit 2012, kunnen worden uitgeschreven. Na uitschrijving kunnen zij geen projecten meer uitvoeren onder de garantie van Woningborg.

---

239 Zie art. 7 Richtlijn bouwproducten (CPD) (Richtlijn 89/106/EEG), *PbEG* 1989, L 40/12.

240 Zie hierover: NEN 2011, p. 3.

241 Deze paragraaf is mede gebaseerd op: 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 Publishing 2014, p. 151-163. Met dank aan Hugo Strang voor corrigerende opmerkingen bij een eerder concept van deze paragraaf.

242 Ook Bouwgarant is overigens een waarborgende instantie.

De regeling van SWK kent een andere opzet. Ook zij biedt een garantieregeling aan bouwconsumenten aan. Een garantie wordt afgegeven voor bouwprojecten die door leden van haar worden uitgevoerd. Anders dan bij Woningborg, is het toezicht minder gericht op de uitvoering van de concrete projecten waarvoor de garantie wordt afgegeven. *Bouwplannen* worden (steekproefsgewijs) getoetst als de risico's daar aanleiding toe geven of als een project door een nieuwkomer wordt uitgevoerd. In beginsel vindt geen controle in de uitvoeringsfase plaats. Hierop wordt een uitzondering gemaakt als risico's daar aanleiding toe geven, als de bouwwerkzaamheden worden uitgevoerd door een nieuw lid of op verzoek van de aannemer. SWK oefent toezicht uit op de leden. Bij de uitoefening van dit toezicht wordt met name gekeken naar de 'performance' over een langere periode. Relevant zijn in dat verband de faalkosten (kosten bij het niet voldoen aan de eisen), het kwaliteitsmanagement dat gehanteerd wordt en klachten van consumenten die SWK bereiken na oplevering van bouwwerken. Periodiek wordt steekproefsgewijs de kwaliteit van de woningen gecontroleerd.

Doordat Woningborg en SWK een garantie met verzekering aanbiedt, Woningborg of de met SWK samenwerkende verzekeringsmaatschappij kunnen worden aangesproken als een bouwwerk niet voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2012, is er voor hen een groot belang in gelegen dat bouwwerken daadwerkelijk voldoen aan de eisen. Bij ontoereikende controle, kunnen zij uit hoofde van de garantie worden aangesproken. 'Oneigenlijke druk' op toezichthouders van Woningborg of SWK kan aldus wellicht worden voorkomen.<sup>243</sup>

In hoeverre de garanties van Woningborg of SWK bruikbare informatie kunnen opleveren voor het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht is de vraag. Met name voor SWK geldt dat weinig toetsing en toezicht op bouwplan- en bouwwerkniveau plaatsvindt.

#### 4.5.2 Gecertificeerde bouwplantoets (BRL 5019)

Een instrument dat voor alle bouwprojecten kan worden gebruikt, is de gecertificeerde bouwplantoets. Vanaf 2003 zijn praktijkproeven met een bouwplantoets door

---

243 M.A.B. Chao-Duivis & H.P.C.W. Strang, *Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw. Onderzoek naar privaatrechtelijke verbeteringsmogelijkheden van de bouwkwaliteit*, Den Haag: IBR 2013, p. 52-53, 68-69, 123-127; M.A.B. Chao-Duivis, 'De gegarandeerde positie van de koper van een nieuwbouwwoning', *TBR* 2011/2, p. 115; H.J. Ligthart, m.m.v. Johan van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht 2013, p. 19-20; K.E.A.M. Verlijdsdonk, *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 (afstudeerscriptie Juridische Hogeschool Avans-Fontys Den Bosch), Helmond 2014, p. 26. Zie: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>.

daartoe gecertificeerde bureaus uitgevoerd en geëvalueerd.<sup>244</sup> Afgelopen jaren werden de proeven uitgevoerd in het kader van de implementatie van aanbevelingen van de Commissie Dekker.<sup>245</sup> In 2006 werd voor de certificering van bureaus die de toets mogen uitvoeren Beoordelingsrichtlijn (BRL) 5019 vastgesteld.<sup>246</sup> Na aanpassingen, ging de Raad voor Accreditatie eind november 2013 akkoord met deze BRL. Hij accepteert de beoordelingsrichtlijn als accreditatiewaardig. Dit betekent dat instellingen in aanmerking kunnen komen voor accreditatie door de RvA voor certificeringsactiviteiten op grond van deze beoordelingsrichtlijn.<sup>247</sup>

In BRL 5019 is gekozen voor de constructie van het kwaliteitssysteemcertificaat. De certificaathouder mag op basis van dit certificaat niet stellen dat het bouwplan voldoet aan de ‘Bouwbesluitseisen’, maar slechts dat hij zich bij het beoordelen van het bouwplan heeft gehouden aan de eisen die voor hem gelden op grond van het certificaat.<sup>248</sup> De eisen hebben betrekking op het kwaliteitssysteem dat wordt toegepast. BRL 5019 focust overigens niet slechts op de bouwplantoetsing door de certificaathouder, maar op het gehele systeem dat hij hanteert ten behoeve van die toetsing. Zij stelt regels over:

- de procedures die de certificaathouder dient vast te stellen voor het toetsen van bouwplannen aan het Bouwbesluit 2012, waarbij voorzien dient te zijn in het doorlopend afstemmen van beschikbare informatie die benodigd is voor deze toets<sup>249</sup>
- het management van de organisatie van de certificaathouder,

---

244 *Kamerstukken II* 2006/07, 28 325, nr. 47 (brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening van 10 november 2006); *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, nr. 54 (brief van de minister voor Wonen, Werk en Integratie van 8 oktober 2007), p. 1-5.

245 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 515 en 28 325, nr. 296 (brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie 3 september 2009).

246 Beoordelingsrichtlijn 5019 d.d. 6 juni 2013, Beoordelingsrichtlijn voor het Komo-managementsysteemcertificaat voor Bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit. Vastgesteld door het Gezamenlijk College van Deskundigen d.d. 15 maart 2013. Aanvaard door de Harmonisatie Commissie Bouw van de Stichting Bouwkwaliiteit d.d. 6 juni 2013 Bindend verklaard door KIWA NV en het bestuur van Stichting IKOB op 6 juni 2013. SKW Certificatie is schemabeheerder. Zie: <[www.skw-certificatie.nl](http://www.skw-certificatie.nl)>; <[www.rowni.nl](http://www.rowni.nl)>; <<http://www.woonkeur-bb.nl>>.

247 Zie <[www.bwtinfo.nl](http://www.bwtinfo.nl)>, onder Nieuwsoverzicht, onder Nieuws 2013, <[www.bwtinfo.nl](http://www.bwtinfo.nl)>, onder Nieuws 2013, onder RvA akkoord met BRL 5019: wat betekent dat? Zie over de over de voorgeschiedenis VROM-Inspectie 2011a, p. 26-27, 29; Henk Visscher, ‘Lichten op groen voor certificaat bouwplantoets’, *Bouwregels in de praktijk* 2011/3, p. 12; <[www.skw-certificatie.nl](http://www.skw-certificatie.nl)>.

248 Zie de Intentieverklaring gecertificeerde Bouwbesluittoets, te vinden op <[www.bpt.nu/bpt/](http://www.bpt.nu/bpt/)>; Chao-Duivis & Strang 2013, p. 52-53, 65; VROM-Inspectie 2011a, p. 26-27, 29; Ligthart 2013, p. 19-20; Visscher 2011, p. 12. Het certificaat is ‘het KOMO-managementcertificaat voor bouwplantoetsingen aan het Bouwbesluit’.

249 Als tekeningen/berekeningen in het ontwerp wijzigen, moet ook de toetsing volgens BRL 5019 worden ‘geüpdatet’. Een coördinator is hiervoor verantwoordelijk. Hier-

- opleiding en toetservaring van de toetsers die bij de certificaathouder werkzaam zijn,
- de vereiste vorm van de rapporten van de certificaathouder,
- de werkwijze bij het realiseren van de toets (op basis van het op grond van de beoordelingsrichtlijn te bepalen niveau van het risicoprofiel) door de certificaathouder,
- klanttevredenheidsonderzoek, interne audits en een klachtvoorziening bij de certificaathouder en verplichte verzekerde aansprakelijkheid,
- de procedure die de certificerende instantie moet volgen voor besluiten over het verlenen en in standhouden van het certificaat, en
- de eisen waaraan de certificerende instantie zelf moet voldoen.<sup>250</sup>

Indieners van een omgevingsvergunning kunnen een op basis van BRL 5019 gecertificeerd bureau<sup>251</sup> inschakelen voor toetsing van de aanvraag van een omgevingsvergunning aan de bouwregelgeving. De toetsing vindt plaats voordat de vergunningaanvraag bij het gemeentebestuur wordt ingediend. Het gecertificeerde bureau legt zijn oordeel vast in een ‘toetsrapportage’, die bij de indiening van de aanvraag kan worden overgelegd.

Aan de toetsrapportage kent de wet geen betekenis toe en met deze rapportage staat voor het bevoegd gezag niet vast dat een bouwplan aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voldoet. Art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo, kent een aannemelijkheidstoets en geeft beoordelingsvrijheid. Het bevoegd gezag kan zich echter, zolang de wet niet is gewijzigd, niet beperken tot een toets of de bouwplantoetsers de juiste procedures heeft gevolgd en voldoende aan kwaliteitsborging heeft gedaan.<sup>252</sup> Voor de aannemelijkheidstoets moet het bevoegd gezag beschikken over op basis van alle door de aanvrager verplicht over te leggen gegevens (zie verder paragraaf 3.3.1). Aangenomen mag worden dat het instrument betekenis gaat krijgen in een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw (zie paragraaf 6.4.2).

#### 4.5.3 Gecertificeerd bouwplantoezicht (BRL 5006)

In 2012 is een aangepaste beoordelingsrichtlijn vastgesteld voor toezicht op de bouw: BRL 5006.<sup>253</sup> Het is de bedoeling dat het instrument van gecertificeerd bouw-

---

over gaat scope G van de beoordelingsrichtlijn. Zie i.h.b. paragraaf 5.3.2 van deze beoordelingsrichtlijn.

250 Zie: <[www.skw-certificatie.nl](http://www.skw-certificatie.nl)>.

251 Het bureau kan een private instelling zijn en niet de gemeente of een regionale uitvoeringsdienst.

252 Zie: Neerhof 2013, p. 65-68. Vgl. Weg met de zwakke schakels, VROM-Inspectie 2008, p. 14; Spekkink 2011, p. 61.

253 Beoordelingsrichtlijn 5006 voor het KOMO-procescertificaat Toezicht op de Bouw. Onderwerpen en scopes zijn dezelfde als voor gecertificeerde bouwplantoets. Vastgesteld door het Gezamenlijk College van Deskundigen 15 maart 2013. Aanvaard door de Harmonisatie Commissie Bouw van de Stichting Bouwkwiteit op 6 juni 2013.

toezicht, dat aanvankelijk alleen was bedoeld voor uitvoeringstoezicht ten behoeve van de opdrachtgever, nu ook kan worden ingezet als privaaf alternatief voor het publiekrechtelijke toezicht in de uitvoeringsfase.<sup>254</sup> Ook dit instrument zou een plaats kunnen krijgen in het nieuwe stelsel.

#### 4.5.4 Technical Inspection Services

Infrastructurele en bouwprojecten kunnen ter toetsing worden voorgelegd aan een gecertificeerde Technical Inspection Service (TIS). Een TIS-bureau werd tot vrij recent door CROW, een onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer erkend, als zijn kwaliteitssysteem aan de maat was en voldeed aan eisen van deskundigheid en onafhankelijkheid. De eisen waren neergelegd in erkenningsregeling waarvan CROW eigenaar en beheerder was.<sup>255</sup> Op 24 maart 2014 heeft het College van Deskundigen TIS echter een nieuw erkenningsreglement aangenomen. Het beheer van dit reglement is niet meer opgedragen aan CROW, maar aan certificatie-instelling IKOB-BKB, dat in de uitvoering al was betrokken bij de regeling. Deze instelling certificeert TIS-bureaus. Ook in dit reglement zijn deskundigheid en onafhankelijkheid de pijlers.<sup>256</sup>

Tot vrij recent werden in de praktijk vooral infrastructurele projecten en geen woningbouwprojecten aan een TIS ter toetsing voorgelegd.<sup>257</sup> TIS werd ingezet door Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en ProRail voor met name het borgen van constructieve veiligheid. Volgens het op 24 maart 2014 aangenomen erkenningsreglement kunnen de werkzaamheden van een TIS zich echter verbreden tot een volledige beoordeling op basis van het Bouwbesluit 2012. Een TIS kan voor het uitvoeren van de werkzaamheden worden gecertificeerd op basis van BRL 5019.

Het TIS-bureau beoordeelt bouwwerken zowel in de ontwerp- als in de uitvoeringsfase. Daarbij identificeert het risico's en stelt het vast welke maatregelen zijn genomen ter vermindering van een risico. De TIS is geen partij in de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en rapporteert de bevindingen aan alle betrokkenen.

Indien gewenst, wordt op het project een Verborgene Gebreken Verzekering (VGV) afgesloten voor de opdrachtgever, mits het TIS-bureau een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. De opdrachtnemer is bij deze verzekering na oplevering niet meer aansprakelijk voor zover constructies en installaties onder de VGV vallen. De

---

Bindend verklaard door KIWA NV en het bestuur van Stichting IKOB op 6 juni 2013. <[www.skw-certificatie.nl](http://www.skw-certificatie.nl)>.

254 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 65-66.

255 Zie over CROW: <<http://www.crow.nl>>.

256 Zie: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Onder Nieuwsberichten, onder Persbericht College van Deskundigen TIS: 'TIS klaar voor private kwaliteitsborging'.

257 Een TIS kon een ontwerp en een werk overigens ook toetsen aan het Bouwbesluit 2012, op basis BRL 5019, maar dit gebeurde minder.

opdrachtgever is verzekerd van herstel indien er een verborgen gebrek is voor zover het herstel niet de verzekerde som overstijgt. Als de verklaring van geen bezwaar bij de rapportage van de TIS ontbreekt, kan dat voor de verzekeraar aanleiding zijn een VGV te weigeren. De rapportage van de TIS kan voor de verzekeraar aanleiding zijn bepaalde gebreken van de VGV uit te sluiten. Van de verzekeringsconstructie kan een (aanvullende) kwaliteitsprikkel op de TIS-rapportages uitgaan.<sup>258</sup>

Ook voor een TIS-verklaring geldt dat daarmee voor het bevoegd gezag niet vast staat dat een bouwplan aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voldoet. Het bevoegd gezag kan zich dus niet beperken tot een toets of het TIS-bureau de juiste procedures heeft gevolgd.<sup>259</sup>

#### 4.5.5 Ervaringen

De ervaringen met de praktijkproeven van de ‘gecertificeerde Bouwbesluittoets’ zijn, zoals we zagen in paragraaf 4.5.2, door de VROM-Inspectie geëvalueerd. Wij weten echter verder niet veel over ervaringen die door marktpartijen of bouw- en woningtoezicht met in dit hoofdstuk besproken instrumenten van private kwaliteitsborging is opgedaan. Onafhankelijk empirisch onderzoek ontbreekt. Is de kwaliteit van de instrumenten ervan voldoende gegarandeerd en zijn de instrumenten voldoende toegespitst op de aard van de werkzaamheden en het bouwwerk?<sup>260</sup>

---

258 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 62-65, 123-127; H.P.C.W. Strang, ‘Methoden van contractbeheersing en toezicht’, *TBR* 2012/8, p. 779-780; H.P.C.W. Strang, *Contractbeheersing en toezicht*, Den Haag: IBR 2011, p. 44-45; <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder ‘Persbericht College van Deskundigen TIS: ‘TIS klaar voor private kwaliteitsborging’.

259 Zie: Neerhof 2013, p. 65-68. Vgl. VROM-Inspectie 2008, p. 14; Spekkink 2011, p. 61.

260 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 59, 66-67.

## **5 Ervaringen met private kwaliteitsborging in de bouw in het buitenland**

### **5.1 Inleiding**

In dit preadvies willen wij een beeld krijgen van de bijdrage die private beoordelingsinstrumenten leveren aan constructieve veiligheid in de bouw. In hoofdstuk 4 is daartoe ingegaan op de betekenis van en ervaring met verschillende private beoordelingsinstrumenten in relatie tot het markttoezicht op bouwproducten of het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht in Nederland. In dit hoofdstuk bespreek ik ervaringen met inschakeling van private kwaliteitsborging voor het toezicht op naleving van bouwregelgeving in het buitenland. Kennis van ervaringen in het buitenland is van belang voor keuzes die moeten worden gemaakt bij de inrichting van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen in Nederland. In dit hoofdstuk wordt daarom een indruk gegeven van wat wij weten over de ervaringen in het buitenland.<sup>261</sup>

### **5.2 Privatisering van het bouwtoezicht in Australië en Canada**

Van der Heijden bracht in 2009 verslag uit van een onderzoek naar privatisering van het bouwtoezicht in Australië en Canada. Dit onderzoek bestond met name uit een analyse van relevante regelgeving en gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van ministeries en gemeenten, private toezichthouders, architecten, constructeurs, aannemers en vertegenwoordigers van beroepsverenigingen.<sup>262</sup>

Van der Heijden constateert in het algemeen dat in het buitenland voor het bouwtoezicht vaak wordt gekozen voor een systeem waarbij onder toezicht gestelden de keuze wordt gelaten om ofwel overheidsorganisaties ofwel marktpartijen bij het toezicht te betrekken. Het duale systeem bij de gecertificeerde bouwplantoets, dat de Nederlandse regering aanvankelijk voor ogen had, had een soortgelijke opzet.<sup>263</sup>

Australië kende tot begin jaren 90 een volledig publiekrechtelijk vormgegeven bouwtoezicht. Het was een verantwoordelijkheid van gemeenten, waaraan op verschillende wijzen vorm en inhoud werd gegeven.<sup>264</sup> De grote verschillen in bouwtoezicht tussen gemeenten werden echter gezien als belemmering van de efficiency

---

261 Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op Neerhof 2014, p. 151-166.

262 Van der Heijden 2009, p. 9-11.

263 Van der Heijden 2009, p. 83-84. Vgl. het duale stelsel waar de voorkeur van de beleidsbepalers in Nederland aanvankelijk naar uitging (zie paragraaf 6.2.8).

264 Er geldt nationale bouwregelgeving in Australië (in het belang van eenheid van voorschriften in de bouw): de National Building Code (1990). De nationale bouwregelgeving is slechts advies regelgeving. De BCA kent doelen van regels, functionele eisen,



in de bouwsector. Nu kennen vrijwel alle staten in Australië geprivatiseerd bouwtoezicht, maar elk in een eigen vorm.<sup>265</sup> In vier Australische staten - South Australia, New South Wales, Victoria en Queensland - waar Van der Heijden onderzoek deed, blijkt de mogelijkheid voor een opdrachtgever te bestaan één of meer onderdelen van het bouwtoezichtproces door een private instelling uit te laten voeren - plantoetsing, verstrekking van de bouwvergunning, toezicht tijdens de uitvoering, verstrekking van de opleveringsvergunning - maar voor al deze onderdelen geldt dat ze ook door gemeentelijke organisaties worden uitgevoerd.<sup>266</sup> Voor het private toezicht gelden kwaliteitseisen, die een basis zijn voor certificering.<sup>267</sup>

In Canada was het bouwtoezicht tot de jaren tachtig in de eeuw volledig publiekrechtelijk georganiseerd. Elke gemeente gaf echter een eigen invulling aan bouw- en woningtoezicht. Er was veel kritiek op efficiency en effectiviteit van dit toezicht. Provincies versterkten vervolgens hun greep op gemeenten. Alternatieven, zoals privatisering van bouwtoezicht, kwamen in beeld. In de stad Vancouver en de provincies Alberta en Ontario - waar van der Heijden onderzoek deed - bestaat korter of langer (vanaf de jaren tachtig of negentig) de mogelijkheid private partijen te betrekken bij het bouwtoezicht. Zij kunnen (net als in genoemde Australische staten) één of meer onderdelen van het bouwtoezichtproces uitvoeren: plantoetsing, verstrekking van de bouwvergunning, toezicht tijdens de uitvoering, verstrekking van de opleveringsvergunning. De modaliteiten verschillen.

In Vancouver richt het gemeentelijk bouwtoezicht zich op eenvoudige bouwactiviteiten en richten private partijen zich op complexe bouwactiviteiten. Vergunningverlening en handhaving blijven gemeentelijke taken. De private partijen staan onder 'systeemtoezicht' van het bestuur van de stad Vancouver.<sup>268</sup>

In de provincie Alberta kunnen gemeenten kiezen om al dan niet bouwtoezicht in te stellen. Kiezen zij voor instelling van bouwtoezicht, dan kan dit toezicht vorm krijgen door een gemeentelijke afdeling bouwtoezicht of een contract met een private organisatie. Het toezicht omvat bouwplantoetsing, vergunningverlening én toezicht en handhaving. Een zelfstandig bestuursorgaan met een private status accrediteert afdelingen bouwtoezicht, private partijen en personen die bij hen werkzaam zijn voor bouwtoezicht en houdt toezicht op hun activiteiten.<sup>269</sup>

---

prestatie-eisen en een uiteenzetting van de wijze waarop hieraan kan worden voldaan (geaccepteerde of alternatieve oplossing). Van der Heijden 2009, p. 86-88.

265 Van der Heijden 2009, p. 88-89.

266 Australian Capital Territory week af: bouwplantoetsing, verstrekking bouwvergunning en toezicht tijdens de uitvoering kan alleen door private partijen; de territoriale overheid verstrekt een opleveringsvergunning na inspectie door een territoriale ambtenaar. In één staat konden private partijen bij geconstateerde overtredingen zelfs dwang uit oefenen (Queensland). Van der Heijden 2009, p. 90-91.

267 In Victoria geschiedt zij door een publiek/private samenwerkingsorganisatie. Van der Heijden 2009, p. 90-91.

268 Van der Heijden 2009, p. 113-114.

269 Van der Heijden 2009, p. 117-118.

In de provincie Ontario zijn gemeenten verplicht in bouwtoezicht te voorzien. Zij mogen met private partijen contracten sluiten om invulling te geven aan deze taak, althans voor zover het betreft bouwplantoetsing en toezicht op de uitvoering. Private partijen staan onder direct toezicht van het provinciaal ministerie gemeentezaken.<sup>270</sup>

Introductie van privaat bouwtoezicht heeft volgens Van der Heijden *zowel in Australië als in Canada* bijgedragen aan de effectiviteit en efficiency van het bouwtoezicht.<sup>271</sup> Hoe meer taken de private toezichthouders in het proces van bouwplan naar oplevering mogen uitvoeren, des te meer deze voordelen zich zouden realiseren. Dan worden doublures (met publieke taakuitoefening) voorkomen.<sup>272</sup>

Als de keuze tussen privaat of publiek toezicht aan de bouwaanvrager is - zoals in de onderzochte Australische staten - kan het effect optreden dat gemeentelijk toezicht zich gaat begeven op de goedkopere en laagwaardigere markt voor non-professionals en het privaat toezicht op de duurder en hoogwaardigere markt voor professionals. Gemeenten zien dan winstgevende projecten en gekwalificeerd personeel naar de private toezichthouders gaan. De kwaliteit van de taakbehartiging door de gemeente kan zo onder druk komen te staan.<sup>273</sup> Als een verdeling van de markt door de overheid plaatsvindt, zoals in Vancouver en Ontario het geval is, hoeft dit probleem zich niet voor te doen.<sup>274</sup>

De financiële druk waaronder private toezichthouders staan, vormt een risicofactor voor integriteit. Het (overheids)toezicht op private toezichthouders blijkt vaak teveel gericht op processen en procedures in plaats van op de inhoud van de werkzaamheden en de sancties zijn te licht om het genoemde risico goed te beheersen.<sup>275</sup> Interessant was de opmerking van enkele respondenten in Victoria dat de straffen van verzekeraars - verlies van verzekering of een hogere premie - effectiever waren dan die van de publieke toezichtautoriteit voor slecht presterende private certificeerders.<sup>276</sup>

---

270 Van der Heijden 2009, p. 121.

271 Van der Heijden 2009, p. 103-104, 123; vgl. Jeroen van der Heijden, 'On Peanuts and Monkeys: Private sector involvement in Australian building control', *Urban Policy and research*, Vo. 28, No. 2, June 2010, p. 206.

272 Van der Heijden 2009, p. 105, 123; vgl. Van der Heijden 2010, p. 200-201, 206-207.

273 Van der Heijden 2009, p. 103-105; vgl. Van der Heijden 2010, p. 201-202, 204-207.

274 Van der Heijden 2009, p. 123.

275 Van der Heijden 2009, p. 105, 124; Van der Heijden 2010, p. 201, 203, 205. Zie voor vergelijkbare bevindingen recentelijk: N.P.M. Scholten & R. de Wildt, *Private toetsing van en toezicht op het bouwen in het buitenland*, Nieuwsbrief 2013-ERB-P055, <<https://www.bouwregelwerk.org/>>, onder Over ERB, onder Nieuws en publiciteit.

276 Van der Heijden 2009, p. 102; Van der Heijden 2010, p. 203.



## 6 Naar nieuw stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw

### 6.1 Inleiding

In dit preadvies hebben wij niet alleen een beeld willen krijgen van de bijdrage van overheidsregulering, normalisatie, bestuurlijke handhaving en private beoordelingen aan constructieve veiligheid van bouwwerken, maar willen wij ook nagaan welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn. De Commissie Dekker stelde in haar rapport in 2008 dat de bouwpraktijk meer zou moeten investeren in ‘de eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit wordt bereikt’. Zij beval aan de preventieve bouwplantoetsing door gemeentebesturen af te schaffen.<sup>277</sup> In juni 2014 is door de minister een concept van een wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen via <[www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)> ter consultatie aan een ieder voorgelegd tot 15 september 2014. In dit hoofdstuk wordt het conceptwetsvoorstel besproken, inclusief de diagnose en uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen en, voor zover relevant, de voorgeschiedenis.<sup>278</sup>

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 wordt de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel belicht. Vervolgens worden in paragraaf 6.3 achterliggende uitgangspunten van het conceptwetsvoorstel besproken. Paragraaf 6.4 behandelt de keuze voor geleidelijke invoering van een nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw, te starten met ‘eenvoudige bouwwerken’, de instrumenten die tot ontwikkeling zouden moeten komen en de betekenis van risicoklassen in dit verband. Paragraaf 6.5 behandelt het toezicht op de kwaliteitsborging, dat ondergebracht moet worden bij een toelatingsorganisatie, een zelfstandig bestuursorgaan. Paragraaf 6.6 bespreekt de gewijzigde rol van het gemeentebestuur in het voorstel. In paragraaf 6.7 worden essentiële onderdelen van het conceptwetsvoorstel kritisch tegen het licht gehouden, op basis van de doelstellingen die er aan ten grondslag liggen en het geldende recht. Ook het maatschappelijke en politieke draagvlak wordt besproken.

---

277 Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker), *Privaat wat kan, publiek wat moet*, 14 mei 2008, Bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 29 515 en 28 325, nr. 261, p. 4, 21.

278 Zie ook mijn inleidingen tijdens de IBR Expertmeeting voor het bouwen (en de discussies naar aanleiding daarvan), gehouden op 18 augustus 2014, in: Commentaar Ontwerpvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, p. 6-9, 17, 19-25, <[www.ibr.nl](http://www.ibr.nl)>, onder Kenniscentrum, onder Expertmeetings.

## 6.2 Voorgeschiedenis van een conceptwetsvoorstel voor kwaliteitsborging

### 6.2.1 Experimenteren met gecertificeerde bouwplantoetsing

Over een grotere rol van private kwaliteitsborging in de bouw als alternatief voor het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht wordt al langere tijd nagedacht. Reeds in een brief van 9 april 2002 aan de Tweede Kamer gaf de staatssecretaris van VROM aan nader te gaan bezien ‘in hoeverre bij het toezicht meer gebruik gemaakt kan worden van het instrument «geaccrediteerde certificering»’. De argumenten hiervoor gaan later steeds terugkeren: eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager van een bouwvergunning accentueren, verlichting van de toezichthoudende taak van de gemeente en betere aansluiting bij het gebruikelijke verloop van bedrijfsprocessen in de bouw.<sup>279</sup>

Vanaf 2003 worden praktijkproeven uitgevoerd met de zogenoemde gecertificeerde bouwplantoets.<sup>280</sup> Van de tweede fase van de praktijkproeven, waarin centraal stond hoe de gecertificeerde toets in de praktijk werkt, heeft de VROM Inspectie in 2007 een evaluatie uitgebracht. De communicatie tussen gemeente en gecertificeerde toetsers zou ‘op vanzelfsprekende wijze’ verlopen. De resultaten van de gemeentelijke toets en de gecertificeerde toets zouden overeenkomen.<sup>281</sup> Afgelopen jaren werden proeven uitgevoerd in het kader van de implementatie van aanbevelingen van de Commissie Dekker (zie hieronder en paragraaf 4.5.2).<sup>282</sup>

### 6.2.2 Commissie Dekker: ‘Privaat wat kan, publiek wat moet’

De Commissie Dekker bracht in 2008 het rapport ‘Privaat wat kan, publiek wat moet’ uit, in opdracht van het kabinet-Balkenende IV. Volgens deze commissie zijn onder de huidige regelgeving in de bouw de verantwoordelijkheden van private partijen en overheden niet helder en adequaat gedefinieerd. Zowel de overheid als private partijen zouden hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bouwwerken in de praktijk niet waarmaken. Bouwbedrijven moeten zelf verantwoordelijk zijn voor het

---

279 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 325, nr. 1 (brief Staatsecretaris van Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2002), p. 4, 11-12. Opvallend is hier het nog benadrukken van accreditatie.

280 Zie over de voorgang van de praktijkproeven in november 2006: *Kamerstukken II* 2006/07, 28 325, nr. 47 (brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening van 10 november 2006 aan de Tweede Kamer).

281 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, nr. 54 (brief van de minister voor Wonen, Werk en Integratie van 8 oktober 2007), p. 5. In de bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325 nr. 54 is de evaluatie neergelegd: VROM, Directoraat Generaal WWI, *Rapportage Praktijkproef certificering van de toets op het Bouwbesluit*, Den Haag 2007.

282 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 515 en 28 325, nr. 296 (brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie 3 september 2009). Zie over praktijkproeven Neerhof 2013, 64-66; Chao-Duivis & Strang 2013, p. 53; Verlijdsdonk 2014, p. 32-33.

voldoen aan de voorschriften van de bouwregelgeving en de wijze waarop dit wordt bereikt. De preventieve bouwplantoetsing door gemeentebesturen zou moeten worden afgeschaft. Bekeken zou moeten worden in hoeverre het mogelijk is een ‘private opleveringskeuring’ te introduceren. Het gemeentebestuur moet wel verantwoordelijk blijven voor toezicht en handhaving als een bouwwerk er eenmaal staat.<sup>283</sup>

### 6.2.3 ‘Verder na Dekker’

Vanaf 2007 hebben achtereenvolgende ministers met wonen en bouwen in hun portefeuille zich gecommitteerd aan het indienen van een wetsvoorstel voor een gecertificeerde toets van bouwplannen aan het ‘Bouwbesluit’.<sup>284</sup>

Eind 2011 werd in opdracht van de minister voor Wonen, Werk en Integratie door een onderzoeksconsortium onder leiding van het Expertisecentrum Regelgeving Bouw (ERB) het rapport ‘Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving’ uitgebracht.<sup>285</sup> Het consortium stelde voor dat de wetgever zich moet beperken tot omschrijving van doelen voor bouwwerken in termen van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. De doelen worden in voorschriften en instrumenten uitgewerkt door marktpartijen. Daarbij moet gedifferentieerd worden naar complexiteit van de bouwopgaven: standaardbouwopgaven (bij veel woningen) (80%), complexere bouwopgaven (15%) (bij een gemeentehuis of schoolgebouw) en unieke en zeer complexe bouwopgaven (bij een ziekenhuis of stadion) (5%). Als aldus de markt verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid draagt, kan de preventieve bouwplantoetsing bij besluitvorming op een aanvraag van een omgevingsvergunning komen te vervallen en worden vervangen door een toetsing van het bouwwerk ‘as built’. Op het moment van oplevering van een bouwwerk moet de opdrachtgever van de bouw een compleet dossier aan het gemeentebestuur overleggen waaruit blijkt of aan de voorschriften is voldaan. Private kwaliteitsborging door een onafhankelijke derde is één van de manieren waarop de opdrachtgever zijn verantwoordelijkheid hiervoor kan waarmaken, maar niet de enige. De diepgang van toetsing door het gemeentebestuur van het dossier kan afhangen van de waarborgen die de opdrachtgever/eigenaar in het kwaliteitsborgingsstelsel heeft ingebouwd. Als aan de voorschriften blijkt te zijn voldaan, neemt het gemeentebestuur een appellabel besluit tot het verlenen van toestemming voor gebruiknaam van een gebouw.<sup>286</sup>

283 Commissie Fundamentele Verkenning Bouw 2008, i.h.b. p. 4, 21.

284 Kamerstukken 2007/08, 28 325 nr. 54 (brief van de minister voor Wonen, Werk en Integratie van 8 oktober 2007), p. 2-4; *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, nr. 146 (brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties van 15 december 2011), p. 2-3; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, nr. 56 (verslag van een algemeen overleg van 6 december 2012), p. 11.

285 De Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw (hierna: ERB) bracht het rapport uit in samenwerking met RIGO Research en Advies & TNO.

286 Expertisecentrum Regelgeving Bouw 2011, i.h.b. p. 3-5, 14-31, 38-39. Aanbieding op 15 december 2011 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2011/12, 28 235, nr. 146).

De minister van BZK (Donner) formuleerde in 2011 uitgangspunten voor een wettelijk kader waarbinnen private kwaliteitsborgingsinstrumenten een rol kunnen krijgen. Bouwwerken moeten voldoen aan het ‘Bouwbesluit’. Het moet helder zijn wie daarvoor verantwoordelijk is en wie aansprakelijk is als daaraan niet wordt voldaan.<sup>287</sup> Op basis hiervan zouden criteria voor de instrumenten worden geformuleerd. Bij de zwaarte van instrumenten moet worden gedifferentieerd naar kenmerken van het bouwwerk (eenvoudig of complex) of doelgroepen.<sup>288</sup>

#### 6.2.4 En toen kwamen er vele studies

Om ‘Dekker’ - de bouwpartners nemen zelf hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging - wettelijk te kunnen implementeren, werden in 2012 drie meer specifieke studies in opdracht van het ministerie van BZK uitgebracht.<sup>289</sup>

Het betreft ten eerste een onderzoek door de Stichting Bouwkwiteit (SBK) naar de eisen die moeten worden gesteld aan de instrumenten die worden ingezet om op private wijze de kwaliteit van een bouwwerk te borgen. Het rapport noemt een achttal criteria waaraan moet worden voldaan: borging volledigheid en zorgvuldigheid eindresultaat; borging kwaliteit in organisatie; deskundigheid; adequate en eenduidige vastlegging van taken, verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden; onpartijdigheid/onafhankelijkheid; garanties (systeem van registratie, correcte klachtenafhandeling, garanties voor afbouw en herstel); financiële zekerheden (liquiditeit, solvabiliteit en verzekering) en private sancties. Hoe hoger de risico’s in termen van de maatschappelijke gevolgen van het niet voldoen aan het ‘Bouwbesluit’, hoe zwaarder de eisen waaraan instrumenten moeten voldoen. Bij de risicoklasse laag is één partij verantwoordelijk voor ontwerp, bouw en kwaliteitsborging. SBK stelt voor dat er een onafhankelijke toelatingsorganisatie (publiek of semi-privaat) komt die beslist welke instrumenten voor kwaliteitsborging in de praktijk gebruikt mogen worden. Er zijn waarborgen nodig dat een private kwaliteitsborger onafhankelijk is en adequaat toezicht houdt.<sup>290</sup>

---

287 *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, nr. 146 (brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2011), p. 2-3. Hier was het rapport ‘Verder Na Dekker’ bijgevoegd.

288 *Kamerstukken II* 2011/12, 28 325, nr. 146, p. 3-5.

289 Johan van der Graaf & Michiel J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder. Private kwaliteitsborging in de bouw* (onderzoek van Stichting Bouwkwiteit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag: Stichting Bouwkwiteit 2012; Spekkink C&R, *Motieven van marktpartijen voor toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht. Een onderzoek in het kader van de uitvoering van de adviezen van de ‘Commissie Dekker’*, 2012; Ira Helsloot & Arjen Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Crisislab 2012. De drie rapporten zijn gepubliceerd op: <www.rijksoverheid.nl>.

290 Van der Graaf & Van Pelt 2012, i.h.b. p. 15, 22-24, 26-38, 40-45.

Het tweede onderzoek (van Spekkink C&R) had betrekking op motieven voor een opdrachtgever om daadwerkelijk zelf zorg te dragen voor de kwaliteitsborging. Het streven om aan de publiekrechtelijke regelgeving te voldoen is voor marktpartijen niet de primaire reden om voor private kwaliteitsborging te kiezen. Het primaire motief heeft altijd te maken met een achterliggend eigen belang. Private kwaliteitsborging komt vooral in beeld bij opdrachtgevers of opdrachtnemers die een belang hebben bij het eindgebruik van het bouwwerk. Zij kunnen de meerkosten van de kwaliteitsborging terugverdienen tijdens het gebruik. Als blijkt dat meerkosten reeds in de uitvoering van het project blijken te kunnen worden terugverdiend - onvolkomenheden in een ontwerp komen eerder aan het licht -, kan het voor meer opdrachtgevers interessant worden hiervan gebruik te maken.<sup>291</sup>

De derde studie (uitgevoerd door Crisislab) betrof de vraag of een garantie of aansprakelijkheidstelling een mogelijke vervanging van gemeentelijk toezicht kan zijn. In het rapport wordt geconcludeerd dat uitgaande van tenminste gelijkblijvende preventieve werking een regeling voor risicoaansprakelijkheid voor de hoofdaannemer in combinatie met een verplichte aansprakelijkheidsverzekering (of een verplichte verzekering per bouwwerk), de rol van het huidige bouwtoezicht zou kunnen overnemen.<sup>292</sup>

### 6.2.5 Zorg over rechtsbescherming van de opdrachtgever

Bij een meerderheid van de Tweede Kamer bleken reserves te bestaan bij een grotere rol van private kwaliteitsborging en kleinere rol van de gemeentelijke overheid. Zij aanvaardt in december 2012 de motie Jansen/De Vries waarin wordt uitgesproken dat met privatisering van de bouwplantoets 'zonder flankerende eisen' de kans dat wordt gebouwd conform het 'Bouwbesluit' wellicht zelfs kleiner zou kunnen worden. Eerst zou de 'verplichte verzekerde rechtsbescherming van opdrachtgevers, gebruikers en derden' afdoende moeten zijn geregeld.<sup>293</sup>

Welk privaatrechtelijk bouwrechtregime behoort bij een grote rol van preventief privaat toezicht en hoe het tweedelijns toezicht daarop moet worden ingericht, behoefde nog meer studie. In februari 2013 verscheen in opdracht van het ministerie van BZK een rapport van het Instituut voor Bouwrecht: 'Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden in de bouw'.<sup>294</sup> Hierin werden - kort gezegd - de consequenties doordacht die een stelsel van preventief privaat bouwtoezicht voor het

291 Spekkink 2012, i.h.b. p. 32-35, 38.

292 Helsloot & Schmidt 2012, i.h.b. p. 3, 9, 45-71.

293 *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, nr. 50 (motie - De Vries/Jansen I); *Handelingen II* 2012/2013, nr. 38, item 38, p. 113. Voor deze moties stemden de fracties van de PVV, de SGP, het CDA, de ChristenUnie, 50PLUS, D66, GroenLinks, de PvdA, de PvdD en de SP. De aanwezige leden van de fractie van de VVD stemden tegen. Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 32 757, nr. 52 (motie - De Vries/Jansen II); *Handelingen II* 2012/2013, nr. 38, item 39, p. 113.

294 Chao-Duivis & Strang 2013.



private bouwrecht heeft.<sup>295</sup> Dit private bouwrecht moet zo zijn ingericht, dat zo'n stelsel goed kan functioneren. De regelgeving zou kunnen worden gewijzigd, opdat een ruimere aansprakelijkheid van de opdrachtnemer in het leven wordt geroepen.<sup>296</sup> Daarnaast kan een verplichte 'verborgen gebreken verzekering' en een daaraan gekoppelde garantieregeling door de wetgever worden ingevoerd.<sup>297</sup>

## 6.2.6 Naar een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging, in samenspraak met de bouwsector

Over het toezicht op private kwaliteitsborging verscheen in juni 2013 een rapport van de Brink Groep, eveneens in opdracht van het ministerie van BZK. Een 'borgende instantie' moet waken over de kwaliteit van instrumenten van kwaliteitsborging en de organisaties die ze gebruiken. Deze instantie zou geheel of voor een substantieel deel door de markt moeten worden gefinancierd. De instantie moet handhavend kunnen optreden en voldoende onafhankelijk, deskundig en gezaghebbend zijn. De (centrale) overheid moet de aansluiting van de private kwaliteitsborging op publiekrechtelijke regelgeving bewaken.<sup>298</sup>

Op initiatief van de bouwsector is in juli 2013, bij monde van het 'Actieteam Private Kwaliteitsborging' een 'Routekaart naar private kwaliteitsborging' uitgebracht, waarin wordt aangesloten bij de Commissie Dekker. Het actieteam bestond uit vertegenwoordigers uit de bouwsector en de overheid.<sup>299</sup> Het kabinet heeft de totstandkoming van de routekaart gesteund.<sup>300</sup> In het rapport stond centraal wat 'aan private zijde' de voorwaarden zijn om een robuust privaat kwaliteitssysteem voor

---

295 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 3.

296 Ik kan hier niet ingaan op de ins en outs van de voorstellen die in dit rapport worden gedaan.

297 Chao-Duivis & Strang 2013, p. 3-14, 46-47, 52-54, 69-70, 101, 129-131.

298 Marleen Hermans & Maaike van Kats-Schouwerwou, *Ruimte voor ambitie. Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging*, Leidschendam: Brink Groep 2013, i.h.b. p. 1-3.

299 De routekaart is geschreven door het 'Actieteam Private Kwaliteitsborging'. Vertegenwoordigers kwamen uit de private bouwsector, namelijk van een woningbouwcorporatie, een projectontwikkelaar, Bouwend Nederland, de organisatie van de installatiebranche (Uneto-VNI), de organisatie van architecten (BNA) en een ingenieursbureau. Ook de Vereniging BWT Nederland en het ministerie van BZK, wonen en bouwen, waren vertegenwoordigd. De leden namen op persoonlijke titel en vanuit specifieke deskundigheid deel aan de discussie over de route naar private kwaliteitsborging. Ligthart 2013, p. 13. p. 7-8.

300 Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32 847, nr. 25 (brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 28 juni 2012), p. 3; *Kamerstukken II* 2012/13, 32 847, nr. 39 (Integrale visie op de woningmarkt; brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d. 24 januari 2013), p. 3; *Kamerstukken II* 32 847, nr. 66 (verslag van een schriftelijk overleg d.d. 1 mei 2013), p. 8, 14-15.

het realiseren van de gewenste minimale bouwtechnische kwaliteit goed te laten functioneren en wat er voor nodig is om voldoende draagvlak te ontwikkelen.<sup>301</sup> Het Actieteam kwam met een diagnose die voor een groot deel overkomt met die in het rapport ‘Verder na Dekker’. De indiening van een bouwaanvraag en de besluitvorming door het bevoegd gezag bieden in de praktijk geen garantie dat aan de eisen van het ‘Bouwbesluit’ is voldaan. Op de markt bestaat echter de behoefte in een vroegtijdig stadium van het proces zekerheid te krijgen dat een voorgenomen bouwplan voldoet aan de bouwregelgeving.

Het actieteam schetst de contouren van een nieuw stelsel. De minister steunt in zijn conceptwetsvoorstel in belangrijke mate op deze routekaart.<sup>302</sup> Het gemeentebestuur toetst bouwaanvragen niet meer zelf aan de bouwregelgeving en houdt zelf geen toezicht meer op de bouwactiviteiten. De bouw kan echter niet worden gestart zonder melding aan het gemeentebestuur. Verder wordt met een privaats instrument bij oplevering aangetoond dat aan de eisen van het ‘Bouwbesluit’ wordt voldaan. Het gebruikte private instrument is proportioneel, gelet op het risicoprofiel van het bouwwerk. Als de bouw aanvangt zonder melding of als bij oplevering niet wordt aangetoond dat aan bouwbesluiteisen is voldaan, treedt het gemeentebestuur handhavend op.

Een toezichtorganisatie - een zbo of een private organisatie op grotere afstand van de overheid - laat instrumenten van private borging toe (erkenning), monitort deze en grijpt in als er iets misgaat (intrekking van een erkenning). In de gebruiksfase houdt het gemeentebestuur de taak om toezicht te houden en zo nodig te handhaven in de bestaande bouw.<sup>303</sup>

De minister voor Wonen en Rijksdienst (Blok) heeft in mei 2013 bouwende partijen, consumentenorganisaties, bevoegd gezag en deskundigen gevraagd om hun visie op private kwaliteitsborging uit te werken.<sup>304</sup> Met financiële ondersteuning van de minister is op initiatief van partijen uit de bouwsector een ‘kwartiermakerstraject’ gestart om het stelsel van private kwaliteitsborging in de bouw vorm te geven, waarbij van die Routekaart wordt uitgegaan. De werkzaamheden vinden plaats onder het voorbehoud van politieke besluitvorming.<sup>305</sup>

---

301 Op basis van deze vraagstelling werden onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan in een aantal bijeenkomsten werd gediscussieerd. Ligthart 2013, p. 8.

302 Dat geldt ook voor de verdere uitwerking. Die hoeft hier dus niet aan de orde komen.

303 Ligthart 2013, i.h.b. p. 11, 13-14, 17, 21-22, 24-25, 27, 32-34, 40-41. Een toelichting werd gegeven tijdens een interview met ir. G.J. van Leeuwen en drs. ing. H. Nieman, kwartiermakers Stichting Instituut Bouwkwiteit, 13 februari 2014. Zie ook: H.C.W.M. Moesker, ‘Routekaart naar private kwaliteitsborging. De zin van nut?’, in: *TBR* 2013, 141 p. 960-965.

304 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 63 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d.16 mei 2013), p. 6-7.

305 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 7; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 94 (lijst van vragen van Tweede Kamer en antwoorden van 24 maart 2014), p. 13-14; Harry Nie-

In september 2013 verscheen in opdracht van de minister van BZK een ‘maatschappelijke kosten-batenanalyse’ (MKBA) naar de effecten van invoering van private kwaliteitsborging in de bouw.<sup>306</sup> De kosten van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht (€ 327 miljoen) zouden jaarlijks 1,4 % van de gemiddelde totale jaarlijkse opdrachtsom van bouwprojecten (€ 23 miljard) bedragen. Met een volledig privaat systeem van kwaliteitsborging - dat is niet een stelsel dat de minister overigens thans voor ogen heeft - zou hierop op jaarbasis € 140 miljoen worden bespaard. Daarbij zijn belangrijke aannamen dat private toetsers zorgen voor voldoende marktwerking en per formatie-eenheid meer werken dan hun ambtelijke collega’s bij BWT.<sup>307</sup> Voor een MKBA als deze worden ‘alle effecten van een systeemwijziging’ in kaart gebracht met behulp van vertegenwoordigers van ‘betrokken partijen’.<sup>308</sup>

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2013 schetste de minister de contouren van een nieuw stelsel: invoering van een stelsel voor private kwaliteitsborging ter vervanging van gemeentelijke toetsing en toezicht, verbetering van de verdeling van aansprakelijkheid en verbetering van de vraaggerichtheid van de bouw. Hiermee verwachtte hij een lastenverlichting voor ‘bedrijven, professionalis en burgers’ te realiseren van 300 miljoen euro.<sup>309</sup>

## 6.2.7 The alternative way: erkende technische oplossingen onder toezend oog van het bevoegd gezag?

In opdracht van het ministerie van BZK heeft een onderzoeksconsortium waarvan het ERB deel uitmaakte<sup>310</sup>, onderzoek verricht hoe in de bouwpraktijk binnen de bouwregelgeving kan worden gewerkt met erkende technische oplossingen. Het rapport werd 29 november 2013 uitgebracht.<sup>311</sup> Er wordt aangesloten bij de benadering van het ERB c.s. in ‘Verder na Dekker’: geen preventieve bouwplantoetsing meer, wel een vergunning voor ingebruikname op basis van een opleverdossier. Voor het grootste deel van de bouwopgaven (de standaardopgaven, ca. 80%) is het efficiënt te werken met globalere voorschriften in het Bouwbesluit en met erkende technische oplossingen, waarmee kan worden aangetoond dat aan deze eisen wordt voldaan. Zij

---

man, Hajé van Egmond & Gert-Jan van Leeuwen, *Rapportage verkenningsfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Instituut voor Bouwkwaliteit 2014, p. 5, <www.stichtingibk.nl>, onder Adviezen kwartiermakers.

306 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91. Zie hierover i.h.b. p. 7-8.

307 Zie: Ecorys, *MKBA Privatisering kwaliteitsborging in de bouw*, Rotterdam 2013, p. 7, 12, 25, 51. Ook dit rapport is gepubliceerd op <www.rijksoverheid.nl>.

308 Ecorys 2013, p. 23, 59-60.

309 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91. Op 12 december 2013 vond een rondetafelgesprek van de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst plaats, met voorafgaande schriftelijke inbreng van vertegenwoordigers van brancheorganisaties, consumentenorganisaties, bouw- en woningtoezicht, de gemeente Eindhoven, de VNG en experts. Zie: <www.stichtingibk.nl>, onder Algemeen, Nieuwsberichten.

310 Samen met RIGO, Stabu en NEN.

311 Scholten & De Wildt 2013.

specificeren de gebruikte producten en methoden, inclusief (lokale) omstandigheden waaronder ze worden toegepast (zoals bodemgesteldheid) zodanig, dat bij toepassing vaststaat dat aan bepaalde eisen van de bouwregelgeving is voldaan. Daarin zouden ze zich onderscheiden van erkende kwaliteitsverklaringen die vaak niet die precieze informatie zouden bieden. In een opleverdossier/overdrachtsdocument kan een beschrijving van een erkende technische oplossing, het bewijs dat conform deze erkende oplossing is gebouwd (met resultaten van controles tijdens het bouwen, onder meer blijkend uit foto's) worden opgenomen om tegenover het bevoegd gezag aan te tonen dat aan de voorschriften van de bouwregelgeving is voldaan. Er kan altijd worden gekozen voor andere oplossingen en technieken om aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 te voldoen. Een onafhankelijk autoriteit (Kennisautoriteit) beoordeelt de erkende oplossingen vooraf eenmalig en erkent deze bij voldoende kwaliteit.<sup>312</sup>

In de Tweede Kamer wordt op 26 november 2013, de motie-De Vries aangenomen. Daarin wordt uitgegaan van de voorstellen van het ERB: op efficiënte wijze bouw-kwaliteit garanderen, door een landelijke documentatie van veel voorkomende rou-tinematige bouwwerkzaamheden te ontwikkelen en daarvan gebruik te maken, de preventieve bouwplantoets af te schaffen, maar het eindoordeel over het bouwwerk aan het gemeentebestuur te laten. Hiermee zou een kostenbesparing van naar schatting 1 miljard euro per jaar te behalen zijn. In de motie werd de regering verzocht, prioriteit te geven aan de vereenvoudiging van de bouwregelgeving en daarbij deze voorstellen te betrekken.<sup>313</sup>

In een brief van 7 februari 2014 geeft de minister zijn standpunt over het rapport met betrekking tot de erkende technische oplossingen. Hij ziet onvoldoende duidelijke toegevoegde waarde van het instrument van de erkende technische oplossing naast de bestaande (zoals erkende kwaliteitsverklaringen, maar ook private documenten als voorbeeldbladen, praktijkrichtlijnen, SBR-details) en ziet, afhankelijk van de rol die de kennisautoriteit moet krijgen, een risico van vergroting van de bureaucratie. Niet duidelijk zou zijn waarom bestaande instrumenten, zoals erkende kwaliteits-verklaringen, alle naar dit nieuwe instrument zouden moeten worden getransformeerd.<sup>314</sup> In de bouwsector lijkt om soortgelijke redenen niet veel draagvlak voor de

312 Scholten & De Wildt 2013, i.h.b. p. 3-7, 11-13, 23, 26, 28-31, 35, 37; N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), Reactie op consultatiewetsvoorstel kwaliteitsborging in de bouw, 12 september 2014, [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Nieuwsberichten, onder Een overzicht van de reacties op het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

313 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 XVIII, nr. 14, p. 1; *Handelingen II* 2013/14, nr. 28, item 16, p. 3. Voor stemden de aanwezige leden van de fracties PVV, Bontes, de SGP, het CDA, de ChristenUnie, 50PLUS, GroenLinks, de PvdA en de SP.

314 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 92 (brief minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer d.d. 7 februari 2014), p. 2-3; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag van het overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst op 27 maart 2014 met de minister voor Wonen en Rijksdienst), p. 24.

figuur van de erkende technische oplossing te bestaan.<sup>315</sup> Ten onrechte lijkt echter te worden aangenomen dat het bij erkende technische oplossingen zou gaan om een louter ‘papieren toetsing’: het moet worden aangetoond dat de oplossing inderdaad is toegepast.<sup>316</sup>

Tijdens het algemene overleg tussen de minister en de commissie voor Wonen en Rijksdienst op 27 maart 2014 zegt de minister toe, met name naar aanleiding van opmerkingen door woordvoerders van enkele fracties, met het ERB in overleg te treden over het voorstel van de erkende technische oplossing.<sup>317</sup> Deze figuur wordt vervolgens toch betrokken bij verdere uitwerking van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging. Uit een brief van 16 juni 2014 van de minister aan de Tweede Kamer blijkt dat zowel de ERB, de kwartiermakers als de minister menen dat erkende technische oplossingen daarin een plaats kunnen krijgen. Uitgangspunt van de minister is echter dat instrumenten door marktpartijen zelf worden ontwikkeld.<sup>318</sup> Opgemerkt kan echter worden dat de erkende technische oplossing geen instrument van kwaliteitsborging is, dus de vraag is hoe deze figuur kan worden ingebed in een stelsel van private kwaliteitsborging (zie paragraaf 6.7).<sup>319</sup> In de motie-De Vries werd er verder, anders dan door de minister, *niet* van uit gegaan dat private kwaliteitsborging gemeentelijke taken met betrekking tot bouw- en woningtoezicht volledig gaat overnemen.

## 6.2.8 Exit duaal stelsel

Uit de eerder genoemde brief van 27 november 2013 - waarin de minister de contouren van een nieuw stelsel schetste - bleek dat de minister, net als zijn voorganger, nog dacht aan een duaal stelsel als modaliteit in een overgangsfase naar een volledig

---

315 Zie de standpunten van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Aannemersfederatie Bouw&Infra Nederland en Bouwend Nederland [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Algemeen, Nieuwsberichten, Algemeen Overleg ‘Verbetering kwaliteitsborging in de bouw’ - alle commentaren op een rijtje.

316 Vgl. N.P.M. Scholten, *Minister licht Tweede Kamer onjuist voor*, Expertiseregeling bouw, Persbericht 2014-ERB-P016. Zie <[www.bouwregelwerk.org](http://www.bouwregelwerk.org)> onder Over ERB onder Nieuws en Publiciteit.

317 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag van het overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst op 27 maart 2014 met de minister voor Wonen en Rijksdienst), p. 4-6, 9, 15, 19-20, 25.

318 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014 aan de Tweede Kamer). Zie ook: *Kamertukken II* 2013/14, 32 757, nr. 92, p. 2-3; conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 12-13. Laatstgenoemd conceptverslag (waarnaar hieronder ook regelmatig wordt verwezen) is te vinden op <[www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)>, onder Kamerstukken, onder Commissieverslagen.

319 Bovendien: een ‘oplossing’ is niet hetzelfde als een bouwwerk. Oplossingen kunnen worden toegepast in bouwwerken. Het is wel denkbaar dat een oplossing betrekking heeft op een geheel bouwwerk.

privaat stelsel. Hierin wordt een opdrachtgever voor een bouwwerk de keuze gelaten om voor de toetsing van een bouwplan aan het Bouwbesluit 2012 een privaat instrument toe te passen of de toetsing door het gemeentebestuur te laten uitvoeren. In periode van de overgangsfase zou worden gezien of aanpassingen van het private stelsel nodig zijn.<sup>320</sup> Voor een duaal stelsel als overgangsregime bestond in de bouwsector weinig en bij gemeenten en experts geen draagvlak. De reden was dat de kans onaanvaardbaar groot werd geacht dat het gemeentelijk bouwtoezicht (ook door uitstroom) aan kwaliteit zou gaan inboeten, terwijl de private kwaliteitsborging (nog) niet goed van de grond komt.<sup>321</sup> De regeringspartijen bleken een duaal stelsel evenmin wenselijk te vinden.<sup>322</sup> Het algemeen overleg van de commissie van de Tweede Kamer voor wonen met de minister van 27 maart 2014 heeft erin geresulteerd dat niet meer wordt ingezet op een duaal stelsel.<sup>323</sup>

Inmiddels is, na schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de Tweede Kamer<sup>324</sup>, een ontwerp van een voorstel vastgesteld voor een Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Het voorstel lijkt niet geheel in lijn te zijn met de uitkomsten van het algemeen overleg tussen Tweede Kamer en minister van 27 maart 2014 (zie hierna in het bijzonder paragraaf 6.2.7, 6.4.1, 6.6.3 en 6.7.1).<sup>325</sup> Het strekt tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Wabo en de Woningwet in verband met de versterking van de positie van de bouwconsument en de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken ‘van bouwen tot gereed’. Er wordt ingezet op een geleidelijke invoering van dit stelsel, te beginnen bij eenvoudige bouwwerken. Het stelsel vervangt de gemeentelijke preventieve bouwplantoetsing en het gemeentelijk toezicht tijdens de bouw. Het ontwerp is voorwerp geweest van een internetconsultatieronde die duurde tot 15 september 2014. Een ieder is uitge-

320 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), nr. 91, p. 4-7.

321 Zie: [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Algemeen, Nieuwsberichten, Ronde tafelgesprek Private kwaliteitsborging Tweede Kamer (13 december 2013) en Algemeen Overleg ‘Verbetering kwaliteitsborging in de bouw’ - alle commentaren op een rijtje (22 maart 2014).

322 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag overleg algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 7, 24-15. Zie ook Thomas van Belzen, VVD en PvdA tegen duaal stelsel, 25 maart 2014, [www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl) onder Nieuws.

323 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag overleg algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014).

324 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nrs. 93-95 (brief van minister voor Wonen en Rijksdienst 20 maart 2014 aan de Tweede Kamer, Antwoord schriftelijke vragen over Kamerstuknummer 32757-91 en - 92 en 331180-10); *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97; brief van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer aan de minister voor Wonen, d.d. 3 april 2014, kenmerk 2757-94/2014D12080; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014 aan de Tweede Kamer).

325 Zie ook: conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 7.

nodigd een reactie te geven. De reacties worden betrokken bij de nadere uitwerking van het voorstel.<sup>326</sup> Zij zijn, voor zover relevant, meegenomen in dit hoofdstuk.<sup>327</sup>

### 6.3 Uitgangspunten conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen

De diagnose van de minister die aan het conceptvoorstel ten grondslag ligt is:

- Noch de markt, noch de overheid zorgt voor voldoende bouwkwaliteit. In de bestaande bouwpraktijk bestaat vaak onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de bouwkwaliteit. Gemeentebesturen voeren een preventieve bouwplantoets uit waarbij zij zich een oordeel moeten vormen over de bouwkwaliteit. Bouwende partijen onttrekken zich daardoor aan hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit. Het is onvoldoende helder en scherp geregeld dat de bouwer verantwoordelijk is. Jarenlang is ingezet op verbetering van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, maar dit heeft uit oogpunt verbetering van de bouwkwaliteit onvoldoende opgeleverd.
- Er is sprake van sterke versnippering van het bouwproces. Individuele bouwpartijen dragen zorg voor het eigen werk, maar met uitzondering van complexe bouwwerken, acht niemand zich verantwoordelijk voor de integrale kwaliteit van het eindproduct. De faalkosten in de bouwsector zijn hoog en worden door de bouwconsument betaald.
- Het is voor niet-deskundigen niet eenvoudig om bouwkwaliteit inzichtelijk te maken, waardoor de prikkel voor opdrachtnemers en uitvoerders sterk is om te sturen op prijs in plaats van op kwaliteit.

Wat moet er veranderen volgens de minister? De kwaliteitsborging in de bouw en de vraaggerichtheid van de bouw moet verbeterd. Er moet een scherpere inkadering van de aansprakelijkheid van de bouwer komen. Het concept van het wetsvoorstel beoogt in de nodige veranderingen te voorzien. Uitgangspunt is dat bouwende partijen zelf de kennis, mogelijkheden en ervaring in huis hebben om goede bouwkwaliteit te leveren. Met de voorgenoemde maatregelen moeten zij worden geprikkeld om die kwaliteit ook te leveren. Als de verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld, zouden volgens de minister tegelijkertijd meer kwaliteit en minder kosten kunnen worden gerealiseerd.<sup>328</sup> De minister wil begin 2015 een wetsvoorstel voor een stelsel van

---

326 Zie: <[www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen](http://www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen)>.

327 De reacties (waarnaar in dit hoofdstuk frequent wordt verwezen) zijn alle te vinden op: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Nieuwsberichten, onder Een overzicht van de reacties op het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

328 Zie i.h.b. Kamerstukken 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 1-3; Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 2-3; conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 11-12.

kwaliteitsborging in de bouw bij de Tweede Kamer indienen, zodat het in 2015 kan worden behandeld en ‘in de buurt van’ 1 januari 2016 van kracht kan worden.<sup>329</sup>

## **6.4 Een stelsel van private kwaliteitsborging, te beginnen voor eenvoudige bouwwerken**

### **6.4.1 Schets van het stelsel: toepassingsbereik en werkwijze**

In het conceptvoorstel voorziet art. 7ab Woningwet in een delegatiegrondslag om bouwwerken aan te wijzen die voor de bouw onder een stelsel van kwaliteitsborging vallen, ter vervanging van gemeentelijke toetsing en toezicht. Art. 7ab, eerste lid, Woningwet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën bouwwerken worden aangewezen ten aanzien waarvan het bouwen wordt onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. Een instrument voor kwaliteitsborging wordt in art. 7aa, aanhef en onder a, Woningwet gedefinieerd als een beoordelingsmethodiek die gericht is op het bouwen van een bouwwerk en 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 algemene maatregel van bestuur als bedoeld in art. 2, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, Woningwet.

Bedoeld zijn de voorschriften die zijn neergelegd in het Bouwbesluit 2012 (amvb) en de Regeling Bouwbesluit 2012 (ministeriële regeling).

De aanwijzing van categorieën bouwwerken die aan een instrument van kwaliteitsborging worden onderworpen geschiedt ingevolge art. 7ab, tweede lid, Woningwet, ‘met inachtneming van de bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur vastgestelde risicoklassen voor de verschillende typen bouwwerken.’

Door het toepassingsbereik van een stelsel van kwaliteitsborging voor bouwen te laten vaststellen bij amvb, wordt een meer geleidelijke invoering van dit stelsel mogelijk gemaakt. De bedoeling is dat de stelselwijziging begint met de bouwwerken

---

329 Conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 12. Dit is een vertraging ten opzichte van eerdere voornemens. Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag overleg commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 15-16.



met een relatief laag risico (risicoklasse 1).<sup>330</sup> Vergunningvrije bouwwerken vallen buiten het stelsel van kwaliteitsborging.<sup>331</sup>

Art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo bepaalt thans dat de aanvraag van een omgevingsvergunning voor bouwen wordt geweigerd indien naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk is gemaakt dat het bouwen van het betreffende bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. In het voorstel wordt aan art. 2.10 Wabo een derde lid toegevoegd, luidende dat art. 2.10, eerste lid, onderdeel a, niet van toepassing is op:

- a. de categorieën van bouwwerken die krachtens artikel 7ab van de Woningwet worden onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging. In die gevallen wordt de omgevingsvergunning geweigerd, indien uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden naar het oordeel van het bevoegd gezag geen krachtens artikel 7ac van de Woningwet toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast dat afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt en wordt toegepast door een kwaliteitsborger als bedoeld in artikel 7aa, onderdeel c, van die wet;
- b. bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere categorieën bouwwerken.

Aldus vervalt de preventieve bouwplantoets voor bouwwerken die onder het stelsel vallen niet helemaal, maar krijgt zij bij die bouwwerken een (heel) andere invulling. Het bevoegd gezag verricht geen inhoudelijke toets meer.<sup>332</sup>

Het voorgestelde artikel 7ac, eerste lid, Woningwet bepaalt dat het verboden is een bouwwerk als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, te bouwen zonder een instrument voor kwaliteitsborging dat:

- door de toelatingsorganisatie is toegelaten,
- afgestemd is op de risicoklasse waaronder het type bouwwerk valt, en
- wordt toegepast door een kwaliteitsborger.

---

330 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 2, 13, 15. 20% van de bouwwerken blijft voorlopig een taak van de gemeenten. Conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 20.

331 Worden activiteiten vergunningplichtig op basis van eisen genoemd in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) die geen relatie hebben met de activiteit bouwen (zie artikel 6g Uitvoeringsbesluit crisis- en herstelwet en artikel 3a en 4 van bijlage II van het Bor) dan geldt hiervoor niet de vergunningplicht voor het bouw. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 12.

332 Dit lijkt niet helemaal hetzelfde als wat de Tweede Kamer voorstond in de op 26 november 2013 aangenomen de motie-De Vries, volgens welke de preventieve bouwplantoets zou moeten worden afgeschaft. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750 XVIII, nr. 14, p. 1; *Handelingen II 2013/14*, nr. 28, item 16, p. 3.

Deze bepaling is van toepassing vanaf het moment van aanvang van het bouwproces tot aan de oplevering. De toelichting gaat hier niet nader op in, maar dit is een rechtstreeks handhaafbare bepaling. Dit is van belang, want als een vergunning wordt verleend voor een bouwwerk dat onder het stelsel valt, maken een instrument van kwaliteitsborging en de hantering ervan door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger, als voorschrift onderdeel uit van de vergunning. Dit vergunningvoorschrift kan worden gehandhaafd, want overtreding ervan is in strijd met art. 2.3 Wabo (zie paragraaf 3.3.1 en 6.6).<sup>333</sup> Als in een vergunningsvoorschrift een instrument en/of kwaliteitsborger is opgenomen, dat respectievelijk die niet voldoet aan de wettelijke eisen en met toepassing van dit instrument door deze kwaliteitsborger toch wordt gebouwd, is, afgaande op de tekst van het voorstel, sprake van overtreding van art. 7ac, eerste lid, Woningwet, waartegen handhavend kan worden opgetreden.<sup>334</sup> Of is het conceptvoorstel op dit punt niet goed doordacht?

Art. 1b, eerste en vierde lid, Woningwet, zijn voor zover ingevolge deze bepalingen voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 rechtstreeks van toepassing zijn op het bouwen van een bouwwerk, *niet* van toepassing op bouwwerken die ingevolge art. 7ab, eerste lid, Woningwet zijn onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging (art. 7ac, tweede lid, Woningwet).<sup>335</sup> Als art. 7ac Woningwet van toepassing is, hebben art. 1b, eerste en vierde lid, Woningwet geen aanvullende betekenis meer. Dit betekent dat de voorschriften voor nieuwbouw in het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing zijn. Als een instrument en een kwaliteitsborger voldoen aan de eisen en toepassing van dit instrument door deze kwaliteitsborger plaats vindt zoals het hoort, wordt dus aangenomen dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische eisen voor nieuwbouw. Een inhoudelijke gemeentelijke toets ontbreekt.<sup>336</sup>

Voor het bouwen van een vergunningplichtig bouwwerk moet een adequaat niveau van kwaliteitsborging worden gerealiseerd, terwijl de instrumenten ook proportio-

333 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16. Vgl. *Kamerstukken II*, 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 6; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 94 (lijst van vragen van Tweede Kamer en antwoorden van 24 maart 2014), p. 12.

334 Voor bouwen van een bouwwerk dat onder het stelsel valt, maar zonder vergunning geschiedt, is art. 7ac, Woningwet niet nodig. Er kan dan (uiteraard) worden teruggevallen op het verbod van art. 2.1 Wabo.

335 Art. 1a Woningwet, waarin een zorgplicht is neergelegd om tijdens het bouwen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid te doen ontstaan of te laten voortduren, is wel van toepassing en kan dus tijdens de bouw van bedoelde bouwwerken worden gehandhaafd. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 26, 41.

336 Ook dit lijkt op gespannen voet te staan met de eerdergenoemde op 26 november 2013 door de Tweede Kamer aangenomen de motie-De Vries waarin werd uitgesproken dat een eindoordeel over het bouwwerk aan het gemeentebestuur moet worden gelaten. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 XVIII, nr. 14, p. 1; *Handelingen II* 2013/14, nr. 28, item 16, p. 3.

neel - niet zwaarder dan nodig - en betaalbaar moeten zijn.<sup>337</sup> De bouwsector moet instrumenten gaan ontwikkelen voor de uitvoering van kwaliteitsborging die voldoen aan gestelde regels. Een instrument schrijft voor hoe de kwaliteitsborger het toezicht tijdens de bouw en de toetsing van het bouwwerk moet uitvoeren, om er voor te zorgen dat het bouwwerk conform de wettelijke voorschriften wordt gebouwd.<sup>338</sup>

Een instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast door een kwaliteitsborger. Onder een 'kwaliteitsborger' dient ingevolge het voorgestelde art. 7aa, aanhef en onder c, Woningwet te worden verstaan een 'persoon of instantie die gerechtigd is een instrument voor kwaliteitsborging toe te passen.' Een private partij die een instrument wil gebruiken, moeten hiervoor gerechtigd zijn door de zogenoemde instrumentbeheerder. Het begrip instrumentbeheerder wordt alleen in de toelichting gedefinieerd. Hij wordt omschreven als 'een partij die een instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen heeft ontwikkeld en na toelating van het instrument verantwoordelijk is voor het toezicht op de toepassing van het instrument.'<sup>339</sup> Bij een instrumentbeheerder zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de certificatie-instelling IKOB-BKB die TIS-bureaus certificeert. Het TIS-bureau is dan de kwaliteitsborger. Ook kan worden gedacht aan een branchevereniging.<sup>340</sup>

De kwaliteitsborging onder het stelsel moet gaan toezien op het gehele traject van de bouw: van initiatief tot en met oplevering. Zo zou stagnatie in het bouwproces kunnen worden voorkomen<sup>341</sup> en sneller zekerheid kunnen worden verkregen of de bouw kan beginnen.<sup>342</sup>

Het is de bedoeling van de minister dat binnen afzienbare tijd wordt gestart met het door partijen zelf laten borgen van de kwaliteit van 'eenvoudigere' bouwwerken (dat wil zeggen bedrijfspanden en woningbouw tot maximaal vier bouwlagen). Daarna kunnen stappen worden gezet naar complexere bouwwerken, naarmate daarmee ervaring is opgedaan.<sup>343</sup> Dit lijkt te betekenen dat allerlei moeilijke kwesties die zouden kunnen gaan spelen, als een nieuw stelsel van kwaliteitsborging op ruimere schaal wordt ingevoerd (bijvoorbeeld voor alle bouwwerken), nu eerst worden 'geparkeerd'.<sup>344</sup>

---

337 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 11-12.

338 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 8-9.

339 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 9.

340 Instituut voor Bouwkwiteit, advies 2014-05, 27 mei 2014 (Hoe werkt het nou straks in het nieuwe stelsel?). Zie: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Adviezen kwartiermakers.

341 Die kan nu bijvoorbeeld kan ontstaan doordat vergunningaanvragen moeten worden aangepast.

342 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 4.

343 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 13; *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 757, nr. 97 (verslag overleg commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 16.

344 Zo speelt de vraag naar de inbedding van de rol van de brandweer in het stelsel in het kader van de borging van brandveiligheid bij de meest risicovolle bouwprocessen.

## 6.4.2 Risicoklassen en instrumenten

Hoe groter het risico van een bouwwerk en het gebruik ervan, hoe zwaarder de voorschriften voor kwaliteitsborging. Gedacht wordt aan een onderverdeling in drie basisrisicoklassen die bij of krachtens amvb zullen worden uitgewerkt. In de uitwerking van de risicoklassen zullen vooral de risico's met betrekking tot constructies en brand worden meegenomen. De reden is dat deze risico's niet direct inzichtelijk of merkbaar zijn voor de meeste gebruikers.

Bij de basisrisicoklassen wordt gedacht aan een uitwerking in de volgende richting.

-Laag risico (risicoklasse 1): kans op beperkte maatschappelijke of persoonlijke gevolgen, als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; beperkte complexiteit. Hierbij wordt gedacht aan 'woningen, kleine woongebouwen en eenvoudige bedrijfsgebouwen'. Bij verbouw kan het ook gaan om ingrepen met een beperkt risico in een bestaand gebouw waarvan de bouw zelf onder een hogere risicoklasse valt.

-Midden risico (risicoklasse 2): kans op maatschappelijke of persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; complex bouwwerk. In deze categorie zouden met name gebouwen vallen met een publieksfunctie, zoals bibliotheken en gemeentehuizen, en woongebouwen tot 70 meter hoogte.

-Hoog risico (risicoklasse 3): kans op aanzienlijke maatschappelijke of persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan; hoge complexiteit. Hieronder zouden jaarlijks enkele tientallen gebouwen vallen: een metrostation, een voetbalstadion, een ziekenhuis of een flatgebouw hoger dan 70 meter (ofwel hoogbouw).<sup>345</sup>

80% van de vergunningplichtige bouwwerken zou in de laagste risicoklasse vallen.<sup>346</sup> Er bestaat echter nog geen helderheid over het antwoord op de vraag wat precies onder de categorie 'eenvoudige bouwwerken' moet worden verstaan.<sup>347</sup> De vast te stellen amvb zal hierover uitsluitel moeten bieden. Verwacht kan worden dat hiermee enige tijd en inspanning zal zijn gemoeid.

---

Zie: *Kamerstukken II 2013-2014*, 32 757, nr. 97 (verslag overleg commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 20; de brief van de VNG aan de Algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 13 maart 2014, [www.vng.nl](http://www.vng.nl), onder Ruimte en Wonen en de reactie van de Raad Directeuren Veiligheidsregio en de Raad van Brandweercommandanten van Brandweer Nederland voor de internetconsultatie d.d. 4 september 2014, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>.

345 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10-13.

346 Ongeveer 18 procent zou binnen de categorie 'midden risico' en ongeveer 2 procent binnen de categorie 'hoog risico'.

347 Ook in de brief van de minister van 16 juni 2014 wordt weinig opheldering geboden. Het begrip wordt in de brief niet nader gedefinieerd. *Kamerstukken II 2013/14*, 32 757, nr. 101 (brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014).

In de eerdere gedachtewisseling met de Kamer gaf de minister aan bij de indeling in risicoklassen aan te willen sluiten bij de indeling uit de Europese normen voor constructieve veiligheid (de Eurocodes).<sup>348</sup> Daarin worden gevolgklassen voor bouwwerken onderscheiden, in termen van de kans op verlies aan mensenlevens of economische, sociale of milieugevolgen. Voor bouwwerken waarvoor geldt dat de kansen op dit verlies door het (intensieve) gebruik ervan hoger zijn (zoals bijvoorbeeld een ziekenhuis of een schoolgebouw), is het niveau van betrouwbaarheid van het bouwwerk (gebaseerd op de kans dat het bouwwerk bezwijkt) dat moet worden behaald, hoger (zie paragraaf 2.4.1). Experts, georganiseerde bouwconsumenten en aanbieders van garanties plaatsten kanttekeningen bij het nemen van Eurocodes als vertrekpunt. Kern van de kritiek is dat de gevolgklasse waartoe een bouwwerk volgens de Eurocodes behoort op zich niet bepalend kan zijn voor de benodigde zwaarte van het instrument van kwaliteitsborging. De gevolgklassen hebben geen directe relatie met de faalkosten in de bouw die moeten worden teruggedrongen en met de frequentie van non-conformiteiten met het Bouwbesluit 2012.<sup>349</sup> Bij de definiëring van de klassen is het beperken van de kans op slachtoffers leidend geweest. Bij de bouw van een ziekenhuis (gevolgklasse 3) eist de constructieve veiligheid niet per definitie een striktere bouwplanbegeleiding. De grotere risico's op slachtoffers als het bouwwerk bezwijkt, zijn in de Eurocode al meegenomen bij de bepaling van de betrouwbaarheid die de constructie moet realiseren. Binnen één en dezelfde categorie bouwwerken kunnen zowel eenvoudige als niet-eenvoudige oplossingen zijn toegepast (zoals bij ziekenhuizen het geval kan zijn).<sup>350</sup> Bij een eengezinswoning of een 'eenvoudig bedrijfsgebouw' zijn de risico's in termen van constructieve veiligheid niet altijd laag. De gebruikte materie en technieken, de installaties die in het bouwwerk aanwezig zijn en worden gebruikt (bijvoorbeeld een ingewikkeld ventilatiesysteem) en de omgevingsomstandigheden (bijvoorbeeld de slapte van de ondergrond van de fundering), spelen ook dan mee.<sup>351</sup> Bovendien zijn ook andere aspecten van belang dan constructieve veiligheid, zoals energiezuinigheid en de professionaliteit van de opdrachtgever. Eenvoudige constructies kunnen volgens het ERB het best worden omschreven als die welke, gelet op alle relevante factoren, zeer vele malen door een producent kunnen worden toegepast.<sup>352</sup>

---

348 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 5.

349 Ook met constructief falen sec zouden de gevolgklassen van Eurocodes geen directe relatie hebben.

350 Vgl. ook reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p. 6-7, 12 en reactie Platform Voorbereiding Stelselherziening d.d. 11 september 2014, p. 2-3. Het genoemde platform is een initiatief van de Stichting KOMO. Zie: Marco de Kok, 'Private kwaliteitsborging krijgt vorm', *Roof* 2014/5, p. 7 (<[www.dakweb.nl](http://www.dakweb.nl)> onder Vakbladen). Brancheorganisaties in de bouw maken er deel van uit.

351 Zie ook Kamervragen over invulling van de risicoklassen. *Kamerstukken II*, 2013/14, 32 757, nr. 94 (lijst van vragen van Tweede Kamer en antwoorden van 24 maart 2014), p. 10-11. De minister zegde een nadere uitwerking toe.

352 Zie de inbreng van Woningborg, de Woonbond en het ERB, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, onder Algemeen Overleg 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' - alle commentaren op een rijtje, en onder Ronde tafelgesprek

De kwartiermakers benadrukken in hun verkenning van januari 2014 dat zij zullen komen met een verfijning van de gevolgklassen van de Eurocodes voordat risicoklassen voor bouwwerken kunnen worden vastgesteld. Daarin zouden andere aspecten dan constructieve veiligheid (zoals gezondheid en energiezuinigheid) en de omvang van een bouwwerk worden meegenomen.<sup>353</sup>

Inmiddels hebben de kwartiermakers een advies opgesteld met een voorstel voor een definitie van de minst risicovolle bouwwerken, ofwel risicoklasse 1. Zij definiëren deze bouwwerken als ‘bouwwerken met een laagst gelegen vloer van een verblijfsgebied niet lager dan 3 meter (of te wel 1 laag) onder peil, een hoogst gelegen vloer van een verblijfsgebied niet hoger dan 13 meter en een totale hoogte van ten hoogste 20 meter, waarvoor voor het gebruik geen melding of vergunning brandveilig gebruik is voorgeschreven’ en ‘voor zover geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing met betrekking tot brand- en constructieve veiligheid.’ Met de uitzondering ‘geen melding of vergunning brandveilig gebruik’ is beoogd bouwwerken voor zorg of kinderopvang, celgebouwen e.d. van deze risicoklasse uit te sluiten. Buiten deze risicoklasse valt het bouwen van bouwwerken als dat vergunningvrij is. In de definitie zijn vooral de risico’s als het gaat om constructies en brand meegenomen.<sup>354</sup>

Welke verfijning van de risicoklassen nog volgt, zal moeten worden afgewacht. De cruciale vraag die moet worden beantwoord is, welke voor bouwkwaliteit, waaronder constructieve veiligheid, relevante aspecten in de risicoklassen moeten worden verdisconteerd en welke in het instrument zelf kunnen worden meegenomen. In hoeverre kunnen zaken als bodemgesteldheid, materialen, etc. buiten de definiëring van risicoklassen worden gelaten en kan worden volstaan met deze te regelen op instrumentniveau, dat wil zeggen bij amvb, door de toelatingsorganisatie of door de instrumentbeheerder zelf?

De kwartiermakers gaan er van uit dat bij bouwproductie in gestandaardiseerde vorm, dat wil zeggen het bouwen van bouwwerken onder het laagste risicoprofiel, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van toetsing of aan de eisen wordt voldaan, niet nodig is. Het ontbreken hiervan zou kunnen worden gecompenseerd door openbaarheid van resultaten van controles en beoordelingen voor alle contractueel betrokkenen en de toekomstig eigenaar/gebruiker, een adequate klachtenregeling, controles en sanctietoepassing. Daarmee zou recht worden gedaan aan het uitgangspunt van proportionaliteit van instrumenten.<sup>355</sup> ‘Op voorwaarde van een effectieve koppeling

---

Private kwaliteitsborging Tweede Kamer; N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), Reactie 12 september 2014, p. 7.

353 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen, 2014, p. 17.

354 Risico’s met betrekking tot energiezuinigheid en ventilatie zijn niet meegenomen, omdat zij door de markt goed zouden worden opgepakt, juist ook bij bouwwerken onder de laagste risicoklasse woningen. Complexiteit van beoordeling van energiezuinigheid en ventilatie zouden bovendien niet correleren met de complexiteit van het bouwwerk. Instituut voor Bouwkwaliteit, Advies definitie risicoklasse 1, 26 mei 2014, [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Adviezen kwartiermakers.

355 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen, 2014, p. 17-19.

tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid - iets wat in het huidige stelsel nu juist ontbreekt - kan deze wijze van 'vleeskeuring' per saldo beter uitpakken voor de bouwkwaliteit', aldus de kwartiermakers.<sup>356</sup>

Uit de toelichting bij het conceptwetsvoorstel blijkt dat ook de minister het standpunt huldigt dat bij eenvoudige bouwwerken in de laagste risicoklasse de erkende bouwer of architect de kwaliteitsborging van zijn eigen werk kan uitvoeren en hiervoor een verklaring kan afgeven.<sup>357</sup> Uit de brief van minister van 27 november 2013 blijkt waaraan de minister denkt bij eisen waaraan de kwaliteitsborger - de erkende bouwer of architect - bij eenvoudige bouwwerken zou moeten voldoen. Het gaat om 'beroepskwalificaties, scholing en branchetoezicht als invulling van de kwaliteitsborging. [ ] Een goede architect of aannemer met aantoonbare kwaliteit en kwalificaties - en toezicht daarop - moet, evenals in andere markten en sectoren, zelf kunnen instaan voor de kwaliteit van zijn of haar werk.'<sup>358</sup> De achtergrond is dat instrumenten voor kwaliteitsborging weliswaar moeten voldoen aan bepaalde maatstaven met betrekking tot het proces en aan randvoorwaarden moet zijn voldaan in termen van deskundigheid, capaciteit en dergelijke, maar dat de eisen die aan instrumenten worden gesteld wel proportioneel moeten zijn.<sup>359</sup>

De vraag is of bestaande instrumenten, zoals de verzekerde garantie die SWK of Woningborg afgeeft, een rol kunnen krijgen in het nieuwe stelsel, met name als het gaat om risicoklasse 1. De toelichting biedt geen uitsluitel.<sup>360</sup> Vooruitlopend op het wetsvoorstel zal in het kader van de achtste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet in de gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis een experiment plaatsvinden waarbij voor woningen gebouwd onder de garantieregeling die (onder meer) SWK en Woningborg hanteren, de preventieve bouwplantoetsing en het gemeentelijk bouwtoezicht vervalt.<sup>361</sup>

---

356 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen, 2014, p. 19.

357 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 8, 12.

358 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91, p. 5. De vraag is wel hoe de uitlatingen van de minister tijdens het overleg met de Kamer op 27 maart 2014 zich hiertoe verhouden. Tijdens dit overleg merkte de minister naar aanleiding van een vraag van een Kamerlid op dat '[h]et zal niet zo zijn dat een kwaliteitscontrole uitsluitend binnen één bouwbedrijf plaatsvindt. [ ] Een systeem waarbij alleen maar wordt gecontroleerd door mensen met dezelfde werkgever, lijkt mij geen deugdelijk kwaliteitsborgingsstelsel.' *Kamerstukken* 2013/14, 32 757, nr. 97 (lijst van vragen van Tweede Kamer en antwoorden van 24 maart 2014), p. 22.

359 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 94 (verslag overleg commissie van Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 6.

360 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10-13.

361 Zie voorpublicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, *Stert.* 2013, nr. 36181. Aan dit Besluit wordt volgens de voorpublicatie een artikel 7j toegevoegd, luidende: 1. Artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet van toepassing, indien de aanvraag betrekking heeft op een grondgebonden woning waarvoor het Keurmerk Garantiewoning is verstrekt. 2. Dit

Voor de zwaardere risicoklassen (2 en 3) zal de gemeentelijke bouwplantoetsing voornamelijk niet vervallen, maar in de toelichting wordt wel besproken welke instrumenten daarvoor passend zouden zijn. Bij risicoklasse 2 wordt gedacht aan instrumenten die zijn gebaseerd op een combinatie van de huidige BRL 5019 (voor certificering van bouwplantoetsing) en BRL 5006 (voor certificering van toezicht op de bouw). Bij risicocategorie 3 wordt gedacht aan een beoordeling door een Technical Inspection Service (TIS), zoals nu bijvoorbeeld in de weg- en waterbouw gebruikelijk is.<sup>362</sup>

De differentiatie in instrumenten - een vertrekpunt in het voorstel - zal op steun kunnen rekenen in de bouwsector. De sector hecht aan voldoende ruimte voor private partijen om het stelsel uit te werken. Er zou ook ruimte moeten zijn voor kwaliteitsborging zonder inzet van derden.<sup>363</sup>

### 6.4.3 De toepassing van een instrument en toezicht daarop

Onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging kiest de vergunningaanvrager een instrument waarmee hij de kwaliteitsborging voor het bouwen van zijn bouwwerk uitvoert en een partij die gerechtigd is om met dit instrument te werken (de kwaliteitsborger). Het gekozen instrument voor kwaliteitsborging moet geschikt zijn voor de specifieke risicoklasse van het bouwwerk. Toegelaten instrumenten en gerechtigde kwaliteitsborgers zijn te vinden in een hiervoor ingesteld register. De toelatingsorganisatie beslist over toelating van instrumenten (zie paragraaf 6.5); de instrumentbeheerder beslist wie gerechtigd is een door hem ontwikkeld en door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument toe te passen.

Of een hiertoe gerechtigde partij zich houdt aan de gestelde voorwaarden om het instrument te mogen gebruiken, wordt door de instrumentbeheerder gecontroleerd. De instrumentbeheerder kan zo nodig maatregelen treffen, zoals het schorsen of intrekken van de erkenning of de certificering, als hij constateert dat de kwaliteitsborgende partij zich niet houdt aan die gestelde voorwaarden.<sup>364</sup> Als bijvoorbeeld blijkt dat een erkende bouwer of architect zich bij de kwaliteitsborging niet aan de regels houdt,

---

artikel is van toepassing op de gemeenten Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Sint Anthonis.

362 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 11-13. Zie over deze instrumenten paragraaf 4.5.2 tot en met 4.5.4.

363 Zie de schriftelijke inbreng van NEPROM, Bouwend Nederland en de Aannemersfederatie voor een rondetafelgesprek van de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst op 12 december 2013 met vertegenwoordigers van brancheorganisaties, consumentenorganisaties, bouw- en woningtoezicht, de gemeente Eindhoven, de VNG en experts, [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Algemeen, Nieuwsberichten, Algemeen Overleg 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' - alle commentaren op een rijtje.

364 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 12.



dan zal zijn erkenning worden ingetrokken. Dit alles volgens het principe ‘high trust, high penalty’.<sup>365</sup>

Volgens het voorstel is niet vereist dat de Raad voor Accreditatie (RvA) de kwaliteitsborger heeft geaccrediteerd, op basis van een beoordeling van de bekwaamheid om een specifieke beoordelingsactiviteit uit te voeren.<sup>366</sup> Dat wordt als een te zware eis gezien. Zo kan een bouwer zich bij eenvoudige bouwwerken volgens het voorstel zelf als kwaliteitsborger kwalificeren en deze zal niet in aanmerking kunnen komen voor accreditatie.<sup>367</sup>

#### 6.4.4 Het privaatrechtelijke regime kort aangestipt

Voor het goed functioneren van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging, is volgens de minister een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen bouwer en bouwconsument nodig. De ‘bouwconsument’ is, gelet op het bepaalde bij en krachtens de Woningwet, eindverantwoordelijk voor het bouwwerk. Maar de bouwer moet wel worden geprikkeld om goede kwaliteit te leveren. Daartoe moet de positie van de bouwconsument worden versterkt.<sup>368</sup> Kennelijk wordt het zonder maatregelen die hieraan bijdragen, niet of minder verantwoord geacht over te schakelen naar een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. De voorgestelde maatregelen zijn:

- verruiming van de aansprakelijkheid van de aannemer<sup>369</sup>;
- een verplichting voor de aannemer de opdrachtgever bij het aangaan van de overeenkomst een financiële waarborg aan te bieden in de vorm van een verzekering of een andere financiële zekerheid<sup>370</sup>; en
- een aanscherping van het retentierecht van de bouwconsument.<sup>371</sup>

---

365 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 11-12.

366 Overeenkomstig art. 5, eerste lid, Verordening 765/2008, Pb 2008, L 218/30.

367 De RvA zal wel een taak (kunnen) hebben met betrekking tot het accrediteren van instrumentbeheerders.

368 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 19.

369 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 19, 21-23, 39. Zie ook reeds de aankondiging in *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 9-10.

370 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 19, 24-25, 39. Zie ook: *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 8; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014).

371 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 19, 23-24, 39. Zie hierover reeds *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 10. Zie over verruiming van aansprakelijkheid, verzekerde garantie en aanpassing van het retentierecht ook *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag overleg commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), i.h.b. p. 3, 5, 8-11, 15, 22, 25-28.

Meer over deze voorstellen in het privaatrechtelijke deel van dit preadvies.

## 6.5 Een toelatingsorganisatie met zbo-status, taken en bevoegdheden

### 6.5.1 Een nieuw zelfstandig bestuursorgaan

Volgens het conceptwetsvoorstel moet een bouwwerk dat onder het nieuwe stelsel valt, worden onderworpen aan een instrument voor kwaliteitsborging *dat door de toelatingsorganisatie is toegelaten*. Het voorziet in de instelling van een toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw (art. 7ae, eerste lid, Woningwet). De organisatie gaat bindende besluiten jegens instrumentbeheerders nemen inzake de toelating van instrumenten en is derhalve met openbaar gezag bekleed. De Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. De reden voor bekleden van de toelatingsorganisatie met openbaar gezag zou zijn gelegen in het belang dat de kwaliteitsborging voor het bouwen op onafhankelijke, onpartijdige en objectieve wijze, en vrij van commerciële druk wordt georganiseerd.<sup>372</sup>

De RvA kan met toelating en toezicht op instrumenten van kwaliteitsborging volgens de toelichting niet worden belast, gelet op internationale regels voor accreditatieinstellingen.<sup>373</sup> Dit is juist, gelet het bepaalde in art. 4, eerste en zesde lid, en art. 5, eerste lid, Verordening accreditatie en markttoezicht.<sup>374</sup> De RvA mag niet met andere taken dan accreditatie worden belast en het toelaten van en toezicht houden op instrumenten van kwaliteitsborging als afzonderlijke taak is geen accreditatie.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt in art. 7ae, tweede lid, Woningwet op de toelatingsorganisatie van toepassing verklaard. De toelatingsorganisatie krijgt dus de status van een zelfstandig bestuursorgaan. De organisatie zal niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister (art. 1, aanhef en onder a, Kaderwet zbo's). Doorslaggevend voor de keuze voor een zbo-status van de toelatingsorganisatie - dus voor afwezigheid van hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister - is de 'behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid.' Taken onderbrengen bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk zou niet in de rede liggen omdat het Rijk zelf een grote opdrachtgever is voor bouwwerken die onder het stelsel gaan vallen.<sup>375</sup>

De toelichting werkt dit verder niet uit, maar de zbo-status van de toelatingsorganisatie zal een aantal consequenties hebben. De minister die het aangaat (thans de minister voor Wonen en Rijksdienst), kan aan de toelatingsorganisatie geen aan-

---

372 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 14.

373 Ook volgens de RvA zelf. Hermans & Van Kats-Schouwerwou 2013, p. 26.; Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 14.

374 Verordening nr. 765/2008, Pb 2008, L 218/30.

375 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 14.

wijzingen per geval geven. Deze minister krijgt wel een bevoegdheid beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het bestuur van de toelatingsorganisatie (art. 21, eerste lid jo. art. 1, aanhef en onder b, Kaderwet zbo's). Het bestuur van de toelatingsorganisatie stelt jaarlijks een jaarverslag van de taakuitvoering en het beleid op en verzendt dit aan de minister voor Wonen en Rijksdienst en beide kamers der Staten-Generaal (art. 18 Kaderwet zbo's). Het bestuur dient aan de minister op zijn verzoek de door hem gevraagde inlichtingen te verstrekken (art. 20, eerste lid, Kaderwet zbo's). De minister is bevoegd tot het vernietigen van besluiten van het bestuur van de toelatingsorganisatie die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang (art. 22, eerste lid, Kaderwet zbo's jo. art. 10:34 Awb) en tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen als de toelatingsorganisatie naar zijn oordeel haar taak ernstig verwaarloost (art. 23 Kaderwet zbo's).

### 6.5.2 Taken en bevoegdheden

De toelatingsorganisatie gaat er voor zorgen dat instrumenten van kwaliteitsborging aan de wettelijke criteria voldoen en dat zij aansluiten bij de bouwpraktijk. Meer precies krijgt zij de volgende taken:

- het beslissen op aanvragen van toelating van een instrument voor kwaliteitsborging;
- het wijzigen, schorsen of intrekken van een toelating;
- het steekproefsgewijs controleren van de werking van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging met het oog op het goed functioneren van de kwaliteitsborging voor het bouwen;
- het geven van voorlichting over de toepassing van de voorschriften met betrekking tot de instrumenten voor kwaliteitsborging (art. 7ae, derde lid, Woningwet).

Een instrument voor kwaliteitsborging wordt op aanvraag van de partij die het instrument aanbiedt - de instrumentbeheerder - door de toelatingsorganisatie toegelaten tot het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen als het voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde voorschriften. Aan de toelating kunnen voorwaarden worden verbonden (art. 7ad, eerste lid, Woningwet). De voorschriften die bij of krachtens amvb aan instrumenten worden gesteld, hebben in ieder geval betrekking op:

- de wijze waarop het systeem voor kwaliteitsbewaking is ingericht;
- de kwaliteitscontroles tijdens de totstandkoming van het bouwwerk;
- de beoordeling van de conformiteit van het bouwwerk aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens het Bouwbesluit 2012;<sup>376</sup>

---

376 Als ook ingewikkelder gevallen onder het stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw gaan vallen, zal bij amvb worden geregeld op welke wijze de instrumenten dienen te voorzien in beoordeling van gelijkwaardige oplossingen. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 27-28.

- de beoordeling van de deskundigheid of vakbekwaamheid van de kwaliteitsborger;
- de wijze waarop het toezicht op de toepassing van het instrument en sanctieoplegging in geval van misbruik is georganiseerd (art. 7ac, tweede lid, Woningwet).

De voorschriften voor de instrumenten als bedoeld in art. 7ad Woningwet dienen er toe te borgen dat de kwaliteit van het gereede product - het bouwwerk - voldoet aan de minimumeisen. Zij hebben betrekking op proces (controlemomenten, rapportageverplichtingen e.d.), persoon (opleidingsniveau, bekwaamheid), product (wat moet er precies worden getoetst om vast te stellen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan) en systeem (proces-, product- en persoonkwaliteit in samenhang). De voorschriften kunnen zich richten tot alle betrokken partijen: de toelatingsorganisatie, instrumentbeheerders en kwaliteitsborgers. Zij worden per risicoklasse vastgesteld.<sup>377</sup>

### 6.5.3 Toelating op aanvraag en toezicht

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden verder regels gesteld met betrekking tot de besluitvorming door de toelatingsorganisatie op een aanvraag tot toelating. De regels hebben betrekking op:

- a. de wijze waarop de aanvraag om toelating van het instrument voor kwaliteitsborging wordt gedaan en de gegevens die daarbij van de aanvrager worden verlangd;
- b. de gronden waarop toelating kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken (art. 7ac, derde lid, Woningwet).

Met art. 7ac, derde lid, Woningwet is, zo blijkt uit de toelichting, ook beoogd te voorzien in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen binnen welke termijn de toelatingsorganisatie een besluit neemt op de aanvraag. De regeling van de toelating van een instrument is een vergunningstelsel als bedoeld in art. 4, onder 6, van de Dienstenrichtlijn.<sup>378</sup> De procedure voor toelating kwalificeert als een ‘procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.’ Dit betekent dat het bepaalde in de Dienstenwet van toepassing is. Ingevolge art. 28, eerste lid, Dienstenwet heeft overschrijding van de beslistermijn tot gevolg dat de erkenning van rechtswege is verleend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het is echter de bedoeling dat op grond van art. 7ac, derde lid, Woningwet bij of krachtens amvb zal worden geregeld dat de toelatingsorganisatie over de toelating een expliciet besluit neemt en dat wordt afgeweken van de hoofdregel van

---

377 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10-12.

378 Richtlijn 2006/123 van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, Pb EU 2006, L 376/36.

art. 28, eerste lid, Dienstenwet.<sup>379</sup> Het argument dat hiervoor wordt gegeven is dat gelet op de publieke belangen die gemoeid zijn met de toelating van de instrumenten voor kwaliteitsborging, buiten twijfel dient te staan dat een instrument voldoet aan de daaraan gestelde criteria.<sup>380</sup>

Als een instrument is toegelaten, is het in eerste instantie de instrumentbeheerder - degene die aan een kwaliteitsborger de erkenning heeft verstrekt - die er op toeziet dat laatstgenoemde volgens de regels werkt.<sup>381</sup> De toelatingsorganisatie houdt op haar beurt toezicht op de instrumentbeheerder.<sup>382</sup> De toelatingsorganisatie monitort in hoeverre instrumenten van private kwaliteitsborging in de praktijk functioneren in overeenstemming met doel en strekking van de wettelijke voorschriften. De controle is steekproefsgewijs en minder intensief bij lagere risico's. Wanneer blijkt dat zij niet of onvoldoende conform de wettelijke voorschriften functioneren, kan de toelating van de instrumenten worden geschorst of ingetrokken. De toelatingsorganisatie houdt toezicht op de goede werking van het stelsel van kwaliteitsborging als geheel.<sup>383</sup>

Ingevolge art. 7aj, eerste lid, Woningwet moet de toelatingsorganisatie een register bijhouden van de toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging en voor welke categorieën bouwwerken deze kunnen worden ingezet, van de schorsingen of intrekkingen van de toelating, en van de tot toepassing van toegelaten instrumenten gerechtigde kwaliteitsborgers. Ingevolge het derde lid van art. 7aj Woningwet, wordt dit register digitaal ter beschikking gesteld aan een ieder. Art. 7a, tweede lid, Woningwet bepaalt in het voorstel dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de in het register op te nemen gegevens en de verwerking van die gegevens.

'Initiële kosten' voor de toelatingsorganisatie (kosten voor opbouw van deze organisatie) en kosten die voortkomen uit verantwoordingsstukken van deze organisatie komen voor rekening van het Rijk.<sup>384</sup> De structurele bekostiging van de toelatingsorganisatie voor de uitvoering van haar taken zal door middel van vergoedingen door marktpartijen worden gegeneerd.<sup>385</sup> Art. 7ae, vierde lid, Woningwet bepaalt dat de toelatingsorganisatie tarieven vaststelt voor een vergoeding ter zake van de behandeling van een aanvraag om toelating van een instrument voor kwaliteitsborging.

Bij de stelwijziging zal - zoals gezegd - worden begonnen met eenvoudige bouwwerken. De beginfase zal in belangrijke mate bepalend zijn voor het succes van de stelselwijziging. Daarin wordt de maat gezet voor de kwaliteit die instrumenten en kwaliteitsborgers moeten hebben. De toelatingsorganisatie heeft hierbij een sleutelrol, 'naast de markt zelf'.<sup>386</sup> Het zal zich moeten uitwijzen hoe de toelatingsorganisatie haar taken gaat vervullen. Hoe het ook zij, als ontwikkeling van instrumenten

---

379 Ik meen overigens dat dit vraagt om een redactie van art. 7ac, derde lid, Woningwet, waaruit dit expliciet blijkt.

380 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 33-34.

381 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10, 12.

382 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 12.

383 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 42.

384 Vgl. Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014, p. 30-31.

385 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 37.

386 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 15.

werkelijk aan de markt kan worden toevertrouwd, kan de toelatingsorganisatie beperkt van omvang blijven.

## 6.6 Een andere taak van het gemeentebestuur

Onder het stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken dat de minister voor ogen heeft, verandert de taak van het gemeentebestuur.<sup>387</sup> Het gemeentebestuur krijgt weliswaar een toetsende en handhavende rol bij bouwactiviteiten, maar anders dan nu toetst het niet meer zelf bouwplannen aan de bouwregelgeving en oefent het ook niet meer zelf toezicht uit op de bouwactiviteiten. De taak van het gemeentebestuur beperkt zich tot bewaking of de kwaliteitsborging voor de bouwactiviteit op orde is. Deze taak is het meest uitgesproken bij oplevering van een bouwwerk.

### 6.6.1 Van vergunningaanvraag tot de gereedmelding

Art. 2.10, derde lid, tweede volzin, Wabo bepaalt in het voorstel dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk dat onder het stelsel van kwaliteitsborging valt, wordt geweigerd als naar het oordeel van het bevoegd gezag geen toegelaten instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast dat is afgestemd is op de risicoklasse waaronder het bouwwerk valt en/of het instrument niet wordt toegepast door een persoon of instantie die gerechtigd is dit instrument toe te passen (zie ook paragraaf 6.4.1).

In het beoogde stelsel ontvangt het bevoegd gezag bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouw gegevens van de aanvrager waaruit blijkt in welke risicoklasse het bouwwerk valt, van welk instrument voor kwaliteitsborging hij gebruik wil maken en welke daartoe gerechtigde kwaliteitsborger hiervoor wordt ingeschakeld. Bij de keuzes in dezen kan de aanvrager gebruikmaken van het register van de toelatingsorganisatie. Het gemeentebestuur controleert in dit register of het gekozen instrument is toegelaten voor de betreffende risicoklasse en of de betreffende kwaliteitsborger gerechtigd is tot toepassing van het instrument. Als de toetsing positief uitvalt en ook overigens aan alle voorwaarden is voldaan, wordt de omgevingsvergunning verleend. Het desbetreffende instrument en de hantering ervan door een daartoe gerechtigde kwaliteitsborger, maakt als voorschrift onderdeel uit van de vergunning.<sup>388</sup>

Op grond van artikel 1.25 Bouwbesluit 2012 moet de vergunninghouder de start van de bouw melden. Indien de vergunninghouder bij de indiening van de aanvraag voor de omgevingsvergunning niet heeft gemeld wie de kwaliteitsborger is, dient hij

387 Zie ook: Gert-Jan van Leeuwen, m.m.v. Hans Barendregt en Hajé van Egmond, 'Bestuursrechtelijke handhaving bouw (II): Bouwen onder private kwaliteitsborging', *Bouwregels in de praktijk* juni 2014b, p. 10-14.

388 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16. Vgl. *Kamerstukken II*, 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 6; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 94, p. 12.

dat op zijn laatst bij de melding van de start bouw te doen.<sup>389</sup> Er kan dus - hetgeen opmerkelijk is - ook na de vergunning nog afstemming tussen aanvrager en gemeentebestuur plaatsvinden over de persoon of instantie die de kwaliteitsborging feitelijk gaat verrichten.

Als een bouwwerk aan een instrument van kwaliteitsborging is onderworpen, heeft het gemeentebestuur tijdens de bouw slechts een beperkte toezichthoudende en handhavende rol. Het houdt geen toezicht op naleving van voorschriften van het Bouwbesluit 2012 en treedt ook niet handhavend op naar aanleiding van overtreding van die voorschriften. Er hoeven dus geen ambtenaren naar de bouwplaats. De kwaliteitsborger controleert tijdens het bouwen of het bouwwerk bij oplevering aan de bouwtechnische voorschriften gaat voldoen, conform de in het toegelaten instrument beschreven werkwijze, en onderneemt actie als onvoldoende kwaliteit wordt geleverd.<sup>390</sup> Het bevoegd gezag heeft geen actieve rol om na te gaan of daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het geschikte toegelaten instrument door een daartoe gerechtigde persoon of instantie, maar doet wel iets met relevante informatie over de kwaliteitsborging die van anderen komt.<sup>391</sup> Als tijdens de bouw de instrumentbeheerder zijn toestemming aan de kwaliteitsborger intrekt, of de toelatingsorganisatie de toelating van dat instrument intrekt, dient het bevoegd gezag hiervan in kennis te worden gesteld door de toelatingsorganisatie.<sup>392</sup> Er wordt dan gebouwd in strijd met de vergunning, hetgeen verboden is ingevolge art. 2.3, aanhef en onder b, Wabo, en gehandeld in strijd met art. 7a, eerste lid, Woningwet. De toelichting noemt dit niet, maar van dergelijke overtredingen is ook sprake als door tussentijdse aanpassingen het bouwwerk inmiddels valt in een hogere risicoklasse dan waarvoor het instrument is toegelaten of als de kwaliteitsborger zich heeft teruggetrokken omdat strijdigheden tussen bouwwerk en Bouwbesluit 2012 ook na waarschuwing, niet worden opgeheven.<sup>393</sup> Maar ook dit komt het bevoegd gezag slechts te weten als het daarover door anderen (de kwaliteitsborger, derden) op de hoogte wordt gesteld. Als het bevoegd gezag er van op de hoogte is geraakt dat de kwaliteitsborging in een bepaald opzicht niet op orde is (niet aan de wettelijke eisen voldoet), kan het handhaven optreden (art. 125 Gemeentewet; art. 5.2 jo. art. 5.1 Wabo; art. 92 Woningwet).<sup>394</sup>

## 6.6.2 Gereedmelding

In het conceptwetsvoorstel wordt uitgegaan van een handhavingstaak van het gemeentebestuur als een overgelegd dossier bij gereedmelding niet aan de gestelde eisen voldoet. Een gereedmelding is ook nu al verplicht op grond van art. 1.25, tweede lid, Bouwbesluit 2012. In de toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de vervulling

---

389 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16.

390 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16

391 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16, 30.

392 De instrumentbeheerder meldt het intrekken van de toestemming aan de toelatingsorganisatie, die dit op haar beurt meldt aan het bevoegd gezag. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10, 12, 16.

393 Vgl. Van Leeuwen 2014b, p. 13.

394 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16.

van de handhavingstaak na gereedmelding van een bouwwerk. Het wetsvoorstel zelf voorziet ter zake niet in nadere regels. Kennelijk wordt er van uit gegaan dat een enkele aanpassing van het bepaalde in het Bouwbesluit 2012 over gereedmelding voldoende is. Voor de oplevering van een bouwwerk controleert de kwaliteitsborger overeenkomstig het gekozen instrument, zoals neergelegd in de omgevingsvergunning, dit bouwwerk. Als alles in orde is, geeft hij een verklaring af aan de opdrachtgever/vergunninghouder, dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd conform de werkwijze van het toegelaten instrument, dat hij gerechtigd is dit instrument als kwaliteitsborger toe te passen en dat het bouwwerk naar zijn oordeel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Als de vergunninghouder het bouwwerk in gebruik wil nemen, dient het bouwwerk bij het bevoegd gezag gereed te worden gemeld. Bij de gereedmelding dient hij bij het bevoegd gezag de bedoelde verklaring van de kwaliteitsborger over te leggen. Hiervoor zal het Bouwbesluit 2012 worden aangepast. Het gemeentebestuur heeft tot taak te controleren of alle verplichte informatie, waaronder deze verklaring, inderdaad is aangeleverd. Welke informatie precies moet worden overgelegd, moet nog nader worden bekeken. Een en ander zal worden uitgewerkt in regels bij of krachtens amvb.<sup>395</sup> Als de kwaliteitsborger een verklaring heeft ingetrokken of een verklaring heeft afgegeven die niet (meer) wordt erkend door de toelatingsorganisatie, is de verplichte informatie in ieder geval niet aangeleverd. De toetsing of alle verplichte gegevens zijn overgelegd is, zoals in de toelichting uitdrukkelijk wordt vermeld, ‘geen inhoudelijke toetsing’.<sup>396</sup>

Zonder overlegging van een dossier aan het bevoegd gezag, zal ingebruikname van een bouwwerk niet zijn toegestaan. De toelichting schetst de gang van zaken. Als het bevoegd gezag bij de gereedmelding het vermoeden heeft dat er ‘iets mis is’, meldt het dit binnen twee weken na het indienen van de gereedmelding aan de vergunninghouder. Dit vermoeden kan bijvoorbeeld zijn gerezen omdat het hierop door iemand is gewezen. Reageert de vergunninghouder niet of onvoldoende, dan meldt het bevoegd gezag aan de toelatingsorganisatie en de instrumenthouder dat er niet (voldoende) gereageerd is op een vermoeden dat er ‘iets mis is’. De toelatingsorganisatie en de instrumenthouder kunnen dan actie ondernemen. Zij kunnen de toelating van het instrument of de toestemming van de kwaliteitsborger intrekken. Als de toelating van het instrument of de toestemming van de kwaliteitsborger wordt ingetrokken of

395 Het is nog niet duidelijk welke informatie gemeentebesturen precies nodig hebben om hun taken voor de fase na oplevering van het gebouw bouwwerk uit te kunnen voeren, naast de vereiste verklaringen van de kwaliteitsborger. Hiernaar wordt een analyse gedaan verricht samen met een aantal gemeenten en de Vereniging Bouw & Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 30-31; zie over het benodigde onderzoek ook: *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 94 (lijst van vragen van Tweede Kamer en antwoorden van 24 maart 2014), p. 6. Zie voor de vragen en opvattingen die hierover bestaan: Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, reactie d.d. 5 september 2014, p. 12; reactie van de Raad Directeuren Veiligheidsregio en de Raad van Brandweercommandanten van Brandweer Nederland voor de internetconsultatie d.d. 4 september 2014; reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p. 13; NEPROM-reactie d.d. 14 september 2014, p. 5 en N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), reactie d.d. 12 september 2014, p. 4-8.

396 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 17.



de informatie om andere redenen niet toereikend blijkt, kan het bouwwerk niet in gebruik worden genomen en kan het bevoegd gezag handhavend optreden, wegens overtreding van het bepaalde bij en krachtens de Woningwet (art. 125 Gemeentewet, art. 92 Woningwet). Afgewacht moet worden of en hoe dit uitwerking krijgt in een aanpassing van het Bouwbesluit 2012.

In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt uitgelegd dat het handhavend optreden ook een tijdelijk karakter kan hebben. Als een gemeentebestuur bij de gereedmelding al het vermoeden heeft 'dat er iets mis is', zou het ingebruikname van het gebouw kunnen 'opschorten'. Het gemeentebestuur kan de vergunninghouder zijn overwegingen meedelen en vragen te laten nagaan in hoeverre het vermoeden gegrond is. In het uiterste geval mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen, totdat het dossier wel op orde is (en de kwaliteitsborging dus aan de gestelde eisen voldoet).<sup>397</sup> Erg duidelijk over de juridische effectuering van een en ander is het wetsvoorstel niet. Afgewacht moet worden of en hoe dit nog uitwerking krijgt in een aanpassing van het Bouwbesluit 2012. Gelet op wat er nu ligt, lijkt aangenomen te kunnen worden dat de 'opschorting' kan worden geeffectueerd met een handhavingsbesluit. Zonder deze bevoegdheid kan een opschorting immers geen juridische consequenties krijgen.

Als aan de bezwaren van het bevoegd gezag tegemoet wordt gekomen dan wel de bezwaren ongegrond blijken te zijn, kan ingebruikname van het bouwwerk plaatsvinden. Dit geldt ook als de vergunninghouder twee weken na indiening van de gereedmelding niets heeft gehoord van het bevoegd gezag, aldus de toelichting.<sup>398</sup> Dit lijkt te vragen om nadere aanpassingen van het Bouwbesluit 2012.

Al met al wordt beoogd een zware verantwoordelijkheid bij private partijen neer te leggen. Van hen lijkt te worden gevraagd om (iedere) twijfel of wordt voldaan aan eisen van het Bouwbesluit 2012 weg te nemen. Wil er een grondslag zijn voor handhaving zijn als dat niet het geval is, dan zal duidelijk in het Bouwbesluit 2012 of elders moeten worden geregeld welke gegevens wanneer moeten zijn overgelegd.

### 6.6.3 Na de gereedmelding

Het wetsvoorstel voorziet, anders dan enkele Kamerfracties zouden willen (en door het ERB bepleit), niet in de figuur van een afzonderlijke vergunning of toestemming voor ingebruikname van een opgeleverd bouwwerk.<sup>399</sup> De minister heeft voor deze keuze in een eerder stadium, tijdens het overleg met de Kamercommissie voor Wonen en Rijksdienst op 27 maart 2014, enkele argumenten gegeven. Ik noem ze hier,

---

397 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10.

398 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 17. Zie over de rol van het bevoegd gezag bij gereedmelding van een bouwwerk ook: *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014), p. 2-3.

399 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 4, 20-22, 27-28. Er waren ook tegenstemmen, zoals van de Aannemersfederatie [www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl), onder Algemeen, Nieuwsberichten, Overleg 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' - alle commentaren op een rijtje.

een kritische bespreking volgt in paragraaf 6.7. Het eerste argument van de minister is dat de inhoudelijke toetsing of het bouwwerk aan de wettelijke eisen voldoet en verantwoordelijkheid is van de kwaliteitsborger. Deze toetsing moet niet ook nog eens door het gemeentebestuur plaatsvinden. Dat zou ‘dubbel werk’ zijn. Ten tweede voert hij als argument aan dat voorkomen moet worden dat aansprakelijkheid bij bouwwerken die in gebruik worden genomen en niet aan de eisen voldoen niet bij de kwaliteitsborger, maar bij het gemeentebestuur komt te liggen. De minister heeft het in het genoemde overleg over een ‘heel lichte toets’ door het gemeentebestuur (whatever that may be), die zo is vormgegeven dat de schadeclaim voor de bouwer of de kwaliteitsborger is.<sup>400</sup>

Ingebruiknamevergunning of niet, de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de gemeente bij de bouw van bouwwerken ondergaat, als het voorstel tot wet zou worden verheven, veranderingen. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de gemeente blijft beperkt tot een adequate beoordeling of de kwaliteitsborging, gelet op de wettelijke eisen, op orde is. De aan de vergunningverlening voorafgaande toetsing ter zake moet geschieden op basis van raadpleging van het register. Tijdens de bouw lijkt de gemeentebestuur voor informatie of de kwaliteitsborging op orde is, meer afhankelijk te zijn van derden (zie paragraaf 6.6.1). Dit betekent dat de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de gemeente een kleinere zou kunnen worden.<sup>401</sup>

Na de gereedmelding valt een bouwwerk volgens de toelichting onder de voorschriften in het Bouwbesluit 2012 voor de bestaande bouw.<sup>402</sup> Het gemeentebestuur heeft bij bouwwerken die onder het stelsel vallen aldus zelf geen enkele eigen toezichtstaak en bevoegdheid tot sanctieoplegging meer met betrekking tot voorschriften in het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouw (gelet op art. 7ac, tweede lid, Woningwet).<sup>403</sup> Het is de vraag of het precieze omslagpunt, wanneer de voorschriften bestaande bouw onder het stelsel van toepassing worden, nader wordt geregeld in het Bouwbesluit 2012.

Wat hiervan zij, het toezicht door het gemeentebestuur op de bestaande bouw blijft bestaan, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van bij gereedmelding te verstrekken informatie. In het voorgenomen stelsel is de vergunninghouder er *als eigenaar van het bouwwerk*, net als onder de huidige wetgeving, verantwoordelijk voor dat het bouwwerk voldoet aan de wettelijke voorschriften (art. 1b, tweede lid, Woningwet). Als het bouwwerk in gebruik is genomen en het bevoegd gezag con-

400 Deze wordt zwaarder als het gemeentebestuur aanleiding heeft om zich zorgen te maken. *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 21-22, 27.

401 Zie over de gevolgen van het nieuw stelsel voor aansprakelijkheden: H.C.W.M. Moesker, ‘Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Wildcard voor private bouwsector?’, *TBR* 2014/132.

402 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 17; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014), p. 2-3.

403 Een andere benadering blijkt uit: Gert-Jan van Leeuwen, m.m.v. Hans Barendregt en Hajé van Egmond, ‘Bestuursrechtelijke handhaving bestaande bouw (I): Bouwen onder private kwaliteitsborging’, *Bouwregels in de praktijk* mei 2014a, p. 6-8; Van Leeuwen 2014b, p. 13-14.

stateert dat het bouwwerk niet voldoet aan de bouwtechnische voorschriften dan kan het gebruik maken van zijn handhavingsbevoegdheden.<sup>404</sup> Op het gebied van de aansprakelijkheid hoeven hier geen veranderingen te worden verwacht. Aansprakelijkheid kan in beeld komen als er aanwijzingen zijn dat het bouwwerk niet aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw voldoet, het gemeentebestuur desalniettemin geen aanleiding ziet voor nader onderzoek (en handhaving) en schade bij derden (of de eigenaar) ontstaat als gevolg van een gebrek aan het bouwwerk (zie paragraaf 3.3.4).

Op 1 januari 2015 treedt artikel 1a, derde lid, Woningwet in werking. Op basis daarvan kan in een ministeriële regeling voor daarin vast te stellen categorieën bouwwerken, waarvan is vast komen te staan dat die een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kunnen opleveren, aan eigenaren en andere gerechtigden tot het treffen van voorzieningen de verplichting worden opgelegd een onderzoek te doen naar de staat van dat bouwwerk (zie paragraaf 2.3.1).<sup>405</sup> Verwacht wordt dat deze bepaling functioneel kan zijn voor handhaving van voorschriften bestaande bouw.<sup>406</sup>

## 6.7 Kritische bespreking van de keuzes in het wetsvoorstel

In deze paragraaf worden de keuzes in het conceptwetsvoorstel kritisch tegen het licht gehouden. Vertrekpunt daarbij zijn de doelstellingen van het conceptwetsvoorstel en het geldende recht. De doelstelling van het conceptwetsvoorstel kan kernachtig worden omschreven als ‘meer bouwkwaliteit tegen minder kosten.’<sup>407</sup> Eerst wordt ingegaan op het maatschappelijke en politiek draagvlak voor het stelsel (paragraaf 6.7.1). Vervolgens worden essentiële onderdelen van het wetsvoorstel kritisch tegen het licht gehouden (paragrafen 6.7.2 tot en met 6.7.7).

### 6.7.1 Draagvlak voor het nieuwe stelsel

Onder (bij de bouw) betrokken partijen leven op zijn minst reserves bij de keuzes die de minister heeft gemaakt en die zijn uitgemond in het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. Zij hebben in de kern betrekking op twee kwesties. De eerste is of bouwplantoetsing en bouwtoezicht wel verantwoord volledig kan worden overgelaten aan de markt. De tweede is of het nieuwe stelsel, met een toelatingsorganisatie, geen vervanging gaat betekenen van de ene bureaucratie door de andere. Ik geef een impressie van de belangrijkste opmerkingen.

---

404 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 17.

405 <[http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798\\_versterking](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33798_versterking)>; *Stb.*2014, 249; *Stb.*2014, 341; *Kamerstukken I* 2013/14, 33 798, nr. A.

406 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 798, nr. 3 (memorie van toelichting), 10-11; Van Leeuwen 2014a, p.7-8.

407 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 2-4. Zie: <[www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)> onder Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Het ERB wijst erop dat de private toetsing van bouwplannen en privaats toezicht op de bouw in Scandinavië heeft geleid tot onveilige en ongezonde situaties, waarna het bevoegd gezag zou zijn teruggeleid bij overheden en de private controle onder publiek toezicht is geplaatst. Er zijn incentives nodig, wil met private kwaliteitsborging kwaliteit daadwerkelijk worden gerealiseerd en free rider-gedrag worden voorkomen.<sup>408</sup>

Niet-professionele consumenten (vertegenwoordigd door organisaties als de Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Gehandicapten Raad) zijn in eerdere fasen niet actief bij onderzoeken en adviezen, waaronder de Routekaart, betrokken geweest.<sup>409</sup> De Woonbond mist een heldere analyse waarom het consumentenbelang in de bouw is gediend bij verschuivingen van verantwoordelijkheden bij de toetsing van bouwkwaliteit. In welke mate zou het BWT thans (vanuit consumentenperspectief) ontoereikend functioneren, in termen van tijd, kosten of kwaliteit? Wat gaat de private kwaliteitsborging laten zien in termen van kosten en kwaliteit? Uit onderzoek zou blijken van ‘ongewenste neveneffecten en belangenverstrengeling’.<sup>410</sup> Als bouwtoezicht wordt overgeheveld naar de markt is het volgens de Vereniging Eigen Huis belangrijk ‘dat eerst goed wordt getoetst of de kwaliteit dan ook echt omhoog gaat, op een controleerbare manier voor de consument, en dat de kosten in toom blijven en liefst dalen.’<sup>411</sup>

Voor invoering van een stelsel van kwaliteitsborging als alternatief voor de gemeentelijke bouwplantoets, lijkt op zich (veel) draagvlak te bestaan in de bouwsector. Maar vertegenwoordigers van de verschillende partijen plaatsen ook kanttekeningen. Projectontwikkelaars, bouwondernemers en aanbieders van garanties wijzen op het gevaar van vervanging van de ene bureaucratie door de andere en van kostenverhogingen in plaats van besparingen onder een stelsel van private kwaliteitsbor-

408 Memorandum van het Expertisecentrum Regelgeving Bouw aan de Vaste Commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake het rondetafelgesprek over Bouwtoezicht, d.d. 28 november 2013, 2013-ERB-M072/snn, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten. Zie ook: N.P.M. Scholten en R. de Wildt, Private toetsing van en toezicht op het bouwen in het buitenland, Nieuwsbrief 2013-ERB-P055, <<https://www.bouwregelwerk.org/>>, onder Over ERB onder Nieuws en publiciteit. In Scandinavië was overigens niet alleen toetsing en toezicht, maar ook het bepalen van de inhoud van de bouwtechnische regelgeving bij private partijen neergelegd. Met dank aan Johan van der Graaf.

409 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014, p. 20.

410 Notitie Woonbond, gericht aan de Commissie Wonen Tweede Kamer, betreffende Rondetafelgesprek Bouwtoezicht 12 december 2013, d.d. 9 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Ronde tafelgesprek Private kwaliteitsborging Tweede Kamer. Vgl. brief Stichting Waarborgfonds koopwoningen (ongedateerd) aan de Kamercommissie Wonen en Rijksdienst, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Rondetafelgesprek Private kwaliteitsborging Tweede Kamer.

411 <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer.

ging. NEPROM meent dat bouwondernemingen hun eigen, gecertificeerde kwaliteitssystemen moeten mogen inzetten. Verplichtingen gebruik te maken van externe, onafhankelijke toezichthoudende partijen zouden sterk kostenverhogend werken en leiden tot onduidelijkheid ten aanzien van de aansprakelijkheid.<sup>412</sup>

De georganiseerde bouw- en woningtoezichthouders opteren voor een privaat stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, waarbij gemeentebesturen slechts een rol moeten hebben 'in het nagaan of conform de spelregels van de private kwaliteitsborging wordt gewerkt.' Zij bepleiten intensief toezicht. Inspectiediensten moeten toezicht houden en zouden daartoe steekproefsgewijs constructietekeningen en berekeningen moeten controleren en controles op bouwplaatsen moeten uitvoeren. De omschakeling naar een privaat stelsel onder toezicht kan alleen als marktpartijen hun verantwoordelijkheid nemen. Dat voor 80% van de bouw 'bijna niets' voor de kwaliteitsborging zou hoeven te worden geregeld, wordt verworpen. Daarvoor is kennis van bouwregelgeving in de praktijk te gering en worden te veel fouten geconstateerd.<sup>413</sup>

De VNG ziet te weinig waarborgen dat na invoering van het stelsel de private sector daadwerkelijk meer kwaliteit gaat leveren. Er zou bovendien een vertekend/foutief beeld worden gegeven van de financiële opbrengsten. Het is onduidelijk welke handhavingstaken de gemeentebesturen precies krijgen en op basis van welke informatie zij die kunnen vervullen.<sup>414</sup>

---

412 Zie: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)> onder Algemeen, Nieuwsberichten Overleg 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' - alle commentaren op een rijtje en Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer. Vgl. ook NEPROM-reactie d.d. 14 september 2014, p. 4-5.

413 Gespreksnotitie Vereniging BWT Nederland Rondetafelgesprek Tweede Kamer 12 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer; brief van 19 maart 2014 van de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland aan de Algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst van de Tweede Kamer, <[www.bwtinfo.nl](http://www.bwtinfo.nl)>, onder Nieuws 2014; brief van het Centraal Overleg Bouwconstructies (COBc) van 21 maart 2014, <[www.bwtinfo.nl](http://www.bwtinfo.nl)>, onder Nieuws 2014 en Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, reactie d.d. 5 september 2014, p. 1, 14; Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, Privaat wat moet, publiek wat onvermijdelijk is. Voorlopig visiedocument private kwaliteitsborging, versie 12 maart 2013, i.h.b. p. 5-6, 22-30, <[www.vereniging-bwt.nl](http://www.vereniging-bwt.nl)>.

414 VNG-notitie ten behoeve van het Rondetafelgesprek kwaliteitsborging in de bouw, 12 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Rondetafelgesprek Private kwaliteitsborging Tweede Kamer; brief VNG aan de Algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst, d.d. 13 maart 2014, <[www.vng.nl](http://www.vng.nl)>, onder Ruimte en Wonen en <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten, Algemeen Overleg 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw' - alle commentaren op een rijtje. Een positiever geluid (over ontwikkelingen richting private toetsing en privaat toezicht) is afkomstig van een wethouder van de gemeente Eindhoven: ir. G.C.F.M. Depla, wethouder financiën, organisatie en spoorzone gemeente Eindhoven, memo rondetafelgesprek over bouwtoezicht, 9 december 2013, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>.

Het politieke draagvlak voor de voorstellen is niet overtuigend aanwezig. Zij lijken niet tegemoet te komen aan het verlangen van een meerderheid in de Kamer om te voorzien in een (inhoudelijke) toets voorafgaand aan ingebruikname van een opgeleverd bouwwerk. Ook de figuur van de erkende technische oplossing krijgt er geen expliciete plaats in, terwijl enkele fracties hierop inzetten.<sup>415</sup>

### 6.7.2 Kostenreductie én meer bouwkwiteit: hoe doe je dat?

Aan het conceptwetsvoorstel ligt - zoals gezegd - de gedachte ten grondslag dat meer bouwkwiteit zou kunnen worden gerealiseerd tegen minder kosten voor toezicht. Een vraag is of dit met het stelsel zoals de minister dat nu voor ogen lijkt te hebben, werkelijk kan worden gerealiseerd.<sup>416</sup>

#### *Kosten*

Een rapport van Ecorys, waarnaar de minister verwijst, doet alleen een kwantitatieve uitspraak over de kostenbesparing die zouden worden gerealiseerd bij een volledig privaat systeem van bouw- en woningtoezicht en wel op basis van bepaalde aannamen. Belangrijke aannamen waren dat private toetsers zorgen voor voldoende marktwerking en per formatie-eenheid meer werken dan hun ambtelijke collega's bij BWT. Deze aannamen zijn speculatief. Gelet hierop en de gebruikte methode waren de bevindingen niet hard (zie paragraaf 6.2.6). Van de financiële gevolgen van het voorstel zoals het er nu ligt, bestaat dus geen duidelijk beeld. Niet blijkt waarom zou moeten worden aangenomen dat daarmee meer bouwkwiteit tegen minder kosten zal ontstaan.<sup>417</sup>

Verwacht kan worden dat de kosten voor kwaliteitsborging in de beginfase hoog zullen zijn, omdat de instrumenten nog in ontwikkeling zijn, het proces naar de toelating door de toelatingsorganisatie met kosten gepaard zal gaan en schaalvoordelen nog niet zullen optreden. Voor wat betreft de kosten zal ook veel afhangen van de

---

n> onder Algemeen, Nieuwsberichten, Rondetafelgesprek private kwaliteitsborging Tweede Kamer.

415 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 4-5, 9, 15, 19-22, 25, 27-28. Zie ook: conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 7.

416 Zie over effecten van overheveling van private bouwtoezicht naar de private sector in termen van besparingen en risico's reeds: 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. 203-205.

417 Zie onder meer: Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, reactie d.d. 5 september 2014, p. 2-3; reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p. 5; reactie BNA d.d. 15 september 2014, p. 2, en N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), reactie d.d. 12 september 2014, p.2.

eisen die in de amvb aan de instrumenten zullen worden gesteld. Of, wanneer en in hoeverre per saldo de kosten voor de bouw omlaag zullen gaan als gevolg van invoering van het stelsel, zal afhangen van de snelheid waarmee en de mate waarin reductie in faalkosten wordt gerealiseerd.<sup>418</sup>

Een van de instrumenten die zich onder een stelsel van kwaliteitsborging kan kwalificeren als toegelaten instrument zou de gecertificeerde bouwplantoets en het gecertificeerde bouwtoezicht kunnen zijn. Visscher verwachtte in 2000 hiervan (als bindend alternatief voor overheidscontrole; duaal stelsel) tijdsbesparing, doordat zij 'dicht op het ontwerpproces' kunnen plaatsvinden. Het kostenaspect was volgens hem echter het moeilijkst te voorspellen. Voor *vergunningaanvragers* is het de vraag of en hoeveel korting zij op gemeentelijke leges krijgen als een gecertificeerde toets wordt ingebracht. Of certificering per saldo goedkoper is dan gemeentelijke toetsing is nog de vraag. Visscher stelt dat de gecertificeerde toets vollediger moet worden uitgevoerd dan de 'gemiddelde huidige gemeentelijke toets', maar verwacht ook dat voor gespecialiseerde bureaus schaalvoordelen zijn te behalen. Kleinere bedrijven zouden voor eenvoudige bouwprojecten minder kostbare certificaten kunnen ontwikkelen. Ook gevolgen voor *ontwerpers, adviseurs en bouwbedrijven* zijn lastig in te schatten. Als een bouwer meer doet aan procesbeheersing en zelfcontrole zou een besparing op de kosten zijn te verwachten. Door processen in plaats van producten te certificeren, zou én een kostenbesparing én een kwaliteitsslag kunnen worden gerealiseerd.<sup>419</sup>

De beschouwingen van Visscher gingen over kostenbesparing (en kwaliteit) bij gecertificeerde *externe* controle. Erkenning van bouwbedrijven die zelf als kwaliteitsborger mogen optreden - waaraan de minister nu denkt -, kan kostenbesparend gaan werken. Maar is de bouwkwaliteit dan geborgd, ja zelfs beter dan nu?

### *Verdeling van de lasten*

Wie de kosten van toetsing en toezicht gaat dragen en wie zal profiteren van vermindering van die kosten, is door Ecorys niet onderzocht.<sup>420</sup> Over (her)verdeling van kosten tussen marktpartijen zou meer duidelijkheid moeten bestaan, alvorens het stelsel verantwoord kan worden ingevoerd.<sup>421</sup>

Of een opdrachtgever bij de bouw van een eenvoudig bouwwerk onder een privaat stelsel van kwaliteit steeds goedkoper af zal zijn, is bijvoorbeeld de vraag. De leges

---

418 Vgl. inleiding ing. W.C.G. Ankersmit, directeur Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, expertmeeting Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, georganiseerd door Instituut voor Bouwrecht op 18 augustus 2014 te Rotterdam, in: Commentaar Ontwerpvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, p. 17, <www.ibr.nl>, onder Kenniscentrum, onder Expertmeetings; reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p. 5.

419 Visscher 2000, p. 273-274.

420 Ecorys 2013, p. 15.

421 Reactie Platform Voorbereiding Stelselherziening d.d. 11 september 2014, p. 5.

voor vergunningen bouw zijn bij eenvoudige bouwplannen (zoals een dakkapel) lager dan de kosten die worden gemaakt. Dit wordt gecompenseerd met hogere leges in relatie tot de kosten voor omvangrijke (nieuw)bouwprojecten.<sup>422</sup> De Vereniging Eigen Huis heeft de verwachting uitgesproken dat de verbouwende of zelfbouwende consument bij invoering van private kwaliteitsborging met hogere toetsingskosten geconfronteerd zal worden, nu de huidige subsidiëring vanuit de legesopbrengsten van grotere projecten zal afnemen of wegvallen.<sup>423</sup> Bij ambtenaren bouw- en woningtoezicht leeft de gedachte dat de leges voor het grootste deel van de bouwaanvragen (de ‘kleine’) grotendeels zullen worden gehandhaafd en niet zullen afnemen.<sup>424</sup>

In het algemeen overleg van de Tweede Kamer met de minister voor bouwen op 27 maart 2014 is de vraag opgeworpen hoe wordt voorkomen dat onder een stelsel van kwaliteitsborging gemeenten desondanks zodanig leges voor vergunningen heffen, dat feitelijk sprake is van dubbele leges.<sup>425</sup> De minister antwoordde dat samen met de VNG onderzoek wordt gedaan naar de houdbaarheid van het stelsel van leges. De resultaten zouden voor de zomer van 2014 worden bekendgemaakt.<sup>426</sup> Het onderzoek blijkt meer tijd nodig te hebben.<sup>427</sup>

### *Kwaliteit*

Uit onderzoek is gebleken dat bij kwaliteitsborging door private partijen in de bouw op een open markt betrouwbaarheid een achilleshiel is. Kwaliteit van toetsing kan onder druk staan van kosten en tijd. Goede beoordelingsrichtlijnen en een goed functionerende markt en toezicht zijn cruciaal.<sup>428</sup> Daarnaast werd in paragraaf 4.4 van dit onderdeel van het preadvies duidelijk wat de ervaringen zijn met de erkende kwali-

422 Zie hierover bijvoorbeeld de brief van 23 maart 2013 van Aedes en NEPROM aan de minister van Binnenlandse zaken over te hoge leges bij het verstrekken van omgevingsvergunning, <www.neprom.nl>, onder dossiers onder leges.

423 Vereniging Eigen Huis, reactie d.d. 7 augustus 2014, p. 5; reactie AFNL en OnderhoudNL d.d. 11 september 2014, p. 8; en N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), reactie d.d. 12 september 2014, p. 3. De kwartiermakers menen dat dit probleem (deels) is op te lossen door te werken met vooraf geaccordeerde standaardoplossingen en verdere verruiming van vergunningvrij bouwen. Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014, p. 19. In de toelichting het conceptwetsvoorstel wordt echter niet ingezet op verruiming van vergunningvrij bouwen. Vgl. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 12.

424 Ankersmit 2014, p. 17-18.

425 *Kamerstukken II* 2013/2014, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 7-8.

426 *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 23.

427 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 101 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014), p. 3. Zie over deze kwestie ook: reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p. 5; reactie BNA d.d. 15 september 2014, p. 2, NEPROM-reactie d.d. 14 september 2014, p. 11-12.

428 Visscher 2000, 273.



teitsverklaring. Er schort wel eens iets aan de deugdelijkheid van beoordelingsrichtlijnen en het toezicht door SBK schiet deels te kort.

De vraag is of een toelatingsorganisatie onder het stelsel van kwaliteitsborging zoals nu voorgesteld, waar nodig voldoende corrigerend gaat optreden. Uit onderzoek van Van der Heijden in Canada en Australië bleek dat (overheids)toezicht op private toezichthouders vaak gericht was op processen en procedures in plaats van op de inhoud van de werkzaamheden en dat de sancties te licht waren, om integriteitsrisico's die verband houden met financiële druk waaronder private toezichthouders staan, goed te beheersen. Het nieuwe stelsel kan staan of vallen met de slagvaardigheid van de toelatingsorganisatie, terwijl men de kosten beperkt zal willen houden.<sup>429</sup>

### *Alternatieven*

Als het gaat om meer kwaliteit en minder kosten, verdienen ook alternatieven aandacht.<sup>430</sup> Een alternatief kan zijn partijen op de bouwmarkt te prikkelen meer verantwoordelijkheid te nemen voor bouwkwaliteit, met behoud van een eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor het voldoen van bouwwerken aan de eisen van de bouwregelgeving. Als de markt in staat blijkt (door een private of publieke autoriteit) erkende standaardoplossingen voor veel voorkomende bouwopgaven tot ontwikkeling te brengen, kan daarmee vaak worden aangetoond dat aan bepaalde wettelijke eisen wordt voldaan. Daarmee zou een lastenverlichting en een efficiencyslag in het bouwtoezicht kunnen worden gemaakt, terwijl de gemeentelijke overheid zich toch verantwoordelijk weet voor bouwkwaliteit.<sup>431</sup> Is het uitgesloten dat die optie tot minder kosten en minder bureaucratie leidt en meer waarborgen voor bouwkwaliteit oplevert dan het stelsel van kwaliteitsborging zoals de minister dat nu voor ogen lijkt te hebben?<sup>432</sup>

---

429 Zie Chao-Duisvis p. 45-46 en de verwijzingen daarin naar relevante literatuur; Van der Heijden 2009, i.h.b. p. 76-79, 105, 124-125.

430 Dit geldt te meer gezien het tussen enkele fracties in de Tweede Kamer en de minister tijdens het overleg op 27 maart 2014 gewisselde met betrekking tot de inrichting van het stelsel en de rol van de gemeentelijke overheid daarbij. *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 3-8, 9-22, 27-28.

431 Expertisecentrum Regelgeving Bouw 2011; Scholten & R. de Wildt 2013.

432 Voor de afweging van verschillende alternatieven is relevant: Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (POC), *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Hoofdrapport, Eerste Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage 2012. Bij brief van 23 november 2012 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer het rapport aangeboden aan de minister-president en hem verzocht om een reactie op het rapport. *Kamerstukken I* 2012/13, C, E. De kwartiermakers gebruiken het besliskader dat hierin is neergelegd overigens bij hun werkzaamheden voor de inrichting van een stelsel voor private kwaliteitsborging in de bouw. Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen 2014, p. 5-6, 51-58, <www.stichtingibk.nl>, onder Adviezen kwartiermakers.

### 6.7.3 Risicoklassen en instrumenten

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangekondigd dat in de vast te stellen amvb de voorschriften voor instrumenten afhankelijk worden gesteld van de risicoklasse.<sup>433</sup> Over de invulling van deze risicoklassen bestaan nog veel vragen. Dit is in sterke mate een technische kwestie. Van veel zijden wordt echter onderschreven dat de gevolgklasse waartoe een bouwwerk volgens de Eurocodes behoort, op zich niet bepalend kan zijn voor de benodigde zwaarte van het instrument van kwaliteitsborging, omdat deze gevolgklassen geen directe relatie hebben met frequentie van non-conformiteiten met het Bouwbesluit 2012 (zie paragraaf 6.4.2).

Het adequaat definiëren lijkt geen eenvoudige zaak. Helder zal moeten worden wat de relevante aspecten zijn die in de risicoklassen moeten worden verdisconteerd, terwijl tegelijkertijd voor de vergunningaanvrager helder moet zijn welke instrument mag worden toegepast.<sup>434</sup>

Ook over de instrumenten is nog veel onduidelijk. De eisen waaraan ze moeten voldoen, zijn niet uitgewerkt. De uitwerking zou moeten geschieden bij of krachtens amvb (art. 7ac Woningwet). Opvallend is dat niet wordt voorzien in bij of krachtens amvb te stellen voorschriften voor instrumentbeheerders en voor kwaliteitsborgers.<sup>435</sup>

Als het gaat om de eisen aan de instrumenten zelf, dan is een vraag hoe de instrumenten zo kunnen worden ingericht dat private kwaliteitsborgers zich voldoende op de hoogte stellen van alle voor de bouw relevante lokale omstandigheden, zoals bijvoorbeeld bodemgesteldheid ter plaatse. Daarnaast is een vraag hoe de voorschriften in de amvb zodanig te formuleren dat met de instrumenten ook innovatieve oplossingen en experimenten met nieuwe bouwmaterialen en -methoden kunnen worden getoetst.<sup>436</sup>

Of en in hoeverre bestaande systemen van kwaliteitsborging, zoals de verzekerde garanties van Bouwgarant, SWK of Woningborg, al dan niet met aanpassing, een rol kunnen krijgen in het stelsel, staat nog niet vast. De minister lijkt bij eenvoudige bouwwerken in de laagste risicoklasse in ieder geval niet te denken aan hoge eisen aan de kwaliteitsborger. Een erkende bouwer of architect zou de kwaliteitsborging van zijn eigen werk moeten kunnen uitvoeren, als hij voldoet aan eisen met betrekking tot beroepskwalificaties, scholing en branchetoezicht.<sup>437</sup> Het instru-

433 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 11.

434 Over de vraag of de bouwconsument in staat is de juiste categorie te bepalen en de noodzaak van heldere categorieën: reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p.11-12 en reactie BNA d.d. 15 september 2014, p. 3-4. Kritisch over de keuze in het conceptwetsvoorstel vergunningvrije bouwwerken buiten het stelsel te laten vallen: VBWTN, reactie d.d. 5 september 2013, p. 7; reactie gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 7-8 en reactie BNA d.d. 15 september 2014, p. 4. Ik laat dit hier verder buiten beschouwing.

435 VBWTN, reactie d.d. 5 september 2014, p. 14, en reactie van de gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 7.

436 Reactie gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 2.

437 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10, 12; *Kamerstukken II* 2013/14, 32 757, nr. 91 (brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013), p. 5; *Ka-*

ment zou geschikt kunnen zijn bij projectmatige nieuwbouw, maar de vraag is of het ook geschikt is bij particulier opdrachtgeverschap voor woningbouw en particuliere verbouwingen. Als erkende bouwers of architecten kunnen functioneren als kwaliteitsborgers, dan zal verder in ieder geval moeten zijn voorzien in toetsing (door het bevoegd gezag of de instrumentbeheerder, die dan bijvoorbeeld Woningborg, Bouwgarant of SWK zou kunnen zijn) of hij ook feitelijk aan kwaliteitsborging doet tijdens de bouw.<sup>438</sup>

De fundamentele vraag of kwaliteitsborging door ‘de bouwer’ zelf überhaupt als instrument kan voldoen om kwaliteit ‘as built’ te waarborgen, lijkt niet te zijn beantwoord. Kan een toetsers onafhankelijk zijn als hij dezelfde werkgever heeft als de bouwer of ontwerper?<sup>439</sup> Volgens de toelichting bij het conceptvoorstel kan de kwaliteitsborger, als hij constateert dat niet conform de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, de vergunninghouder vragen de bouw stil te (laten) leggen totdat aan die voorschriften wordt voldaan. Door de vereniging van ambtenaren bouw- en woningtoezicht is de retorische vraag opgeworpen of een bouwbedrijf dat ook gerechtigd is de kwaliteitsborging te doen, aan de vergunninghouder dan zal vragen zijn eigen werk stil te leggen.<sup>440</sup>

Voor zwaardere risicoklassen (2 en 3) zal de gemeentelijke bouwplantoetsing voorsnog niet vervallen, maar in de toelichting wordt al wel besproken welke instrumenten daarvoor passend zouden zijn. Zoals we zagen, wordt gedacht aan gecertificeerde bouwplantoetsing en toezicht (risicoklasse 2) en aan beoordelingen door een Technical Inspection Service (risicoklasse 3).<sup>441</sup> Het ERB is kritisch over de gecertificeerde bouwplantoets (op basis van BRL 5019), ‘omdat de borging plaatsvindt op het niveau van kwaliteitssystemen en niet op het niveau van bouwplan en bouwwerk.’<sup>442</sup> Certificering vindt bij deze toetsing niet op bouwplan- en bouwwerkniveau plaats. Waarom is dat niet nodig en zouden de waarborgen die zijn gelegen in certificering (dus periodieke beoordeling) van de bouwplantoetsers voldoende zijn? De vraag is waarom een geaccrediteerde ‘bouwplan- en bouwwerkcertificeer-

---

*merstukken* 2013/14, 32 757, nr. 97 (verslag commissie voor Wonen en Rijksdienst van 27 maart 2014), p. 22.

438 Vgl. reactie gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 2-3. Bouwend Nederland is er voor dat toetsing bij bouwwerken onder risicoklasse 1 zoveel mogelijk door de bouwer zelf wordt gedaan, zij het onder bepaalde randvoorwaarden (zoals erkenning). Bovendien zou ook in deze categorie gedifferentieerd moeten worden. Reactie Bouwend d.d. 4 augustus 2014, p. 12. Zie ook NEPROM-reactie d.d. 14 september 2014, p. 5.

439 Voor onafhankelijkheid van de toetsers pleit NL Ingenieurs: reactie d.d. 14 september 2014, p. 2-3. De organisatie meent overigens dat een strikte scheiding tussen bedrijven die ontwerpen of toetsen niet nodig is. Binnen het bedrijf moeten echter scheidsmuren zijn tussen toetsers en ontwerpen bij een project.

440 Ankersmit 2014, p. 16-17; VBWTN, reactie d.d. 5 september 2014, p. 12-13.

441 Zie paragraaf 6.4.2.

442 Memorandum van het Expertisecentrum Regelgeving Bouw aan de Vaste Commissie voor Wonen en Rijksdienst inzake het rondetafelgesprek over Bouwtoezicht, d.d. 28 november 2013, 2013-ERB-M072/snn, <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>, onder Algemeen, Nieuwsberichten.

der', in verhouding tot de doelen die met kwaliteitsborging zouden moeten worden gerealiseerd, een te zware figuur zou zijn (zie ook paragraaf 6.7.6).

#### 6.7.4 Bevoegdheden van het gemeentebestuur in het stelsel en aansprakelijkheid

*Geen ingebruiknamevergunning: is dat verstandig?*

Het conceptwetsvoorstel voorziet niet een afzonderlijke vergunning voor ingebruikname van een opgeleverd bouwwerk. De redenen die de minister in een eerder stadium aandroeg om hiervoor niet te kiezen, waren dat inhoudelijke toetsing of het bouwwerk aan de wettelijke eisen voldoet een verantwoordelijkheid is van de kwaliteitsborger en voorkomen moet worden dat aansprakelijkheid bij het gemeentebestuur komt te liggen (zie paragraaf 6.6).<sup>443</sup>

Aansprakelijkheidsoverwegingen kunnen geen doorslaggevende argumenten opleveren voor de gemaakte keuze. De minister geeft er geen blijk van te onderkennen dat een wettelijke vereiste vergunning voor ingebruikname een appellabel besluit zal zijn, waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat. Dit besluit zal, gelet op de vaste jurisprudentie, geacht worden rechtmatig te zijn als niet tijdig bezwaar of beroep is ingesteld, ook als later mocht blijken dat de vergunning of toestemming niet had mogen worden verleend.<sup>444</sup> Dat is een substantiële verkleining van aansprakelijkheidsrisico's, tenminste als uit de wettelijke regeling zou voortvloeien dat met de vergunning vast staat dat de kwaliteitsborging op orde was en de resultaten ervan dus voor juist moeten worden gehouden.<sup>445</sup> Omgekeerd zal het gemeentebestuur ook onder het voorgestelde stelsel zeker niet onder alle aanspra-

443 Deze wordt zwaarder als het gemeentebestuur aanleiding heeft om zich zorgen te maken. *Kamerstukken II* 2013-2014, 32 757, nr. 97 (verslag algemeen overleg Commissie voor Wonen en Rijksdienst 27 maart 2014), p. 21-22, 27.

444 Het besluit wordt dan voor rechtmatig gehouden omdat het rechtens onaantastbaar is (de leer van de formele rechtskracht). Zie: HR 16 mei 1986, *AB* 1986, 573 m.nt. FHvdB, *NJ* 1986, 723 m.nt. MS, *AAe* 1986, p. 642 m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens (Heesch/van de Akker); HR 7 april 1995, *NJ* 1997, 166 m.nt. MS, *AB* 1995, 541, m.nt. ThGD (Smit/Staat); HR 2 juni 1995, *NJ* 1997, 164, m.nt. MS (Arhachi/Staat).

445 Bovendien is denkbaar dat de burgerlijke rechter zou oordelen dat de houder van een ingebruiknamevergunning net als die van een vergunning bouw, in beginsel op eigen risico handelt als hij gebruik maakt van deze vergunning op het moment dat deze nog niet onherroepelijk is. Hij zou dan niet de gemeente wegens de vernietiging van de vergunning door de bestuursrechter kunnen aanspreken uit onrechtmatige daad. Vgl. HR 29 april 1994, *NJ* 1997, 396, m.nt. MS, *AB* 1994, 530, m.nt. FHvdB, *Gst* (1994) 6993.4, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens, *AA* 1994, p. 835 m.nt. Th.G. Drupsteen, *BR* 1994, p. 773, m.nt. N.S.J. Koeman, *RBA* 1994-1995, nr. 4, m.nt. L.J.A. Damen (Gemeenschappelijk Eigendom 's-Gravenhage). Zie ook o.m. Rb. Maastricht 27 maart 1997, *JB* 1997/125, m.nt. HJS; Hof 's-Hertogenbosch 17 december 2001, *JB* 2002/55, m.nt. RJNS.

kelijkheidsrisico's uitkomen. Het kan aansprakelijk zijn wegens falend toezicht of gebrekkige handhaving als onvoldoende is gecontroleerd of de kwaliteitsborging op orde was, als later alsnog blijkt dat dit niet het geval was. Het is bovendien mogelijk dat het gemeentebestuur aansprakelijk is als blijkt dat een ingebruikname na oplevering een tijd ten onrechte is tegengehouden.<sup>446</sup>

Verder zijn er, zonder tekort te doen aan de verantwoordelijkheden van de kwaliteitsborger, sterke argumenten die wel pleiten voor een vergunning voor ingebruikname. In de eerste plaats moet het gemeentebestuur volgens het voorstel bij de beslissing over de omgevingsvergunning weliswaar toetsen of het in de vergunningaanvraag genoemde instrument aan de wettelijke eisen voldoet<sup>447</sup>, maar ontbreekt een formeel beslismoment of die kwaliteitsborging daadwerkelijk naar behoren heeft plaatsgevonden. Als een vergunning voor ingebruikname vereist is, krijgt het gemeentebestuur meer expliciet een verantwoordelijkheid de kwaliteitsborging zoals die feitelijk heeft plaatsgevonden, te toetsen. In de tweede plaats is de rechtszekerheid met een vergunningsfiguur gediend. Als de vergunning onaantastbaar is geworden staat vast dat ingebruikname geoorloofd is, kan het gemeentebestuur niet meer komen met opmerkingen dat niet aan bepaalde wettelijke eisen is voldaan en is er geen mogelijkheid meer handhavend op te treden.<sup>448</sup>

Het voorstel is halfhartig in de gemaakte keuze. De minister wil duidelijk neer zetten dat de kwaliteitsborger er voor verantwoordelijk is er op toe te zien dat een bouwwerk bij de oplevering aan de bouwtechnische voorschriften voldoet, ziet toch een taak voor het gemeentebestuur bij de controle of die kwaliteitsborger zijn werk naar behoren heeft gedaan, maar laat na die controle in het voorstel expliciet een plaats te geven met een formeel beslismoment.<sup>449</sup>

### *Onduidelijkheden over handhaving*

Het voorstel is onduidelijk op het punt van de handhaving. Het maakt niet duidelijk tot welk moment er precies mogelijkheden tot handhaving zijn van het verbod te bouwen zonder instrument voor kwaliteitsborging dat aan de wettelijke eisen voldoet (art. 7ac, eerste lid Woningwet). In de toelichting wordt opgemerkt dat het bouwwerk na gereedmelding onder de voorschriften voor bestaande bouw valt. Daarin wordt echter onderkend dat na gereedmelding tijd nodig kan zijn om vast te stellen of de kwaliteitsborging op orde was (zie ook paragraaf 6.6).<sup>450</sup> Het wordt lastig te

---

446 Met dank aan Wico Ankersmit.

447 Zie ook: Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 16.

448 Voor zover intrekking van de vergunning met terugwerkende kracht niet mogelijk is, kan dus alleen nog worden gehandhaafd als de vergunning wegens onrechtmatigheid is herroepen (in bezwaar) of vernietigd (door de rechter). Vgl. Van Leeuwen 2014a, p. 8.

449 Anders: inbreng van één van de deelnemers tijdens de door het IBR op 18 augustus 2014 belegde expertmeeting. Commentaar Ontwerp-wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen, p. 22, <www.ibr.nl>, onder Kenniscentrum, onder Expertmeetings.

450 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 17.

weten tot welk moment er nog kan worden gehandhaafd wegens ontoereikende kwaliteitsborging als er geen moment is waarop een besluit inzake toestemming voor ingebruikname (dat kwalificeert als besluit bedoeld in art. 1:3 Awb) wordt genomen. Het lijkt gewenst dat het Bouwbesluit 2012 duidelijkheid gaat bieden over het antwoord op de vraag welk rechtsregime geldt in de fase tussen gereedmelding en de standpuntbepaling van het gemeentebestuur (die volgens de toelichting enkele weken kan duren). Anders zal het werken onder het nieuwe stelsel, ook in verband met aansprakelijkheidskwesties, nog meer vragen oproepen dan er nu sowieso al zijn.<sup>451</sup>

### *Kan het gemeentebestuur de nieuwe taken aan?*

Het voorstel besteedt onvoldoende aandacht aan de kwestie of het gemeentebestuur onder het nieuwe stelsel voldoende zal zijn toegerust om zijn verantwoordelijkheden waar te maken. Ten eerste staat niet vast of gemeentebesturen voldoende zullen zijn toegerust om te beoordelen of een instrument van kwaliteitsborging gelet op de risicoklasse van de bouwer geschikt is en of de kwaliteitsborging feitelijk op orde is.<sup>452</sup> Ik kan de ervaringen met de erkende kwaliteitsverklaringen in deze context niet zonder voorbehoud inbrengen - het gaat om een instrument met een andere inhoud, juridische betekenis en historie - maar die ervaringen lijken niet geheel zonder relevantie te zijn. Uit onderzoek van de VROM-Inspectie is eerder gebleken dat de controle bij bouw- en woningtoezicht op wat erkende kwaliteitsverklaringen precies verklaren te vaak beperkt is en uit een evaluatie in 2011 kwam naar voren dat de kwaliteitsverklaringen en beoordelingsrichtlijnen inhoudelijke gebreken vertonen (paragraaf 4.4). Zullen gemeenten voldoende capaciteit en deskundigheid hebben om te beoordelen of de kwaliteitsborging adequaat is? De vraag is ook of er voldoende bereidheid tot een daadwerkelijke beoordeling bestaat, als de rol van de gemeente bij beoordeling van bouwtechnische kwaliteit bij bouwactiviteiten verder vervalft.<sup>453</sup>

Ten tweede lijkt de afhankelijkheid van het gemeentebestuur van informatie van anderen - de toelatingsorganisatie, de instrumentbeheerder, de vergunninghouder en derden - over het functioneren van de kwaliteitsborging bij het vervullen van zijn nieuwe taken niet zonder gevaar, zeker als het gaat om risicovollere bouwwerken.<sup>454</sup> Als zij niet tijdig tijdens de bouw laten weten dat er iets mis is, komt het gemeentebestuur niet in actie. Afgaande op de toelichting bij het wetsvoorstel, mag de vergunninghouder als hij binnen twee weken na overlegging van een verklaring van de kwaliteitsborger dat aan alle voorschriften is voldaan (inclusief opleverdossier) niets van het bevoegd gezag heeft vernomen, het bouwwerk in gebruik nemen. De vraag is of het gemeentebestuur in staat is om binnen twee weken de noodzakelijke beoordeling uit te voeren.<sup>455</sup> Komt later in beeld dat er iets mis is, dan kan dat betekenen

451 Vgl. VBWTN, Reactie d.d. 5 september 2014, p. 11.

452 Vgl. VBWTN, Reactie d.d. 5 september 2014, p. 11.

453 Vgl. reactie gemeente Rotterdam d.d. 11 september 2014, p. 2-4, en reactie gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 3.

454 Vgl. Van Leeuwen 2014a, p. 8.

455 Ankersmit 2014, p. 17.

dat bepaalde risico's zich realiseren of dat in ieder geval (veel) extra kosten zullen worden gemaakt.

Ten derde zouden de gemeentebesturen er voor kunnen terugschrikken om bouwprojecten stil te leggen, vanwege de vergaande consequenties die dat kan hebben. De vereniging ambtenaren bouw- en woningtoezicht heeft de vraag opgeworpen wat er moet gebeuren als de instrumentbeheerder de toestemming aan een kwaliteitsborger intrekt en vele bouwwerken in uitvoering zijn waarbij deze kwaliteitsborger is ingeschakeld. Moeten die dan alle worden stilgelegd?<sup>456</sup>

Tenslotte is het de vraag of gemeentebesturen voldoende toegerust zullen blijven om de handhavingstaak met betrekking tot de bestaande bouw, die zij zullen behouden, naar behoren te vervullen.<sup>457</sup>

### *De winst bij een meer uitgesproken rol voor de kwaliteitsborger in relatie tot het bevoegd gezag*

Het gemeentebestuur zou in het nieuwe stelsel zijn geholpen als de kwaliteitsborger daarin (in vergelijking met het voorstel) een meer uitgesproken rol krijgt in relatie tot het bevoegd gezag. Het gemeentebestuur zou ook handhavend moeten optreden als een kwaliteitsborger 'opstapt' omdat de wijze waarop bouwactiviteiten worden verricht er geen uitzicht op biedt dat aan eisen van de bouwregelgeving wordt voldaan. Daarover zou de kwaliteitsborger het gemeentebestuur moeten informeren. Een verplichting daartoe voor de kwaliteitsborger is niet opgenomen in het concept-wetsvoorstel, maar kan een stap in de goede richting zijn.<sup>458</sup>

## **6.7.5 Bevoegdheden van het gemeentebestuur en art. 2 EVRM**

In Nederland lijken de bouwsector, ambtenaren bouwtoezicht en de 'politiek' het er over eens dat gemeentelijke overheden een rol moeten behouden bij het toezicht op de bouw, maar wel met een wat andere inhoud. Nu komt van dat toezicht niet altijd

---

456 Ankersmit 2014, p. 17; VBWTN, reactie d.d. 5 september 2014, p. 14. Zie ook; Reactie Bouwend Nederland Consultatie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen d.d. 4 augustus 2014, p.11.

457 Vgl. O. Laan & M. Terwindt, 'Private kwaliteitsborging: kans of kruis?', *TBR* 2014/7, p. 624.

458 Ook met deze verplichting is de informatieverstrekking aan het gemeentebestuur uiteraard nog niet zonder meer gegarandeerd. Belangen van de vergunninghouder en/of kwaliteitsborger kunnen zich ertegen verzetten. Verlijdsdonk 2014, p. 49-50. Zie: <[www.stichtingibk.nl](http://www.stichtingibk.nl)>. De gemeente Rotterdam ziet in een stelsel van kwaliteitsborging geen rol voor het gemeentebestuur weggelegd als anderen dan de private kwaliteitsborger, instrumentbeheerder of toelatingsorganisatie signalen zouden afgeven 'dat er iets mis is'. Reactie van de gemeente Rotterdam op het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen, 11 september 2014, p. 1.

voldoende terecht (paragraaf 3.4). Over de precieze invulling van de gemeentelijke bevoegdheden onder een stelsel van kwaliteitsborging bestaat geen eenstemmigheid.

Art. 2 EVRM brengt mee dat de Staat een wettelijk en bestuurlijk kader moet scheppen om te voorzien in effectieve bescherming tegen levensbedreigende situaties. Activiteiten waarmee een levensbedreigende situatie in het leven kan worden geroepen, moeten aan een vergunningstelsel en aan toezicht moeten worden onderworpen. Ook met bouwactiviteiten kunnen onder omstandigheden levensbedreigende situaties in het leven kunnen worden geroepen (zie paragraaf 2.2).<sup>459</sup>

Art. 2 EVRM eist een minimum aan overheidsverantwoordelijkheid, voor zover er mensenlevens in geding zijn. Over de terugtrekkende beweging van de overheid zoals die wordt voorgesteld in het rapport van de Commissie Dekker wierpen Chao-Duivis en Strang in hun rapport uit 2013 (geschreven in opdracht van de minister van BZK) de vraag op ‘of de alternatieven die mogelijk in de praktijk gezocht en gevonden kunnen worden het terugtreden van de overheid op het gebied van toezicht in zoverre opvangen, dat niet gezegd kan worden door het EVRM (bedoeld is EHRM, ARN) dat de overheid hier qua toezicht op gevaarlijke situaties tekort is geschoten.’<sup>460</sup> Het is zeker niet gezegd dat het leggen van verantwoordelijkheden voor bouwplantoetsing en bouwtoezicht bij private partijen in strijd is met art. 2 EVRM. Waar het om gaat is of het totaal aan bevoegdheden die bestuursorganen - binnen het stelsel of daarbuiten (zoals ingevolge art. 1a Woningwet) - hebben voor het beschermen van levens van burgers bij risicovolle bouw voldoende is om ‘art. 2 EVRM-proof’ te zijn. Veel zal afhangen van de verdere vormgeving van het overheidstoezicht in het stelsel: welke rol gaan de toelatingsorganisatie en het gemeentebestuur precies krijgen? Relevante vraag is in dit verband of overheden wel helemaal fysiek afwezig kunnen blijven op de bouwplaats. Zo is de vraag of het verstandig is dat het gemeentebestuur bij bouwwerken die in het onder stelsel vallen zelf geen enkele eigen toezichtstaak en bevoegdheid tot sanctieoplegging meer heeft met betrekking tot voorschriften in het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouw. Als het gemeentebestuur in dezen geen rol meer heeft, moet de toelatingsorganisatie dan niet (regelmatig) op de bouwplaats kunnen komen (steekproefsgewijs en naar aanleiding van meldingen) en met voortvarendheid kunnen optreden ‘als er iets mis is’?

### 6.7.6 Vormgeving van het toezicht op instrumenten en kwaliteitsborgers

De meeste betrokken partijen (bouwsector, ambtenaren bouwtoezicht, experts, de ‘politiek’) vinden een vorm van toezicht nodig op de kwaliteitsborgers en de door hen toegepaste instrumenten. De vraag die nu speelt, is hoe dit toezicht zodanig kan

459 EHRM 30 november 2004, *AB*, 2005, 43, m.nt. Woltjer, *EHRC* 2005, 10, *NJ* 2005, 210, *EAA*, &*R* 2005, 13, m.nt. MK (Öneryildiz/Turkije II), r.o. 71-73.

460 Chao-Duivis & Strang, 2013, p. 90.



worden vormgegeven dat het effectief is, zonder dat een te kostbare en bureaucratische machinerie in gang wordt gezet.<sup>461</sup>

### *Het belang van bevoegdheden voor de toelatingsorganisatie*

Het conceptvoorstel is karig in datgene wat het regelt over de toelatingsorganisatie. Er zou wellicht meer moeten worden geregeld, in het belang van effectief toezicht. Zo zou de toelatingsorganisatie kunnen worden verplicht een onderzoek te starten en binnen een bepaalde termijn te reageren als het bevoegd gezag heeft gemeld dat een instrument van kwaliteitsborging mogelijk niet voldoet.<sup>462</sup> Er is niet voorzien in bevoegdheden die de toelatingsorganisatie rechtstreeks kan uitoefenen jegens kwaliteitsborgers. Blijken bepaalde kwaliteitsborgers die een instrument toepassen structureel niet goed te functioneren, dan staat voor de toelatingsorganisatie alleen het (botte) instrument van schorsing of intrekking van de toelating van een instrument ter beschikking. De bewaking van de kwaliteit van de kwaliteitsborgers wordt toevertrouwd aan instrumentbeheerders, dus aan de markt. De vraag is waarom deze keuze gemaakt is en de keuze verantwoord zou zijn.

### *Ook een rol voor de Raad voor Accreditatie*

In de toelichting bij het voorstel wordt betoogd dat het niet voor de hand ligt het toezicht op het stelsel voor kwaliteitsborging te beleggen bij de RvA. Dit lijkt juist, voor zover het gaat om toezicht op instrumenten an sich (zie paragraaf 6.5). In het conceptvoorstel is niet geregeld welke rol de RvA als accreditatie-instantie wél gaat vervullen. Noch voor kwaliteitsborgers, noch voor instrumentbeheerders wordt daarin bepaald dat zij geaccrediteerd behoren te zijn door de RvA.

De keuzes zullen in dezen kunnen worden gemaakt in een vast te stellen amvb of ministeriële regeling, of worden overgelaten aan de toelatingsorganisatie. Laatstgenoemde instantie zou bijvoorbeeld als beleid kunnen hanteren dat instrumenten voor risicovollere bouw alleen worden toegelaten als zij voorzien in toepassing door een geaccrediteerde kwaliteitsborger. Als de gecertificeerde bouwplantoets/gecertificeerd bouwtoezicht en kwaliteitsborging in het kader van een verzekerde garantie echter een belangrijke plaats krijgen in het nieuwe stelsel, dan zal de RvA vooral op afstand staan van de feitelijke kwaliteitsborging onderscheidenlijk ten opzichte van die kwaliteitsborging in het geheel geen rol vervullen.

Keuzes ter zake van de inrichting van het toezicht op kwaliteitsborging houden verband met uitgangspunten van betaalbaarheid van het stelsel en proportionaliteit van

---

461 Anders : N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), Reactie op consultatiewetsvoorstel kwaliteitsborging in de bouw, 12 september 2014, p. 8. Volgens hen is het geen overheidstaak om te 'sturen op het proces' hoe te bereiken dat het bouwen voldoet aan publiekrechtelijke eisen.

462 Reactie van de gemeente Almere op het consultatieversie van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, 9 september 2014, p. 7.

instrumenten.<sup>463</sup> Het lijkt er op dat in de afgelopen jaren de gedachten over de eisen waaraan kwaliteitsborging moet voldoen, zijn verschoven. Zo kondigde de staatssecretaris van VROM in 2002 in een brief aan de Tweede Kamer ‘over de voorgestane ontwikkeling van de bouwregelgeving in de komende jaren’<sup>464</sup> nog aan te bezien in hoeverre bij het toezicht op de bouw ‘meer gebruik gemaakt kan worden van het instrument «geaccrediteerde certificering» (= certificering door een onafhankelijke certificerende instelling die onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie).<sup>465</sup>

Het verdient op zijn minst overweging de RvA een meer expliciete rol toe te kennen in het stelsel.<sup>466</sup> Bij accreditatie wordt de bekwaamheid of competentie van de conformiteitsbeoordelende instelling beoordeeld.<sup>467</sup> Accreditatie is een manier om de betrouwbaarheid van de door beoordelende instellingen verstrekte informatie te waarborgen en de risico’s van gebruikmaking van conformiteitsbeoordelingen af te dekken.<sup>468</sup> Onder conformiteitsbeoordeling wordt in dat verband verstaan ‘het proces waarin wordt aangetoond of voldaan is aan de vastgestelde eisen voor een product, proces, dienst, systeem, persoon of instantie’ (art. 2 onder 12 Verordening markttoezicht en accreditatie). De Verordening markttoezicht en accreditatie geeft algemene regels voor de organisatie en het functioneren van accreditatie met het oog op het noodzakelijke vertrouwen in conformiteitsverklaringen (art. 4 e.v.).<sup>469</sup> Zij biedt belangrijke waarborgen. Waarom zou voor toetsing van bouwwerken aan bouwregelgeving niet zonder meer hoeven te gelden dat de kwaliteitsborger daar-

463 Vgl. Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 12.

464 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 325, nr. 1, p. 1.

465 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 325, nr. 1, p. 4. Zie ook p. 5-6.

466 Het Platform Voorbereiding Stelselherziening pleit er voor de toelatingsorganisatie te laten beslissen over de toelating van instrumenten en de RvA te laten toezien op correcte en onafhankelijke toepassing van het instrument. Reactie Platform Voorbereiding Stelselherziening op consultatie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen d.d. 11 september 2014, p. 3.

467 Art. 2, onder 10, Verordening markttoezicht en accreditatie definieert accreditatie als ‘een formele verklaring van een nationale accreditatie-instantie dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie voldoet aan de eisen die zijn bepaald door geharmoniseerde normen en, indien van toepassing, aanvullende eisen, zoals die welke zijn opgenomen in de relevante sectorale regelingen, om een specifieke conformiteitsbeoordelingsactiviteit te verrichten.’

468 Vgl. S.K. Gabriël-Breukers, *Hulp bij de handhaving. Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderend van informatieoverdracht* (diss. UvT), Nijmegen 2008, p. 177, 308-309. Zij benadrukt dat het van belang is om door middel van toezicht op privaatrechtelijke instellingen te controleren of de eisen waaraan zij moeten voldoen, ook worden nageleefd. Hierbij doelt zij overigens niet in het bijzonder op accreditatie.

469 Zie over de huidige rol van de RvA in het huidige bouwrecht: Neerhof 2013, p. 121-149.

toe is geaccrediteerd en zou een eis van een dergelijke strekking daarvoor te zwaar zijn?<sup>470</sup>

### 6.7.7 Rechtsbescherming

In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt kort in gegaan op de gevolgen van het voorstel voor de rechtsbescherming. Bij elk van het soort geschil dat kan optreden *binnen het stelsel van kwaliteitsborging* wordt aangegeven welke rechtsgang openstaat.

1. *Geschillen tussen de toelatingsorganisatie en de instrumentbeheerder.* Een beslissing omtrent het al dan niet toelaten van een instrument, de schorsing of de intrekking van een toelating van een instrument is een appellabel besluit zodat voor belanghebbende (instrumentbeheerder) bezwaar bij de toelatingsorganisatie en vervolgens beroep bij de bestuursrechter openstaat.
2. *Geschillen tussen de instrumentbeheerder en de kwaliteitsborger.* Als een beslissing van een instrumentbeheerder tot weigering, intrekking of schorsing van toestemming aan een kwaliteitsborger tot gebruik van het instrument is genomen, kan deze kwaliteitsborger zich wenden tot een geschillencommissie als het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging voor het bouwen daarin voorziet. In overige gevallen kan de kwaliteitsborger zich tot de burgerlijke rechter wenden. Als de instrumentbeheerder en kwaliteitsborger een geschil hebben over nakoming van de tussen hen gesloten overeenkomst kunnen zij nakoming bij de burgerlijke rechter vorderen. Als een instrument wordt toegepast door een persoon die daartoe niet gerechtigd is, kan de instrumentbeheerder een civielrechtelijke vordering (o.d.-actie) instellen om af te dwingen dat die persoon zich daarvan onthoudt.
3. *Geschillen tussen de vergunninghouder en de kwaliteitsborger.* Vergunninghouder en kwaliteitsborger kunnen een geschil tussen hen aan een geschillencommissie voorleggen, indien het toegelaten instrument voor kwaliteitsborging daarin voorziet. In overige gevallen kunnen zij zich tot de burgerlijke rechter wenden.
4. *Geschillen tussen de vergunningaanvrager/-houder en het bevoegd gezag.* Een beslissing inzake een omgevingsvergunning (inclusief afwijzing van een aanvraag of intrekking) of een last onder bestuursdwang of dwangsom is een appellabel besluit. De vergunningaanvrager/-houder kan daartegen in bezwaar bij het bevoegd gezag, in beroep bij rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de

---

470 Het conceptwetsvoorstel is op dit punt weinig onderbouwd. Ook het laatste algemeen overleg tussen Tweede Kamer en de minister van 9 september 2014 bracht geen opheldering. De minister volstaat met de opmerking dat geen dubbel werk door de toelatingsorganisatie en de RvA gedaan moet worden. Conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 22. Accreditatie heeft echter betrekking op personen en instellingen en niet op instrumenten sec en het vereiste van accreditatie kan dus worden gesteld aanvullend op het vereiste van het toegelaten zijn van een instrument door de toelatingsorganisatie.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De geschillen over de genoemde besluiten kunnen onder meer betrekking hebben op de risicoklasse van het bouwwerk en het instrument dat daarbij past.<sup>471</sup>

Een aantal opmerkingen over de rechtsbescherming onder het stelsel is op zijn plaats. In de eerste plaats is het de vraag of voor betrokkenen, met name vergunningaanvragers/-houders, steeds voldoende helder zal zijn bij welk geschil zij welke instantie kunnen inschakelen. Zo wordt in de toelichting niet ingegaan op de rechtsgang bij geschillen die een vergunninghouder kan hebben met een instrumentbeheerder. Een dergelijk geschil kan voorbeeld ontstaan als tijdens een bouwactiviteit een toestemming aan een kwaliteitsborger wordt ingetrokken. Aangenomen mag worden dat de burgerlijke rechter dan kan worden geadeerd. Ook is denkbaar dat een vergunninghouder een geschil krijgt met een toelatingsorganisatie als tijdens een bouwactiviteit de toelating van het instrument dat wordt gebruikt, wordt ingetrokken. Is hij belanghebbende bij dit besluit van de toelatingsorganisatie en kan hij dus in bezwaar bij die organisatie en vervolgens in beroep bij de bestuursrechter?

In de tweede plaats wordt in het conceptvoorstel geen duidelijkheid geboden over de rechtsgang bij geschillen die een derde (dus niet de vergunninghouder of de kwaliteitsborger) kan hebben met het bevoegd gezag of de toelatingsorganisatie. Enkele vragen dienen zich aan:

- Stel dat een derde een verzoek bij het bevoegd gezag indient om handhavend op te treden tegen de vergunninghouder wegens overtreding van het vergunningvoorschrift inzake de kwaliteitsborging of overtreding van art. 7ac, eerste lid, Woningwet en dit verzoek wordt afgewezen. Wanneer is hij belanghebbende bij dit besluit en staat voor hem tegen dit besluit bezwaar bij het bevoegd gezag en beroep bij de bestuursrechter open?
- Is het denkbaar dat een derde bij de toelatingsorganisatie een aanvraag kan indienen om toelating van een instrument in te trekken en dat voor hem tegen een afwijzende beschikking bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat?

En dit zijn niet alle vragen. Er zijn nog meer vragen te stellen, bijvoorbeeld over aansprakelijkheidsacties van derden tegen de kwaliteitsborger of tegen de instrumentbeheerder.<sup>472</sup>

In de derde plaats is het de vraag of bij het opstellen van het conceptwetsvoorstel voldoende aandacht is besteed aan het feit dat het, als de inhoud ervan een wet zou worden, zal leiden tot een verschuiving van de competentie van de bestuursrechter naar de burgerlijke rechter en zodoende waarschijnlijk meer drempels opwerpt om te procederen.<sup>473</sup>

---

471 Ontwerp-MvT consultatieversie, p. 10, 17, 27.

472 Ik kan hierop binnen het bestek van dit preadvies niet ingaan.

473 Zie ook reactie gemeente Almere d.d. 9 september 2014, p. 8.

Tenslotte merk ik op dat het voorgaande duidelijk maakt dat op zijn minst vraagtekens kunnen worden gesteld bij de overzichtelijkheid van de rechtsbescherming onder het stelsel.

### 6.7.8 Implementatie: een tijdpad?

De invoering van een stelsel van private kwaliteitsborging voor het bouwen zal ingrijpende gevolgen hebben voor alle betrokken partijen. Er bestaat op dit moment onvoldoende inzicht in deze gevolgen. Eerst als dat inzicht er is, kan een stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw verantwoord worden ingevoerd.<sup>474</sup>

Het stelsel zal eerst kunnen worden ingevoerd als er instrumenten zijn, die aan de wettelijke eisen voldoen en zijn toegelaten, die in de behoeftes voorzien en als er voldoende capabel en gekwalificeerd personeel is om de instrumenten toe te passen. In de toelichting wordt een keuze voor geleidelijke invoering, te beginnen bij eenvoudige bouwwerken, gemaakt. Er wordt echter geen inzicht verschaft in het tijdpad dat de minister daarbij voor ogen heeft, en welke resultaten wanneer behaald zouden moeten zijn, opdat het stelsel voor bepaalde categorieën bouwwerken zou kunnen worden ingevoerd.

Het invoeren van een stelsel van kwaliteitsborging vraagt om prudentie. Als gemeenten niet meer beschikken over capaciteit en kennis, kan die niet meer worden teruggehaald.<sup>475</sup>

De kwartiermakers signaleren in januari 2014 dat het introduceren van private kwaliteitsborging bij de *achterban* van bracheorganisaties (BNA, NL ingenieurs, Bouwend Nederland e.d.) en bij bouwbedrijven 'niet leeft'. Een groot deel van de bouwsector zou niet klaar zijn voor het dragen van verantwoordelijkheid voor het voldoen aan eisen van het Bouwbesluit 2012. Daarvoor zijn investeringen nodig en dat zal weerstand oproepen. Kern van de aanpak van de kwartiermakers is betrokkenen goed te informeren over de stelselwijziging en hun inbreng te betrekken bij de verdere inrichting van het stelsel.<sup>476</sup> Ik volsta met de opmerking dat hier een grote uitdaging lijkt te liggen.

---

474 Vgl. aanvullende gezamenlijke reactie NEPROM, Woonbedrijf, Nederlandse Woonbond en Vacpunt Wonen en Vereniging Eigen Huis d.d. 8 september 2014; zie ook: conceptverslag van een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst met minister Blok voor Wonen en Rijksdienst d.d. 9 september 2014, p. 9-10.

475 VBWTN, reactie d.d. 5 september 2014, p. 4-6; reactie gemeente Rotterdam d.d. 11 september 2014, p. 4-5; reactie gemeente Almere 9 september 2014, p. 5; reactie Bouwend Nederland d.d. 4 augustus 2014, p.6, en N.P.M. Scholten (ERB) & R. de Wildt (RIGO), reactie d.d. 12 september 2014, p. 3.

476 Nieman, Van Egmond & Van Leeuwen, 2014, p. 22-24.

# **Deel III**

## **Gezamenlijke conclusies en aanbevelingen**



## Gezamenlijk conclusies en aanbevelingen

De centrale te beantwoorden onderzoeksvraag in het **privaatrechtelijk deel** van het preadvies (**Deel I**) luidde: *In hoeverre is het bouwcontractenrecht toegesneden op communicatie tussen bouwactoren en welke inzichten bieden sociale netwerktheorieën en communicatiewetenschappen om bij te dragen aan die communicatie en daarmee aan de constructieve veiligheid van bouwwerken?*

Wij komen tot de volgende conclusies.

### Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de stand van zaken van de huidige privaatrechtelijke wet- en regelgeving (Deel I, hoofdstukken 1 en 2)

- Gebrekkige communicatie tussen bouwactoren wordt in alle relevante onderzoeksrapporten omtrent constructieve veiligheid gezien als één van de belangrijke oorzaken voor bouwfouten. Veel van de recente instortingen die hierboven aan de orde zijn geweest duiden op structurele problemen in de (organisatie van de) bouw en komen vaak voort uit gebrekkige communicatie tussen de betrokken partijen. Dat impliceert dat interactieve communicatie in het bouwproces noodzakelijk is als onderdeel van de bredere aanpak van de verbetering van bouwkwaliteit. Onder **interactieve communicatie** wordt in dit preadvies verstaan een continu proces waarbinnen op interactieve wijze communicatie tussen de betrokken actoren plaatsvindt; het gaat dus niet om een eenzijdige, eenmalige actie van een van die actoren richting een andere.
- De huidige wet- en regelgeving, algemene voorwaarden en modelcontracten die van toepassing zijn op het bouwcontractenrecht, bieden echter nauwelijks handvatten voor interactieve communicatie in bouwprocessen. Zij zijn grotendeels vormgegeven vanuit de onjuiste gedachte dat partijen steeds in bilaterale verhoudingen tot elkaar staan. Bezien vanuit de geconstateerde gebrekkige communicatie tussen bouwactoren, hebben die bestaande regels echter in elk geval drie nadelen.
- In de eerste plaats zijn de bestaande informatie- en waarschuwingsplichten in de bouwregelgeving uitsluitend **eenzijdige** verplichtingen.<sup>1</sup> Zoals blijkt uit de beschrijving van wet- en regelgeving voor de bouwpraktijk is tot nu toe vooral via verplichtingen tot het verstrekken van informatie en waarschuwen getracht de lijnen in de bouw kort te houden. Dat lijkt ingegeven vanuit de

---

<sup>1</sup> Zie ook de in de PECL en PELSC opgenomen informatieverplichtingen; J.M. Barendrecht, C.E.C. Jansen, M.B.M. Loos, A.P. Pinna, R.M. Cascao, and S. van Gulijk, *Principles of European Law, Service Contracts*, Munich: European Law Publishers, 2007, in het bijzonder artikel 1:103, 1:104, 1:110, 2:201, 5:102 en 5:103 PELSC en S. van Gulijk, *European Architect Law. Towards a New Design*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 2008. Zie ook Van Wassenaeer en Thomas, 2008, p. 12-14



gedachte dat informeren en waarschuwen leidt tot (betere) communicatie tussen partijen (opdrachtnemer en opdrachtgever). Nadeel van dit type eenzijdig geformuleerde regels is dat doorgaans door één bouwactor (die daartoe is verplicht) informatie wordt *medegedeeld* aan de wederpartij, maar niet op een interactieve wijze *gedeeld* met de actoren in een bouwproces. Het leerstuk van de toerekening van kennis, dat in het bouwrecht is vormgegeven in de waarschuwingsplicht van de aannemer, is een voorbeeld van zo een eenzijdige (en ook reactieve) verplichting. Dit type regels spoort onvoldoende aan tot een proactieve houding van betrokken partijen.

- Ten tweede regelen dergelijke regels, als gevolg van het bilaterale karakter ervan doorgaans slechts de verhouding tussen de opdrachtgever en steeds één opdrachtnemer. Er bestaat **geen verdere link** naar de andere bouwactoren. Daardoor wordt geen recht gedaan aan het complexe en multilaterale karakter van het bouwproces waarin een scala aan bouwactoren opereert. Het hedendaagse bouwproces vraagt om een communicatie*proces* en niet om een eenmalige actie van een bouwactor om aan een verplichting tot het verstrekken van informatie te voldoen.
- Een derde nadeel van de traditionele regels is dat de **focus** sterk ligt **op de verdeling van verantwoordelijkheden** en aansprakelijkheden tussen de bouwpartijen in plaats van het ontwikkelen van een cultuur waarin partijen gestimuleerd worden tot proactief gedrag of om schade en aansprakelijkheid te voorkomen. Slechts in het verlengde van ieders individuele taken worden informatie- en waarschuwingsplichten geformuleerd. Klaarblijkelijk wordt door deze bestaande verplichtingen niet voorkomen dat zich op frictiepunten in het bouwproces communicatieproblemen voordoen.
- In de huidige (nieuwere) bouwcontractmodellen en ketensamenwerkingsvormen is doorgaans meer aandacht voor het complexe en multilaterale karakter van bouwprocessen, waarbij het vroegtijdig signaleren van bouwfouten vaak centraal staat. Zie bijvoorbeeld de juridische bouwstenen voor een contractuele regeling voor ketensamenwerking, het NEC-model, het prestatiecontract en het Aedes-model aannemingsovereenkomst voor woningcorporaties.
- Enkele uitgangspunten van **ketensamenwerking** zijn dat een heldere en begrijpelijke taal moeten worden gebezigd, in de overeenkomst moet worden opgenomen aan wie bepaalde mededelingen worden gedaan (bij voorkeur schriftelijk en/of elektronisch), heldere termijnen moeten worden geformuleerd waarbinnen de andere partij moet reageren, een kick-off bijeenkomst moet worden gehouden met alle ketenpartners en de vormgeving van bouwvergaderingen geëxpliciteerd moet worden (zie Chao-Duivis en Wameling 2013). Wij onderschrijven dit graag. Aan de ketenpartners worden vrij vergaande informatieverplichtingen opgelegd. Van hen wordt verwacht dat zij actief onverwijld discrepanties of onduidelijkheden meedelen en dat zij daarbovenop alles wat redelijkerwijs van belang is voor de andere partijen ook actief delen. Dit type informatieverplichtingen kan bijdragen aan de interactieve communicatie, maar de precieze reikwijdte van de voorgestelde informatieplicht moet nog verder worden uitgedacht. Wij ondersteunen vooral het idee om van de tot nu toe eenzijdige waarschuwingsverplichting een meer interactieve verplichting te maken door **ook de reactie van de gewaar-**

**schuwde ketenpartner** vast te leggen. Het zou goed zijn die reactie op de waarschuwing van een van de ketenpartners vervolgens te monitoren (wat wordt met de waarschuwing gedaan) en deze **actie-reactie** in een communicatieprocesmodel te gaan beheren.

- Binnen het **prestatiecontract** en het **Integrated Project Delivery** contract-model bestaan al verschillende aanknopingspunten voor zo'n communicatieprocesmodel. Zo worden bij het prestatiecontract expliciet afspraken vastgelegd met betrekking tot overleg, communicatie en het delen van informatie. Vooral in de beginfase wordt veel overleg gevoerd over de verwachtingen, metingen en werkzaamheden. Ook biedt het contract ruimte om afspraken te maken over te hanteren escalatieniveaus in conflictsituaties en worden, evenals bij IPD contracten, communicatieprotocollen opgesteld (in gezamenlijke workshops) waaraan in ieder geval de hoofdactoren deelnemen. In die workshops kan worden besproken hoe partijen de informatie zullen gaan gebruiken, delen en managen, zodat een consistent en passend beleid ten aanzien van de informatievoorziening tijdens het proces wordt gevoerd. Deze afspraken en communicatieprotocollen worden vastgelegd en vormen de '**informatie-specificatie**' van het bouwproject.
- Een mogelijk gevolg van verdergaande communicatiebepalingen voor bouwactoren zou kunnen zijn dat in de **rechtspraak** bij de *vestiging* van aansprakelijkheid de niet-nakoming van regels die verplichten tot interactieve communicatie een grotere rol gaat spelen. Zoals bleek uit hoofdstuk 2 spelen zij nu nog slechts een rol bij het bepalen van de *omvang* van de aansprakelijkheid, terwijl mogelijk wel behoefte is aan explicietere verantwoordelijkheden voor informatie-uitwisseling en communicatie in bouwprocessen. Zo leiden arbiters in voorkomende gevallen uit de verplichting tot coördineren van de bouwwerkzaamheden een directe verplichting tot communicatie, terwijl de coördinatieverplichting van de directie niet zo expliciet uit de huidige wet- en regelgeving volgt.
- In het licht van de gedachte dat de bouwpraktijk wat afkerig is van nieuwe regels, van opnieuw **juridisering**, lijkt het goed om aan de hand van sociaal-wetenschappelijke benaderingen de communicatie in het bouwproces verder in te kleuren.

## Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de netwerk-wetenschappen (Deel I, hoofdstuk 3)

- Aan de hand van een beschrijving van in de netwerk-literatuur voorkomende kenmerken van een netwerk kan het bouwproces betrekkelijk eenvoudig als een **netwerk** worden gedefinieerd. De omstandigheid dat in bouwprocessen vaak sprake is van een veelheid van aan elkaar gelieerde overeenkomsten tussen de betrokken actoren, die ten behoeve van een gemeenschappelijk doel feitelijk intensief met elkaar samenwerken, maakt dat het bouwproces voldoet aan de kenmerken van een netwerk. Ook worden de verschillende bouwactiviteiten doorgaans op min of meer centraal niveau gecoördineerd om dat gemeenschappelijke doel te bereiken en kan, in ieder geval voor de

- duur van het project, gesproken worden van een duurzame en stabiele, langetermijn relatie tussen de bouwactoren.
- De verschillende netwerkvormen die bestaan in de netwerkwetenschappen zijn al min of meer **herkenbaar** in bestaande Nederlandse bouwcontractmodellen, wat toepassing van netwerkspecifieke elementen nog eens onderstreept. Het type samenwerking dat zich voordoet in netwerken zoals bouwprocessen verhoudt zich niet goed tot de huidige privaatrechtelijke wet- en regelgeving die van toepassing is op bouwprocessen. Het karakter van deze wetsartikelen en regels is hoofdzakelijk eenzijdig en bilateraal van aard. Voor de regulering van de rechtsverhoudingen in een netwerk zijn (ook) andere typen regels nodig die een ruimere beoordeling van de rechtsverhoudingen tussen actoren in het netwerk jegens elkaar en jegens derde partijen mogelijk maken.
  - Met name de in de literatuur verdedigde **samenwerkings- en loyaliteitsverplichtingen** kunnen daarbij een rol spelen. Ook het verder oprekken van zorgverplichtingen in een contractengroep is een interessante ontwikkeling. In netwerkverhoudingen zoals complexe bouwprocessen kan bovendien sprake zijn van een verzwaarde zorgverplichting tot het delen van informatie, die tot meer loyaliteit en samenwerken noopt, om de doelen van de overeenkomst te kunnen realiseren (vergelijk Cafaggi 2008). Bezien vanuit de sociale netwerk-literatuur zijn traditionele informatieplichten onvoldoende effectieve instrumenten. Communicatie binnen netwerken gaat verder dan het enkele (ad hoc) informeren of inlichten wanneer er fouten worden gemaakt. De communicatie in een netwerk moet plaatsvinden op **een hoger niveau, met een grotere frequentie** en er moet een zekere spontaniteit van uitgaan. De netwerkpartners moeten zich actief inspannen ten behoeve van het gemeenschappelijk einddoel, zij hebben immers een gedeelde verantwoordelijkheid voor het resultaat en voor elkaar.
  - De gelijkenis tussen het netwerk en de **personenvennootschap** dringt zich op. De vergelijking is met name interessant voor de interne draagplichten van de netwerkactoren. Een toetsingskader zou kunnen worden ontwikkeld, waarbij aan de hand van de inbreng van de vennoten objectieve criteria kunnen worden geformuleerd. De sociale netwerk-literatuur biedt daarvoor verschillende gezichtspunten, zoals ieders aandeel in het netwerk (in omvang, tijd of geld), de al dan niet centrale positie van een actor, het aantal directe relaties dat een actor heeft, de coördinatieverplichting van een actor, en de mate van verantwoordelijkheid van een actor voor anderen (door hem ingeschakeld).
  - Zo zal een projectleider, coördinerend bouwkundig aannemer, of directievoerend opdrachtgever die vaak een **centrale positie** inneemt, vele directe relaties onderhouden met andere netwerkactoren waar het kennisniveau van deze centrale partij hoog is. Aangezien het bouwproces dynamisch is, is het voor een efficiënte en volledige informatiestroom belangrijk om bij aanvang van het project duidelijk in beeld te brengen welke actoren de centrale posities in het netwerk innemen. Deze centraliseringsgedachte zou bij de regulering van het bouwcontractenrecht en de beslechting van bouwgeschillen meer aandacht kunnen krijgen. Daarbij zou kunnen worden uitgegaan van verschil-

lende gradaties van netwerkactoren; sommige actoren (zoals een coördinerend hoofdaannemer) hebben een centralere positie in het netwerk dan andere (zoals een W-installateur). Afhankelijk van de verschillende deelprojecten van een werk en de veelheid en intensiteit van de daarbij betrokken partijen, kan worden beoordeeld tot welke kring van partijen een bepaalde bouwactor behoort en welke rechtspositie hij heeft tot de primaire contractspartijen. Toegepast op de bouwpraktijk zou een dergelijke centraliseringsgedachte ook ieders verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid inzichtelijker kunnen maken. Partijen die een centralere rol in de samenwerking hebben, zoals de directievoerend architect of de hoofdconstructeur of de coördinerend nevenaannemer bij nevenaannemings-constructies, zouden dan meer verantwoordelijkheid moeten dragen dan partijen die een minder centrale plaats hebben, zoals één van de onderaannemers of de opdrachtgever of nevenaannemer op wie geen coördinerende taken rusten. Ook de mate van verantwoordelijkheid die rust op die centrale partij kan een rol spelen bij aansprakelijkheidsvraagstukken. Zo is voorstelbaar dat een engineeringscoördinator (vergelijk Bektas 2013), die verantwoordelijk wordt gemaakt voor kritieke afstemmingsproblemen tussen ontwerp en uitvoering, eerder verantwoordelijk is voor bouwfalen dan een procesmanager die zich vooral met de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren bezighoudt.

- Bij verdere uitwerking van de netwerkgedachte als overkoepelend bouwprocesmodel moet de rol van exoneratiebepalingen in het bouwcontractenrecht kritisch onder de loep worden genomen. Het uiteindelijke doel van de toepassing van netwerkspecifieke elementen op het bouwproces is om de samenwerking tussen partijen en daarmee de constructieve veiligheid te verbeteren. Als gevolg van de soms omvangrijke exoneratiebepalingen in de bouwpraktijk (bijvoorbeeld in DNR 2011) zou een netwerkbenadering dan mogelijk onvoldoende urgentie oproepen bij de adviseur of andere betrokken bouwactoren om aan loyaliteits- of samenwerkingsverplichtingen te voldoen.

## Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de communicatie-wetenschappen (Deel I, hoofdstuk 4)

- Het benaderen van de constructieve veiligheidsproblematiek louter vanuit het oogpunt van risico-verdeling is een **te enge benadering**. Er zijn tal van andere verbeterpunten in het bouwproces zoals het versterken van het besef in de bouwpraktijk dat men gezamenlijk verantwoordelijkheid draagt voor het gehele bouwproces (van schuldcultuur naar leercultuur, aldus Bouwend Nederland), maar ook het steviger inzetten op communicatie tussen bouwactoren. Zoals ook de Stichting Research Rationalisatie Bouw in 2007 concludeerde: ‘Het belang van zachte/softe aspecten (zoals communicatie) mag niet onderschat worden.’
- Een bouwproces is vanuit communicatie-oogpunt uitdagend te noemen. Het **unieke, instabiele en korte-termijn karakter** van bouwprojecten alsmede de **hiërarchische structuur en veelheid aan werkzame partijen** stimuleren niet tot het bereiken van hoge niveaus van sociaal-emotionele interactie. De

discussies die er plaatsvinden zijn vooral ad hoc en intuïtief en gefocust op de op dat moment bestaande problemen. Dit is typisch voor de bouwpraktijk, terwijl juist bij projecten met de hier genoemde eigenschappen een effectieve en interpersoonlijke communicatie één van de factoren voor het welslagen van het project is. Communicatie in het bouwproces speelt nog vaak op de achtergrond een rol. Het is niet het eerste waar bij de contractsbesprekingen aan wordt gedacht, terwijl vrije communicatie en toegang tot informatie essentieel is. Onvoldoende duidelijk voor partijen is hoe en op welke wijze zij kennis moeten overdragen. Ook handhaving van kennisdeling wordt op die manier lastig. (vergelijk Bektaş 2013)

- Eén van de in de literatuur en praktijk geïdentificeerde problemen omtrent communicatie in het bouwproces is dat gebrekkige communicatie zich vaak afspeelt in de kritieke fase waarin het ontwerp overgaat naar de uitvoeringsfase. **Wijzigingen in de ontwerpfase** zijn vaak aanleiding voor schade bij de uitvoering van het ontwerp later in het bouwproject. Een van de oorzaken daarvan is dat die wijzigingen niet altijd op adequate en juiste wijze worden doorgevoerd danwel gecommuniceerd richting de hoofdaannemer of coördinator van de uitvoering van de werkzaamheden. Het risico bestaat dan dat deze laatste bij de uitvoeringswerkzaamheden van onjuiste of onvolledige gegevens uitgaat. Dit onderbouwt de gedachte dat bilaterale verplichtingen tussen bouwpartijen niet langer voldoende zijn om de risico's van een bouwproject te reguleren.
- In de standaardvoorwaarden die op het uitvoeringsgedeelte van het bouwproces van toepassing zijn, zijn wel **aanknopingspunten** te vinden voor interactieve communicatie tussen de bouwactoren. Zo schrijven de UAV 2012 in par. 5.1 voor dat, indien de aard van het werk hiertoe aanleiding geeft, de directie voor aanvang van het werk een bouwbespreking met de aannemer houdt. De aannemer wordt dan ingelicht omtrent onder meer de juiste ligging van de ondergrondse leidingen en kabels. Ook in par. 47.3 UAV 2012 is een overlegverplichting voor partijen opgenomen: als kostenverhogende omstandigheden zijn ingetreden (...) 'zal de opdrachtgever op korte termijn met de aannemer overleg plegen omtrent de vraag of kostenverhogende omstandigheden zijn ingetreden en zo ja, in hoeverre de kostenverhoging naar redelijkheid en billijkheid zal worden vergoed'. Hiermee wijken de UAV af van het BW en andere algemene voorwaarden. Het bevreemdt ons dat dergelijke overlegverplichtingen niet op meer plaatsen in de UAV zijn opgenomen.
- Hoewel (periodieke) **bouwvergaderingen en coördinatieoverleggen** zich in beginsel goed lenen voor een interactieve, persoonlijke en rechtstreekse communicatie, worden zij niet steeds optimaal ingezet en benut. Partijen sluiten in de praktijk wel een coördinatieovereenkomst, maar de hieruit voortvloeiende verplichtingen (coördineren, informeren, samenwerken en mededelen) worden al naar gelang het project vordert niet afdoende nageleefd, bijvoorbeeld doordat de coördinatievergaderingen 'versloffen' en/of partijen die vergaderingen niet (meer) bijwonen. Niet duidelijk is wat de consequentie is wanneer een bouwactor structureel verzuimt om aanwezig te zijn bij een bouwoverleg. Mogelijk zou zijn dat bij structureel verzuim daarvan melding wordt gemaakt bij een overkoepelende bouworganisatie.

- Ook ten aanzien van deze coördinatieoverleggen is in de UAV 2012 weinig opgenomen. In paragraaf 31 is een regeling te vinden met betrekking tot de coördinatie van de uitvoering van het werk waaruit blijkt dat, wanneer verschillende werken ‘in elkander grijpen’, die werken gecoördineerd moeten worden door de bouwdirectie. Niet is geregeld wát precies moet worden gecoördineerd en wat de reikwijdte van die coördinatie is. Het **coördinatiebegrip** zou helderder gedefinieerd kunnen worden in de UAV. Dat geldt overigens ook voor het VGBouw bouwteammodel uit hoofde waarvan de opdrachtgever is gehouden tot de coördinatie van de werkzaamheden van de afzonderlijke bouwteamleden, maar waar ten behoeve van die coördinatie geen verdere uitwerking is opgenomen.
- Schriftelijke communicatie zoals **bouwverslagen**, een vorm van indirecte communicatie, wordt in de communicatiekunde vooral als formalisatie-communicatie gezien ten behoeve van eventuele latere bewijslevering. In de praktijk blijken arbiters bij de beoordeling van een geschil veel waarde te hechten aan de inhoud van bouwverslagen. Bouwverslagen vormen vaak één van de belangrijkste bewijsbronnen voor de rechter of arbiter om de feiten van de zaak te reconstrueren en eventuele niet-nakoming van een van de partijen vast te stellen. In de UAV 2012 is echter betrekkelijk weinig opgenomen over de vorm en inhoud van bouwverslagen, bijvoorbeeld over de frequentie van het opstellen van bouwverslagen en een shortlist van te bespreken punten. Dat geldt ook ten aanzien van de wijze van accordering van bouwverslagen, die nu nog erg vrijblijvend is en een krachtiger instrument kan zijn.
- Het levert winst op om **zo vroeg mogelijk** in het bouwproces communicatiestandaarden vast te leggen. Hoe eerder die standaarden over communicatie worden verkend, hoe beter. In de beginfase van het project staan partijen nog in een relatief open en ongedwongen sfeer tegenover elkaar, wordt nog gemakkelijk informatie gedeeld en is nog weinig structuur voor die communicatie vereist. De hoeveelheid informatie wordt gaandeweg het project steeds groter, het niveau waarop informatie wordt gedeeld steeds hoger en ingewikkelder en al snel ontstaan allerlei formele en informele structuren waarbinnen communicatie plaatsvindt. De druk om informatie uit te wisselen wordt steeds groter.
- Heel belangrijk is de **samenstelling van het team** dat het project moet gaan uitvoeren. De communicatievaardigheden van de projectleden zouden, vooral bij complexe samenwerking, een belangrijke rol moeten spelen bij de samenstelling van dat team. Dat geldt met name bij de keuze voor een onafhankelijk projectmanager, procesbegeleider of coördinator, die doorgaans aanwezig is bij bouwvergaderingen. Deze ‘communication facilitators’ vervullen een sleutelpositie in de communicatie binnen een bouwproces en zijn één van de succesfactoren.
- In het bouwproces kan meer worden ingezet op **verschillende typen vergaderingen**, formeel en informeel, structureel en ad hoc met verschillende doelen. In het algemeen is conversatie essentieel om verschillende percepties van iets door partijen te voorkomen. Het belang van achtergrondinformatie en context, maar ook ‘small talk’ voor het ontwikkelen van begrip voor een ander deelgebied binnen een project, is cruciaal. Dat wordt primair door **inter-**

**persoonlijke interactie**, persoonlijk contact, bewerkstelligd. Dit strookt niet met de opmars van digitale hulpmiddelen, die de communicatie in bouwprocessen moeten verbeteren, maar als effectieve communicatiemiddelen minder geschikt zijn. Een combinatie van verschillende communicatiemiddelen is het meest ideaal. Dus gebruikmaking van digitale **ICT-tools** ten behoeve van de visualisatie en vastlegging in combinatie met structurele formele face-to-face meetings, waarvan schriftelijke verslaglegging plaatsvindt. **Informele meetings** zijn minstens zo belangrijk als formele (vooraf geplande en vastgelegde) meetings. De effectiviteit van formele meetings hangt immers sterk af van de context (is er voldoende persoonlijke interactie mogelijk; is de sfeer goed; zijn alle en de juiste partijen komen opdagen?) en de manier van verslaglegging die vaak is ingestoken vanuit feitelijkheden en afspraken waarbij men toch in het achterhoofd heeft de mogelijke aansprakelijkheid van een van partijen ingeval een conflict zou rijzen. Het belang van informele meetings in de bouwpraktijk verdient dus aandacht.

- Ten behoeve van de beoogde overeenstemming over op kennisdeling gericht tools, en een monitoring van het gebruik van die tools, zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de in de communicatiekunde gangbare **communicatieprotocollen**. Deze protocollen schrijven voor hoe men in een bepaalde branche met elkaar moet communiceren zodat fouten en verlies van gegevens zoveel mogelijk worden voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om tijdsafspraken, terugkoppeling, verificatie, acceptatie en wijze van accreditatie etc. Idealiter worden deze protocollen bij aanvang van het project opgesteld door betrokken (hoofd)actoren.
- Een ideaal uitgangspunt voor zo'n communicatieprotocol zou zijn om bij aanvang van het project **het soort communicatie te linken aan de communicatie-tool**. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat e-mail alleen wordt gebruikt als tijdsplannings- en afsprakentool. **Digitale communicatieomgevingen** kunnen dan hoofdzakelijk als visualisatie-tool, status updates en ter verificatie en verslaglegging van eerder gemaakte afspraken gebruikt worden. Belangrijk is wel om het werken met digitale communicatiemiddelen zoals BIM juridisch te kwalificeren zodat afspraken tussen de bouwactoren, een heldere rolverdeling alsmede de rol van de BIM-manager beter vastliggen. **Face-to-face** meetings kunnen worden gebruikt om te brainstormen over het project en in onderling overleg oplossingen te bedenken voor voorkomende problemen. Op deze manier kan interactie tussen bouwactoren worden geformaliseerd en wordt steviger ingezet op de te gebruiken tools omtrent kennisdeling (en de monitoring daarvan) ten behoeve van informatiedeling.
- Na afsluiting van het bouwproject kunnen standaard **feedbackmeetings** plaatsvinden, mogelijk ook na afsluiting van projectfasen. Doel van die meetings kan zijn de problemen en successen van het betreffende project te identificeren om die ervaringen mee te nemen naar de volgende fase of het volgende samenwerkingsproject. Dit sluit vanzelfsprekend aan op de projectoverstijgende ketensamenwerking, althans een duurzame, lange-termijn samenwerking.

- In aanvulling op bovengenoemde oplossingen kan gedacht worden aan een **vangnetregeling** in algemene voorwaarden en bouwcontractmodellen waarin uitgangspunten voor interactieve communicatie worden opgenomen. Die zouden in eerste instantie overkoepelend voor zowel traditionele als geïntegreerde bouworganisatievormen moeten zijn, maar zouden zich daarnaast specifiek moeten concentreren op het snijvlak van de ontwerp- en uitvoeringsfase nu is gebleken dat juist daar veel miscommunicatie en gebrekkige informatie-uitwisseling bestaat.
- Ten slotte kwamen uit gesprekken met praktijkjuristen verschillende inventieve ideeën naar voren om bouwactoren te prikkelen tot goede samenwerking (en communicatie): **positieve reclame-uitingen** bij succesvolle oplevering van het project; **tevredenheidsverklaringen** (waarin partijen bijvoorbeeld aangeven hoe de samenwerking is verlopen of een waardeoordeel geven over elkaars vakmanschap) afgeven; het publiceren van (bewezen) best practices; **bonussen** op eerdere opleveringen (wat uiteraard ook in verschillende bouwcontractmodellen is opgenomen); een ruimer **tijdschema** afspreken; en sociale activiteiten organiseren waarbij alle bouwactoren aanwezig zijn.

## Conclusies over bijdragen van overheden en private instellingen aan constructieve veiligheid (Deel II, hoofdstuk 2 tot en met 5)

De centrale te beantwoorden onderzoeksvraag in het **publiekrechtelijk** deel van het preadvies (**Deel II**) luidde: *Wat is de rol van overheidsregulering, bestuurlijke handhaving, normalisatie en private beoordelingen bij het borgen van constructieve veiligheid van bouwwerken en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?*

Wij komen tot de volgende conclusies:

- De **hanteerbaarheid van bouwregelgeving en technische normen** is in de praktijk een probleem. De koppeling van de inhoud van technische normen met de inzichten waarop ze zijn gebaseerd en de relatie in bouwregelgeving tussen doelstellingen en de inhoud van de voorschriften is vaak minder goed zichtbaar. Het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (dat hieronder aan de orde komt) strekt niet tot oplossing van dit probleem.
- Aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw dienen door het bevoegd gezag te worden getoetst op aannemelijkheid of wordt voldaan aan de eisen nieuwbouw van het Bouwbesluit 2012. Een volledige toetsing van een bouw-aanvraag aan de bouwregelgeving vindt echter zeker niet altijd plaats. De intensiteit van controles wordt mede beïnvloed door de aard van het bouwwerk en de constructie en vertrouwen in de constructeur. Fouten in de constructie worden nogal eens niet onderkend. Er wordt ook nog wel eens beslist zonder dat alle vereiste informatie beschikbaar is. We weten niet precies of en zo ja, welke winst de afgelopen jaren nog is gemaakt met de professionalisering van het bouw- en woningtoezicht sinds het vorige decennium.
- De capaciteit van gemeenten voor bouw- en woningtoezicht is beperkt. Bij handhaving van voorschriften van het Bouwbesluit 2012 mag volgens de bestuursrechter aan **prioritering** worden gedaan. Die prioritering moet door-



dacht en consistent zijn. Gemeentebesturen zijn bovendien op grond van het Besluit omgevingsrecht (BOR) verplicht een beleid voor toezicht én sanctieoplegging vast te stellen, waarin prioriteiten worden vastgesteld op basis van een risicoanalyse. Bij het bepalen of in een concreet geval aansprakelijkheid wegens handhavingsfalen, in het bijzonder toezichtsfalen, moet worden aangenomen, zijn volgens de burgerlijke rechter van belang de grootte en omvang van de risico's die aan een overtreding zijn verbonden en de schade die daardoor kan ontstaan, of er duidelijke signalen waren dat een overtreding plaatsvond of zou kunnen plaatsvinden en zo nee, of de overtreding bij meer inspanningen had kunnen worden ontdekt en of deze inspanningen konden worden verwacht. Voor onrechtmatigheid moet sprake zijn van ernstig tekortschieten. Als een handhavingsverzoek wordt ingediend, dient het bevoegd gezag hier echter volgens de bestuursrechter serieus naar te kijken. Wordt een overtreding geconstateerd, dan dient volgens de bestuursrechtelijke jurisprudentie in beginsel handhavend te worden opgetreden. Dit betekent niet dat bij constatering van een overtreding zonder meer meteen tot sanctieoplegging moet worden overgegaan. Enige fasering kan geoorloofd zijn.

- Kijken we naar de praktijk van bouw- en woningtoezicht, dan vinden controles door gemeentelijk toezicht tijdens werkzaamheden op zijn best steekproefsgewijs plaats op basis van risico's. Voor bepaalde risicovolle aspecten van bouw bestaat in de praktijk van het toezicht echter te weinig aandacht. Het gemeentelijk bouwtoezicht is **niet of onvoldoende afgestemd op de fasering van de uitvoering** en daardoor is het vaak niet voldoende geïnformeerd over de stand van de bouwwerkzaamheden. Fouten worden nogal eens niet onderkend. We weten niet precies wat de professionalisering van de handhaving, zoals die door de wetgever is nagestreefd, heeft opgeleverd.
- De gebruikswaarde van **erkende kwaliteitsverklaringen voor het bouwtoezicht** (en marktpartijen) is beperkt. Alle betrokken partijen vinden de aansluiting met bouwregelgeving, waarin eisen op bouwwerkniveau zijn neergelegd, soms ver gezocht. Gemeentelijk bouwtoezicht slaat niet altijd voldoende acht op de in de verklaring opgenomen voorwaarden waaronder het voldoen aan bepaalde eisen in de publiekrechtelijke bouwregelgeving aangenomen kan worden. Bovendien staat niet vast of de markt voor deze verklaringen optimaal functioneert en komt de corrigerende taak van de toezichthouder (SBK) niet volledig uit de verf.
- Van de **CE-markering** en de prestatieverklaring voor bouwproducten, die vaak verplicht zijn op grond van de Verordening bouwproducten, zal de gebruikswaarde moeten blijken. Een beperking tot nu toe is dat de informatie over prestaties van bouwproducten bij toepassing of verwerking in een bouwwerk niet gemakkelijk zijn te vertalen naar prestaties van een deel van het bouwwerk.
- Al vanaf 2002 wordt geëxperimenteerd met **gecertificeerde bouwplantoetsing**. De VROM-Inspectie heeft in 2007 een evaluatie uitgebracht, waarin werd gesteld dat resultaten van de gemeentelijke toets en de gecertificeerde toets zouden overeenkomen. Daarnaast vinden in de praktijk bij woningbouw voor consumenten beoordelingen van conformiteit aan de publiekrechtelijke bouwregelgeving plaats door Woningborg, de Stichting Waarborgfonds

Koopwoningen (SWK) en Bouwborg, in het kader van het afgeven van verzekerde garanties. Aan gecertificeerde Technical Inspection Service (TIS)-bureaus kunnen infrastructurele projecten en (complexe) bouwprojecten ter toetsing worden voorgelegd. Indien gewenst wordt een verborgen gebreken verzekering (VGV) afgeloten, op basis van een verklaring van geen bezwaar van een TIS-bureau. De TIS-bureaus kunnen zich gaan verbreden richting gecertificeerde bouwplantoetsing. Voor de verzekerde garanties en TIS-verklaringen geldt dat tot nu toe onafhankelijk empirisch onderzoek ontbreekt naar ervaringen die ermee zijn opgedaan.

- Onderzoek in het buitenland heeft laten zien dat privaat bouwtoezicht ter vervanging van publiek bouwtoezicht weliswaar de effectiviteit en efficiency van dit toezicht kan verhogen, maar dat de **financiële druk** waaronder private toezichthouders staan een **risicofactor** vormt voor integriteit. Bovendien blijkt (overheids)toezicht op deze private toezichthouders vaak vooral gericht op processen en procedures in plaats van op de inhoud.
- Het totaalbeeld dat rijst, is dat constructieve veiligheid in Nederland **onvoldoende wordt gewaarborgd** door bij de bouw betrokken partijen en de overheid, in het bijzonder gemeentebesturen. De vraag is vervolgens op welke manier hierin verbetering kan worden aangebracht. Het ligt in de rede daarbij genoemde ervaringen met private kwaliteitsborging in het buitenland te betrekken, maar ook, voor zover relevant, ervaringen in Nederland met certificering op bouwproduct- en procesniveau en andere vormen van kwaliteitsborging in de bouw.

## Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het Conceptwetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen: enkele vraagpunten (Deel 1, hoofdstuk 5 en Deel 2, hoofdstuk 6)

In de beide delen van het preadvies is bij de beantwoording van de onderzoeksvraag ingegaan op het Conceptwetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Gaat dit voorstel bijdragen aan een betere communicatie en borging in bouwprocessen? Wij komen tot de volgende conclusies.

- In 2008 werd in het rapport ‘**Privaat wat kan, publiek wat moet**’ door de commissie Dekker vastgesteld dat de verantwoordelijkheden in de bouw niet helder en adequaat zijn gedefinieerd. Bouwbedrijven moeten zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de voorschriften van de bouwregelgeving en de wijze waarop dit wordt bereikt. De preventieve bouwplantoetsing door gemeentebesturen zou moeten worden afgeschaft. Vanaf 2007 hebben achtereenvolgende ministers die het aanging zich gecommitteerd aan wettelijke invoering van een gecertificeerde toets van bouwplannen aan het ‘Bouwbesluit’. Voor de verdere uitwerking zijn in hun opdracht vele studies verricht. Vooral vanaf 2011 is door ministers die het aanging met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over een stelsel waarin private kwaliteitsborging een plaats krijgt. In juli 2013 werd op initiatief van de bouwsector een ‘Routekaart naar private kwaliteitsborging’ uitgebracht, waarin werd aangesloten

bij de voorstellen van de Commissie Dekker. Met financiële ondersteuning startte de huidige minister voor Wonen een 'kwartiermakerstraject'.

- Inmiddels ligt er een **conceptwetsvoorstel voor kwaliteitsborging voor het bouwen**, dat tot 15 september 2014 aan een internetconsultatie is onderworpen geweest en dat op hoofdlijnen aansluit bij de Routekaart. Gemeentelijke bouwplantoetsing en gemeentelijk bouwtoezicht wordt voor bouwwerken die onder het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging vallen, vervangen door instrumenten voor kwaliteitsborging die door private partijen zijn ontwikkeld. Categorieën van bouwwerken die worden onderworpen aan een instrument van kwaliteitsborging worden aangewezen bij amvb, met inachtneming van bij of krachtens amvb vastgestelde risicoklassen voor verschillende bouwwerken. Het stelsel kan aldus geleidelijk worden ingevoerd. Er zal worden begonnen met 'eenvoudige bouwwerken'. Toelating van en toezicht op de instrumenten zal geschieden door een nieuw op te richten publieke toelatingsorganisatie. Het gemeentebestuur beperkt zich grotendeels tot een toets bij de beslissing op een vergunningaanvraag of het daarin opgenomen instrument voor kwaliteitsborging aan de wettelijke eisen voldoet en (bij gereedmelding) of de kwaliteitsborging ook feitelijk op orde is geweest. Als dit laatste niet het geval blijkt te zijn, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen en kan het gemeentebestuur handhavend optreden. Verwacht wordt dat met dit stelsel (naast de voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek) de bouwkwaliteit omhoog gaat en de kosten van de kwaliteitsborging lager zijn dan onder het huidige stelsel.
- De diagnose van de minister, die aan het conceptvoorstel ten grondslag ligt, sluit voor een belangrijk deel aan bij de bevindingen in dit preadvies die betrekking hebben op het functioneren van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en van bij een bouwactiviteit betrokken partijen, in onderlinge samenhang bezien. Deze diagnose luidt als volgt. Gemeentebesturen moeten een **preventieve bouwplantoets** uitvoeren, waarbij zij zich een oordeel vormen over de bouwkwaliteit en hebben een toezichthoudende en handhavende taak bij bouwactiviteiten. Het gemeentebestuur maakt zijn verantwoordelijkheid echter niet volledig waar. Er is ingezet op professionalisering van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, maar de vraag is wat dit voor de bouwkwaliteit heeft opgeleverd. Bouwende partijen nemen hun verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit onvoldoende.
- Hoe groter de risico's in termen van de maatschappelijke gevolgen van het niet voldoen van een bouwwerk aan het Bouwbesluit 2012, hoe zwaarder de eisen zullen worden waaraan instrumenten onder het stelsel van kwaliteitsborging moeten gaan voldoen. Over **de invulling van deze risicoklassen** bestaan nog veel vragen. De gevolgklasse waartoe een bouwwerk volgens de Eurocodes behoort kan, anders dan door de minister aanvankelijk leek te worden aangenomen, niet bepalend zijn voor de benodigde zwaarte van het instrument van kwaliteitsborging, omdat zij geen directe relatie heeft met de frequentie van non-conformiteiten met het Bouwbesluit 2012. Het adequaat definiëren van risicoklassen zal niet eenvoudig zijn. Helder zal moeten worden wat de voor bouwkwaliteit (waaronder constructieve veiligheid) relevante aspecten zijn die in de risicoklassen moeten worden verdisconteerd en

- welke in de instrumenten zelf kunnen worden meegenomen. Tegelijkertijd zouden de risicoklassen zodanig helder moeten worden omschreven dat voor de vergunningaanvrager duidelijk is welk instrument mag worden toegepast.
- De minister denkt bij eenvoudige bouwwerken in de laagste risicoklasse niet aan zware eisen aan instrumenten. Een erkende bouwer of architect zou de kwaliteitsborging van zijn eigen werk moeten kunnen uitvoeren, als hij voldoet aan eisen met betrekking tot beroepskwalificaties, scholing en branche-toezicht. De vraag is of en onder welke condities dit **adequate kwaliteitsborging** kan opleveren. In ieder geval zal de werkwijze van de kwaliteitsborger dan zeer transparant moeten zijn en zal moeten worden voorzien in regelmatige controles door instrumentbeheerder en/of toelatingsorganisatie of de kwaliteitsborging feitelijk naar behoren plaatsvindt.
  - Een **onafhankelijke publieke toelatingsorganisatie** (met de status van zelfstandig bestuursorgaan) krijgt in het nieuwe stelsel de taak om te beslissen over toelating van instrumenten en de toepassing van die instrumenten te monitoren. Haar bevindingen kunnen leiden tot schorsing of intrekking van de toelating van een instrument. Het toezicht op de kwaliteitsborgers zelf wordt in het voorstel in beginsel aan de markt overgelaten (de instrumentbeheerders). De vraag is of geen directer overheidstoezicht nodig is. Dit klemmt te meer, nu in het voorstel nog wordt opengelaten welke rol de RvA als accreditatie instantie in het stelsel gaat vervullen. Van kwaliteitsborgers wordt in het voorstel niet geëist dat zij geaccrediteerd zijn door de RvA. Als instrumenten als de verzekerde garantie, de gecertificeerde bouwplantoets en gecertificeerd bouwtoezicht een belangrijke plaats krijgen in het nieuwe stelsel, zal de RvA zeer waarschijnlijk ‘op zijn best’ een rol op afstand vervullen ten opzichte van de feitelijke kwaliteitsborging en ‘op zijn slechtst’ geen enkele rol. De RvA zal dan hooguit instellingen accrediteren die op hun beurt bouwplantoetsers, bouwtoezichthouders of Technical Inspection Service-bureaus certificeren. Is dit aantrekkelijk en verantwoord, gelet op de expertise die bij de RvA aangewezen is en de wijze waarop zij conformiteitsbeoordelende instanties controleert? Als voorwerp van zorg de bouwkwaliteit is, zou een vereiste van accreditatie voor kwaliteitsborgers, zeker bij risicovolle bouwwerken, een optie moeten zijn.
  - Er is nog veel onduidelijk over de precieze rol die het gemeentebestuur in het stelsel van kwaliteitsborging voor bouwen gaat krijgen. Nadere uitwerking moet nog plaatsvinden. Toch zijn hierover ook nu al vragen te stellen. De eerste vraag is of gemeentebesturen, als bouw- en woningtoezicht in een afgeslankte vorm blijft voortbestaan, **voldoende zullen zijn toegerust** om (tijdig) te beoordelen of een instrument van kwaliteitsborging geschikt is en, bij gereedmelding, of de kwaliteitsborging op orde was. De tweede vraag is of **afhankelijkheid** van het gemeentebestuur van informatie van anderen - de toelatingsorganisatie, de instrumentbeheerder, de vergunninghouder en derden - over het functioneren van de kwaliteitsborging bij het vervullen van de nieuwe gemeentelijke taken niet zonder gevaar is, zeker als het gaat om risicovollere bouwwerken. De derde vraag is of gemeentebesturen voldoende toegerust zullen blijven om de handhavingstaak met betrekking tot de bestaande bouw, die zij zullen behouden, naar behoren te vervullen.

- Art. 2 EVRM brengt mee dat de Staat een wettelijk en bestuurlijk kader moet scheppen om te voorzien in effectieve bescherming tegen levensbedreigende situaties. Een aandachtspunt moet zijn of het geheel van bevoegdheden die bestuursorganen na invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging hebben ter bescherming van levens van burgers bij risicovolle bouw er zo uit ziet, dat regelgeving en praktijk '**art. 2 EVRM-proof**' zullen zijn.
- Er lijkt nog niet goed naar **alternatieven** te zijn gekeken om de borging van bouwkwaliteit, waaronder constructieve veiligheid, te verbeteren en tegelijkertijd efficiënter te maken. Zo kan bij private partijen ook meer verantwoordelijkheid worden gelegd voor borging van bouwkwaliteit, terwijl de gemeentelijke taken en bevoegdheden op het gebied van bouwplantoetsing en bouwtoezicht behouden blijven. Het Expertisecentrum Regelgeving Bouw (ERB) c.a. heeft voorgesteld de preventieve bouwplantoetsing bij besluitvorming op een aanvraag van een omgevingsvergunning te laten vervallen, maar het gemeentelijk bevoegd gezag in het kader van het bouwtoezicht de bevoegdheid toe te kennen te beslissen over een vergunning tot ingebruikname van een bouwwerk op basis van een bij oplevering over te leggen dossier. Als (door een autoriteit) erkende standaardoplossingen voor veel voorkomende bouwopgaven tot ontwikkeling komen, kan daarmee worden aangetoond dat aan bepaalde wettelijke eisen wordt voldaan. Hiermee zou een lastenverlichting en efficiëncyslag in het bouwtoezicht kunnen worden gemaakt. De toepassing van deze figuur is ook bepleit in de motie-De Vries die op 26 november door de Tweede Kamer werd aangenomen. De minister wil erkende technische oplossingen betrekken bij verdere uitwerking van een stelsel waarin de markt meer verantwoordelijkheid krijgt voor bouwkwaliteit. De figuur van de erkende technische oplossing zoals voorgesteld door het ERB, is echter op zich geen instrument van kwaliteitsborging zoals bedoeld is in het conceptwetsvoorstel. Waarom het werken met deze figuur gekoppeld aan afschaffing van de preventieve bouwplantoets en introductie van de figuur van de ingebruiknamevergunning van het gemeentebestuur, vanuit een oogpunt van bouwkwaliteit en kostenreductie, minder aantrekkelijk is dan hetgeen nu wordt voorgesteld door de minister zou (meer dan tot nu toe is gebeurd) nader moeten worden onderbouwd.
- De vraag is of de rechtsbescherming onder het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor betrokkenen, met name vergunningaanvragers/houders en derde belanghebbenden, bij bouwactiviteiten onder het voorgestelde stelsel van kwaliteitsborging voldoende overzichtelijk zal zijn. Is voor hen voldoende duidelijk bij welke instantie (gemeentebestuur, kwaliteitsborger, instrumentbeheerder, toelatingsorganisatie) een kwestie met betrekking tot borging van bouwkwaliteit kan worden voorgelegd en bij welke instantie (geschillencommissie, burgerlijke rechter of bestuursrechter) een geschil hierover kan worden voorgelegd? Het stelsel zal ook leiden tot een verschuiving van de competentie van de bestuursrechter naar de burgerlijke rechter en daarmee kunnen **extra drempels** worden opgeworpen **om te procederen**.
- Een stelsel voor kwaliteitsborging, zoals voorgesteld door de minister, kan alleen leiden tot meer bouwkwaliteit, als private partijen hiervoor verantwoordelijkheid gaan nemen. Er kan van uit worden gegaan dat de bouwsec-

tor zal worden betrokken bij de uitwerkingen van het stelsel, die hun beslag zullen krijgen in lagere regelgeving. Uitgangspunt van de minister is dat instrumenten **door marktpartijen zelf** worden ontwikkeld. Daarmee wordt de sector de kans geboden om zelf de noodzakelijke stappen te zetten naar een nieuw stelsel. Blijken zij geen verantwoordelijkheid te nemen voor de verdere uitwerking van het stelsel of geen goede instrumenten tot stand te kunnen brengen en/of ontbreekt het uitzicht op voldoende capabel en gekwalificeerd personeel om de instrumenten toe te passen, dan ligt in de rede dat vooralsnog wordt afgezien van invoering van het beoogde wettelijk stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. De minister zou in dat kader een **tijdpad** kunnen vaststellen, waarin is neergelegd welke vorderingen wanneer gemaakt zouden moeten zijn, opdat het stelsel voor bepaalde categorieën bouwwerken kan worden ingevoerd.

- Aan inzet van private beoordelingsinstrumenten in de bouw kunnen risico's kleven, gelet op ervaringen in Nederland met certificering en andere vormen van kwaliteitsborging in de bouw en in het buitenland met private bouwplantoetsing en privaat bouwtoezicht. Hiermee lijkt de minister gemakkelijk om te gaan. Er is op dit moment **onvoldoende zekerheid** dat een stelsel van private kwaliteitsborging, waarvan alleen de contouren in het conceptwetsvoorstel en bijbehorende toelichting zijn geschetst, zal bijdragen aan meer bouwkwiteit (waaronder meer constructieve veiligheid) tegen minder kosten. Ook is de vraag wie uiteindelijk van een kostenreductie gaan profiteren. Invoering van een stelsel van kwaliteitsborging is eerst verantwoord als over een en ander meer bekend is.
- Het moet nog blijken of een stelsel voor kwaliteitsborging voor het bouwen tot stand kan komen dat **draagvlak** heeft bij alle bij de bouw betrokken partijen (opdrachtgevers, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, installatiebedrijven, architecten, ontwerpers, gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, woonconsumenten en certificeerders). Er bestaan enerzijds reserves bij de keuze de gemeentelijke bouwplantoetsing en het gemeentelijk bouwtoezicht over te laten aan private partijen. Anderzijds leeft de vraag of een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging, met een toelatingsorganisatie, geen vervanging gaat betekenen van de ene bureaucratie door de andere. Invoering van een stelsel van kwaliteitsborging is eerst verantwoord als er draagvlak voor is bij partijen die bij de bouw betrokken zijn.
- Het conceptwetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen houdt voor het privaatrechtelijk deel onder meer (naast een verruiming van het opschortingsrecht van de particuliere opdrachtgever en de verplichting voor de aannemer om een verzekerde garantie aan te bieden aan de opdrachtgever) **een verzwaring van de aansprakelijkheid van de aannemer** in. Daartoe zou artikel 7:758 lid 3 BW moeten worden gewijzigd. In het nieuwe stelsel zou de aannemer aansprakelijk zijn voor alle gebreken die bij de oplevering van het werk niet zijn ontdekt, tenzij hij kan aantonen dat deze gebreken niet aan hem toe te rekenen zijn. De bewijslast ligt dus bij de aannemer (in plaats van bij de opdrachtgever onder het huidige systeem). De mate van directievoering door (en deskundigheid bij) de opdrachtgever zal in het voorgestelde systeem minder doorslaggevend worden voor het slagen van een actie jegens de aan-

nemer wegens een verborgen gebrek. Wij vragen ons zeer af of met deze verruiming van de aansprakelijkheid van de aannemer na oplevering (en het daarbij behorende bewijsvoordeel voor de opdrachtgever) een verbetering van de constructieve veiligheid wordt bereikt en de bron van de oorzaken van bouwfouten wordt aangepakt.

- Het verbeteren van constructieve veiligheid in de Nederlandse bouwsector is een **bouwbreed probleem**. De positie van de adviseur wordt echter in het conceptwetsvoorstel in het geheel niet meegenomen bij de aansprakelijkheidsverdeling voor bouwfouten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ontwerp en uitvoering in het concept. Bovendien lijkt aan het voorstel ten grondslag te liggen dat verbetering van de bouwkwaliteit het best kan worden aangepakt aan de achterzijde van het proces via aanscherping van aansprakelijkheidsregels voor de aannemer. De rol van de adviseur is niet expliciet betrokken in de nieuwe regels ter verbetering van de bouwkwaliteit. Daarmee wordt niet tegemoetgekomen aan één van de doelstellingen van het conceptwetsvoorstel, een **evenwichtige aansprakelijkheidsverdeling** in de bouw.
- Het argument van de minister dat het verleggen van het bewijsrisico een prikkel voor de bouw moet opleveren, gaat volgens ons niet geheel op. Mogelijk is de minister er van uitgegaan dat de verruiming van de aannemersaansprakelijkheid ook doorwerkt naar de overige bouwactoren, zoals de adviseur. Maar juist in **de overgang van het ontwerp naar de uitvoeringsfase** liggen verbeterpunten besloten voor de bouwkwaliteit, bijvoorbeeld in de gegevensverstrekking en informatie-uitwisseling tussen betrokken bouwactoren. Daar doet het conceptwetsvoorstel niets aan, waardoor de privaatrechtelijke voorstellen volgens ons niet per se de gewenste prikkel voor de bouwkwaliteit gaan opleveren. Transparantie over rollen en verantwoordelijkheden, raakvlakkenmanagement en communicatie en informatie in de schakel ontwerp - uitvoering zijn duidelijke verbeterpunten die bijdragen aan de constructieve veiligheid. Dat een sterkere positie van de bouwconsument nodig is (en daarmee een verzwarende positie van de aansprakelijkheidspositie van aannemers) komt in de onderzoeken naar verbetering van bouwkwaliteit niet overtuigend naar voren.
- Het benaderen van de constructieve veiligheidsproblematiek louter vanuit het oogpunt van **risicoverdeling** is bovendien een **te enge benadering**. Er zijn tal van andere verbeterpunten in het bouwproces zoals verdere bewustwording van het belang van communicatie in bouwprocessen en het versterken van het besef in de bouwpraktijk dat men gezamenlijk verantwoordelijkheid draagt voor het gehele bouwproces (van schuldcultuur naar leercultuur, aldus Bouwend Nederland). Zoals ook de Stichting Research Rationalisatie Bouw al in 2007 concludeerde: 'Het belang van zachte/softe aspecten (zoals communicatie) mag niet onderschat worden.'

# Geraadpleegde literatuur

## Deel I

### *Boeken en artikelen*

- A. Adriaanse (red.), *Een richtlijn voor de invoering van ICT in bouwprojecten. Geleerde lessen uit zes praktijksituaties*, Universiteit Twente 2010.
- Aedes en Bouwend Nederland, *Juridische handvatten voor ketenintegratie. Een praktische brochure om besluitvorming mogelijk te maken*, 2011.
- T. Amabile, *How to Kill Creativity*, Harvard: Harvard Business Review 1998.
- A.G.F. Ancery en C.M.D.S. Pavillon, 'De Aedes model aannemingsovereenkomst voor woningcorporaties: een kritische beschouwing', in: *TBR 2012/213*, p. 1211-1218.
- Asser/Vranken Algemeen deel \*\*\*\* 2014*
- Asser/Van den Berg Aanneming van werk 7-VI 2013*
- Asser/Tjong Tjin Tai 7-IV Opdracht, incl. geneeskundige behandelingsovereenkomst en de reisovereenkomst 7-VI 2014*
- P. Baguley, *Effective Communication for Modern Businesses*, London: McGraw-Hill 1994.
- R.F. Bales, 'Some Uniformities of Behavior in Small Social Systems', in: Swanson, Newcomb and Hartley (eds.) *Readings in Social Psychology*, New York: Holt, 1952.
- K. Ballobin, *New Standard Contracts for Integrated Project Delivery: An Analysis of structure, Risk, and Insurance*, 2008.
- J. Bangma, *Praktijkgids Bouwbesluit Constructieve veiligheid*, Delft 2012.
- J.M. Barendrecht en E.J.A.M. van den Akker, *Informatieplichten van dienstverleners. Van dwaling tot zelfstandig leerstuk: informatieplichten van artsen, advocaten, notarissen, banken, aannemers, verzekeraars en anderen*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.



- J.M. Barendrecht, C.E.C. Jansen, M.B.M. Loos, A.P. Pinna, R.M. Cascao, and S. van Gulijk, *Principles of European Law, Service Contracts*, Munich: European Law Publishers, 2007.
- E. Bektas, *Knowledge Sharing Strategies for sharing strategies for large complex building projects*, Delft: TU Delft 2013.
- T. Betney, 'Poor communication causes defects', *Construction Manager* 1997-3(5).
- B. van den Berg, 'Alliantie: het ultieme bouwteam', in: M.A.B. Chao-Duivis, C.E.C. Jansen, J.B.M. Vranken (red.), *Alleen Samen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. M.A.M.C. van den Berg*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2010.
- M.A.M.C. van den Berg, 'Alliancing', *BR* 2002/10, p. 835-857.
- M.A.M.C. van den Berg, *Samenwerkingsvormen in de bouw*, Deventer: Kluwer, 1990.
- M.A.M.C. van den Berg en Y.P. Kamminga, 'Optimising contracting for Alliances in Infrastructure Projects', *ICLR* 2006.
- M.A.M.C. van den Berg, *Van horige tot maat? Over de emancipatie van de aannemer als contractpartij* (afscheidsrede TiU), Universiteit van Tilburg 2010.
- M.A.M.C. van den Berg, 'Crediteursverzuim: relict van een verouderd rechtsdenken', in: G. van Dijck e.a. (red.), *Cirkels. Een terugblik op een vooruitziende blik*, Deventer: Kluwer 2013.
- R.G.T. Bleeker, 'UAV-GC 2005 (deel 1) Over de uitleg van enkele conflictgevoelige paragrafen', *TBR* 2014/114, p. 602-612.
- R.G.T. Bleeker, 'UAV-GC 2005 (deel 2). Over de uitleg van enkele conflictgevoelige paragrafen', *TBR* 2014/129, p. 709-716.
- M. de Boer, L. Michiels, H. Priemus, S. Crok (Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein), *Gebroken hart - Hoofdrapport van de onderzoekscommissie Bos en Lommerplein* Amsterdam: 2007.
- J.C. Broome and R.W. Hayes, 'A comparison of the clarity of traditional construction contracts and of the New Engineering Contract', *International Journal of Project Management* 1997 Vol. 15(4), p. 255-261.
- L.C. Brinkman, Reactie Bouwend Nederland op 'Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht' en 'Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw', *TBR* 2014/94, p. 506-508.

- F. Cafaggi, 'Contractual networks and the Small Business Act: Towards European principles', *European Review of Contract Law* 2008, p. 493-539.
- M.A.B. Chao-Duivis en A.Z.R. Koning, *Veranderende rollen. Een inleiding in nieuwe contractvormen in het bouwrecht*, Kluwer: Deventer 2001.
- M.A.B. Chao-Duivis, 'Juridische implicaties van het werken met BIM', *TBR* 2009/44, p. 204-212.
- M.A.B. Chao-Duivis, 'De juridische aspecten van het gebruik van VISI: de digitale handtekening', in: *Crowetccetera* 2010(3), p. 22-23.
- M.A.B. Chao-Duivis en H.P.C.W. Strang, *Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw. Onderzoek naar privaatrechtelijke verbeteringsmogelijkheden van de bouwkwaliteit*, Den Haag: IBR 2013, p. 93.
- M.A.B. Chao-Duivis en J.W.F. Wamelink, Juridische aspecten van ketensamenwerking. Naar een multidisciplinaire benadering (Preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 41) 2013.
- M. Castells, *The rise of the Network Society. The information age: economy, society and culture* (vol. 1), second edition, Oxford: Blackwell publishers 2000, p. 500-503.
- A. Dainty, D. Moore & M. Murray, *Communication in Construction. Theory and practice*, London: Taylor&Francis, 2006.
- L. Dal Gallo, S.T. O'Leary & L. Jadelrab Louridas, *Comparison of Integrated Project Delivery Agreements* (Summary), Hanson Bridgett LLP 2010.
- M.F.A. Derkink en D.G. Mans, *Leren van instortingen - Het vervoltraject*, Gouda (CUR), 2006.
- M. Diathesopoulos, 'Relational Contract Theory and Management Contracts: A Paradigm for the Application of the Theory of the Norms', Cambridge University 2010.
- J. Egan, *Rethinking Construction: Report of the Construction Task Force*, London: HMSO 1998;
- H. Emmerson, *Survey of Problems Before the Construction Industries: A Report prepared for the Minister of Works*, London: HMSO 1962.
- S. Emmitt & C.A. Gorse, *Communication in Construction Teams*, London/New York: Taylor & Francis 2007.
- Y. Engeström, *From team to knots*, New York: Cambridge University Press 2008.

- A.L.H. Ernes en Lamers, 'De begrippen overeenkomst, partij en derde in het civiele recht', *ArsAequi* 2012(1), p. 26-33.
- S. Gambon, 'Naar een andere regeling van aansprakelijkheid voor gebreken? Enkele rechtsvergelijkende beschouwingen over de regeling van aansprakelijkheid naar Frans recht', *BR* 2007/5.
- S. Gambon, 'Constructieve Veiligheid in juridisch perspectief', *TBR* 2008/6, p. 367-377.
- R. Ghassemi & B. Becerik-Gerber, *Lean construction Journal*, Lean and Integrated Project Delivery Special Issue 2011.
- E. Giebels en M. Euwema, *Conflictmanagement. Analyse, diagnostiek en interventie*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2010.
- S. van Gulijk, *European Architect Law. Towards a New Design*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, 2008.
- S. van Gulijk, 'Interactief communiceren in de bouw', in: M.A.B. Chao-Duivis, C.E.C. Jansen en J.B.M. Vranken (red.), *Alleen Samen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. M.A.M.C. van den Berg*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2010, p. 43-55;
- S. van Gulijk en L.H. Muller, 'Het belang van coördinatie bij nevenaanneming: Een aantal specifieke problemen met betrekking tot de coördinatieovereenkomst en een pleidooi voor multilaterale communicatie', *TBR* 2011/58, pp. 315-321.
- S. van Gulijk, Gastcolumn 'Architect aan zet' *TBR* 2014/9, p. 804-805.
- P. Hartley & Bruckmann, *Business Communication*, London; New York: Routledge/Taylor & Francis 2002.
- J. van der Heijden, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009.
- I. Helsloot en A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheids-toezicht 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*, 2012.
- W.J.M. Herber, en E. Keulen, 'De UAV-GC 2005 - Enkele handvatten', *TBR* 2014/115, p. 613-68.

- W.J.M. Herber, 'Aedes en de waarschuwingsplicht van de aannemer' *TBR* 2013/25, p. 128-132.
- G. Higgin and N. Jessop, *Communication in the Building Industry: The Report of a Pilot Study*, Tavistock 1965.
- M.E.L.Hoezen, I.M.M.J. Reijmen en G.P.M.R. Dewulf, 'The problem of communication in construction', *CIB W96 Adaptables Conference* 2006.
- B.D. Ilozor and D.J. Kelly, 'Building Information Modeling and Integrated Project Delivery in the Commercial Construction Industry: A Conceptual Study', *Journal of Engineering, Project, and Production Management* 2012, 2(1), p. 23-36.
- C.E.C. Jansen, *Leidraad Aanbesteden voor de bouw*, Gouda: Regieraad Bouw, 2009.
- C.E.C. Jansen, *Aanneming van werk* (Mon. BW nr. B84), Deventer: Kluwer 2013.
- C.E.C. Jansen, 'Creditorsverzuim: geen relict van een verouderd rechtsdenken' in: Van Dijck e.a. 2013, p. 97-106.
- Y.P. Kamminga, *Towards effective governance structures for contractual relations. Recommendations from social psychology, economics and law for improving project performance in infrastructure projects* (diss. Tilburg), 2008.
- Katz & Lazarsfeld, 'Interpersonal networks: communicating within the group', Published in K.K. Sereno & C.D. Mortensen (eds.), *Foundations of Communication Theory*, Harper & Row; Longman Higher Education 1970.
- P. Kenis en K. Provan, 'Het Network-governance perspectief', in: *Business Process Management. Sturen op prestatie en resultaat* 2008.
- M. Kilduff and W. Tsai, *Social Networks and Organizations*, London:SAGE, 2003.
- O. Laan en M.P. Terwindt, 'Private kwaliteitsborging: kans of kruis', *TBR* 2014/116, p. 619-629.
- M.J van Laarhoven, *Samenhang in rechtsverhoudingen*, Nijmegen: WLP 2006.
- K.W. Lange, *Das recht der Netzwerke - Moderne Formen der Zusammenarbeit in Produktion und Vertrieb*, Heidelberg: Recht und Wirtschaft, 1998.
- A. MCInnis, 'The New Engineering Contract: Relational Contracting, Good Faith and Co-operation- Part 2', in: *ICLR* 2003(2).

- A.L. Mohr, *Van personenvennootschappen* (bewerkt door V. Meijers), Deventer: Kluwer 2013.
- P.J. O'Conner, *Integrated Project Delivery: Collaboration through new contract forms*, Minneapolis: Faegre & Benson 2009.
- L.A.G. Oerlemans, *Innovatie en netwerken. Een perfecte match?* (oratie TiU 2007).
- K.G. Provan, A. Fish and J. Sydow, 'Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks', in: *Journal of Management* 2007, p. 484-485;
- M.J.G.C. Raaijmakers, *Ondernemingsrecht* (Pitlo deel 2), Deventer: Kluwer 2006.
- E. Reijnders, *Basisboek interne communicatie*, Assen: van Gorcum 2006.
- N. Shaw, 'NEC compared and contrasted with MF/1', in: F. Forward (ed.) *The NEC compared and contrasted*, London: Thomas Telford 2002.
- M. Smith, 'Communicative behavior,' *Psychological Review* L III 1964,
- R.E. Smith, A. Mossman & S. Emmitt, *Lean Construction Journal*, Lean and Integrated Project Delivery 2011, p. 1-16.
- M. Serginson, G. Mokhtar & G. Kelly, *A Theoretical Comparison of Traditional and Integrated Project Delivery Design Processes on International BIM Competitions*, CITA BIM Gathering 2013.
- Study Group on a European Civil Code and the Research Group on EC Private Law (Acquis Group), *Common Frame of Reference* 2009 Book IV Specific contracts and the rights and obligations arising from them.
- K.C. Terwel, Structural safety. *Study into critical factors in the design and construction process*, Delft: TU 2014.
- G. Teubner, *Networks as Connected Contracts* (Edited with an Introduction by H. Collins), Oxford and Portland: Hart Publishing 2011.
- R.P.J.L. Tjittes, *Toerekening van kennis*, Deventer: Kluwer 2001.
- T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en zorgethiek*, Deventer: Kluwer 2006.
- T.F.E. Tjong Tjin Tai, C.J.M. van Doorn, C.B.M.C. Zegveld & M.J. van Laarhoven, 'Een juridisch beoordelingskader voor samenwerking', *NTBR* 2009/7, p. 238-248.
- T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Over de grenzen van het privaatrecht* (oratie TiU), 2011.

- T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'The centre cannot hold: Aansprakelijkheid voor moderne collectieven', *NTBR 2011(28)3*, pp. 129-131.
- T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Solidariteit in het privaatrecht', *WPNR 2012/6939*, p. 539-546.
- A.M. Ubink en A. Oldengarm, 'Aedes - Neprom Model Basisopdracht Adviseurs: op weg naar paritaire voorwaarden', in: *TBR 2013/126*, p. 852-860.
- J.B.M. Vranken, 'Afdeling 6.1.7: het verzuim van de schuldeiser', *WPNR 1986/5789*, p. 418-420.
- J.B.M. Vranken, *Mededelings-, informatie- en onderzoeksplichten in het verbintenissenrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989.
- J.B.M. Vranken, 'Overeenkomst en derden na tien jaar nieuw BW: een kritische evaluatie', *WPNR 2002*, p. 39-47.
- R. Vrijhoef, *Supply chain integration in the building industry. The emergence of integrated and repetitive strategies in a fragmented and project-driven industry*, TU Delft 2011.
- A.C.W.M. Vrouwenvelder, N.P.M. Scholten & R.D.J.M. Steenbergen, *Veiligheidsbeoordeling bestaande bouw*, Rijswijk: TNO 2012.
- A.G.J. Van Wassenaer en C.H.J. Thomas, [www.werkinuitvoering21.com](http://www.werkinuitvoering21.com). Interactief naar een nieuwe generatie bouwcontracten (Preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 36) 2008.
- J.N. Wright and W. Ferguson, 'Benefits of the NED ECC form of contract: A New Zealand case study', *International Journal of Project Management 2009/27*, p. 243-249.

### **Onderzoeksrapporten en andere studies**

- Dienst Metro en King (2014) *Samenspel en Tegenspraak. Tien lessen uit de Noord/Zuidlijn*.
- Agentschap NL Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *Leidraad Prestatiecontracten Beheer en Onderhoud Gebouwen* (versie 3.0).
- CPI (2011) *Ketensamenwerking in de bouw. Een aan de praktijk getoetst kader voor het toepassen van ketensamenwerking door bouwondernemers en hun ketenpartners*.
- WRR (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*.

Constructieve veiligheid: een onderzoek naar communicatie en borging in bouwprocessen

CUR Bouw & Infra (2009) *Falende constructies. Case-onderzoek naar structurele oorzaken van falen en maatregelen die dat tegengaan.*

TNO (2009) *Registratie van incidenten constructieve veiligheid.*

McGraw Hill Construction (2008) *Smart Market Report. Design & Construction Intelligence.*

NEPROM (2008) *Gedragscode Constructieve Veiligheid.*

CPI (2008), *Ik bim, jij bim-t, wij bim-men. ICT golven in de bouwwereld, 2008.*

BIR (2008) *Met BIM bouwen aan structuur in de sector.*

Koninklijke BAM Groep (2008) *SE-wijzer, Handleiding Systems Engineering voor BAM Infra.*

Commissie fundamentele verkenning in de bouw (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet - Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces.*

SRRB (2007) *Kwaliteitsborging bij Design & Construct contracten. Praktische handleidingen.*

AIA (2007), *Integrated Project Delivery: A Guide.*

VROM Inspectie (2007) *Pilot-onderzoek Borging constructieve veiligheid in bouwprocessen.*

CUR Bouw & Infra (2007) *Leren van Instortingen in vogelvlucht.*

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2006) *Veiligheidsproblemen met gevelbekleding.*

PSIBouw(2006) *BIR en BIM. Twee handen op de ICT-buik.*

### **Online publicaties**

H.W. Ashcraft, *The IPD Framework* (via <[www.hansonbridgett.com/Publications/pdf/~media/Files/Publications/IPD\\_Framework.pdf](http://www.hansonbridgett.com/Publications/pdf/~media/Files/Publications/IPD_Framework.pdf)>).

P. Catala, 'Proposals for Reform of the Law of Obligations and the Law of Prescription' (via <[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)>).

J. Fijneman en P. Vermeij, 'Risico voor aannemer in nieuw model Aedes', *Cobouw* 12 juni 2012 (via <[www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)>).

Meeus Bouw & Infra, *Notitie inzake wetsvoorstel kwaliteitsborging bouw*, september 2014 (via <[www.meeus.com](http://www.meeus.com)>).

R. Mooiman, 'Nieuwe contractvormen vragen nieuw gedrag', in: Cobouw, 27 mei 2014 (via <[www.cobouw.nl](http://www.cobouw.nl)>).

Tijhuis & Fellows, *Culture in International Construction* (E-Book) 2012, p. 17, 61 (via <<http://bookzz.org/book/2077798/b7095f>>).

### ***Wetsvoorstellen en kamerstukken***

Ontwerp wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen (<<http://www.internetconsultatie.nl/wetkwaliteitsborgingvoorhetbouwen>>).

*Kamerstukken II* 2013/14, 32 757.

*Kamerstukken II* 2007/08, 29 515 en 28 325.

### ***Scriptieonderzoeken***

W.F. Boot, *Constructieve schade. Een onderzoek naar de constructieve schade in een bouwwerk en de wijze waarop wet- en regelgeving een rol spelen bij het waarborgen van de constructieve veiligheid*, TU Delft, 2010 (onder begeleiding van J.N.J.A. Vambersky).

W.A. Kempe, *Interactieve communicatie in de bouwpraktijk: een interdisciplinair onderzoek*, TiU 2014 (onder begeleiding van S. van Gulijk).

V. Schipper, *Borging van constructieve veiligheid in het bouwproces. Over engineeringcoördinatie en de formalisering daarvan in de Nederlandse wet- en regelgeving*, TiU 2012 (onder begeleiding van S. van Gulijk).

## **Deel II**

Albers, C.L.G.F.H., 'Beginselplicht tot handhaving', in: *JB Select*, R.J.N. Schlössels e.a. (red.), Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, tweede geheel herziene druk, p. 479-493

Albers, C.L.G.F.H., 'De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?', *JBplus* 2005, p. 192-207

Albers, C.L.G.F.H., 'De beginselplicht tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?', *Gemeentestem* 2004/68, p. 233-243.

Albers, C.L.G.F.H.A., & P.C.M. Heinen, 'Civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid van gemeenten bij falend bouw- en woningtoezicht (deel I); Over poli-



- tiel wenselijke rechtspraak en een wetgever die verantwoordelijkheden op de burger afschuift', *Gemeentestem* (2008) 7308, p. 669-683
- Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Tripartiete Stelsel*, Utrecht 2011
- Bangma, Jan, *Praktijkgids Bouwbesluit Constructieve veiligheid*, Delft 2012
- Barkhuysen, T., & M.L. van Emmerik, 'Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht en ontoereikende handhaving', *O&A* 2005/8, p. 76-88
- Barkhuysen, T., & M.L. van Emmerik, EHRM-uitspraak Öneriyildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen, *O&A* 2003, p. 109-121
- Blomberg, A.B., 'Handhaven binnen EVRM-grenzen', in: De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht (VAR-reeks 132), Den Haag: BJU 2004, p. 115-191
- Boom, W.H. van, & I. Giesen, 'Civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor het niet voorkomen van gezondheidsschade door rampen', *NJB* 2001/34, p. 1675-1685
- Boot, W.F., 'Constructieve schade. Een analyse van oorzaken aan de hand van jurisprudentie', *TBR* 2011/6, p. 41-49
- Brink, J.E. van den, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland* (diss. UL), Deventer: Kluwer 2012
- Buuren, P.J.J. van, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom* (4<sup>e</sup> druk), Deventer 2011
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2010: Kluwer
- Chao-Duivis, M.A.B., 'De gegarandeerde positie van de koper van een nieuwbouwwoning', *TBR* 2011/2, p. 112-118
- Chao-Duivis, M.A.B., & H.P.C.W. Strang, *Naar een andere verdeling van verantwoordelijkheid in de bouw. Onderzoek naar privaatrechtelijke verbeteringsmogelijkheden van de bouwkwaliteit*, Den Haag: IBR 2013
- Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker), *Privaat wat kan, publiek wat moet*, 2008

- Derkink, M., R. Hamerlinck, H. van der Sluis & D.G. Mans, *Falende constructies. Case-onderzoek naar structurele oorzaken van falen en maatregelen die dat tegengaan*, Gouda: CUR Bouw & Infra 2010
- Derkink, M.F.A., & D.G. Mans, *Leren van instortingen. Tussenrapportage*, CUR: Bouw en Infra 2007
- Derkink, M.F.A., & D.G. Mans, *Leren van instortingen ! - het vervolgtraject*, CUR: Bouw en Infra 2006
- Derkink, M.F.A., A.F. Hamerlinck & H.R. van der Sluis, *Leren van instortingen, rapport fase 1*, juni 2005, Gouda: CUR 2005.
- Dorst, R. van, *Belastingen en belastingcombinaties volgens de Eurocode*, Rotterdam: Hogeschool Rotterdam 2010
- Drion, P.J.M., *Kampt de gebrekkige opstal met een gebrekkige regeling?*, in: *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken*, Preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 33, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 3-59
- Ecorys, *MKBA Privatisering kwaliteitsborging in de bouw*, Rotterdam 2013
- Expertisecentrum Regelgeving Bouw, *Verder na Dekker. Innovatie van de bouwregelgeving* (Rapport R. 2011.ERB - R001), Delft 2011
- Gabriël-Breukers, S.K., *Hulp bij de handhaving. Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderend van informatieoverdracht* (diss. UvT), Nijmegen 2008
- Gambon, S., 'Constructieve Veiligheid in juridisch perspectief', *TBR* 2008/69, p. 367-376
- Gestel, Rob van, & Hans-W. 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
- Graaf, Johan van der & Michiel, J.F. van Pelt, *De markt als toezichthouder. Private kwaliteitsborging in de bouw* (onderzoek van Stichting Bouwkwaliiteit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag: Stichting Bouwkwaliiteit 2012
- Heering, M.M., & S.A. Brands, *Brochure CE-markering Verordening 305/2011/EU CPR*, Ede: Stabu 2014,

- Heijden, J. van der, *De voor- en nadelen van privatisering van het bouwtoezicht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009
- Heijden, Jeroen van der, 'On Peanuts and Monkeys: Private sector involvement in Australian building control', *Urban Policy and research*, Vo. 28, No. 2, June 2010, p. 195-210.
- Heinrich, Jean-Paul, Marije Batting & Reimer Veldhuis, 'Kroniek Handhaving', *NTB* 2013/10, p. 266-280
- Helsloot, Ira, & Arjen Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?* Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Crisislab 2012
- Hermans, Marleen, & Maaike van Kats-Schouwerwou, *Ruimte voor ambitie*. Quick Scan Autoriteit Private Kwaliteitsborging, Leidschendam: Brink Groep 2013
- Jong, A. de & J.W. Pothuis, *Bouwbesluit 2012 en Regeling Bouwbesluit 2012*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2012
- Koeman, N.S.J., A.G.A. Nijmeijer & R. Uylenburg (red.), *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2010
- Klap, A.P., 'Prioriteringsbeleid in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving', *JBplus* 2012/4, p. 326-341
- Kok, Marco de, 'Private kwaliteitsborging krijgt vorm', *Roof* 2014/5, p. 6-7
- Kool, E.J., T.H. Schmidt (VROM-Inspectie regio oost), *Bouwkundige schades t.g.v. sneeuwval, onderzoek naar de gebeurtenissen in het weekend van 26/27 november 2005* (VROM 2006, 6281), Arnhem 2006
- Kool, E.J., W.P.P. Kolner & J. van der Meer, *Instorting van lichte platte daken* (nr. 15056/177), VROM-Inspectie 2003
- KplusV organisatieadvies, *Pilot-onderzoek Borging constructieve veiligheid in bouwprocessen*, Arnhem 2007
- Laan, O., & M. Terwindt, 'Private kwaliteitsborging: kans of kruis?', *TBR* 2014/7, p. 619-629
- Leeuwen, Gert-Jan van, m.m.v. Hans Barendregt en Hajé van Egmond, 'Bestuursrechtelijke handhaving bestaande bouw (I): Bouwen onder private kwaliteitsborging', *Bouwregels in de praktijk* mei 2014a, p. 6-10

- Leeuwen, Gert-Jan van, m.m.v. Hans Barendregt en Hajé van Egmond, 'Bestuursrechtelijke handhaving bouw (II): Bouwen onder private kwaliteitsborging', *Bouwregels in de praktijk* juni 2014b, p. 10-14.
- Ligthart, H.J., m.m.v. Johan van der Graaf, *Routekaart naar private kwaliteitsborging*, Rotterdam/Utrecht 2013
- Mans, Dirk-Gert, 'Falende constructies in de bouw. Lessons learned', *De ontwerpmanger* 2010/5, p. 26-29
- Michiels, F.C.M.A., 'Bewegingen in het handhavingsrecht', *JBplus* 2012/2, p. 167-179
- Michiels, F.C.M.A., '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
- Moesker, H.C.W.M., 'Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Wildcard voor private bouwsector?', *TBR* 2014/132, p. 742-748
- Moesker, H.C.W.M., 'Routekaart naar private kwaliteitsborging. De zin van nut?', in: *TBR* 2013/141, p. 960-965.
- Moesker, H.C.W.M., 'Het bouw- en woningtoezicht', in: A.G. Bregman & D.A. Lubach (red.), *Van wonen naar bouwen. 100 jaar Woningwet*, Deventer: Kluwer 2001, p. 115-156
- Moree, J., *Is bouwtoezicht op constructieve veiligheid een overheidstaak?*, Master-scriptie Rechtswetenschappen, Open Universiteit Nederland 2012
- Neerhof, A.R., '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 Publishing 2014, p. 151-163
- Neerhof, A.R., *Certificering en normalisatie in het publieke bouwrecht*, Den Haag: IBR 2013
- Neerhof, A.R., 'Gebruik van private beoordelingen bij bestuursrechtelijke handhaving: kansen en bedreigingen', *NTB* 2011/10, p. 307-318
- Neerhof, A.R., 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', *O&A* 2007/6, p. 184-200

- Nieman, Harry , Hajé van Egmond & Gert-Jan van Leeuwen, *Rapportage verkenningfase. Op weg naar een toelatingsorganisatie*, Instituut voor Bouwkwaliteit 2014
- Ommeren, F.J. van, 'Wetgevingsbeleid: remedies en instrumenten', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 149-236
- Oldenziel, H.A., *Wetgeving en rechtszekerheid* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 1998
- Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheidsproblemen met gevelbekleding*, Den Haag 2006
- Parmentier, Benoit, & Didier Delincé, 'Ontwerp en dimensionering van constructies volgens Eurocode 0 (EN 1990)', *WTCB tijdschrift winter 2013*, p. 33-44
- Rings, A.F., R. van den Brand, M. Mussche, D.G. Mans & M.F.A. Derkink, *Borging van de constructieve veiligheid in 15 bouwprojecten*, Den Haag: ministerie van VROM 2008
- Rossum, A.A. van, ; 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht', in: *Toezicht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2005-I), Deventer: Kluwer 2005, p. 5-133
- Ruijs, J.M., & M.M. Heering, *Handleiding Verordening (EU) nr. 305/2011 voor het in de handel brengen en verhandelen van bouwproducten*, Ede: Stichting STABU 2013
- Schlössels, R.J.N., & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010
- Schlössels, R.J.N. , & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 2014
- Scholten, N.P.M., & R. de Wildt, m.m.v. A. de Jong & S.A. Brands, *Erkende technische oplossingen: deemed to satisfy/tot nut en genoegen van de gebruiker* (rapportnummer 2013-ERB-R011), Delft: ERB, 2013.
- Scholten, N.P.M., 'De plaats en het doel van normalisatie in de bouw en de bouwregelgeving', *TBR 2012/156*, p. 870-871.
- Scholten, N.P.M., '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, p. 47-93

- Scholten, N.P.M., *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving in Woningwet en Bouwbesluit* (diss. TU Delft), Amsterdam 2001a
- Scholten, N.P.M. *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving in Woningwet en Bouwbesluit. Bijlagen* (diss. TU Delft), Amsterdam 2001b
- Schueler, B.J., *Aansprakelijkheid van gemeenten voor gebrekkige bouwwerken*, in: *Privaat- en publiekrechtelijke aansprakelijkheid voor gebrekkige bouwwerken*, Preadviezen van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 33, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 61-129.
- Schuwer, O., 'De beginselplicht tot handhaving anno 2013: sad state of affairs?', *TO* 2013/3, p.125-129
- Seters, A.J. van, & H.L. Jansen, *Eurocode 7 - Achtergronden en voorbeeldberekeningen*, Den Haag: Kivi-Niria 2008
- Smits, Jan, *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: BJu 2009
- Spekkink C&R, *Motieven van marktpartijen voor toepassing van een privaat stelsel in het bouwtoezicht. Een onderzoek in het kader van de uitvoering van de adviezen van de 'Commissie Dekker'*, 2012
- Spekkink, D., *Compendium Aanpak Constructieve Veiligheid*, 2011
- Spoor, J.H., D.W.F. Verkade & D.J.G. Visser, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 2005
- Strang, H.P.C.W., 'Methoden van contractbeheersing en toezicht', *TBR* 2012/8, p. 777-784
- Strang, H.P.C.W., *Contractbeheersing en toezicht*, Den Haag: IBR 2011
- Struiksma, J., & A.R. Neerhof, 'Weinig kans voor zorgplichten in bestuursrechtelijke wetgeving', in: C.E.C. Jansen, S.A.J. Munneke, F.J. van Ommeren & J.W. Rutgers (Eds.), *Zorgplichten in publiek- en privaatrecht*, Den Haag: BJu 2011, p. 63-77
- Stuurman, Kees, 'Public access to standards: some fundamental issues and recent developments', in: Laurens Mommers e.a. (red.), *Het binnenste buiten (Schmidt-bundel)*, Leiden 2010, p. 405-415
- Stuurman, C., *Technische normen en het recht: beschouwingen over de interactie tussen het recht en technische normalisatie op het terrein van informatie-technologie en telecommunicatie*. Reeks Informatica en Recht. Deel 17 (diss. VU), Deventer: Kluwer 1995

Terwel, K.C. , *Structural safety. Study into critical factors in the design and construction process (diss. TUD), Delft 2014*

TNO, *Registratie van incidenten constructieve veiligheid*, Delft 2009

Vambersky, J.N.J.A., & K.C. Terwel, 'Constructieve veiligheid van bouwwerken en het rapport van commissie Dekker', *TBR 2009/81*

Verlijdsdonk, K.E.A.M. , *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 (afstudeerscriptie Juridische Hogeschool Avans-Fontys Den Bosch), Helmond 2014*

Vermande, H.M. , *Marktonderzoek productinformatie door middel van CE-markering en kwaliteitsverklaring*, Bodegraven: PRC 2010

Vermeer, F.R. , 'De 'beginselplicht' gedetermineerd', *JBplus 2011/1*, p. 59-74

Vermeer, F.R., *Gedogen door bestuursorganen* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 2010

Visscher, H., *Bouwtoezicht en kwaliteitszorg. Een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht* (diss. TUD), Delft 2000

Visscher, Henk, 'Lichten op groen voor certificaat bouwplantoets', *Bouwwegels in de praktijk 2011/3*, p. 10-12

Vries, H.J. de, *Standards for the Nation, Analysis of National Standardization Organizations* (diss. EUR), Delft 1999

VROM-Inspectie, *Private kwaliteitsborging in de bouwregelgeving. Toezicht op het certificatiestelsel en CE-markering* (publicatienummer VI-2010-40), Den Haag 2011a

VROM-Inspectie, *Constructieve veiligheid metselwerk gevels en brandveiligheid woningscheidende constructies*, Den Haag: 2011

VROM-Inspectie, *Landelijke rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2003-2008*, Den Haag 2008a

VROM-Inspectie, *Weg met de zwakke schakels*, Den Haag 2008

VROM-Inspectie, *Kasteel of kaartenhuis?*, Den Haag 2007

VROM-Inspectie, *Constructieve veiligheid gevels en glazen overkappingen. Analyse van achttien incidenten*, Den Haag: 2007a.

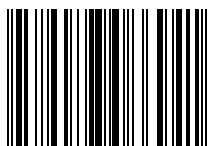
VROM-Inspectie regio Zuid, *Patio Sevilla onderzoek naar het instorten van balkons, Ceramique blok 29*, Maastricht 2003

Vrouwenvelder, A.C.W.M., N.P.M. Scholten & R.D.J.M. Steenbergen, *Veiligheidsbeoordeling bestaande bouw. Achtergrondrapport bij NEN 8700, tno-060-dtm-2011-0386*, Rijswijk: TNO 2012

Wever, Harry, & Caspar van den Thillart, 'CE-markering onder de nieuwe Verordening bouwproducten', *Bouwregels in de praktijk* 2012, p. 27-29



ISBN 978-90-78066-94-1  
NUR 822-823



9 789078 066941 >