

Vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

In dit document wordt een voorstel gedaan hoe we vergunningverlening, toezicht en handhaving inzetten bij bouwactiviteiten die vallen onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen bij de gemeente Harlingen.

Doel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Naar verwachting treedt op 1 januari 2024 de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. De wet heeft als doel de bouwkwiteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid (zgn. private prikkel).

Deze wettelijke regeling is een drukmiddel om de aannemer (het bouwbedrijf) een nieuwbouwwoning punctueel op te laten leveren. Het betekent dat 5% (de helft van de laatste bouwtermijn) van de te betalen aanneemsom geblokkeerd wordt zolang de oplevering niet geheel akkoord is. De focus komt te liggen op het eindresultaat, niet op het bouwplan. De wet gaat tegelijk met de Omgevingswet in en verandert de inzet en taken van onze procesondersteuners (administratie), vergunningverleners, toezichthouders en handhavers (zie ook de afbeelding hieronder).

Met de komst van de Omgevingswet wordt het bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert 2 activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding noemen we 'de knip', zie ook figuur 2.

Gefaseerde invoering van de wet

De nieuwe wet wordt niet meteen voor alle bouwwerken ingevoerd maar gaat als eerste gelden voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 nieuwbouw, zie hiervoor ook de toepassingsgebieden genoemd in figuur 1. Dit zijn bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden. Zie verder bijlage 1 voor een uitgebreide lijst van bouwwerken en de gevolgklasse waarin ze vallen.

TOEPASSINGSGEBIEDEN

Gevolgklasse

- > Er wordt gestart met gevolgklasse 1, op termijn volgen ook gevolgklasse 2 & 3.
- > De gevolgklasse 1 van de Wkb is niet gelijk aan CCI uit de NEN-EN 1990.
- > De hoogste gevolgklasse is bepalend voor het gehele bouwwerk.

✓ Eengezinswoningen	✗ (Vakantie) appartementen
✓ Drijvende woningen	✗ Studentenhuisen
✓ Woonboten	✗ Zorgwoningen
✓ Vakantiewoningen	✗ Bruggen over provinciale- of rijkswegen
✓ Bedrijfshallen (max 2 verdiepingen)	✗ Sluizen
✓ Fabriekshallen (max 2 verdiepingen)	✗ Stuwen
✓ Opslagruimten	✗ Monumenten
✓ Fiets- & voetgangersbruggen (max 20 meter)	✗ Verplichte melding brandveilig gebruik
✓ Kleine windmolens	✗ Vergunningplichtige milieu belastende activiteiten
✓ Keermuren	✗ Afwijkende oplossingen buiten bouwregelgeving
✓ Reclameborden	

Bijzondere lokale omstandigheden

- ☐ Vindbaar door kwaliteitsborger op bijv. de website
- ☐ Aangekaart in vooroverleg en/of in gesprek met de zaakbehandelaar
- ☐ Moeten opgenomen worden in de risicobeoordeling en het borgingsplan

Bijvoorbeeld;

✓ Bodemgesteldheid	✗ Archeologie
✓ Windbelasting	✗ Bodemverontreiniging
✓ Explosiegevaar	✗ Waterveiligheid
✓ Geluid	✗ Milieu
✓ Uitwendige belasting door externe activiteiten	✗ Bouw- & sloopveiligheid
	✗ Regels omgevingsplan

Overig

- ☐ Bevoegd gezag blijft toezicht houden op de omgevingsveiligheid en de bouw- & sloopveiligheid, dit is geen taak van de kwaliteitsborger
- ☐ Igv combinatie melding en vergunningvrij dan valt ook het vergunningvrije gedeelte onder de kwaliteitsborging

Geen onderdeel werkveld kwaliteitsborger

Figuur 1: Toepassingsgebieden

Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie volgen vanaf 2025 (al dan niet gelijktijdig) de bouwwerken in hogere risicoklassen. Dit zijn bijvoorbeeld gevolgklasse 1 verbouw, maar ook bibliotheken en onderwijsgebouwen (gevolgklasse 2) of voetbalstadions en ziekenhuizen (gevolgklasse 3). Hierdoor kunnen bouwbedrijven en gemeenten stap voor stap ervaring opdoen met het nieuwe toezicht in de bouw.

De periode tot en met de evaluatie is erg belangrijk om een goed beeld te krijgen welke problemen we in de praktijk tegen komen en of het beoogde doel van de nieuwe wet - de kwaliteit van bouwen verhogen - bereikt wordt. Dit kunnen we doen door bij bepaalde bouwwerken/thema's of constructies ervoor te kiezen toch inhoudelijk mee te kijken bij de melding bouwactiviteit en specifieke controlemomenten in te plannen. Bijvoorbeeld bij toepassing breedplaatvloeren of uitkragende galerijen en balkons.

Voor vergunningplichtige bouwwerken die niet onder gevolgklasse 1 nieuwbouw vallen, geldt de komende jaren nog dat net als nu een vergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd. Bij deze aanvragen ligt toezicht op de uitvoering nog bij de gemeente zelf. Soms is er ook sprake van vergunningvrije of meldingsplichtige bouwactiviteiten. In dit voorstel gaan we alleen in op de meldingsplichtige activiteiten die onder de Wkb vallen, zie figuur 2.



Figuur 2: Relatie Omgevingswet en Wkb

Rol van de gemeente vs. kwaliteitsborger bij gevolgklasse 1 nieuwbouw

Voor het bouwtechnische deel van bouwactiviteiten krijgt de initiatiefnemer een meldplicht.¹ In figuur 4 is het interne proces weergegeven die start bij binnenkomst van de melding bouwactiviteit. Tijdens de bouw blijft de taak van de gemeente wel bestaan op het gebied van bouw- en sloopveiligheid, de omgevingsplanactiviteit en monumenten, het aanleggen van riolering en afwatering percelen. Een kort overzicht van de vervallen, blijvende en nieuwe taken als gevolg van de Wkb wordt hierna weergegeven in figuur 3.



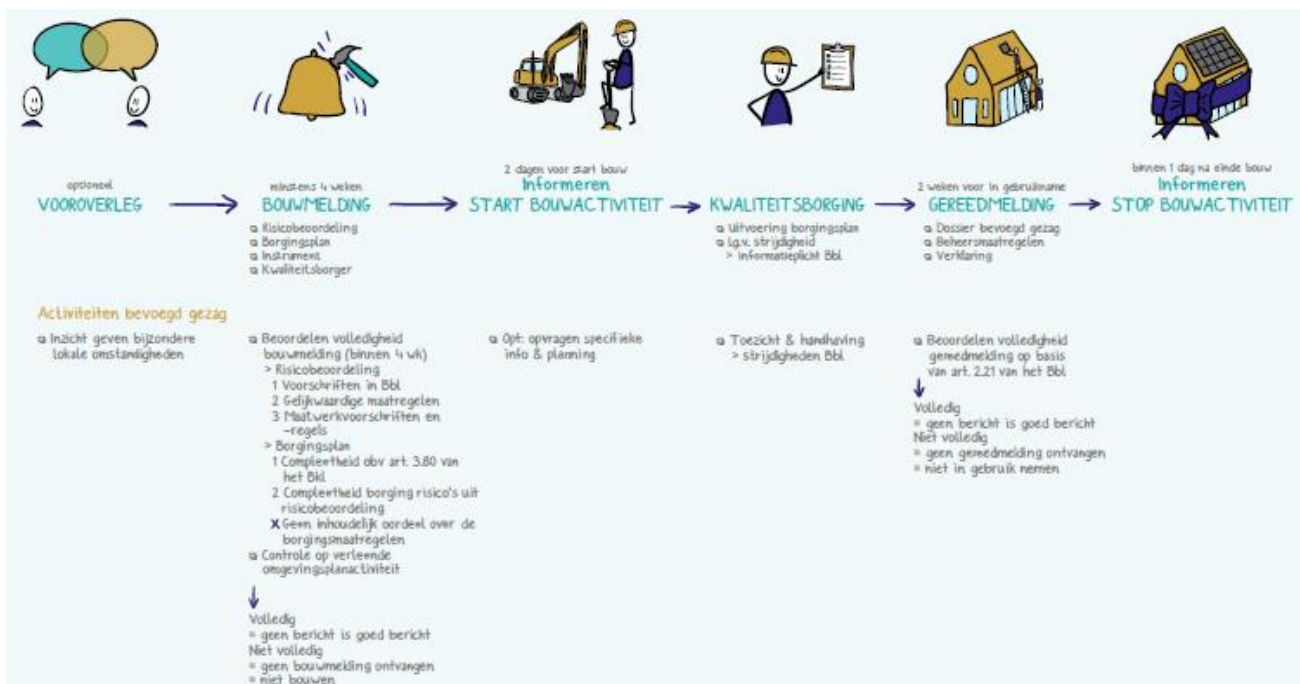
Figuur 3: Rol gemeente verschuift meer naar risicobeoordeling vooraf en handhaving tijdens de bouw achteraf

¹ Anders dan bij een vergunning, kan de gemeente geen leges innen bij een melding.

De gemeente maakt specifieke lokale omstandigheden vooraf bekend aan de kwaliteitsborger, door deze te publiceren op de website en/of deze in een vooroverleg aan te geven. Zo kan de initiatiefnemer bij het doen van de melding een passende risicobeoordeling en een borgingsplan aanleveren bij de gemeente, uiterlijk 4 weken voor start van de bouw.

De gemeente controleert op volledigheid van de aangeleverde stukken, maar niet op inhoud. De inhoudelijke beoordeling van het bouwplan, het in kaart brengen van de risico's én de controle tijdens de bouw is nu juist de taak van de kwaliteitsborger. De gemeente blijft wel het bevoegd gezag en beoordeelt bij de melding bouwactiviteit of (figuur 4):

- de kwaliteitsborger gerechtigd is;
- een juist instrument is gebruikt;
- de risico's zijn beoordeeld en geborgd;
- Het bouwplan onder gevolklasse 1 nieuwbouw valt.



Figuur 4: Proces melding bouwactiviteit

Als het bouwwerk technisch klaar is (het werk is dan nog niet volledig opgeleverd), moet de initiatiefnemer een gereedmelding doen bij de gemeente (uiterlijk 2 weken voor ingebruikname). In deze melding moet een verklaring van de kwaliteitsborger zijn opgenomen met de mededeling dat hij/zij het gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Ook hier controleert de gemeente slechts op volledigheid van de melding en de kwaliteit van de stukken.



Figuur 5: Proces bouwtechnische activiteit en omgevingsplanactiviteit

1. Situatie: 'happy flow'

Er is sprake van een *happy flow* als we zien dat de bouw (4 weken voor start bouw)- en gereedmelding (2 weken voor ingebruikname) op tijd en volledig is gedaan en de juiste stukken goed aangeleverd en compleet zijn (archiefwaardig zijn). We controleren of de kwaliteitsborger geregistreerd is met een toegestaan instrument. We zien dat er rekening is gehouden met eventuele bijzondere lokale omstandigheden die vooraf zijn benoemd en of de gekozen gevolklasse juist is.

In het dossier zijn alle stukken aanwezig, inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat alles voldoet aan de wettelijke eisen. Aan de hand van de stukken is geen verdere aanleiding om te denken dat er iets mis is. We kunnen het oneens zijn met de inhoudelijke keuzes van de kwaliteitsborger, maar daar gaan we niet (meer) over. De volledigheid van de meldingen bevestigen we altijd in een brief aan de initiatiefnemer.

- In de situatie van een 'happy flow' voert de gemeente Harlingen *geen* toezicht- of handhavingstaken uit. We doen *geen* inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde informatie. We vragen *geen* extra informatie op en gaan *niet* de bouwplaats op. Het kan voorkomen dat gaandeweg het proces toch blijkt dat er zaken scheef (dreigen te) lopen. Dan is er altijd de mogelijkheid om alsnog inhoudelijk mee te kijken en locatiebezoeken uit te voeren.
- Een inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse volgt wel als er sprake is van:
 - bijzondere lokale omstandigheden die vooraf zijn meegegeven aan de kwaliteitsborger. Het gaat dan om bijzondere aspecten uit het omgevingsplan zoals gebieden waar sprake is van bijvoorbeeld bodemdaling die gevolgen kunnen hebben voor de fundering. Andere voorbeelden zijn:
 - Kleilagen in de ondergrond die heien van prefab palen bemoeilijkt of voorboren noodzakelijk maakt;
 - Watervoerende lagen in de ondergrond die mogelijk een risico vormen bij grondgevoerde funderingspalen;
 - Resten van funderingen of andere materialen in de bodem die mogelijk van invloed zijn op de funderingswijze;
 - Specifieke funderingsconstructies van belendingen die van invloed zijn op de fundering van een te bouwen bouwwerk;
 - De windbelasting op een bouwwerk als gevolg van bouwwerken in de omgeving.
 - themacontroles (bijvoorbeeld breedplaatvloeren, opkragende galerijen/balkons of door het Rijk aangedragen thema's);
 - specifieke omgevingsrisico's (veiligheidsplan). Bijvoorbeeld de aanleg van een fietsbrug, of bouwactiviteiten waarbij ook gevolgen kunnen ontstaan voor belendende percelen.

Kanttekening

Bovengenoemde omstandigheden kunnen naast een inhoudelijke beoordeling ook aanleiding zijn om vooraf informatie op te vragen over de bouwactiviteit en – na beoordeling – besluiten om zelf toezicht te houden. Het gaat vaak om het opvragen van al dan niet constructieve informatie over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd.

2. Situatie: 'unhappy flow'

Er is sprake van een *unhappy flow* als één of meer van de onderstaande omstandigheden plaatsvinden. Per situatie lichten we direct toe hoe we daar vervolgens mee omgaan.

Bouwmelding is onvolledig

Als de bouwmelding onvolledig is, dan is de melding officieel niet gedaan. Dit is ook het geval als de bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen. De gemeente stuurt dan een brief 'Melding niet geaccepteerd'. Hierin geven we aan wat er precies mist met het verzoek om een complete nieuwe bouwmelding te doen (enkel de missende stukken nasturen volstaat niet). Consequentie is dat er niet gestart kan worden met bouwen (de bouw wordt stilgelegd - bouwstop) totdat de melding volledig is ingediend.

Gereedmelding is onvolledig

Bij het ontbreken van of een onvolledige gereedmelding hebben we afhankelijk van de situatie meerdere mogelijkheden om handhavend op te treden.

1. De gemeente stuurt een brief 'Melding niet geaccepteerd'. Hierin geven we aan wat er precies mist, aangevuld met het verzoek om een compleet nieuwe gereedmelding te doen.
2. Wanneer het puur op documentatie aankomt is het opleggen van een (vooraankondiging) last onder dwangsom het meest geschikte middel.
3. Ontbreekt bijvoorbeeld het gerechtvaardigd vertrouwen bij de kwaliteitsborger dan vallen we terug op het proces bij 'Twijfels over de kwaliteit' (zie verderop).

Niet voldaan aan informatieplicht begin bouwwerkzaamheden (2 dagen voor starten bouwwerkzaamheden)

Onder de huidige wet- en regelgeving wordt na het verlenen van de omgevingsvergunning ook gevraagd om de start van de bouwwerkzaamheden te melden. Dit wordt in de praktijk zeer weinig gedaan en ook niet op toegezien door onze toezichthouders. We zien hier geen rol weg gelegd voor het bevoegd gezag, ook al is de daadwerkelijke start van het bouwwerk belangrijk voor de BAG.

Bouwen zonder bouwmelding/kwaliteitsborger

Wanneer we constateren dat er bouwactiviteiten plaatsvinden zonder bouwmelding of er geen kwaliteitsborger is aangesteld leggen we de bouwwerkzaamheden per direct stil (bouwstop).

Twijfels over de kwaliteit

Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen we een melding bij de instrumentaanbieder (de eerstelijns toezichthouder op de kwaliteitsborger). Als daar onvoldoende respons uit volgt doen we een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. Als er concrete twijfels bestaan over de kwaliteit van de bouw, dan vragen we in eerste instantie per brief extra informatie op bij de initiatiefnemer. Dit mag de gemeente doen op basis van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.20 van het Bbl.

Pas als we niet tevreden zijn met de reactie hierop (of er komt geen reactie), dan gaan we over tot fysiek toezicht met als uiterste actie handhavend optreden door het (gedeeltelijk) stilleggen van de bouw (bij moeilijk onomkeerbare werk zoals een constructie) of het nemen van een besluit met verbod op ingebruikname van het bouwwerk.

Gelijkwaardige voorziening/geen gevolgklasse 1 nieuwbouw

Als een kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de definitie van gevolgklasse 1 nieuwbouw, dan kan de kwaliteitsborger het project niet uitvoeren en wordt dit medegedeeld aan de initiatiefnemer. In dat geval moet de initiatiefnemer bij de gemeente een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aanvragen. Lees ook paragraaf 4.6 uit de Leidraad rol bevoegd gezag bij inwerkingtreding van de Wkb (hierna: Leidraad Wkb) die als bijlage 2 is toegevoegd.

Komen partijen er pas na de start achter dat een bouwwerk geen gevolgklasse 1 nieuwbouw is - bijvoorbeeld door de noodzaak een gelijkwaardige maatregel toe te moeten passen voor brand of constructies - dan moet de kwaliteitsborger zich terugtrekken uit het project en vervalt de bouwmelding. De kwaliteitsborger moet dit ook melden aan de gemeente. Vervolgens moet er alsnog een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente en ligt de bouw voor onbepaalde tijd stil.

Er volgt een formele bouwstop in combinatie met het opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er toch wordt doorgebouwd zonder de benodigde omgevingsvergunning. Dit maakt het mogelijk om direct handhavend op te treden bij overtreding van de last.

Strijdigheid Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl)

De kwaliteitsborger is verplicht de gemeente te informeren als een strijdigheid met het Bbl is ontdekt die niet meer voor gereedmelding (staat los van de oplevering van een bouwwerk) wordt opgelost en dus een verklaring van de kwaliteitsborger tegenhoudt. Zie hiervoor ook paragraaf 4.4 uit de Leidraad Wkb.

1. We vragen dan in een brief op hoe de initiatiefnemer van plan is het probleem op te lossen.
2. Als (al direct) blijkt dat er sprake is van een onherstelbaar feit, dan moeten we in een brief laten weten of we hier wel of niet op gaan handhaven. Hiervoor moet eerst de ernst van de strijdigheid worden bepaald.
3. Indien het gaat om een complexe strijdigheid, dan wordt de bouw stilgelegd.
4. Een handhavingsstrategie moet worden bepaald. Het uitgangspunt is dat er wordt gehandhaafd. Alleen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden kan van deze lijn worden afgeweken.

Er komt in 2024 nog een wetstechnische oplossing voor kleine afwijkingen (als voorbeeld bij geen gevaar voor veiligheid of gezondheid of wanneer we het vertrouwen hebben dat de kleine afwijking alsnog wordt hersteld), waarbij de reactie zal zijn dat er op deze kleine afwijkingen niet gehandhaafd zal worden.

Er zijn verschillende mogelijkheden om handhavend op te treden. Zo kunnen we de ingebruikname tegenhouden als niet aan de regels wordt voldaan. Bij sommige overtredingen is dit echter een te zwaar middel, bijvoorbeeld bij het ontbreken van bepaalde documenten in het dossier. Dan is bijvoorbeeld het opleggen van een dwangsom een geschikter handhavingsinstrument. Bij geschillen kan worden verwezen naar paragraaf 4.5 uit de Leidraad Wkb.

Gefaseerde oplevering

Een ander punt van aandacht betreft het gefaseerd opleveren en in gebruik nemen van woningen hetgeen met name bij de grotere bouwprojecten zal plaatsvinden. In de nieuwe wet is geen specifieke regeling hiervoor opgenomen. Zoals eerder genoemd mag een bouwwerk pas formeel in gebruik worden genomen nadat een volledige gereedmelding is gedaan.

De gereedmelding omvat naast het volledige dossier bevoegd gezag ook een verklaring van de kwaliteitsborger dat het gebouwde aan het Bbl voldoet. Zonder zijn verklaring kan geen rechtsgeldige gereedmelding worden gedaan.

De wetgever heeft aangegeven niet met een wettelijke borging te komen voor deelopleveringen. De gemeente mag zelf invulling geven aan haar bevoegdheden, aldus de wetgever. Op 31-08-2022 is de factsheet "Informatie bevoegd gezag bij gefaseerde ingebruikname onder de Wkb" uitgebracht. In deze factsheet worden drie mogelijkheden aangegeven om met een gefaseerde oplevering om te gaan.

De meest voor de hand liggende werkwijze is de werkwijze die de Wet kwaliteitsborging beschrijft: Het bevoegd gezag krijgt **per (oplever)fase** een bouwmelding, een gereedmelding en een volledig dossier bevoegd gezag. Er is wel sprake van één omgevingsvergunning voor de verschillende bouwfasen. Wij kiezen ervoor om deze werkwijze aan te houden.

Overgangsjaar: monitoren en evalueren

De proefprojecten in de regio hebben al laten zien dat er situaties kunnen ontstaan waarbij in onderling overleg tussen gemeente, kwaliteitsborger en aannemer/opdrachtgever een oplossing moet worden gezocht voor de ontstane situatie. De wet is nieuw voor iedereen en het maken van fouten is onvermijdelijk. Het is belangrijk om het eerste jaar dat de Wkb inwerking treedt, gevoel te krijgen bij wat speelt in de praktijk. Bij welk type projecten/objecten vinden incidenten plaats. Welke jurisprudentie ontstaat er en heeft dit gevolgen voor onze werkwijze? Welke omvang krijgt het algemeen toezicht na het overgangsjaar?

Risico-gestuurd en of steekproefsgewijs controleren

Denk bij het risico-gestuurd/steekproefsgewijs controleren aan de bijzondere lokale omstandigheden of aan de controle van het paaldragvermogen, wapeningscontroles, brandwerende scheidingsen. Kortom: de later aan het zicht onttrokken constructies. Verder kunnen verzoeken om handhaving en meldingen rondom bouwactiviteiten aanleiding zijn om (steekproefsgewijs) controles uit te voeren.

Algemeen toezicht

Door de knip (technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit) kunnen er situaties ontstaan waarbij er een vergunning is aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit (OPA), maar de melding bouw (Wkb) achterwege blijft. Om grip te houden op illegale bouwactiviteiten is het goed om in het overgangsjaar capaciteit vrij te houden voor het uitvoeren van algemeen toezicht in het veld waarbij we bovengenoemde situatie (wel OPA, maar geen bouwmelding) in een vroeg stadium signaleren.

Bouwwerken in gevolgklasse 1 verbouw, gevolgklasse 2 & 3

Voor de bouwwerken die in gevolgklasse 1 verbouw, gevolgklasse 2 en 3 vallen verandert er voorlopig niets. De gemeente blijft het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het technisch toetsen en houden van toezicht in het kader van de Omgevingswet. Het is zinvol om te kijken of hier op basis van risico's getoetst en toegezien wordt. Dit om de wijze van toets en toezicht voor alle gevolgklassen gelijk te houden. Dit kan gevolgen hebben voor de wijze van toetsen en rapporteren/vastleggen van het toezicht.

Voor vergunningplichtige bouwwerken wordt een omgevingsvergunning aangevraagd en onze toezichthouders zijn verantwoordelijk voor het houden van toezicht op zowel de technische bouwactiviteit als de omgevingsplanactiviteit. Het is belangrijk om het overgangsjaar te gebruiken om beide werkwijzen met elkaar te vergelijken en te beoordelen hoe die zich tot elkaar verhouden en of dit moet leiden tot een aangepaste werkwijze/prioritering van toezichtstaken.

Eén jaar na inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet evalueren we hoe deze werkwijze bevalt en hoe de steekproeven zijn verlopen. Indien nodig stellen we onze werkwijze bij. Ook voorzien we voor inwerkingtreding van de wet dat veel initiatiefnemers nog aanvragen zullen indienen om zonder kwaliteitsborging te kunnen bouwen. Daardoor blijven - nadat de wet in werking is - nog veel projecten onder de oude werkwijze vallen. Dit betekent dat we de monitoring goed moeten inrichten, zowel op inhoud als financiën.