

Hijsongeval Alphen aan den Rijn: opvolging aanbevelingen zorgelijk

Publicatiedatum: 29 juni 2016

Over het rapport

Op 3 augustus 2015 zou het nieuwe brugdeel in de Koningin Julianabrug in Alphen aan den Rijn gehesen worden. Twee mobiele hijskranen moesten vanaf pontons gelijktijdig, met 'tandem'-hijs, het brugdeel van een derde ponton tillen. Vervolgens zou het brugdeel tussen de kranen in worden gemaneoeuvreed om het daarna te kantelen naar een vrijwel horizontale positie. De pontons zouden met het brugdeel tussen de kranen in naar de 100 meter verderop gelegen Julianabrug varen. Hier zou het brugdeel in de bestaande constructie worden gehesen en gemonteerd.

Bij het tussen de kranen in manoeuvreren van het brugdeel kantelden beide pontons met de kranen en het gehesen brugdeel. De hele opstelling kwam terecht op de naastliggende bebouwing. Een aantal woningen en winkelpanden werd totaal verwoest. De consternatie was groot omdat gevreesd werd dat mensen onder het puin waren bedolven. Als bij wonder vielen er geen slachtoffers.

De Onderzoeksraad is nagegaan hoe de hijsklus is voorbereid en uitgevoerd en keek daarbij ook hoe betrokken partijen invulling gaven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Uit het onderzoek blijkt dat de hijsopstelling al bij aanvang van de werkzaamheden een te lage stabiliteit had. Toen tijdens het hijsen een van de pontons sterk begon te hellen, bezweek de kleinste kraan onder het gewicht en trok vervolgens de gehele hijsopstelling mee in zijn val. Uit het onderzoek blijkt dat de voorbereiding van de hijsklus tekortschoot en dat de veiligheidsrisico's voor de omgeving niet werden beheerst.

AANBEVELINGEN

De Onderzoeksraad vindt het van cruciaal belang dat er bij de realisatie van bouwwerken een adequate vorm van risicobeheersing komt. Gedurende het totale bouwtraject en door de gehele keten moeten betrokken partijen samenwerken om risico's te identificeren en te beheersen. De Raad beveelt daarom aan om bij bouwprojecten één centrale partij aan te wijzen die de verantwoordelijkheid draagt voor risicobeheersing, waaronder omgevingsveiligheid.

Verder beveelt de Raad aan om omgevingsveiligheid als gunningscriterium op te nemen in aanbestedingen van bouwwerken. Ook moet er een afwegingskader komen in het Bouwbesluit dat bepaalt onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan geboden is. Voor de uitvoerende partijen beveelt de Onderzoeksraad aan om de kennis en deskundigheid te vergroten voor een veilige uitvoering van het werk en een goede invulling van de verantwoordelijkheden.

1. Kennis en deskundigheid bij betrokken bouwbedrijven

Aan kraanbedrijf Peinemann Kranen B.V.:

In aanvulling op reeds getroffen maatregelen op basis van uw eigen onderzoek: vergroot de deskundigheid binnen het bedrijf over de mogelijkheden en beperkingen van kranen in relatie tot de uit te voeren werkzaamheden en pas uw werkwijze hierop aan zodat het veilig gebruik ervan gewaarborgd is.

Reactie Peinemann Kranen B.V.:

Peinemann heeft maatregelen getroffen op basis van zijn eigen onderzoek (uitgevoerd door Aboma) en het onderzoek van de Onderzoeksraad. De belangrijkste maatregelen zijn:

- In kaart brengen van bedrijfsrisico's en het nemen van beheersmaatregelen voor aanvang werk en tijdens werkzaamheden door middel van Risk Assessment Formulier
- Implementatie van een escalatiemodel kritische hijswerkzaamheden
- Voor kritische hijswerkzaamheden is overgegaan van een vier ogen principe naar een zes ogen principe
- Alle leidinggevenden hebben deelgenomen aan de cursus *Person in Charge – Wetgeving voor leidinggevenden*
- Het aantrekken van een extra veiligheidkundige die onder meer als taak heeft om toe te zien op een gezonde veiligheidscultuur
- Aantrekken extra capaciteit voor afdeling engineering om de werkdruk te reduceren en de afdeling verder te professionaliseren
- Herschrijven van het KAM Management Systeem¹ om de genomen acties te borgen

In maart 2017 is een onafhankelijke audit op de maatregelen uitgevoerd waaruit volgens Peinemann blijkt dat de geïmplementeerde verbeteringen zichtbaar zijn; een aantal bevindingen uit de audit verdienen nog extra focus. In november wordt een nieuwe audit uitgevoerd. Peinemann heeft ook een Veiligheidscultuurmeting uitgevoerd (uitkomst bekend begin juli 2017). Aan de hand van de resultaten stelt het bedrijf een plan van aanpak op om naar een hogere veiligheidsstandaard te groeien.

Verder zegt Peinemann zich binnen de branche in te zetten voor preventie incidenten als in Alphen aan den Rijn. Zo heeft het bedrijf een presentatie 'Lessons learned – incident Alphen aan den Rijn' gegeven voor het bestuur van de Vereniging Verticaal Transport (VVT). Ook heeft Peinemann een presentatie gegeven over de *lessons learned* op een seminar over het hijsongeval in Alphen en op een bijeenkomst van de branchevereniging van dienstverlenende ondernemers in de procesindustrie (VOMI).

¹ Een KAM systeem is een managementsysteem gericht op kwaliteit, Arbo en milieu.

Conclusie over opvolging

De reactie en opstelling Peinemann – ook tijdens het onderzoek – getuigen van bereidheid om te leren van het hijsongeval in Alphen aan de Rijn. Peinemann heeft maatregelen getroffen om de aanbeveling op te volgen op het niveau van de organisatie-inrichting en het niveau van het individuele project. Verder is positief dat Peinemann de 'lessons learned' uit het hijsongeval te Alphen actief uitdraagt in de branche.

Aan pontonbedrijf Koninklijke Van der Wees B.V.:

Vergroot de deskundigheid binnen het bedrijf over de mogelijkheden en beperkingen van pontons in relatie tot de uit te voeren werkzaamheden en pas uw werkwijze hierop aan zodat het veilig gebruik ervan gewaarborgd is.

Reactie Koninklijke Van der Wees B.V.:

Van der Wees heeft desgevraagd telefonisch medegedeeld geen reactie te willen geven op de aanbeveling. Als redenen hiervoor geeft het bedrijf dat het nog in een juridische procedure met de firma Peinemann is verwickeld en dat het zich verder niet kan vinden in de bevindingen en uitkomsten van het rapport van de Onderzoeksraad.

Conclusie over opvolging

Er is geen informatie over de opvolging beschikbaar. De reactie van Van der Wees lijkt niet te wijzen op een opvolging van de aanbeveling.

Aan staalbouwer BSB Staalbouw B.V.:

Zorg dat bij onderaanneming u zich ervan vergewist dat de onderaannemer zijn verantwoordelijkheid voor een veilige uitvoering waarmaakt.

Reactie BSB Staalbouw B.V.:

In zijn reactie geeft het bedrijf aan de navolgende maatregelen te hebben getroffen.

1. Direct na het ongeval in Alphen aan den Rijn is bij BSB Staalbouw intern het besluit genomen om bij alle uit te besteden hijswerkzaamheden een externe check plaats te laten vinden van de gemaakte plannen en berekeningen. Deze externe toetsing van de plannen en berekeningen wordt door de onderaannemer of BSB Staalbouw zelf uitbesteed.
2. De hijsplannen worden nu aanvullend intern beschouwd door het projectteam bestaande uit een projectleider, *lead engineer* en een werkvoorbereider.

3. Waar nodig geacht door het projectteam wordt een externe veiligheidskundige (HVK) bij de beoordeling betrokken om alle risico's te beoordelen en/of te bevestigen dat er afdoende maatregelen ter beperking van de risico's zijn getroffen.
4. Tenslotte treedt BSB bij (voorgenomen) hijswerkzaamheden in contact met de opdrachtgever omtrent (mogelijke) ontruiming van de directe omgeving, zodat bij een geconstateerd risico van vallende kranen, er in de omgeving geen slachtoffers zouden kunnen vallen.

Conclusie over opvolging

BSB Staalbouw volgt de aanbeveling op.

Aan bouwbedrijf Mourik Groot-Ammers B.V.:

Zorg dat u als projectleider van bouwprojecten uw regierol ten aanzien van de ketenpartners zodanig versterkt dat sprake is van een adequate risicobeheersing van het gehele bouwproces.

Reactie Mourik Groot-Ammers B.V.:

Naar aanleiding van het hijsongeval in Alphen aan den Rijn heeft Mourik de navolgende maatregelen doorgevoerd:

1. Verbetering van de ketenbeheersing ten aanzien van de multidisciplinaire projecten met een hoog risico, die worden uitbesteed aan derden. Mourik heeft hiertoe de Gocernance code Veiligheid in de Bouw ondertekend.
2. Het invoeren van een nieuwe procedure in het Mourik KAM systeem ten aanzien van het beoordelen en uitbesteden van hijswerkzaamheden.
3. Het opleiden van drie interne werknemers tot 'toezichthouder hijswerk'.
4. Het inschakelen van een externe deskundige bij complexe hijswerkzaamheden, zowel in de voorbereiding als tijdens de uitvoering.

Mourik geeft in zijn reactie nadere toelichting op deze maatregelen. Overigens is een opvallende passage daarin: "Wij blijven van mening dat de verantwoordelijkheid daar moet blijven liggen waar de expertise zich bevindt. Hierbij verwijzen wij naar wat wij hier eerder over hebben opgemerkt in onze reactie op het conceptrapport van de OVV (<https://onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/1271/18acb9298218inzagetabel-hijsongeval-alphen-aan-den-rijn-nl.pdf>). Het kunnen stellen van kritische vragen hangt één op één samen met het elkaar goed informeren over de eigen werkzaamheden en de risico's die daarbij horen."

Conclusie over opvolging

Mourik Groot-Ammers B.V. heeft de aanbeveling niet expliciet opgevolgd. De genoemde maatregelen kunnen weliswaar bijdragen aan een betere risicobeheersing, maar overtuigen niet voldoende als een duidelijke versterking van de regierol van het bedrijf ten aanzien van ketenpartners. Het bedrijf ziet het ongeval vooral als een probleem van de andere betrokken partijen en dit staat het leren van deze casus door dit bedrijf in de weg.

2. Risicoverantwoordelijkheid in de bouwsector

Aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:

Bewerkstellig, samen met de bouwsector, dat opdrachtgevers in de overeenkomsten die zij sluiten met de partijen die deelnemen aan een bouwproject:

1. één centrale partij aanwijzen die verantwoordelijkheid draagt voor een systematisch proces van risicobeheersing voor het gehele bouwproces, met inbegrip van de omgevingsveiligheid en
2. dat zij de overige partijen verplichten om onder regie van de aldus aangewezen partij zodanig met elkaar samen te werken als nodig is voor een doelmatige organisatie van dat proces van risicobeheersing.

De risicoverantwoordelijkheid en samenwerkingsverplichtingen dienen helder en coherent te worden geregeld in de algemene voorwaarden² bij overeenkomsten die de opdrachtgever en de partijen die deelnemen aan een bouwproject met elkaar sluiten.

Reactie minister voor Wonen en Rijksdienst:

De minister onderkent het belang van een goede contractuele vastlegging van de verantwoordelijkheid voor de omgevingsveiligheid. Omdat de borging van omgevingsveiligheid samenhangt met de borging van de veiligheid van de werknemers op de bouwplaats, ligt het volgens de minister in de rede om te werken naar een situatie dat beide vormen van veiligheid integraal wordt vastgelegd in contracten. De minister kondigt aan in overleg treden met het bouwbedrijfsleven om de omgevingsveiligheid in de standaardbepalingen van de DNR 2011, UAV 2012 en UAV-gc 2005 te laten opnemen.

Uit een recente mondelinge toelichting op de voortgang hierop (d.d. 22-8-2017) blijkt dat de minister de uitwerking van het bovenstaande wil uitbesteden aan het Instituut voor

² Concreet gaat het om de volgende algemene voorwaarden: de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012), de Uniforme administratieve voorwaarden voor geïntegreerde contractvormen (UAV-gc 2005) en de algemene voorwaarden voor raadgevend ingenieurs en architecten (DNR 2011).

Bouwrecht. De formele opdracht moet echter nog verleend worden. De verwachting van het ministerie is dat de uitwerking enkele maanden zal duren.

Conclusie over opvolging

De minister lijkt de aanbeveling en de opvolging daarvan te beperkt op te vatten. Uit de reactie blijkt namelijk niet de expliciete intentie om te zorgen dat partijen in een bouwproject bij contract één centrale partij aanwijzen die verantwoordelijkheid draagt voor een systematisch proces van risicobeheersing voor het gehele bouwproces (inclusief omgevingsveiligheid) en dat andere partijen verplicht zijn om onder regie van die partij samen te werken. De minister heeft het alleen over contractueel en integraal vastleggen van de verantwoordelijkheid voor omgevingsveiligheid en veiligheid van werknemers. Onduidelijk blijft of de minister die verantwoordelijkheid wil laten invullen conform de bedoeling van de aanbeveling. Vooral nog heeft de minister de aanbeveling niet opgevolgd.

3. Omgevingsveiligheid als gunningscriterium

Aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:

Bewerkstellig dat in aanbestedingsprocedures voor bouwprojecten in stedelijk gebied, omgevingsveiligheid als gunningscriterium wordt opgenomen en in contracten nader wordt gereguleerd.

Reactie minister voor Wonen en Rijksdienst

De minister stelt dat het meenemen van de omgevingsveiligheid bij aanbestedingen in de bouw in stedelijk gebied gewenst is. Ook constateert hij dat opdrachtgevers hiervoor al de mogelijkheden hebben en dat het wettelijk vastleggen hiervan niet nodig is. Wel zal de rijksoverheid door middel van voorlichting aandacht besteden aan dit onderwerp. Dit zal gebeuren door het PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken. Op de website van dit Expertisecentrum is gedetailleerde informatie te vinden omtrent het toepassen van gunningscriteria en het stellen van eisen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van jurisprudentie. Op deze website van het Expertisecentrum zal aandacht worden besteed aan eisen voor omgevingsveiligheid, zodat partijen worden gestimuleerd deze in de toekomst vaker toe te passen bij aanbestedingen.

Raadpleging van PIANOo (22-08-2017) wijst uit dat is de hierboven genoemde informatie nog niet op deze website gepubliceerd. Desgevraagd meldt het ministerie van Wonen en Rijksdienst dat dit nog moet gebeuren in overleg met het ministerie van Economische Zaken.

Conclusie over opvolging

De minister gaat de aanbeveling maar gedeeltelijk opvolgen. Aandacht besteden aan omgevingsveiligheid op de website van het PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden gaat minder ver dan daadwerkelijk bewerkstelligen dat omgevingsveiligheid als gunningscriterium wordt opgenomen. en in contracten nader wordt gereguleerd. Dit wil de minister regelen met het Instituut voor Bouwrecht (zie ook aanbeveling hierboven). Verder heeft de minister de door hem toegezegde actie – het op website PIANOo publiceren van informatie over toepassing van gunningscriteria en het stellen van eisen omtrent omgevingsveiligheid – nog niet uitgevoerd.

4. Verantwoordelijkheid gemeenten voor omgevingsveiligheid

Aan de minister voor Wonen en Rijksdienst:

Veranker een risicogestuurd afwegingskader in het Bouwbesluit dat bepaalt onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan als voorwaarde voor de verlening van een omgevingsvergunning geboden is.

Zorg voor veiligheid is een kerntaak van de overheid. Indien risicovolle bouwprojecten worden voorgedragen voor vergunningverlening, dient de gemeente zich ervan te verzekeren dat de veiligheid van de omgeving van een bouwwerk gewaarborgd is.

Daartoe bestaat een wettelijk instrument in de vorm van het bouwveiligheidsplan. Dit plan is echter facultatief. De Raad is van oordeel dat het bouwveiligheidsplan vaker en intensiever gebruikt kan worden om de (omgevings-)veiligheid van bouwprojecten te verzekeren. Voor de vraag onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan geboden is, acht de Raad het van belang dat gemeenten hierin ondersteund worden door een wettelijk vastgelegd afwegingskader. De risicoafweging of een bouwveiligheidsplan geboden is, wordt hierdoor onderbouwd en transparant.

Reactie minister voor Wonen en Rijksdienst:

De minister is over deze aanbeveling in overleg gegaan met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Uit dit overleg is naar voren gekomen dat gemeenten behoefte hebben aan een afwegingskader bij de beoordeling van omgevingsveiligheid. Mede naar aanleiding van het kraanincident in Alphen aan de Rijn is door de VBWTN daarom zelf al het initiatief genomen om een document voor de beoordeling van de omgevingsveiligheid op te stellen. Onderdeel van dit document zal ook een afwegingskader zijn voor het eisen van een veiligheidsplan. De VBWTN wil volgens de minister graag dat dit document een verwijzing krijgt in het nieuwe Besluit Bouwwerken Leefomgeving (of de daar bij behorende ministeriële regeling) dat volgens planning in 2019 in werking treedt. De VBWTN vindt het

hierbij van belang dat de wijze waarop dit zal gebeuren de gemeente nog steeds voldoende beleidsvrijheid geeft.

De minister zegt dat hij de ontwikkeling van dit document volgt. In overleg met de VBWTN en andere bouwpartijen zal hij bezien hoe naar dit document kan worden verwezen in het nieuwe Besluit Bouwwerken Leefomgeving.

Conclusie over opvolging

De minister zal bezien hoe hij naar het beoordelingskader voor de omgevingsveiligheid van VBWTN in het nieuwe Besluit Bouwwerken Leefomgeving zal verwijzen.

Pas bij de (verwachte) inwerkingtreding van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving in 2019, zal blijken in hoeverre de aanbeveling daadwerkelijk is opgevolgd met de wettelijke verankering van een risicogestuurd afwegingskader. Vooralsnog is de aanbeveling niet opgevolgd.

Algemene conclusie

Analyse van de opvolging van de aanbevelingen levert een wisselend beeld op.

Het is zeer zorgelijk dat twee direct betrokken bedrijven slechts gedeeltelijk (Mourik) of zelfs in het geheel niet (Van der Wees) de aanbeveling opvolgen. Ze wekken hiermee de indruk weinig of geen lering te willen trekken uit dit ernstige voorval.

Kraanbedrijf Peinemann en BSB Staalbouw laten zien dat ze juist wel lessen willen trekken uit het voorval en volgen de aan hen gerichte aanbevelingen op.

De minister spreekt wel zijn intenties uit, maar heeft feitelijk nog weinig concrete actie op de opvolging van de aanbevelingen ondernomen. Naar aanleiding van een ernstig voorval zoals hier in Alphen aan den Rijn, is een meer voortvarende opstelling nodig met betrekking tot het bijdragen aan de bouwveiligheid naar aanleiding van dit ernstige voorval.

Voorstel voor vervolgactie(s)

Bovenstaande leidt tot de volgende voorstellen voor vervolgacties en afsluiting van de opvolging van aanbevelingen voor dit onderzoek:

De binnengekomen reacties en deze notitie met de conclusies worden op de website gepubliceerd.