

Hijzen in het hart van de stad: ongeval bouwplaats Rijnstraat

Publicatiedatum: 26 april 2017

1. Over het rapport

De Onderzoeksraad deed onderzoek naar een ongeval op de bouwplaats van het voormalige VROM-gebouw in het centrum van Den Haag. In de ochtend van 26 mei 2016 kwamen tijdens het hijsen van steigerdelen, twintig delen los. Deze vielen van ruim zestig meter hoogte naar beneden en kwamen deels buiten het bouwterrein terecht, middenin het voetgangers- en fietsverkeer. Een voorbijgangster werd geraakt en overleed.

Het ongeval maakte de complexiteit en risico's zichtbaar van bouwen in drukstedelijk gebied. Ondanks uitgebreid overleg vóór de bouw over de inrichting van het gebied rondom de bouwplaats en ondanks regels van de gemeente over veilig hijsen, kon het ongeval toch plaatsvinden. Het onderzoek van de Raad legde de verschillende factoren bloot die bijdroegen aan het ongeval, waaronder een te krap geformuleerde bouwopdracht, hijsregels die onvoldoende bescherming boden, het openhouden van een risicoverhogende tramhalte vlakbij de bouwplaats en het niet veilig bevestigen van een hijslast.

2. Aanbevelingen

In het rapport doet de Onderzoeksraad zeven aanbevelingen. Deze gaan over de beginfase van een bouwproject, het bepalen van een onderbouwd veiligheidsniveau voor de omgeving van een bouwplaats en de veilige uitvoering van een bouwproject. Bij het beoordelen van de opvolging van aanbevelingen gaat de Raad uit van concreet geformuleerde intenties van de partijen aan wie de aanbevelingen gericht zijn.

Thema	Aanbevelingen aan	Kern aanbeveling	Opvolging
			• • • • nee deels ja
Beginfase bouwproject	Rijksvastgoedbedrijf; Opdrachtgeversforum in de bouw	1. Zorg dat bouwopdrachten veilig uitvoerbaar zijn, door relevante omgevingsfactoren erin op te nemen	• • •
Onderbouwd veiligheidsniveau omgeving bouwplaats	Minister voor Wonen en Rijksdienst	2. Verbeter het inzicht in de omvang en aard van bouwrisico's voor de omgeving van een bouwplaats 3. Stel op basis van verbeterd inzicht een veiligheidsniveau vast voor de omgeving van een bouwplaats	• • •
	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht	4. Verwerk het verbeterde inzicht en het veiligheidsniveau in de landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid	• •
Veilige uitvoering bouwproject	Gemeente Den Haag	5. Toets vóór en tijdens bouwproject of vereiste veiligheidsniveau behaald wordt en blijf dit toetsen 6. Richt de afstemming met betrokken omgevingspartijen efficiënter in	• • • • • •
	Koninklijke BAM Groep N.V.	7. Zorg dat er op de bouwplaats veilig wordt gewerkt	• • •

De Raad constateert dat er sinds het ongeval veel maatregelen zijn genomen. BAM, het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Den Haag hebben de aanbevelingen opgevolgd, waardoor omgevingsveiligheid nu beter geborgd is in de aanbestedingsfase en de uitvoeringsfase van een bouwproject. De Raad is kritisch over de opvolging van de aanbevelingen die betrekking hebben op het bepalen van een veiligheidsniveau voor de omgeving van bouwplaatsen. Met name de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen Wonen en Rijksdienst), maar ook de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland moet meer werk maken van deze aanbevelingen, die als doel

hebben om de burger beter te beschermen tegen gevaren vanaf de bouwplaats. Hieronder wordt nader ingegaan op de opvolging van elk van de aanbevelingen.

Aanbeveling voor de beginfase van bouwprojecten

Aanbeveling 1

Aan het Rijksvastgoedbedrijf en het Opdrachtgeversforum in de bouw

Breng vóór de aanbesteding van bouwprojecten de relevante omgevingsfactoren in kaart en gebruik deze voor het formuleren van een realistische en veilig realiseerbare bouwopdracht.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd

Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (als verantwoordelijke minister van het Rijksvastgoedbedrijf)

Het Rijksvastgoedbedrijf gaat voortaan in de definitiefase van een bouwproject een Risico Inventarisatie en Evaluatie opstellen, waarin wordt gekeken naar de veiligheid van medewerkers op de bouwplaats en die van passanten en omwonenden. Deze evaluatie levert vervolgens input voor het Veiligheids- en Gezondheidsplan, dat onderdeel uitmaakt van de contractstukken bij de aanbesteding.

Daarnaast heeft het Rijksvastgoedbedrijf bij de bouw van de nieuwe rechtbank in Amsterdam ervaring opgedaan met het vaststellen van het omgevingsveiligheidsplan samen met de gemeente, voordat de bouw begint. In 2014 tekende het Rijksvastgoedbedrijf samen met andere opdrachtgever en opdrachtnemers in de bouw de Governance Code Veiligheid in de Bouw. Zij zal met de medeondertekenaars in overleg treden om ook bij hen te stimuleren dat dat omgevingsveiligheid onderdeel gaat uitmaken van de aanbesteding.

Reactie Opdrachtgeversforum in de bouw

Het opdrachtgeversforum in de bouw geeft aan dat zij een informeel overlegorgaan is zonder rechtsvorm en zonder bestuur en daarom geen formele opvolging kan geven aan de aanbeveling. Desalniettemin zal de aanbeveling van de Onderzoeksraad nadrukkelijk bij de deelnemende organisaties onder de aandacht worden gebracht, onder andere door op de website van het opdrachtgeversforum te linken naar de instrumenten van het Rijksvastgoedbedrijf voor omgevingsveiligheid.

Conclusie over opvolging

De Raad ziet dat het Rijksvastgoedbedrijf met het opstellen van een Risico Inventarisatie en Evaluatie concrete invulling heeft gegeven aan het borgen van omgevingsveiligheid in de aanbestedingsfase van een bouwproject. De Raad hoopt dat het vooraf formuleren van een

omgevingsveiligheidsplan samen met de verantwoordelijke gemeente in meer projecten navolging krijgt.

De Raad begrijpt de beperkte handelingsbevoegdheid van het Opdrachtgeversforum en waardeert zijn inzet.

Aanbevelingen voor een onderbouwd omgevingsveiligheidsniveau

Aanbeveling twee, drie en vier vormen samen één logisch geheel. Zij hebben als doel om meer inzicht te krijgen in de verschillende risico's van bouwprojecten voor de omgeving (aanbeveling 2a) en specifiek de risico's van hijsbewegingen (aanbeveling 2b). Vervolgens moet dit risico-inzicht gebruikt worden voor het vaststellen van een veiligheidsniveau voor de omgeving van bouwplaatsen (aanbeveling 3). Een veiligheidsniveau bepaalt in welke mate een risico moet zijn beheerst en welk restrisico geaccepteerd wordt. Dit vastgestelde veiligheidsniveau moet vervolgens worden geïmplementeerd in de landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid (aanbeveling 4).

Inzicht in risico's >> Bepalen veiligheidsniveau >> Bepalen maatregelen
Aanbeveling 2 Aanbeveling 3 Aanbeveling 4

Welke gevaren zijn er,
hoe vaak komen die
nu voor?

Hoe vaak mag elk gevaar
in de toekomst nog
voorkomen?

Wat moeten we doen om
daarvoor te zorgen?

Aanbeveling 2 Aan de Minister van Wonen en Rijksdienst

Verbeter, in samenwerking met de bouwsector, het inzicht in de omvang en aard van bouwrisico's voor de omgeving van een bouwplaats:

- Houd hiervoor gestructureerd kenmerken, oorzaken, gevolgen en frequentie van incidenten bij en publiceer deze gegevens als open data
- Onderzoek daarnaast het valgedrag van objecten die uit hijskranen vallen en publiceer de resultaten

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd

Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen W&R)

Wat betreft het eerste deel van de aanbeveling (2a) geeft de minister aan dat hij streeft naar een praktische invulling voor het systematisch bijhouden van incidenten. Hij ziet daarbij een logische rol weggelegd voor gemeenten en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Ook noemt hij het registratiesysteem van arbeidsongevallen, dat mogelijk ook bruikbare informatie bevat voor omgevingsveiligheid. De minister geeft aan zijn overleg te vervolgen met de betrokken partijen over de manier waarop bouwincidenten kunnen worden bijgehouden.

Over het tweede deel van de aanbeveling (2b) geeft de minister aan dat hij overlegd heeft met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland over de richtlijn bouw- en sloopveiligheid. Ter onderbouwing van de veiligheidsafstanden in die richtlijn heeft de minister onderzoek laten uitvoeren. In dit onderzoek zijn incidenten met vallende objecten uit hijskranen geanalyseerd. Het rapport van het onderzoek is in maart 2018 gepubliceerd.

Conclusie over opvolging

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties volgt het eerste deel van de aanbeveling (2a) niet op. Het overleggen met verschillende partijen heeft (nog) niet geleid tot het beschikbaar komen van open data die inzichtelijk maken:

- welke er risico's zijn voor de omgeving van bouwplaatsen (naast vallende hijslasten bijv. het instorten van een steiger)
- hoe vaak deze zich voordoen
- wat de oorzaken en gevolgen zijn

De minister volgt het tweede deel van de aanbeveling (2b) wel op. De minister heeft onderzoek laten uitvoeren naar het valgedrag van objecten uit hijskranen en dit onderzoek gepubliceerd. Dit onderzoek geeft echter geen inzicht in hoe vaak objecten uit een hijskraan vallen en hoe ver (de precieze afstand in meters) ze dan vallen. Hierdoor is de bruikbaarheid van het onderzoek beperkt en de betrouwbaarheid van de conclusies niet te toetsen.

Aanbeveling 3

Aan de Minister van Wonen en Rijksdienst

Gebruik de resultaten van aanbeveling 2 om een veiligheidsniveau vast te stellen voor de omgeving van bouwplaatsen.

Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd

Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorheen W&R)

De minister geeft aan dat de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland op basis van het onderzoek over vallende objecten uit hijskranen, veiligheidsafstanden opneemt in de richtlijn bouw- en sloopveiligheid. De VBWTN heeft de minister verzocht om deze afstanden ook op te nemen in de Regeling Bouwbesluit 2012. De minister is daartoe bereid en bereid daarom een wijziging van de regeling voor.

Conclusie over opvolging

Ten tijde van het ongeluk aan de Rijnstraat waren er geen landelijke regels wat betreft de afstanden tussen een bouwplaats en de omgeving. In die zin is de ontwikkeling van een regelgevend kader een stap vooruit. De minister slaat echter twee belangrijke stappen over: het creëren van inzicht in hoe vaak er nu gevaarlijke situaties ontstaan in de omgeving van de bouwplaats (door het goed registreren van incidenten) en bepalen hoe vaak dat in de toekomst nog mag voorkomen (het vaststellen van een veiligheidsniveau). De minister springt meteen naar de laatste stap, door de veiligheidsafstanden die de VBWTN voorstelt over te nemen. Door het overslaan van de eerste twee stappen is onduidelijk welke bescherming de regels bieden tegen het vallen van materiaal buiten de bouwplaats.

Inzicht in risico's
Aanbeveling 2

>>

Bepalen veiligheidsniveau
Aanbeveling 3

>>

Bepalen maatregelen
Aanbeveling 4

Welke gevaren zijn er,
hoe vaak komen die
nu voor?

?

Hoe vaak mag elk gevaar in de
toekomst nog voorkomen?

?

Wat moeten we doen om
daarvoor te zorgen?

**Veiligheidsafstanden
wettelijk vastgelegd**

Daarnaast richt de minister zich slechts op één risico, namelijk dat van vallend materiaal uit de hijskraan, en niet op alle andere risico's die zich ook kunnen voordoen. Wellicht is uit de oorspronkelijke aanbeveling van de Raad niet duidelijk op te maken wat met een veiligheidsniveau bedoeld wordt. Indien dat het geval is, hoopt de Raad dat de bovenstaande toelichting deze drempel voor de uitvoering van de aanbeveling heeft weggenomen.

Aanbeveling 4

Aan Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

Verwerk de data, de resultaten van het onderzoek en het vastgestelde veiligheidsniveau als genoemd in aanbeveling 2 en 3 in de landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid.

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd

Reactie Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

De VBWTN heeft samen met een expertpanel van deskundigen uit het werkveld een aantal aanbevelingen gedaan om de veiligheid voor het publiek rondom bouw- en sloopplaatsen te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn gedaan op basis van het onderzoek naar vallende voorwerpen uit hijskranen. De aanbevelingen zijn één op één overgenomen in de Landelijke Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid. De minister heeft toegezegd de veiligheidsafstanden uit deze richtlijn over te zullen nemen in het Bouwbesluit 2012 en later in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving onder de Omgevingswet.

Conclusie over opvolging

De Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (de VBWTN) heeft de aanbeveling van de Raad voortvarend opgepakt, door de resultaten van het onderzoek naar vallende objecten uit hijskranen te verwerken in de Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid en bij de minister aan te dringen op het vastleggen van veiligheidsafstanden in het Bouwbesluit. Zoals al beschreven is de Raad echter kritisch over de totstandkoming van deze afstanden. Er is slechts gekeken naar één risico en er is nog steeds onduidelijk in welke mate de burger beschermd is tegen dit risico.

Daarbij komt dat de passages over veiligheidsafstanden in de nieuwe richtlijn lastig te begrijpen zijn en op sommige punten ook tegenstrijdig lijken. De Raad vindt dit zorgelijk, omdat onduidelijke regels direct of indirect een bron van onveiligheid kunnen zijn. Regels kunnen alleen kunnen worden opgevolgd als ze ook worden begrepen. Toepassing van ingewikkelde regels is bovendien nog ingewikkelder bij drukke, krappe en complexe bouwplaatsen, zoals destijds de Rijnstraat in Den Haag.

Aanbevelingen voor een veilige uitvoering van een bouwproject

Aanbeveling 5

Aan de gemeente Den Haag

Toets in de voorbereiding van een bouwproject of het veiligheidsniveau behaald wordt en blijf dat in de gaten houden. Maak daarbij gebruik van de uitkomsten van aanbevelingen 2 en 3. Let daarbij op de kenmerken van de omgeving van de bouwplaats en de mogelijkheid dat andere omgevingsbelangen botsen met de beoogde veiligheid.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd

Reactie gemeente Den Haag

In haar reactie geeft de gemeente aan dat zij zich aansluit bij deze aanbeveling en dat de gemeente met nog meer aandacht en intensiteit zal doen wat ze al deed. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek heeft de gemeente de normen voor bouwveiligheid al aangepast op het risico van wegstuiterende objecten.

Conclusie over opvolging

De Raad heeft waardering voor de voortrekkersrol van de gemeente op het gebied van bouwveiligheid en twijfelt niet aan de inzet die wordt gepleegd om toezicht te houden op de bouwveiligheid van projecten. De Raad ziet een uitdaging voor de gemeente om bij toekomstige bouwprojecten de omgevingsveiligheid te bewaken, in een ingewikkelde en dynamische stadsomgeving. Bij het bouwproject in de Rijnstraat zag de gemeente over het hoofd dat het handhaven van een tijdelijke tramhalte een risicoverhogend effect had. Dat specifieke risico zal nu bij iedereen helder op het netvlies staan, maar de grote uitdaging is om bij volgende bouwprojecten andere risico's die rondom de bouwplaats ontstaan tijdig te herkennen en tegen te gaan.

Aanbeveling 6
Aan de gemeente Den Haag

Richt de afstemming met betrokken omgevingspartijen vóór het instemmingsbesluit efficiënter in. Benoem een projectleider die bij botsende belangen een duidelijke en verantwoorde afweging maakt om sneller tot een besluit te komen.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd

Reactie gemeente Den Haag

De gemeente geeft aan dat aan deze aanbeveling al wordt voldaan. De vergunningsregisseur vervult de rol van projectleider. Bij grote en complexe projecten wordt een omgevingsmanager aangesteld. De gemeente geeft verder aan dat de behandelingsduur van instemmingsbesluiten normaliter kort is. In het geval van de Rijnstraat was er sprake van ongebruikelijke omstandigheden en vertragingen.

Conclusie over opvolging

De Raad vindt het een positieve ontwikkeling dat de gemeente deze aanbeveling al opvolgt. De toekomst zal moeten uitwijzen of de vergunningsregisseur of omgevingsmanager er bij ingewikkelde projecten met botsende belangen in slaagt om snel tot een verantwoord besluit te komen.

Aanbeveling 7
Aan Koninklijke BAM Groep N.V.

Zorg voor concrete afspraken over veilig werken en controleer dat deze afspraken op de bouwplaats worden begrepen en nageleefd.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd

Reactie BAM Bouw en Vastgoed Nederland B.V.

BAM geeft aan dat het ongeval aan de Rijnstraat in Den Haag een grote impact heeft gehad. Het heeft voor het bedrijf de grootste prioriteit een herhaling van een dergelijk ongeval te voorkomen. Naar aanleiding van het ongeval, het onderzoeksrapport en de aanbeveling van de Raad heeft BAM een aantal acties ondernomen.

Allereerst heeft BAM een scan gedaan of er zich bij lopende projecten in Nederland en in het buitenland vergelijkbare situaties zouden kunnen voordoen. Daar waar nodig zijn in overleg met de betrokken gemeente en andere stakeholders verbeteringen aangebracht. Daarnaast heeft BAM de animatie van het onderzoek naar het incident in de Rijnstraat gebruikt om op alle niveaus te bespreken of er voldoende kennis is over veilig werken en of medewerkers goed worden geïnstrueerd over veilig werken. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar het risico van stuiterende objecten.

Het bouwbedrijf heeft de processen en afspraken voor veiligheid beoordeeld en waar nodig aangepast en vereenvoudigd. Uitgangspunt is dat processen herkenbaar en dicht bij de dagelijkse praktijk staan. Het mechanisme is zo georganiseerd, dat medewerkers altijd gebruik maken van de meest actuele versie van een proces of document. Dit alles moet ervoor zorgen dat iedereen een eenduidige en correcte instructie krijgt om veilig te kunnen werken.

BAM heeft het hijsbeleid gescreend en gekeken hoe hijsrisico's kunnen worden verkleind. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de communicatievorm (meer beeldend), het werken met vaste hijssteams (indien mogelijk), meer visuele ondersteuning voor de hijsmachinist en strikte regels ten aanzien van hijsen in of rondom de publieke ruimte, die waar mogelijk wordt ondersteund door het inprogrammeren van kranen.

Bij het beoordelen van nieuw aan te nemen opdrachten is veiligheid nu expliciet als onderwerp opgenomen. BAM wil daarmee toetsen of de veiligheidsrisico's, waaronder de omgevingsveiligheid, voldoende inzichtelijk en geborgd zijn. Tot slot is BAM begonnen om voor de gehele BAM Groep een eenduidige benadering van het thema veiligheid door te voeren. In april 2017 is het bedrijf gestart met een programma Groeiende Veiligheid. Het programma richt zich op het versterken en verankeren van veiligheidsbewustzijn en gedrag in de hele keten.

Conclusie over opvolging

De Raad heeft waardering voor de manier waarop BAM van het ongeval wil leren en maatregelen neemt om de veiligheid voor lopende en toekomstige bouwprojecten te vergroten. Uit het aantal maatregelen dat BAM neemt en de verschillende elementen van veiligheid waarop deze betrekking hebben, spreekt een sterke ambitie om de veiligheidscultuur binnen het bedrijf aan te scherpen. De Raad hoopt dat de uitvoering van de maatregelen even sterk zal zijn als de uitgesproken ambitie.