

Beleid uitvoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gemeente Borne 2023

Inleiding

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) treedt op 1 januari 2024 gelijktijdig met de Omgevingswet (hierna: OW) in werking. In deze wet wordt geregeld dat de gemeente niet meer vooraf de bouwtechnische kwaliteit toetst van een bouwwerk, maar dat dit door een private kwaliteitsborger gebeurt. Ook is de kwaliteitsborger verantwoordelijk voor het toezicht tijdens de bouw. De gemeente toetst de aanvraag nog wel aan het Omgevingsplan en aan de welstandseisen. Voor verbouw zal de Wkb op z'n vroegst vanaf 1 januari 2025 gaan gelden. De verschuiving van de toezichthoudende rol betekent niet dat er geen gemeentelijk toezicht meer is. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en de bouw- en sloopveiligheid. De gemeente is en blijft het bevoegd gezag voor de handhaving omdat de kwaliteitsborger zelf geen handhavingsbevoegdheid heeft. De rol van de gemeente verandert dus meer in een procesrol, maar dan wel één met verantwoordelijkheden. Om aan deze veranderende rol op een verantwoorde manier invulling te geven, is het gewenst om in beleid specifieke keuzes te maken over hoe de rol van het bevoegd gezag wordt ingevuld. Het bevoegd gezag gaat risico gestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden;

De discussie over private kwaliteitsborging wordt al heel lang gevoerd. De discussie is gestart vanuit de wens van vereenvoudiging van vergunningstrajecten voor gemeente en bouwers met als resultaat lastenverlichting en versnelling. Ook is daar op enig moment de wens van versterking van de positie van de bouwconsument bij gekomen. Dit heeft geresulteerd in de Wkb. De Wkb treedt gelijk met de Omgevingswet in werking en heeft 3 doelen:

- het verbeteren van de bouwkwaliteit;
- verbeteren positie van de consument;
- stimuleren van kwaliteitsverbetering en faalkostenvermindering

De Wkb beoogt dit te bereiken door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid. Dit laatste betreft een privaatrechtelijk traject dat in dit beleidsstuk verder niet aan de orde komt. De Wkb heeft zowel consequenties voor gemeenten als voor de partijen in de bouwsector. De wet introduceert de onafhankelijke kwaliteitsborger. Er wordt een private 'Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw' opgericht die erop toeziet, dat onafhankelijke kwaliteitsborgers op de juiste wijze de instrumenten toepassen waarmee de kwaliteit van de bouw wordt geborgd. De wet ziet alleen toe op het technische deel van het bouwen. Het planologisch deel -i.c. de toetsing aan het omgevingsplan en de welstandscriteria- blijft bij de gemeente

Een nieuwe manier van werken

Onder de OW wordt er een 'knip' gemaakt in de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen: ruimtelijke regels (omgevingsplanactiviteit) en technische regels (bouwactiviteit). De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan. De regels voor het bouwtechnische deel van de bouwactiviteit en of er een vergunning nodig is liggen vast in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht worden ingevoerd voor bouwwerken die niet volledig vergunningsvrij zijn en vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyse blijkt dat ca. 80% tot 90% van de huidige omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen in gevolgklasse 1 valt.

In de bouwmelding moet de initiatiefnemer/opdrachtgever/aannemer of een andere belanghebbende in de zin van de Awb (of een gemachtigde daarvan) aan het bevoegd gezag melden welk instrument wordt toegepast en welke kwaliteitsborger toeziet op de bouw. Tevens moet de melder een risicobeoordeling en een borgingsplan overleggen bij de melding. De melding moet uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw worden ingediend. Indien uit de melding van de bouwactiviteit en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden niet blijkt dat wordt voldaan aan de eisen voor het indienen van de bouwmelding dan is deze niet ontvankelijk en mag niet met de bouw worden gestart.

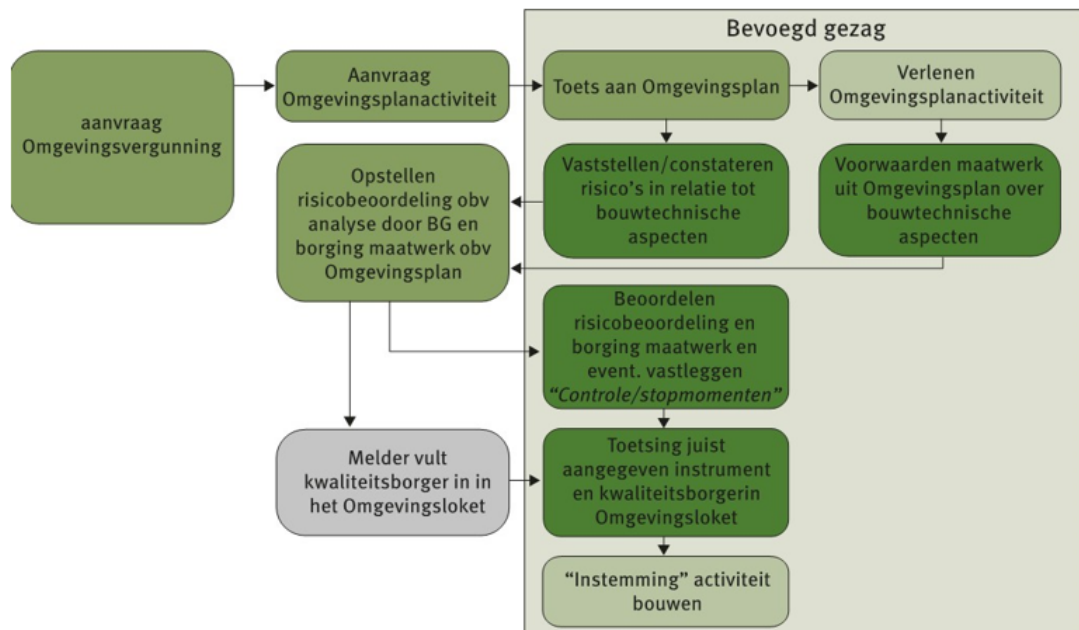
De onafhankelijke kwaliteitsborger toetst of het bouwwerk daadwerkelijk gebouwd is conform de regelgeving. Deze toets betreft in ieder geval de bouwtechnische voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving (het huidige Bouwbesluit), maar het kan ook betrekking hebben op alle andere kwaliteitsaspecten die in het contract zijn overeengekomen. Dat laatste heeft betrekking op de versterking van de positie van de bouwconsument, een doelstelling van de wet waar de gemeente verder buiten staat.

De inhoudelijke rol van het bevoegd gezag gaat deels over in een procesrol. De gemeente beoordeelt de stukken op volledigheid en indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve bouwbesluittoets plaats, maar afhankelijk van de beleidskeuzes wordt er op risico's getoetst. De gemeente blijft echter bevoegd om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden stil te leggen.

Bouwmelding en gereed melding

Een belangrijke plek in het bouwproces wordt ingenomen door de bouwmelding en de gereedmelding. Deze meldingen worden gedaan door de kwaliteitsborger. Aan de hand van de bouwmelding controleert de gemeente of het juiste borgingsinstrument is toegepast en of de kwaliteitsborger geregistreerd is in een landelijk register. Als er geen erkende kwaliteitsborger is aangewezen of als een borgingsplan en/of risicobeoordeling ontbreekt, dan is er sprake van een onvolledige bouwmelding. Er is dan juridisch geen sprake van een melding. Er mag dan niet gestart worden met de bouw. Dit is ook het geval indien de projectgebonden gebonden risico's niet in de risicobeoordeling zijn meegenomen.

De gemeente geeft aan de melder door, dat deze geen melding heeft gedaan en eventueel dat er gegevens ontbreken. Als de melding vervolgens compleet wordt ingediend, dan is de melding op dat moment gedaan en gaat de wettelijke termijn van vier weken voor de gemeente om de melding te beoordelen lopen. Eerst na het verlopen van deze termijn of na eerder bericht kan de bouw starten. Aan het eind van het bouwproces moet er een gereedmelding komen. Onderdeel daarvan is het zgn. 'dossier bevoegd gezag'. Ook hiervoor geldt, dat deze gereedmelding beoordeeld wordt en dat bij het niet voldoen aan de eisen deze als niet gedaan wordt beschouwd. Na de gereedmelding geldt een termijn van 2 weken waarbinnen eventueel mededeling moet worden gedaan dat deze melding niet compleet is. Het bouwwerk mag dan niet in gebruik genomen worden.



Beleid

Het VTH Omgevingsbeleidsplan 2020- 2025 beoogt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen door risicogestuurd te werken. De basis is hiervoor gelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ons beleidsplan VTH voorziet nog niet in werkwijzen en keuzes die kunnen worden gemaakt als gevolg van de OW en de Wkb. Omdat alle gevolgen ook nog niet helemaal bekend zijn, is het praktisch dat eerst ervaring wordt opgedaan met de OW en de Wkb voordat er definitieve keuzes worden voorgelegd.

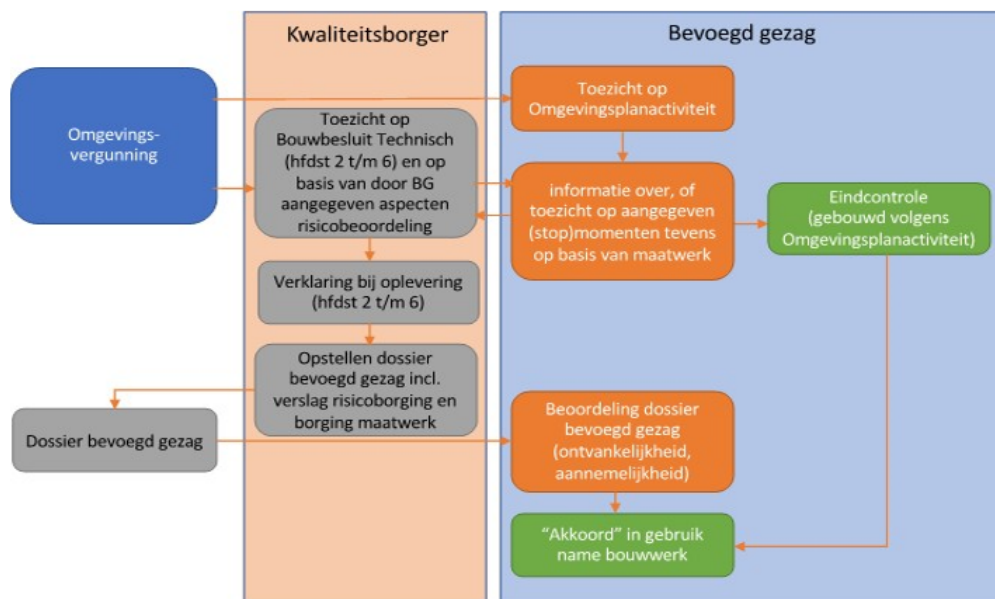
Heel veel onderdelen met betrekking tot de bouwregelgeving liggen al vast, bijvoorbeeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit zijn landelijk uniform geformuleerde regels. Daarnaast spelen er lokale aspecten. Dit betreft twee onderdelen, te weten

1. het formuleren van project gerelateerde risico's;
2. het invullen van de toezichthoudende rol.

Invullen toezichthoudende rol

Met de komst van de Wkb vindt er een verschuiving van taken plaats van het gemeentelijk bouwtoezicht naar de private kwaliteitsborger. Dit heeft invloed op de rol van het gemeentelijk bouwtoezicht. Ook verschuiven er toezichtstaken vanuit de vergunningsfase naar de bouwfase.:

- De kwaliteitsborger controleert de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken tijdens de bouw en voor de gereedmelding van het bouwwerk;
- De gemeente controleert of de kwaliteitsborger een werk mag borgen (gecertificeerd is);
- De onafhankelijke toelatingsorganisatie houdt wettelijk toezicht op de instrumenten voor kwaliteitsborging en instrumentaanbieders, onder andere door steekproefsgewijze inspecties van bouwprojecten;
- Toepassing van een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger geeft een gerechtvaardigd vertrouwen dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische eisen van de bouwregelgeving;
- De gemeente toetst een vergunningaanvraag, voor bouwwerken die onder het stelsel vallen, niet langer preventief inhoudelijk op bouwkundige aspecten;
- De gemeente blijft wettelijk wel belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische eisen. De gemeente geeft hieraan invulling door beoordeling van de risicoanalyse en het bijbehorende borgingsplan dat door de kwaliteitsborger aan de gemeente zal worden overgelegd;
- De gemeente blijft verantwoordelijk voor de controle op het nalevingsgedrag m.b.t. de omgevingsveiligheid. Denk hierbij aan zaken als de inrichting van de bouwplaats en de veiligheid van belendende percelen;
- Daarnaast verleent de gemeente de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit (BOPA) waarbij gekeken wordt naar ruimtelijke aspecten en het gebruik en eventuele welstandseisen zoals vormgeving/kleur/materiaalgebruik/soort materiaal;
- De gemeente houdt toezicht op de omgevingsplanactiviteit (BOPA). Als een bouwwerk niet wordt uitgevoerd conform de BOPA vergunning zijn de vervolgstappen zoals opgenomen in het VTH Omgevingsbeleidsplan 2020- 2025 onverkort van toepassing.



Beleidskeuzen toezichthoudende rol

De Wkb biedt de gemeente ruimte om in het beleid voor de uitvoering van de Wkb specifieke keuzes te maken. Voor de volgende onderwerpen worden beleidsuitgangspunten vastgelegd:

1. Informatie- en controlemomenten;
2. Toezicht en handhaving;
3. Signaal/melding kwaliteitsborger;
4. Dossier bevoegd gezag;
5. Gefaseerde oplevering.

Volgens het “Bestuursakkoord implementatie en invoering Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen” dient de intensiteit van bouw- en woningtoezicht gebaseerd te zijn op een risicobenadering. Hierbij wordt gesteld, dat dit in de meeste gevallen omgekeerd evenredig zal zijn aan de mate waarin

de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft. Concreet houdt dit in, dat de inzet van bouwtoezicht afhankelijk is van de mate waarin de risico's geborgd worden en de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft

De beleidskeuzes hebben gevolgen voor de werkvoorraad, de daarbij horende formatie en financiën. Opgemerkt wordt dat de gemeente geen leges voor meldingen ontvangt. Er staan dus geen directe inkomsten tegenover de werkzaamheden die de gemeente daarvoor moet uitvoeren en de eventuele toezichtswerkzaamheden die daarop nog aanvullend worden uitgevoerd.

Met dit Wkb-beleid is een afweging gemaakt tussen het uitvoeren van taken conform de bedoeling van de wetgever en de verantwoordelijkheid die de gemeente houdt. Hieronder worden de beleidskeuzes met betrekking tot de bovengenoemde onderwerpen verder uitgewerkt. In bijlage 1 wordt verder toegelicht welke andere keuzemogelijkheden er zijn en waarom hier niet voor is gekozen.

Beleidsuitgangspunt informatie- en controlemomenten

Bij de beoordeling van de aanvraag, bouwmelding en het borgingsplan wordt ervoor gekozen:

- indien mogelijk standaard risico's toe te passen (circa 90%);
- indien noodzakelijk maatwerk toe te passen.

De risicobeoordeling en het borgingsplan zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's in een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger. Wordt dit onvoldoende geborgd, dan kan de gemeente tijdens de uitvoering van een bepaald onderdeel van de bouw zelf toezien als zij dit nodig acht. Artikel 2.20 van het Bbl biedt de mogelijkheid om vooraf extra informatie over een betreffend onderdeel op te vragen. Informatie is hiermee vooraf in plaats van achteraf bekend waardoor een handhavingstraject kan worden vermeden.

Door zoveel mogelijk standaard risico's toe te passen, wordt er op een efficiënte manier invulling gegeven aan de gemeentelijke rol. Waar naast de standaard risico's ook projectgebonden risico's van toepassing zijn wordt maatwerk geleverd via de omgevingsvergunning. Als voordeel geldt dat met zoveel mogelijk efficiency de rol van bouwtoezicht kan worden ingevuld.

Gekoppeld aan deze risicobeoordeling is de keuze voor controle- en stopmomenten. Bij de beoordeling van de risicobeoordeling wordt door bouwtoezicht de keuze gemaakt of er controlemomenten noodzakelijk zijn. Hierbij spelen project gerelateerde aspecten als bijvoorbeeld de stabiliteit van de belending een rol.

Beleidsuitgangspunt toezicht en handhaving

De bevoegdheid tot het houden van toezicht en handhaven blijft ongewijzigd bestaan. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van het Bbl. Bij signalen dat niet wordt voldaan aan de bouwvoorschriften kan de gemeente handhavend op treden.

De juridische basis hiervoor is en blijft de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de bouwplaats mag worden betreden en medewerking kan worden gevorderd. Ook mag informatie worden gevorderd en kan er zelf onderzoek worden gedaan. Aanvullend daarop kan op grond van de Wkb informatie worden gevraagd per onderdeel en bestaat er een informatieplicht van de aannemer/opdrachtgever. Of er aanleiding bestaat voor toezicht en het handhaven kan worden bepaald op basis van eigen waarnemingen bijv. tijdens controle bouw/sloopveiligheid, bij controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden.

Naar aanleiding van de beoordeling van de melding en borgingsplan wordt bepaald of extra informatie wordt opgevraagd en/of een stopmoment wordt opgelegd. Deze informatie- en stopmomenten betreffen (ook) controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in beton en brandwerende doorvoeren. Naar aanleiding van de opgevraagde extra informatie kan worden gekozen om een toch een gemeentelijke controle in te plannen.

Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van specifieke en maatwerkrisico's. De steekproef kan op verschillende manieren bepaald worden aan de hand van aantallen signalen over instrumenten of kwaliteitsborgers.

Maar ook kan toezicht worden gehouden aan de hand van eigen constatering of op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving. Hiermee krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, en kan de handhaving hierop worden ingericht

Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en dit zorgt voor voldoende kwaliteit, kunnen deze worden afgeschaald.

Voorbeelden van toezicht zijn:

- Inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering;
- Controle van constructieve berekeningen van een onderdeel (bijv. de stabiliteit).
- Controle bij het uitzetten van de bouw. De gemeente kan, conform de huidige werkwijze/afspraken, ook onder de Wkb grip houden op bijvoorbeeld het uitzetten van een bouwwerk (plaats en peil-hoogte).
Ook zal er een controle plaatsvinden op basis van signalen:
- Melding dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan (deze melding kan ook van de kwaliteitsborger komen);

- Vermoeden dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan;
- Melding van de opdrachtgever of een derde dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Beleidsuitgangspunt signaal/melding/constatering

Bij signalen, meldingen en constateringen dat niet wordt voldaan aan de bouwtechnische eisen kan een handhavingstraject gestart.

Is sprake van een strijdigheid die aan de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring in de weg staat, dan is de kwaliteitsborger verplicht de gemeente hierover te informeren. Op basis van deze onderbouwde toelichting heeft de gemeente Borne twee mogelijkheden: of de overtreding gedogen of tegen de overtreding handhavend optreden. Waarvoor de gemeente kiest, is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid en de prioriteit die deze overtreding heeft in de risicomatrix. De gemeente Borne heeft als uitgangspunt bij de keuze om te handhaven of om af te zien van handhaving, de prioritering aan te houden zoals in het uitvoeringsprogramma is vastgesteld. Dit houdt in dat in ieder geval zal worden gehandhaafd op overtredingen met een hoge prioriteit. Handhaving op overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit zijn afhankelijk van de specifieke casus.

De kwaliteitsborger is degene die in eerste lijn het risico gestuurd toezicht houdt op de bouw. Gedurende het bouwproces kan de kwaliteitsborger tot de constatering komen dat er gebouwd wordt in strijd met bouwtechnische voorschriften. In het geval dat de kwaliteitsborger constateert dat niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan en dat de afgifte van zijn goedkeurende verklaring in het geding komt, dan informeert hij hierover de indiener van de melding met afschrift aan de gemeente. De gemeente zal vervolgens een beoordeling maken van de ernst van de situatie, van de risico's (klein of groot) en van de geboden actie (bouwstop, nieuw voorstel om de kwaliteit te kunnen beoordelen, opvragen volledig dossier en de beoordeling daarvan, uitvoeren inspectie, extra controle- en stopmomenten opleggen).

De kwaliteitsborger heeft zelf geen bevoegdheden om handhavend op te treden. Handhaving is derhalve vervolgens een taak van bouwtoezicht. Er is dan ook voldoende kennis en capaciteit/ flexibiliteit nodig om deze rol te kunnen vervullen. Ook kunnen op andere wijze signalen komen dat in strijd met de voorschriften wordt gebouwd. Denkbaar is dat deze van de opdrachtgever afkomstig zijn of van derden. Ook waarnemingen vanuit het bouwtoezicht kunnen aanleiding zijn tot dit vermoeden.

- Melding door de kwaliteitsborger.
Dit moet als een ernstig signaal opgevat worden. De borger heeft als onafhankelijke partij de taak controle op de kwaliteit uit te voeren en hierover op basis van kennis en kunde te rapporteren. Wanneer de kwaliteitsborger constateert dat in strijd met bouwtechnische eisen wordt gehandeld en deze daarvan melding maakt, dan dient deze melding door de gemeente opgepakt te worden. Afhankelijk van de ernst van de melding wordt een informatiemoment opgelegd, of als er sprake is van een onomkeerbare handeling een bouwstop.
- Melding van opdrachtgever of derde.
Indien er sprake is van een melding door de opdrachtgever of een derde van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen, dan wordt hiervan melding gemaakt bij de kwaliteitsborger. Deze dient hierop actie te ondernemen en terug te melden wat hij geconstateerd heeft. Deze melding wordt verder afgehandeld conform de alinea 'melding door de kwaliteitsborger'.
- Constatering door het bevoegd gezag.
Indien, op welke wijze dan ook, het bevoegd gezag zelf een constatering doet van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen dan wordt hiervan melding gemaakt bij de aanvrager. De kwaliteitsborger wordt hierbij door ons geïnformeerd. Eventueel wordt de aannemer ook meegenomen in de informatieverstrekking. De aanvrager wordt gevraagd om aan te tonen dat wordt voldaan aan het Bbl. Daarbij wordt aangekondigd dat de gemaakte constatering tot een stopmoment kan leiden. Indien de kwaliteitsborger reageert en constateert dat in strijd met de bouwtechnische eisen wordt gehandeld, wordt dit verder afgehandeld conform de alinea 'melding door de kwaliteitsborger'.

Beleidsuitgangspunt dossier bevoegd gezag

Bij de gereedmelding wordt een zogenoemd 'dossier bevoegd gezag' verstrekt. Doel van het dossier is dat de gemeente, bijvoorbeeld in geval van een calamiteit of toekomstige verbouwingen, over informatie beschikt die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. Het dossier wordt op compleetheid getoetst en er wordt beoordeeld of het aannemelijk gemaakt is dat aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.

De gemeente heeft als taak om te toetsen of dat dossier volledig is en dus of alle stukken aanwezig zijn. De gemeente kan vervolgens er voor kiezen om het dossier inhoudelijk te beoordelen en eventueel nog zelf een controle uit te voeren. Dit zal echter alleen aan de orde zijn als er gedurende de aanvraag en bouwfase gerede twijfels zijn ontstaan over de kwaliteit van het bouwwerk of de aangeleverde documenten.

Gelijktijdig met de gereedmelding verstrekt de kwaliteitsborger een dossier bevoegd gezag. De gemeente moet het door de kwaliteitsborger aangeleverde dossier 'gebouwd conform' valideren en indien nodig aanvullende informatie opvragen. In het uiterste geval kan de gemeente ingebruikname van een bouwwerk verhinderen.

Beleidsuitgangspunt gefaseerde oplevering

Een ander punt van aandacht betreft het gefaseerd opleveren en ingebruikname dat met name bij de grotere bouwprojecten van woningen zal plaats vinden. Vergunningen kunnen worden aangevraagd voor meerdere bouwwerken in één vergunning. Een bouwwerk mag pas gebruikt worden na gereedmelding en het aanleveren van het dossier aan het bevoegd gezag. En dat wordt - ook bij meerdere woningen in een project - pas gedaan nadat woningen klaar zijn. Vanuit praktische overwegingen is het gewenst gefaseerde opleveringen mogelijk te maken met name voor de proefprojecten en gedurende de beginperiode na invoering van de Wkb tot dat de Wkb op dit punt is aangepast.

Juridisch kader

Op grond van artikel 2.21 (ingebruikname bouwwerk) van het Bbl mag een bouwwerk pas in gebruik genomen worden twee weken na gereedmelding. Bij een project met bijvoorbeeld meerdere woningen zou ingebruikname volgens de letter van de wet dus pas zijn toegestaan nadat ook de laatste woning / deel van het project gereed is. Eerdere ingebruikname is formeel gesproken een overtreding van de voorschriften. Gereedmelding per woning of deeloplevering bestaat niet onder de OW en Wkb.

Praktische uitwerking

In de regel moet handhavend worden optreden tegen ingebruikname zonder voorafgaande melding. In de jurisprudentie wordt een tweetal uitzonderingen op dit principebeginsel gehanteerd (AbRvS 7 juli 2004, nr. 200306199/1): er is zicht op legalisatie en/of handhavend optreden is onevenredig in relatie tot het te beschermen belang.

Met betrekking tot de Wkb zijn hierbij twee aspecten van belang:

- Het stelsel van kwaliteitsborging levert het bevoegd gezag het bewijsvermoeden dat aan de voorschriften wordt voldaan bij gereedkomen van het bouwwerk;
- De Wkb schrijft voor dat strijdigheden die aan het verlenen van de verklaring van de kwaliteitsborger in de weg staan direct worden gemeld.

Een combinatie van beide bepalingen leidt ertoe dat zolang er geen informatie beschikbaar is die het tegendeel bewijst, de gemeente er vanuit mag gaan dat het project uiteindelijk aan de voorschriften zal voldoen. Er is dus sprake van zicht op legalisatie zodat de gemeente (vooralsnog) kan afzien van handhavend optreden. In feite dus 'geen bericht is goed bericht'. Met de indiener van de melding, kwaliteitsborger en het bevoegd gezag worden afspraken gemaakt over het per fase verstrekken van een 'verklaring van geen bezwaar'. Indien er signalen worden ontvangen dat informatie noodzakelijk is, dan bieden artikel 2.20 van het Bbl en de Awb handvatten om de gewenste informatie alsnog bij de bouwer op te vragen. Hiermee kunnen eventuele problemen worden ondervangen.

Inwerkingtreding

1. De beleidsregels treden op 1 januari 2024 in werking.
2. De beleidsregels worden aangehaald *Beleidsregels uitvoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gemeente Borne 2023*.

Vastgesteld in de vergadering van 12 december 2023.

De secretaris,

E.S.I. ter Koele

De burgemeester,

drs. J.H.R. Pierik

Bijlage uitwerking keuzes beleidsuitgangspunten

De Wkb biedt de gemeente ruimte om in het beleid voor de uitvoering van de Wkb specifieke keuzes te maken. Voor de volgende onderwerpen is het wenselijk keuzes te maken:

1. beleidsuitgangspunten informatiemomenten;
2. beleidsuitgangspunten Toezicht en Handhaving;
3. beleidsuitgangspunten signaal/melding kwaliteitsborger;
4. beleidsuitgangspunten dossier bevoegd gezag.

Volgens het "Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen" dient de intensiteit van bouw- en woningtoezicht gebaseerd te zijn op een risicobenadering. Hierbij wordt gesteld dat dit in de meeste gevallen omgekeerd evenredig zal zijn aan de mate waarin de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft. Concreet houdt dit in dat de inzet van bouwtoezicht afhankelijk is van de mate waarin de risico's geborgd worden en de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft

De beleidskeuzes heeft gevolgen voor de werkvoorraad, en de daarbij horende formatie en financiën. Opgemerkt wordt dat de gemeente geen leges voor een meldingen ontvangt. Er staan dus geen directe inkomsten tegenover de werkzaamheden die de gemeente daarvoor moet uitvoeren en de eventuele toezicht werkzaamheden die daarop nog aanvullend worden uitgevoerd.

Met dit Wkb beleid is een afweging gemaakt tussen het uitvoeren van taken conform de bedoeling van de wetgever en de verantwoordelijkheid die de gemeente houdt.

Hieronder worden de beleidskeuzes met betrekking tot de bovengenoemde onderwerpen verder uitgewerkt.

Ad 1 Informatiemomenten

Alvorens deze informatiemomenten te kunnen formuleren dient eerst een keuze gemaakt te worden in de intensiteit van het gemeentelijk bouwtoezicht. De risicobeoordeling en het borgingsplan zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's van een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger en de bouw zelf. Wordt dit onvoldoende geborgd, dan kan de gemeente tijdens de uitvoering van een bepaald onderdeel van de bouw zelf toezicht houden indien zij dat nodig acht. Artikel 2.20 van het Bbl biedt de mogelijkheid om dan vooraf extra informatie over dat betreffende onderdeel op te vragen. Door aan de voorkant een controle moment in te laten wordt informatie vooraf, in plaats van achteraf, bekend. Hiermee wordt getracht een handhavingstraject zoveel mogelijk te vermijden, hetgeen voor alle partijen beter en eenvoudiger is. Volgens het "Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen" dient de intensiteit van bouw- en woningtoezicht gebaseerd te zijn op een risicobenadering. Hierbij wordt gesteld dat dit in de meeste gevallen omgekeerd evenredig zal zijn aan de mate waarin de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft. Concreet houdt dit in dat de inzet van bouwtoezicht afhankelijk is van de mate waarin de risico's geborgd worden en de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft.

Invullen rol bouwtoezicht

De rol van bouwtoezicht kan op de volgende manieren ingevuld worden:

1. Per type bouwwerk/systeem standaard risico's vaststellen (standaard risico's).
Bouwwerken zijn in te delen in categorieën. Bijvoorbeeld; een bedrijfshal met staalskelet, een woning met een prefab betonconstructie. Het vaststellen van standaard risico's werkt efficiënt. Nadeel is dat niet elke aanvraag helder in een standaardcategorie ondergebracht kan worden.
2. De aanvragen analyseren op risico's en deze vervolgens vaststellen (maatwerk risico's).
Bij maatwerkrisico's wordt de aanvraag geanalyseerd, vervolgens worden de risico's vastgesteld voor de specifieke aanvraag. Het voordeel daarvan is dat maatwerkrisico's leiden tot een betere risicobeoordeling. Het nadeel is: minder efficiency door weinig standaardisatie.
3. De aanvraag analyseren, indien mogelijk standaard risico's toepassen (circa 90%), indien noodzakelijk maatwerk toepassen (standaard waar mogelijk, maatwerk waar nodig).
Door zoveel mogelijk standaard risico's toe te passen wordt er op een efficiënte manier invulling gegeven aan de gemeentelijke rol. Waar naast de standaardrisico's ook projectgebonden risico's van toepassing zijn wordt maatwerk geleverd via de omgevingsplanvergunning. Als voordeel geldt, dat met zoveel mogelijk efficiency de rol als bouwtoezicht volledig vervuld kan worden en hiermee het beroep op capaciteit wordt beperkt.
4. Geen risico's benoemen (geen vaststelling risico's).
Er kan volledig vertrouwd worden op het oordeel van de kwaliteitsborger. Het laten vervallen van de gemeentelijke rol is echter niet bedoeld in het bestuursakkoord/Wkb. De gemeente houdt zijn wettelijke handhavende rol.

Beleidskeuze informatiemomenten

Gekozen wordt voor het toepassen van methode 3. Standaardrisico's toepassen waar mogelijk, maatwerk waar nodig. Dit is een goede tussenweg bij dit onderwerp. Enerzijds doet dit recht aan de bedoeling van de Wkb en anderzijds kan de gemeente de verantwoordelijkheid nemen op het gebied van bouwtoezicht. Methode 4 doet geen recht aan de verantwoordelijkheid van de gemeente. Gekoppeld aan deze risicobeoordeling is de keuze voor controle- en stopmomenten. Bij de beoordeling van de risico beoordeling wordt door bouwtoezicht de keus gemaakt of er controlemomenten noodzakelijk zijn. Hierbij spelen de project gerelateerde aspecten als bijvoorbeeld bouwen op een slappe bodem en stabiliteit van de belending een rol. De gemeente houdt geen toezicht op reguliere bouwkundige aspecten als geformuleerd in het Bbl. Daarvoor is de rol van de kwaliteitsborger in het leven geroepen.

Ad 2 toezicht en handhaving

De bevoegdheid tot het houden van toezicht en handhaven blijft ongewijzigd bestaan. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van het Bouwbesluit en bij signalen dat niet wordt voldaan aan de Bouwvoorschriften kan de gemeente handhavend op treden. De juridische basis hiervoor is en blijft de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de bouwplaats mag worden betreden en medewerking kan worden gevorderd. Ook mag informatie worden gevorderd en kan er zelf onderzoek worden gedaan. Aanvullend daarop kan op grond van de Wkb informatie worden gevraagd per onderdeel en bestaat er een informatieplicht van de aannemer/opdrachtgever. Of er aanleiding bestaat voor toezicht en het handhaven kan worden bepaald op basis van eigen waarnemingen bijv. tijdens controle bouw/sloopveiligheid, bij de aanvraag van de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden. Het is van belang om een opstelling te bepalen ten aanzien van de Wkb en daarmee ook ten aanzien van de kwaliteitsborger: stellen we alle vertrouwen in de kwaliteitsborger? Of is het gewenst om toch in meer of mindere mate controle te houden op de bouwprojecten? In dit beleid worden de keuzes vastgelegd zodat duidelijk is voor alle betrokkenen hoe wij als gemeente omgaan met onze rol.

Er zijn 3 mogelijkheden:

- 1. Gemeente voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit
De maatwerkrisico's worden betrokken bij de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit. De kwaliteitsborger dient hier rekening mee te houden. Er is conform de onder ad 1 gemaakte keuze een aantal informatiemomenten meegegeven aan de kwaliteitsborger. Alleen de kwaliteitsborger voert een bouwtechnische toets uit.
De gemeente voert geen aanvullend bouwtoezicht uit. Bij deze keuze ligt de verantwoordelijkheid, in lijn met het doel van de Wkb, volledig bij de kwaliteitsborger. Nadeel hiervan is dat we als gemeente mogelijk signalen en informatie missen die nodig zijn voor het signaleren van ontwikkelingen en de benodigde monitoring van het beleid. Daarnaast is een afweging dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de handhaving van de bouwkwaliteit.
- 2. Gemeente toetst en houdt toezicht steekproefsgewijs/risico gestuurd
Bij de beoordeling van de melding en het borgingsplan is bepaald in welke gevallen/omstandigheden er sprake is van informatiemomenten of stopmomenten. Op basis daarvan wordt informatie opgevraagd, inhoudelijk getoetst en toezicht uitgevoerd. Deze informatie en stopmomenten betreffen (ook) controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in beton en brandwerende doorvoeren.
Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van maatwerkrisico's. De steekproef kan op verschillende manieren bepaald worden: a.d.h.v. aantallen of a.d.h.v. signalen over instrumenten/ kwaliteitsborgers, op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving of op basis van eigen constatering. Hierbij krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, is er gericht toezicht op thema's mogelijk en kan daarop, waar nodig, handhaving worden ingericht of zelfs worden voorkomen. Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en dit zorgt voor voldoende kwaliteit, kunnen deze worden afgeschaald.
- 3. Gemeente toetst en houdt toezicht, net als kwaliteitsborger
De gemeente houdt, net als de kwaliteitsborger, toezicht op de bouwwerkzaamheden. Hierbij kunnen keuzes gemaakt worden of dit bij alle vergunningen of bij bepaalde vergunningen of risico's het geval is. Het voordeel hiervan, naast de voordelen van richting 2, is dat we altijd de beschikking hebben over eigen constatering. Dit is nuttig in eventuele procedures en in het kader van monitoring. Deze keuze is echter ook erg arbeidsintensief en niet in lijn met het gedachtegoed van de Wkb. Daarnaast kan het ook worden gezien als een vorm van wantrouwen, richting het systeem van de Wkb en richting de betreffende kwaliteitsborger.
Aangezien er geen (bouwtechnische) vergunningplicht geldt kan dit toezicht niet in legesheffing worden verdisconteerd.

Beleidskeuze toezicht en handhaving

Gekozen wordt voor het 2e scenario om enerzijds recht te doen aan de bedoeling van de Wkb en anderzijds onze verantwoordelijkheid te kunnen nemen op het gebied van bouwtoezicht. Ook qua capaciteit vormt dit een middenweg.

Voorbeelden van toezicht zijn:

- Inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering;
- Controle van constructieve berekeningen van een onderdeel. Bijvoorbeeld de stabiliteit;
- Controle bij het uitzetten van de bouw. De gemeente kan - conform de huidige werkwijze/afspraken - ook onder de Wkb grip houden op bijvoorbeeld het uitzetten van een bouwwerk (plaats en peilhoogte).
Ook kan er een controle plaatsvinden op basis van signalen, bijvoorbeeld:
- Melding dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Deze melding kan ook van de kwaliteitsborger komen;
- Vermoeden dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan;
- Melding van de opdrachtgever of een derde dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Ad 3 Signaal/melding/constatering

Is sprake van een strijdigheid die aan de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring in de weg staat, dan is de kwaliteitsborger verplicht de gemeente hierover te informeren. De gemeente moet zelf bepalen hoe zij vanuit haar handhavende rol met de verstrekte informatie omgaat. Dat kan bijvoorbeeld administratief (schrijven aan indiener met de melding 'verbod op gebruik totdat er info wordt overlegd waaruit blijkt dat het probleem is opgelost') of inhoudelijk (de bouwplaats op). Ook hiervoor moet een gemeente vooraf keuzes maken en criteria vastleggen in beleid.

De kwaliteitsborger is degene die in eerste lijn het risico gestuurd toezicht houdt op de bouw. Gedurende het bouwproces kan de kwaliteitsborger tot de constatering komen dat er gebouwd wordt in strijd met bouwtechnische voorschriften. Hiermee kan zijn goedkeurende verklaring in het gedrang komen. In het geval dat de kwaliteitsborger constateert dat niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan en dat de afgifte van zijn goedkeurende verklaring in het geding komt, informeert hij hierover de indiener van de melding met afschrift aan de gemeente. De gemeente zal vervolgens een beoordeling moeten doen van de ernst van de situatie, van de risico's (klein of groot) en van de geboden actie (bouwstop, nieuw voorstel om de kwaliteit te kunnen beoordelen, opvragen volledig dossier en dat beoordelen, uitvoeren inspectie, extra controle- en stopmomenten opleggen).

De kwaliteitsborger heeft zelf geen bevoegdheden om handhavend op te treden. Handhaving is derhalve vervolgens een taak van bouwtoezicht. Er is dan ook voldoende kennis en capaciteit/ flexibiliteit nodig om deze rol te kunnen vervullen.

Ook kunnen op andere wijze signalen komen dat in strijd met de voorschriften wordt gebouwd. Denkbaar is dat deze van de opdrachtgever afkomstig zijn of van derden. Ook waarnemingen vanuit het bouwtoezicht kunnen aanleiding zijn tot dit vermoeden.

Opstelling gemeente.

De gemeente blijft wettelijk belast met het toezicht op de naleving van bouwtechnische eisen van bouwwerken. Signalen dat er niet voldaan wordt aan deze eisen kunnen dan ook niet genegeerd worden. Wel kan er nuancering worden aangebracht.

Melding door de kwaliteitsborger.

Dit moet als een ernstig signaal opgevat worden. De borger heeft als onafhankelijke partij de taak controle op de kwaliteit uit te voeren en hierover op basis van kennis en kunde te rapporteren. Wanneer de kwaliteitsborger constateert dat in strijd met bouwtechnische eisen wordt gehandeld en deze daarvan melding maakt, dan dient deze melding door de gemeente opgepakt te worden. Afhankelijk van de ernst van de melding wordt een informatie moment opgelegd of een stopmoment opgelegd als er sprake is van een onomkeerbare handeling.

Melding van opdrachtgever of derde.

Indien er sprake is van een melding door de opdrachtgever of een derde van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen, dan wordt hiervan melding gemaakt bij de kwaliteitsborger. Deze dient hierop actie te ondernemen en terug te melden wat hij geconstateerd heeft. Deze melding wordt verder afgehandeld conform de alinea 'melding door de kwaliteitsborger'.

Constatering door het bevoegd gezag.

Indien, op welke wijze dan ook, het bevoegd gezag zelf een constatering doet van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen dan wordt hiervan melding gemaakt bij de aanvrager. De kwaliteitsborger wordt hierbij door ons geïnformeerd. Eventueel wordt de aannemer ook meegenomen in de informatieverstrekking. De aanvrager wordt gevraagd om aan te tonen dat wordt voldaan aan het Bbl. Daarbij wordt aangekondigd dat de gemaakte constatering tot een stopmoment kan leiden. Indien de kwaliteits-

borger reageert en constateert dat in strijd met de bouwtechnische eisen wordt gehandeld, wordt dit verder afgehandeld conform de alinea 'melding door de kwaliteitsborger'.

Ad 4 Dossier bevoegd gezag.

Bij de gereedmelding wordt een zogenoemd "dossier bevoegd gezag" verstrekt. Doel van het dossier is dat de gemeente – bijvoorbeeld in geval van een calamiteit of toekomstige verbouwingen – over informatie beschikt die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. De gemeente heeft als taak om te toetsen of dat dossier volledig is en dus of alle stukken aanwezig zijn. Een gemeente kan vervolgens - net als bij de bouwmelding - kiezen om het dossier inhoudelijk te beoordelen met als doel eventueel nog zelf een controle uit te voeren. Het is ook mogelijk om deze stukken – zonder verdere inhoudelijke beoordeling – te archiveren voor toekomstig gebruik.

Gelijktijdig met de gereedmelding verstrekt de kwaliteitsborger een zgn. dossier bevoegd gezag. De gemeente moet het door de borger aangeleverde dossier as-built valideren en indien nodig aanvullende info opvragen. In het uiterste geval kan de gemeente ingebruikname van een bouwwerk verhinderen. Het dossier wordt op compleetheid getoetst en er wordt beoordeeld of het aannemelijk gemaakt is dat aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.

Ad 5 Gefaseerde oplevering

Een ander punt van aandacht betreft het gefaseerd opleveren en ingebruikname dat met name bij de grotere bouwprojecten van woningen zal plaats vinden. Vergunningen kunnen worden aangevraagd voor meerdere bouwwerken in één vergunning. Een bouwwerk mag pas gebruikt worden na gereedmelding en het aanleveren van het dossier aan het bevoegd gezag. En dat wordt - ook bij meerdere woningen in een project - pas gedaan nadat alle woningen klaar zijn. Vanuit praktische overwegingen is het gewenst gefaseerde opleveringen mogelijk te maken met name voor de proefprojecten en gedurende de beginperiode na invoering van de Wkb totdat de Wkb op dit punt is aangepast. Deze beleidsregels treden in werking op 01-01-2024.

Deze beleidsregels worden aangehaald als Beleid uitvoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen van de gemeente Borne.