

Wkb-beleid 2024-2026 gemeente Heerlen

Samenvatting

De Wet kwaliteitsborging

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: de Wkb) treedt gelijktijdig met de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking. Het stelsel van kwaliteitsborging uit de Wkb regelt dat de gemeente niet meer vooraf bij vergunningverlening de bouwtechnische kwaliteit toetst van een bouwplan. In plaats van een vergunningaanvraag is een bouwmelding onder kwaliteitsborging vereist. De bouwmelding vermeldt welke private kwaliteitsborger erop toeziet dat het te realiseren bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften zal voldoen. De kwaliteitsborger dient te verklaren dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Zonder die verklaring is ingebruikname van rechtswege verboden. De eerste vijf jaar geldt het stelsel van kwaliteitsborging alleen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 (o.a. grondgebonden woningen). Verbouwingen worden in ieder geval het eerste jaar niet door de kwaliteitsborger beoordeeld. Gestart wordt met nieuwbouw-initiatieven in gevolgklasse 1.

Verantwoordelijkheden

De eindverantwoordelijkheid dat het bouwwerk aan de technische voorschriften voldoet, ligt onder het stelsel van kwaliteitsborger bij de aannemer/bouwer waarop de kwaliteitsborger toezicht houdt. De gemeente behoudt echter haar rol als toezichthouder en handhaver voor de naleving van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), meer in het bijzonder de onderdelen van het Bbl waarop de kwaliteitsborger niet toeziet. De kwaliteitsborger heeft geen handhavingsbevoegdheden. Bovendien blijft de gemeente verantwoordelijk voor de bouwkwaliteit en het toezicht op bestaande bouw en op bouw- en sloopveiligheid. De rol van de gemeente verandert dus van preventief toezicht naar tweedelijns toezicht en handhaving.

Waarom Wkb-beleid?

In dit Wkb-beleid maakt de gemeente specifieke keuzes over hoe zij haar rol onder het stelsel van kwaliteitsborging invult. Daarmee geeft de gemeente invulling in haar vrijheid van de mate waarin zij toetst en toezicht houdt. Er zijn grofweg 3 mogelijkheden:

De gemeente voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit.

De gemeente gaat risico gestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden.

De gemeente toetst en houdt toezicht, net als de kwaliteitsborger.

De gemeente Heerlen kiest, conform het advies van het Centraal overleg Bouwconstructies (CoBc) voor optie 2: risicogestuurd en/of steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden. De gemeente geeft in dit Wkb-beleid uitgangspunten weer in het kader van handhavingsbevoegdheden. Ook geven we hiermee invulling aan de uitgangspunten van het VTH-beleid waar we constructieve- en brandveiligheid als prioriteit hebben benoemd. De keuze voor risicogestuurd toezicht en/of steekproefsgewijs toezicht biedt de mogelijkheid om 'vinger aan de pols te houden'.

Voorts bevat dit beleid een verwijzing naar bijzondere lokale omstandigheden voor de kwaliteitsborger, waarmee hij bij zijn toezicht rekening moet houden. Deze bijzondere lokale omstandigheden gelden ook voor de aannemer en voor de initiatiefnemer.

Het Wb-beleid dient gezien te worden als aanvulling / concretere invulling van het VTH-beleidsplan 2023-2026 omgevingsrecht gemeente Heerlen.

Risicogestuurd en/of steekproefsgewijs toetsen en toezicht

De Wkb moet bijdragen aan een kwalitatief goed bebouwde leefomgeving. De gemeente kiest ervoor risicogestuurd en/of steekproefsgewijs te toetsen en toezicht te houden. Deze beleidskeuze heeft de volgende voordelen:

- + voorkomen complexe handhaving achteraf (capaciteitsvoordeel);
- + dicht mogelijk op stelsel van kwaliteitsborging: kwaliteitsborger primair toezicht;
- + opbouwen van vertrouwen in nieuwe stelsel.

Gelet op deze beleidskeuze wordt vastgelegd in welke gevallen er sprake is van informatie-of controle-momenten. Op basis hiervan wordt informatie opgevraagd, inhoudelijk getoetst en toezicht uitgevoerd. Deze informatie- en controle-momenten betreffen bijvoorbeeld controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in betonconstructies, van belang zijnde aansluitdetails en brandwerende doorvoeren.

Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van risico's. De steekproef kan op verschillende manieren worden bepaald: op basis van aantallen of

aan de hand van signalen over instrumenten voor kwaliteitsborgers en de kwaliteitsborgers die daarmee werken, op basis van ontvangen meldingen/klachten/verzoeken om handhaving of op basis van eigen constatering. Hiermee wordt een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel van kwaliteitsborging verkregen, is er gericht toezicht op thema's mogelijk en kan, waar nodig, handhavend worden opgetreden of zelfs handhaving worden voorkomen. Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en zorgt voor voldoende kwaliteit, kan de frequentie van deze steekproeven worden aangepast. Ook het borgingsplan (van de kwaliteitsborger) kan aanleiding geven tot het houden van toezicht indien maatregelen t.b.v. de bijzondere lokale omstandigheden en eventueel overige bouwaspecten niet voldoende geborgd zullen worden naar mening van de gemeente.

Dit Wkb-beleid geeft aan hoe risicogestuurd en/of steekproefsgewijze toetsing en toezicht invulling krijgt. Meer concreet gaat het om de vraag hoe de gemeente:

- de bouwmelding beoordeelt,
- tijdens de bouwtoezicht houdt en zo nodig handhaaft,
- en de gereedmelding beoordeelt.

Bij dit laatste gaat het om de vraag wanneer de gemeente in ieder geval wel of juist niet handhaaft tegen ingebruikname bij het ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger.

Handhaving

De gemeente kan handhaven als niet aan de wettelijke regels voor kwaliteitsborging is voldaan. Zo kan de gemeente handhaven als wordt gebouwd zonder rechtsgeldige bouwmelding. Van rechtswege is ingebruikname van het bouwwerk uit gevolgklasse 1 verboden zonder rechtsgeldige gereedmelding. Onderdeel van het vereiste dossier bevoegd gezag bij de gereedmelding is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

Daarnaast blijft de gemeente te allen tijde het bevoegd gezag en kan zij handhaven als er niet voldaan wordt aan de technische voorschriften zoals deze gesteld zijn in het Bbl. Bij handhaving van de technische voorschriften zal de gemeente aan haar vergewisplicht moeten voldoen als zij zich deels baseert op de constatering van de kwaliteitsborger. De gemeente dient te onderbouwen dat het bouwwerk niet aan de technische voorschriften voldoet.

De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeente op grond van haar beginselplicht tot handhaving beoordeelt wanneer zij wel handhaaft en wanneer niet. Daarenboven is het vanwege de beschikbare capaciteit binnen de gemeente niet mogelijk en ook onwenselijk om altijd te handhaven. De gemeente heeft de keuzes uit het bestaande beleid doorgetrokken in dit Wkb-beleid en geeft prioriteit aan constructieve veiligheid en brandveiligheid.

Bijzondere lokale omstandigheden

Naast de keuze om risico gestuurd toezicht te houden en te handhaven worden in dit beleid ook bijzondere lokale omstandigheden genoemd. Voor de kwaliteitsborger moeten deze bijzondere lokale omstandigheden kenbaar zijn, zodat bij het opstellen van een risicobeoordeling als onderdeel van de bouwmelding onder kwaliteitsborging hiermee rekening kan worden gehouden. De gemeente zal deze omstandigheden kenbaar maken in een zo vroeg mogelijk stadium van het initiatief of de aanvraag en via de gemeentelijke website.

Proces

Idealiter ziet de tijdslijn voor een initiatief dat onder de Wkb valt, er als volgt uit:



1. Inleiding

1.1 Doelstelling

De Wkb treedt gelijk met de Omgevingswet in werking en heeft drie doelen:

- het verbeteren van de bouwkwaliteit;
- het verbeteren van de positie van de consument en;

- het stimuleren van kwaliteitsverbetering en faalkostenvermindering.

De Wkb beoogt deze doelen te bereiken door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Deze moeten verklaren dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Zonder deze verklaring is ingebruikname van het bouwwerk van rechtswege verboden.

Daarnaast breidt de Wkb o.a. de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uit via wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. Dit laatste betreft een privaatrechtelijk traject dat in dit Wkb-beleid verder niet aan de orde komt. Dit beleid gaat enkel over de inzet van bevoegdheden van de gemeente als bevoegd gezag: het publiekrechtelijke traject.

1.2 Het stelsel van kwaliteitsborging

Het publiekrechtelijke traject uit de Wkb wordt ook wel het stelsel van kwaliteitsborging genoemd. Dit stelsel geldt (voorlopig) alleen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 (o.a. grondgebonden woningen) en houdt grofweg het volgende in.

Voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 dient vier weken voor de start van de bouwactiviteiten een bouwmelding onder kwaliteitsborging bij de gemeente te worden ingediend. Bij de bouwmelding geeft de initiatiefnemer aan wie de kwaliteitsborger wordt die toezicht houdt en met welk instrument voor kwaliteitsborging (beoordelingsmethodiek) hij werkt. De kwaliteitsborger dient tevens een risicobeoordeling en borgingsplan op te stellen ten behoeve van de bouwmelding. In de risicobeoordeling geeft hij aan welke bouwtechnische risico's hij ziet voor het bouwproject. Hij houdt in de risicobeoordeling rekening met de bijzondere lokale omstandigheden zoals de gemeente die heeft geformuleerd. In het borgingsplan geeft de kwaliteitsborger aan hoe hij met de risico's omgaat en welke beheersmaatregelen hij neemt opdat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften zal voldoen.

Tijdens de bouw is de kwaliteitsborger verplicht om de gemeente te waarschuwen als het bouwwerk in aanbouw niet aan de technische bouwvoorschriften voldoet. De gemeente kan dan, zo nodig na een eigen aanvullend onderzoek, handhaven.

Twee weken voor ingebruikname dient de initiatiefnemer bij de gemeente een gereedmelding onder kwaliteitsborging te doen. De initiatiefnemer moet bij die gereedmelding een dossier bevoegd gezag indienen. Belangrijkste onderdeel van dat dossier is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Ook bevat het dossier bevoegd gezag technische tekeningen en berekeningen. Deze stukken dienen volledig overeen te komen met het daadwerkelijk gerealiseerde bouwwerk.

1.3 Gevolgklassen

Het stelsel van kwaliteitsborging geldt alleen voor gevolgklasse 1. Voorbeelden van gevolgklasse 1 zijn grondgebonden woningen en bedrijfsgebouwen van maximaal twee bouwlagen. Hierover meer in hoofdstuk 2. Het publiekrechtelijke deel van de Wkb gaat vooralsnog alleen gelden voor nieuwbouw en pas (minimaal) een jaar later voor verbouw.

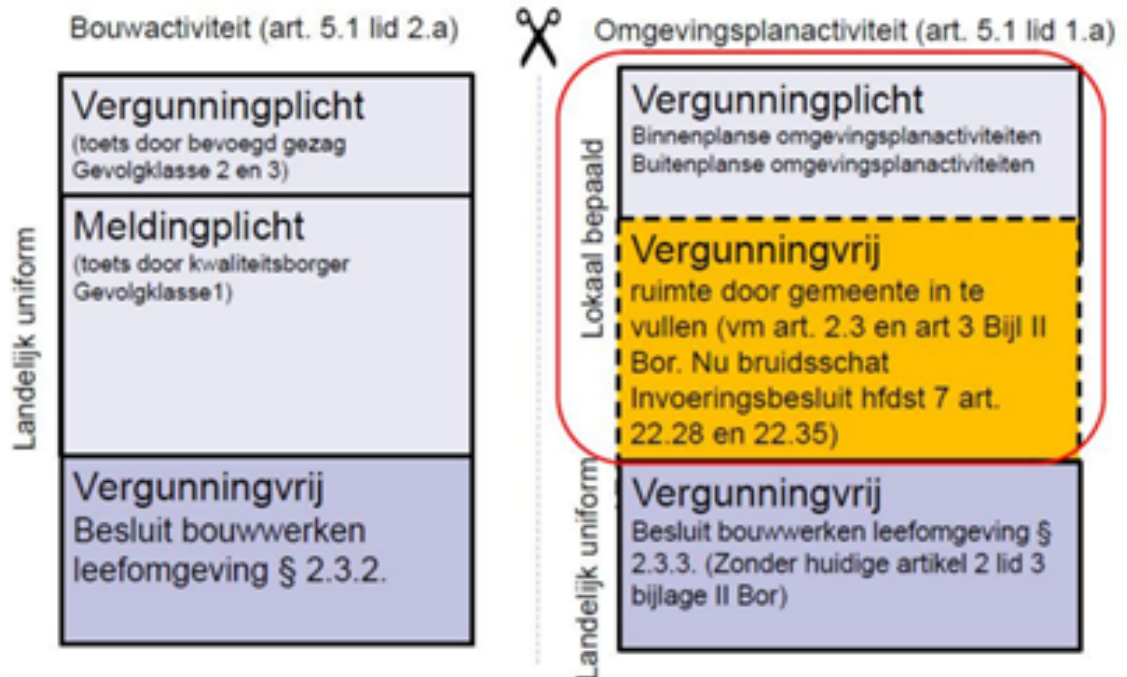
Voor bouwwerken uit de zwaardere gevolgklassen 2 en 3 (o.a. appartementen) geldt in ieder geval tot en met 2028 het stelsel van kwaliteitsborging niet. In de plaats daarvan moet voor die bouwwerken een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit worden aangevraagd.

Een initiatiefnemer hoeft onder de Omgevingswet voor ondergeschikte bouwwerken (ook wel gevolgklasse 0 genoemd) zowel geen bouwmelding onder kwaliteitsborging als geen omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit aan te vragen. Dat deze bouwwerken bouwtechnische vergunningvrij zijn, maakt echter niet dat deze niet aan de technische bouwvoorschriften hoeven te voldoen of dat de gemeente niet kan handhaven.

1.4 Bouwen onder de Omgevingswet

Het stelsel van kwaliteitsborging is onderdeel van bouwen onder de Omgevingswet. De grootste verandering is de "knip" in de omgevingsvergunning voor bouwen in:

1. een omgevingsvergunning voor een (ruimtelijke) omgevingsplanactiviteit en;
2. een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit.



De gemeente toetst een bouwplan bij de aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan, de welstandsnota en de bouwverordening). Dit betekent dat de gemeente bij deze omgevingsvergunning niet toetst aan technische bouwvoorschriften. In beginsel geldt een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit. In hoofdstuk 2 van het Bbl en in de bruidsschat (omgevingsplan) staat wanneer een bouwplan omgevingsplanvergunningvrij is.

Daarnaast kan het zijn dat voor een bouwwerk een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit is vereist. De gemeente toetst het bouwplan aan de technische bouwvoorschriften uit het Bbl en het gemeentelijke maatwerk in het omgevingsplan. In hoofdstuk 2 Bbl staat of een technische vergunningplicht geldt. Als een vergunningplicht geldt, toetst de gemeente het bouwplan op dezelfde wijze als onder de Wabo; het betreft een aannemelijkheidstoets.

Als een bouwwerk onder gevolgklasse 1 valt, geldt er geen vergunningplicht voor de (technische) bouwactiviteit. In de plaats daarvan moet de initiatiefnemer dan een bouwmelding onder kwaliteitsborging indienen bij de gemeente. Ook zijn er ondergeschikte bouwwerken die én technisch vergunningvrij zijn én waarvoor geen bouwmelding onder kwaliteitsborging ingediend hoeft te worden (omdat zij niet vallen onder gevolgklasse 1).

1.5 Technische bouwvoorschriften

De technische bouwvoorschriften staan in het Bbl. Het gemeentelijke maatwerk staat in het omgevingsplan. In beginsel zijn de technische bouwvoorschriften uit het Bbl uitputtend. In het Bbl zelf staat of de gemeente met maatwerk eigen technische bouwvoorschriften mag maken.

1.6 Beleid

1.6.1 VTH-beleid 2023-2026

In het VTH-beleid 2023-2036 omgevingsrecht gemeente Heerlen is aangegeven hoe uitvoering wordt gegeven aan de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken op het gebied van het omgevingsrecht en de Algemene Plaatselijke Verordening. Het huidige VTH-beleidsplan verwijst wel naar de Wkb, maar voorziet nog niet in werkwijzen en keuzes die gemaakt worden als gevolg van het stelsel van kwaliteitsborging. Dit Wkb-beleid is dan ook een aanvulling op het VTH-beleid.

1.6.2 Wat regelen we in het Wkb-beleid?

Heel veel onderdelen met betrekking tot de bouwregelgeving liggen al vast, bijvoorbeeld in het Bbl. Dit zijn landelijk uniform geformuleerde regels. De wetgever heeft echter uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeente zelf bepaalt hoe zij invulling geeft aan het stelsel van kwaliteitsborging. Wanneer de gemeente mag toetsen, toezicht houden en handhaven staat vast. Niet is geregeld wanneer en hoe de gemeente van haar bevoegdheden bij bouwwerken uit gevolgklasse 1 gebruik zal maken. Het Wkb-

beleid is vooral geschreven om daaraan invulling te geven. Gelet op de grote lokale kennis die de gemeente heeft, kan de gemeente in lokaal beleid de bijzondere lokale omstandigheden uitschrijven. De kwaliteitsborger moet in zijn risicobeoordeling rekening houden met dat lokale beleid.

Het Wkb-beleid is in hoofdstuk 3 geformuleerd aan de hand van drie stappen in het bouwproces:

1. De bouwmelding onder kwaliteitsborging
2. Tijdens de bouw
3. De gereedmelding onder kwaliteitsborging

Er zijn echter ook raakvlakken met andere onderdelen van bouwen onder de Omgevingswet die dit Wkb-beleid (kort) behandelt. Zo geldt voor bouwwerken naast de bouwmelding en gereedmelding onder kwaliteitsborging een informatiemoment start bouw en een informatiemoment einde bouw.

Voor bouwwerken onder gevolgklasse 1 is veelal ook een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist. De informatie bij de vergunningaanvraag en informatie uit de bouwmelding onder kwaliteitsborging kunnen voor de gemeente aanleiding zijn om informatie- en stopmomenten in te lassen. Het Wkb-beleid gaat ook daarop in.

Risico's door bijzondere omstandigheden

Bijzondere lokale omstandigheden, zoals de bodemgesteldheid, maken dat er zich ook specifieke risico's kunnen voordoen waardoor een bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Voor de kwaliteitsborger moeten deze bijzondere lokale omstandigheden kenbaar zijn, zodat deze bij het opstellen van zijn risicobeoordeling daarmee rekening kan houden. Aan de hand van zijn risicobeoordeling stelt de kwaliteitsborger het borgingsplan op waarin hij aangeeft hoe hij met de risico's omgaat en welke beheersmaatregelen hij neemt.

De initiatiefnemer moet de risicobeoordeling en het borgingsplan van de kwaliteitsborger als onderdelen van de bouwmelding onder kwaliteitsborging indienen. Na ontvangst van de bouwmelding beoordeelt de gemeente de risicobeoordeling en het borgingsplan. Bij de beoordeling van de risicobeoordeling en het borgingsplan wordt gekeken of voldoende rekening is gehouden met deze omstandigheden. Indien dit niet het geval is, dan is er sprake van een onvolledige melding. Zonder volledige bouwmelding mag niet vier weken later met de bouwwerkzaamheden worden begonnen.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat voor Heerlen minimaal als bijzonder lokale omstandigheden de na-ijleffecten van de mijnbouw en niet gesprongen explosieven van toepassing zijn. Overige bijzonder lokale omstandigheden zoals bijvoorbeeld oude funderingen en/of materialen in de ondergrond of gevoelige locaties worden momenteel onderzocht.

De bijzondere lokale omstandigheden zijn terug te vinden op de website van de gemeente Heerlen. Per omstandigheid wordt aangegeven hoe de informatie geraadpleegd kan worden. Specifieke risico's voor een locatie worden uiteindelijk gekoppeld in of aan het omgevingsplan. Daarnaast worden de specifieke risico's bij de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kenbaar gemaakt.

1.7 Andere technische eisen

De kwaliteitsborger ziet enkel toe op de technische voorschriften uit de hoofdstukken 4 en 5 (Bbl). Vanuit andere wetgeving gelden ook technische eisen die invloed hebben op het ontwerp en de realisatie van het bouwwerk. Hier blijft de gemeente de toezichthouder. Het is aan de initiatiefnemer en de bouwer om een bouwwerk te realiseren dat aan alle eisen voldoet. Bij de omgevings-ververgunning voor een omgevingsplanactiviteit worden de relevante eisen zoals hierboven omschreven kenbaar gemaakt. Zo weet de initiatiefnemer en bouwer waarop zij moeten letten. Dit doet er niet aan af dat beiden er zelf verantwoordelijk voor zijn dat het bouwwerk aan alle eisen voldoet.

Hieronder zijn de verschillende andere technische eisen weergegeven en hoe de rolverdeling daarbij werkt.

			Rollen			
			Initiatiefnemer/bouwer	Kwaliteitsborger	Gemeente	
Herkomst technische eisen	Omgevingsplan	Ruimtelijke ordening	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
		Welstand	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
		Geluid (hogere grenswaarde)	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
		Externe veiligheid	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
		Technische eisen t.a.v. waterberging en riolering	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
		Correcte maatvoering en plaatsing bouwwerk (landmeten)	Verantwoordelijk		Toezicht	Handhaving
	Besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl)	Technische eisen te bouwen bouwwerk (hfd 4 en 5 Bbl)	Verantwoordelijk	Toezi		Handhaving
		Bouw- en sloopveiligheid (hfd 7 Bbl)	Verantwoordelijk		Toezi	Handhaving
		Specifieke lokale omstandigheden (hfd 2 Bbl)	Verantwoordelijk	Toezi		Handhaving

Overzicht taken en verantwoordelijkheden voor verschillende eisen

1.8 Invullen toezichthoudende rol

Met de komst van het stelsel van kwaliteitsborging vindt een verschuiving van taken plaats van het gemeentelijk bouwtoezicht naar de kwaliteitsborger. Dit heeft invloed op de rol van het gemeentelijk bouwtoezicht. Ook verschuiven toezichtstaken vanuit de vergunningfase naar de bouwfase. Voornamelijk zal dit stelsel van kwaliteitsborging alleen gelden voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 gedurende de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De kern van de verdeling van bevoegdheden onder het stelsel van kwaliteitsborging voor gevolgklasse 1 komt op het volgende neer:

- de kwaliteitsborger controleert de bouwtechnische kwaliteit van het bouwplan in zijn risicobeoordeling en borgingsplan, van het bouwwerk tijdens de bouw en voor de gereedmelding;
- de gemeente controleert of de kwaliteitsborger een bouwwerk mag borgen (gecertificeerd is) en of hij mag werken met een toegestaan instrument voor kwaliteitsborging;
- de onafhankelijke toelatingsorganisatie houdt wettelijk toezicht op de instrumenten voor kwaliteitsborging en instrumentaanbieders, onder andere door steekproefsgewijze inspecties bij bouwprojecten uit te voeren;
- de instrumentaanbieder geeft toestemming aan de kwaliteitsborger om met zijn door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument te werken. De instrumentaanbieder staat onder toezicht van de toelatingsorganisatie en houdt zelf toezicht op de kwaliteitsborger;
- toepassing van een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger geeft voor de gemeente een gerechtvaardigd vertrouwen dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische voorschriften;
- de gemeente toetst een bouwplan uit gevolgklasse 1 dat onder het stelsel van kwaliteitsborging valt, niet langer preventief inhoudelijk aan de bouwtechnische voorschriften. Er geldt voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 namelijk geen bouwtechnische vergunningplicht. In de plaats daarvan moet de initiatiefnemer een bouwmelding onder kwaliteitsborging bij de gemeente indienen. Bij die bouwmelding ontvangt de gemeente geen technische tekeningen en berekeningen. Deze zijn bij de gereedmelding wel beschikbaar in het dossier bevoegd gezag. Daarnaast kan de gemeente op grond van Bbl artikel 2.20 tussentijds berekeningen en tekeningen opvragen als hier aanleiding voor is;

- de gemeente blijft wel wettelijk belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften en de handhaving. De gemeente geeft hieraan invulling overeenkomstig dit Wkb-beleid;
- de gemeente blijft verantwoordelijk voor de controle op het nalevingsgedrag m.b.t. de omgevingsveiligheid uit hoofdstuk 7 Bbl. Denk hierbij aan zaken als de inrichting van de bouwplaats en de veiligheid van belendende percelen. De kwaliteitsborger gaat niet over deze omgevingsveiligheid. Wel dient informatie over de omgevingsveiligheid bij een gevolgklasse 1-bouwwerk gelijktijdig met de bouwmelding onder kwaliteitsborging aan de gemeente te worden verstrekt op grond van artikel 7c Bbl;
- de gemeente verleent de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit (“binnen-” of “buitenplans”: OPA onderscheidenlijk BOPA) waarbij gekeken wordt naar ruimtelijke aspecten en het gebruik en eventuele welstandseisen zoals vormgeving/kleur/materiaalgebruik/soort materiaal. De gemeente verleent veelal (de aanvrager bepaalt de volgorde) deze OPA of BOPA voordat de initiatiefnemer de bouwmelding onder kwaliteitsborging indient;
- de gemeente houdt toezicht op de omgevingsplanactiviteit. Als een bouwwerk niet wordt uitgevoerd conform de OPA of BOPA zijn de vervolgstappen zoals opgenomen in het VTH-beleid onverkort van toepassing.

1.9 Beleidskeuzes 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:

- beoordeling bouwmelding;
- informatie- en controlemomenten;
- signalen en constatering;
- toezicht en handhaving;
- beoordeling gereedmelding en dossier bevoegd gezag;
- gefaseerde oplevering.

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. In hoofdstuk 3 zijn de beleidskeuzen met betrekking tot de bovengenoemde onderwerpen verder uitgewerkt.

2. Stelsel van kwaliteitsborging

2.1 Inleiding

Voordat in dit Wkb-beleid de beleidsmatige keuzes onder het stelsel van kwaliteitsborging worden toegelicht en uitgewerkt, beschrijft dit hoofdstuk eerst het wettelijke kader daarvan. Het stelsel van kwaliteitsborging is juridisch ingewikkeld. Dit hoofdstuk geeft handvatten aan de initiatiefnemer over wat de belangrijkste bepalingen zijn en hoe die moeten worden uitgelegd.

2.2 Gevolgklasse 1

Dit Wkb-beleid geldt alleen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1. Alleen bouwwerken uit gevolgklasse 1 vallen immers onder het stelsel van kwaliteitsborging. In artikel 2.17 Bbl staat welke bouwwerken tot gevolgklasse 1 behoren.

In de factsheet ‘De wet kwaliteitsborging voor het bouwen: gevolgklassen’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gevolgklasse 1 iets concreter verwoord dan de juridische tekst van het Bbl. In deze factsheet staat dat het gaat om het bouwen en verbouwen van de volgende vergunningplichtige bouwwerken:

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 zijn dus uitgesloten van gevolgklasse 1. Ook 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 onder gevolgklasse 1.
7. Overige bouwwerken bedoeld voor wegen (geen viaducten en dergelijke), vaarwegen, stroomvoorziening en dergelijke als ze niet hoger dan 20 meter zijn, bovengronds worden gebouwd en niet waterkerend zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kleine windmolens, keermuren, reclameborden en zendmasten. Sluizen en stuwen zijn dus, voor zover niet vergunnings-vrij, uitgesloten.

De gevolgklasse wordt bepaald op basis van de geplande bouwactiviteit. Is er sprake van een combinatie van verschillende gebruiksfuncties in een bouwplan, dan is de hoogste gevolgklasse bepalend voor de gevolgklasse. Zo zal een combinatie van wonen en winkel(s) niet in gevolgklasse 1 kunnen vallen, omdat winkels onder een hogere gevolgklasse vallen.

In de factsheet worden de volgende uitzonderingen genoemd die niet onder gevolgklasse 1 vallen, namelijk als:

- het monumenten zijn. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor monumenten die door de gemeente of de provincie zijn aangewezen. Of een bepaald bouwwerk een monument is, kunt u vinden in het Rijksmonumentenregister of navragen bij de gemeente.
- er een melding brandveilig gebruik verplicht is. Een melding brandveilig gebruik is bijvoorbeeld verplicht voor bedrijfspannen bedoeld voor meer dan 150 personen.
- er in het bouwwerk milieubelastende activiteiten plaatsvinden waar een vergunning voor nodig is. Of een vergunning nodig is, is geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
- er een gelijkwaardige oplossing is toegepast voor de constructieve veiligheid of de brandveiligheid. Dit wil zeggen dat er een oplossing is gekozen die niet standaard in de bouwregelgeving wordt genoemd.

Deze bouwwerken vallen, net als alle andere bouwwerken die niet voldoen aan gevolgklasse 1, vooralsnog onder het bestaande regime van het bevoegd gezag.

2.3 De bouwmelding onder kwaliteitsborging

Vier weken voor de geplande start van de bouwactiviteiten moet er overeenkomstig artikel 2.18 van het Bbl een bouwmelding worden gedaan aan het bevoegd gezag. Alle meldingen t.a.v. het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen moet volgens artikel 2.16 van het Bbl worden gedaan door degene die het bouwwerk bouwt (normadressaat). Hieronder wordt echter ook de initiatiefnemer van de bouwactiviteit of een gemachtigde verstaan, maar het normadressaat maakt wel duidelijk dat tijdens de bouw de bouwer direct kan worden aangesproken door de kwaliteitsborger maar ook door het bevoegd gezag. Hiermee wordt ook geregeld dat de melding eigenlijk nog niet kan worden gedaan als nog niet bekend is wie het bouwwerk gaat bouwen. De melder kan dus de initiatiefnemer/opdrachtgever zijn, maar ook de aannemer, de architect of een andere gemachtigde namens de opdrachtgever. Wie de meldingen doet zal afhangen van de tussen de betrokkenen gemaakte (privaatrechtelijke) afspraken. In de praktijk zijn de opdrachtgever en de bouwer van het bouwwerk de partijen die aan de regels m.b.t. de Wkb moeten voldoen. Opmerking: de kwaliteitsborger is onafhankelijk en doet nooit de bouwmelding.

Nu de kwaliteitsborger de risicobeoordeling en het borgingsplan moet opstellen, omdat er zonder beide geen rechtsgeldige bouwmelding kan worden gedaan, is het zaak dat een initiatiefnemer tijdig contact opneemt met een kwaliteitsborger om deze stukken op te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om de kwaliteitsborger in te schakelen.

Het bevoegd gezag zal binnen vier weken moeten beoordelen of de bouwactiviteit onder gevolgklasse 1 van de Wkb valt. Is dat niet het geval dan zal het bevoegd gezag degene die de melding heeft verzorgd erover moeten informeren dat er geen bouwmelding kan worden gedaan en dat een reguliere omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.

Het is de taak van het bevoegd gezag om de bouwmelding te controleren op volledigheid. Er moet worden gecontroleerd of de ingediende gegevens voldoen aan artikel 2.19 lid 1 Bbl.

De bouwmelding bevat naast de algemene projectgegevens, gegevens met betrekking tot:

- de kwaliteitsborger;
- het te gebruiken instrument voor de kwaliteitsborging;
- de risicobeoordeling van het bouwproject en;

- het borgingsplan.

De bouwmelding is maximaal een jaar geldig. Binnen deze termijn moet er gestart worden met de bouw anders vervalt de bouwmelding. In dat geval zal er een nieuwe bouwmelding moeten worden gedaan, waarbij het bouwplan mogelijk moet worden aangepast aan de wijzigingen in de bouwregeling t.o.v. de vorige bouwmelding.

2.3.1 De risicobeoordeling

In artikel 2.19 lid 1 onder h Bbl staat waaraan de risicobeoordeling moet voldoen. De kwaliteitsborger moet de risico's beoordelen die van invloed zijn op het bouwwerk om te voldoen aan de hoofdstukken 4 en 5 Bbl. Daarnaast moet volgens artikel 2.19 lid 2 Bbl in de risicobeoordeling rekening worden gehouden met bijzondere lokale omstandigheden. De risicobeoordeling en het borgingsplan zijn twee afzonderlijke vereisten, die gezamenlijk in één document of separaat mogen worden aangeleverd. De gemeente Heerlen zal de risicobeoordeling (steekproefsgewijs) op inhoud controleren.

2.3.2 Het borgingsplan

De eisen waaraan een borgingsplan moet voldoen zijn vastgelegd in artikel 3.80 van het Bkl. Voldoet een borgingsplan niet aan deze eisen dan is het niet volledig en wordt de bouwmelding beschouwd als niet gedaan.

In het borgingsplan wordt beschreven hoe risico's worden voorkomen of beperkt. Het gaat hier om risico's waardoor het gerealiseerde bouwwerk niet aan de bouwtechnische regels voldoet. De inspectiepunten en controlemomenten in het borgingsplan moeten zijn gebaseerd op de risico's die met het ontwerp, het bouwplan en de uitvoering samenhangen, zoals het type bouwwerk, de gekozen bouwwijze, de lokale omstandigheden of de belendingen.

Wordt een bepaald risico in de risicoanalyse genoemd maar ontbreekt hiervoor de beheersmaatregel in het borgingsplan, dan is er sprake van een borgingsplan dat niet voldoet aan de daarvoor gestelde eisen. De bouwmelding is dan niet volledig. Wanneer zich dit voordoet kan het bevoegd gezag aanvullende informatie opvragen (op basis van artikel 2.20 Bbl en/of de Awb) om zelf tijdens de bouw op het betreffende onderdeel toezicht te houden. Het bevoegd gezag brengt de melder hiervan zo snel mogelijk op de hoogte, uiterlijk binnen 4 weken na de bouwmelding.

2.3.2 Nadere informatie en (constructieve) gegevens

Naast de vereiste gegevens die zijn gesteld in artikel 2.19 Bbl kan het bevoegd gezag, nadat de bouwmelding is gedaan, op basis van het daaropvolgende artikel 2.20 specifieke, al dan niet constructieve, informatie opvragen over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd.

Deze informatie zal in principe worden opgevraagd bij degene die daadwerkelijk over deze informatie moet beschikken. Het opvragen van informatie op grond van artikel 2.20 Bbl staat los van de inhoud van de bouwmelding. Het betreft hier de aanvullende bevoegdheid tot het opvragen van (toezichts)informatie. De gemeente zal van deze bevoegdheid gebruikmaken als hier een goede aanleiding voor is. Dit kan bijvoorbeeld omdat de gemeente twijfels heeft over de constructieve veiligheid en/of brandveiligheid. Een andere mogelijke reden is dat het borgingsplan geen of onvoldoende rekening houdt met bijzondere lokale omstandigheden.

2.4 Kwaliteitsborging tijdens de bouw

De kwaliteitsborger is primair verantwoordelijk dat het bouwwerk in aanbouw aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Hij is verantwoordelijk en wettelijk verplicht om de gemeente direct tijdens de bouw te waarschuwen als hij meent dat het bouwwerk niet voldoet en dat hij aan het einde geen verklaring kan afgeven. Deze wettelijke verplichting voor de kwaliteitsborger volgt uit artikel 3.86 lid 1 Bkl. De gemeente mag er dus op vertrouwen dat de kwaliteitsborger haar waarschuwt als het bouwwerk in aanbouw niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De gemeente zal naar aanleiding van de waarschuwing beoordelen of zij zo nodig dient te handhaven. Het is echter in eerste instantie aan de initiatiefnemer en de aannemer om samen met de kwaliteitsborger ervoor te zorgen dat het bouwwerk voldoet. Ondanks dat de kwaliteitsborger wettelijk verplicht is om de gemeente tussentijds te waarschuwen, mag de gemeente zelf ook informatie opvragen zoals omschreven in de vorige paragraaf.

2.5 Gereedmelding onder kwaliteitsborging

Uiterlijk twee weken voor de geplande ingebruikname moet er door de bouwer een gereedmelding worden gedaan aan het bevoegd gezag dat hij het gebouw of bouwwerk in gebruik wil nemen. Degene die de bouwmelding heeft gedaan, moet ook de gereedmelding doen. De datum van indiening van de bouwmelding is het ijkpunt voor het moeten voldoen aan de eisen van de bouwregelgeving bij de gereedmelding.

Het is de taak van het bevoegd gezag om de gereedmelding te controleren op volledigheid. Gecontroleerd moet worden of de ingediende gegevens voldoen aan het gestelde eisen in artikel 2.21 Bbl. De gereedmelding bevat:

- de algemene projectgegevens;
- het dossier bevoegd gezag;
- de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gebouwde voldoet aan hoofdstuk van 4 en 5 van het Bbl.

Aan de eisen voor de inhoud van het dossier bevoegd gezag is expliciet toegevoegd dat er informatie wordt verstrekt over de wijze waarop bij het bouwen rekening is gehouden met de in het borgingsplan opgenomen risico's. Hiermee ontvangt het bevoegd gezag niet alleen vooraf alle informatie over de risico's en voorgenomen borging, maar ook achteraf over hoe hiermee is omgegaan. Dit betreft ook de noodzakelijke informatie die niet te achterhalen valt, anders dan door destructief onderzoek. Zo nodig kan het bevoegd gezag in het kader van haar handhavende bevoegdheden in de verschillende fasen optreden. Uiteraard geldt hierbij, net zoals bij de indieningvereisten voor een omgevingsvergunning of andere melding, dat indien het onderdeel niet van toepassing is op het bouwwerk, de betreffende gegevens niet hoeven te worden overlegd.

3. Gemeentelijke invulling toetsing, toezicht en handhaving

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 van dit Wkb-beleid is de werking van het stelsel van kwaliteitsborging uitgelegd. Daarbij is aandacht besteed aan het wettelijk kader en heeft de gemeente voor de initiatiefnemer aandachtspunten geformuleerd voor de verschillende fasen van het bouwproject. Zo is in paragraaf 2.3 aangegeven dat het belangrijk is dat een initiatiefnemer tijdig een kwaliteitsborger inschakelt, nu zonder zijn risico-beoordeling en borgingsplan geen rechtsgeldige bouwmelding onder kwaliteitsborging kan worden gedaan. Zonder rechtsgeldige bouwmelding mogen de bouwwerkzaamheden niet starten.

3.2 Beleidsuitgangspunten

Deze paragraaf gaat in op hoe de gemeente Heerlen invulling geeft aan de risicogestuurde en/of steekproefsgewijze toetsing, toezicht en handhaving onder het stelsel van kwaliteitsborging. De gemeente behoudt alle bevoegdheden om toezicht te houden en zo nodig te handhaven en blijft verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van het Bbl. Bij signalen dat niet wordt voldaan aan de technische bouwvoorschriften zal de gemeente in beginsel handhaven.

De beginselplicht tot handhaving betekent in feite dat de overheid zal moeten handhaven als er een overtreding is. Alleen in uitzonderingsgevallen zal de overheid niet hoeven handhaven.

De Afdeling bestuursrechtspraak (de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland) noemt zelf al een aantal uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving. Dat zijn echter niet de enige uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving. In grote lijnen moet de overheid afzien van handhaving als:

- de situatie binnenkort legaal wordt (concreet zicht op legalisering);
- handhaven onredelijk zou zijn (evenredigheidsbeginsel);
- handhaven oneerlijk is omdat in andere gevallen niet gehandhaafd wordt (gelijkheidsbeginsel);
- de overtreder is toegezegd dat wat hij deed mocht (vertrouwensbeginsel)

Ongeacht de hieronder uitgewerkte keuzes in dit beleid, zullen de beginselen van behoorlijk bestuur te allen tijde in acht genomen moeten worden.

De gemeentelijke preventieve toets aan de bouwtechnische voorschriften bij vergunningverlening valt weg voor bouwwerken uit gevolgklasse 1. Daarnaast heeft de wetgever aangegeven dat de gemeente dient te vertrouwen op het stelsel van kwaliteitsborging en dat de bouwwerken onder dat stelsel aan de technische bouwvoorschriften voldoen. De tegenstrijdigheid tussen het hebben van bevoegdheden en het dienen te vertrouwen op het stelsel van kwaliteitsborging maakt het noodzakelijk om nadere

invulling te geven aan de rol van de gemeente. Dat gebeurt aan de hand van een aantal beleidsuitgangspunten.

3.2.1 Beleidsuitgangspunten bouwmelding

Voorop staat dat de initiatiefnemer enkel een bouwmelding onder kwaliteitsborging moet indienen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1. Zie paragraaf 2.2 voor de uitleg over wat tot gevolgklasse 1 behoort.

- Geen melding

Als de gemeente constateert dat er bouwactiviteiten plaatsvinden (voor een bouwwerk uit gevolgklasse 1) zonder dat een bouwmelding is gedaan, wordt het werk in beginsel stil gelegd en kan de gemeente in beginsel handhaven.

Tenzij in de brief 'melding niet gedaan' een andere termijn wordt genoemd, moet na die nieuwe bouwmelding vier weken met de start van de bouwwerkzaamheden worden gewacht.

- Geen melding, maar vergunningplicht

Als de gemeente een bouwmelding onder kwaliteitsborging ontvangt, ziet zij het als haar eerste taak om te beoordelen of het bouwplan inderdaad behoort tot gevolgklasse 1. Het kan zijn dat in plaats van een bouwmelding:

1. een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit is vereist of dat
2. er geen bouwmelding én geen technische omgevingsvergunning is vereist.

Situatie 1 kan zich voordoen voorafgaand aan óf tijdens de bouw. Ook nog tijdens de bouw kunnen partijen erachter komen dat een bouwwerk geen gevolgklasse 1 is, bijvoorbeeld door de noodzaak van een gelijkwaardige maatregel toe te moeten passen voor brandveiligheid of constructies.

Wanneer blijkt dat een omgevingsvergunning nodig is, moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit aanvragen. Mocht al gestart zijn met bouwen, wordt een handhavingstraject gestart. Er volgt dan een formele bouwstop in combinatie met een last onder dwangsom als wordt doorgebouwd zonder benodigde omgevingsvergunning.

De kwaliteitsborger heeft in deze situatie geen rol meer en moet zich terugtrekken uit het project.

- Een onvolledige melding

De gemeente controleert de bouwmelding op volledigheid en controleert of de ingediende gegevens voldoen aan artikel 2.19 lid 1 Bbl.

Als een of meer van de in artikel 2.19 lid 1 Bbl genoemde bescheiden ontbreken, wordt de bouwmelding als onvolledig beschouwd en is de melding juridisch gezien niet gedaan. Dit is ook het geval als de bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen.

De gemeente stuurt dan een brief 'melding niet gedaan'. Hierin geeft de gemeente aan wat er precies ontbreekt met het verzoek om een complete nieuwe melding te doen (enkel de missende stukken nasturen volstaat niet). Consequentie is dat er niet gestart mag worden met bouwen. Als geen nieuwe, volledige bouwmelding wordt gedaan en toch overgegaan is tot bouwen, zal de gemeente in beginsel handhaven.

- Een verlate melding

Bij niet voldoen aan wettelijke termijnen zal de gemeente in beginsel handhaven.

Nadat een rechtsgeldige bouwmelding is gedaan, moet de initiatiefnemer nog vier weken wachten met het begin van de bouwwerkzaamheden. Zonder gemeentelijke toestemming is het niet toegestaan om eerder te beginnen. Zo nodig zal de gemeente handhaven bij een te vroege start van de bouwwerkzaamheden. De bouwmelding vervalt na één jaar van rechtswege. Als niet binnen één jaar met de bouwwerkzaamheden is begonnen, moet alsnog ten minste vier weken voor het begin ervan een nieuwe bouwmelding worden gedaan. Anders zal de gemeente in beginsel handhaven.

Ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen van het voltooide bouwwerk is een rechtsgeldige gereedmelding nodig. Als binnen die twee weken de ingebruikname al plaatsvindt, zal de gemeente in beginsel handhaven. De reden daarvoor is dat het dossier bevoegd gezag met de verklaring van de kwaliteitsborger de kern van het stelsel van kwaliteitsborging vormt. Zonder die verklaring mag het bouwwerk dan ook van rechtswege niet in gebruik worden genomen.

3.2.2 Beleidsuitgangspunten informatie- en controlemomenten

De gemeente beoordeelt naar aanleiding van de bouwmelding of informatie- en controlemomenten zijn vereist. De beoordeling vindt plaats op basis van risico-inschatting. Daarbij ligt het zwaartepunt van de risico's op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid.

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 aanvullend zelf toezien als zij dit nodig acht. Artikel 2.20 Bbl biedt de mogelijkheid om extra informatie over een betreffend onderdeel op te vragen. Informatie is hiermee vooraf in plaats van achteraf bekend. De gemeente wil hiermee risico's voorkomen of beperken die van invloed kunnen zijn op het voldoen aan de regels voor de bouwactiviteit, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 (Bbl) en zo voorkomen dat de handhaving plaatsvindt nadat het bouwwerk al (grotendeels) af is. De kosten van herstelwerkzaamheden zijn dan groter. Bovendien wil de gemeente voorkomen dat destructief onderzoek nodig is om aan te tonen dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

3.2.3 Beleidsuitgangspunten signalen en constateringen

Bij signalen en constateringen dat niet wordt voldaan aan de bouwtechnische eisen wordt - naar aard van de strijdigheid - al dan niet een handhavingstraject gestart.

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

- Signaal van de kwaliteitsborger

Zoals in paragraaf 2.4 al aangegeven, is de kwaliteitsborger wettelijk verplicht om de gemeente tussentijds te waarschuwen als het bouwwerk in aanbouw niet aan de technische bouwvoorschriften voldoet en hij verwacht dat hij aan het einde geen verklaring kan afgeven. De gemeente zal vervolgens bepalen hoe zij vanuit haar handhavende rol met de verstrekte informatie omgaat. In ieder geval zal de gemeente naar aanleiding van een dergelijk signaal van de kwaliteitsborger controleren of het bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet en of handhavend optreden vereist is. De gemeente zal vervolgens een beoordeling maken van de ernst van de situatie, van de risico's en van de geboden actie (zoals bouwstop, nieuw voorstel om de kwaliteit te kunnen beoordelen, opvragen volledig dossier en de beoordeling daarvan, uitvoeren inspectie, extra controle- en stopmomenten opleggen).

- Signaal van de initiatiefnemer of een derde

Voor handavingsverzoeken geldt dat deze worden afgehandeld conform de wettelijke eisen in de Algemene wet bestuursrecht en in lijn met het vigerend VTH-beleid. De toezichthouder onderzoekt in hoeverre sprake is van een overtreding. Dit vormt de grondslag voor verdere besluitvorming. Voor handavingsverzoeken geldt in zijn algemeenheid dat deze door een belanghebbende moeten worden ingediend.

De wetgever heeft in het stelsel van kwaliteitsborging geen bijzondere positie gegeven aan de initiatiefnemer en een derde. Een initiatiefnemer dient zich te realiseren dat een melding van hem kan leiden tot handhaving tegen zichzelf. De gemeente handhaaft veelal immers tegen de eigenaar van het bouwwerk. Mede gelet daarop en omdat de kwaliteitsborger een wettelijke plicht heeft tot primair toezicht en ook wettelijk verplicht is de gemeente zo nodig tussentijds te waarschuwen, geeft de gemeente een lagere prioriteit aan een melding van een initiatiefnemer of derde. Anders dan bij een melding door een kwaliteitsborger hoeft een melding van een initiatiefnemer of derde niet altijd ertoe te leiden dat de gemeente zelf controleert of het bouwwerk in aanbouw aan de technische bouwvoorschriften voldoet. De gemeente zal in beginsel een signaal van een initiatiefnemer of derde doorzetten aan de kwaliteitsborger. Als de kwaliteitsborger naar aanleiding van die melding constateert dat hij vermoedelijk geen verklaring kan afgeven, moet hij de gemeente waarschuwen.

- Constatering door de gemeente

Indien, op welke wijze dan ook, de gemeente zelf een constatering doet van mogelijke overtreding van technische bouwvoorschriften, dan wordt alle beschikbare informatie over het specifieke onderdeel opgevraagd en getoetst of sprake is van een strijdigheid met het Bbl. In ieder geval bij constructieve onveiligheid en brandonveiligheid wordt in beginsel gehandhaafd en een bouwstop opgelegd en de bouw kan pas worden hervat als de strijdigheid is opgelost.

3.2.4 Beleidsuitgangspunten toezicht en handhaving

Het toezicht vindt steekproefgewijs en risicogestuurd plaats.

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 technische bouwvoorschriften kan de gemeente handhaven. Ook kan de gemeente handhaven als niet aan het stelsel van kwaliteitsborging is voldaan. De kwaliteitsborger heeft - anders dan de gemeente - geen handhavingsbevoegdheden.

De juridische basis voor handhaving door de gemeente blijft de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de bouwplaats mag worden betreden en medewerking kan worden gevorderd. Daarnaast gaat hoofdstuk 18 Omgevingswet in op handhaving. De gemeente mag informatie vorderen en kan ook zelf onderzoek doen. Aanvullend daarop kan op grond van artikel 2.20 Bbl informatie worden gevraagd per onderdeel en bestaat er een informatieplicht van de aannemer en/of initiatiefnemer.

Of er aanleiding bestaat voor toezicht en handhaving wordt bepaald op basis van:

- signalen en constateringen, zoals hierboven in paragraaf 3.2.3 beschreven;
- de risicobeoordeling, waaronder ook de bijzondere lokale omstandigheden en/of;
- het borgingsplan.

- **Risicogestuurd**

Naar aanleiding van de risicobeoordeling en het borgingsplan bepaalt de gemeente of zij extra informatie opvraagt en/of een stopmoment oplegt. Daarbij beoordeelt zij tevens of de bijzondere lokale omstandigheden op juiste wijze zijn verwerkt. De informatie- en stopmomenten zullen veelal controles betreffen van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in beton en brandwerende doorvoeren. Naar aanleiding van de opgevraagde extra informatie kan de gemeente een controle inplannen.

Bij gerede twijfel kan het zijn, dat de gemeente diepergaand de bouwmelding beoordeelt en onderzoekt of de kwaliteitsborger gekwalificeerd is dit type bouwplan te beoordelen en of hij het gekozen instrument voor kwaliteitsborging wel mag toepassen.

- **Steekproefsgewijs**

Daarnaast houdt de gemeente steekproefsgewijs toezicht. Daartoe worden een aantal initiatieven geselecteerd. Dit kan op basis van diverse manieren, denk aan signalen, risico's, bijzondere lokale omstandigheden en te gebruiken borgingsinstrumenten. De steekproeven zijn bedoeld ter bevestiging van de kwaliteit van het stelsel, om ervaring op te doen en gezamenlijk te leren van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. Bovendien is door de steekproeven gericht toezicht mogelijk en kan, waar nodig, handhavend worden opgetreden of zelfs handhaving worden voorkomen. Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en zorgt voor voldoende kwaliteit, kan de frequentie van deze steekproeven worden aangepast.

Voorbeelden van toezicht zijn de inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering van wapeningsstaal of de controle van constructieve berekeningen van een onderdeel, bijvoorbeeld de stabiliteit.

3.2.5 Beleidsuitgangspunten beoordeling gereedmelding en dossier bevoegd gezag

Twee weken voor de geplande ingebruikname moet er een melding worden gedaan aan het bevoegd gezag. De melder verklaart hiermee dat de bouwactiviteit aan de regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bbl voldoet. De gemeente controleert de melding op volledigheid. Volgens artikel 2.21 Bbl bevat een gereedmelding:

- de algemene projectgegevens;
- het dossier bevoegd gezag en;
- de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gebouwde voldoet aan het Bbl.

Daarnaast mag de gemeente als bevoegd gezag ook nog andere constructieve, verantwoordings-informatie opvragen. Dit vanwege haar onveranderde handhavende bevoegdheden op grond van de Awb.

- **Correcte melding**

Voldoet de gereedmelding aan de vereisten gesteld in artikel 2.21 Bbl dan hoeft het bevoegd gezag niet te reageren en kan de bouwer het gebouwde in gebruik nemen.

- Geen of onvolledige gereedmelding

Bij het ontbreken van een gereedmelding of bij een onvolledige gereedmelding kan de gemeente handhaven.

Zonder gereedmelding onder kwaliteitsborging is van rechtswege ingebruikname verboden. Blijkt dat er gegevens ontbreken, dus dat er een onvolledige gereedmelding is gedaan, dan is er juridisch gezien geen gereedmelding gedaan en mag het gebouwde ook niet in gebruik worden genomen. Het bevoegd gezag moet dit binnen twee weken aan de bouwvermelder melden.

Bij een onvolledige gereedmelding blijft het gebruik van het bouwwerk verboden totdat het dossier bevoegd gezag compleet is. De sanctie op eventuele ingebruikname is, net als bij overige redenen tot handhaving, afhankelijk van de geconstateerde strijdigheid.

Bij het ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om met de kwaliteitsborger in overleg te gaan wat ervoor nodig is om alsnog een verklaring te krijgen. Indien dit overleg er niet toe leidt dat na aanpassingen alsnog de kwaliteitsborger een verklaring afgeeft, kan de gemeente besluiten een handhavingstraject te starten om illegale ingebruikname tegen te houden. Een reden om te besluiten niet te handhaven tegen een onvolledige gereedmelding kan zijn, dat de gemeente handhaven disproportioneel vindt gezien de grootte van het onherstelbare feit. De gemeente laat de eigenaar weten dat het bouwwerk niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet, maar dat de gemeente het zijn/haar verantwoordelijkheid laat hoe hier mee om te gaan.

In ieder geval zal de gemeente in beginsel handhaven als zij constateert dat het bouwwerk constructief- of brandonveilig is.

- Dossier bevoegd gezag

Het dossier bevoegd gezag wordt gecontroleerd op volledigheid. Bijzondere aandacht gaat uit naar de verklaring van de kwaliteitsborger.

Het dossier wordt in principe niet inhoudelijk beoordeeld, tenzij gedurende de bouw gereede twijfels zijn ontstaan over de kwaliteit van het bouwwerk of de aangeleverde bescheiden.

De initiatiefnemer verstrekt bij de gereedmelding een zogenoemd "dossier bevoegd gezag". 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. Dit betreffen tekeningen en berekeningen van het gerealiseerde bouwwerk (as-built situatie) en geen ontwerptekeningen (als die afwijken van het gerealiseerde bouwwerk). Het dossier wordt op compleetheid getoetst.

Een belangrijk onderdeel van het dossier bevoegd gezag is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het voltooide bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet, waarbij wordt ingegaan op het resultaat van de borging van de risico's (uit de risicobeoordeling). De gemeente controleert in ieder geval of deze verklaring aanwezig is. Als de verklaring ontbreekt, zal de gemeente navraag doen en zo nodig handhaven. Zoals hiervoor al aangegeven, zal de gemeente in ieder geval handhaven tegen ingebruikname als de gemeente constateert dat de kwaliteitsborger terecht geweigerd heeft de verklaring af te geven vanwege constructieve- of brandonveiligheid.

3.2.6 Beleidsuitgangspunten gefaseerde oplevering

Gefaseerde oplevering bij grotere bouwprojecten is in beginsel toegestaan. Een goed (voor)overleg tussen initiatiefnemer, kwaliteitsborger en toezichthouder over gefaseerde oplevering staat voorop.

Het betreft hier het gefaseerd opleveren en in gebruik nemen van woningen die deel uitmaken van grotere bouwprojecten. Een bouwwerk mag formeel pas gebruikt worden na gereedmelding en het aanleveren van het dossier aan het bevoegd gezag. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om met de kwaliteitsborger afspraken te maken over het al dan niet afgeven van deelverklaringen bij gefaseerde oplevering. Ook is het wenselijk bij grote bouwprojecten daarover met de gemeente te overleggen.

De voorkeur van de gemeente is dat zij per (oplever)fase een bouwmelding, een gereedmelding en een volledig dossier bevoegd gezag ontvangt. Dit is het meest overzichtelijk en geeft het minste risico op fouten. Bovendien heeft de Wkb als doelstelling de kwaliteit in de bouw te verhogen en meer inspecties zullen de bouwkwiteit ten goede komen. Daarnaast wordt op deze wijze een bron-document gecreëerd dat nodig is om een bouwwerk te registreren en een huisnummer vrij te geven.

Er is niet in een wettelijke borging voorzien bij deelopleveringen. De gemeente zal gefaseerde oplevering bij grote projecten in beginsel toestaan. Om te kunnen beoordelen of er concreet zicht op legalisatie is, zal de initiatiefnemer van de deelopleveringen het as-built dossier moeten aanleveren en een schrijven van de kwaliteitsborger dat er tot op dat moment geen constatering is geweest die een verklaring in de weg staan. In dit Wkb-beleid wil de gemeente echter niet vooraf de toezegging doen om nooit te handhaven bij gefaseerde oplevering zonder deelverklaring. Het kan immers zijn dat de kwaliteitsborger bij een groter bouwproject pas later ontdekt dat de reeds voltooide bouwwerken niet voldoen. De gemeente kan altijd handhaven indien dit naar haar oordeel en gelet op de betrokken belangen noodzakelijk is.

Handhaving tegen de ingebruikname terwijl de feitelijke ingebruikname allang heeft plaatsgevonden, is onwenselijk / onmenselijk. Vandaar het streven om in goed overleg met alle betrokkenen tot deelverklaringen te komen.

3.3. Einde bouwwerkzaamheden

Zowel bij vergunningplichtige bouwen als bij bouwen onder de meldingsplicht geldt nog steeds de gebruikelijke verplichting om na afronding van de bouwwerkzaamheden het bevoegd gezag te informeren (Bouwbesluit art. 1.25; Bbl art. 7.7). Deze informatieplicht staat los van de Wkb.

Aldus vastgesteld tijdens de vergadering van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerlen van 12 december 2023.

de burgemeester,

drs. R. Wever

de secretaris,

drs. V.N. Gosselink-van Dijk