

1

VROM-inspectie
Regio Noord-West
overheden Amsterdam Utrecht Flevoland

Kennemerplein 6-8
Postbus 1006
2001 BA Haarlem

**Vergunningverlening en Toezicht
Bos en Lommerplein**

Telefoon 023-5150700
Fax 023-5150777
www.vrom.nl





Voorwoord

Op 2 februari 2006 werd het stadsdeel geconfronteerd met scheurvorming in het Bos en Lommerplein. De bebouwing rond het Bos en Lommerplein is een recent opgeleverd bouwproject in het stadsdeel. Aan het plein liggen belangrijke stadsdeelvoorzieningen, woningen en winkels. Op het plein wordt dagelijks een markt gehouden en het functioneert hiermee als hart van het stadsdeel. Nadat de verzakking was ontdekt en het dak van de markt provisorisch was gestut heeft de eigenaar aan TNO opdracht gegeven om de oorzaak van de verzakking te onderzoeken.

Het stadsdeel die de bouwvergunning in 2003 voor het complex heeft verleend heeft aan de VROM-Inspectie verzocht om de rol die het stadsdeel als vergunningverlener en toezichthouder heeft gehad te onderzoeken. In dit rapport staan de bevindingen van de VROM-Inspectie naar aanleiding van onderzoek bij het stadsdeel.

De VROM-Inspectie is content met het feit dat het stadsdeel de inspectie ook weet te vinden als er geen sprake is van een toezichtrelatie. Het stadsdeelbestuur wilde zelf graag een onafhankelijk oordeel over het functioneren van het toezicht en de vergunningverlening van het Bos en Lommerplein. De Inspectie heeft er vertrouwen in dat het stadsdeel Bos en Lommer met de conclusies uit dit rapport haar eigen functioneren zal weten te verbeteren.

Hoogachtend,
de inspecteur,

Drs. O.F.J Welling



inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Handelwijze Bos en Lommer na calamiteit	4
1.3	Onderzoeksvraag stadsdeel Bos en Lommer	5
1.4	Technische oorzaak verzakking	6
2	Vergunningverlening	7
2.1	Werkwijze Bos en Lommer	7
2.2	Beoordeling bouwplan	7
3	Toezicht	9
3.1	Werkwijze Bos en Lommer	9
3.2	Toezicht tijdens de bouw	9
4	Conclusies en aanbevelingen	10
4.1	Inleiding	10
4.2	Conclusie ten aanzien vergunningverlening	11
4.3	Conclusie ten aanzien van het gevoerde toezicht	11
4.4	Conclusie ten aanzien Stadsdeelorganisatie	11



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 2 februari 2006, om tien over negen in de ochtend is scheurvorming geconstateerd in de betonconstructie van het dak van de parkeergarage onder het Bos en Lommerplein. Dit dak dient tevens als marktplein voor de markt op het Bos en Lommerplein. De gescheurde onderdelen vormen de oplegging van het dak van de garage. De scheurvorming was dermate ernstig dat er, naar de mening van Bouw- en Woningtoezicht, gevaar was voor voortschrijdende instorting.

Om de veiligheid te kunnen garanderen, was het noodzakelijk de garage buiten gebruik te stellen en het marktplein, de winkels en 10 woningen te ontruimen.

Noodmaatregelen na verzakking

Na de inzakking zijn in de parkeergarage stempels aangebracht om verdere inzakking van het parkeerdek te voorkomen.

Onderzoek TNO

De eigenaar van het complex (Fortis) heeft aan TNO een onderzoeksopdracht gegeven om de technische oorzaak van de verzakking te onderzoeken en te beoordelen welke bouwkundige aanpassing noodzakelijk zijn.

1.2 Handwijze Bos en Lommer na calamiteit

Nadat het stadsdeel op de hoogte was gesteld van de scheurvorming in het dak boven de parkeergarage heeft het stadsdeel samen met de brandweer adequaat gereageerd. Het plein, garage, winkels en woningen zijn direct ontruimd. Het stadsdeel heeft het plein weer vrijgegeven nadat voldoende maatregelen waren getroffen om de stabiliteit van het dak van de parkeergarage te garanderen.

Op 11 juli 2006 is het complex opnieuw ontruimd. Ditmaal vanwege een nieuw onderzoeksrapport over de constructie dat de eigenaar van het complex had laten opstellen. De conclusies uit dit rapport geven aan dat op meer plaatsen niet is gebouwd overeenkomstig de bouwtekening. De afwijkingen die zijn geconstateerd hebben het stadsdeel aanleiding gegeven om het gehele complex te ontruimen.



1.3 Onderzoeksvraag stadsdeel Bos en Lommer

Het stadsdeelbestuur heeft aan de VROM-Inspectie verzocht om onderzoek te doen naar de rol van het stadsdeel ten tijde van de bouw van het Bos en Lommerplein (Gulden Winckelplantsoen). Het onderzoek dat de VROM-Inspectie heeft verricht naar het verzakken van het Bos en Lommerplein beperkt zich tot de rol die het stadsdeel als vergunningverlenende instantie en toezichthouder heeft. Dat betekent dat geen onderzoek is verricht naar de technische oorzaak van de verzakking. Er is slechts gekeken naar hoe het stadsdeel is omgegaan met de vergunningverlening en op welke manier het stadsdeel toezicht heeft gehouden tijdens de bouw van het Bos en Lommerplein.

Het onderzoek is uitgevoerd door dhr. mr. B. Nubé en dhr. ing. T. Verloop van de VROM-Inspectie Noord-West.

1.4 Technische oorzaak verzakking

De VROM-Inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de technische oorzaak van de verzakking. Het onderzoek naar de technische oorzaak is gedaan door TNO. De uitkomst van het onderzoek van TNO is voor de VROM-Inspectie wel van belang. De resultaten van dit onderzoek geven namelijk aan of een ontwerpfout of een fout in de uitvoering de oorzaak is geweest van de verzakking van het Bos en Lommerplein. Als er sprake is van een ontwerpfout dan had het stadsdeel dit in de fase van vergunningverlening immers behoren te onderkennen.

oorzaak

De verzakking van het plein, ofwel het afbreken van de nokken waarop een gedeelte van het plein rust, is veroorzaakt omdat de nokken onvoldoende sterk waren. De nokken waren onvoldoende sterk omdat een aanzienlijk deel van de bewapening ontbrak. De speciale ophangwapening was niet aangebracht. Het wel aanwezige staal was slechts 15% van de benodigde bewapening. Daarom hadden de afgescheurde nokken ook maar 15% van de stevigheid. Het ontwerp van de nokken, die op de bouwtekening staan, voldoet. Niet alleen in de afgescheurde nokken zijn door TNO fouten ontdekt. Ook op andere plaatsen in de parkeergarage is sprake van onvoldoende wapening.

TNO concludeert:

De hoofdoorzaak voor het bezwijken van de nokken is het ontbreken van de op de werktekening aangegeven ophangwapening in de balk op as 11.¹

ontwerp

Naast de belangrijkste oorzaak, het ontbreken van de wapening, is er door TNO ook onderzoek gedaan naar het ontwerp. Door TNO is geconstateerd dat de uitgangspunten die bij het ontwerp zijn gebruikt discutabel zijn. TNO concludeert:

Conclusie 1:

De uitgangspunten in het constructieve ontwerp voor de veranderlijke belasting op het plein zijn discutabel. Dit betreft de aangehouden belastingklasse voor belastingen door voertuigen, het aantal in rekening gebrachte voertuigen, de gelijkmatig verdeelde belasting en de toegepaste belastingfactoren. Indien wordt uitgegaan van een lagere belasting dan het maximum behorend bij verkeersklasse 60, dan zijn in combinatie daarmee lastbeperkende maatregelen nodig, die echter niet aanwezig waren in de periode voorafgaand aan het bezwijken van de verbinding op as 11.

¹ TNO rapport 2D-R006-d-r0226, pagina 25



Conclusie 2:

De omschrijving in het PvE voor de markt lijkt bedoeld voor het ontwerp van de verharding en lijkt niet geschreven vanuit het perspectief van de onder het marktplein gelegen dakconstructie van de parkeergarage. Het is daarom discutabel of de aan te houden belastingen voor het ontwerp van de constructie van de parkeergarage aan dit PvE kunnen worden ontleend.²

TNO vindt de uitgangspunten die zijn gebruikt bij het ontwerp discutabel. De VROM-Inspectie heeft echter niet de expertise om hierover een uitspraak te doen. Gelet op de door TNO gekozen bewoording "discutabel" wordt dit punt niet meegenomen in de beoordeling van de vergunningverlening door stadsdeel Bos en Lommer.

² TNO rapport 2D-R008-d-r0228, pagina 16



2 Vergunningverlening

2.1 Werkwijze Bos en Lommer

VROM onderzoek 2003

In 2003 is er in het stadsdeel Bos en Lommer door de VROM-inspectie een VROM breed onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek had betrekking op de periode 2002. In deze periode is ook de vergunning voor het Gulden Winkelplantsoen afgegeven. Met betrekking tot de uitvoering van vergunningverlening werd in 2003 geconstateerd dat de dossiers veelal onvolledig waren. Tevens is in 2003 geconstateerd dat het stadsdeel niet aannemelijk heeft kunnen maken hoe de toets aan het bouwbesluit heeft plaatsgevonden. In 2005 heeft een nazorgonderzoek plaatsgevonden om te kijken in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2003 zijn opgepakt. Met betrekking tot het onderdeel bouwen wordt naar aanleiding van het nazorgonderzoek het volgende opgemerkt: *In zijn algemeenheid geldt dat er duidelijk verbetering is opgetreden in de wijze waarop de taken op gebied van bouwen, slopen en gebruik worden vormgegeven. Er is sprake van een veel helderder structuur. De administratieve organisatie is verbeterd: procedures voor bouw en sloopaanvragen zijn beschreven, de opdrachtverstrekking aan DMB met betrekking tot de beoordeling van bouwaanvragen is helder vastgelegd, evenals mandatering en dossiervorming. Functiescheiding en het toepassen van het 4 ogenprincipe zijn niet uit de stukken op te maken. De procedures van buitendienstmedewerkers zijn (nog) niet als zodanig beschreven (toezicht op bouw en sloopplaats). Dit is wel aan te raden. Ook is het aan te raden duidelijkheid te geven over welk deel van de behandeling van bouwaanvragen bij het stadsdeel in eigen huis gebeurt en welk deel van alle bouwaanvragen naar DMB gaat, alsmede inzicht te geven in de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen.*

2.2 Beoordeling bouwplan

vergunning

De vergunning voor de bouw van het Gulden Winkelplantsoen is afgegeven op 8 mei 2002. De vergunning is aangevraagd op 6 november 2001. Het dossier met betrekking tot het Gulden Winkelplantsoen is niet volledig. In het vergunningendossier dat betrekking heeft op de parkeergarage is het aanvraagformulier, de ontvangstbevestiging, een energieprestatieberekening en de bouwvergunning zelf aanwezig. Alle deelgoedkeuringen die voor de bouw van een onderdeel moeten zijn uitgewerkt zijn wel bij het stadsdeel aanwezig. Uit het dossier blijkt niet of er een toets aan het Bouwbesluit is gedaan. De VROM-Inspectie kan niet achterhalen hoe de Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam (DMB) en het stadsdeel met de toets aan het bouwbesluit zijn omgegaan.



In verband met de onvolledigheid van het dossier is voor het achterhalen van de gang van zaken tijdens de vergunningverlening gesproken met medewerkers van de DMB en medewerkers van het stadsdeel. Medewerkers van de DMB hebben aangegeven dat de toets wel is uitgevoerd

werkwijze stadsdeel

Het stadsdeel Bos en Lommer heeft in 2005 een contract gesloten met de DMB voor de afhandeling van bouwvergunningen. Voor 2005 was dit formeel niet geregeld. Met betrekking tot het Bos en Lommerplein heeft de eigenlijke vergunningverlening en de toets aan het bouwbesluit zich geheel buiten het gezichtsveld van het stadsdeel afgespeeld. De DMB communiceert rechtstreeks met de aanvrager en constructeur. Als er aanpassingen in de bouwtekeningen of nadere gegevens noodzakelijk zijn neemt de vergunningverlener contact op met de aanvrager of rechtstreeks met de constructeur. De vergunning is toen deze volledig door de DMB was goedgekeurd naar het stadsdeel gestuurd. Door het stadsdeel is de vergunning ondertekend en opgestuurd naar de aanvrager. Tussen de vergunningverlener (DMB) en ambtenaren van het stadsdeel heeft met betrekking tot deze vergunning geen inhoudelijke overdracht plaatsgevonden. Uit interviews is duidelijk geworden dat het stadsdeel geen zicht had op eventuele opmerkingen en aandachtspunten die door de DMB ten aanzien van de vergunningverlening gemaakt werden. In de dossiers is hierover ook niets terug te vinden.

deelgoedkeuringen

Bij een omvangrijk bouwplan als het Bos en Lommerplein wordt gewerkt met deelgoedkeuringen. Alvorens het betreffende bouwdeel mag worden gebouwd moeten berekeningen en tekeningen ter goedkeuring worden voorgelegd aan het stadsdeel. De beoordeling van deze tekeningen en berekeningen is overgelaten aan de DMB. De deelgoedkeuringen werden door de DMB opgestuurd naar het stadsdeel. Het stadsdeel voorzag de deelgoedkeuringen van een goedkeuringsstempel. Daarna werden de goedkeuringen opgestuurd naar de aanvrager. In de praktijk werden deelgoedkeuringen door de DMB rechtstreeks naar de aanvrager gestuurd. De "formele" goedkeuring via het stadsdeel kwam daar later bij. Uit interviews is duidelijk geworden dat niet de goedkeuring van het stadsdeel maar de goedkeuring door de DMB maatgevend was. Als de goedkeuring informeel via de DMB was gegeven was dit ook het startsein voor de bouwer om met de werkzaamheden te mogen beginnen. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat de deelgoedkeuring van het onderdeel dat is bezweken van een latere datum is dan van de bouw van het betreffende onderdeel. Het betreffende onderdeel is gebouwd zonder de "formele" goedkeuring van het stadsdeel. Formeel is dit niet juist. Materieel was echter de door de DMB "goedgekeurde" tekening al wel op de bouwplaats aanwezig. Het vergunningverleningsproces en het al dan niet geven van goedkeuringen gebeurde in feite door de DMB.

samenvatting

De rol van het stadsdeel was die van formele vergunningverlener maar inhoudelijk had het stadsdeel geen bemoeienis met het afgeven van vergunning of goedkeuring. Uit de interviews is gebleken dat de communicatie tussen de DMB en het stadsdeel over vergunningen en eventuele aandachtspunten voor het toezicht ten tijde van de periode 2001-2002 niet georganiseerd was.



3 Toezicht

3.1 Werkwijze Bos en Lommer

Het stadsdeel had in de onderzochte periode ten aanzien van het toezicht niet een vastgestelde werkwijze. Het toezicht werd naar naar beste kunnen uitgevoerd maar steeds op een verschillende manier. Hierbij moet worden opgemerkt dat het stadsdeel in de onderzochte periode een relatief jonge organisatie was die de administratieve organisatie van het bouw en woningtoezicht nog niet op orde had. Zie hierover ook het rapport Inspectie VROM regelgeving en beleid Amsterdam, Stadsdeel Bos en Lommer.³

Omdat het stadsdeel niet beschikte over een automatiseringssysteem moesten de toezichtverslagen noodgedwongen op de persoonlijke harde schijf van de betreffende medewerker worden opgeslagen. Door wisselingen in het personeelsbestand zijn de persoonlijke harde schijven van de medewerkers die niet meer werkzaam zijn bij het stadsdeel verloren gegaan. Er is daarom ook geen volledig beeld van het gevoerde toezicht door het stadsdeel.

3.2 Toezicht tijdens de bouw

In de periode van de bouw van het Bos en Lommerplein waren er verschillende toezichthouders actief in het stadsdeel. Door een gebrek aan personeel werd gewerkt met uitzendkrachten. Er is één vaste kracht geweest die nog toezichtverslagen in zijn bezit had. Deze toezichtverslagen betreffen een gedeelte van de periode van de bouw van de parkeergarage. Het toezichtverslag gaat tot medio 2002. Van de andere delen van het gebouwde complex (parkeergarage niveau één en het dak van de parkeergarage, woningen, winkels kantoren) zijn geen toezichtverslagen meer aanwezig. Dit wil niet zeggen dat er geen toezicht is geweest. De inspectie kan niet vaststellen op welke momenten er na deze periode steekproefsgewijs is gecontroleerd. Uit de toezichtverslagen en interviews volgt een beeld dat één a twee keer per week een ronde over de bouwplaats werd gelopen. Eén van de betreffende toezichthouders was ten tijde van de bouw onvoldoende gekwalificeerd voor het werk. Bovendien was er tussen de feitelijke vergunningverlener (DMB) en het stadsdeel geen contact zodat eventuele aandachtspunten voor het toezicht niet konden worden overgedragen. Uit het interview met de opzichter die namens de opdrachtgever dagelijks toezicht op de bouwplaats hield bleek dat het toezicht namens het stadsdeel als amateuristisch werd ervaren.

³ www.vrom.nl, vrom-inspectie, publicaties, gemeenteonderzoeken, 2003



4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat het over de conclusies die de VROM-Inspectie heeft getrokken naar aanleiding van het onderzoek naar het vergunningverleningsproces en het uitgevoerde toezicht door het stadsdeel Bos en Lommer.

Dit hoofdstuk is echter niet volledig als geen aandacht wordt geschonken aan de andere actoren die een rol hebben gespeeld bij de bouw. Eerder in dit rapport is aangegeven dat de bouwtekening die voor het bewuste onderdeel is afgegeven correct is. Met andere woorden als er gebouwd was overeenkomstig de bouwvergunning was de sterkte van het afgebroken onderdeel voldoende. De Vrom-Inspectie hecht er aan om aan te geven dat als alle bij de bouw betrokken partijen het werk naar behoren uitvoeren de kans op een bouwfout zoals die zich heeft voorgedaan bij het Bos en Lommerplein veel kleiner zou zijn geweest. Als één actor faalt in het toezicht en of de uitvoering is er op zich nog niks aan de hand. In het geval van het Bos en Lommerplein constateert de VROM-Inspectie dat al het toezicht heeft gefaald.

De primaire verantwoordelijkheid voor het dagelijks toezicht berust bij de bouwer van het complex en bij de toezichthouder die namens de opdrachtgever het dagelijks toezicht houdt. Het toezicht dat namens het stadsdeel in het kader van de woningwet wordt gevoerd kan het private toezicht niet vervangen. Het overheidstoezicht is complementair aan het private toezicht en gaat in op het algemeen belang dat de overheid heeft bij deugdelijke bouw.

Als eerste kan worden vastgesteld dat het betonvlechtbedrijf de constructie niet overeenkomstig de tekening heeft uitgevoerd. De onderaannemer heeft dit niet onderkend.

De hoofdaannemer heeft naar de mening van de VROM-Inspectie steken laten vallen bij de oplevering van het aan de onderaannemer uitbestede werk. Er was kennelijk geen afdoende procedure om het door de onderaannemer opgeleverde werk te controleren.

~~Ook de toezichthouder die namens de opdrachtgever op de bouwplaats aanwezig was heeft niet geconstateerd dat er een evidente fout was gemaakt bij het betreffende constructieonderdeel.~~

Tenslotte heeft ook het toezicht dat door het stadsdeel op het werk steekproefsgewijs plaatsvond niet kunnen verhinderen dat de fout in de constructie onopgemerkt is gebleven. Hierna zullen de conclusies ten aanzien van het stadsdeel verder uitgediept worden.



Deze conclusies betreffen de organisatie van vergunningverlening en toezicht van het Stadsdeel Bos en Lommer in de periode 2002 en 2003. Het stadsdeel heeft naar aanleiding van het rapport dat de VROM-Inspectie in 2003 opstelde zich zelf al aanzienlijk verbeterd. De inspectie verwacht dat het stadsdeel met de conclusies en aanbevelingen uit dit hoofdstuk de organisatie zal weten te verbeteren.

4.2 Conclusie ten aanzien vergunningverlening

Uit het dossieronderzoek volgt geen volledig beeld van de vergunningverlening. Er kan uit het dossier niet worden geconstateerd dat een volledige toets op het Bouwbesluit heeft plaatsgevonden. Uit de interviews is gebleken dat dit is te wijten aan een gebrekkige overdracht tussen de DMB en het stadsdeel. In 2003 constateerde de VROM-Inspectie al dat er binnen de afdeling bouw en woningtoezicht geen structuur en deugdelijke administratieve organisatie was. Het stadsdeel heeft onvoldoende verantwoordelijkheid genomen voor vergunningverlening.

Aanbeveling:

- Zorg voor een goede overdracht tussen de feitelijke beoordelaar van het vergunningetraject (DMB) en de verantwoordelijke vergunningverlener (stadsdeel).
- Zorg voor een goede overdracht tussen vergunningverlener en toezichthouder.

4.3 Conclusie ten aanzien van het gevoerde toezicht

In kwantitatieve zin was het toezicht tijdens de bouw tot aan de periode tot juni 2002 voldoende. Het gevoerde toezicht op de bouw was in kwalitatieve zin ten tijde van het moment van de bouw van het bezweten constructieonderdeel echter onvoldoende. Er werd weliswaar één a twee keer per week een inspectieronde op de bouw uitgevoerd. De uitgevoerde inspecties waren echter niet van dien aard dat het betonijzer in belangrijke en kritische constructies altijd werd gecontroleerd. Gelet op het feit dat ook op andere locaties onvoldoende wapening is gebruikt kan niet anders worden geconcludeerd dan dat er gedurende de bouw van de parkeergarage in kwalitatief opzicht onvoldoende toezicht is geweest. Eén vande betrokken toezichthouders was indertijd ook niet gekwalificeerd om het toezicht uit te voeren.

Aanbevelingen:

- Maak gebruik van gekwalificeerde bouw en woninginspecteurs voor de uitoefening van de toezichttaak.
- Controleer altijd de kritische constructieonderdelen van een bouwwerk waaronder de wapening.
- Maak gebruik van het door de vereniging van bouwtoezicht ontwikkelde toezichtprotocol.

4.4 Conclusie ten aanzien Stadsdeelorganisatie

~~Het stadsdeel was indertijd niet in staat om een dergelijk groot bouwproject onder haar~~
verantwoordelijkheid te vergunnen en hier op toezicht te houden. Het bouw en woningtoezicht opereerde indertijd te weinig professioneel om een dergelijk groot project te kunnen begeleiden.

Aanbeveling:

- Maak bij grote bouwprojecten van tevoren een risico-inschatting. Als het bouwproject te groot is voor de organisatie kan dit beter worden uitbesteed.