

Het begrip 'bouwwerk' volgens de Wet kwaliteitsborging

Inleiding

Per 1 juli 2022 is de inwerkingtreding van de [Wet kwaliteitsborging voor het bouwen](#) (Wkb) voorzien. Deze nieuwe wet initieert en reguleert de private kwaliteitsborging van bouwwerken. Daarnaast resulteert het in een aantal wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek (titel 12, boek 7 BW; aanneming van werk).¹

De Wkb is alleen van toepassing als er sprake is van het realiseren van een vergunningplichtig 'bouwwerk'. Over de definitie van het begrip bouwwerk bestaat de nodige onduidelijkheid. Binnen de infra-branche bestaat er bijvoorbeeld onduidelijkheid of de Wkb bij infrastructurele werkzaamheden wel moeten worden toegepast. Moeten dergelijke werkzaamheden nu wel of niet worden aangemerkt als een bouwwerk als bedoeld in de Wkb? Diezelfde vraag speelt ook bij grondroerders en partijen die zich bezighouden met de aanleg van kabel- en leidingnetwerken.

1 Kwaliteitsborging volgens de Wkb
--

De Wkb beoogt de kwaliteit van bouwwerken en het toezicht op de realisatie daarvan te verbeteren. Daartoe stelt de Wkb eisen aan de manier waarop de kwaliteit van het bouwwerk moet worden geborgd. Hoe groter de gevolgen als er iets misgaat, hoe zwaarder die eisen zijn. Bouwwerken worden om die reden verdeeld in 3 gevolgklassen:

- Gevolgklasse 1: de persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan zijn beperkt. Bij deze gevolgklasse valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.
- Gevolgklasse 2: reële kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte.
- Gevolgklasse 3: kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.

1.1. Bij welke bouwwerken moet private kwaliteitsborging plaatsvinden?

De Wkb wordt in stappen ingevoerd. Als eerste gaat de wet gelden voor bouwwerken uit 'gevolgklasse 1', waarvoor de gevolgen bij falen beperkt zijn. Na drie jaar zal worden gekeken of de Wkb ook gaat gelden voor de bouwwerken uit de gevolgklasse 2 en 3.²

¹ [De WKB-eisen in het BW - stichting IBK](#)

² Later kan een stelsel worden ingevoerd voor hogere gevolgklassen. Hiervoor dient dan het Besluit bouwwerken leefomgeving te worden gewijzigd.

Tot gevolgklasse 1 behoren de onderstaande bouwwerken³:

1. Vrijstaande eengezinswoningen, twee-onder-een-kapwoningen en rijtjeswoningen, inclusief eventuele garages en andere soorten aanbouwen. Voorwaarde is dat deze woningen op de grond staan en niet op een ander bouwwerk of op een andere woning worden gebouwd. Appartementen en woningen bedoeld voor kamerverhuur, zoals studentenhuizen en zorgwoningen, vallen niet onder gevolgklasse 1.
2. Woonboten en andere drijvende woningen.
3. Vakantiehuisjes en andere vakantieverblijven. Ook hier zijn vakantieappartementen en dergelijke weer uitgesloten.
4. Bedrijfshallen en fabriekspanden van maximaal twee verdiepingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om hallen bedoeld voor opslag of productie, inclusief een kantoor of kantine, magazijnen, kassen en dergelijke. Kantoorgebouwen, winkelpanden en dergelijke vallen niet onder gevolgklasse 1.
5. Opslagruimten, magazijnen en andere bouwwerken vallend onder punt 4 van maximaal twee verdiepingen die gebouwd worden bij kantoren, winkels en dergelijke.
6. Fiets- en voetgangersbruggen met een overspanning van maximaal 20 meter over wegen en spoor- en waterwegen. Worden de bruggen gebouwd over provinciale wegen of rijkswegen dan vallen ze niet over gevolgklasse 1.
7. Overige bovengronds gelegen bouwwerken bedoeld voor wegen (geen viaducten en dergelijke), vaarwegen, stroomvoorziening, en dergelijke als ze niet hoger dan 20 meter zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kleine windmolens, keermuren en zendmasten.
8. Verbouwingen⁴ van de hiervoor genoemde bouwwerken vallen, voor zover die niet vergunningvrij zijn, ook onder gevolgklasse 1.

Voor de tot de gevolgklasse 1 behorende bouwwerken is private kwaliteitsborging vanaf het in werking treden van de Wkb verplicht, mits er voor die werkzaamheden (cumulatief):

- (1) een Omgevingsvergunning nodig is; en
- (2) de werkzaamheden niet vallen in de categorie Bouwbesluittoetsvrij.⁵

1.2 Hoe verhoudt zich dat tot infra-werken?

Of de Wkb (ook) moet worden toegepast bij een infra-werk hangt dus af van het antwoord op drie vragen:

³ De bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, zijn gedefinieerd in het [Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen | Besluit | Rijksoverheid.nl](#)). Het daarin geformuleerde voorstel voor artikel 2.17 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat de criteria waaraan moet zijn voldaan wil een bouwwerk onder gevolgklasse 1 vallen. Zie ook: [Fasering toepasselijkheid Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: de laag risico gebouwen van gevolgklasse 1 als start | Stibbeblog](#).

⁴ Definitie 'verbouwen' volgens Bbl (bijlage I): gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert.

⁵ Een groot deel van de eenvoudige bouwwerken is na het in werking treden van de Omgevingswet niet langer vergunningplichtig voor de activiteit bouwen. Bij bouwwerken die Bouwbesluittoetsvrij zijn, hoeft er geen private kwaliteitsborging plaats te vinden.

- 1 is het te realiseren werk een bouwwerk onder de Wkb;
- 2 is het werk vergunningplichtig volgens de Omgevingswet of Bouwbesluittoetsvrij; en
- 3 valt het werk onder gevolgklasse 1?

(1) Is het een bouwwerk?

Allereerst de vraag of infra-werk als een bouwwerk onder de Wkb kan worden aangemerkt. De Wkb beantwoordt deze vraag niet. Een definitie van het begrip bouwwerk ontbreekt. Daarvoor moeten we te rade gaan bij de Omgevingswet.⁶ In de bijlage (onder A; begrippen) bij deze wet wordt als bouwwerk aangemerkt een:

'constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installatie.'

Daarnaast blijft volgens de toelichting op de Omgevingswet de rechtspraak over het begrip bouwwerk in de Woningwet van belang. De Woningwet zelf gaf weliswaar geen definitie van het begrip (evenmin is dat het geval in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - Wabo), maar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gebruikt daarvoor nog steeds de definitie uit de modelbouwverordening.⁷ Volgens die (casuïstische) jurisprudentie kan bijvoorbeeld een weg, bestaande uit een laag gestampt puin met daarop een laag asfalt, een terreinverharding, een terras, een wegfundering bestaande uit een paalmatras, maar ook een kunstgrasveld, *niet* worden aangemerkt als een bouwwerk. Deze uitleg van het begrip bouwwerk kan ook opgaan voor waterwegen en spoorwegen.

(2) Vergunningplichtig of bouwbesluittoetsvrij?

Is de eerste vraag bevestigend beantwoord, dan vergt de tweede vraag beantwoording: is het bouwwerk vergunningplichtig of Bouwbesluittoetsvrij volgens het [Besluit bouwwerken leefomgeving](#) (Bbl)⁸. Het Bbl wijst als opvolger van het Bouwbesluit de bouwactiviteiten aan waarvoor een omgevingsvergunning nodig is.⁹ Daarnaast zijn verschillende activiteiten vrijgesteld van de vergunningplicht, waaronder ondergrondse buis- en leidingstelsels (zie: artikelen 2.15d en 2.15f Bbl). De private kwaliteitsborging onder de Wkb is voor dit type vergunningvrije bouwwerkzaamheden *niet* verplicht.

(3) Gevolgklasse 1

Is er sprake van een bouwwerk waarvoor een bouwvergunning is vereist, dan resteert de laatste vraag: valt het bouwwerk onder gevolgklasse 1. Voor infra zijn de tot gevolgklasse 1 behorende en

⁶ Zie: bijlage bij de [Omgevingswet](#)

⁷ Zie ook: [Uitspraak 201601954/1/A1 - Raad van State](#)

⁸ De praktische uitwerking van de Omgevingswet is opgenomen in vier algemene maatregelen van bestuur (AMVB): het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken fysieke leefomgeving (Bbl).

⁹ De regels uit het Bbl zijn voor het grootste gedeelte afkomstig uit de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Daarnaast bevat het regels uit het Besluit energieprestatie gebouwen, het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval, het Asbestverwijderingsbesluit, het Besluit Omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

hiervoor onder 1.1 (sub 6, 7 en 8) omschreven (bouw)werken relevant. Kwaliteitsborging met inschakeling van een private borger op de wijze als voorzien in de Wkb is in die gevallen verplicht.

2 Het Burgerlijk Wetboek

Het [Burgerlijk Wetboek \(boek 7\)](#) wijdt een apart hoofdstuk (titel 12) aan aanneming van werk. Met de invoering van de Wkb verandert daarin het één en ander.¹⁰ Nieuw is bijvoorbeeld het 'dossier' dat de aannemer bij de uitnodiging tot oplevering van een bouwwerk moet overleggen.¹¹ Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van de aannemer voor gebreken in een bouwwerk, die pas na oplevering worden ontdekt, verruimd, wordt de waarschuwingsplicht aangescherpt, komt er een informatieplicht over zekerheden en verzekering en wordt de aannemer geacht een consument te wijzen op de mogelijkheid van het verlengen van het depot. Deze nieuwe of aangescherpte wetsbepalingen in het BW gelden voor *bouwwerken*, ongeacht of die nu wel of niet tot een bepaalde gevolgcategorie horen.

2.1 Wat bedoelt het BW met 'bouwwerk'?

De nieuwe wetsbepalingen zijn geschreven voor situaties waarin er sprake is van aanneming van een 'bouwwerk'. De wetgever heeft bij de totstandkoming van het BW niet lang stilgestaan bij het begrip bouwwerk. In de bouw werd toch al gecontracteerd onder standaard voorwaarden (zoals UAV en UAV-GC). Wat zou het BW daaraan kunnen toevoegen?¹² Het BW houdt er bij dat het aanneming van een 'werk' moet gaan om een werk van 'stoffelijke aard' (art. 7: 750 lid 1). Daaronder wordt niet alleen het bouwen van een woning of kantoorgebouw begrepen, maar ook het herstellen van schoeisel of het stomen van kleding. Wat dan onder een bouwwerk moet worden verstaan laat het BW in het midden. Het begrip 'bouwwerk' komt zelfs maar eenmaal voor in artikel 7: 761 lid 2, dat voor de rechtsvordering vanwege gebreken in een bouwwerk een langere verjaringstermijn voorschrijft. Met het toevoegen aan het BW van drie nieuwe artikelen, die ieder zien op aanneming van een bouwwerk, ontstaat er meer behoefte het begrip te definiëren.

Definitie bouwwerk in de Omgevingswet

De Omgevingswet definieert het begrip bouwwerk als gezegd wel.¹³ Dat begrip is in de rechtspraak verder uitgelegd. Die rechtspraak blijft onder de Omgevingswet van toepassing. Volgen we deze uitleg, dan zijn de nieuwe bepalingen in het BW lang niet altijd op infra-werkzaamheden van toepassing (bijv. als het gaat om de aanleg van wegen). De vraag is echter of het begrip bouwwerk in het BW dezelfde betekenis heeft als in de Omgevingswet. De minister meent van wel als die in de beantwoording van Kamervragen medio 2020 stelt dat *'de terminologie wat betreft de*

¹⁰ De Wkb versterkt de positie van particuliere en zakelijke opdrachtgevers in de bouw door aanpassing van het Burgerlijk Wetboek. De wijzigingen betreffen de aansprakelijkheid na oplevering (art. 7:758 BW), de financiële informatieplicht van de aannemer (art. 7:765a BW), de waarschuwingsplicht van de aannemer (art. 7:754 BW), het (oplever)dossier (art. 7:757a BW) en het opschortingsrecht (art. 7:768 BW).

¹¹ Laatste stand van zaken 'dossier': [Antwoorden op vragen over Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen](#)

¹² TM, Kamerstukken II 1992/93, 23 095, nr. 3, pag. 12

¹³ Zie: bijlage (sub A) bij de [Omgevingswet](#)

aanneming van bouwwerken dezelfde betekenis heeft als die in de Woningwet (..).¹⁴ De Minister sluit dus aan bij deze definitie en de toepassing daarvan voor het BW.

Bruggeman en Sprang kijken daar anders tegenaan.¹⁵ Volgens hen gaat de definitie van bouwwerk in het Omgevingsrecht niet in gelijke zin op voor het BW. Het begrip bouwwerk in het BW zou volgens deze auteurs juist ruimer moeten worden uitgelegd, omdat het op die plaats meer en andere werkzaamheden omvat.

Bouwend Nederland zou het betreuren als er twee verschillende definities worden gehanteerd voor één en hetzelfde begrip. Niet alleen kan dat voor verwarring zorgen, maar het is in de beleving van Bouwend Nederland bovendien onnodig af te wijken van de uitleg van het begrip in de jurisprudentie, zoals dat ook door de minister wordt betoogd.¹⁶ Deze uitleg sluit volgens Bouwend Nederland aan bij de huidige bouwpraktijk. De definitie van bouwwerk zoals we dat nu al kennen onder de Woningwet, voldeed en voldoet in de visie van Bouwend Nederland, ook als het gaat om de onder de Wkb geregelde gevallen van aanneming van bouwwerken en de onderverdeling van werken in drie gevolgklassen.

Al met al is het geen uitgemaakte zaak. Waar de afbakening van het begrip in het BW leidt tot onoverkomelijke vragen, is het uiteindelijk aan de rechtspraak en/of wetgevende macht duidelijkheid te verschaffen.

2.2 Zijn wijzigingen in het BW nu wel of niet van toepassing op een infra-werk?

Zolang de wetgever geen nadere invulling geeft aan het begrip bouwwerk in het BW, volgt Bouwend Nederland de uitleg van de minister. Het begrip bouwwerk in het BW is daardoor niet anders als dat in het Omgevingsrecht en de jurisprudentie over dit begrip. Wegen vallen daardoor niet onder het begrip bouwwerk in het BW, waardoor evenmin de nieuwe wetsbepalingen daarop van toepassing zijn. Hoewel er geen/minder uitspraken zijn die in dat verband uitsluitel geven over waterwegen, spoorwegen en kabels en leidingen, lijkt daarvoor hetzelfde op te gaan.¹⁷ Deze infra-werken beschikken immers net zo min als wegen over de fysieke (driedimensionale en constructieve) kenmerken van een bouwwerk.¹⁸

2.3 Mag je afwijken van de nieuwe wetsbepalingen in het BW?

De nieuwe wetsbepalingen in het BW zijn van 'regelend recht', *tenzij* de opdrachtgever een natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf oftewel een

¹⁴ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 453, nr. 6, pag. 37](#): 'De terminologie heeft wat betreft de aanneming van bouwwerken dezelfde betekenis als de betekenis die in de Woningwet wordt gegeven aan het bouwen van een bouwwerk (zie artikel 1 van de Woningwet)' en [Verslag schriftelijk overleg 26 november 2020; pag. 31](#): 'Voor zover de leden doelen op het gebruik ervan in de betreffende bepalingen in het Burgerlijk Wetboek wordt opgemerkt dat dit begrip dezelfde betekenis heeft als de betekenis die in de Woningwet wordt gegeven aan het bouwen van een bouwwerk (zie artikel 1 van de Woningwet).'

¹⁵ Zie het artikel van mr. dr. E.M. Bruggeman en mr. dr. H.P.C.W. Strang: 'Afbakeningsvragen in Titel 7.12 BW; Een verkenning van de reikwijdte van de titel en de daarin opgenomen bepalingen' - TBR 2018/134

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nr. 6, p. 37

¹⁷ Zie bijv. r.o. 3.2 [ECLI:NL:RVS:2015:279, Raad van State](#) en de publicatie van Pels Rijcken: [Geen vergunningplicht bij aanleg ondergrondse elektriciteitsverbindingen](#).

¹⁸ Zie ook: [Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht \(aanwijzing bovengrondse elektriciteitsleiding als vergunningvrij bouwwerk\)](#), pag. 3: '(..) ondergrondse kabels en leidingen voor transport van elektriciteit. Deze zijn niet als bouwwerk aan te merken, omdat geen sprake is van een constructie.'

consument is. Afwijken van de wettelijke regeling door bijvoorbeeld aan de wetsbepalingen een nadere invulling te geven of de toepassing ervan geheel of gedeeltelijk uit te sluiten is dus toegestaan, zolang er slechts professionele partijen betrokken zijn. Anders gezegd kunnen partijen, een opdrachtgever (niet zijnde een consument) en een opdrachtnemer, van de wetsbepalingen afwijkende projectspecifieke afspraken maken. Onduidelijkheden over de rechten en plichten over en weer uit hoofde van deze wetsbepalingen kunnen op die manier worden voorkomen.

Omdat infrastructurele werken met name door niet-particuliere opdrachtgevers worden opgedragen, zal in veel gevallen van die mogelijkheid tot een eigen invulling van de nieuwe wetsbepalingen gebruik kunnen worden gemaakt.¹⁹ Bouwend Nederland verwacht dan ook dat eventuele interpretatieverschillen of onduidelijkheden kunnen worden geklaard door gebruik te maken van een eigen (projectspecifieke) invulling.

Bijlage: tabel voorbeelden

Deze tabel geeft een vereenvoudigde, globale weergave van deze notitie. Er kunnen uitzonderingen van toepassing zijn die in de tabel zijn komen te vervallen. Aan deze tabel kunnen daarom geen rechten worden ontleend. Geel gearceerd betekent een waarschuwing dat dit type bouwwerk (waarschijnlijk) onder een deel van de WKB valt.

Type infrawerk	Publiekrechtelijk (o.a. inschakelen kwaliteitsborger). Vraag: is het een bouwwerk, is het vergunningplichtig en valt het onder gevolgklasse 1?	Privaatrechtelijk (aangescherpte waarschuwingsplicht, opleverdossier, verzwaarde aansprakelijkheid voor verborgen gebreken). Vraag: is het een "bouwwerk"?
Wegen	Publiekrechtelijk deel WKB niet van toepassing, want geen bouwwerk in publiekrechtelijke zin	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt
Bruggen	Publiekrechtelijk deel WKB voorlopig van toepassing op bruggen die vallen onder gevolgklasse 1 (kleine fiets- en voetgangersbruggen)	Privaatrechtelijk deel WKB van toepassing

¹⁹ Bouwend Nederland stelt model contractclausules voor het (Wkb-)dossier voor haar leden beschikbaar: [Wkb-clausules voor opleverdossier nu beschikbaar! - Bouwend Nederland](#).

Viaducten	Publiekrechtelijk deel WKB voorlopig niet van toepassing, uitgesloten bij gevolgklasse 1	Privaatrechtelijk deel WKB van toepassing
Overige infrastructurele bouwwerken zoals tunnels, sluizen, dijken, damwanden, taluds, stuwen	Publiekrechtelijk deel WKB van toepassing op bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Niet helemaal duidelijk wat daaronder valt.	Privaatrechtelijk deel WKB van toepassing
Ondergrondse kabels en leidingen	Publiekrechtelijk deel WKB niet van toepassing, want niet vergunningplichtig	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt
Waterwegen	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt
Spoorwegen	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt	Niet helemaal duidelijk, maar BNL verwacht dat het niet onder de definitie van bouwwerk valt

Auteur:

mr. Arno Duijverman

a.duijverman@bouwendnederland.nl