

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

Constructieve veiligheid nader beschouwd

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

© 2017, P.M.J. de Haan

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

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

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

Constructieve veiligheid nader beschouwd

Proefschrift

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

door

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

**Promotor**

Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer

**Manuscriptcommissie**

Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans

Prof. dr. ir. A.G. Bregman (Rijksuniversiteit Groningen)

Prof. dr. A.R. Neerhof (Vrije Universiteit Amsterdam)

# Voorwoord

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den Haag, 7 juli 2017

# Inhoudsopgave

Voorwoord	v
Lijst van afkortingen	xiii

## 1. Inleiding

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

## Deel I - Het voornemen tot stelselwijziging

### 2. Gebrekkige analyse bestaande knelpunten

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

## Deel II - Analyse bestaande knelpunten

### 3. De totstandkoming van het geldende stelsel

3.1	Inleiding	31
3.2	Ww 2007	31

3.2.1	Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit	32
3.2.2	Preventieve aannemelijkheidstoets aan het Bouwbesluit	33
3.2.3	Bouw- en woningtoezicht	35
3.3	Wabo	35
3.4	Het Bouwbesluit 1992	36
3.4.1	De totstandkoming van het Bouwbesluit 1992	36
3.4.2	De invloed van Europees recht	37
3.5	Bouwbesluit 2003	38
3.6	Bouwbesluit 2012	40
3.7	Bevindingen	40
<b>4.</b>	<b>Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit</b>	
4.1	Inleiding	43
4.2	Het bouwen van een ‘bouwwerk’	43
4.3	De vergunningaanvraag	46
4.4	Preventieve toetsing aan het Bouwbesluit	50
4.4.1	Algemeen	50
4.4.2	Een aannemelijkheidstoets	51
4.4.3	Toetsingsprotocol	53
4.5	Verantwoordelijkheid dat een bouwplan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoet	56
4.6	Het voornemen tot afschaffing van de preventieve toetsing	57
4.7	Het ontbreken van een hoofdconstructeur	60
4.8	Bevindingen	61
<b>5.</b>	<b>Beoordeling preventieve toetsing door de bestuursrechter</b>	
5.1	Inleiding	63
5.2	Beoordeling aannemelijkheidstoets door de bestuursrechter	63
5.3	Technische kennis bij de bestuursrechter	66
5.4	Relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a Awb	67
5.5	Bevindingen	71
<b>6.</b>	<b>Repressieve toetsing aan het Bouwbesluit</b>	
6.1	Inleiding	73
6.2	Handhaving van het Bouwbesluit	73
6.2.1	Algemeen	73
6.2.2	Overgang van nieuwbouw naar bestaand bouwwerk	73
6.2.3	Handhaving van de nieuwbouwvoorschriften	75
6.2.4	Handhaving van de voorschriften voor bestaande bouw	80
6.2.5	Vergunningvrij bouwen en omgevingsvergunning van rechtswege	81
6.3	Zorgplicht ex artikel 1a Ww	82
6.4	Rangorde in toepassing artikelen 1A en 1B Ww	83
6.5	Handhaving vergunningvoorschrift	86
6.6	Toezichtsprotocol	87
6.7	Toezichthouder	88



6.8	Bewijs van overtreding	88
6.9	Verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet	92
6.10	Overheidsaansprakelijkheid voor falend bouwtoezicht	94
6.10.1	Algemeen	94
6.10.2	Civielrechtelijke relativiteit	95
6.10.3	Het beginsel van formele rechtskracht	97
6.10.4	Weinig kans op succesvolle aansprakelijkstelling gemeente bij falend bouwtoezicht	98
6.10.5	De invloed van het EVRM bij overheidsaansprakelijkheid	100
6.11	Bevindingen	101
<b>7.</b>	<b>Het Bouwbesluit in het licht van een Europese context</b>	
7.1	Inleiding	103
7.2	De grondslag van het Bouwbesluit	103
7.3	Inhoud van het Bouwbesluit	104
7.4	Regeling Bouwbesluit	107
7.5	Verwijzing naar NEN-(EN-)normen	107
7.6	Verbindendheid van NEN-(EN-)normen	108
7.7	Gelijkwaardigheid	112
7.8	Het recht van de Europese Unie	117
7.8.1	Verordening bouwproducten	117
7.8.2	Normalisatieverordening	119
7.8.3	Eurocodes constructieve veiligheid	121
7.8.4	Overige richtlijnen	122
7.9	CE-markeringen, prestatie- en kwaliteitsverklaringen in het Bouwbesluit	123
7.9.1	Algemeen	123
7.9.2	CE-markeringen	124
7.9.3	Prestatieverklaringen	131
7.9.4	Kwaliteitsverklaringen	132
7.9.5	De betekenis voor de constructieve veiligheid	134
7.10	Constructieve veiligheid in het Bouwbesluit	136
7.11	Bevindingen	139

## **Deel III - De voorgestelde wijzigingen in het geldende stelsel**

### **8. Het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen**

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

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

## **9. Bouwkwaliteit: rechtsvergelijking en pilots**

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

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

## **10. Alternatieven, mede in het licht van het EVRM**

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

## **11. De Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving en woonboten**

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

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

## **Deel IV - Conclusies en aanbevelingen**

### **12. Conclusies en aanbevelingen**

12.1	Inleiding	303
12.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	304
12.2.1	Onderzoeksvraag 1	304
12.2.2	Onderzoeksvraag 2	305
12.2.3	Onderzoeksvraag 3	306
12.2.4	Onderzoeksvraag 4	307
12.2.5	Onderzoeksvraag 5	308
12.2.6	Onderzoeksvraag 6	308
12.2.7	Onderzoeksvraag 7	309
12.2.8	Onderzoeksvraag 8	309
12.2.9	Onderzoeksvraag 9	311
12.3	Slotbeschouwing	312
	Summary	315
	Bibliografie	319
	Jurisprudentieregister	373
	Curriculum vitae	379