

# VNG kritisch op het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Mr. dr. ing. Peter de Haan

Minister Ollongren heeft op 20 mei 2020 de Eerste en Tweede Kamer bericht dat zij gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) adviseert dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking treedt. In de gezamenlijke verklaring met de VNG in de bijlage bij haar brief staat dat de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) gelijktijdig in werking treedt



Een maand eerder heeft de minister op 21 april 2020 het ontwerp Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb) in voorhang aan de Eerste en Tweede Kamer verzonden. Het Bkb bevat de uitwerking van het stelsel van kwaliteitsborging uit de Wkb.

Het verbaast enigszins dat de VNG is voor de inwerkingtreding van de Wkb op 1 januari 2022. De VNG heeft immers in een brief van 12 mei 2020 stevige kritiek op het Bkb geuit bij de Eerste en Tweede Kamer. Deze blog gaat in het Bkb en de kritiek van de VNG.

## Het stelsel van kwaliteitsborging

Onder het stelsel van kwaliteitsborging toetst de gemeente een bouwplan niet meer bij vergunningverlening aan de bouwtechnische voorschriften. In de plaats daarvan houdt een private kwaliteitsborger tijdens de bouw toezicht. Hij dient te verklaren of het gerealiseerde bouwwerk aan

de bouwtechnische voorschriften voldoet. Zonder zijn positieve verklaring mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Dit nieuwe stelsel geldt eerst alleen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1.

De gemeente kan de bouwtechnische voorschriften handhaven, de kwaliteitsborger niet. Om te kunnen handhaven, heeft de gemeente echter informatie nodig. Nu niet bij een vergunningaanvraag bouwtechnische informatie aan de gemeente moet worden verstrekt, zal de gemeente die informatie anderszins moeten ontvangen. Daarvoor is in het Bkb bepaald dat de gemeente voor aanvang van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan ontvangt, de kwaliteitsborger zo nodig tijdens de bouw de gemeente waarschuwt en dat de gemeente bij gereedmelding een dossier bevoegd gezag ontvangt.

De VNG vindt dat het Bkb niet regelt dat de gemeenten voldoende informatie krijgen bij het borgingsplan en het dossier bevoegd gezag. Daarnaast hoeft de kwaliteitsborger ten onrechte slechts de gemeente te waarschuwen als hij meent dat het uiteindelijk gerealiseerde bouwwerk niet aan de bouwtechnische voorschriften zal voldoen, aldus de VNG.

## Meldingsplicht in plaats van vergunningplicht

De Wkb geeft invulling aan de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit onder de Omgevingswet. Zodra een bouwplan onder het stelsel van kwaliteitsborging valt, is dat bouwplan bouwtechnisch vergunningvrij. Dat volgt uit het Bkb. Vier weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden moet een bouwmelding bij de gemeente worden gedaan. In de bouwmelding moet zijn vermeld wie de kwaliteitsborger is en met welk instrument voor kwaliteitsborging (beoordelingsmethodiek) hij werkt. Tevens moet het borgingsplan onderdeel zijn van de bouwmelding. Als de bouwmelding onvolledig is, mogen de bouwwerkzaamheden niet aanvangen. Zo nodig kan de gemeente handhaven, maar liever geeft de gemeente de initiatiefnemer een kans om zijn gebrekkige bouwmelding aan te vullen.

De VNG stelt in haar brief van 12 mei 2020 dat de keuze om bouwwerken in gevolgklasse 1 vergunningvrij te maken onder de Omgevingswet nieuw is en niet het uitgangspunt was bij het bestuursakkoord, dat zij met minister Ollongren op 17 januari 2019 heeft gesloten. In dat bestuursakkoord heeft de minister met de VNG afspraken gemaakt over hoe het stelsel van kwaliteitsborging verantwoord kan worden ingevoerd. Daarin staat onder meer dat de Wkb gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt en dat gemeentelijk bouwtoezicht belangrijk blijft.

Vermoedelijk is de VNG met name tegen de vervanging van de vergunningplicht door een meldingsplicht, omdat in de toelichting bij het Bkb staat dat de gemeenten geen leges mogen heffen bij de beoordeling van de bouwmelding. Het is inderdaad lastig om gedegen gemeentelijk bouwtoezicht uit te voeren als er daarvoor geen financiering is.

Dat er een bouwmelding komt, had de VNG overigens al veel eerder kunnen weten. Uit de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet volgt dat het de bedoeling is om gevolgklasse 1 onder de Omgevingswet meldingsplichtig te maken (voetnoot 56 op p. 67).

## Informatie- en stopmomenten

De VNG vindt dat in het Bkb ten onrechte geen informatie- en stopmomenten zijn opgenomen, terwijl minister Ollongren die in het bestuursakkoord wel heeft beloofd.

Het Bkb zelf bevat inderdaad geen informatie- en stopmomenten. In de toelichting op het Bkb staat echter dat de gemeenten voldoende hebben aan hun bevoegdheden uit titel 5.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en hoofdstuk 18 Omgevingswet. Zo staat in artikel 5:16 Awb dat een toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen. In artikel 5:17 lid 1 is bepaald dat een toezichthouder bevoegd is inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Tevens staat in artikel 5:20 lid 1 Awb dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

De VNG vermeldt in haar brief van 12 mei 2020 dat haar niet duidelijk is waarom de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om informatie- en stopmomenten te hebben niet in het Bkb zelf kan worden vastgelegd. Zij geeft daarbij echter niet aan waarom titel 5.2 Awb en hoofdstuk 18 Omgevingswet tekortschieten om informatie- en stopmomenten te realiseren.

## Gevolgklasse 1

Het stelsel van kwaliteitsborging geldt als eerste voor gevolgklasse 1. In de nota van toelichting bij het Bkb staat dat wanneer een activiteit tot gevolgklasse 1 behoort en dus onder de procedure van de bouwmelding valt, dit hele project naar die procedure overgaat, en het niet meer relevant is of onderdelen daarvan, zoals een dakkapel of tuinschuur, op zichzelf vergunningvrij zouden zijn geweest. De kwaliteitsborger controleert het gehele project en verklaart aan het einde dat het gehele gebouwde bouwwerk aan de inhoudelijke eisen van het Bbl voldoet.

Voorbeelden van bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen zijn grondgebonden woningen en industriegebouwen van maximaal twee bouwlagen, die niet milieuvergunningplichtig zijn en waarvoor geen gebruiksmelding (brandveilig gebruik) hoeft te worden gedaan.

De VNG heeft meerdere kritiekpunten bij de bepaling van gevolgklasse 1. Zo zou de rol van de brandweer en de veiligheidsregio's bij gevolgklasse 1 afnemen. De VNG verwijst daartoe naar paragraaf 5.2 van de toelichting bij het Bkb, dat ingaat op de eerdere consultatie over het Bkb in 2017. Niet helemaal is duidelijk wat de VNG bedoelt met de gereduceerde rol. Paragraaf 5.2 benadrukt

het belang van een adviesrol voor de brandweer en veiligheidsregio's bij gevolgklassen 2 en 3. De brandweer en veiligheidsregio's worden betrokken bij de vormgeving van de brandweeradvisefunctie en –expertise in een toelatingsorganisatie op rijksniveau bij uitbreiding van het stelsel van kwaliteitsborging naar gevolgklassen 2 en 3, aldus de nota van toelichting. Het Bkb regelt echter niet de vormgeving of uitbreiding van het stelsel van kwaliteitsborging met de gevolgklassen 2 en 3.

Vermoedelijk bedoelt de VNG dat in het bestuursakkoord staat dat in de risicobeoordeling (borgingsplan) zal moeten worden ingegaan op adviezen van de brandweer/ veiligheidsrisico. Als echter een gebruiksmelding in het kader van brandveiligheid moet worden gedaan, dan valt het bouwplan niet onder gevolgklasse 1.

De VNG wijst erop dat zonder definitie van een bouwlaag er mogelijk industriegebouwen direct onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen met grote hoogtes. Veel industriegebouwen hebben namelijk weinig of geen tussenvloeren/bouwlagen. Veel van deze gebouwen bevatten geen milieuvergunningplicht en hebben geen gevaarlijke stoffen, aldus de VNG. De VNG heeft gelijk dat hele grote industriegebouwen onder gevolgklasse 1 kunnen vallen, terwijl juist de bedoeling is dat gevolgklasse 1 alleen geldt voor bouwwerken met een beperkt maatschappelijk risico bij falen. Zeker geldt dat lang niet alle industriegebouwen 'milieuvergunningplichtig' zijn. Een gebruiksmelding is pas nodig bij 150 personen.

## Borgingsplan

Het Bkb beschrijft de inhoud van het borgingsplan. De kwaliteitsborger beoordeelt de bouwtechnische risico's van de bouwwerkzaamheden en stelt daarom beheersmaatregelen op.

De VNG heeft in haar brief van 12 mei 2020 als kritiek dat de rol van de brandweer en de veiligheidsregio's voor gevolgklasse 1 wordt gereduceerd. Inderdaad komt in het borgingsplan niet tot uitdrukking dat rekening moet worden gehouden met de adviezen van de brandweer en de veiligheidsregio's. Voor zover deze adviezen betrekking hebben op de bouwtechnische voorschriften voor brandveiligheid zou het meenemen daarvan inderdaad toegevoegde waarde hebben.

Daarnaast voert de VNG aan dat niet in het Bkb is geborgd hoe de kwaliteitsborger bij zijn werkzaamheden rekening houdt met het maatwerk van de bouwtechnische voorschriften in het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan). Een gemeente mag in haar omgevingsplan zwaardere bouwtechnische eisen stellen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en/of energieprestatie. Inderdaad voorziet het borgingsplan niet specifiek in de beoordeling van maatwerk.

De VNG stelt tot slot dat bij de bouwmelding tekeningen, globale maatvoering en afmetingen ontbreken. Deze zijn inderdaad niet opgenomen als vereisten bij de bouwmelding en ook niet bij het verplichte borgingsplan als onderdeel van de bouwmelding. Veelal zal echter voorafgaand aan de bouwmelding de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden aangevraagd. Bij die vergunningaanvraag moeten bouwtekeningen worden gevoegd, zodat de gemeente kan beoordelen of het bouwplan aan het omgevingsplan voldoet.

## Dossier bevoegd gezag

Om na de gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften te kunnen handhaven en later de bouwtechnische voorschriften voor bestaande bouw, moet bij de gereedmelding aan de gemeente het dossier bevoegd gezag worden verstrekt. Het Bkb regelt de inhoud van dit dossier.

Het belangrijkste onderdeel van het dossier bevoegd gezag is de positieve verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische nieuwbouwvoorschriften voldoet. Ook neemt de kwaliteitsborger daarin mee hoe met de beheersmaatregelen is omgegaan.

De VNG heeft als kritiek op het dossier bevoegd gezag dat daarin niet verplicht allerlei bouwtekeningen en berekeningen moeten zijn opgenomen. Uit de toelichting bij het Bkb volgt echter dat de "gegevens en bescheiden" die in het dossier moeten zijn opgenomen, bestaan uit bouwtekeningen en berekeningen.

Ook stelt de VNG dat er geen duidelijke overgang is tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Dat klopt. Ook onder het huidige recht is er echter geen duidelijke overgang van nieuwbouw naar bestaande bouw. De Wkb brengt

daarin geen verandering. De wetgever wil hebben dat de gemeenten gedurende een periode na gereedmelding de nieuwbouwvoorschriften nog kunnen handhaven. Hoe lang de periode duurt dat de nieuwbouwvoorschriften kunnen worden gehandhaafd, blijft onduidelijk.

### Leges

In de toelichting bij het Bkb staat meerdere keren dat gemeenten geen leges mogen heffen voor het beoordelen van de bouwmelding en de gereedmelding. De VNG is daarvan tegenstander. Zij merkt op dat binnen de context van het bestuursakkoord het beoordelen van het borgingsplan en het dossier bevoegd gezag uit de leges van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit kan worden gefinancierd.

Hoewel het begrijpelijk is dat de gemeente geen leges heft bij meldingen, levert dit wel een uitdaging op hoe dan de controles van de meldingen worden bekostigd. Als de gemeente enkel administratief controleert of bij de melding de benodigde stukken aanwezig zijn, dan zijn de kosten beperkt. Nu de gemeente echter volgens het bestuursakkoord een actieve rol blijft vervullen, kan deze controle verder gaan dan alleen controleren of de benodigde stukken aanwezig zijn.

### Meer weten?

Tijdens de opleiding 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen' worden alle ins en outs gegeven over het stelsel van kwaliteitsborging.

De cursus geeft handvatten om invulling te geven aan het gemeentelijke bouwtoezicht, de beoordeling van de bouwmelding en van het dossier bevoegd gezag, en de handhaving onder het nieuwe stelsel. De cursus behandelt de laatste stand van zaken van de publieke bouwregelgeving. Ook bouwen onder de Omgevingswet krijgt aandacht.

➤ [Klik hier voor meer informatie over 'De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen \(Wkb\)'](#)

➤ [Klik hier voor meer informatie over e-learning over de Wkb](#)