



Wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen

(Consultatieversie 25 juni 2014)

Reactie AFNL en OnderhoudNL

In onderstaande notitie treft u de gezamenlijke reactie aan van Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra en OnderhoudNL op het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen.

Algemeen

De AFNL en OnderhoudNL ondersteunen de uitgangspunten van de stelselherziening, waarin de verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit en het voldoen aan de bouwregelgeving meer dan voorheen bij de ontwerpende en uitvoerende partijen komt te liggen, en waarin de positie van de consument wordt verbeterd.

We verwachten van het nieuwe stelsel dat:

- procedures soepeler en sneller zullen verlopen,
- leges worden verlaagd of afgeschaft,
- toetsing en toezicht proportioneel zullen worden ingezet, zodat
- kosten van kwaliteitsborging lager zullen zijn dan in het huidige stelsel.

De stelselherziening biedt kansen de bouwkwaliteit te verbeteren en de bouwbranche te verder ontwikkelen tot een professionele branche. Tegen deze achtergrond en de positie van onze MKB-bedrijven hebben wij het wetsvoorstel bestudeerd en geven wij onze reactie hierop.

Op de volgende pagina's zijn per onderwerp de wijzigingen kort samengevat met verwijzing naar de wetsteksten waar de wijzigingen betrekking op hebben. Vervolgens is beschreven welke gevolgen de wijzigingen (kunnen) hebben en ten slotte is een reactie op de wijzigingsvoorstellen geformuleerd.

| Onderwerp | Aansprakelijkheid |
|------------------|--|
| Wet | BW boek 7 Titel 12 artikel 7:758 lid |
| Wijziging | <p>Het ontslag van aansprakelijkheid van de aannemer na oplevering voor 'zichtbare' gebreken komt te vervallen. Daarmee valt het verschil tussen gebreken en verborgen gebreken weg en is de aannemer na de oplevering aansprakelijk voor elk gebrek, tenzij het gebrek hem niet te verwijten valt.</p> <p>De wijziging is dwingend recht, dat wil zeggen dat er niet in het nadeel van de opdrachtgever van kan worden afgeweken. Algemene voorwaarden en standaardcontracten zullen dus op dat punt moeten worden aangepast.</p> |
| Gevolg | <p>De verruiming van de aansprakelijkheid in BW 7.758 is de maatregel met de meeste impact. De wetwijziging geldt voor alle overeenkomsten van aanneming van werk en is dus niet beperkt tot specifieke opdrachtgevers. Het BW maakt hier geen onderscheid in hoofd- en onderaannemers en dus geldt de wijziging ook voor overeenkomsten van onderaanneming, waarin de hoofdaannemer opdrachtgever is.</p> <p>Als gevolg van de wijziging ligt de bewijslast voor gebreken, die na oplevering worden geconstateerd, niet meer bij de opdrachtgever ('wie stelt, bewijst'), maar bij de aannemer. De aannemer moet aantonen dat hij de gebreken niet heeft veroorzaakt. Dat is niet eenvoudig als het gaat om veel voorkomende gebreken, die inherent zijn aan het gebruik, zoals krassen en andere kleine beschadigingen, maar bijvoorbeeld ook onjuist gebruik van installaties.</p> <p>Bovendien neemt het belang van de opdrachtgever om een goede en zorgvuldige opname te doen af. Hij kan immers ook nog na de oplevering gebreken claimen. De particuliere opdrachtgever, die zich nu vaak niet bewust is van zijn aansprakelijkheid na oplevering, is al niet altijd te verleiden een werk op te nemen.</p> <p>De hoofdaannemer lijkt juist regelmatig bewust niet bereid om het werk van een onderaannemer (tussentijds) te laten op leveren.</p> |
| Reactie | <p>De AFNL en OnderhoudNL onderschrijven het streven van de minister om de bouwkwaliteit te verbeteren en de leden van onze lidorganisaties lopen niet weg voor verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het geleverde werk.</p> <p>De AFNL en OnderhoudNL hebben wel zorgen over de effecten van dit wijzigingsvoorstel. In de eerste plaats gaat het dan om de omkering van de</p> |

bewijslast. Het is voor de aannemer, die het werk heeft afgerond en het werk niet meer onder zijn verantwoordelijkheid heeft, praktisch onmogelijk aan te tonen dat een gebrek, zoals een beschadiging, hem niet te verwijten valt.

In het geval van een opdracht door een particuliere opdrachtgever (niet handelend als bedrijf) zouden gebreken na de oplevering, die inherent zijn aan het gebruik van het bouwwerk, buiten de aansprakelijkheid moeten blijven.

Een andere situatie doet zich voor wanneer een (gespecialiseerde) aannemer in onderaanneming zijn werk afrondt en (tussentijds) oplevert. Het bouwproject is op dat moment nog niet gereed en wordt weken of soms pas maanden later opgeleverd aan de principaal. Het in onderaanneming werkende bedrijf heeft geen invloed op het verdere bouwproces en kan redelijkerwijs niet meer aansprakelijk worden gehouden voor schade aan zijn werk, tenzij onomstotelijk vaststaat dat die schade het gevolg is van een gebrek, dat hem kan worden verweten.

De AFNL en OnderhoudNL stellen daarom voor deze aanpassing van het BW te beperken tot overeenkomsten tussen opdrachtgever en (hoofd-)aannemer en niet te laten gelden voor overeenkomsten van onderaanneming.

Voor kleinere gebreken achten de AFNL en OnderhoudNL de termijn van 10 respectievelijk 20 jaar (BW 7:761) onacceptabel lang.

| Onderwerp | Insolventieverzekering |
|-----------|---|
| Wet | BW boek 7 Titel 12 afdeling 2 artikel 7:767a (nieuw) |
| Wijziging | De aannemer dient de opdrachtgever bij het aangaan van een overeenkomst een financiële waarborg aan te bieden voor de afbouw van de woning en het herstel van gebreken na oplevering voor het geval de aannemer insolvent raakt. De financiële waarborg kan in de vorm van een verzekering of een andere financiële zekerheid. |
| Gevolgen | <p>De verplichte verzekering is beperkt tot particuliere opdrachtgevers en de bouw van woningen (bestaande uit een onroerende zaak of een bestanddeel daarvan, BW 7:765). De minister lijkt hiermee te willen aansluiten op het bestaande Keurmerk Garantiewoning van Woningborg, SWK en BouwGarant.</p> <p>In die gevallen waarin dat redelijkerwijs niet van de aannemer kan worden verlangd, kan van deze eis worden afgeweken. Bouwbedrijven, die geen deelnemer zijn van de regeling Keurmerk Garantiewoning, zullen een alternatief moeten ontwikkelen. Op dit moment is een dergelijke (waarborg)verzekering buiten het genoemde keurmerk niet beschikbaar. In die gevallen moet wellicht worden uitgeweken naar een andere financiële zekerheid, zoals een bankgarantie.</p> <p>De hoogte van de bankgarantie is in dat geval een punt van discussie. Op dit moment adviseert de VEH haar leden een bankgarantie van 20% van de aanneemsom te vragen. De AFNL en OnderhoudNL achten een dergelijke bankgarantie buitenproportioneel.</p> <p>De minister voegt eraan toe dat de eis van een financiële waarborg geldt, tenzij dit redelijkerwijs niet van de aannemer kan worden verlangd. Dat lijkt vooral betrekking te hebben op innovatieve werken, waarvoor geen verzekering kan worden afgesloten.</p> <p>De toevoeging 'of een bestanddeel daarvan' is relevant, omdat dat mogelijk inhoudt, dat het niet slechts gaat om de bouw van een gehele woning, maar ook geldt voor bijvoorbeeld de bouw van een dakkapel, het vervangen van het dak of een kozijn, voor zover de opdrachtgever een particulier is. Daarmee zou dit wijzigingsvoorstel vrijwel alle leden van de AFNL en OnderhoudNL raken.</p> <p><i>Opmerking</i> <i>De term 'bestanddeel' zou moeten worden gelezen als een bestanddeel van een onroerend goed, waarmee wordt bedoeld een zelfstandige woning als</i></p> |

onderdeel van een gebouw. Dat valt af te leiden uit een arrest van het Gerechtshof Amsterdam. Toch lijkt het wel de bedoeling om ook verbouwingen onder deze bepaling te laten vallen, afgaande op de memorie van toelichting, waarin wordt gesproken over “de plicht van de aannemer om aan elke particuliere opdrachtgever”, en afgaande op de nadrukkelijke wens van de Tweede Kamercommissie (Motie Jansen/De Vries, kamerstuk 32757 nr 50 d.d. 19-12-2012).

Reactie

De AFNL en OnderhoudNL zijn positief over het besluit een garantieverzekering niet verplichtend voor te schrijven. De praktijk leert dat de opdrachtgever daar niet altijd gebruik van wenst te maken.

Uit het wetsvoorstel blijkt niet of de hier bedoelde waarborg (evenals het opschortingsrecht) ook betrekking heeft op werkzaamheden aan een woning als het niet gaat om de bouw van een complete woning. Uit een arrest van het Gerechtshof Amsterdam (9-12-2008) kan worden afgeleid dat dit niet oorspronkelijke bedoeling is van de wetgever.

Het kunnen aanbieden van een financiële waarborg anders dan een bankgarantie is op dit moment slechts mogelijk via deelname aan de regeling van het keurmerk Garantiewoning. Slechts BouwGarant biedt op dit moment een verzekering die ook voor kleinere werken en verbouwingen kan worden ingezet. Zo lang er geen andere aanbieders zijn, plaatst deze wijziging BouwGarant in de positie van monopolist.

Voor alle aanbieders van het keurmerk geldt dat behalve een verzekeringspremie door de aannemer ook een contributie moet worden betaald. Dat zal leiden tot kostenverhoging van de bouw, waar geen meerwaarde voor de opdrachtgever tegenover staat.

De AFNL en OnderhoudNL hopen dat aanbieders van dit soort producten, zoals verzekeraars, met een goed aanbod zullen komen om aan deze eis invulling te kunnen geven.

| | |
|------------------|--|
| Onderwerp | Opschortingsrecht |
| Wet | BW boek 7 Titel 12 afdeling 2 artikel 7:768 |
| Wijziging | Het opschortingsrecht wordt verlengd van drie naar vijftien maanden. |
| Gevolgen | <p>Ook het opschortingsrecht is beperkt tot particuliere opdrachtgevers en de bouw van woningen (of een bestanddeel daarvan, BW 7:765). De verlenging van de termijn zal gevolgen hebben voor de financiering van de bouw en de financieringskosten. Bouwbedrijven (hoofd- en gespecialiseerde aannemers), die voornamelijk werken voor particuliere opdrachtgevers en die dit niet kunnen financieren komen hiermee wellicht in de problemen.</p> <p>Voor bedrijven die vooral in onderaanneming werken bestaat het risico dat de hoofdaannemers de opschorting via de onderaannemingsovereenkomst doorleggen naar de onderaannemer. Daarmee kunnen ook deze bedrijven worden geraakt door deze wetswijziging.</p> <p>De positie van de onderaannemer is echter veel slechter. De hoofdaannemer heeft de zekerheid dat het restant beschikbaar is en de betaling van de slottermijn ook zal plaatshebben. De onderaannemer heeft die zekerheid niet.</p> <p>Het opschortingsrecht moet ook worden gezien in het verlengde van de verruiming van de aansprakelijkheid. Met deze stapeling van zekerheden krijgt de opdrachtgever alle troeven in handen.</p> |
| Reactie | <p>De AFNL en OnderhoudNL begrijpen het standpunt van de minister en de Tweede Kamer dat de positie van de particuliere opdrachtgever moet worden verbeterd. De voorgestelde wijzigingen zijn echter een stapeling van maatregelen, waardoor de balans wel erg doorslaat in het nadeel van de aannemer.</p> <p>Daarnaast zijn de AFNL en OnderhoudNL bezorgd over de positie van de onderaannemers, die niet rechtstreeks worden geraakt door deze wijziging, maar die zullen worden geconfronteerd met hoofdaannemers, die de opschorting van de betaling zullen willen doorleggen naar de onderaannemers. De onderaannemers hebben geen enkele invloed op de overeenkomst tussen hoofdaannemer en opdrachtgever en ontberen de zekerheid van betaling, die de hoofdaannemer wel krijgt.</p> |

| Onderwerp | Kwaliteitsborging |
|------------------|--|
| Wet | Wabo 2.10 lid 3 (nieuw) Ww afdeling 1a (nieuw) Wed artikel 1a, 2° |
| Wijziging | <p>Voor bepaalde categorieën bouwwerken, dient de aanvrager een kwaliteitsborgingsinstrument in te zetten, dat is toegelaten voor de risicoklasse van het bouwwerk en dat wordt toegepast door een (private) kwaliteitsborger (Ww). Welke categorieën dat zullen zijn wordt in een AMvB aangewezen. Voorts bevat het voorstel eisen aan de inrichting en de werkwijze van de toelatingsorganisatie.</p> <p>Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van aangewezen categorieën bouwwerken worden geweigerd indien uit de aanvraag niet blijkt dat een kwaliteitsborgingsinstrument wordt toegepast dat is afgestemd op de risicoklasse en wordt toegepast door een gerechtigde kwaliteitsborger (Wabo).</p> <p>Het bouwen zonder toegelaten kwaliteitsborgingsinstrument is een economisch delict is (Wed).</p> |
| Gevolgen | <p>De categorieën bouwwerken, waarvoor een private kwaliteitsborger moet worden ingeschakeld, zal in eerste instantie bouwwerken in de laagste risicoklasse betreffen. Dit betreft alle vergunningplichtige bouwwerken in die categorie en dus ook dakkapellen aan de voorzijde of verbouwingen. Het afwijken van die verplichting is een economische delict en de overtreder kan dus strafrechtelijk worden vervolgd. Dat laatste is een logische aanpassing op bestaande wetgeving bij illegaal bouwen en heeft op zich dus beperkte consequenties.</p> <p>De kwaliteitsborger gaat de rol van BWT overnemen en moet bij de oplevering een verklaring opstellen waaruit blijkt dat het bouwwerk in overeenstemming met het Bouwbesluit is gebouwd. De aanvrager dient deze verklaring bij de gereedmelding te overleggen aan de gemeente. (Dit laatste blijkt overigens wel uit de brief van de minister van 16 juni 2014, maar is niet als zodanig terug te vinden in het wetsvoorstel.)</p> <p>Voor de aanvrager betekent dit dat hij bij de vergunningaanvraag geen set bouwtechnische tekeningen hoeft aan te leveren en dat hij bij wijzigingen in de uitvoering geen overleg hoeft te plegen met BWT over een wijziging van de vergunning. Dat zijn administratieve voordelen, die tijd en dus geld kunnen besparen. Voor de rest krijgt de aannemer te maken met de door de aanvrager in te schakelen kwaliteitsborger.</p> |

Bij de kosten, die dat met zich meebrengt, zijn er nog veel vraagtekens te plaatsen. Duidelijk is dat er wordt gewerkt aan een verlaging van de leges en dat zou kunnen betekenen dat de kosten op macroniveau lager worden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het solidariteitsprincipe dat in het legesstelsel is ingebouwd (voor grote projecten worden verhoudingsgewijs meer leges betaald dan voor dan kleine projecten), in een private markt niet zal opgaan. Elk project zal kostendekkend worden uitgevoerd en dat houdt in dat de kosten voor kleine bouwwerken sterk zullen kunnen stijgen ten gunste van de grote projecten.

Reactie

De AFNL en OnderhoudNL zijn positief over het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen komt te liggen bij de ontwerpende en uitvoerende bouw zelf. De verruiming van de aansprakelijkheid, met alle kanttekeningen die de AFNL en OnderhoudNL daar bij maken, draagt daar aan bij.

De AFNL en OnderhoudNL zien de kwaliteitsborging, die met dit wetsvoorstel wordt voorzien, als een eerste stap op weg naar een volwassen branche, waarin de bedrijven zelf borgen dat hun producten aan wet- en regelgeving voldoen en de verantwoordelijkheid daarvoor zelf nemen. De inzet van private kwaliteitsborgers ter vervanging van het gemeentelijke bouw- en woningtoezicht zou het wantrouwen van de uitvoerende bouw geleidelijk moeten wegnemen.

Zorgen zijn er vooral over de kosten, die hiermee gepaard gaan. De stabiliserende werking, die van het publieke legesstelsel uitgaat, verdwijnt. Dat betekent dat de kosten van kwaliteitsborging voor grotere projecten omlaag zullen gaan en die van de kleinere projecten verhoudingsgewijs mogelijk fors zullen toenemen. Het overgrote deel van de leden van onze lidorganisaties is betrokken bij kleine bouwprojecten. De kosten van de private kwaliteitsborgers lijken voor die projecten onevenredig hoog te worden. De AFNL en OnderhoudNL doen een beroep op het instituut voor Bouwkwiteit om bij de eisen aan de instrumenten voor met name deze categorie werken de kostenconsequenties scherp in het oog te houden.