

Memo

Indieningsvereisten en werkwijze proefprojecten Wkb

Inleiding

In de periode tot inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (verder: Wkb) worden proefprojecten georganiseerd op basis van de nieuwe werkwijze. Aangezien de Wabo tot invoering van de Wkb en Omgevingswet nog van toepassing is, is het zaak om te voorkomen dat het besluit (de verleende Omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen) bij proefprojecten juridisch ter discussie komt te staan. Om die reden is in dit memo een beschrijving gegeven van de wijze waarop proefprojecten passen binnen de regels van de Wabo. De werkwijze is daarbij zoveel mogelijk ingericht conform de uiteindelijke beoogde werkwijze onder de Wkb na invoering van de Omgevingswet.¹

Doel van deze versie is afstemming met betrokken partijen (kwaliteitsborgers, VBWTN, VNG) over de te hanteren werkwijze waarna een definitieve versie kan worden gepubliceerd.

In dit memo wordt de in de proefprojecten te hanteren werkwijze, inclusief aan te leveren gegevens bescheiden, beschreven. In de laatste paragraaf wordt een juridische onderbouwing gegeven voor de beschreven werkwijze.²

Vergunningverlening bij proefprojecten

Afgesproken is dat bij de proefprojecten Wabo zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de werkwijze die onder de Omgevingswet van toepassing zal zijn. Na invoering van de Wkb betekent dit dat voor de ruimtelijke aspecten een omgevingsplanvergunning moet worden aangevraagd en dat voor de technische bouwactiviteit een bouwmelding³ moet worden gedaan. Daarmee ontstaat een situatie die qua fasering uit twee stappen bestaat: in stap 1 wordt het ruimtelijke deel beoordeeld en in stap 2 het technische. Ter verduidelijking wordt voor vergunningverlening proefprojecten Wkb onder de Wabo gebruik gemaakt van de aanduiding *stap 1* en *stap 2*. Het proces van de aanvraag en de aan te leveren informatie komen er daarmee als volgt uit te zien:



Stap 1: aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen

- Aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen
- Indieningsvereisten
 - o Gegevens en bescheiden ruimtelijke ordening, bouwverordening en welstand (art. 2.3, 2.4 en 2.5, Regeling omgevingsrecht)
 - o Schriftelijke toelichting op het ontwerp van de constructies (art. 2.7, lid 2, onderdeel e, Regeling omgevingsrecht)

¹ Zie voor een nadere toelichting op die werkwijze *Memo melding en risicobeoordeling – Wkb* (versie 1.2 d.d. 27 augustus 2019)

² De werkwijze is gebaseerd op een in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie opgestelde uitleg van de wettelijke taak die het bevoegd gezag heeft. In geval van een dispuut zal uiteindelijk de bestuursrechter een definitief oordeel moeten geven.

³ Dit is voornamelijk het uitgangspunt

- Toe te passen instrument en kwaliteitsborger
- Bevoegd gezag verleent – op basis van artikel 2.7 Regeling omgevingsrecht (met name lid 3) – *vergunning onder de voorwaarden* dat:
 - Het borgingsplan uiterlijk 4 weken voor start bouw wordt aangeleverd.
 - Het beschikbaar zijn van alle gegevens en bescheiden Bouwbesluit (art. 2.2, Regeling Omgevingsrecht) vanaf 4 weken voor start van het betreffende onderdeel.
 - Eventuele overige voorwaarden (bijvoorbeeld bouw- en sloopveiligheidsplan)
- Op basis van de beoordeling in stap 1 verstrekt het bevoegd gezag informatie over specifieke risico's. Deze risico's moeten in het borgingsplan worden meegenomen.

Toelichting

De aanvrager dient via de normale wijze een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen in. Bij deze aanvraag verstrekt de aanvrager gegevens en bescheiden ter beoordeling van het bouwplan aan ruimtelijke ordening en welstand (zoals opgenomen in de Mor). Tevens wordt informatie ter beschikking gesteld waaruit blijkt hoe het bouwwerk bouwtechnisch wordt uitgewerkt (een *schriftelijke toelichting op het ontwerp van de constructies*). Op grond van artikel 2.7 lid 3 van de Regeling omgevingsrecht kunnen de overige zaken met betrekking tot de beoordeling of wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 met toestemming van het bevoegd gezag later worden aangeleverd. De ingediende informatie geeft de gemeente de mogelijkheid om te beoordelen in hoeverre er sprake is van aandachtspunten / risico's die in het borgingsplan moeten worden opgenomen. Hiermee kunnen eventueel ook informatiemomenten en- of stopmomenten worden opgenomen in het borgingsplan.

In aanvulling op genoemde gegevens wordt door de aanvrager aangegeven welke kwaliteitsborger bij de uitvoering betrokken zal zijn en welk instrument wordt toegepast. Alhoewel in de uiteindelijke situatie dit pas 4 weken voor start bouw aan de orde zal zijn, is het in de proefprojecten van belang vroegtijdig duidelijkheid te hebben over de deelnemende partijen zodat overleg en afstemmen kan plaatsvinden.

Op basis van deze gegevens en bescheiden beoordeelt de gemeente de aanvraag en verleent – indien het bouwplan voldoet – de omgevingsvergunning voor het bouwen. Aan die vergunning wordt de voorwaarde gekoppeld dat de gegevens en bescheiden voor *stap 2* vier weken voor uitvoering van de desbetreffende werkzaamheden ter beschikking worden gesteld. Overige voorwaarden zijn afhankelijk van de specifieke situatie maar hebben geen betrekking op de werkzaamheden door de kwaliteitsborger uit te voeren (wapening controleren, e.d.). Wel kan bijvoorbeeld een bouw- en sloopveiligheidsplan als voorwaarden worden gesteld.

Stap 2: Borgingsplan en overige informatie

- Aanvrager levert later in te dienen gegevens en bescheiden aan
 - Borgingsplan, bestaande uit risicobeoordeling, beheersmaatregelen en activiteiten kwaliteitsborging
 - Gegevens en bescheiden eventuele overige voorwaarden, zoals het bouw- en sloopveiligheidsplan
- Aanvrager draagt er zorg voor dat de technische gegevens⁴ (artikel 2.2, Regeling omgevingsrecht) ter beschikking staan voor de gemeente.
- Uitvoering proefproject volgens spelregels

⁴ Voor alle duidelijkheid: het gaat dus niet om alle gegevens en bescheiden die in de Regeling omgevingsrecht zijn opgenomen maar om de (definitieve) stukken die de kwaliteitsborgers gebruikt bij zijn beoordeling van het bouwplan.

Toelichting

Net als bij een reguliere omgevingsvergunning voor het bouwen dienen de voorwaarden van de vergunning aangehouden te worden. Worden genoemde gegevens niet aangeleverd dan zal ook niet met de bouw gestart mogen worden. Dit geldt ook voor specifieke risico's die een effect hebben op het bouwplan maar niet zijn meegenomen in de beoordeling. Een borgingsplan is op dat moment onvolledig en zal moeten worden aangevuld alvorens met de bouw kan worden gestart.

Het borgingsplan zelf bevat de risicobeoordeling, de beheersmaatregelen die in het project getroffen zijn en een beschrijving van het door de kwaliteitsborger – als resultante van analyse – uit te voeren toezicht. In de risicobeoordeling wordt rekening gehouden met de volgende aspecten / onderwerpen:

1. De voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Deze voorschriften zijn de primaire basis voor de beoordeling van de risico's, waarbij extra aandacht besteed moet worden aan die onderdelen die aan het zicht onttrokken worden. Denk hierbij aan wapening, isolatie, etc.
2. Gelijkwaardige maatregelen moeten voldoende onderbouwd zijn.⁵ De beschrijving en onderbouwing van gelijkwaardige maatregelen maken tevens deel uit van het dossier bevoegd gezag.
3. Afstemming met het bevoegd gezag / de brandweer met betrekking tot de in hoofdstuk 6 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen voorschriften.
4. Als er sprake is van samenloop tussen de technische eisen en de overige genoemde voorschriften (welstand, monumenten, bestemming) worden deze meegenomen in de beoordeling. Deze voorschriften zullen in principe in de vorm van aanvullende voorschriften of separate omgevingsvergunningen (bij monumenten) door het bevoegd gezag zijn gekoppeld de omgevingsvergunning voor het bouwen.
5. Overige, op basis van de beoordeling fase 1 door het bevoegd gezag aangegeven risico's.

De gegevens en bescheiden die de kwaliteitsborger gebruikt voor het uitvoeren van de kwaliteitsborging moeten voor het bevoegd gezag beschikbaar zijn. Indien noodzakelijk, bijvoorbeeld bij twijfel / discussie over een bepaalde oplossing of in geval van een verzoek door derden⁶, moet het bevoegd gezag toegang hebben tot de betreffende gegevens en bescheiden. De informatie hoeft dus niet te worden ingediend maar moet op eerste verzoek verstrekt kunnen worden. Bij voorkeur kan het bevoegd gezag zelf meekijken bij de uitvoeringsstukken van het bouwproject, bijvoorbeeld via een digitale ontsluiting van de (definitieve) stukken waarover ook de kwaliteitsborger de beschikking heeft.

Het wettelijke kader – onderbouwing van de werkwijze

Het Bouwbesluit 2012 regelt dat alle nieuwe woningen in Nederland overal dezelfde minimumkwaliteit hebben. Het bevoegd gezag – veelal de gemeente – beoordeelt vooraf of een bouwplan aan die minimeisen voldoet voordat een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt verstrekt. Voldoet het bouwplan niet aan deze eisen, dan wordt de vergunning geweigerd. De formele 'opdracht' die de Wabo het bevoegd gezag geeft (artikel 2.10, aanhef en eerste lid, onderdeel a) als het gaat om de toets aan het Bouwbesluit 2012 is:

*Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het **naar het oordeel van het bevoegd gezag** niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een*

⁵ Bouwwerken met gelijkwaardige oplossingen op het gebied van constructies en brand maken geen onderdeel uit van gevolgklasse 1 en dus in principe ook niet van de proefprojecten.

⁶ Aangezien formeel nog sprake is van een indieningsvereiste kunnen derden een verzoek doen bij de gemeente om de betreffende informatie in te zien.

algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 [Bouwbesluit 2012] of 120 [o.a. BEG] van de Woningwet;

Uit Kamerstukken en jurisprudentie (zie bijlage) volgt dat dit oordeel gebaseerd moet zijn op informatie over het bouwplan zelf. Artikel 4.4 van het Besluit omgevingsrecht bepaalt dat slechts gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd voor zover dat naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. De Wabo biedt tenslotte – via artikel 2.7 van de Mor – het bevoegd gezag de ruimte om een vergunning te verlenen onder de voorwaarde dat bepaalde gegevens en bescheiden op een later tijdstip worden aangeleverd.

Het is dus onvoldoende om alleen een verklaring te leveren dat het bouwwerk voldoet of zal voldoen. Het bevoegd gezag moet de beschikking hebben over informatie waaruit zij zelf kunnen opmaken dat het aannemelijk is aan de voorschriften zal worden voldaan. Het moment waarop de informatie beschikbaar moet zijn bij de gemeente is niet wettelijk bepaald.

Aan genoemde wettelijke taak kan worden voldaan door:

- Een omgevingsvergunning te verlenen op basis van beperkte gegevens en bescheiden en daarbij – onder de in artikel 2.7 Mor genoemde condities – de overige gegevens en bescheiden later ter beschikking te stellen.
- Voor aanvang van de bouwwerkzaamheden inzicht te hebben in het bouwwerk en daarbij de beschikking te hebben over de gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan.

De beschreven werkwijze sluit aan bij de werkwijze die de afgelopen jaren door diverse gemeenten is gehanteerd bij pilot en proefprojecten (zie <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2014/01/Reikwijdte-aannemelijkheidstoets-nu-al-starten-met-pilots.pdf>). De risicobeoordeling is uitgewerkt zoals beschreven in het bestuursakkoord. Daarnaast hanteren diverse gemeenten – waaronder Heerenveen – deels vergelijkbare werkwijzen waar slechts een deel van de gegevens vooraf worden ingediend en de rest op verzoek beschikbaar is. Vooralnog zijn er geen gevallen bekend waarin genoemde werkwijzen hebben geleid tot succesvol bezwaar of beroep.