

Beleidsregel toezicht en handhaving Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Het college van de gemeente Emmen;

Overwegende dat met deze beleidsregel een bijdrage wordt geleverd aan de rechtszekerheid en een effectieve en efficiënte handhaving van bouwactiviteiten

Besluit:

Vast te stellen de Beleidsregel toezicht en handhaving Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) in werking. De Wkb brengt ingrijpende veranderingen met zich mee voor het toezicht op en de handhaving van bouwactiviteiten bij bouwwerken in gevolgklasse 1.

Het college blijft het bevoegd gezag voor het toezicht op bouwactiviteiten, maar een groot deel van de feitelijke toezichtstaken worden vanaf 1 januari 2024 belegd bij een kwaliteitsborger. Deze toetst of de (voorgenomen) bouwactiviteit voldoet aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl, voorheen het Bouwbesluit). De kwaliteitsborger gebruikt hiervoor 'instrumenten'; een nieuwe figuur die met de Wkb wordt geïntroduceerd.

Het college treedt in beginsel alleen nog op wanneer hier aanleiding voor is. Het college krijgt hiermee -voor wat betreft bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1- een andere rol in het proces van toezicht en handhaving. Van belang daarbij zijn de gevallen en momenten waarop het college de vinger aan de pols blijft houden en hoe het college voornemens is te gaan handhaven op geconstateerde afwijkingen van het Bbl of anderszins.

In deze beleidsregel wordt uitgelegd hoe het college invulling geeft aan die nieuwe rol. In hoofdstuk 1 wordt de werkingsfeer van deze beleidsregel beschreven, in hoofdstuk 2 de rol van de kwaliteitsborger. In hoofdstuk 3 en 4 wordt vervolgens ingegaan op de rol van het college onder de Wkb. In hoofdstuk 6 volgt de afronding van deze beleidsregel.

Hoofdstuk 2 Werkingsfeer

De Wkb -alsmede deze beleidsregel- heeft vanaf 1 januari 2024 betrekking op nieuwbouwactiviteiten van bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Op een nader te bepalen moment gaat de Wkb ook gelden voor verbouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1.

De volgende bouwwerken vallen gelet op artikel 2.17 lid 3 van het Bbl onder gevolgklasse 1:

- Op de grond gebouwde woningen.
- Woonboten en andere drijvende woningen.
- Op de grond gebouwde vakantiehuisjes en andere vakantieverblijven.
- Bouwwerken van maximaal twee bouwlagen met een industrie functie.
- Bouwwerken van maximaal twee bouwlagen met een industrie functie die een nevengebruiksfunctie van een andere zijn.
- Bovengrondse infrastructurele werken voor langzaam verkeer tot maximaal 20 meter overspanning.
- Andere bovengrondse bouwwerken die geen gebouw zijn, tot maximaal 20 meter hoog.

Voor een bouwwerk dat valt onder gevolgklasse 1 is een bouwmelding verplicht.

Soms valt een bouwactiviteit die aan de beschrijving hierboven voldoet niet onder gevolgklasse 1. Dat is gelet op artikel 2.17 lid 2 van het Bbl het geval:

- als het om een (voorbeschermd) monument gaat (rijksmonument, provinciaal monument of gemeentelijk monument).
- als er een gebruiksmelding nodig is voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk.
- bij het toepassen van een gelijkwaardige maatregel voor brand- of constructieve veiligheid.
- bij het gebruikmaken van NEN 6060 of NEN 6079 bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte van een brandcompartiment.

- als het om een vergunningplichtige milieubelastende activiteit van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gaat.

Deze gevallen vallen niet onder het stelsel van de Wkb. Voor vergunningplichtige bouwactiviteiten die niet onder gevolklasse 1 vallen, is een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit nodig.

Hoofdstuk 3 De kwaliteitsborger

Onder de Wkb toetst een onafhankelijke kwaliteitsborger de (voorgenomen) bouwactiviteit. Deze ziet erop toe dat een bouwwerk bij gereedmelding voldoet aan de regels van het Bbl en dient een actueel kennis- en opleidingsniveau te hebben met betrekking tot:

- het opstellen van risicobeoordelingen op het terrein van de voorschriften, bedoeld in hoofdstukken 4 en 5 van het Bbl;
- de algemene coördinatie bij de kwaliteitsborging;
- constructieve veiligheid;
- brandveiligheid;
- bouwfysica;
- installaties;
- controle op de bouw.

Daarnaast dient de kwaliteitsborger opgenomen te zijn in het register van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw.

De kwaliteitsborger moet voor de start van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststellen. Dit borgingsplan moet de kwaliteitsborger baseren op een risicobeoordeling. In het borgingsplan staat onder andere welke maatregelen nodig zijn om de risico's genoemd in de risicobeoordeling te voorkomen of te beperken, op welke wijze het ontwerp van het bouwplan en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de bouwtechnische voorschriften van het Bbl en op welke momenten de kwaliteitsborging plaatsvindt.

Een kwaliteitsborger controleert op basis van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging. Met instrument wordt een systeem bedoeld waarin wordt geborgd dat de kwaliteit van bouwwerken die klaar zijn voor gebruik ten minste voldoen aan de regels uit het Bbl.

Een kwaliteitsborger geeft een verklaring af wanneer het bouwwerk is gebouwd volgens de voorschriften. Deze verklaring bevat gelet op artikel 3.86 van het Besluit kwaliteit leefomgeving:

- een opgave welk instrument is toegepast en de verklaring dat de kwaliteitsborger dat instrument ook mag gebruiken;
- de verklaring dat de kwaliteitsborger zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd volgens de in het instrument gestelde eisen;
- de verklaring dat de kwaliteitsborger vindt dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften zoals bedoeld in hoofdstuk 4 en 5 van het Bbl

Ingebruikname zonder gereedmelding is niet toegestaan (artikel 2.21 lid 1 van het Bbl).

Hoofdstuk 4 Contactmomenten

Aangezien het college het bevoegd gezag blijft voor het toezicht op bouwactiviteiten, mogen toezichthouders van de gemeente Emmen -naast de controles door de kwaliteitsborger- zelf ook de bouwplaats bezoeken om controles uit te voeren en inlichtingen te vragen.

Daarnaast biedt artikel 2.20 van het Bbl het college de mogelijkheid om gegevens en bescheiden op te vragen over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd. Hierbij is de kwaliteitsborger een grote factor; hij is een belangrijk aanspreekpunt voor de toezichthouder van de gemeente.

In beginsel houdt de kwaliteitsborger primair het toezicht op de bouwactiviteit en treedt het college enkel op wanneer dit nodig is. Daarom heeft het de voorkeur om vooraf vast te leggen welke contactmomenten er tijdens een bouwactiviteit mogelijk gaan plaatsvinden. Daarbij geldt: hoe hoger het risico van een bouwactiviteit, hoe meer contactmomenten er zijn.

Hieronder staat een aantal momenten waarbij contact wordt opgenomen:

- Check op een al dan niet vergunde omgevingsplanactiviteit.
- Na het binnenkomen van de bouwmelding

- Bij wijziging van het bouwplan tijdens de bouwfase
- Bij blijf van het toepassen van een gelijkwaardige maatregel voor brand- en/of constructieve veiligheid.
- Bij blijf van bijzondere lokale omstandigheden.
- Bij een vermoeden van strijdigheid met het Bbl.
- Bij gefaseerde oplevering.
- Na het binnenkomen van de gereedmelding.
- Bij blijf van onregelmatigheden in het functioneren van de kwaliteitsborger.
- Bij opvragen gegevens en bescheiden, zie hierna.

Met betrekking tot de volgende bouwwerkzaamheden houdt het college zich het recht voor om gegevens en bescheiden op te vragen:

- Het aanbrengen van:
 - een brandveiligheidsinstallatie
 - een woningscheidende wand
 - een brandscheidende wand
 - brandcompartimenten.
 - een dak
 - een fundering
 - een kelder
 - een vloer
- Het uitvoeren van:
 - een blowerdoortest
 - constructieve werkzaamheden

Hoofdstuk 5 Handhaving

Wanneer uit de waarnemingen van de kwaliteitsborger of de toezichthouder van de gemeente blijkt dat er sprake is van een overtreding van het Bbl, dan moet er in beginsel handhavend worden opgetreden. Het college is het bevoegd gezag om op te treden tegen overtredingen van het Bbl.

Uiteraard is het uitgangspunt dat de kwaliteitsborger allereerst in overleg met de initiatiefnemer en/of de aannemer komt tot een oplossing, zodat de overtreding wordt beëindigd. Lukt dit niet, dan is het college aan zet.

Als er een overtreding wordt begaan, dan moet het college in principe handhavend optreden. Het algemeen belang is namelijk gebaat bij het optreden tegen overtredingen.

Als er sprake is van een overtreding dan moet het college van B&W daarom van de mogelijkheden gebruik maken om deze overtreding te voorkomen of te beëindigen. Dit wordt de beginselplicht tot handhaving genoemd. Alleen in bijzondere omstandigheden hoeft het college niet te handhaven.

Hieronder volgt een beschrijving van enkele situaties waarin er mogelijk sprake is van een overtreding.

Bouwmelding is onvolledig

Onder de Wkb dient men voorafgaand aan de bouw een melding te doen, dit is de zogeheten bouwmelding. Deze melding dient minimaal 4 weken voor aanvang van de werkzaamheden bij het bevoegd gezag gemeld te worden. Bij deze bouwmelding dienen het borgingsplan en de risico-inventarisatie van de kwaliteitsborger ingediend te worden. Ook moet hierbij worden vermeldt welk instrument wordt toegepast, de gevolgklasse en de locatiegegevens van het bouwwerk.

Het kan voorkomen dat aspecten ontbreken, of dat een borgingsplan niet geheel de risico's uit de risico-inventarisatie dekt. Wanneer een bouwmelding onvolledig is, wordt een brief verstuurd naar de initiatiefnemer. In de brief staat welke gegevens ontbreken en dat de behandeling van deze melding wordt gestopt en de melding als niet ingediend wordt beschouwd. Dit betekent dat er een nieuwe (complete) melding moet worden ingediend. In ieder geval staat de wet niet toe dat er wordt verzocht om de ontbrekende gegevens aan te vullen. Pas wanneer er een complete melding is gedaan, kan worden begonnen met de bouw. Indien toch gestart wordt met de bouw, wordt een bouwstop opgelegd. Daarbij kan ook een last onder dwangsom uitkomst bieden, om te voorkomen dat toch doorgebouwd wordt.

Bouwen zonder kwaliteitsborger of bouwmelding

Het kan voorkomen dat de initiatiefnemer bouwt zonder dat hiervoor een kwaliteitsborger ingeschakeld is. Ook kan het voorkomen dat de verplichte bouwmelding (waarbij de risicoanalyse en het borgingsplan

ingediend wordt) niet wordt gedaan. Zonder kwaliteitsborger of de bouwmelding bouwen heeft mogelijk gevolgen voor de kwaliteit van het bouwwerk. Dit is een overtreding van de wettelijke voorschriften. In gevallen dat zonder kwaliteitsborger gebouwd wordt, of de bouwmelding niet is gedaan, wordt een bouwstop opgelegd. Daarbij kan ook een last onder dwangsom uitkomst bieden, om te voorkomen dat toch doorgebouwd wordt.

Onregelmatigheden in het functioneren van de kwaliteitsborger

Het is mogelijk dat in bepaalde situaties aanleiding bestaat om te twifelen aan de kwaliteit van de prestatie van de kwaliteitsborger. In dergelijke gevallen doen we een melding bij de aanbieder van het instrument waar de kwaliteitsborger gebruik van maakt. Deze is namelijk als eerstelijns toezichthouder verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitsborger. Indien nodig volgt een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw.

Indien er sprake is van twijfel over de kwaliteit van de bouw, dan wordt extra informatie opgevraagd bij de initiatiefnemer. Dit gebeurt middels een brief, op grond van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.20 van het Bbl. Mocht naar aanleiding van het antwoord hierop de twijfel nog niet weggenomen zijn, dan volgt toezicht, waarbij het mogelijk is dat handhavend opgetreden wordt in het geval dat er gebreken geconstateerd worden. In dergelijke gevallen wordt, afhankelijk van de situatie, het handhavingsinstrument ingezet dat zich het beste leent voor die situatie.

Bouwwerk blijkt geen gevolklasse 1 te zijn

Het is mogelijk dat de kwaliteitsborger tijdens de bouw of bij het opstellen van een borgingsplan constateert dat er geen sprake is van een gevolklasse 1-bouwwerk. In dergelijke gevallen is de gemeente alsnog verantwoordelijk voor de technische toetsing van het bouwwerk en het toezicht hierop. De kwaliteitsborger trekt zich in dat geval terug uit het project, en de eventueel gedane bouwmelding vervalt. Er dient dan alsnog een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aangevraagd te worden. De kwaliteitsborger moet dit melden bij de gemeente. De bouw ligt in dat geval stil, of indien dit nog niet het geval is, legt de gemeente een bouwstop op, tot de vergunning verleend is. Daarbij kan ook een last onder dwangsom uitkomst bieden, om te voorkomen dat toch doorgebouwd wordt zonder de daarvoor benodigde vergunning.

Wijziging bouwplan tijdens bouwfase

Het kan voorkomen dat de initiatiefnemer tijdens de fase van de bouw het plan wijzigt. Het kan dan gaan om detailzaken, zoals een niet-dragende muur die verplaatst wordt, of een raam dat verplaatst wordt. Ook kan het gaan om grotere zaken, die een verandering in de constructie opleveren. Gaat het om grotere, constructieve wijzigingen, dan is het aan de kwaliteitsborger om te bepalen of dergelijke aanpassingen toegelaten zijn en of dit invloed heeft op de risicoanalyse en het borgingsplan. Het college houdt hierbij de vinger aan de pols en maakt eventueel gebruik van een contactmoment.

Gereedmelding is onvolledig

Bij afronding van de bouw dient men een gereedmelding van het bouwwerk te doen bij de gemeente. Hierbij wordt het dossier bevoegd gezag, met daarbij onder andere de goedkeuringsverklaring van de kwaliteitsborger, ingediend. Ontbreekt bij een gereedmelding bijvoorbeeld het gerechtvaardigd vertrouwen van de kwaliteitsborger, dan kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding, de ingebruikname verboden worden. Zie hiervoor ook het proces onder '*strijdigheid met het Bbl*'. Ontbreken andere aspecten, dan wordt gevraagd om de ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren.

Zolang de gereedmelding niet compleet is mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden. Als gevolg van het ontbreken van een goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger is er sprake van een onvolledige gereedmelding. Het dossier kan niet worden gesloten en dus is er in principe sprake van een illegaal bouwwerk.

Strijdigheid met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Indien bij een bouwproject sprake is van een strijdigheid met het Bbl, stelt de kwaliteitsborger de gemeente hiervan tijdig en ondubbelzinnig op de hoogte. Het gaat er hierbij om dat er een strijdigheid met het Bbl is die niet voor de gereedmelding wordt opgelost, en waardoor dus een verklaring van goedkeuring van de kwaliteitsborger wordt tegengehouden. In bijlage 1 is een interventiematrix bijgevoegd. Hierin staat (niet uitputtend) beschreven hoe het college invulling geeft aan de handhaving op strijdigheden met het Bbl.

Een bouwwerk dat onder de Wkb gebouwd is, mag zonder (volledige) gereedmelding niet in gebruik worden genomen. Wordt een bouwwerk ondanks dit gegeven toch in gebruik genomen, dan kan het college handhavend optreden tegen die ingebruikname.

Het is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid, hoe hiermee om wordt gegaan. Uitgangspunt is dat wordt gehandhaafd, tenzij er sprake is van een bijzondere omstandigheid in de zin van het leerstuk van de beginselplicht tot handhaving.

Een bijzondere omstandigheid die mogelijk een grote rol gaat spelen is het geval waarin handhaving van een overtreding onevenredig is, zoals het verbieden van de ingebruikname van een bouwwerk wegens een overtreding van geringe aard en omvang. Het college hanteert in die gevallen de lijn die de rechtspraak tot nu toe heeft uitgezet in haar jurisprudentie, voor zover van toepassing op de specifieke situatie. Daarbij weegt het college alle omstandigheden van het geval.

Wanneer het college concludeert dat handhaving van een overtreding onevenredig is en om die reden van handhaving afziet, dan wordt dat schriftelijk gemeld aan de gebruiker van het betrokken bouwwerk. De gebruiker wordt daarbij op de hoogte gebracht van de strijdigheden met het Bbl en de reden waarom het college afziet van handhaving. Hieraan kan een hersteltermijn verbonden worden.

Hoofdstuk 6 Afrondend

Deze beleidsregel is vastgesteld gelet op artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 1:3 lid 4, titel 4.3 en hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 18 van de Omgevingswet, afdeling 1a van de Woningwet, afdeling 3.9 van het Bkl en hoofdstuk 2, 3 en 4 van het Bbl en ziet uitsluitend op het toezicht en de handhaving onder het stelsel van de Wkb.

Bijlage 1: interventiematrix

Onderdeel	Overtreding	Begun- sting- ster- mijn	Consequentie	Actie gemeente
Melding (4 we- ken voor aan- vang)	a. Niet ingediend of niet compleet	N.v.t.	Geen aanvang van de bouw- werkzaamheden binnen 4 weken	Melden dat de melding niet gedaan is, omdat deze niet of niet compleet is ingediend. Toezicht op eventueel ille- gale bouw. Eventueel bouwstop met last onder dwangsom opleggen
Bouwmelding en kwaliteits- borger	Bouwen zonder melding en/of kwaliteitsborger	N.v.t.	Bouwstop	Bouwstop met last onder dwangsom opleggen
Bouwwerk blijkt geen ge- volgklasse 1 te zijn	Het is geen gevolgklasse I	N.v.t.	Bouwstop	Bouwstop met last onder dwangsom opleggen
Constructief	Afwijken van de constructie- ve berekeningen en -tekenin- gen tijdens de uitvoering	N.t.b.	Bouwstop Toets (construc- tief)	Bouwstop opleggen en/of een last onder dwang- som/bestuursdwang op- leggen
Veiligheid / brandveilig- heid	a. Trap niet conform Bbl b. Traphek niet conform Bbl c. Videhek niet conform Bbl d. Glas (WBDBO) niet conform Bbl e. Glas (doorvalveilig) niet conform Bbl f. WBDBO woningen on- derling niet conform Bbl g. Rookmelders niet ge- plaatst of verkeerd ge- plaatst h. Meterkast niet conform Bbl i. Brandveiligheid van materialen niet con- form Bbl	a. 2 – 4 we- ken b. 2 – 4 we- ken c. 2 – 4 we- ken d. 2 – 4 we- ken e. 2 – 4 we- ken f. 2 – 4 we- ken g. 2 – 4 we- ken h. 2 – 4 we- ken i. 4 we- ken, aanto- nen dat wordt vol- daan	a. tot en met h. Overtreding van het Bbl i. Materialen vol- doen niet aan brandwerend- heidseisen uit het Bbl	a. tot en met h. (Voornemen) opleggen last onder dwangsom/be- stuursdwang i. opvragen van de onder- bouwing, indien nodig (voornemen) opleggen last onder dwangsom/be- stuursdwang

Ventilatie	<ul style="list-style-type: none"> a. Niet conform ventilatieberekening b. Type ventilatie niet conform vergunning. c. Ventilatie box niet aan een wand met voldoende massa d. Verkeerde roosters e. Lengte roosters niet akkoord 	4 weken	Overtreding van het Bbl	(Voornemen) opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang
BENG/EPC	<ul style="list-style-type: none"> a. Niet conform BENG/EPC b. Warmtepomp, andere of andere locatie c. Buitenunit, andere of andere locatie geeft geluidsoverlast d. PV-panelen, niet juist georiënteerd, niet de juiste, niet het juiste aantal e. WTW anders dan berekend. f. Niet voldaan aan Qv 10 waarde, blowerdoortest 	4 weken	Overtreding van het Bbl	(Voornemen) opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang
MPG	Niet conform MPG, door wijzigingen in het bouwplan	4 weken	Overtreding van het Bbl	(Voornemen) opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang
Installatie	<ul style="list-style-type: none"> a. Meterkastbodemp niet conform Bbl. b. Niet de juiste afmetingen 	4 weken	Overtreding van het Bbl	(Voornemen) opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang
Welstand / bestemmingsplan/omgevingsplan/wijziging bouwplan tijdens bouwfase	<ul style="list-style-type: none"> a. Andere kleuren b. Andere materialen c. Afwijken van de omgevingsvergunning d. Afwijken van het bestemmingsplan/omgevingsplan e. Afwijken van het BKP 	N.t.b.	Overtreding voorschriften welstand/omgevingsvergunning	Bouwstop met last onder dwangsom opleggen
Gereedmelding (2 weken voor ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> a. Niet ingediend of niet compleet 	N.t.b.	Zolang de gereedmelding niet compleet is mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden.	(Voornemen) last onder dwangsom/bestuursdwang of afzien van handhaving.