

Reactie J.N. Schouten, manager kenniscentrum Aboma bv op internet consultatie Arbobesluit Bouwproces.

Doel van de nieuwe redactie van de bouwproces artikelen betreft het aanscherpen van de opdrachtgeversverplichtingen en het scheppen van helderheid omtrent de invulling van de coördinatie verplichtingen in de ontwerpfase en de uitvoeringsfase. Tegelijk met het aanscherpen van de opdrachtgevers verplichtingen vindt een redactie van de artikelen plaats om helderheid te scheppen in de teksten van het besluit.

Het voornemen van het ministerie was in eerste aanleg te onderzoeken of de ketenaansprakelijkheid geheel bij de opdrachtgever kon worden gelegd maar dit blijkt (nog) niet haalbaar te zijn.

Voorafgaand aan de reactie op de nota volgt hier een beschouwing op de mogelijkheid tot efficiënte handhaving door de Inspectie SZW en het borgen van bouwproces elementen in de beroepsopleidingen voor de GWW sector en de B&U-sector. Met het borgen voor de bouwproces elementen in de beroepsopleidingen wordt tevens het fundament geschapen voor de kwalificaties van de coördinatoren in het bouwproces. Op dit moment worden er geen eisen gesteld aan de kwalificaties van deze functionarissen. De beroepsopleidingen (MBO, HBO en universiteit) besteden in hun curriculum nauwelijks aandacht aan veiligheid en gezondheid in het bouwproces. Dit zal gestimuleerd moeten worden. Door het benoemen van kwalificatie eisen in het Arbobesluit wordt de prikkel gegeven om een specifieke beroepsopleiding te maken en deze later in de curricula van de beroepsopleidingen op te nemen. Dit zou actief beleid moeten zijn van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De efficiënte handhaving door de Inspectie SZW, de voormalige Arbeidsinspectie, kan plaatsvinden door de interventie mogelijkheid actief uit te breiden naar de ontwerpfase van gebouwen. Bijvoorbeeld door het doen van een "Melding ontwerpfase", zoals dat al gebeurt in het Verenigd Koninkrijk (pre-Occupation). De inspecteurs kunnen dan in hun onderzoek of audit de genoemde elementen uit de risico inventarisatie en - evaluatie van het bouwwerk betrekken en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taken van de coördinator. Eenzelfde kan eenvoudig geschieden in de uitvoeringsfase. Door een format op te stellen voor een V&G-dossier, kan op eenvoudige wijze voor uniformiteit worden gezorgd door de toepassing er van te controleren. Door het vaststellen van een aantal verplichte onderdelen, kan het veilig gebruik en onderhoud worden geborgd. In de nota van toelichting wordt gesproken over de verkenning naar de aanscherping van de opdrachtgevers rol, de onderzoeken naar asbest door de Inspectie SZW en 9 onderdelen waarop het besluit moet worden aangepast. In de brief "Een ketenaansprakelijkheid voor gezond en veilig werken" aan de kamer van 9 juli 2015 werd geconcludeerd dat de introductie van een algemene opdrachtgevers aansprakelijkheid nog een brug te ver was. Toch zijn, mede door aangeven van de Inspectie SZW, de bouwprocesbepalingen aangescherpt om deze beter handhaafbaar te maken. Hierbij zijn ook de resultaten van onderzoek in de abestketen meegenomen. Dit heeft geleid tot 9 aandachtspunten waarbij er 6 in het besluit zelf zijn aangepast. Het 7e aandachtspunt betrof de beperkt beboetbaarheid, dit is aangepast in het boetebesluit, wat gelijktijdig in werking zal treden. Het 8e aandachtspunt betrof het aanspreken van de ontwerpende partij. Deze zijn aanspreekbaar als er sprake is van opdrachtgever-consument. In alle andere gevallen is de opdrachtgever aan te spreken. Het 9e aandachtspunt betrof de verschillende contractverlenging die tegenwoordig gehanteerd worden en waarbij de opdrachtgever op afstand staat. Geconcludeerd is, dat dit niets afdoet aan de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en dat deze eindverantwoordelijk blijft.

Het in de nota van toelichting geschetste beeld van het bouwproces en de bedoeling van de verplichtingen is voldoende helder geformuleerd. De uitbreiding en aanscherping van de verplichtingen en de verheldering van de teksten onderschrijven wij in grote lijnen. Toch vergen de aanscherpingen nog de nodige toelichting en verdieping omdat niet zonder meer duidelijk wordt voor partijen hoe zij hun verplichtingen kunnen invullen. Het is anders gezegd, onvoldoende concreet.

Betrokkenheid branche

Voorts ontbreekt ons inziens een interactie met de branche, de bouwnijverheid, de ontwikkelaars en architecten waarin zij zelf aan de slag gaan met kwalificaties en het uitbreiden van de curricula van de beroepsopleidingen. Hierbij zou kunnen worden aangesloten bij de Governance code voor veiligheid in de bouw, waarbij dergelijk initiatieven ook al zijn verwoord. Vanuit de Governance code zijn toe op heden weinig concrete initiatieven ondernomen.

Artikelsgewijze reactie:

A: In de huidige aanbestedingsmarkt wordt in het bouwproces steeds vaker op basis van een prestatie contract met functionele eisen een project opgestart. De rol van de opdrachtgever verandert daarmee en de opdrachtgever zal niet altijd meer betrokken zijn met de inhoudelijke keuzes van het bouwproces. Zelfs de financiering wordt gedaan met externe partijen en de opdrachtgever als initiatief nemer zal gedurende langere of kortere tijd het object huren of leasen voordat het zijn bezit weer wordt. Dit geeft het beeld van een opdrachtgever aan de zijlijn die, behalve een architectonisch concept, verder niet als zodanig betrokken wordt. Het uitbreiden van de definitie van de opdrachtgever als degene voor wiens rekening een bouwwerk wordt gerealiseerd naar degene op wiens initiatief het bouwwerk tot stand wordt gebracht is ons inziens correct. Omdat er opdrachtgevers zijn (rijksopdrachtgevers) die in het kader van integraal veiligheidsmanagement dergelijke design, build, maintenance en finance constructies hanteren, waarbij wel een referentie ontwerp wordt gemaakt, is de uitbreiding passend, zij vallen nu ook onder deze definitie. Wat wel overwogen moet worden is het aanspreken van (externe) partijen die meehelpen met de financiering van bouwwerken. Zij hebben alle belang bij een zo snel mogelijk realiseren van een bouwwerk en het zo laag mogelijk houden van hun investeringen. Zo kan het voorkomen dat de benodigde processen voor risico-preventie onderdruk komen te staan of dat voorzieningen die noodzakelijk zijn voor veilig onderhoud, achterwege worden gelaten of op mindere wijze worden uitgevoerd. Het proces van afwegingen en het controleren hier op kan niet zonder specifieke kennis worden gedaan. Dit pleit voor een kennisniveau en onafhankelijkheid van de coördinatoren in de ontwerpfase en de uitvoeringsfase.

B: Artikel 2.26 is al in eerdere redactie aangescherpt en deze aanscherping, het zeker stellen, kan een verbetering betekenen als duidelijk wordt waaruit deze zekerstelling bestaat. Dit kan zijn het stellen van voorwaarden aan partijen of aan het proces en de functionarissen. Ons inziens kan de term zeker stellen nog wel geconcretiseerd worden door voorwaarden aan het proces te stellen (in casu, de werkzaamheden van de coördinatoren in de ontwerpfase en de uitvoeringsfase, alsmede hun kwalificaties). De uitbreiding met hoofdstuk 4, afdeling 5 is logisch en goed omdat er in de huidige praktijk veel tekortkomingen zijn met dit onderwerp. Als zeker stellen betekent dat een opdrachtgever werkzaamheden kan uitbesteden, blijft de controlerende taak over: op welke kwalitatieve wijze worden de werkzaamheden verricht? Hoe kan de opdrachtgever dit controleren? Worden inderdaad de juiste en beste keuzes gedaan inzake de veiligheid en gezondheid? Kern van dit artikel zou moeten zijn dat er niet wordt voldaan aan minimale voorschriften maar dat optimalisatie moet worden nagestreefd. Dit vergt ook het stellen van eisen aan de betrokken coördinatoren door deze te kwalificeren en op te leiden. Dit is in Nederland nog niet aan de orde en ook in de beroepsopleidingen worden aan dit onderwerp geen aandacht besteed in het curriculum.

C: C1 De wijziging van de aanhef van het tweede lid onderschrijven wij; voordien kon worden opgemaakt dat het plan geactualiseerd diende te worden als het bouwproces dit vergde. In de voorgestelde redactie is dit aangescherpt. Het belang van het veiligheids- en gezondheidsplan wordt nog onvoldoende onderkend. Het is vaak een niet specifiek plan, een omvangrijk stuk met weinig essentiële informatie over het betreffende bouwwerk. Het actiever met de inhoud aan de slag gaan heeft ook betrekking op de ontwerpfase. Vaak wordt aan het einde van een ontwerpfase een plan opgesteld waarbij de preventieve mogelijkheden om dit te integreren met het ontwerpproces en de te maken keuzen, wordt overgeslagen. Omdat er wel formats van plannen bestaan maar weinig veiligheidskundige benadering van risico-inventarisatie en evaluatie in de ontwerpfase, blijft dit een ondergeschoven kindje. Het tot stand komen van een veiligheids- en

gezondheidsplan als uitkomst van een proces, waarbij preventie van risico's plaatsvindt en waarbij maatregelen worden overwogen is de afgelopen 20 jaar niet tot stand gekomen. Een handreiking naar het proces en de taken en verantwoordelijkheden voor de functionarissen zou hier kunnen helpen. Door ze expliciet te maken en te verbinden aan opleidingseisen waarbij het proces wordt getraind, kan ons inziens leiden tot een betere invulling van veilig en gezond werken. Hierbij dient ons inziens ook de gebruiksfase en de mogelijkheden tot veilig onderhoud worden betrokken. Hoewel de veilige onderhoudbaarheid van gebouwen onderdeel uitmaakt van het Bouwbesluit, zien wij in de praktijk dat de toetsingen voor veilig onderhoud onvoldoende worden uitgevoerd en door de vergunning verlenende instantie onvoldoende scherp worden beoordeeld. Hierdoor kan het gebeuren dat de omgevingsvergunning wordt afgegeven terwijl het veilig kunnen uitvoeren van onderhoud niet is geregeld. Partijen dienen dan civielrechtelijke trajecten, arbitrage of geschiloplossing aan te gaan om dit gecorrigeerd te krijgen. Deels heeft dit te maken met het ontbreken van kennis bij de vergunningverlenende instanties die hier niet op hebben ingespeeld na het van kracht worden van het Bouwbesluit 2012. Uitkomst is echter wel dat er verkeerde keuzes inzake veiligheid kunnen worden gemaakt. Gezien het belang van financiers om de stichtingskosten van bouwwerken zo laag mogelijk te houden en daarom gebouw gebonden voorzieningen, die een investering vergen, te schrappen, komt dit de veiligheid en gezondheid van werknemers niet ten goede. Dit pleit voor een interventie van de Inspectie SZW in de ontwerpfase, voor aanvang bouw waarin deze onderdelen worden getoetst. De relatie tussen financier en opdrachtgever in dergelijke constructies is beperkt; het is mogelijk dat bij een design, build, finance & maintenance constructie de opdrachtgever als zodanig geen relatie heeft met de financierende partij maar wel eindverantwoordelijk is. Dit pleit ook voor vroegtijdig interveniëren.

C2 De voorgestelde redactie van onderdeel b van het tweede lid stuurt op de onderwerpen asbest, onderzoek naar explosieven en eventuele verontreinigingen in de bodem en/of het water. Er ontbreken ons inziens enkele onderwerpen die met name voor bouwprocessen relevant zijn: de bodemgesteldheid wat betreft draagkracht (funderingstechnieken en machine veiligheid), het vooraf in kaart brengen van de ondergrondse infrastructuur van kabels en leidingen en de constructieve risico's van stabiliteit tijdens de uitvoeringsfase en de rol van de constructeur in het bouwproces. Deze risico's zijn, gezien de recente ongevallen in de bouw, zoals onderzocht door de OVV (B-tower, Grolschveste) van groot belang om te worden onderkend en meegenomen in de risico inventarisatie en evaluatie van het ontwerp en de uitvoeringsfase. Wij pleiten voor het toevoegen van deze onderdelen. Overigens merken wij op dat de bodemproblematiek zich niet slechts beperkt tot de GWW-sector. In toenemende mate wordt er in de utiliteit- en woningbouw binnenstedelijk ontwikkeld waarbij het voormalig gebruik van de bodem kan leiden tot verontreinigde locaties waarop gebouwd moet worden en waarbij ook de draagkracht van de grond in het geding kan zijn.

C3 Onderdeel f van het tweede lid: Wij onderschrijven de aanscherping en willen de suggestie doen dat een koppeling wordt gemaakt met de artikelen van het bouwbesluit 2012 die gaan over het veilig onderhoud. Zodoende wordt hier verantwoording afgelegd over het veilig kunnen uitvoeren van onderhoud aan de binnen- en buitenschil van een gebouw en de daken. Specifieke keuzes kunnen worden verantwoord en ook wordt het mogelijk voor de Inspectie SZW om voorafgaand aan de uitvoering een interventie te plegen in de ontwerpfase waarbij wordt gecontroleerd of het veilig onderhoud (veilige gebruiksfase) goed geregeld is. Een dergelijke aanpak in de vorm van een inspectie of een audit zou dan deel moeten uitmaken van het handhavingsinstrumentarium van de inspecteurs. Er kan zelfs overwogen worden om hieraan het instrument "eis tot naleving" te verbinden zodat benodigde voorzieningen binnen redelijke termijn kan worden afgedwongen. Ook zijn wij benieuwd naar de afstemming tussen de beleidsministeries omtrent dit onderwerp en op welke wijze zal worden gezorgd dat de kennis bij de vergunningverlenende instantie wordt geborgd. Het ontbreken van voldoende kennis bij de vergunningverlenende instanties is een grote zorg omdat zij preventie in de weg staat. Immers, zonder kennis kan worden geaccepteerd dat het onderhoud op een minder veilige wijze zal worden uitgevoerd.

Hoewel het toetsingskader nieuwbouw onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning en door de desbetreffende vergunningverlenende instanties moet worden beoordeeld, vindt dit in de

praktijk niet of nauwelijks plaats waardoor, tijdens of na de uitvoeringsfase, correctie moet plaatsvinden of aanpassingen aan het bouwwerk na arbitrage of geschil oplossing.

D: D1 De aanpassing van de aanhef van het artikel onderschrijven wij; zo wordt duidelijk dat de coördinator namens de opdrachtgever handelt en dat de opdrachtgever hiervoor verantwoordelijk is. Wel zouden we graag een concretisering zien van het begrip "bewerkstelligen" omdat aan de functionaris van "coördinator" geen eisen worden gesteld en er geen kwalificaties of competities worden genoemd. Hier zou de ingang kunnen worden gemaakt om de kwalificatie eisen te noemen en in het besluit te borgen. Dit onderdeel is ons inziens van groot belang. De afgelopen ruim 20 jaar heeft de markt dit onderdeel niet ingevuld omdat het belang en de handhaving ervan niet heeft plaatsgevonden. Het in het besluit opnemen van dergelijke competenties zal een toenemende en kwalitatief goede invulling kunnen betekenen.

De gekwalificeerde coördinator is ook voor de Inspectie SZW een aanspreekpunt voor de inhoudelijke verantwoording van het gevoerde proces.

D2 De redactionele aanpassing over het bewerkstelligen dat artikel 2.26 uitgevoerd wordt is weinig concreet, zie de opmerkingen onder B. D3 het veranderen van Dossier in veiligheids- en gezondheidsrisico onderschrijven wij. Dit maakt concreet dat er een andere dossier wordt bedoeld dan een opleverdossier van een gebouw met garantiebewijzen. Dit betreft het " spoorboekje" van het gebouw, de "veilige" gebruiksaanwijzing. Wij onderschrijven de uitbreiding tot de " sloopfase" van het gebouw.

E: E1 De aanpassing van de aanhef van het artikel onderschrijven wij; zo wordt duidelijk dat de coördinator namens de uitvoerende partij handelt en dat deze uitvoerende partij verantwoordelijk is voor het handelen van de coördinator.

E2 We onderschrijvend de redactie van de tekst maar zouden graag een concretisering zien van het begrip bewerkstelligen. Dit omdat aan de functionaris van "coördinator" geen eisen worden gesteld en er geen kwalificaties of competities worden genoemd. Hier zou de ingang kunnen worden gemaakt om de kwalificatie eisen te noemen en in het besluit te borgen. Dit analoog aan onze opmerkingen onder D1 over de coördinator voor de ontwerpfase. Ook voor de coördinator voor de uitvoeringsfase geldt dat er geen kwalificaties aan worden gesteld en dat er geen voorgeschreven competentie profielen zijn geformuleerd. In de beroepsopleidingen voor de Bouw en GWW-sector ontbreekt veiligheid en gezondheid grotendeels in het curriculum. Ook hier zou aandacht moeten komen voor deze taken.

E3 Wij kunnen ons vinden in de aanscherping van dit onderdeel en de strekking er van.

E4 Met de eerder gemaakte opmerking dat het begrip "bewerkstelligen" nader geconcretiseerd dient te worden om duidelijkheid te verschaffen.

E5 Het vervangen van "aanwijzingen geven" door " doeltreffende maatregelen" kan ons inziens niet zonder meer plaatsvinden omdat in artikel 2.35, lid 3 verwezen wordt naar deze aanwijzing door de coördinator in de uitvoeringsfase. Artikel 2.35 zal dan in redactie moeten worden aangepast waarbij de strekking zal moeten worden dat de betreffende werkgever zal moeten meewerken aan de uitvoering van deze doeltreffende maatregelen zoals bedoeld in artikel 2.31, onderdeel f.

F: Wij onderschrijven de redactie van de tekst en de uitbreiding met de asbest inventarisatie rapporten bij wijzigingen aan bestaande bouwwerken.

G: Wij onderschrijven de redactie van de tekst en de uitbreiding.