

Werkwijze team Risicobeheersing bij proefprojecten voor bouwplannen met gevolgklasse 2 en 3

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Gelijktijdig is ook de Wet kwaliteit-borging voor de bouw in werking getreden. Dit houdt in dat bouwwerken met gevolgklasse 1, getoetst en gecontroleerd worden door een kwaliteitborger.

Net zoals de afgelopen jaren is geoefend met deze gevolgklasse 1, bestaat voor de komende jaren ook de mogelijkheid om proefprojecten te draaien voor gevolgklasse 2 en 3. Het is belangrijk om deel te nemen aan deze proefprojecten omdat:

- hiermee een vergelijking gemaakt kan worden in hoeverre het stelsel een gelijkwaardige kwaliteit levert ten opzichte van het stelsel dat voor inwerkingtreding van de Wkb van toepassing was.
- De minister aangegeven heeft dat de informatie uit de evaluatie van gevolgklasse 1 en de nieuwe proefprojecten gebruikt zal worden bij het bepalen voor welke bouwwerken wettelijke vastlegging van de rol voor de brandweer nodig is.
- Het vastleggen van de ervaringen met de proefprojecten in relatie met bovenstaande noodzakelijk is.

Omdat deze proefprojecten geen wettelijke basis vinden in de Wet kwaliteitborging voor de bouw kunnen zij alleen worden gebouwd met een verleende omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning moet door het bevoegd gezag worden beoordeeld. Hierbij zal de veiligheidsregio een regelgerichte (BBL) toetsing moeten uitvoeren.

Brandweer Nederland heeft de opzet die door brandweer Haaglanden is opgesteld voor proefprojecten voor bouwplannen met gevolgklasse 2 en 3 vertaald naar een landelijke vertaling.

Het stappenplan van dit landelijke voorstel ziet er als volgt uit:

Stap 1

De initiatiefnemer neemt een initiatief om iets te ontwikkelen of te bouwen. Na input uit een vooroverleg of omgevingstafel volgt de aanvraag voor de omgevingsplanactiviteit. Overigens is een vooroverleg of omgevingstafel geen verplichting. Het is mogelijk dat de initiatiefnemer rechtstreeks een vergunning aanvraagt bij het bevoegd gezag.

Brandweer

Geeft aandachtspunten fysieke veiligheid mee bij het vooroverleg of de omgevingstafel. Zowel omgevingsveiligheid als brandveiligheid. Ook vindt hier de toets plaats in het kader van de bijzondere lokale omstandigheden. Aandachtspunt: het is van belang om in het vooroverleg of bij een omgevingstafel de parallelle werkwijze voor proefprojecten met de gevolgklassen 2 en 3 uit te leggen en duidelijke afspraken te maken over het proces. Tevens kan hier getoetst worden aan het overzicht met situatie die i.v.m. verhoogd risico vragen om bijzondere aandacht (zie werkwijze gevolgklasse 1).

Stap 2

Voordat bouwen onder kwaliteitsborging plaatsvindt wordt eerst toestemming (een vergunning) voor een omgevingsplanactiviteit aangevraagd.

Brandweer

Adviseert over de aanvraag in het kader van veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises op basis van artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10 en artikel 25 van de Wet veiligheidsregio's.

Stap 3

Vervolgens moet uiterlijk vier weken voor start van de bouw een bouwmelding worden ingediend bij de gemeente. Een bouwmelding geeft essentiële informatie over bouwprojecten en bevat daarnaast de volgende documenten:

1. een risicobeoordeling van het bouwwerk;
2. een borgingsplan, gebaseerd op die risicobeoordeling.

Beide documenten geven inzicht in de mogelijke risico's die ertoe kunnen leiden dat een bouwwerk uiteindelijk niet aan voorschriften (Bbl) voldoet en een beschrijving van de maatregelen die uitvoerende partijen en de kwaliteitsborger nemen om dit te voorkomen.

Bouwmelding

Uiterlijk vier weken voor de start van de bouw dient een bouwmelding ingediend te worden. De bouwmelding moet de volgende informatie bevatten:

- naam en adres van de eigenaar van het te bouwen bouwwerk;
- naam en adres van degene die de bouwwerkzaamheden zal verrichten;
- datum;
- adres, kadastrale aanduiding en beschrijving van het bouwwerk;
- gegevens van de kwaliteitsborger en het te gebruiken instrument voor kwaliteitsborging;
- risicobeoordeling van het bouwproject;
- borgingsplan. Voor zover van toepassing wordt in de risicobeoordeling rekening gehouden met 'bijzondere lokale omstandigheden'. Deze informatie kan onder andere kenbaar gemaakt worden door vooroverleg of het is vastgelegd in lokaal beleid.

Een melding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken tegelijk. De vierwekentermijn gaat pas lopen nadat de melding volledig is. Als er bepaalde informatie ontbreekt, dan is de melding juridisch gezien onvolledig en mag er niet worden gebouwd.

Risicobeoordeling

De basis voor ieder bouwwerk dat gebouwd wordt onder de Wkb is een beoordeling van alle risico's die ertoe kunnen leiden dat een bouwwerk bij voltooiing niet aan de voorschriften van hoofdstuk 4 of 5 van het Bbl voldoet. Het gaat hierbij zowel om risico's in het ontwerp en in de uitvoering, als vanuit de omgeving. In de risicobeoordeling geeft de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag aan voor welke onderdelen van het bouwplan er een gerede kans bestaat dat het bouwwerk uiteindelijk – zonder aanvullende maatregelen – niet aan de voorschriften voldoet.

Het gebruik van de risicobeoordeling is tweeledig. Ten eerste biedt de risicobeoordeling het bevoegd gezag de mogelijkheid om eventueel toezicht voor te bereiden. Zo nodig kan hiertoe aanvullende informatie worden opgevraagd. De risicobeoordeling is daarnaast het uitgangspunt

voor het vaststellen van de benodigde maatregelen – vast te leggen in het borgingsplan – om te zorgen dat de risico's zich niet voordoen. Het is de taak van de initiatiefnemer om samen met de bouwer, adviseurs en de kwaliteitsborger te komen tot een goede, volledige risicobeoordeling. Hoe de risicobeoordeling tot stand komt, is niet wettelijk bepaald.

Borgingsplan

In een borgingsplan worden de maatregelen vastgelegd die genomen worden om ervoor te zorgen dat een bouwwerk aan de voorschriften voldoet. De maatregelen zijn gebaseerd op de risico's die in de risicobeoordeling zijn opgenomen. Verder moet in een borgingsplan zijn opgenomen:

1. De wijze waarop het borgingsplan is opgesteld.
2. De aard en omvang van de uit te voeren kwaliteitsborging.
3. De voor de kwaliteitsborging eindverantwoordelijke personen.
4. De wijze waarop de verschillende onderdelen van het bouwplan in samenhang worden beoordeeld.
5. De wijze waarop integraal wordt beoordeeld of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de voorschriften.
6. In welke gevallen en op welke momenten het borgingsplan wordt geactualiseerd.
7. Welke normen of kwaliteitsverklaringen en gelijkwaardigheid bij de bouwwerkzaamheden worden toegepast.
8. Op welke specifieke bouwwerkzaamheden, rekening houdend met de bijzonder lokale omstandigheden, de beoordeling ten minste is gericht.
9. Bij welke bouwwerkzaamheden rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsborgingssystemen, bijvoorbeeld van de aannemer zelf.

Brandweer

Beoordeelt het bouwplan en toetst het ontwerp (tekeningen) aan brandveiligheid en (on)mogelijkheden tot incidentbestrijding.

Daarbij moet de kwaliteitsborger - voor het indienen van de bouwmelding - de risicobeoordeling en beheersmaatregelen die vastgelegd zijn in het borgingsplan, delen met de Brandweer.

De Brandweer beoordeelt of de risicobeoordeling en de beheersmaatregelen die vastgelegd zijn in het borgingsplan overeen komen met de eigen bevindingen die zijn vastgelegd in het advies van de brandweer. Tevens kan hier de toets plaatsvinden aan de hand van het overzicht met situatie die i.v.m. verhoogd risico vragen om bijzondere aandacht (zie werkwijze gevolgklasse 1). Indien (grote) verschillen geconstateerd worden, wordt geadviseerd over beheersmaatregelen ten behoeve van het borgingsplan. Het biedt ook de mogelijkheid om toezicht tijdens de bouw voor te bereiden (hiervoor is met name artikel 2.20 van het Bbl relevant).

Door bovengenoemd toetsmoment is het mogelijk om de constatering van de kwaliteitsborger te vergelijken met de constatering van Brandweer. Zodoende is eventueel bijsturing mogelijk voordat de bouwmelding wordt ingediend.

De vierwekentermijn tot de start van de bouw is bedoeld om het bevoegd gezag gelegenheid te geven om te bepalen of tijdens de bouw eventueel toezicht aan de orde is.

Stap 4

Het bevoegd gezag beoordeelt de bouwmelding op volledigheid. De risicobeoordeling geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om eventueel toezicht voor te bereiden en aanvullende informatie op te vragen. Het bevoegd gezag controleert of er een borgingsplan is ingediend bij de melding, maar beoordeelt het borgingsplan niet inhoudelijk.

Bij stap 3 is aangegeven dat het de ambitie is om vóór het indienen van de bouwmelding, de constatering van de kwaliteitsborger te vergelijken met de constatering van de Brandweer. Of dit in de praktijk altijd mogelijk is, is geheel afhankelijk van afspraken en goodwill van de kwaliteitsborger. Als vangnet is daarom onderstaand adviesmoment opgenomen. Zo is er via het bevoegd gezag een mogelijkheid om een vergelijking te maken tussen de constatering van de kwaliteitsborger en de Brandweer. Indien nodig kan er tijdig over wijzigingen worden geadviseerd.

Brandweer

Beoordeelt of risicobeoordeling en beheersmaatregelen die vastgelegd zijn in het borgingsplan overeen komen met haar eigen bevindingen vastgelegd in het advies van stap 3. Indien (grote) verschillen geconstateerd worden, wordt geadviseerd over het nemen van beheersmaatregelen alvorens de (bouw)werkzaamheden aanvangen. Deze dienen goed gedocumenteerd opgenomen te worden in het dossier bevoegd gezag. Daarnaast biedt het borgingsplan de mogelijkheid om toezicht tijdens de bouw voor te bereiden.

Stap 5

Toezicht tijdens de bouw

Tijdens de bouw controleert de kwaliteitsborger of het resultaat van de bouwwerkzaamheden aan de regels van het Bbl voldoet. Is dat niet het geval, dan informeert de kwaliteitsborger de aannemer en de opdrachtgever van de bouw. Blijft herstel uit of constateert een kwaliteitsborger dat er een (ander) gebrek aanwezig blijft waardoor het duidelijk is dat er geen verklaring meer kan worden afgegeven, dan schrijft de wet voor dat het bevoegd gezag hierover geïnformeerd moet worden. De kwaliteitsborger levert daartoe informatie aan over de strijdigheid met de regels, inclusief de bijbehorende stukken.

Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te bepalen of er (direct) handhavend moet worden opgetreden. Het ligt in de rede om – indien er geen sprake is van een directe gevaarstelling – handhaving aan te zeggen, door de opdrachtgever en zijn aannemer te wijzen op het feit dat er zonder verklaring van de kwaliteitsborger geen gebruik is toegestaan. Aan partijen wordt de mogelijkheid geboden bewijslast te overleggen dat de strijdigheid is verholpen voordat het bouwwerk gereed is.

Als het contract van een kwaliteitsborger wordt opgezegd, dan is sprake van bouwen zonder kwaliteitsborger en kan direct een bouwstop worden opgelegd door het bevoegd gezag.

Los van de specifieke informatieplicht in de Wkb kan het bevoegd gezag ook besluiten om toezicht te houden – en zo nodig te handhaven – op basis van eigen waarnemingen of informatie van derden. De risicobeoordeling kan bijvoorbeeld aanleiding geven om bij bepaalde werkzaamheden aanwezig te zijn. De Wkb biedt gemeenten – in aanvulling op de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt – de mogelijkheid om vooraf de beschikbare informatie op te vragen over deze werkzaamheden.

Brandweer

Voert toezicht uit op basis van het reguliere proces tijdens de bouw van het bouwwerk. Hierbij vergelijkt de brandweer de geconstateerde gebreken, die de kwaliteitsborger tijdens het houden van het toezicht heeft geconstateerd, met de constatering van de brandweer welke zijn opgedaan in het reguliere traject. Daarbij adviseert de brandweer over verbeteringen ten aanzien van brand- en vluchtveiligheid. De bevindingen worden schriftelijk vastgelegd en kunnen gebruikt worden in de evaluatie van het Wkb-stelsel.

Zoals aangegeven verandert de introductie van kwaliteitsborging niets aan de bevoegdheden in het kader van toezicht en handhaving voor het bevoegd gezag. Maar omdat maatregelen vanuit het bevoegd gezag bijna altijd repressief (ná de bouwactiviteit) zullen zijn, vraagt kwaliteitsborging om een andere aanpak. Met name rondom de risicobeoordeling is aan te bevelen dat het bevoegd gezag vroegtijdig met een initiatiefnemer en zijn/haar kwaliteitsborger overlegt. Tijdens een dergelijk overleg kunnen eventuele specifieke lokale omstandigheden – die verplicht moeten worden meegenomen in de risicobeoordeling – worden besproken en toegelicht. Belangrijke aandachtspunten zijn ook bouw- en sloopveiligheid en eventueel het toezicht op de omgevingsplanactiviteit. Deze aspecten behoren niet tot de taak van de kwaliteitsborger, maar blijven een taak van het bevoegd gezag.

Dossier bevoegd gezag

Na afronding van de bouwwerkzaamheden – uiterlijk twee weken voor de ingebruikname van een bouwwerk – moet een gereedmelding worden aangeleverd bij het bevoegd gezag. De gereedmelding bestaat uit:

1. Een ‘dossier bevoegd gezag’ met daarin gegevens en bescheiden van de uiteindelijk gerealiseerde situatie.
2. Een verklaring van een kwaliteitsborger waarin is aangegeven dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk aan de regels van het Bbl voldoet. Zonder (volledige) melding is het verboden een bouwwerk in gebruik te nemen.

De onderstaande onderdelen E – H maken deel uit van het dossier bevoegd gezag:

E. Opgave van gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief de totaaloppervlakten per gebruiksfunctie.

F. Gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan de gestelde eisen (‘as built’ informatie):

1. belastingen en belastingcombinaties (schematisering en uitgangspunten);
2. de uiterste grenstoestand (sterkte);
3. Luchtverversing;
4. Energiezuinigheid;
5. duurzaamheid.

G. Gegevens en bescheiden over de brandveiligheid. Dit betreft dezelfde informatie die ook bij de ‘melding brandveilig gebruik’ worden verstrekt, inclusief inspectiecertificaten van de brandmeldinstallatie (BMI) en ontruimingsalarminstallatie(OAI).

H. Gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige maatregelen.

Stap 6

Het bevoegd gezag beoordeelt de volledigheid van de gereedmelding en het advies van de Brandweer. Vervolgens besluit het bevoegd gezag of het gebruik van het bouwwerk wel/niet is toegestaan.

Brandweer

Gezamenlijk met bevoegd gezag wordt een opleveringscontrole uitgevoerd, mede ter vergelijking met het eindproduct van het Wkb-proces. Dit is de laatste stap om het eindresultaat van de bouw te kunnen beoordelen. Een eindrapportage van het doorlopen proces met de bevindingen met betrekking tot het Wkb-systeem ten opzichte van het oude moet hierin een plek krijgen.

Stap 7

Oplevering en start gebruik.

Brandweer

Voert toezicht uit tijdens de gebruiksfase van het bouwwerk en adviseert het bevoegd gezag.

Besluit:

VNOG gaat bovenstaand stappenplan hanteren bij de proefprojecten die initiatiefnemers en/of gemeenten willen gaan draaien voor plannen met gevolgklasse 2 en 3.