

Vergaderjaar 2009–2010

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 127 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2010

Hierbij informeer ik u over een aantal nog openstaande toezeggingen op het gebied van de bouwregelgeving. Het betreft onderwerpen, zoals aangekondigd in mijn brief van 19 maart 2010 (TK Vergaderjaar 2009–2010 28 325, nr. 121) en gedaan tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 25 maart 2010 en 11 mei 2010 (kamerstuk 26 956, nr. 71 en 28 325, nr. 126):

1. Brandbare isolatiematerialen
2. Verbouwnorm bruggen
3. Open verbrandingstoestellen
4. De rol van architecten
5. De pilots in het kader van de Commissie Dekker ter verbetering van het toezicht.
6. Informatie over achtergrond verschillen in regelgeving voor gevangenen en bewoners van verpleeghuizen.
7. Deelnemers aan de praktijktoets Bouwbesluit.

Onderstaand ga ik op deze onderwerpen nader in.

1. Brandbare isolatiematerialen

Naar aanleiding van een brief van Rockwool Benelux d.d. 5 maart 2009 aan de Tweede Kamer heeft Efectis in mijn opdracht een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van brandbare isolatiematerialen. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 25 maart jl, ontvangt u hierbij het definitieve rapport d.d. februari 2010 van dit onderzoek en ik informeer u nader over de resultaten.² Het rapport van Efectis bevat een samenvatting, waarnaar ik volledigheidshalve verwijs. De resumerende conclusie in deze samenvatting is als volgt.

Naar de mening van Efectis is het brandveiligheidsniveau van de huidige EPS/PUR-isolatietoepassingen (zie voetnoot) niet significant onveiliger dan het algemene brandveiligheidsniveau; voor toekomstige wijzigingen in het gebruik van deze isolatiematerialen (bijvoorbeeld grootschalige

¹ I.v.m. een correctie in een verwijzing.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

toepassing in gebruiksfuncties voor slaapfuncties en/of minder-zelfredzamen kan dit oordeel wellicht ongunstiger uitvallen.

Uit het onderzoek volgt dat voor de gangbare toepassingen van EPS/PUR in bijvoorbeeld gevels en daken er geen aanleiding is om extra eisen op te nemen in de bouwregelgeving. Dit geldt ook voor de zogenaamde sandwichelementen die door uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 25 maart met name zijn genoemd. Bij het op grote schaal gebruiken van brandbare isolatiematerialen in andere toepassingen, bijvoorbeeld in inwendige scheidingsconstructies en in aanwezigheid van veel minder-zelfredzamen, is het naar de mening van Efectis belangrijk om de geldigheid van haar conclusies nader te onderzoeken. Volgens Efectis bestaat namelijk het risico dat ontledingsgassen van isolatiematerialen vrij kunnen komen buiten het compartiment waar de brand heerst en hierdoor het vluchten hinderen.

Het Efectis-rapport is door mij ter advies voorgelegd aan het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB). Het OPB heeft het rapport tijdens haar overleg van 16 april jl besproken. Het OPB heeft mij geadviseerd om vooralsnog geen beperkende eisen te stellen aan de toepassing van brandbare isolatiematerialen, maar eerst nader onderzoek uit te voeren naar de risico's van deze toepassingen zoals door Efectis bedoeld. Ik zal dit advies overnemen, mede gezien het brede draagvlak van het OPB waarin naast de bouwpartijen ook de brandweer en het bouw- en woningtoezicht zijn vertegenwoordigd. Mijn insteek is om dit onderzoek aan het eind van dit jaar af te ronden en de resultaten hiervan mee te nemen bij het opstellen van de nieuwe AMvB.

2. Verbouwnorm Bruggen

Het overleg tussen mijn ministerie, Verkeer en Waterstaat en de NEN-commissie «Technische grondslagen van bouwwerken (TGB) Plenair» over de verbouwnorm voor bruggen is afgerond. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 25 maart jl informeer ik u hierover.

De resultaten van het overleg zijn vastgelegd in het TNO-rapport «Veiligheidseisen bij verbouw bestaande bruggen» d.d. 16 april 2010. Dit rapport voeg ik bij deze brief.¹ In bijlage 2 van dit rapport is een verbouwniveau vastgelegd voor de constructieve veiligheid van bouwwerken geen gebouw zijnde, waaronder bruggen. Dit verbouwniveau wordt door mij binnenkort overgenomen in de Regeling Bouwbesluit 2003 als het niveau waar tot Burgemeester en Wethouders ontheffing verlenen bij de verbouw van een bouwwerk geen gebouw zijnde, zoals bedoeld in artikel 2.4a van het Bouwbesluit 2003.

De algemene achtergronden van het verbouwniveau staan in het TNO-rapport «Veiligheidsbeoordeling bestaande bouw (2004-CI-R0159)» dat u eveneens ontvangt.¹ Voor bruggen en viaducten staan de achtergronden in het eerder genoemde recente TNO-rapport. In de rapporten wordt door TNO een onderbouwing gegeven van de drie te onderscheiden veiligheidsniveaus: een nieuwbouwniveau, een niveau bestaande bouw en een hiertussen gelegen verbouwniveau. Het niveau bestaande bouw wordt in het TNO-rapport als aanschrijfniveau/afkeurgrens aangeduid. Bij verbouw is een hoger niveau wenselijk dan het niveau bestaande bouw, daarom is er een verbouwniveau. Bij nieuwbouw is extra veiligheid kosteneffectiever te realiseren dan bij verbouw. Bij verbouw is men namelijk afhankelijk van het veiligheidsniveau van de bestaande bouwconstructie die wordt verbouwd. Verder is bij verbouw veelal sprake van een kortere restlevensduur dan bij nieuwbouw.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Met de wijziging van de Regeling Bouwbesluit 2003 is er straks een landelijk geldend verbouwniveau voor bouwwerken geen gebouw zijnde, waaronder bruggen. Voor andere bouwwerken geldt dit nog niet en kan een gemeente op basis van het Bouwbesluit 2003 nog toetsen op het nieuwbouwniveau of ontheffing verlenen tot een niveau tussen nieuwbouw en bestaande bouw in. Teneinde landelijke uniformiteit te verkrijgen, ben ik voornemens om in de nieuwe AMvB voor alle bouwwerken een verbouwniveau vast te leggen. Hierover vindt nog overleg plaats met de NEN-commissie «Technische grondslagen van bouwwerken (TGB) Plenair».

3. Open verbrandingstoestellen

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 26 mei 2009 is de toezegging gedaan dat zal worden teruggekomen op de mogelijkheid om aan de vervanging van open verbrandingstoestellen in bestaande gebouwen een verplichte termijn te verbinden.

In Nederland hangen nog in ruim één miljoen huizen (van de zeven miljoen huizen) open verbrandingstoestellen zoals afvoerloze geisers. Het gaat hierbij om gastoestellen waarvoor Europese regelgeving van kracht is voor wat betreft productveiligheid. Zoals eerder door mijn voorganger aan u gemeld kan Nederland niet zelfstandig deze toestellen verbieden, maar zou het ministerie van VWS wel binnen Europa draagvlak proberen te vinden voor een Europees verbod voor afvoerloze geisers. Gebleken is dat er thans binnen Europa onvoldoende draagvlak is voor zo'n verbod. Mede omdat verbieden geen optie is, is door mijn voorganger ingezet op een vrijwillige vervanging van open toestellen. Er is daartoe onder andere een handreiking «Vervanging open verbrandingstoestellen» opgesteld die u tijdens het vorige Algemeen Overleg van 26 mei 2009 is uitgedeeld. Ook de lopende convenanten voor energiebesparing zullen naar verwachting leiden tot een grote reductie van het aantal open toestellen.

Afgezien dat een verplichting tot vervanging op gespannen voet staat met Europese regelgeving, is zo'n verplichting moeilijk handhaafbaar. Gemeenten (bouw- en woningtoezicht) zouden hierop moeten toezien, maar controles «achter de voordeur» zijn kostbaar (tijdrovend) en juridisch lastig. Zeker omdat het gaat om ruim één miljoen woningen. Het vervangen van een open toestel is verder geen bouwvergunningsplichtige activiteit, dus ook via deze weg heeft een gemeente geen grip op de vervanging. Als iemand «drie hoog achter» zijn open geiser vervangt door een nieuwe open geiser is dit lastig te achterhalen voor een gemeente. Bij bouwvergunningsplichtige renovaties van woningen is er wel een handhavingsmogelijkheid voor gemeenten. Niet in de zin van het verbieden van de open toestellen, maar wel in het beoordelen van een goede toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgassen.

Het verplicht vervangen van open verbrandingstoestellen is op dit moment geen optie. Ik wil daarom vasthouden aan het ingezette beleid om deze toestellen op basis vrijwilligheid te vervangen. De afname van het aantal open toestellen zal door mijn ministerie de komende jaren worden gemonitord. Als na een aantal jaren blijkt dat het aantal toestellen niet substantieel afneemt, kan alsnog worden overwogen de vervanging een meer verplichtend karakter te geven, als dan ook de Europese regelgeving meer ruimte hiervoor geeft.

Belangrijk gegeven hierbij is de eigenverantwoordelijkheid van eigenaren en bewoners om veilig om te gaan met open toestellen. Door voldoende te ventileren en het toestel periodiek te laten controleren zijn de risico's op koolmonoxidevergiftiging te elimineren. Als extra zekerheid kan verder

een koolmonoxidemelder worden opgehangen. In de door mijn ministerie gepubliceerde publieksfolder «Vervang geisers, gaskachels en verwarmingsketels en voorkom hiermee koolmonoxidevergiftiging» zijn deze preventiemaatregelen ook genoemd. Het stimuleren van koolmonoxidemelders zal door mij verder worden meegenomen in de aanpak m.b.t. rookmelders, waarover ik u in mijn brief van 19 maart 2010 (TK Vergaderjaar 2009–2010, 28 325, nr. 212) heb geïnformeerd.

4. Rol architect in het bouwmanagement

In het Algemeen Overleg van 12 november 2009 is toegezegd dat u een notitie zult ontvangen over de rol van de architect in het bouwmanagement. Een aanzet voor deze notitie is reeds gegeven in de brief van 17 december 2010 aan de Tweede Kamer. Inmiddels worden ambtelijk de mogelijkheden voor versterking van de architectenrol in het huidige bouwproces onderzocht, waarbij ook de branche zelf wordt betrokken. Een nadere uitwerking wordt gegeven van de architectenrol in het kader van het actieplan Dekker.

5. Stand van zaken pilots Dekker

Op verzoek van de regering heeft de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker) op 14 mei 2008 een rapportage uitgebracht onder de titel «Privaat wat kan, publiek wat moet». Hierin wordt een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot: het moderniseren en vereenvoudigen van het stelsel van bouwgerelateerde voorschriften, de verbetering van de toepassing van regelgeving, en het geven van een integrale verantwoordelijkheid aan private partijen voor de kwaliteitsborging tijdens het gehele bouwproces.

In de kabinetsreactie van 16 juli 2008 (Tweede Kamer, 2007–2008, 29 515 en 28 325, nr. 261), is aangegeven dat de analyse met betrekking tot vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces wordt herkend en dat de aanbevelingen worden gedeeld. Besloten is om een aantal experimenten uit te voeren om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van de afschaffing van de preventieve toetsing aan de bouwregelgeving en de introductie van de figuur van Gebiedsconcessies. Eén en ander staat beschreven in het Actieplan op de aanbevelingen Commissie Dekker, d.d. 6 augustus 2009, zoals dit eerder aan uw Kamer is aangeboden (Tweede Kamer, 2008–2009, 29 515, nr. 296).

Waar staan we en hoe verder?

U is toegezegd dat u wordt geïnformeerd over welke pilots nu concreet zullen worden uitgevoerd. Bij het verschijnen van het rapport bleek er sprake van een aantal initiatieven voor het organiseren van pilots. Het blijkt in de praktijk echter moeilijker dan verwacht om pilots uit te voeren.

Waar het gaat om gebiedsconcessies, is gezocht naar geschikte projecten. De beoogde projecten Stadshavens in Rotterdam en Ooijen Wanssum in Midden-Limburg zijn niet rond gekomen. De Crisis- en Herstelwet (CHW) lijkt hier evenwel mogelijkheden te bieden. Grootchalige projecten, die met een enkel «projectbesluit» van gemeentewege op grond van de CHW kunnen worden gerealiseerd, lijken erg op de figuur van gebiedsconcessies. Dit soort projecten zal uitgebreid worden gemonitord.

De gesprekken met diverse initiatiefnemers voor pilots om meer gebruik te maken van private kwaliteitsborging in het bouwproces hebben tot op heden niet geleid tot een robuuste set van uit te voeren pilots, waarover

bij de evaluatie verantwoorde conclusies zijn te trekken. Hierna volgt een overzicht van de beoogde projecten:

- a. Pilot VBTWN – Bouwend Nederland; de bouwers vullen een digitaal logboek in over de uitvoering op basis van het toezichtprotocol van de gemeenten; in het kader van het toezicht raadpleegt de gemeente dit logboek via internet om invulling te geven op het toezicht op de uitvoering.
Stand van Zaken. De initiatiefnemers hebben een aangepast voorstel ingediend met minder dan de aanvankelijk acht beoogde verschillende bouwprojecten. Het zullen er nu drie worden. De initiatiefnemers werken nu aan de feitelijke inrichting van de pilots. Mijn ministerie heeft een bijdrage toegezegd.
- b. De gemeente Den Haag wil met een aantal corporaties afspraken maken over een toezichtplan. De corporaties voorzien in privaat toezicht op de uitvoering van bouwactiviteiten en de gemeente controleert nog slechts op een aantal essentiële momenten.
Stand van Zaken: De initiatiefnemers onderzoeken hoe de pilot kan worden ingericht; het perspectief is dat deze pilot van de grond kan komen.
- c. Het samenwerkingsverband van een aantal gemeenten in het noorden van Noord-Brabant toetst zelf niet meer preventief (waarbij de bouwers zelf een betrouwbare toets dienen uit te voeren) en zet in op het toezicht op de uitvoering, waarbij elke keer één inspectie beoordeelt of wordt voldaan aan de voorschriften uit het bouw-, RO, milieu en Arbo-domein.
Stand van Zaken: bestuurlijk is de bereidheid uitgesproken om deze pilot uit te voeren. Momenteel vinden gesprekken met mogelijke deelnemers aan de marktzijde plaats. Het perspectief is dat deze pilot zal worden uitgevoerd.
- d. Kwaliteitsborging, zoals bekend bij infrastructurele werken; waarbij de gemeente zich beperkt tot systeemtoezicht, aangezien het bouwteam de eigen kwaliteitsborging organiseert.
Stand van Zaken. Aanvankelijk waren er initiatieven, zoals de bouw van een brug in Haarlem op het oog. Tot op heden is evenwel geen geschikt project gevonden.
- e. Rotterdam – Projectontwikkelaar Bokx: Bokx ontwikkelt een eigen «compliance management systeem» voor de eigen kwaliteitsborging van het gehele proces; vervolgens is de gemeente Rotterdam bereid bij wijze van pilot te bezien of nog toezicht moet plaats vinden wanneer Bokx dit compliance-systeem toepast.
Stand van Zaken. Hoewel vooral de marktpartij aanvankelijk erg enthousiast bleek, is men tot op heden niet in geslaagd de gemeente te overtuigen met een beproefbaar management systeem. Perspectief is dat deze pilot niet van de grond komt.
- f. De corporatie «Eigen Haard» zal een bouwproject met hoge duurzaamheidsambities realiseren waarbij het gehele bouwproces onder eigen toezicht staat.
Stand van zaken. De ambities op het terrein van duurzaamheid en eigen beheer zijn afgewogen tegen de haalbaarheid. Hierdoor bleek het geen geschikt project meer te zijn om als pilot te dienen.
- g. VROM-Inspectie die als bevoegd gezag voor defensie-inrichtingen systeemtoezicht houdt.
Stand van zaken. Met de VROM-Inspectie wordt gezocht naar een geschikt project dat als pilot voor systeemtoezicht kan dienen.
Perspectief is dat een dergelijke pilot kan worden ingericht.

Voor de initiatieven, waarvan het duidelijk is dat die niet tot een pilot zullen leiden, wordt gezocht naar alternatieven. In dit verband zullen ook de in de hiervoor genoemde rol van de architect in het bouwproces en de

gemeenten, die hebben geëxperimenteerd met andere vormen van toezicht, worden betrokken.

Feit blijft dat in de gesprekken met initiatiefnemers er sprake lijkt van een wat afwachtende houding, die op zich wel begrijpelijk is. De crisis in de bouw is niet te ontkennen en de ontwikkelingen van wet- en regelgeving op het terrein van de bouw, zoals de introductie van de Wabo en de Crisis en Herstelwet, de regionalisering van het toezicht in omgevingsdiensten en niet in de laatste plaats de voorstellen van de Commissie Dekker zelf, dragen – al dan niet terecht – bij aan een diffuus beeld welke kant het opgaat met de bouwregelgeving.

Een van de ideeën die is ontwikkeld om tot een eenduidig en gezamenlijk gedragen toekomstbeeld te komen, waarbinnen het zinnig is te experimenteren met het gedachtegoed van de Commissie Dekker, is het beleggen van een bestuurdersconferentie. Een dergelijke conferentie moet leiden tot een begrip van de diverse ontwikkelingen in hun logische samenhang om van daaruit het momentum te hervinden om pilots uit te voeren.

6. Informatie over achtergrond verschillen in regelgeving cellen en woonruimten voor bewoners van verpleeghuizen en verstandelijk gehandicapten

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 12 november 2009 is door mijn voorganger toegezegd u te informeren over de achtergrond van verschillen in regelgeving voor cellen en verblijfsruimten voor psychiatrische patiënten, ouderen en gehandicapten. Mevrouw Vietsch van het CDA gaf hierbij aan het overbodig te vinden dat de eisen voor politiecellen die bedoeld zijn voor een tijdelijk verblijf van iemand strenger zijn (m.n. wat betreft brandcompartimentering) dan voor mensen zoals verpleeghuisbewoners en verstandelijk gehandicapten die daar permanent verblijven.

Hierover wil ik het volgende opmerken. In zijn brief van 20 juli 2009 (Kamerstukken II 2008–2009, 28 325, nr. 111) heeft mijn ambtsvoorganger geconcludeerd dat het huidige Bouwbesluit teveel interpretatieruimte laat over hetgeen precies onder een cel moet worden verstaan en aan welke voorschriften moet worden voldaan. In de brief is vervolgens onderbouwd aangegeven dat een ruimte voor het tijdelijk vasthouden van personen, zoals een wacht- en ophoudruimte op een politiebureau, geen cel is en daarmee uit brandveiligheidsoogpunt geen apart subbrandcompartiment hoeft te zijn. Dit komt tegemoet aan de opmerking van mevrouw Vietsch. De door haar genoemde ruimten voor een tijdelijke verblijf hoeven dus geen aparte subbrandcompartimenten te zijn.

Woonruimten/woningen voor psychiatrische patiënten, ouderen en gehandicapten liggen volgens het Bouwbesluit in een subbrandcompartiment, uitgaande van een beoordeling als woonfunctie. Ook patiëntenkamers in verpleeghuizen en psychiatrische instellingen moeten in een subbrandcompartiment liggen, afhankelijk van de mobiliteit (bedgebondenheid) van patiënten, de bewaking door het verzorgende personeel en de afmeting van de ruimten kunnen er meer van die verblijfsruimten in een subbrandcompartiment liggen. Dit volgt uit de eisen die het Bouwbesluit stelt aan een gezondheidszorgfunctie.

De eisen voor ruimten waarin personen tijdelijk worden vastgehouden, zijn dus zeker niet strenger dan voor woonruimten en patiëntenkamers voor psychiatrische patiënten, ouderen en gehandicapten. In de aanstaande wijziging van het Bouwbesluit zal een helder onderscheid worden gemaakt tussen «cellen» en «andere ruimten voor het tijdelijk vasthouden van personen». De verschillen in het eisenniveau ten aanzien

van de huidige subbrandcompartimentering wordt hierbij dan ook toegelicht.

7. Deelnemers praktijktoets Bouwbesluit

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 11 mei jl. heb ik u toegezegd u te informeren over de deelnemers aan de praktijktoets Bouwbesluit.

Op initiatief van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) is onlangs een project gestart voor de uitvoering van een Praktijktoets met het nieuwe Bouwbesluit. De VBWTN is verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van het project. De VBWTN heeft de direct bij de bouw betrokken partijen uitgenodigd deel te nemen aan de praktijktoets. Deze partijen vertegenwoordigen hun branche- of belangenorganisaties: Bouwend Nederland, NL-Ingenieurs, BNA, UNETO-VNI en de brandweer.

De VBWTN heeft de leden van deze organisaties gevraagd bouwplannen aan te leveren en door te rekenen/te toetsen op de verschillen tussen het oude Bouwbesluit en het concept van het nieuwe Bouwbesluit. Op deze wijze wordt de nieuwe regelgeving toegepast door die partijen die daar na invoering ook mee aan de slag gaan: ontwerpers, adviseurs, aannemers en gemeenten. Naar verwachting zal de VBWTN mij dit najaar over de bevindingen van de deelnemende partijen rapporteren.

De rol van het ministerie van VROM/WWI binnen de praktijktoets is die van facilitator. Voor deze praktijktoets zal in juni de meeste recente versie van het concept Bouwbesluit, waarin de reacties op de conceptversie van februari zijn verwerkt, aanleveren aan de VBWTN. Het ministerie van VROM/WWI zal een financiële bijdrage leveren om uitvoering van de praktijktoets mogelijk te maken

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. van Middelkoop