

GEMEENTE BOEKEL

GEMEENTE BOEKEL



Toezicht & handhaving

onder de

Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in relatie tot toezicht en handhaving

De Omgevingswet treedt per 1 januari 2024 in werking. Tegelijkertijd wordt ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) ingevoerd voor nieuwbouw onder gevolgklasse 1. Later treedt deze ook in voor verbouwing en gevolgklasse 2 en 3. De Wkb heeft met name voor toezicht en handhaving de nodige gevolgen, omdat de werkzaamheden verschuiven van het preventief toezicht naar het repressief toezicht.

In onderhavig document wordt de nieuwe rol voor de gemeente (toezicht en handhaving) binnen het stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw beschreven.

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft met name tot gevolg dat de juridische grondslag voor toezicht en handhaving verandert. Daar waar nu de basis is gelegen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), bestemmingsplannen en bijzondere wetten en regels, is die ná 1 januari 2024 gelegen in de Omgevingswet en de Wkb.

De invoering van deze wetten zal met name voor de Wabo-toezichthouder en de vergunningverleners tot grote aanpassing van de werkzaamheden zorgen. Het bouwbesluit wordt vanaf dan ondergebracht in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Toezicht op het naleven van het Bbl zal onder de Wkb stapsgewijs worden overgedragen aan onafhankelijke kwaliteitsborgers. Dit geldt vanaf 1 januari 2024 direct voor nieuwbouw onder gevolgklasse 1, waarna de overige categorieën (verbouw en gevolgklasse 2 en 3) later volgen. Deze transitie zal een aantal jaren in beslag nemen.

Aanvragen die vóór 1 januari 2024 worden gedaan vallen onder het overgangsrecht. Dit betekent dat de toezichthouder deze eerst nog op de oude wijze afhandelt. Bouwprojecten die onder het nieuwe stelsel worden vergund en in uitvoering komen, volgen naar verwachting in de loop van het eerste kwartaal 2024.

Qua inhoud heeft de Omgevingswet geen ingrijpende gevolgen voor de taken van toezicht en handhaving. Wel is het zo dat beleidsmatige keuzes die de gemeenteraad kan maken in het omgevingsplan gevolgen kunnen hebben voor toezicht en handhaving. Als de gemeenteraad bijvoorbeeld in de toekomst zou besluiten om het aantal planologisch vergunningvrije activiteiten uit te breiden ten opzichte van de huidige regeling die van rechtswege onderdeel wordt van het Omgevingsplan (middels de bruidsschat), betekent dat een verschuiving van toezicht op vergunningen naar toezicht op vergunningvrije activiteiten.

Wet kwaliteitsborging

Bouwwerken die onder de Wkb vallen worden niet meer preventief getoetst door het bevoegd gezag (het college). Er wordt dus geen regulier toezicht meer op deze bouwwerken gehouden om vast te stellen of zij voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Bbl. Hiervoor dient de initiatiefnemer een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen. De kwaliteitsborger is verantwoordelijk voor toetsing van en toezicht op de bouwplannen op basis van een borgingsplan. Hiermee kan hij een gerechtvaardigd vertrouwen uitspreken of het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Vervolgens verklaart de kwaliteitsborger dit aan de gemeente bij het gereedkomen van het bouwwerk.

GEMEENTE BOEKEL

Toekomstige stelsel (bouwtechnische activiteit)



Er blijft een belangrijke rol weggelegd voor het bevoegd gezag, die meer repressief dan preventief is binnen dit stelsel. Het college toetst niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt met een toegelaten, bij de bouwactiviteit passend instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. Ook controleert het college of alle specifieke risico's voor dat bouwwerk in de risicobeoordeling in kaart zijn gebracht en in het borgingsplan zijn vastgelegd. Hiermee heeft de gemeente een inhoudelijke rol bij het beoordelen van de risicobeoordeling. Die kan ook worden gebruikt om, wanneer gewenst, de handhavende taak van waarnemen en beoordelen vooraf richting te geven door na de melding informatie- en stopmomenten op te leggen.

Mocht toezicht en handhaving noodzakelijk zijn, dan biedt de Wkb in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verschillende handvatten om te kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie.

De minister heeft in het wetgevingstraject benadrukt dat deze wet geen gevolgen heeft voor de publiekrechtelijke taak die de gemeente heeft in het kader van toezicht en handhaving. De gemeente behoudt voor bouwwerken die vallen onder de werkingssfeer van de Wkb (m.i.v. 1 januari 2024 de Wkb gevolgklasse1-bouwwerken, later uitgebreid met overige gevolgklassen) de algemene toezicht- en handhavingsbevoegdheden en houdt bij overtredingen de beginselplicht om hier tegen op te treden.

Een andere belangrijke opmerking is dat deze wet alleen van toepassing is op de bouw-technische aspecten van een bouwwerk dat valt onder de werkingssfeer van de wet. De wet heeft geen gevolgen voor andere aspecten die van toepassing zijn op een bouwwerk:

- De toets aan het Omgevingsplan (en de eventuele vergunning voor de binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit).
- De bouwverordening.
- Andere vergunningen (bijvoorbeeld kappen van bomen, uitweg).

De verantwoordelijkheid voor toetsing, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze aspecten blijft een gemeentelijke taak.

GEMEENTE BOEKEL

Toezicht

Ondanks dat we onze publiekrechtelijke toezicht- en handhavingsbevoegdheid volledig behouden, gaan we voor bouwwerken waar private kwaliteitsborging plaatsvindt, ons toezicht anders vormgeven. ***Wij vinden dat inwoners en bouwers niet geconfronteerd moeten worden met zowel de privaatrechtelijke kwaliteitsborger die de bouwtechnische aspecten controleert, alsook met de gemeente die controleert op de bouwtechnische aspecten. Bij bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen en door de kwaliteitsborger worden gecontroleerd, doen wij in beginsel geen bouwtechnische controle meer.*** De gemeente gaat hier uit van een gerechtvaardigd vertrouwen dat de kwaliteitsborger zijn taak uitvoert volgens de eisen van de Wkb, en specifiek volgens de regels en werkwijze van het toegepaste instrument.

Wanneer komen wij nog wel op de bouw voor een controle van de bouwtechnische aspecten:

- De private kwaliteitsborger verzoekt om bij een controle aanwezig te zijn.
- De private kwaliteitsborger doet een melding van een overtreding en de bouwer is ondanks aandringen van de kwaliteitsborger niet van plan deze op te heffen.
- De private kwaliteitsborger doet een formele aanvraag om handhaving.
- Een belanghebbende doet een formele aanvraag om handhaving; in andere gevallen verwijzen wij betrokkene door naar de kwaliteitsborger.
- De gemeente heeft ambtshalve het vermoeden dat er een overtreding plaatsvindt of indien er tijdens toezicht op de omgevingsplanactiviteit door de toezichthouder technische fouten worden geconstateerd die niet door de kwaliteitsborger zijn gesignaleerd. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, waarin direct gemeentelijk optreden noodzakelijk is, koppelen wij een geconstateerde overtreding ter afhandeling terug aan de kwaliteitsborger.
- Voor het uitvoeren van een steekproef. De uitkomst hiervan koppelen we terug aan de kwaliteitsborger. Met name in de begintijd van de Wkb lijkt het verstandig om zo nu en dan op de bouwplaats te komen, om te bezien hoe het gaat. Tevens zal een administratieve steekproef van toepassing zijn in de beoordelingsperiode op de bouw- en gereedmelding.
- Indien na afloop van de bouw het "dossier bevoegd gezag" wordt ingediend, waarin is aangegeven dat de borger zijn goedkeuring van het bouwwerk niet geeft.

Verder zullen we bij bouwwerken, die onder de Wkb vallen, de volgende acties uitvoeren:

- We beoordelen de volledigheid van de bouwmelding en de daarbij behorende risico-beoordeling en het borgingsplan. Dit betreft in beginsel een beoordeling op hoofdlijnen. Wanneer een melding niet volledig is, wordt deze beschouwd als niet gedaan. Er wordt een bericht gestuurd dat de melding niet compleet is en dat de ontbrekende stukken moeten worden aangeleverd voordat de melding als gedaan wordt beschouwd. Tot 4 weken nadat de melding compleet is mag er niet gestart worden met bouwen.
- We beoordelen de gereedmelding van de bouw en de daarbij behorende stukken (waaronder het dossier bevoegd gezag). Ook dit betreft in beginsel een beoordeling op hoofdlijnen, omdat we er in principe vanuit mogen gaan dat de borger terecht een verklaring heeft afgegeven dat het bouwwerk voldoet.
- We zien erop toe dat de vereiste meldingen worden ingediend en dat een kwaliteitsborger wordt ingeschakeld. Het toezien op het inschakelen van een kwaliteitsborger is een toets die aan de voorkant wordt uitgevoerd, bij de bouwmelding.

GEMEENTE BOEKEL

- Het kan ook voorkomen dat mensen bouwen zonder vergunning en dat blijkt dat het een categorie 1-bouwwerk betreft waarvoor indiening van een melding én dus inschakeling van een kwaliteitsborger noodzakelijk is.

De controle van andere aspecten dan bouwtechnische aspecten van bouwwerken, vallend onder de Wkb, blijven wij volgens de bestaande toezichtssystematiek uitvoeren. Zo blijven wij de controle uitvoeren van de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit (waaronder uitzetten bouw, eindcontrole). Wij streven er naar om deze controles zoveel mogelijk af te stemmen met de kwaliteitsborger. Voor bouwwerken die in eerste instantie niet vallen onder Wkb blijft onze toezichtssystematiek ongewijzigd: wij streven er naar om bij de cruciale bouwfasen een controle uit te voeren (uitzetten, fundering/wapening, constructie, eindcontrole).

Hiermee zal voor bouwwerken die vallen onder de Wkb een deel van de toezichtswerkzaamheden verschuiven van feitelijke controle buiten, naar administratieve controle binnen. Het is zeker niet de verwachting dat de Wkb capaciteitswinst oplevert. Er zal eerder meer (administratief) werk bijkomen, o.a. doordat er één vergunningplicht blijft voor de omgevingsplanactiviteit en één meldingsplicht voor de bouwtechnische activiteit. Dit betekent dat er administratief twee zaken moeten worden afgehandeld. Daarentegen vervalt wel de bouwtechnische toets welke binnen onze gemeente reeds was uitbesteed.

De algemene lijn is meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer en kwaliteitsborger en minder bij de gemeente. Naar verwachting zal het toetswerk minder worden, maar daarvoor in de plaats komt meer administratief werk en meer voorlichting/vooroverleg alsook meer toezicht op vergunningsvrije bouwwerken en meldingen vanuit de Wkb door kwaliteitsborgers.

Deze nieuwe manier van toetsen en bouwtoezicht is eerst van toepassing op nieuwbouw onder gevolgklasse 1 (per 1 januari 2024), waarna verbouw onder deze gevolgklasse waarschijnlijk in 2025 volgt. Deze datum is nog niet zeker. Gevolgklasse 1 is in totaal circa 90% van de bouwplannen binnen onze gemeente. De meer complexere bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3 volgen naar verwachting over drie jaar, als de bouwwereld voldoende ervaring heeft opgedaan met deze wet.

De Wkb heeft geen gevolgen voor de prioritering zoals deze in het Beleidsplan 2021 - 2025 is opgenomen. Dit betekent dat de focus vooral ligt op strijdigheden met het bestemmingsplan/ illegaal gebruik en illegaal bouwen alsook constructieve- en brandveiligheid. Gedurende het eerste jaar na ingang van de Omgevingswet en Wkb wordt gemonitord of deze prioritering stand houdt en waar eventuele aanpassingen moeten worden doorgevoerd. Dit zal dan ook verder vorm krijgen in het nieuwe Beleidsplan.

Bij vergunningsvrije bouwactiviteiten hebben we geen toezichtsplicht, maar wel een repressieve handhavingplicht.

Steekproeven

De gevolgklasse 1-bouwwerken die meldingsplichtig worden onder de Omgevingswet en Wkb en dus voor rekening komen van de kwaliteitsborger, zullen (met name in de beginperiode) steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Hierin wordt risicogericht gewerkt. Bouwwerken met hoger risico worden meer gecontroleerd dan bouwwerken met een lager risico, zoals een werktuigenberging. Er wordt gewerkt met drie categorieën, deze worden onderverdeeld aan de hand van de opgegeven bouwkosten en opgave van toekomstig gebruik door de aanvrager.

GEMEENTE BOEKEL

Op basis hiervan komen we tot de volgende werkwijze m.b.t. bouwwerken welke vallen onder kwaliteitsborging onder de Wkb, ongeacht de categorie:

1. Wonen

- < € 100.000: deze meldingen kunnen zonder controle worden afgesloten.
- € 100.000 - € 350.000: deze meldingen worden steekproefsgewijs* gecontroleerd.
- > € 350.000: deze meldingen worden steekproefsgewijs gecontroleerd. Deze worden zwaarder gecontroleerd, omdat deze over het algemeen complexer van aard zijn.

2. Bedrijven

- < € 100.000: deze meldingen kunnen zonder controle worden afgesloten.
- € 100.000 - € 350.000: deze meldingen worden steekproefsgewijs* gecontroleerd.
- > € 350.000: deze meldingen worden steekproefsgewijs gecontroleerd. Deze worden zwaarder gecontroleerd, omdat deze over het algemeen complexer van aard zijn.

**Gepland wordt om in eerste instantie 10% steekproeven uit te voeren op de plannen waarvoor de kwaliteitsborger een positieve verklaring heeft afgegeven.*

De nieuwe wet zorgt voor een verschuiving van het werk. Op de bouw onder de Wkb houdt de gemeente in principe geen toezicht meer. Die rol is voor de kwaliteitsborger. De gemeente krijgt een positieve verklaring van de kwaliteitsborger, het bouwwerk kan dan in gebruik worden genomen. Het kan ook voorkomen dat de kwaliteitsborger geen positieve verklaring afgeeft omdat het bouwwerk niet aan de wet- en regelgeving voldoet. In dat geval zal de gemeente handhavend optreden. Dit wordt later in deze beleidsregel meer toegelicht.

Voor de categorieën die (op basis van de Wkb) onder toezicht van de kwaliteitsborger komen, hanteert de gemeente het volgende beleid:

De prioriteit voor bouwen ligt op constructieve- en brandveiligheid. Daarin worden geen concessies gedaan. Een gebouw zonder positieve verklaring van de kwaliteitsborger op het gebied van veiligheid wordt niet in gebruik genomen. Vervolgens hebben ook gezondheid en duurzaamheid prioriteit. Bij duurzaamheid of kleine afwijkingen met lage risico's kan een afweging worden gemaakt om het gebouw wel in gebruik te nemen, onder voorwaarde dat een bepaald onderdeel alsnog wordt hersteld danwel wordt uitgevoerd conform het Bbl. Gebruik is voor verantwoordelijkheid van de aannemer en opdrachtgever. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij het toetsbeleid en de huidige handhavingspraktijk. Dit beleid zal meer vorm krijgen naarmate meer ervaring is opgedaan met de Wkb en ook in combinatie met de Omgevingswet.

Omdat dit onderwerp nieuw is, hierbij voor dit beleidsuitgangspunt enkele voorbeelden:

I. De kwaliteitsborger kan geen goedkeuring geven over de kwaliteit van de fundering. De gemeente accepteert de gereedmelding niet en daarmee geeft de gemeente het pand niet vrij voor gebruik. Het pand kan pas in gebruik worden genomen nadat een herstelplan is goedgekeurd door de gemeente in overleg met de kwaliteitsborger en daadwerkelijk is uitgevoerd.

II. De kwaliteitsborger kan geen goedkeuring geven over de kwaliteit van de ventilatie; deze is niet aangebracht. De gemeente geeft het pand niet vrij om in gebruik te nemen. Dit is een essentieel onderdeel.

GEMEENTE BOEKEL

III. De kwaliteitsborger kan geen goedkeuring geven over de kwaliteit van de dakisolatie. Hierbij kan de gemeente wel overwegen om het pand alvast in gebruik te nemen, nadat een herstelplan om te komen tot isolatie met voldoende kwaliteit, is overlegd. De uitvoering kan tijdens de ingebruikname worden gedaan.

IV. De kwaliteitsborger kan geen goedkeuring geven over de kwaliteit van het te gebruiken bouwwerk, omdat het verblijfsgebied te klein is uitgevoerd. De gemeente laat de verantwoordelijkheid bij de bouwer. Dit is voor de bouwer en de opdrachtgever om dit (privaatrechtelijk) op te lossen. Net als onder ons huidige beleid acteren wij hier niet op.

V. De kwaliteitsborger heeft geconstateerd dat het verplichte toilet in een woning in plaats van 90 cm breed, slechts 86 cm breed is. In het ontwerp is geen rekening gehouden met de tegels. Het herstellen van deze strijdigheid is zeer kostbaar en kent een laag risico. In deze casus gedoogd de gemeente deze afwijking. Overigens staat dit los van het feit of de bewoners deze afwijking wel of niet accepteren van hun aannemer. Dat is namelijk privaatrechtelijk (koopovereenkomst) en niet publiekrechtelijk.

Handhaving

Wanneer de kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven bij de gereedmelding zal hij een melding (informatieverstrekking strijdigheid) doen en aangeven welke strijdigheid er aan de orde is (bevindingenrapportage). Hierbij dienen de volgende gegevens te worden verstrekt:

- Aard en omvang strijdigheid, incl. foto's en opgave exacte locatie.
- Voorschrift waarvan wordt afgeweken, incl. beschrijving beoogde oplossing (ontwerptekening / berekening).
- Oorzaak strijdigheid en reden waarom herstel onmogelijk is.
- Beheersmaatregelen die zijn ondernomen om de afwijking te voorkomen of te herstellen, inclusief reden waarom herstel niet meer aan de orde is.
- Reactie initiatiefnemer en eventuele aannemer op de geconstateerde strijdigheid.

Deze bevindingenrapportage kan mede als onderbouwing worden gebruikt bij een eventueel handhavingsbesluit. Op basis van de onderbouwde toelichting van de kwaliteitsborger heeft de gemeente twee mogelijkheden:

of overtreding gedogen **of** handhavend optreden

De gemeente Boekel heeft als uitgangspunt dat bouwwerken dienen te voldoen aan de bouwtechnische regelgeving. Dat houdt in dat het college bij het ontbreken van een positieve verklaring vanwege strijdigheid handhavend op zal treden.

Stilleggen bouw

- Een bouw wordt op verzoek van de kwaliteitsborger stilgelegd door het bevoegd gezag, wanneer uit informatie van de kwaliteitsborger aannemelijk is dat onherstelbaar in afwijking van het Bbl wordt gebouwd.
- Indien de bouwwerkzaamheden starten zonder óf binnen 4 weken na de gedane melding wordt het werk stilgelegd (bestuurlijke sanctie) (van toepassing is de hardheidsclausule; van deze beleidslijn wordt alleen afgeweken "als strikte handhaving zou leiden tot een bijzondere hardheid, die niet door dringende redenen is gerechtvaardigd").
- Een bouw wordt niet op verzoek van de kwaliteitsborger stilgelegd om redenen dat de initiatiefnemer niet meewerkt aan de uitoefening van het toezicht door de kwaliteitsborger. In dat geval handhaaft gemeente Boekel het "verbod op ingebruikname" bij de oplevering. De reden hiervoor is dat bestuurlijke handhaving zich vooral moet richten op de inhoud en niet op de relatie tussen kwaliteitsborger en initiatiefnemer.

GEMEENTE BOEKEL

(Gereed)melding incompleet

Wanneer de Wkb van toepassing is moet een initiatiefnemer een bouwmelding bij het college doen tenminste 4 weken voor de start van de bouw. Hierin wordt onder andere de kwaliteitsborger vermeld. Wanneer een bouwmelding niet compleet is, wordt deze beschouwd als niet gedaan. Er wordt een verzoek tot aanvulling van gegevens gedaan en pas als de bouwmelding compleet is gaat de 4-weken termijn lopen. Wanneer het bouwwerk voltooid is stuurt de initiatiefnemer een gereedmelding naar het college, inclusief een positieve verklaring van de kwaliteitsborger. Het gebouw mag pas in gebruik worden genomen als de gereedmelding compleet is. Is deze incompleet, dan wordt er een mogelijkheid geboden tot herstel of tot aanvulling van de stukken. Blijven er daarna stukken ontbreken, dan stelt het college een besluit "verbod op ingebruikname" op.

Een bouwmelding is maximaal één jaar geldig. Wanneer niet binnen het jaar is gestart met de bouw, dan dient een volledig nieuwe melding te worden gedaan.

Onjuiste verklaring afgegeven door kwaliteitsborger

Als door de kwaliteitsborger een onjuiste verklaring is afgegeven of bij sterke verdenking dat in afwijking van de regels wordt of is gebouwd, zal de initiatiefnemer moeten meewerken aan alle opmetingen, ontgravingen, openbrekingen en onderzoeken die moeten worden uitgevoerd om aannemelijk te maken dat in overeenstemming met hoofdstuk 4 en 5 van het Bbl is gebouwd. De kosten hiervoor worden altijd verhaald op de initiatiefnemer. Tevens wordt het besluit "verbod op ingebruikname" door het college opgesteld. Pas nadat aannemelijk is gemaakt dat de feitelijke situatie aan de regelgeving voldoet, kan een genomen handhavingsbesluit "verbod op ingebruikname" worden ingetrokken. Van toepassing is de bekende hardheidsclausule: hiervan wordt alleen afgeweken als strikte handhaving zou leiden tot "een bijzondere hardheid, die niet door dringende redenen is gerechtvaardigd".