

Vergaderjaar 2018–2019

28 325

Bouwregelgeving

Nr. 178

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2018

Op verzoek van Uw Kamer (Handelingen II 2018/19, nr. 15, Regeling van Werkzaamheden) zend ik u hierbij mijn reactie op het rapport *Bouwen aan constructieve veiligheid – lessen uit de instorting parkeergebouw Eindhoven Airport* – oktober 2018 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna de Raad).

Ik wil de Raad hartelijk danken voor het uitvoerige onderzoek. De Raad vindt het van groot belang dat de veiligheidsrisico's van bouwprojecten goed worden beheerst. Dit uitgangspunt deel ik volledig. Het is van het groot maatschappelijk belang dat de bouwkwaliteit en de veiligheid goed zijn gewaarborgd en dat hier voldoende toezicht op is.

De gedeeltelijke instorting van de parkeergarage van Eindhoven Airport op 27 mei 2017 heeft nogmaals aangetoond dat verbetering noodzakelijk is. De Raad doet drie aanbevelingen, die moeten zorgen voor betere afspraken over veiligheid in de bouw. Samengevat zijn deze aanbevelingen: (1) de kerngroep Governance Code Veiligheid in de Bouw wordt aanbevolen de code uit te breiden en minder vrijblijvend te maken; (2) de leden van het Opdrachtgeversforum in de bouw en Bouwend Nederland wordt aanbevolen om afspraken maken over een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en coördinatie, en (3) de Vereniging Nederlandse Constructeurs wordt aanbevolen om met haar achterban professionele tegenspraak te organiseren. Conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid moeten de genoemde partijen binnen een jaar aan mij meedelen op welke wijze zij gevolg zullen geven aan de aanbevelingen.

Het Rijksvastgoedbedrijf is ambtelijk betrokken bij de genoemde kerngroep Governance Code Veiligheid in de Bouw, het Opdrachtgeversforum in de bouw en de Vereniging Nederlandse constructeurs. De directeur-generaal Rijksvastgoedbedrijf zal aan deze fora verzoeken om de

bevindingen en aanbevelingen van de Raad mee te nemen in hun verkenningen en voorstellen voor versterking van de veiligheid in de bouw.

De Raad heeft geen aanbevelingen aan mij gericht. Wel hebben de conclusies van het onderzoeksrapport een inhoudelijke relatie met mijn beleid om de veiligheid in de bouw te verbeteren. Graag informeer ik uw Kamer daarom in deze brief over dit beleid in relatie tot de conclusies van de Raad. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen;
- Omgevingsveiligheid bouwplaatsen;
- Landelijk onderzoek naar de breedplaatvloeren.

Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen

De conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de oorzaken van de instorting van het parkeergebouw Eindhoven Airport ondersteunen de analyse van het kabinet die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Belangrijke gedeelde elementen in de analyses zijn:¹

- een tekort aan lerend vermogen in de bouwsector;
- versnippering van het bouwproces die gepaard gaat met afstemmings- en coördinatieproblemen tussen partijen en een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling;
- gebrek aan intern kwaliteitsmanagement bij bouwende partijen;
- druk op de bouwkwaliteit door sterke focus op de laagste prijs, en
- in algemene zin onvoldoende aandacht voor (constructieve) veiligheid in het bouwproces.

In zijn aanbevelingen richt de Raad zich tot de bouwende partijen. Ik onderschrijf deze aanbevelingen. Deze richten zich in belangrijke mate tot de bouwende partijen zelf. De afgelopen decennia laten zien dat de veranderingen die nodig zijn om de kwaliteit en het kwaliteitsmanagement in de bouwsector op een hoger niveau te brengen niet vanzelf gaan. Ik deel de opvatting van de Raad dat de bouwsector nog niet toe is aan meer eigen verantwoordelijkheid. Daarom is privatisering van het bouwtoezicht ook niet aan de orde. Publiek toezicht is onmisbaar. Het wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen gaat hiervan uit. In het wetsvoorstel verandert de rol van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening, maar blijft het toezicht door het bevoegd gezag op de naleving van de bouwtechnische voorschriften bestaan. Het wetsvoorstel introduceert, in aanvulling op de rol van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening een onafhankelijke en professionele kwaliteitsborger, die erop toeziet dat de bouwwerkzaamheden zo worden uitgevoerd dat het gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat dat het eindresultaat van de bouwwerkzaamheden voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Deze aanvulling is noodzakelijk om de bouwkwaliteit te verbeteren en omdat het toezicht in complexiteit toeneemt. Bouwwerken worden steeds complexer onder andere door de toepassing van meer installaties. Ook worden de eisen in de bouwregelgeving steeds verder uitgewerkt en aangescherpt, vooral met betrekking energiebesparing en duurzaamheid.

De gemeente blijft dus, ook in het beoogde nieuwe stelsel, bevoegd gezag en belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften. In dat verband kan zij waar nodig haar handhavende bevoegdheid inzetten op een wijze waarop dat in het specifieke geval naar haar oordeel geëigend is. Hierbij moet de gemeente kunnen acteren op

¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Bouwen aan constructieve veiligheid, Lessen uit instorting parkeergebouw Eindhoven Airport, Den Haag, oktober 2018, pagina 7 en 8.

basis van signalen van bijvoorbeeld de kwaliteitsborger of derden, maar ook zelf kunnen waarnemen, beoordelen en interveniëren. Om die rol goed te kunnen vervullen wordt in het beoogde stelsel de informatiepositie van de gemeente op twee manieren versterkt. Het wetsvoorstel bevat verplichtingen om bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen een risicobeoordeling te voegen en om bij de gereedmelding een dossier met informatie over een aantal onderdelen van het bouwwerk over te leggen.

Ik deel de opvatting van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat alleen papieren bewijslast onvoldoende is. Om die reden komt de nadruk in het beoogde stelsel veel meer te liggen op de bouwkwaliteit zoals gerealiseerd op de bouwplaats. Onafhankelijke kwaliteitsborgers voeren hiervoor, anders dan in het bestaande stelsel, gedurende het hele ontwerp- en uitvoeringstraject controles uit om uiteindelijk hun verklaring af te kunnen geven dat het gereed gekomen bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften. Deze controles gaan niet alleen in op de constructieve en brandveiligheidsaspecten, maar op alle wettelijke voorschriften zoals gezondheidseisen en duurzaamheidseisen. Hiermee krijgen de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid gevraagde principes van systematische risicobeheersing een plaats in het beoogde stelsel. Tevens wordt hiermee gestimuleerd dat bouwende partijen zelf meer aan interne kwaliteitsborging gaan doen omdat voorkomen van gebreken goedkoper is dan herstellen. Ook wordt hiermee aan de door de Onderzoeksraad voor Veiligheid bepleitte organisatie van professionele tegenspraak door een onafhankelijke partij gedurende het bouwproces effectief invulling gegeven. Een publiekrechtelijke toelatingsorganisatie wordt opgericht om hier toezicht op dit stelsel van kwaliteitsborging te houden.

Separaat scherpt het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen de aansprakelijkheid voor de aannemer aan, waardoor deze na de oplevering niet langer alleen aansprakelijk is voor verborgen gebreken, maar voor alle gebreken die hem zijn toe te rekenen. Hierdoor wordt de zowel particuliere als de zakelijke consument beter beschermd dan in het huidige stelsel bij tekortkomingen die bij de oplevering niet zijn opgemerkt en pas later aan het licht komen. Hiermee wordt de eigen verantwoordelijkheid bij bouwende partijen voor de bouwkwaliteit versterkt. De verwachting is dat hier een positieve en ook preventieve werking vanuit gaat voor de veiligheid, en dat deze aanscherping bijdraagt aan betere risicobeheersing en lagere faalkosten in de bouw.

De Raad constateert tenslotte dat er een vacuüm is ontstaan in de toezichthoudende rol van gemeenten, mede doordat zij geen duidelijkheid hebben over de voortgang van dit wetsvoorstel. Ik vind het dan ook zeer wenselijk dat er snel duidelijkheid komt over de toekomst van het stelsel. Daarom acht ik het, in het verlengde van het verzoek in mijn brief van 28 juni 2018 aan de Eerste Kamer, van belang dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel spoedig wordt hervat.² Tegelijkertijd is voor mij van belang dat invoering van het beoogde stelsel op zorgvuldige wijze plaats zal vinden. Zowel particuliere als zakelijke consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat de invoering van het nieuwe stelsel tot verbetering gaat leiden. Tot aan de inwerkingtreding wil ik daarom samen met marktpartijen lopende en nieuwe proefprojecten benutten om voldoende zekerheid te verkrijgen dat het stelsel leidt tot een betere bouwkwaliteit tegen aanvaardbare kosten. Dat is voor mij een belangrijke voorwaarde voor invoering.

² Kamerstuk 34 453, nr. I

Een goed functionerend bouw- en woningtoezicht is en blijft van groot belang, en verdient ook in deze fase vooruitlopend naar het boogde nieuwe stelsel extra aandacht. Ik ben hierover in gesprek met de gemeenten en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Ik verwacht hierover binnenkort afspraken te kunnen maken als onderdeel van een breder Bestuursakkoord met de VNG.

Omgevingsveiligheid bouwplaatsen

Naar aanleiding van eerdere adviezen van de Raad in de rapporten «Hijsongeval Alphen aan den Rijn» d.d. 29 juni 2016 en «Hijsen in het hart van de stad: ongeval bouwplaats Rijnstraat» d.d. 26 april 2017 heb ik besloten om maatregelen te nemen en daarbij aan te sluiten op de huidige arbeidsomstandighedenregelgeving op bouwplaatsen. Daarnaast heeft het Instituut voor Bouwrecht (IBR) in opdracht van mij onderzocht hoe de algemene voorwaarden kunnen worden aangepast. De voorstellen van IBR zijn gedaan vanuit de nauwe relatie tussen omgevingsveiligheid en arbeidsveiligheid. Ik heb u hier bij brief van 3 september 2018 (Kamerstuk 28 325, nr. 177) over geïnformeerd.

De Raad roept in zijn nieuwe rapport het Opdrachtgeversforum en Bouwend Nederland op mij te steunen bij het helder en coherent regelen van risico-verantwoordelijkheid en samenwerkingsverplichtingen in de algemene voorwaarden. Ik ben verheugd dat de Raad hiermee de noodzaak van het aanpassen van de algemene voorwaarden zoals de UAV 2012 benadrukt. Bouwend Nederland en de Aannemersfederatie Nederland hebben mij recent per brief gemeld mijn besluit om te komen tot één centrale partij voor omgevings-veiligheid te steunen, maar het niet noodzakelijk te vinden de UAV 2012 aan te passen. Indachtig de adviezen van de Raad ga ik door op de route om een eis in de bouwregelgeving op te nemen en deze verplichting vervolgens in de UAV tot uitdrukking te laten komen. Daardoor is het voor de contractspartijen duidelijk wat van hen wordt verwacht. De UAV 2012 wordt in breed overleg tussen diverse partijen -bestaande uit opdrachtgevers en uitvoerders- in de bouw vastgesteld. Ik zal met genoemde partijen in gesprek gaan over aanpassing van de UAV zodat deze in overeenstemming is met de nieuwe wettelijke verplichtingen.

Landelijk onderzoek naar de breedplaatvloeren

Op 25 september 2017 zijn de onderzoeksrapporten over de instorting van de parkeergarage gepubliceerd door Airport Eindhoven en de aannemer BAM. Uit de onderzoeken van TNO respectievelijk adviesbureau Hageman bleek dat de hechting tussen deze twee lagen waaruit de betonvloer was samengesteld, niet goed was. Ook speelde het ontwerp van de vloer (legpatroon) een rol. Omdat vergelijkbare veiligheidsrisico's zich mogelijk ook voor konden doen bij andere gebouwen met soortgelijke materialen en constructies, is door mijn ambtsvoorganger direct actie genomen. Hij heeft prof. S. Wijte (TU Eindhoven/Adviesbureau Hageman) een informatiedocument voor de beoordeling van bestaande gebouwen laten opstellen dat op 9 oktober 2017 is gepubliceerd. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 10 oktober 2017 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 163). Het informatiedocument is opgesteld in samenspraak met een klankbordgroep waarin deskundigen en vertegenwoordigers van bij deze problematiek betrokken partijen zitting hebben. Dit zijn TNO, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Bouwend Nederland, VN-constructeurs, Bond Federatie van Betonfabrikanten, Vereniging Institutionele Beleggers Vastgoed Nederland, TU-Delft, Aedes, het Rijksvastgoedbedrijf en Adviesbureau Hageman. Over de landelijk aanpak

heb ik uw Kamer meest recent geïnformeerd in mijn brief van 31 mei 2018 (Kamerstuk 28 325, nr. 173).

De Raad gaat in zijn rapport niet inhoudelijk in op het informatiedocument en het daarin opgenomen stappenplan. Wel wordt in de «samenvatting en beschouwing» van het rapport door de Raad gemeld dat de gebrekkige hechting niet de oorzaak, maar het gevolg was van het voor dit gebouw gekozen vloerontwerp. De Raad is daarom van oordeel dat de focus in het stappenplan en bij de vervolgcontroles verlegd dient te worden naar het ontwerp van de vloer en de detaillering van de plaatnaden, voor zover bij de eerdere controles niet al naar deze elementen is gekeken. Naar aanleiding van deze constatering van de Raad wordt thans bezien wat de precieze consequenties zijn voor het informatiedocument en de toelichting op het informatiedocument, en of er gevolgen zijn voor de op basis van het informatiedocument uitgevoerde onderzoeken. Ik heb prof. Wijte gevraagd om dit te onderzoeken en hiervoor in overleg te treden met de Raad en met alle andere deskundigen die hij van belang acht. Ook de genoemde klankbordgroep wordt hierbij betrokken. Gelet op de mogelijke implicaties is het van het grootste belang dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze plaatsvindt. Zodra dit onderzoek is afgerond, zal ik Uw Kamer informeren over de uitkomsten en vervolgacties. Ik verwacht dit eind november te kunnen doen.

Tot slot

Met deze brief heb ik een reactie gegeven op het onderzoeksrapport van de Raad. In het nog te plannen debat ga ik hierover graag met u verder in gesprek.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren