

Vergaderjaar 2006–2007

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 212

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2007

Op 21 september 2006 heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid een rapport uitgebracht over de oorzaken en de leerpunten van de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost van oktober 2005 (24 587, nr. 193). Op 18 oktober jl. heeft het kabinet uw Kamer een beleidsreactie op het rapport toegezonden¹. In deze reactie staat aangegeven dat de uitwerking van enkele van de in het rapport genoemde aanbevelingen voor de bouwregelgeving nog wat bedenktijd zou vragen en de Kamer daarover nader zou worden geïnformeerd. Onderhavige brief geeft invulling aan deze toezegging.

Achtereenvolgens gaat deze brief in op de volgende uitwerkingpunten:

1. de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 voor tijdelijke bouwwerken nader bezien;
2. de bouwregelgeving op een aantal punten (aanwezigheid van holle ruimtes en de noodzaak om aanvullende bouwkundige of installatietechnische maatregelen te nemen) nader bezien;
3. nagaan op welke wijze de toepassing van het gelijkwaardigheidsartikel uit het Bouwbesluit 2003 kan worden verbeterd;
4. bezien in hoeverre informatie over de bouwregelgeving moet worden aangepast;
5. nagaan op welke wijze verantwoordelijkheidsverdeling, naleving, toezicht en handhaving verbeterd kan worden.

1. Voorschriften voor tijdelijke bouw uit het Bouwbesluit 2003 nader bezien

In het rapport van de Onderzoeksraad en in het debat met de Tweede Kamer hierover is de vraag opgekomen of de brand op Schiphol aanleiding zou zijn om het niveau van de bouwkundige voorschriften in het Bouwbesluit 2003 voor tijdelijke bouwwerken op te hogen. Naar aanleiding daarvan heb ik aangegeven nader te willen bezien of de huidige regelgeving voor tijdelijke bouwwerken aanpassing behoeft. In het hierna volgende hoop ik u duidelijk te maken dat het op dit moment niet nodig is

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 587, nr. 199, d.d. 18 oktober 2006.

om de specifieke voorschriften voor tijdelijke bouwwerken aan te passen. Wel zullen naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad enkele voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 worden aangepast, maar deze hebben betrekking op zowel permanente als tijdelijke bouw. In paragraaf 2 zal ik op deze aanpassingen van de regelgeving ingaan.

Het Bouwbesluit 2003 stelt gemiddeld genomen minder zware eisen aan tijdelijke bouwwerken dan aan permanente nieuwe bouwwerken. Dit komt omdat tijdelijke bouwwerken bedoeld zijn als noodoplossingen, een relatief beperkte exploitatiehorizon hebben en dus snel worden afgeschreven. De voorschriften voor permanente nieuwbouw daarentegen zijn bedoeld om meer kwaliteit in de bouwvoorraad te realiseren en liggen daarom hoger dan de eisen voor bestaande gebouwen. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat nieuwe gebouwen ca. 50 jaar of langer meegaan. Vanwege de korte gebruiksduur van tijdelijke bouwwerken is het niet redelijk om deze aan alle nieuwbouweisen te laten voldoen. Een investering om een tijdelijke bouwwerk aan alle nieuwbouweisen te laten voldoen zal dan ook zelden of nooit renderen. Om die reden is het uitgangspunt van het Bouwbesluit 2003 dat tijdelijke bouwwerken tenminste dienen te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan bestaande bouwwerken, tenzij anders aangegeven. Dit leidt ertoe dat voor bruikbaarheidsaspecten de voorschriften voor bestaande bouw gelden, maar voor brandveiligheids- en gezondheidsaspecten meestal de nieuwbouweis of een eis die lager is dan het niveau voor nieuwbouw, maar hoger dan het niveau voor bestaande bouw.

De voorschriften voor bestaande bouw geven aan wat minimaal noodzakelijk is t.a.v. veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Als een gebouw aan deze eisen voldoet dan is het gebouw in bouwkundig opzicht voldoende veilig en bruikbaar.

Het feit dat tijdelijke bouwwerken niet aan alle nieuwbouweisen behoeven te voldoen wil dus niet zeggen dat deze gebouwen onveilig, ongezond en onbruikbaar zijn. Zolang ze voldoen aan de gestelde eisen moeten deze bouwwerken als voldoende veilig, gezond en bruikbaar worden geoordeeld.

Overigens kunnen gemeenten op grond van hun bouwverordening bij bepaalde (tijdelijke en permanente) gebouwen aanvullende installatietechnische of gebruikseisen stellen.

De analyse van de Onderzoeksraad geeft geen aanwijzingen dat de specifieke voorschriften voor tijdelijke bouwwerken van onvoldoende niveau zouden zijn. Het is vooral de naleving van de voorschriften die tekortschiet. Daar waar het rapport van de Onderzoeksraad wel aanleiding is om regelgeving te wijzigen betreft dit niet alleen de regelgeving voor tijdelijk bouw maar ook voor permanente bouw. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Tot slot van deze paragraaf nog een opmerking over de tijdelijkheid. De voorschriften voor tijdelijke bouwwerken zijn uitsluitend bedoeld om tijdelijk gebruik van noodwoningen of noodgebouwen mogelijk te maken. De voorschriften zijn niet bedoeld om op een goedkope manier gebouwen of woningen neer te zetten die in een permanente behoefte voorzien. Als een tijdelijk bouwwerk de vergunde maximale instandhoudingstermijn heeft overschreden, heeft de eigenaar de mogelijkheid om een bouwvergunning aan te vragen waarmee het gebouw kan worden omgezet in een permanent bouwwerk. In dat geval zijn de voorschriften voor nieuwbouw van toepassing. Gemeenten dienen toe te zien op naleving hiervan. Uit diverse signalen blijkt dat uit de regelgeving niet altijd eenvoudig te bepalen is hoe lang een tijdelijk bouwwerk maximaal in stand mag worden gehouden. Bij de eerstvolgende wijziging van de Woningwet, naar

verwachting in 2008, zullen de voorschriften op dit punt verduidelijkt worden.

2. Voorschriften bouwregelgeving nader bezien

In de kabinetsreactie is aangegeven dat nagegaan zou worden of, en zo ja, op welke punten het nodig is om de bouwregelgeving aan te passen. Op enkele punten is er inderdaad aanleiding om de bouwregelgeving aan te passen dan wel te verduidelijken. In andere gevallen kan worden volstaan met het geven van voorlichting en het organiseren van kennisoverdracht. Hier zal in de volgende paragraaf nader op in worden gegaan. De aan te passen voorschriften worden meegenomen in de reeds lopende wijziging van het Bouwbesluit 2003.

Het belangrijkste punt van wijziging betreft het nieuwe inzicht dat het rapport van de rijksinspecties naar de brandveiligheid van cellencomplexen in unitbouw opleverde over het effect van holle ruimtes tussen gestapelde units. Ik vind dat het nodig is om de regelgeving op dit punt aan te passen. Het Bouwbesluit 2003 kent bepalingen hoe moet worden omgegaan met de brandveiligheid van kokers, kanalen en schachten, maar uit de praktijk blijkt dat deze bepalingen beperkt worden uitgelegd en niet worden toegepast op holle ruimtes tussen units. Daarom zal ik in de eerstvolgende wijziging van het Bouwbesluit 2003, naar verwachting in 2008, de werking van het betreffende bouwbesluitartikel verbreden zodat het helder wordt dat ook holle ruimtes aan deze voorschriften dienen te voldoen.

Daarnaast heeft de Onderzoeksraad opmerkingen geplaatst over de bepaling van de rookwerendheid en de wijze waarin rook kan doordringen in verschillende ruimtes. Deze opmerkingen geven mede aanleiding de brandveiligheidsvoorschriften op deze punten in de bovengenoemde wijziging van het Bouwbesluit 2003 aan te passen.

Uit de analyse van de Onderzoeksraad bleek op enkele punten onduidelijkheid te zijn gerezen over de toepassing van de voorschriften voor nooduitgangen, loopafstanden en over de toepassing van de bepalingsmethode van de brandwerendheid van brandcompartimenten. Bij de eerdergenoemde wijziging van het Bouwbesluit 2003 zullen deze punten worden verduidelijkt.

3. Verbeteren toepassing van gelijkwaardigheid

Ontwikkelingen in de techniek zijn niet altijd te voorzien. Het kan dan voorkomen dat er bij bouwplannen goede oplossingen worden aangebracht die niet zijn toegesneden op de prestatie-eisen uit het Bouwbesluit 2003. Om ruimte te laten aan innovatie en goede oplossingen die anders op formele gronden niet zouden zijn toegestaan, biedt het Bouwbesluit 2003 de mogelijkheid om via de toepassing van een gelijkwaardige oplossing toch te voldoen aan wat met het bouwbesluitvoorschrift wordt beoogd. Een gelijkwaardige oplossing moet dus een zelfde mate van b.v. veiligheid, gezondheid of bruikbaarheid bereiken als het prestatievoorschrift waaraan niet kon worden voldaan en dient te bestaan uit een concrete bouwtechnische of installatietechnische oplossing.

De bouwvergunningaanvrager dient op grond van het Besluit indieningvereisten bouwvergunning (BIAB) bij de bouwvergunningaanvraag aan te geven op welke punten hij gebruik maakt van een gelijkwaardige oplossing. Een gelijkwaardige oplossing kan worden aangetoond door b.v. het overleggen van een erkende kwaliteitsverklaring (voor b.v. bouwmaterialen) of door burgemeester en wethouders te overtuigen met een onderzoeksrapport of te wijzen op gezaghebbende literatuur, zoals b.v. praktijkrichtlijnen. Het is aan de gemeente om te beoordelen of de gelijk-

waardige oplossing inderdaad voldoet aan het doel van het bouwbesluitvoorschrift. De gemeenten zijn binnen de grenzen van behoorlijk bestuur vrij in de wijze waarop zij gelijkwaardigheid beoordelen en accepteren, de bouwregelgeving geeft hiervoor geen vormvoorschriften. Normaal gesproken blijkt uit de bouwvergunning of de gelijkwaardigheid is geaccepteerd. Anders zou de bouwvergunning namelijk geweigerd moeten worden.

Omdat er onduidelijkheid is over de spelregels zal de tekst en de toelichting van het Bouwbesluit 2003 op dit punt worden aangepast. Deze aanpassing maakt deel uit van de reeds bovengenoemde wijziging van het Bouwbesluit 2003 die naar verwachting in 2008 in werking zal treden. Daarnaast zal bij de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit, naar verwachting eind 2007, een landelijk kenniscentrum brandveiligheid worden ingericht dat de beschikbare kennis op het terrein van brandveiligheid voor zowel vergunningaanvrager als verleners van bundelen en verspreiden. Dit kenniscentrum zal ook een rol krijgen als databank voor erkende gelijkwaardige oplossingen, zodat bouwvergunningaanvragers de gelijkwaardigheid niet keer op keer meer afzonderlijk behoeven aan te tonen en vergunningverleners gelijkwaardige oplossingen niet meer iedere keer inhoudelijk behoeven te beoordelen.

Op deze wijze verwacht ik de bestaande onduidelijkheden weg te nemen en de toepassing van gelijkwaardige oplossingen in de bouwpraktijk te verbeteren. De vergunningverlener behoudt overigens wel de beoordelings- en beleidsruimte, zoals hij die nu ook heeft bij de beoordeling van gelijkwaardigheid.

4. Aanpassingen in informatievoorziening over bouwregelgeving

De bouwpraktijk kan doorgaans goed uit de voeten met de huidige bouwregelgeving. Dat blijkt uit de periodieke monitoringonderzoeken die de afgelopen jaren in opdracht van VROM zijn uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat VROM doorlopend communicatieactiviteiten uitvoert of ondersteunt om de bouwpraktijk te helpen bij de toepassing en naleving van de regelgeving. Dit gebeurt op diverse manieren. Er worden bijvoorbeeld info-bladen uitgegeven, brochures, handreikingen en praktijkboeken uitgebracht en er is een helpdesk bouwregelgeving. Ook draagt VROM bij aan de ontwikkeling van checklisten en toetsingsprotocollen.

In de kabinetsreactie is aangegeven dat nader zou worden bezien of de communicatie van VROM moet worden aangepast aan de bevindingen van de Onderzoeksraad. Op een aantal punten is dit het geval of is het reeds gebeurd.

Ten eerste betreft dit het nieuwe inzicht over de mogelijke risico's van snellere branduitbreiding bij holle ruimtes en niet brandveilig afgewerkte leidingdoorvoeren tussen gestapelde units. Omdat deze nieuwe informatie ook van belang is voor andere gebruikers van unitbouwcomplexen heeft mijn ambtsvoorganger op 30 augustus 2006 de «Handreiking borging brandveiligheid unitbouw» naar alle gemeenten en brancheorganisaties van unitbouwers, eigenaren en gebruikers verzonden. In de handreiking is een programma aangekondigd waarmee de VROM-Inspectie, in samenwerking met de Arbeidsinspectie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de brandveiligheid van unitbouwcomplexen uitgebreider onder de aandacht zal brengen van de betrokkenen. Dit programma is momenteel volop in uitvoering in samenwerking met circa 25 brancheorganisaties uit de gehele keten van unitbouw (ontwerpers, bouwers, eigenaren en gebruikers) en van gemeenten en brandweer. De medewerking hieraan door deze organisaties is met herkenning en erkenning van de problematiek, zeer constructief.

Als hulpmiddel voor de direct verantwoordelijken om de aandachtspunten voor brandveiligheid bij unitbouwcomplexen op gestructureerde wijze na te kunnen gaan, worden op dit moment checklisten («wegwijzers») opgesteld voor zowel nieuwbouw als voor bestaande bouwwerken. Deze zijn gereed in het eerste kwartaal van 2007. Daarna worden de wegwijzers in overleg met de betrokken brancheorganisaties gericht onder de aandacht gebracht van de direct verantwoordelijken (o.a. in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten).

Ten tweede zal de toepassing van gelijkwaardige oplossingen worden verduidelijkt door o.m. de inrichting van het eerdergenoemde landelijk expertisecentrum.

In de derde plaats zullen in het kader van het in de kabinetsreactie aangekondigde actieprogramma brandveiligheid specifieke communicatie-activiteiten worden ondernomen om het veiligheidsbewustzijn bij de verantwoordelijken in de bouw- en gebruiksfase te vergroten. Over de inhoud van dit actieprogramma bent u recentelijk door mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief geïnformeerd.

Ten slotte heeft de Onderzoeksraad geconcludeerd dat bij de uitvoering van de brandtest de plaatsing van de units binnen een schilconstructie niet in de proefopstelling is meegenomen. Naar aanleiding hiervan zal VROM de bouwpraktijk er op attenderen dat te testen constructieonderdelen altijd in hun samenhang moeten worden beoordeeld.

5. Nagaan op welke wijze verantwoordelijkheidsverdeling, naleving, toezicht en handhaving verbeterd kan worden

Het slot van de kabinetsreactie bevat nog een enkele vragen over de bouwregelgeving. In het onderstaande zal ik op deze vragen kort reageren. De eerste vraag gaat over de wenselijkheid om de kennis van het inzicht over de holle ruimtes in unitbouwcomplexen te verbreden naar andere gebruikers van deze complexen. In de voorgaande paragrafen heb ik deze vraag reeds beantwoord en daarbij aangegeven dat er op dit moment al veel in gang is gezet om gebouweigenaren en gebruikers hierop te attenderen.

Een tweede vraag betreft de wijze waarop kennis en kunde bij vergunningverlenende instanties, zoals b.v. gemeenten goed georganiseerd kan worden. In het rapport van de Onderzoeksraad wordt namelijk gewezen op het mogelijk bestaan van onevenwichtige relaties tussen enerzijds bouwvergunningverlenende gemeenten met een beperkte toezichts- en handhavingscapaciteit en anderzijds bouwaanvragen door grote publieke dan wel private bouwondernemingen.

De afgelopen jaren heeft VROM in samenwerking met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de VNG veel activiteiten ondernomen om het gemeentelijk toezicht en de handhaving te professionaliseren. De ontwikkeling van toetsings- en handhavingsprotocollen zijn hier producten van. Juist deze instrumenten helpen met name de kleinere gemeenten om op gestructureerde en adequate wijze bouwvergunningen te toetsen en toezicht te houden bij de bouw. Bij het verbeteren van het gemeentelijk toezicht en de handhaving speelt ook de VROM-Inspectie een belangrijke rol. De VROM-Inspectie draagt permanent bij aan het op peil houden en verbeteren van het gemeentelijk toezicht door het uitvoeren van periodieke onderzoeken bij gemeenten en jaarlijks wisselende themaonderzoeken.

Ook de verbetering van de kwaliteit van de bouwvergunning heeft in de afgelopen jaren de nodige aandacht gehad. Zo is in 2003 het Besluit

indieningsvereisten bouwvergunning in werking getreden, waardoor de kwaliteit en de compleetheit van de bouwvergunningaanvraag is verbeterd. Ook dit geeft gemeenten een instrument in handen incomplete of ondeugdelijke aanvragen te weigeren.

Met de komende wijziging van de Woningwet per 1 april aanstaande wordt daarnaast de verhouding tussen bouwvergunningaanvrager en bouwvergunningverlener verduidelijkt. Gemeenten krijgen door deze wetswijziging meer mogelijkheden om bouwvergunningen te weigeren als de bouwvergunningaanvrager onvoldoende aannemelijk kan maken dat zijn aanvraag aan de bouwregelgeving voldoet. Ook wordt duidelijker dat een bouwwerk en een bouwvergunningaanvraag ten allen tijde aan het Bouwbesluit 2003 dient te voldoen en dat er niet pas sprake is van een overtreding van de bouwregelgeving als de gemeente dit constateert. In algemene zin besteedt het bovengenoemde actieprogramma brandveiligheid van BZK en VROM aandacht aan de benodigde kennis en vaardigheden van zowel publieke als private partijen op het terrein van brandveiligheid. Uit de in dit actieprogramma aangekondigde inventarisatie van reeds bestaande of in ontwikkeling zijnde hulpmiddelen moet blijken of vervolgacties op dit punt nodig zijn.

De bovengenoemde ontwikkelingen en hulpmiddelen verkleinen de door de Onderzoeksraad gesignaleerde onevenwichtigheid. Evenwel kan niet voorkomen worden dat daarmee een ongelijke situatie tussen grote bouwvergunningaanvragers en kleine gemeenten altijd tot het verleden zal behoren. Het is namelijk ook inherent aan een toezichts- en handhavingstaak omdat deze zich niet kan richten op een volledige controle van het ontwerp en van de bouw, maar zich beperkt tot een aantal punten die van publiek belang zijn. De inspanningen van VROM zijn er daarom op gericht dat gemeenten over voldoende instrumentarium beschikken om tot een adequate beoordeling van de bouwvergunningaanvraag te komen en dat er voor vergunningaanvragers voldoende prikkels in het systeem zitten om te komen tot goede bouwvergunningaanvraag. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een goede bouwvergunningaanvraag en naleving van het bepaalde tijdens de uitvoering van de bouw is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de bouwvergunningaanvrager zelf.

Conclusie

De lessen van de brand op Schiphol hebben aanleiding gegeven om het Bouwbesluit 2003 op enkele punten aan te passen of te verduidelijken. Ook in de sfeer van informatieverstrekking en kennisoverdracht zal de komende tijd een aantal initiatieven worden ondernomen. Via de halfjaarlijkse voortgangsrapportage over de uitvoering van de verbeteracties naar aanleiding van de brand op Schiphol zal ik u op de hoogte houden van de voortgang van bovengenoemde activiteiten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,