

Keuzedocument Wet kwaliteitsborging

Inleiding

Op 1 januari 2024 treedt de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) in werking. Onder de Wet kwaliteitsborging verschuift voor één bouwwerkcategorie (gevolgklasse 1, de laagste risicoklasse) de bouwtechnische toetsing van de gemeente naar een kwaliteitsborger (voor zowel de preventieve toetsing als het toezicht). De gemeente gaat bijvoorbeeld nog wel over de omgevingsveiligheid.

De Wkb gaat gelden voor gevolgklasse 1, in grove lijn betreft dit grondgebonden woningen, woninguitbreidingen (aangebouwd en vrijstaand), fiets- en voetgangersbruggen en bedrijfsgebouwen voor de industrie functie van maximaal 2 bouwlagen hoog (mits niet milieu-vergunningsplichtig, niet meldingsplichtig brandveilig gebruik en geen gelijkwaardigheid op brandveiligheid en constructieve veiligheid). Ook mag het niet gaan om een monument. Voor verbouwactiviteiten geldt een latere invoeringsdatum; dit wordt vooralsnog 1 juli 2024.

Bij de gevolklassen die de Wkb hanteert gaat het om de impact van de gevolgen als er iets misgaat in de bouw. Bij gevolgklasse 1 zijn de persoonlijke gevolgen beperkt.

De gemeente heeft de vrijheid om op basis van de risicobeoordeling bepaalde stukken ook inhoudelijk te toetsen en/of zelf bouwinspecties uit te voeren. Tegenover een melding staan echter geen leges. De risicobeoordeling kan door het bevoegd gezag worden gebruikt om zijn handhavende taak van waarnemen, beoordelen en interveniëren vooraf inhoud en richting te geven door informatie- en stopmomenten op te leggen.

Over de uitwerking van de Wkb is een Bestuursakkoord gesloten tussen het ministerie BZK en de VNG, in nauwe samenwerking met de VBWTN, G4, G40 en Brandweer Nederland. Bij intrede van de Wkb behoudt het bevoegd gezag haar handhavende taak, waarbij het Bestuursakkoord de uitvoerbare rol borgt die recht doet aan die handhavende taak.

Het bevoegd gezag behoudt haar rol als toezichthouder en handhaver en is verantwoordelijk voor de naleving van de Omgevingswet en het Besluit bouwen leefomgeving. Dat vertaalt zich in een aantal nieuwe (contact) momenten met de gemeente als bevoegd gezag en ook een andere manier van toezicht houden en het inrichten van het handhavingsbeleid. Hoewel vaak de suggestie wordt gewekt dat de bouwtoezichttaken van het bevoegd gezag minder zullen worden, is dat nog maar de vraag. Bij problemen moet het de gemeente als bevoegd gezag kunnen optreden en handhaven. Om die rol te kunnen blijven uitvoeren is een gedegen kennis en kunde nodig.

Het is van belang om te benoemen dat het toezicht in navolging van de besluiten op de Omgevingsvergunningen blijft bestaan. Het betreft de inspecties op het gebied van uiterlijk, afmetingen en situering van het bouwwerk. Ook de controle op de aanwezigheid van bluswatervoorzieningen en opstelplaatsen voor blusvoertuigen en de omgevingsveiligheid blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente. De technische inspecties (Bouwbesluit, onder Omgevingswet Besluit bouwen leefomgeving) van de bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3 blijven de komende 3 jaar bij de gemeente. Ook na deze periode moet de technische expertise aanwezig zijn om in te kunnen grijpen bij misstanden.

Rol gemeente

Onder de Wkb blijft de gemeente een rol houden als toezichthouder op de naleving van het bouwtechnische voorschriften (nu Bouwbesluit en onder de Omgevingswet het Besluit bouwen leefomgeving). Bij de vergunningverlening blijft echter een integrale beoordeling van de aanvraag aan de bouwtechnische voorschriften door het bevoegd

gezag achterwege. Toepassing van een toegelaten instrument door een private kwaliteitsborger – die ook getoetst is of hij kennis en kunde en expertise heeft om dit te doen – moet voor de gemeente het gerechtvaardigd vertrouwen geven dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften zal gaan voldoen. Onder de Wkb is de rol van de gemeente op twee manieren verzekerd. Er is de verplichting om vier weken voor de start van de bouw bij de gemeente een melding in te dienen met daarbij een risicobeoordeling en een borgingsplan. Als deze melding voldoet aan de eisen voor indiening, dan mag er vier weken na de melding worden gestart met de bouw. Bij gereede melding van de bouw volgt een dossier bevoegd gezag met onder andere de verklaring van de kwaliteitsborger en gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische eisen.

De gemeente blijft haar rol houden voor wat betreft de omgevingsplanactiviteiten, zoals de toets aan de ruimtelijke regels over bouwhoogte, gebruiksmogelijkheden, welstand, archeologie en omgevingsveiligheid.

De rol van de kwaliteitsborger

Uiterlijk vier weken voor de start van de bouw dient de initiatiefnemer de melding met borgingsplan en risicobeoordeling in bij de gemeente. De kwaliteitsborger beschrijft in het borgingsplan de risicobeoordeling, wat er in het borgingsplan thuis hoort en hoe wordt omgegaan met de communicatie. Er wordt gekeken waar een plan op papier nog niet aan de bouwtechnische eisen voldoet, komt daar een aanvulling op of is dat een uitvoeringsrisico. Per plan wordt omschreven hoe zwaar de toetsing wordt ingezet. De gemeente krijgt uiteindelijk een uitgeschreven plan. Wie zitten er in het project: opdrachtgever, aannemer, architect, constructeur, installateur en kwaliteitsborger. Na de melding mogen er nog stukken worden aangeleverd bij de borger voor toetsing. Dat is geen aanvulling op de melding, in het borgingsplan staat al dat sommige stukken later komen. Het borgingsplan is niet statisch, uiteindelijk komt alles terug in het dossier bevoegd gezag. Per instrument verschilt hoe het borgingsplan wordt gemaakt. Het is projectafhankelijk hoe diep en zwaar het borgingsplan is. Er zijn wel randvoorwaarden (welke elementen erin moeten zitten) maar de uitwerking daarvan is vrij. Uiteindelijk moet de borger het borgingsplan wel vaststellen voordat de melding wordt ingediend.

Keuzes maken

Als bevoegd gezag moeten wij ons standpunt bepalen ten aanzien van de Wkb én de kwaliteitsborger, waarbij een keus kan worden gemaakt uit de volgende scenario's:

1. Het bevoegd gezag voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit.
2. Het bevoegd gezag gaat risicogestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden.
3. Het bevoegd gezag toetst en houdt toezicht, net als de kwaliteitsborger.

De keuze heeft niet alleen betrekking op de wijze waarop vergunningen worden verleend maar eveneens op het toezicht dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van signalen, zoals o.a. meldingen of verzoeken tot handhaving.

1. Het bevoegd gezag voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit

In het beleid worden alleen bijzondere lokale omstandigheden vastgelegd waarmee de kwaliteitsborger rekening moet houden. Er wordt géén gebruik gemaakt van informatiemomenten t.b.v. de inhoudelijke toets. Conform de Wkb voert alleen de kwaliteitsborger de bouwtechnische toets én het toezicht op de bouwwerkzaamheden uit. Het bevoegd gezag voert géén aanvullend bouwtoezicht uit. Bij deze keuze ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid volledig bij de opdrachtgever, die hiervoor een kwaliteitsborger moet inschakelen. Deze keuze wil overigens niet zeggen dat het bevoegd gezag geen kennis en capaciteit beschikbaar hoeft te hebben. Voor deze keuze is formatie benodigd voor de toetsing op volledigheid. Hiervoor mogen geen leges in rekening worden gebracht.

Het taakveld vergunningen heeft in een eerder stadium onderzoek gedaan naar deze variant met als conclusie dat ook bij deze minimale inzet extra capaciteit benodigd is voor de behandeling van de meldingen ten opzichte van de huidige situatie onder de Wabo.

De Wkb zou gaan gelden voor zowel nieuwbouw als verbouw, door een recente laatste momentwijziging geldt de Wkb (vooralsnog) het eerste halfjaar van 2024 alleen voor nieuwbouw en niet voor verbouw. Het onderzoek is gebaseerd op de situatie na het eerste half jaar.

2. Het bevoegd gezag gaat risico gestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden

In het beleid wordt vastgelegd in welke gevallen er sprake is van informatie-of controlemomenten. Op basis hiervan wordt informatie opgevraagd, inhoudelijk getoetst en toezicht uitgevoerd. Deze informatie- en controlemomenten betreffen bijvoorbeeld controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals o.a. 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: a.d.h.v. aantallen of a.d.h.v. signalen over instrumenten en kwaliteitsborgers, op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving of op basis van eigen constatering. Hiermee wordt een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel verkregen, is er gericht toezicht op thema's mogelijk en kan, waar nodig, handhavend worden opgetreden of handhaving worden voorkomen.

Als uit deze 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 het bevoegd gezag.

Deze optie betekent dat formatie beschikbaar moet zijn voor de inhoudelijke toetsingen, toetsing op volledigheid en toezicht. Hiervoor mogen geen leges in rekening worden gebracht.

3. Het bevoegd gezag toetst en houdt toezicht, net als kwaliteitsborger

Net als de kwaliteitsborger houdt het bevoegd gezag toezicht op de bouwwerkzaamheden. Hierbij kan de keuze worden gemaakt of dit bij alle vergunningen of bij bepaalde vergunningen of risico's het geval is. Het voordeel hiervan is dat er kan worden beschikt over eigen constatering. Dit is nuttig in eventuele procedures en in het kader van monitoring. Deze keuze is echter ook erg arbeidsintensief/kostbaar en niet in lijn met het gedachtengoed van de Wkb.

De onderwerpen bouw- en sloopveiligheid en stikstof blijven in dit keuzedocument buiten beschouwing. Deze onderwerpen zijn niet aangestuurd via de Wet kwaliteitsborging. Hiervoor geldt een aparte informatieplicht vanuit het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Fasen en rollen

Voor de volledigheid wordt hieronder het proces onder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging weergegeven.

1. Aanvraag Omgevingsplanactiviteit (OPA), minimaal 8 weken voor aanvang bouw:
 - Toetsen aan o.a. welstand, omgevingsplan (*voorheen bestemmingsplan*);

- Beoordeling bijzondere lokale omstandigheden en risico's en het kenbaar maken van lokale aandachtspunten;
 - Eventueel/indien nodig informatie verstrekken over bijvoorbeeld omgevingsveiligheid, rooilijnen, bijzondere lokale omstandigheden in het kader van de Wkb en regels ten aanzien van o.a. geluid en fijnstof;
 - voorbereiding op toezicht en handhaving.
2. Melding bouwactiviteit, minimaal 4 weken voor aanvang bouw:
 - Beoordeling volledigheid bouwmelding op risicobeoordeling, borgingsplan, toegelaten instrument en kwaliteitsborger;
 - Opvragen specifieke informatie en planning (indien optie 2 wordt gekozen);
 - Voldoet de melding niet aan de voorwaarden dan moet het bevoegd gezag dat kenbaar maken aan de melder, daarmee is de melding juridisch niet gedaan.
 3. Start bouw, informatieverstrekking minimaal 2 werkdagen voor start bouw aan het bevoegd gezag.
 4. De Omgevingsveiligheid is en blijft een taak/verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.
 5. Uitvoering / kwaliteitsborging:
 - Uitvoering borgingsplan door kwaliteitsborger;
 - Al dan niet toepassen van informatie- en controlemomenten.
 6. Gereedmelding: aanleveren dossier bevoegd gezag, minimaal 2 weken voor ingebruikname van het bouwwerk. Het dossier bevoegd gezag bevat o.a. de verklaring van de kwaliteitsborger en gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan de technische voorschriften (Besluit bouwwerken leefomgeving).
 7. Beoordeling dossier bevoegd gezag.
 8. Informatieverstrekking einde bouwwerkzaamheden.
 9. Ingebruikname.