

Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Reactie op schriftelijke vragen en opmerkingen over Bos en Lommerplein

Datum	Kenmerk	Afschrift aan
	DBO 2007093284	Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein Gemeente Amsterdam
Uw brief	Uw kenmerk	
27 juni 2007	07-WWI-B-011	

Geachte Voorzitter,

Op 27 april 2007 heeft u mijn reactie¹ ontvangen op het eindrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein. Naar aanleiding van deze reactie heeft u mij namens de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie vragen toegezonden. Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van uw brief en dank de diverse fracties voor hun bijdragen. Ik verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

Hieronder zal ik ingaan op de specifieke vragen van de verscheidene fracties, waarbij ik de vragen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang zal behandelen volgens onderstaande indeling. De indeling is grotendeels conform de onderwerpen waarover vragen zijn gesteld.

1. Algemene conclusies en aanbevelingen in het rapport Bos en Lommerplein
2. Berekeningswijze/rekenmethode
 - 2.1. verantwoordelijkheid tussen overheid en NEN-commissie, c.q. het NNI
 - 2.2. huidige berekeningswijze constructie
 - 2.3. onderzoek VROM-Inspectie naar constructieve veiligheid
3. Bouwtoezicht
 - 3.1. Versterking en professionalisering bouwtoezicht
 - 3.2. Reactie van opdrachtgevers en uitvoerders n.a.v. het onderzoeksrapport
 - 3.3. Kwaliteit handhaving en toezicht
 - 3.4. Interbestuurlijk toezicht
 - 3.5. Toezicht en onvolledige toetsing aan het Bouwbesluit 2003
 - 3.6. Het complex dokmodel bij de Amsterdamse Zuid-As

¹ DBO2007032534; Reactie op het eindrapport van de Onderzoekscommissie Bos en Lommerplein

4. Bouwregelgeving
 - 4.1. Overhevelen voorschriften uit de bouwverordening
 - 4.2. Verzoek tot aanpassing van het huidige systeem
 - 4.3. Wettelijk verplichten hoofdconstructeur
 - 4.4. Hoofdconstructeur en Biab
 - 4.5. Toetsingskader
5. Certificering
 - 5.1. Checks & balances in het systeem van certificering
 - 5.2. Certificering op grond van ISO-9001
 - 5.3. Deregulering versus certificatie
6. Onderzoek naar fundamentele herbezinning van de bouwregelgeving
 - 6.1. Compleet dossier bouw
 - 6.2. Zelfregulering in de bouw
 - 6.3. Toezicht in andere Europese landen
 - 6.4. Wettelijk systeem van verzekerde garanties
 - 6.5. Meer en strengere regelgeving

1. Algemene conclusies en aanbevelingen in het rapport Bos en Lommerplein

De leden van de PvdA-fractie constateren dat meer algemene aanbevelingen en een visie van de minister op het verbeteren van de kwaliteit in bouw ontbreekt in de reactie op het onderzoeksrapport. De leden vragen een reactie van de minister op de meer algemene conclusies en aanbevelingen in het rapport. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de minister de visie van de onderzoekscommissie Bos en Lommerplein deelt dat zich de afgelopen vijf jaar vele bouwproblemen hebben voorgedaan waarbij oorzaak en gevolg veel overeenkomsten vertoonden met de situatie op het Bos en Lommerplein?

Zoals ook al door de commissie Alders verwoord in haar eindconclusies inzake de café-brand in Volendam is er naar mijn mening geen sprake van onvoldoende regels maar is het zaak dat alle betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zich aan de voorschriften houden. Mijns inziens zijn de problemen in de bouw niet op te lossen door het verder aanscherpen van de controle door de overheid. Opdrachtgevers en bouwers hebben op grond van de bouwregelgeving zelf de verantwoordelijkheid om goede en veilige bouwwerken neer te zetten. De gemeenten en het Ministerie van VROM zien hierop toe. Ik ben geen voorstander van opwerpen van nieuwe verplichtingen en voorschriften. Ik zoek met de beleidsdirectie en de Inspectie naar mogelijkheden om de huidige regels beter te laten werken: geen nieuwe regels maar betere naleving van de huidige regels. Door het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en het ondersteunen van de bouwpraktijk hierbij (onder meer via bijvoorbeeld het Plan van Aanpak constructieve veiligheid) en door het aanpassen en het beter laten aansluiten van regels bij de bouwpraktijk is naar mijn mening veel meer te bereiken dan door extra regelgeving. Ik wil hier samen aan werken, waarbij met name opdrachtgevers en bouwers sterker dan nu het geval is hun eigen verantwoordelijkheid zullen moeten nemen.

Ik deel de zorg van de vraagstellers dat het aantal bouwkundige incidenten de laatste jaren ontoelaatbaar groot is. Mijn Inspectie heeft diverse incidenten/instortingen onderzocht en daarover ook aan de Kamer gerapporteerd. Er lopen diverse trajecten ter verbetering van de constructieve veiligheid. De komende jaren zal mijn ministerie daaraan onverminderd aandacht blijven besteden. Alhoewel de gevolgen en directe oorzaken verschillen zijn de incidenten waarbij zich bouwproblemen hebben voorgedaan veelal

terug te voeren op ontwerpfouten en uitvoeringsfouten die niet tijdig zijn ontdekt. De VROM-Inspectie zal de komende jaren haar aandacht vooral richten op thematische onderzoeken, waarbij gekeken wordt naar de gehele keten aan partijen die moeten bijdragen aan een goede naleving van de VROM-wet-en regelgeving. Voor constructieve veiligheid betekent dit dat er niet alleen gekeken wordt naar de rol van het gemeentelijk bouw-en woningtoezicht, maar ook naar andere partijen (bijv. constructeurs).

Eind 2006 heeft de Betonvereniging samen met de VROM-Inspectie en verschillende organisaties uit de bouw het "Plan van aanpak constructieve veiligheid" uitgebracht. Dit beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en doet aanbevelingen ter bevordering van de constructieve veiligheid.

Ook ondersteunt de VROM-Inspectie met kennis en financiën het project "leren van instortingen" van het Civieltechnisch Centrum voor Research en Regelgeving (CUR) (waarin vele partijen uit de bouw participeren) dat als doelstelling heeft een fundamentele mentaliteitsverandering in de bouw te bewerkstelligen.

In opdracht van de VROM-Inspectie en in samenwerking met het werkgroep "leren van instortingen" is bij een aantal recent gerealiseerde complexe gebouwen nagegaan hoe de rollen en verantwoordelijkheden zijn ingevuld en wat daar de consequenties van zijn voor het bouwproces en het eindresultaat. Hierbij worden ook de wat meer algemene conclusies van de onderzoekscommissie betrokken. Zie ook punt 2.3.

Daarnaast is de VROM-Inspectie een ketenproject kwaliteitsborging constructieve veiligheid gestart. Het ketenproject bestaat allereerst uit het maken van een samenvatting van relevante onderzoeken die over constructieve veiligheid zijn verschenen. De bekende oorzaken en conclusies die in verschillende onderzoeken aan het licht zijn gebracht worden in deze samenvatting gebundeld tot één document. In het najaar wordt dit document besproken met betrokkenen uit de bouwwereld. Er worden private en overheidsprofessionals gevraagd deel te nemen aan deze bijeenkomsten. Samen met die professionals zal de VROM-Inspectie interventies en/of maatregelen formuleren die nodig zijn om de constructieve veiligheid te vergroten.

2. Berekeningswijze/rekenmethode

2.1. verantwoordelijkheid tussen overheid en NEN-commissie, c.q. het NNI

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of opname van NEN-normen² in het Bouwbesluit betekent dat de overheid inhoudelijk verantwoordelijk is. Wanneer dit niet het geval is, wil de fractie graag weten hoe de verantwoordelijkheid tussen de overheid en de NEN-commissie, c.q. het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) verdeeld is, en wie dan aansprakelijk is wanneer blijkt dat de normen onjuist zijn.

Normalisatie is een privaatrechtelijk proces, waarbij belanghebbende partijen ter zake in normcommissies, onder procesbegeleiding van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN), komen tot afspraken die zij vastleggen in normdocumenten (NEN-normen) die door het NEN worden uitgegeven. De NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit 2003 verwijst, zijn overwegend meet- en rekenmethoden. Deze zijn bedoeld om objectief te kunnen vaststellen dat aan de in het Bouwbesluit 2003 vastgelegde wettelijke eisen wordt voldaan.

² Meet- en rekenmethoden, opgesteld door het Nederlands Normalisatie Instituut
Ministerie van VROM DBO 2007093284

In het Bouwbesluit 2003 zijn de bouwtechnische prestatie-eisen met bijbehorende grenswaarden vastgelegd waaraan gebouwen en bouwwerken moeten voldoen. Het Bouwbesluit 2003 wijst vervolgens per voorschrift een NEN-norm aan, i.c. de bepalingsmethode waarmee kan worden bepaald of aan het voorschrift (de prestatie-eis met grenswaarde) wordt voldaan.

Door het noemen van de NEN-norm in het Bouwbesluit 2003, wordt aangegeven dat gebruik van de in de NEN-norm opgenomen bepalingsmethode toereikend is om aan te tonen dat aan de in het Bouwbesluit 2003 gestelde prestatie-eis is voldaan. In het Bouwbesluit 2003 wordt echter ook de mogelijkheid gegeven om met een andere methode aannemelijk te maken dat aan de prestatie-eis wordt voldaan, mits deze gelijkwaardig is.

Hiermee stel ik vast dat de verantwoordelijkheidstoedeling helder is geregeld.

- De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van voorschriften en het toezien op de naleving hiervan.
- Onder begeleiding van het NEN zijn de daaronder ressorterende normcommissies verantwoordelijk voor het opstellen en de kwaliteit van private bepalingsmethoden, waarmee eenduidig kan worden vastgesteld of aan die voorschriften wordt voldaan.
- Het is de verantwoordelijkheid van de aanvrager van een bouwvergunning (opdrachtgever) dat het gebouw zal voldoen aan de in het Bouwbesluit 2003 gestelde eisen (prestatie-eisen).

Vanwege het feit dat de ontwikkeling van meet- en rekenmethoden door normcommissies door het NEN met transparante waarborgen wordt ondersteund, acht ik deze methode van voldoende kwaliteit en vind ik het verantwoord om hiernaar in de regelgeving te verwijzen. In dit verband is relevant dat de methoden met volledige consensus worden vastgesteld; niet alleen door de normcommissie zelf, waarin alle relevante maatschappelijke partijen zijn vertegenwoordigd, maar ook na een consultatieronde, waarbij iedereen in de gelegenheid is gesteld in te spreken. Een NEN-norm is daardoor een weergave is van de maatschappelijk en wetenschappelijk best aanvaardbare reken- en meetmethode die op dit moment op de markt beschikbaar is.

De NEN-norm is een consensusmodel en daarmee vormt deze de neerslag van algemeen aanvaarde inzichten. Het is wellicht daardoor dat problemen rond de inhoud van een NEN-norm bij mijn weten nog nooit aan een rechter zijn voorgelegd. Andersom blijkt de rechter wel vaak een NEN-norm als uitgangspunt voor de bewijsvoering te hanteren. Op dit moment is het vraagstuk van de aansprakelijkheid voor de inhoud van een NEN-norm van hypothetische aard.

2.2. huidige berekeningswijze constructie

Prof. Kleinman gaf aan dat de huidige berekeningswijze voor constructies zoals voorgeschreven via het Bouwbesluit, niet voldoet. De leden van de CDA-fractie vragen of deze mening gedeeld wordt en zo ja, wat dit dan betekent voor bestaande complexen. De fractie vraagt zich af of nieuwe berekeningen gedaan moeten worden en of er wijzigingen in de constructies moeten plaatsvinden.

Naar het oordeel van de normcommissie 351 001 "Technische Grondslagen voor Bouwconstructies" voldoen de berekeningswijzen zoals weergegeven in de constructieve NEN-normen die door het

Bouwbesluit worden aangestuurd aan de eisen die zijn gesteld in het Bouwbesluit. De kritiek van prof. Kleinman richt zich met name op de voorschriften voor betonnen tand- en nokconstructies. Tussen de normcommissie en professor Kleinman zijn gesprekken gaande om een oplossing te bereiken. Het ligt voor de hand de resultaten hiervan af te wachten en te bezien in hoeverre de door professor Kleinman naar voren gebrachte bezwaren breder wordt gedeeld en of het noodzakelijk is de (toelichting op de) betreffende voorschriften aan te passen. De resultaten van het overleg, dat door mijn ministerie nauwlettend wordt gevolgd, zullen via de vakliteratuur verspreid worden.

2.3. onderzoek VROM-Inspectie naar constructieve veiligheid

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke wijze bij het onderzoek dat de VROM-Inspectie gaat doen naar constructieve veiligheid rekening wordt gehouden met de opmerking over de rekenmethode? De leden van de PvdA fractie willen weten wat het Ketenonderzoek van de VROM-Inspectie behelst. Wat is de vraagstelling van het onderzoek. Welke gebouwen worden wel en welke gebouwen worden niet onderzocht, en wat zijn de kosten wanneer een uitgebreid en grondig onderzoek uitgevoerd zal worden naar de constructieve veiligheid van complexe bouwwerken. Bent u voornemens om zo'n onderzoek te doen? Zo ja, op welke termijn is dat gereed. Zo nee, waarom niet.

Tevens vraagt zij zich af op welke wijze recht wordt gedaan aan de aanbeveling uit het rapport dat de wapening voor het storten van beton beter gecontroleerd moet worden. De fractie vraagt zich af hoe de minister voor WWI denkt over de suggestie om eventueel via foto's de wapening vast te laten leggen. De leden van de PvdA fractie vragen zich in dit verband af of de minister de constatering van de onderzoekscommissie steunt dat de kans groot is dat in veel gevallen gerealiseerde bouwwerken afwijken van de bouwtekeningen. Deze leden vragen zich af of er vaker complexe gerealiseerde bouwwerken met de bouwtekeningen zijn vergeleken. Zo ja, welke conclusies zijn op basis van dergelijke vergelijkingen te trekken.

In meer of mindere mate wijkt ieder bouwwerk af van de bestaande bouwtekening. Op de bouw moeten vaak ter plekke oplossingen worden bedacht. Het wordt pas een probleem als afwijkingen van de bouwtekening ook impact hebben op de veiligheid of duurzaamheid van het te bouwen bouwwerk. Helaas komen deze afwijkingen ook voor. Samen met het werkgroep 'leren van instoringen' heeft de VROM-Inspectie een pilotonderzoek uitgevoerd waarbij een vijftal recent gerealiseerde complexe gebouwen zijn onderzocht. Hierbij is o.a. de gerealiseerde bouw vergeleken met de bouwtekeningen. In dit onderzoek is de keten die betrokken is bij de bouw in kaart gebracht. Nagegaan is hoe de rollen en verantwoordelijkheden zijn ingevuld en wat daar de consequenties van zijn voor het bouwproces en het eindresultaat. De voorlopige conclusie van dit onderzoek is dat bij alle 5 bouwwerken tijdens de bouw maatregelen nodig waren om onvoorziene inbreuken op de constructieve veiligheid te corrigeren. De komende periode zal de VROM-Inspectie nog meer gebouwen onderzoeken om de conclusies uit het pilotonderzoek te staven.

Het pilotonderzoek zal binnenkort gepubliceerd worden. De kosten van het betreffende onderzoek zijn ca. 10.000 euro per gebouw. Daar komen vervolgens nog de begeleidingskosten vanuit de VROM-Inspectie bij.

Ik merk hierbij op dat de doelstelling van dit ketenonderzoek is het effect van organisatorische maatregelen ter borging van de constructieve veiligheid te onderzoeken. Om uitspraken te kunnen doen of een bestaand bouwwerk geheel conform de voorschriften is gebouwd en (dus) de constructieve veiligheid in orde is, is een veel diepgaander onderzoek nodig, met inbegrip van destructief onderzoek ter controle van bijvoorbeeld de werkelijk aanwezige wapening. Zo'n onderzoek zal een veelvoud kosten van het hiervoor

genoemde bedrag. Ik ben geen voorstander van het op grote schaal uitvoeren van een dergelijk onderzoek. De tot nu toe geconstateerde bouwkundige incidenten geven geen aanleiding tot een grootschalig en diepgaand onderzoek van de gebouwvoorraad jonger dan een bepaald bouwjaar. Indien er concrete aanwijzingen zijn dat er fouten in ontwerp en/of uitvoering van een bepaald bouwwerk gemaakt zijn, ligt een grondig onderzoek van dat gebouw uiteraard wel voor de hand.

De discussie over de rekenwijze van een bepaalde, overigens lang niet in elk bouwwerk voorkomende, constructie heb ik al onder 2.2 behandeld. Bij het ketenonderzoek wordt dit punt niet meegenomen.

Een belangrijke les uit de problemen bij het complex Bos & Lommer is inderdaad dat controle van de wapening vóór het storten van het beton van groot belang is. De hoofdaannemer is hiervoor eindverantwoordelijk en dient zorg te dragen voor doelmatige controle en registratie van het (al dan niet in onderaanneming) uitgevoerde werk. Gezien de systematiek van de Nederlandse bouwregelgeving is een wettelijke verplichting niet het geëigende middel om dit af te dwingen. Ik zal overleggen met de organisaties in de bouw en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland op welke wijze dit in handreikingen, toezichtsprotocollen e.d. kan worden opgenomen.

3. Bouwtoezicht

3.1. Versterking en professionalisering bouwtoezicht

De CDA-fractie vindt versterking en professionalisering van gemeentelijk bouwtoezicht zeer belangrijk en vraagt of de VROM-Inspectie bereid is om dit mee te nemen bij de komende onderzoeken. Bouwend Nederland heeft kennelijk klachten over de onprofessionele omgang van gemeenten met aannemers en projectontwikkelaars. Door deze omgang zouden bouwplannen telkens bijgesteld moeten worden, hetgeen fouten in de hand kan werken en leidt tot vertragingen en afstemmingsproblemen in het bouwproces. De fractie vraagt of de VROM-Inspectie bereid is hier onderzoek naar te doen.

De afgelopen jaren heeft de VROM-Inspectie door middel van audits alle gemeenten doorgelicht op de uitvoering van de VROM-taken. Uit de landelijke rapportage gemeenteonderzoeken 2006 blijkt dat de uitvoering van de taken op het terrein van Bouw-en Woningtoezicht in 1 op de 3 gemeenten onvoldoende of slecht scoort. Dit is beter dan op het terrein van RO (1 op de 2) en slechter dan op het terrein van milieu (1 op de 6). In vervolg op de VI-onderzoeken hebben de gemeenten verbeterplannen gemaakt. Hierbij zitten vanzelfsprekend ook verbeteracties op het terrein van Bouw-en woningtoezicht. In 2007 en 2008 monitort de VROM-Inspectie de uitvoering van deze verbeteracties.

Daarnaast zijn er met steun van het ministerie van VROM de afgelopen jaren door de vereniging BWT Nederland ondersteunende instrumenten uitgebracht zoals het toetsingsprotocol (toetsing bouwvergunningaanvraag), het toezichtsprotocol (toezicht tijdens de bouw) en de handreiking slopen. Het gebruik van al deze instrumenten wordt door de VROM-Inspectie in o.a. de verbetertrajecten gepromoot. Ook Bouwend Nederland juicht het gebruik van deze instrumenten ten behoeve van een professioneel bouw- en woningtoezicht toe.

N.a.v. de wijziging van de Woningwet per 1 april jl. zijn de colleges van B&W verplicht om beleidsvoornemens t.a.v. de handhaving van de bouwregelgeving bekend te maken en hierover verslag ten doen aan de gemeenteraden. Daarvoor heeft het ministerie van VROM o.a. handreikingen gedaan voor het maken van risicoanalyses en handhavingsbeleidsplannen.

3.2. Reactie van opdrachtgevers en uitvoerders n.a.v. het onderzoeksrapport

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze de verschillende actoren binnen de bouwsector hebben gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek 'Gebroken hart'. Zij vragen zich af of er voorbeelden bekend zijn van opdrachtgevers of uitvoerders in de bouw die maatregelen hebben genomen of in voorbereiding hebben om de kwaliteit van het bouwproces en de veiligheid van bouwwerken beter te garanderen. De gemeente Amsterdam is tekort geschoten in haar taken. Deze leden van de PVV-fractie vragen zich af hoe dergelijke fouten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Het gemeentebestuur van Amsterdam neemt de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport over Bos en Lommerplein getiteld "Gebroken hart" in hoofdzaak over. De conclusie dat het bouwtoezicht beter moet bij zowel de marktpartijen als de overheid staat daarin centraal. Amsterdam is hier al mee begonnen en zal de komende tijd de organisatie van het bouwtoezicht verder tegen het licht houden. Het college zal binnen afzienbare tijd met een plan van aanpak komen.

Er zijn zeker voorbeelden bekend van bouwbedrijven die hun processen hebben verbeterd naar aanleiding van het rapport 'Gebroken Hart'. Hillen en Roosen zelf is daar uiteraard het bekendste voorbeeld van. Echter, het rapport 'Gebroken Hart' is niet alleen aanleiding geweest voor bouwbedrijven om aandacht te besteden aan procesverbetering ten behoeve van de borging van de veiligheid. Een aantal conclusies uit dat rapport was al eerder getrokken naar aanleiding van bijvoorbeeld het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) over gevelbeplating en de cases die door het Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving (CUR) in het kader van het project 'Leren van Instortingen' zijn onderzocht. Bouwend Nederland participeert actief in dat project, evenals een aantal bouwbedrijven. Bekend is o.a. dat BAM interne cursussen heeft verzorgd naar aanleiding van de conclusies en ervaringen. Bouwend Nederland kent daarnaast een Contactgroep Kwaliteitsdeskundigen, waaraan 120 grote en middelgrote bouwbedrijven deelnemen. Deze groep heeft zowel in 2006 als in 2007 aandacht besteed aan een aantal aspecten uit de diverse rapporten en ook dit heeft bij de deelnemende bedrijven al geleid tot (grotere en kleinere) procesverbeteringen, met name op het gebied van de interne controle en de selectie van en toezicht op leveranciers en onderaannemers. Van Bouwend Nederland is mij bekend dat zij in het najaar een debat gaan organiseren over het onderwerp constructieve veiligheid.

3.3. Kwaliteit handhaving en toezicht

De leden van de PvdA fractie vragen de minister te reageren op de conclusies van de onderzoekscommissie, de Vrom-Inspectie en de Vereniging Eigen Huis dat het handhaven en toezicht op bouwregelgeving vaak onder de maat is.

Zie het gestelde onder 3.1.

3.4. Interbestuurlijk toezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of onderzoeken zoals die van de Onderzoekscommissie, de Vereniging Eigen Huis of de VROM-Inspectie aanleiding geven tot het ondernemen van meer maatregelen ten einde de kwaliteit van het toezicht tijdens en voorafgaand aan de bouw te verbeteren. Tevens vragen zij zich af of de minister gemeenten, waarvan toezicht en handhaving niet op orde zijn, beperkingen kan opleggen met betrekking tot de taken en verantwoordelijkheden van bouw en woningtoezicht, en of de

minister op een andere wijze gemeenten sancties kan opleggen wanneer handhaving en toezicht onder de maat zijn.

Het Inspectoraat Generaal VROM (VROM-Inspectie) houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving door gemeenten. In dat verband worden onder meer gemeentebezoeken gebracht, wordt informatie opgevraagd en vindt soms dossieronderzoek plaats. Een interventie van de minister zal in eerste instantie bestaan uit het zoveel mogelijk bevorderen dat gemeenten de handhaving adequaat organiseren en uitvoeren. Daarbij gaat het om het bieden van ondersteuning en voorzover nodig het maken van meer dwingende verbeterafspraken. Onder 3.1 heb ik al een opsomming gegeven van de manieren waarop mijn ministerie de gemeenten ondersteunt. Het voornaamste middel dat daarbij ter beschikking staat is derhalve het instrument van de overtuiging en overreding (bestuurlijke pressie). De minister beschikt niet over sanctiemogelijkheden of mogelijkheden om gemeenten beperkingen op te leggen met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden van het bouwtoezicht.

Algemeen berust bij het college van Gedeputeerde Staten ingevolge artikel 124 van de Gemeentewet de bevoegdheid om in geval van grove taakverwaarlozing door gemeenten, taken over te nemen en uit te voeren. De Kroon beschikt daarnaast in het algemeen over de zogenoemde bevoegdheid tot spontane vernietiging. Zij kan besluiten van gemeenten wegens strijd met het recht of het algemeen belang vernietigen. Voor een veelvuldige toepassing lenen beide instrumenten zich evenwel niet en ze dienen uitsluitend als een ultimatum remedium. Dat geldt ook voor de per 1 april 2007 in de Woningwet geïntroduceerde vorderingsbevoegdheid. De minister is op grond hiervan bevoegd om van gemeenten te vorderen dat zij handhavend zullen optreden ten aanzien van een overtreding van de bouwregelgeving indien dat dringend is geboden.

3.5. toezicht en onvolledige toetsing aan het Bouwbesluit 2003

De leden van de PVDA fractie merken op dat de onderzoekscommissie constateert dat een belangrijk deel van de toetsing aan het Bouwbesluit niet kon worden uitgevoerd door een gebrek aan gegevens. De onderzoekscommissie concludeert dat de indruk bestaat dat dit in Nederland een allerm minst uitzonderlijke situatie is (gebroken hart pag. 59) De leden van de PvdA fractie vragen of de minister een reactie kan geven op deze veronderstelling waarin dit beeld bevestigd kan worden. Wanneer de minister dit beeld bevestigt, vragen de leden van de PvdA-fractie zich of of dit de Minister aanleiding geeft om het toezicht op de werkprocessen bij de bouwvergunningverlening door de VROM-Inspectie te verscherpen?

Het beeld dat bij de toetsing van bouwvergunningaanvragen veelal niet alle benodigde informatie beschikbaar is wordt herkend. Het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning biedt de aanvrager de mogelijkheid om de (gedetailleerde) constructietekeningen pas aan te leveren na het verlenen van de bouwvergunning. Bij de verlening van de bouwvergunning, welke een aannemelijkheidstoets inhoudt (zie ook onder 4.4.), is t.a.v. de constructieve veiligheid alleen toetsing op hoofdlijnen noodzakelijk. Uiterlijk drie weken voordat met de uitvoering het betreffende onderdeel wordt begonnen dienen de werktekeningen en –berekeningen bij de gemeente te worden ingediend. Als sanctie op het niet voldoen aan deze verplichting kan de gemeente (het betreffende deel van) de bouw stilleggen. Het blijkt evenwel, ook uit de eerdere gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie, dat deze bepaling lang niet altijd wordt nageleefd en dat de dossiers van gerealiseerde bouwwerken vaak onvolledig zijn. Dit is een verbeterpunt waarover de VROM-Inspectie met veel gemeenten afspraken heeft gemaakt. Gelet op het feit dat de kamer zelf de uitdrukkelijke wens heeft uitgesproken om zoveel mogelijk toezicht op toezicht te voorkomen en een afname te bewerkstelligen van het interbestuurlijk toezicht, wordt het

toezicht op gemeenten niet verder geïntensiveerd. Meer toezicht is niet altijd beter toezicht. Wel is er bij de VROM-Inspectie veel aandacht voor dit probleem. De VROM-Inspectie werkt op dit moment aan onderzoek naar meer efficiënte mogelijkheden om zowel bij private partijen als ook bij gemeenten succesvol te interveniëren op dit specifieke probleem (zie onder paragraaf 1 van deze brief). Overigens ben ik van mening dat gemeentebesturen en gemeenteraden zelf primair verantwoordelijk zijn voor een correcte uitvoering van de VROM regelgeving. Om inhoud te geven aan deze verantwoordelijkheid is in de Woningwet daarom ook een verplichting opgenomen dat het college van B&W haar beleidsvoornemens t.a.v. de handhaving bouwregelgeving kenbaar maakt aan de gemeenteraad en hierover ook een jaarverslag opstelt.

3.6 het complex dokmodel bij de Amsterdamse Zuid-As

De leden van de PvdA fractie merken op dat er steeds meer complexe bouwprojecten gepland zijn en in aanbouw worden genomen. Eén van de meest complexe bouwprojecten dat zich momenteel in de planfase bevindt is het plan voor het dokmodel bij de Amsterdamse Zuid-As. Vergeleken met dit project is de constructie en uitvoering van het bouwwerk aan het Bos en Lommerplein relatief eenvoudig. De leden vragen zich af of de minister van mening is dat de kwaliteit van het toezicht, de handhaving van de bouwregelgeving en de kwaliteit van de bouwprocessen voldoende zijn om de veiligheid van het bouwproces en de veiligheid van het complex te waarborgen.

De Amsterdamse Dienst Milieu en Bouwtoezicht is één van de grootste gemeentelijke diensten in dit land. De expertise die aanwezig is in principe voldoende om toetsing van de bouwaanvraag en toezicht op de bouw kwalitatief goed uit te voeren. De gemeenteraad van de gemeente Amsterdam moet hier primair op toezien. Overigens zijn de casus Bos en Lommer en Zuid-As niet geheel vergelijkbaar. De toetsing van de aanvraag is wel door de DMB gedaan maar het toezicht op de bouw van het Bos en Lommerplein werd destijds uitgevoerd door de veel kleinere stadsdeelorganisatie. Bij de bouw van de Zuid-As deed DMB ook het toezicht.

Alleen al vanwege het feit dat talloze grote bouwprojecten worden gerealiseerd waarbij de veiligheid van het complex voldoende is gewaarborgd, kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van het bouwproces voldoende is. Maar de ervaring leert natuurlijk ook dat het soms fout gaat doordat private partijen steken in het proces laten vallen. Het overheidstoezicht houdt zich primair bezig met naleving van de bouwregelgeving. Op de afspraken tussen partijen onderling is het privaatrecht van toepassing.

3.7. handhavingsinspanning

De leden van de SP vragen zich af of het voor gemeenten met een redelijke handhavingsinspanning mogelijk is om naar de letteren van de wet te handhaven. Dat impliceert dat een wijziging van de systematiek nodig is om de handhavinglasten op een redelijk niveau te houden.

Uit de landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken blijkt dat één op de drie gemeenten onvoldoende scoort op het toezicht tijdens de bouw. Het is dus mogelijk om met redelijke handhavingsinspanning te voldoen. Dat neemt niet weg dat het altijd beter kan en in het geval van constructieve veiligheid ook beter moet. Certificering biedt hier een uitkomst. Hiervoor verwijst ik u naar paragraaf 6, welke nader ingaat op de certificering.

4. Bouwregelgeving

4.1. Overhevelen voorschriften uit de bouwverordening

De CDA-fractie vraagt wat de planning is voor het overhevelen van alle voorschriften uit de bouwverordening naar landelijke regels en op welke wijze gemeenten dan mogen afwijken van die landelijke regels.

Er bestaat geen uitputtende planning voor de overheveling van voorschriften uit de bouwverordening. Ook is nog niet zeker of alle voorschriften uit de bouwverordening kunnen verdwijnen en of deze figuur in de toekomst daadwerkelijk volledig overbodig wordt. Concreet is wel dat naar verwachting halverwege 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken in werking zal treden. De voorschriften inzake brandveilig gebruik van bouwwerken zullen vanaf dan in de bouwverordening vervallen. Concreet is ook dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) fasegewijs de voorschriften van stedenbouwkundige aard uit de bouwverordening komen te vervallen. Dit zal geleidelijk verlopen, zodra in gebieden een op de nieuwe Wro gebaseerd bestemmingsplan in werking treedt. Inmiddels wordt een landelijke regeling voor het slopen van bouwwerken voorbereid. De bedoeling is eveneens dat de regeling voor het bouwen op verontreinigde grond in landelijke regelgeving wordt opgenomen. De regeling en werkwijze van welstandscommissies blijft vooralsnog in de bouwverordening opgenomen. Thans loopt evenwel een evaluatieonderzoek naar het functioneren van het huidige welstandstoezicht, waaruit mogelijke consequenties kunnen voortvloeien voor deze regeling. Tenslotte zijn in de bouwverordening nog enige bepalingen opgenomen inzake het gebruik en de staat van open erven en terreinen en is een regeling opgenomen inzake plichten die in acht genomen moeten worden tijdens en bij voltooiing van de bouw. Bezien wordt hoe met deze voorschriften wordt omgegaan.

4.2. Verzoek tot aanpassing van het huidige systeem

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie van de Minister op een aantal voorstellen ter verbetering van de kwaliteit, toezicht en handhaafbaarheid van complexe bouwwerken.

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal aanpassingen in het huidige systeem van toezicht en controle voor. In hoofdlijnen behelst het voorstel:

- het verplichten van een hoofdconstructeur bij complexe bouwwerken,
- het instellen van een vast controleregime tijdens de bouw door het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht,
- het verplichten van een dossier waarin alle wijzigingen tijdens de bouw door de aannemer worden aangetekend, en
- het instellen van de mogelijkheid voor de VROM Inspectie om gemeenten onder curatele te stellen bij gebleken onvoldoende functioneren van de gemeente.

Een groot deel van de voorstellen is reeds opgenomen in het bestaande stelsel rondom de bouw en de bouwvergunning. Op grond van de gemeentelijke bouwverordening is de houder van een bouwvergunning verplicht om te melden op welke moment wordt gestart met de bouw. Tevens moeten een aantal momenten tijdens de bouw worden gemeld. Dit betreft enkele cruciale onderdelen, zoals het moment van storten van beton voor de fundering en vloeren. Doel van deze voorschriften is dat de gemeente de mogelijkheid heeft om voorafgaand aan de stort te controleren of de wapening op een juiste wijze (conform de bouwvergunning) is aangebracht. Wat betreft wijzigingen tijdens de bouw is de Woningwet hier helder in: het is verboden om in afwijking van de verleende bouwvergunning te bouwen. Alle afwijkingen moeten aan de gemeente worden gemeld, zodat de gemeente kan toetsen in hoeverre de voorgestelde aanpassing van het bouwwerk veilig is en voldoet aan de bouwregelgeving.

Zoals in het verleden al een aantal maal is toegepast, heeft de VROM Inspectie de mogelijkheid om gemeenten die herhaaldelijk onvoldoende aan hun wettelijke taken blijken te voldoen onder verscherpt toezicht te plaatsen.

Met uitzondering van de hoofdconstructeur zijn de door de PvdA-fractie voorgestelde aanpassingen van de bouwregelgeving niet noodzakelijk, daar de betreffende onderdelen al wettelijk zijn geregeld. Voor wat betreft de hoofdconstructeur verwijs ik naar mijn beantwoording van de betreffende vragen van de leden van de PvdA- en SP-fractie verderop.

4.3. wettelijk verplichten hoofdconstructeur

De leden van de PvdA-fractie stellen voor om voor complexe projecten een hoofdconstructeur verplicht te stellen en vragen een reactie hierop van de Minister. De leden van de SP-fractie stellen dat de inschakeling van een hoofdbouw-constructeur in wetgeving moet worden opgenomen, omdat het 'Plan van Aanpak Constructieve Veiligheid' erg vrijblijvend is. Ook de leden van de SP-fractie verzoeken de Minister om een hoofdconstructeur wettelijk te verplichten.

In het Bouwbesluit 2003 staan de technische eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Voordat mag worden gestart met de uitvoering van bouwwerkzaamheden dient een aanvraag om bouwvergunning bij de betreffende gemeente te worden ingediend. De wijze waarop de aanvraag om bouwvergunning dient te worden ingediend (welke stukken, in welke vorm) is landelijk uniform vastgelegd in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab, Algemene Maatregel van Bestuur onder de Woningwet). In het Biab is vastgelegd dat een 'gecoördineerde' indiening van de constructieve gegevens verplicht is. In de toelichting op het Biab is aangegeven dat indien de aanvrager niet in staat is om zorg te dragen voor het aantonen (en bewaken) van de samenhang dat deze dan een daartoe kundig persoon dient in te huren.

Een gemeente moet de constructieve gegevens toetsen aan het Bouwbesluit. Als een aanvrager de samenhang tussen de verschillende onderdelen niet inzichtelijk maakt, kan de gemeente de aanvraag weigeren. Dit betekent dat coördinatie / samenhang bij de doorrekening van constructieve gegevens en de aanvraag om bouwvergunning al verplicht is op grond van het Biab. Op welke wijze een opdrachtgever dit organiseert is aan hem zelf. Dus coördinatie is verplicht, geen coördinator. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor deze coördinatie en voor het voldoen aan de verkregen bouwvergunning.

Bij de bouwvergunningprocedure (die doorloopt tijdens de bouw aangezien een groot deel van de constructieve gegevens tijdens de bouw ter goedkeuring aan de gemeente wordt overlegd) geeft het huidige wettelijke kader de gemeente voldoende mogelijkheden om bij onvoldoende samenhang / coördinatie handhavend op te treden. Ook bij afwijkingen ten opzichte van de bouwvergunning heeft de gemeente de mogelijkheid om op grond van de Woningwet handhavend op te treden. Ik ben er dan ook geen voorstander van om hiertoe nieuwe regelgeving op te stellen.

Vanuit het Ministerie van VROM zijn de afgelopen tijd, in samenwerking met diverse brancheorganisaties, initiatieven ontplooid om de constructieve veiligheid te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Brochures en internettoepassingen met uitleg over de bouwregelgeving. B.v. Handreiking voor gemeenten om handhavingsbeleid te formuleren.
- Helpdesk bouwregelgeving.
- Ondersteuning van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland bij de ontwikkeling en introductie van hulpmiddelen voor het toetsen van aanvragen van bouwvergunningen en het houden van toezicht.
- Het Civieltechnisch Centrum voor Research en Regelgeving (CUR) is het project "Leren van instortingen" gestart. Doelstelling is een mentaliteitsverandering bij bouwende partijen. (Bijna) incidenten worden geanalyseerd om toekomstige incidenten te voorkomen. Er wordt een

voorstel ontwikkeld voor een database van bouwkundige incidenten. De VROM-Inspectie ondersteunt dit project financieel en met menskracht.

- Naar aanleiding van de oproep aan VROM om wettelijk te regelen dat een 'hoofdconstructeur' verplicht wordt gesteld is er in 2005 een briefwisseling tussen mijn voorgangster en de Vereniging BWT Nederland geweest over het Biab, waarin al coördinatie van de (constructieve) gegevens geregeld is.
- De VROM-Inspectie en de beleidsdirectie overleggen regelmatig met het Constructeursplatform, een organisatie waarin diverse brancheorganisaties van constructeurs, zowel vanuit gemeenten als private partijen, participeren. Uitvloeisel hiervan is het Plan van Aanpak Constructieve Veiligheid met aanbevelingen hoe coördinatie tijdens bouw verbeterd kan worden.

4.4. hoofdconstructeur en Biab

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of met het aanstellen van de hoofdconstructeur aan de coördinatieverplichting, zoals vastgelegd in het Biab is voldaan? Zo ja, kan bij het verplicht aanstellen van de hoofdconstructeur de coördinatieverplichting in het Biab komen te vervallen? Zo neen, op welke punten verschilt de coördinatieverplichting met de taken van de hoofdconstructeur? De leden van de PvdA-fractie vragen of er naast de coördinatieverplichting in het Biab andere wettelijke voorschriften met betrekking tot coördinatie voorafgaand en tijdens het bouwproces zijn. Zo ja, worden dergelijke voorschriften bij het verplicht aanstellen van de hoofdconstructeur overbodig?

Het Biab strekt er onder meer toe dat bij een aanvraag om bouwvergunning gegevens worden overgelegd waarmee aannemelijk wordt gemaakt dat een te bouwen bouwwerk of een verandering van een bestaand bouwwerk, voldoet aan de gestelde eisen uit het Bouwbesluit 2003. Met betrekking tot de constructieve veiligheid moeten ingevolge het Biab gegevens worden overgelegd inzake belastingen en belastingcombinaties (sterkte en stabiliteit) van alle (te wijzigen) constructieve delen van het bouwwerk, alsmede van het bouwwerk als geheel. De vorm waarin die gegevens moeten worden aangeleverd dient zodanig te zijn dat een goede en effectieve beoordeling door de gemeente mogelijk is. Dat betekent dat op de aanvrager de zorg rust om niet alleen de constructieve gegevens van de desbetreffende bouwdelen over te leggen maar dat uit de aangeleverde bescheiden en gegevens ook de samenhang moet blijken tussen de verschillende bouwdelen en samenhangende bouwactiviteiten. Een gemeente dient er bij een aanvraag om bouwvergunning, of bij naderhand over te leggen gegevens, dus goed op toe te zien dat er sprake is van een samenhangend geheel van gegevens zodat een beoordeling van het geheel mogelijk is. De praktijk laat immers zien dat juist bij een fragmentatie van gegevens een versnipperde beoordeling ontstaat waarbij het totaaloverzicht verdwijnt en de kans op ongelukken toeneemt. Indien een aanvraag dus bestaat uit (een veelheid van) onafhankelijke gegevens - die op zichzelf mogelijk wel inzicht geven in de constructie van de afzonderlijke bouwdelen, maar waaruit niet of onvoldoende inzicht kan worden verkregen uit de totale constructie - is die aanvraag derhalve niet toereikend en behoort deze te worden aangevuld en bij gebreken daarvan buiten behandeling te worden gelaten.

Uit het bovenstaande volgt dat een hoofdconstructeur op zichzelf niet verplicht is, maar feitelijk het overleggen van een samenhangend overzicht van constructieve gegevens zonder hoofdconstructeur meestal niet mogelijk zal zijn. Uitgangspunt bij het stellen van bouwregelgeving is de kwaliteit die aan een bouwwerk wordt gesteld. Het is niet de hoedanigheid van de aanvrager of ontwerper van een bouwwerk die er toe doet. Aan dit heldere uitgangspunt wil ik onverkort vasthouden. Ik zie dan ook geen aanleiding om een hoofdconstructeur verplicht te stellen. Wel wil ik via onder meer het Plan van aanpak constructieve veiligheid meer aandacht geven aan de wijze waarop aanvragen om bouwvergunning worden ingediend. Gemeenten moeten strenger letten op de constructieve samenhang van het geheel en gefragmenteerde aanvragen op dit punt eerder buiten behandeling laten.

4.5. Afwijken van de bouwvergunning

Welke sanctie-instrumenten bestaan er ten opzichte van de verantwoordelijke aannemer, wanneer een gerealiseerd bouwwerk op cruciale punten afwijkt van de bouwtekening. Is het opzettelijk afwijken van bouwtekeningen om kosten te besparen strafbaar? Of is de aannemer pas strafbaar of in overtreding wanneer door het afwijken van de bouwtekening gevaarlijke situaties ontstaan?

Het bouwen in afwijking van een bouwvergunning vormt, ook in gevallen waarin dat niet opzettelijk gebeurt, een overtreding van artikel 40 van de Woningwet. Het college van burgemeester en wethouders kan tegen deze overtreding bestuursrechtelijk optreden met de bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten bestuursdwang en lastgeving onder dwangsom. Aanspreekpunt van zo'n handhavend optreden is in eerste instantie de overtreder. Dat is de persoon die feitelijk de illegale bouwactiviteit heeft verricht of als opdrachtgever heeft laten verrichten. Primair aanspreekpunt is dus veelal de eigenaar-vergunninghouder. Evenwel onder omstandigheden kan mogelijk ook de aannemer als overtreder verantwoordelijk worden geacht voor het bouwen in afwijking van de vergunning. Het bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning is voorts strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Indien deze overtreding met opzet is gepleegd is sprake van een misdrijf, in het andere geval is er sprake van een overtreding. De overtreding of het misdrijf kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 16.750).

4.6. Toetsingskader

Het krantenartikel (De Telegraaf 20 juni 2007, 'Gemeenten hebben lak aan bouwregels') suggereert dat sommige gemeenten de regels voor de bouwvergunning zonder medeweten van het ministerie van VROM versoepeld hebben. De SP vraagt of de minister de zorgen van de leden van de SP-fractie deelt en of de minister kan aangeven hoe zij deze problemen op korte termijn wil oplossen.

Binnen het wettelijk kader is het aan gemeenten om de afgifte van bouwvergunningen zo efficiënt en klantvriendelijk mogelijk te organiseren. Op zichzelf is daar geen toestemming of medeweten van VROM voor nodig. Binnen het wettelijk kader ligt echter wel besloten dat een preventieve inhoudelijke beoordeling aan het toepasselijke toetsingskader plaatsvindt. Van een versoepeling kan dus geen sprake zijn indien gemeenten op basis van ongecontroleerde aanvragen, bouwvergunningen verlenen. De initiatieven van gemeenten om tot vereenvoudiging van de verlening van bouwvergunning te komen, worden door de VROM-Inspectie nauwlettend gevolgd. Met enkele gemeenten zijn ook afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie van hun werkwijze. Indien uit inspectieonderzoeken bij gemeenten mocht blijken dat gemeenten onvoldoende uitvoering geven aan hun wettelijke taken, dan zal de VROM-Inspectie gemeenten hierop aanspreken met als inzet om met deze gemeenten tot verbeterafspraken te komen.

Ik vind het ongewenst indien een lappendeken aan lokale regelingen ontstaat voor de wijze van afdoening van bouwaanvragen waarbij gemeenten zich in een bepaalde mate beperken in het toetsen van aanvragen om vergunning aan de betrokken regelgeving, mede gebaseerd op het vertrouwen dat die gemeente heeft in de kwaliteit van de betrokken adviseurs van de aanvrager. Als mogelijkheid om hieraan een halt toe te roepen en toch aan de wens van de markt tegemoet te komen om stroperige procedures te verminderen, draag ik een alternatief instrument aan: de certificatie van de Bouwbesluittoets. De idee is dat de Bouwbesluittoets ook op een betrouwbare wijze door een private organisatie zou kunnen worden uitgevoerd als deze organisatie voldoet aan de kwaliteitseisen van een hierop toegesneden certificaat. VROM heeft uitgebreide proeven uitgevoerd op de mogelijkheden van een dergelijke landelijke certificatieregeling, waar zaken zoals betrouwbaarheid en verantwoordelijkheidsverdeling zijn onderzocht.

5. Certificering

5.1. checks & balances in het systeem van certificering

De leden van de CDA-fractie vragen de minister hoe beperkte toetsing of vrijstelling hiervan van een bouwaanvraag in het geval van gecertificeerde bedrijven zich verhoudt tot de conclusie van het rapport dat het gecertificeerd zijn van bedrijven in sommige gevallen contraproductief kan werken en dat certificering geenszins blindelings vertrouwen rechtvaardigt.

Ik beproef, samen met een aantal gemeenten en andere betrokken partijen, de mogelijkheid om de preventieve toets op de Bouwbesluitvoorschriften onder certificaat te brengen. Hierdoor ontstaat een alternatief naast de toets die tot op heden alleen door de gemeente wordt uitgevoerd. Inmiddels is de Beoordelingsrichtlijn 5019 opgesteld en wordt gewerkt aan een wijziging van de Woningwet teneinde het wettelijke kader voor de gecertificeerde bouwbesluittoets te scheppen. Certificering is niet het wondermiddel waarmee alle problemen zullen worden opgelost. Het privaat uitvoeren van de toets aan de bouwvoorschriften kan wel bijdragen aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de opdrachtgever, de bouwers en het toezicht door de overheid. De opdrachtgever is immers ten allen tijde verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn bouwwerk en het voldoen aan de regels die van toepassing zijn. Daarnaast biedt certificering voordelen als het gaat om doorlooptijden (en daarmee kosten) en sluit een gecertificeerde Bouwbesluittoets beter aan bij het bouwproces in de praktijk.

Het private stelsel van certificering voor de bouw in Nederland bevat een groot aantal waarborgen en controles. Het is niet zo dat een eenmaal verkregen certificaat voldoende is om als bouwbesluittoets aan de gang te kunnen. Een organisatie die in aanmerking wil komen voor certificering moet aantonen voldoende gekwalificeerde mensen in dienst te hebben en wordt voortdurend (steekproefsgewijs) inhoudelijk gecontroleerd. Indien uit de controles blijkt dat de kwaliteit onvoldoende is dan zal de organisatie haar certificaat verliezen. Het stelsel van toezicht en controle op certificaathouders is daarmee strikter en frequenter dan het tweedelijns toezicht dat op dit moment door mijn Ministerie op het functioneren van bouw- en woningtoezicht wordt uitgevoerd.

Één van de doelstellingen van de gecertificeerde Bouwbesluittoets is het vroegtijdig inschakelen van een specialist op het gebied van de bouwregelgeving (en dan met name de op het gebied van constructieve veiligheid) bij het ontwerp. Het vanaf de initiatiefase de voorschriften rond het bouwen betrekken in het ontwerp zal naar mijn mening een positief effect hebben op de kwaliteit en daarmee de veiligheid.

5.2. Certificering op grond van ISO-9001

De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister te reageren op de conclusie uit het onderzoeksrapport dat ISO-9001 certificering te algemeen is om de kwaliteit in de bouw te waarborgen. Tevens vragen de leden of de Minister bereid is om de ontwikkeling van een beter hiertoe toegerust certificeringssysteem te ondersteunen en of een dergelijk certificaat in de toekomst wellicht een wettelijke status zou kunnen krijgen.

Certificering op grond van ISO-9001 is gericht op de verbetering van de interne kwaliteitszorg van een organisatie. De interne kwaliteit draagt wel bij aan, maar geeft geen waarborgen over de kwaliteit van het product of de dienst, die een organisatie levert. Daarenboven zijn de kwaliteitseisen niet specifiek toegesneden op bepaalde sectoren. Dat doet de beoordelingsrichtlijn nr. 5019 wel. Deze beoordelingsrichtlijn is de grondslag voor het certificeren van organisaties die de toets op het Bouwbesluit kunnen uitvoeren. Onderdeel van deze certificeringsregeling is de eis dat de certificaathouder ook zijn

interne kwaliteitszorg op orde heeft en dat kan bijvoorbeeld blijken uit het bezit van een ISO-9001-certificaat.

Zoals in het antwoord op vraag 5.1 is aangegeven, heeft VROM de ontwikkeling van beoordelingsrichtlijn 5019 ondersteund, zodat organisaties zich kunnen laten certificeren voor het uitvoeren van een toets op het Bouwbesluit. VROM heeft vervolgens een aantal praktijkproeven uitgevoerd met als achterliggende vraag of het haalbaar en wenselijk is dat deze certificeringregeling een wettelijke basis kan krijgen in de zin dat een eenmaal onder certificaat getoetst plan niet meer door de gemeente mag worden getoetst. De uitkomsten van de proeven zijn bemoedigend en ik ben voornemens met het eerstvolgende wijzigingspakket van de bouwregelgeving dit aldus te regelen. Hierbij wil ik niet verplichten dat gebruik wordt gemaakt van een gecertificeerde toetsers. Het staat de initiatiefnemer vrij om ofwel een private gecertificeerde toetsster in te schakelen ofwel de toets door de gemeente te laten uitvoeren.

5.3. Deregulering versus certificatie

De leden van de PvdA-fractie stellen voor vereenvoudiging van het Bouwbesluit wel mee te nemen in de discussie over het verbeteren van de kwaliteit van bouwprocessen, alsmede de mogelijkheden voor het gedeeltelijk uitbesteden van toetsing aan regels aan gecertificeerde marktpartijen. Gesteld wordt dat zelfregulering 'an sich' geen doel moet zijn bij het onderzoek van mogelijkheden tot het uitbesteden van een deel van de toetsing en handhaving. De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke concrete mogelijkheden de regering ziet om de bouwregelgeving (verder) te vereenvoudigen, zonder dat daarbij de veiligheid van gebouwen in het gedrang komt?

In wijzigingspakket 3 van het Bouwbesluit 2003 (vermoedelijke inwerkingtreding in 2009) wordt gewerkt aan een drastische vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. Voor wat betreft de constructieve veiligheidseisen is niet zozeer sprake van vereenvoudiging van eisen, maar wordt overgestapt op een andere (Europese) systematiek. De Europese constructie-eisen (Eurocodes) worden namelijk geïmplementeerd in onze Nederlandse regelgeving, waarmee wordt bereikt dat er uniforme constructie-eisen binnen de EU komen. Dat wil niet zeggen dat de constructie-eisen dan ook minder complex kunnen worden, integendeel. Het gaat hier tenslotte om de basisveiligheid van een bouwwerk. Dat de praktijk daar regelmatig te nonchalant mee omgaat, heeft niet zozeer te maken met de bouwregelgeving zelf maar met de toenemende complexiteit van ontwerpen en de houding van de ondernemers in de bouw.

6. Onderzoek naar fundamentele herbezinning van de bouwregelgeving

6.1. Compleet dossier bouw

De leden van de PvdA-fractie hebben om een reactie gevraagd op de aanbeveling om tot een compleet dossier van het bouwproces te komen, zodat achteraf reconstructie van het bouwproces mogelijk is.

Dit voorstel moet nog zorgvuldig beoordeeld worden. Op het eerste oog sta ik er evenwel niet afwijzend tegenover. Echter is het wel in strijd met de taakstelling om administratieve lasten verdergaand te verminderen. Op zichzelf is het goed voorstelbaar dat er een bepaalde vorm van bewijslast komt te rusten op de vergunninghouder om aan te tonen dat het bouwen plaats heeft gevonden overeenkomstig de vergunning en de regelgeving. Thans rust deze bewijslast op de aanvrager op het moment van het indienen van de aanvraag om bouwvergunning. Met die aanvraag moet de aanvrager aannemelijk maken dat het voorgenomen bouwen zal voldoen aan de regelgeving. Ik zal de Commissie Dekker nadrukkelijk

meegeven om, in het kader van haar onderzoekstaak inzake een fundamentele herbezinning van bouwregelgeving, te bezien of er in de fase van het bouwproces geschoven kan worden met die bewijslastverdeling. Het leveren van bewijs dat het bouwen plaatsvindt overeenkomstig het Bouwbesluit 2003 behoeft immers niet perse plaats te vinden voordat het bouwen plaatsvindt, maar kan mogelijk ook tijdens of na het bouwen aan de hand van meer feitelijke gegevens of bouwrapportages plaatsvinden. Voor mij is hierbij echter wel het uitgangspunt dat in de voorfase van de aanvraag om bouwvergunning administratieve lasten veroorzakende verplichtingen op zijn minst verminderd moeten worden, alvorens nieuwe administratieve lasten veroorzakende verplichtingen tijdens en na de bouw worden geïntroduceerd. Onderdeel van dit bouwdoosier zullen ook revisietekeningen ('as-built' tekeningen) moeten zijn, die thans veelal ontbreken, maar die onontbeerlijk zijn voor controles achteraf en latere bouwwerkzaamheden. Het bouwdoosier kan hierdoor ook van grote waarde voor de eigenaar zelf zijn.

6.2. Zelfregulering in de bouw

De leden van de PvdA-fractie vragen een terughoudende opstelling met betrekking tot het verruimen van de mogelijkheden voor zelfregulering in de bouw, zolang de kwaliteit van en toezicht op het bouwproces niet gegarandeerd zijn. Is het ook een mogelijkheid om zelfregulering meer ruimte te geven in gemeenten die het toezicht op orde hebben? De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is in het onderzoek naar mogelijkheden voor meer zelfregulering in de bouw. In de reactie op het onderzoeksrapport Bos en Lommerplein wordt gesteld dat de toetsing aan regels en de inspectie daarvan gedeeltelijk door gecertificeerde marktpartijen kan worden uitgevoerd. Zij willen graag een antwoord wat bedoeld wordt met het woord 'gedeeltelijk'. Voor welke onderdelen van een project, of voor welke type projecten, wordt gedacht aan toetsing en inspectie door marktpartijen en voor welke niet?

De commissie Dekker is recent met haar werkzaamheden gestart. Deze commissie heeft als opdracht om het gehele stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften fundamenteel te doordenken op mogelijkheden om de regeldruk en vergunninglast terug te dringen. Hierbij wordt nadrukkelijk bezien of er meer verantwoordelijkheden voor een veilige, gezonde, energiezuinige, bruikbare en duurzame gebouwde omgeving bij marktpartijen kunnen worden belegd. Ik verwacht dat de commissie gebaseerd op haar planning in het voorjaar van 2008 zal rapporteren.

Aangezien het de bedoeling is dat fundamenteel wordt gekeken naar mogelijkheden om het gehele stelsel van bouw- en bouwgerelateerde voorschriften op een andere leest te schoeien, betreft het een vrije opdracht. Op dit moment is derhalve nog niet zeggen of en in hoeverre de commissie zal aanbevelen gebruik te maken van de mogelijkheden van certificatie als uitdrukking van het zelfregulerend vermogen van de samenleving.

Bij het aanscherpen van de verantwoordelijkheid van marktpartijen behoren andere instrumenten dan de traditionele wet- en regelgeving met een veelheid aan gedetailleerde voorschriften om de kwaliteit te waarborgen. In plaats hiervan kan ik mij voorstellen dat de Commissie Dekker zal wijzen op de mogelijkheden van certificering en verzekeringen. Mijn oordeel over het uiteindelijke advies van de Commissie Dekker zal ik zeker laten afhangen van het punt in hoeverre simpelweg voorschriften uit het publieke domein naar het private termijn worden overgeheveld, zodat per saldo geen lastenverlichting optreedt. Ook zal ik er voor waken dat geen marktregulering wordt geïntroduceerd, waarin niet voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor de kwaliteit in de gebouwde omgeving.

6.3. Toezicht in andere Europese landen

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op de uitkomsten van het onderzoek naar bouwtoezichtsystemen in 8 Europese landen.

In het genoemde onderzoek wordt aandacht besteed aan de wijze waarop enkele ons omringende landen de bouwregelgeving georganiseerd hebben.³ O.a. hoe in hoofdlijnen de verantwoordelijkheden met betrekking tot de controle op bouwwerken zijn verdeeld in verschillende landen in Europa. Verantwoordelijkheden van de partijen in het bouwproces zijn, veelal op wettelijke basis, in de landen anders verdeeld. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van een bouwvergunning en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de technische controles. De Commissie Dekker zal worden gevraagd de uitkomsten van dit onderzoek mee te nemen in haar onderzoek naar 'een fundamentele herbezinning op de bouwregelgeving'.

6.4. Wettelijk systeem van verzekerde garanties

De leden van de SP-fractie pleiten voor een wettelijk systeem van verzekerde garanties bij bouwprojecten, omdat bedrijven op deze manier gedwongen worden veiliger te werken. Wat is de reactie van de minister op deze suggestie?

De wetgevingssystemen in Frankrijk en België maken gebruik van de figuur van de "verzekerde garantie" om de kwaliteit van de gebouwde omgeving te borgen. VROM heeft hiernaar onderzoek laten verrichten ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie Dekker, die zich zal bezinnen op de vraag of door een andere verantwoordelijkheidsverdeling de regeldruk en vergunninglast kan worden teruggebracht. In het Frans / Belgische systeem wordt de bouwer verantwoordelijk én aansprakelijk gesteld voor fouten in de bouw. De aannemer is verplicht zich hiertegen te verzekeren. De met het Franse systeem gemoeide kosten zijn beslist niet lager dan de vergelijkbare kosten in ons land. De verzekeraar is bovendien slechts geïnteresseerd in de risico's die hij loopt en alleen op die risicopunten vindt toezicht plaats. Op de onderdelen van een meer maatschappelijk belang, zoals energiezuinigheid en duurzaamheid, vindt geen toezicht plaats

In ieder geval verwacht ik dat de Commissie Dekker in haar advies zal ingaan op de mogelijkheid en wenselijkheid van een verplichte verzekering in het Nederlandse stelsel van bouwregelgeving.

6.5. Nut en noodzaak van meer en strengere regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de visie van de minister voor WWI is op het in het leven roepen van meer en strengere regelgeving, als reactie op misstanden in de bouw- en constructiesector. Is de minister van mening dat meer en strengere regelgeving een adequate remedie is tegen dergelijke misstanden? Wat is volgens de regering de rol hierbij van andere oplossingsrichtingen, zoals voorlichting, plantoetsing, handhaving en boetes? Hoe beziet de minister de diverse maatregelen om misstanden in de bouw- en constructiesector te voorkomen in relatie met haar streven naar vermindering van de lastendruk?

Met onze regelgeving worden eisen gesteld aan bouwwerken. Indien aan die regels wordt voldaan, voldoen de bouwwerken aan het maatschappelijk adequaat geachte kwaliteitsniveau van veiligheid,

³ Dit inzicht is gebaseerd op F.M. Meijer e.a., *Building regulations in Europe, part I: A Comparison of the Systems of Building Control in Eight European Countries*, Delft: Delft University Press 2003.

gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Het stellen van strengere inhoudelijke normen is geen remedie om bouwwerken beter aan dat gewenst geachte kwaliteitsniveau te laten voldoen. Uit de onderzoeken naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, de nieuwjaarsbrand in Volendam, de instorting van platte daken door wateraccumulatie en de cellenbrand op Schiphol blijkt immers dat de regelgeving adequaat is, maar dat er problemen zijn bij het uitvoeren van de regelgeving. Misstanden zullen met meer en strengere regelgeving dan ook niet worden opgelost. Het probleem is dat de naleving moet verbeteren. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt primair bij opdrachtgevers en de bouwpraktijk. De overheid houdt slechts toezicht op de naleving en kan sanctionerend optreden bij overtredingen.

In plaats van nieuwe regels zoekt mijn Ministerie verbetering in de kwaliteit van het bouwen in het verbeteren van de (handhaving van de) naleving middels voorlichting richting opdrachtgevers en bouwers. In Nederland worden veel bouwwerken van goede kwaliteit opgeleverd. Niettemin zijn bij diverse projecten fouten aan het licht gekomen die vermeden hadden moeten worden. Opdrachtgevers moeten hun verantwoordelijkheid nemen zoals die nu ook al in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning staat: zij moeten de samenhang tussen de verschillende constructieberekeningen aantonen. Het is ook de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever dat gebouwd wordt volgens de plannen zoals die door de gemeente zijn goedgekeurd.

Zoals in punt 1 van deze brief genoemd, zal ik op korte termijn bouwpartijen uitnodigen om met mijn Inspectie te brainstormen welke maatregelen op korte termijn haalbaar zijn ter verbetering van de naleving en borging van de constructieve veiligheid.

Tenslotte is door de leden van de fractie van de PVV gevraagd hoe het zit met de aansprakelijkheid en de rechtszekerheid van burgers. Aansprakelijkheid is een privaatrechtelijke term die niet verward moet worden met verantwoordelijkheid in publiekrechtelijke zin. Via het publiekrecht worden regels gesteld, waaraan bouwwerken moeten voldoen. De opdrachtgever/eigenaar van een bouwwerk is er primair voor verantwoordelijk dat de betrokken regels worden nageleefd en kan daar door het college van burgemeester en wethouders op worden aangesproken met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (bestuursdwang of een lastgeving onder dwangsom). Daarnaast zijn overtredingen van de bouwregelgeving in de Wet op de economische delicten strafbaar gesteld. De vraag hoe het zit met de aansprakelijkheid valt niet in algemene zin te beantwoorden. Deze hangt af van de privaatrechtelijke contracten en afspraken die tussen de bij de bouw betrokken partijen gemaakt zijn.

Hoogachtend,
De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,

Drs. Ella Vogelaar