

Gemeenteraad van Alphen aan den Rijn
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
Fax: (0172) 465 564
E-mail: gemeente@alphenaandenrijn.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Uw kenmerk

--

Uw brief van

--

Ons kenmerk

2016/25186

Datum

1 juli 2016

Inlichtingen bij

Mevrouw S. Brandt

Doorkiesnummer

Tel: (0172) 465199

Afdeling

Bestuur & Concern

Onderwerp

Reactie op rapport Onderzoeksraad voor
Veiligheid Hijsongeval Julianabrug

Geachte raadsleden,

Op woensdag 29 juni verscheen het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna Onderzoeksraad) over het Hijsongeval Alphen aan den Rijn. Wij beseffen ten eerste dat het verschijnen van onderzoeksrapport voor de direct getroffen en een belangrijk en ook moeilijk moment is. Hoewel er bij het hijsongeval gelukkig geen menselijke slachtoffers zijn gevallen, heeft de gebeurtenis van 3 augustus 2015 grote impact gehad op veel van onze inwoners en ondernemers. Zij verwachten terecht van de overheid dat deze zorg draagt voor de publieke veiligheid. Wij betreuren het dat wij die verwachting onvoldoende waar hebben gemaakt.

Het verschijnen van het rapport is voor alle betrokkenen bij het hijsongeval een belangrijk moment. Het rapport verschaft duidelijkheid over de toedracht van het hijsongeval en biedt de gemeente handvatten om haar taak op het gebied van de publieke veiligheid nog beter uit te voeren. Via deze weg willen wij de Onderzoeksraad voor Veiligheid, haar voorzitter de heer mr. T.H.J. Joustra en de onderzoekers bedanken voor het gedegen en stevige rapport. Wij bedanken prof. mr. dr. E.R. Muller en zijn team voor de toelichting die zij op 29 juni jl. hebben gegeven.

In deze brief geven wij een inhoudelijke reactie op het rapport en staan wij stil bij de maatregelen die wij na het ongeval hebben genomen en nog gaan nemen. Wij sluiten de brief af met onze conclusies. U ontvangt tevens een brief met daarin de laatste stand van zaken rondom aanverwante onderwerpen over de afhandeling van de gevolgen van het ongeval.

Het rapport Hijsongeval Alphen aan den Rijn

Het rapport geeft duidelijkheid over de oorzaak en achtergronden van het hijsongeval. Het is een scherp rapport met adviezen en aanbevelingen waar alle betrokkenen lering uit kunnen trekken.

Samengevat zijn de aanbevelingen van de Onderzoeksraad:

Aan de betrokken aannemers:

Zorg bij toekomstige bouwprojecten voor adequate risicobeheersing van het gehele bouwproces.

Aan de minister van Wonen en Rijksdienst:

Zorg dat bij ieder bouwproject één partij wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor de risicobeheersing en neem in het bouwbesluit op wanneer een bouwveiligheidsplan nodig is.

Rollen gemeente

Hoewel de gemeente geen aanbeveling krijgt, is de Onderzoeksraad uitgesproken over de rol van de gemeente op het gebied van veiligheid, zowel vanuit haar rol als opdrachtgever als vanuit de rol als vergunningverlener/toezichthouder.

Als opdrachtgever hechtte de gemeente volgens de Onderzoeksraad veel waarde aan het voorkomen van hinder en overlast voor de omgeving tijdens de renovatie. De Onderzoeksraad oordeelt dat wij ten aanzien van het onderwerp veiligheid voor de omgeving op afstand zaten van de bouwcombinatie en te veel vertrouwd hebben op hun professionaliteit.

Als vergunningverlener/toezichthouder hadden wij gebruik moeten maken van de mogelijkheid om een bouwveiligheidsplan te eisen. Dit had er voor kunnen zorgen dat omgevingsveiligheid meer aandacht had gekregen.

In de volgende twee paragrafen staan wij stil bij de twee rollen die wij als gemeente in dit proces hebben gehad. Wij schetsen daarbij ons perspectief op de observaties van de Onderzoeksraad en op welke wijze wij de lessen van dit rapport vertalen naar de gemeentelijke organisatie.

Rol gemeente als opdrachtgever

Bij de besluitvorming over de te kiezen variant voor de renovatie van de Koningin Julianabrug op 31 januari 2013 heeft de gemeenteraad specifiek aandacht gevraagd voor de manier van aanbesteden, gegeven de beperkte expertise van de gemeente als opdrachtgever op het gebied van bruggen. In het raadsvoorstel voor de kredietaanvraag voor renovatie van de Koningin Julianabrug zijn de voors en tegens van diverse contractvormen tegenover elkaar gezet. Met het raadsbesluit (10 april 2014) over de kredietaanvraag is gekozen voor een Engineering & Construct contractvorm. Met deze vorm kon het beste de kennis en expertise van marktpartijen ingezet worden voor het complexe en multidisciplinaire renovatiewerk en werd de uitvoering en risicobeheersing neergelegd bij de marktpartij die de risico's het beste kan beheersen.

In de aanbestedingsdocumenten hebben we EMVI criteria opgenomen om de overlast naar de omgeving te beperken. Immers, de Willem de Zwijgerlaan is een belangrijke verkeersader in Alphen aan den Rijn. De werkzaamheden vinden plaats in een dichtbebouwd gebied nabij het centrum dat al langere tijd te maken had met bereikbaarheidsvraagstukken. Veiligheid is niet als EMVI-criterium opgenomen, maar is wel als randvoorwaarde in het contract opgenomen. Zou de veiligheid als onderdeel van de EMVI-criteria zijn opgenomen, dan zou het immers zo kunnen uitpakken dat de gegadigde met het op veiligheidsgebied als minst beoordeelde plan in de totale weging van alle criteria toch als beste uit de bus komt. Dit risico heeft de gemeente op voorhand willen uitsluiten.

Vooruitlopend op de contractvoorbereiding en de aanbesteding hebben we met onze adviseur een risico-inventarisatie gemaakt. Hierin is onder andere het risico op omvallen van kranen gesignaleerd. De geïnventariseerde risico's zijn vastgelegd in een risicodossier en een Veiligheid- en Gezondheid- en Milieuplan (V&GM). Deze documenten maken onderdeel uit van de aanbestedingstukken.

In het contract is mede op basis van de gesignaleerde risico's de verplichting voor de aannemer opgenomen dat hij:

- een V&GM-plan voor ontwerpfase en uitvoeringsfase (evenals een calamiteitenplan) moet opstellen;
- een risicodossier moet aanleggen en actueel houden;
- een hijsplan moet opstellen;
- en een V&GM coördinator moet aanwijzen.

Het hijsplan is als een verplicht op te stellen document in het contract opgenomen, maar niet als een door de gemeente te toetsen document gekwalificeerd. Hier is voor gekozen, omdat vanuit de gekozen contractvorm (E&C) de opdrachtgever niet toetst op uitvoeringsmethodiek. Risico's en voorstellen voor beheersingsmaatregelen voortkomend uit uitvoeringsmethodieken worden verwoord in het risicodossier en het V&GM plan. Het V&GM plan is wel een te toetsen document.

De gemeente heeft zich in alle stadia van het bouwproces laten bijstaan door externe adviseurs. De renovatie van de brug is een complex vraagstuk waarvoor de gemeente specifieke kennis ontbeert. Op basis van door de gemeente gestelde functionele eisen zijn alle voor de aanbesteding benodigde onderzoeken, documenten en contractstukken door een externe adviseur opgesteld.

De (technische) kwaliteit van het op te leveren werk is getoetst door een TIS (Technical Inspection Service). Een TIS toetst onafhankelijk van de opdrachtgever en opdrachtnemer de technische kwaliteit van de constructies. De adviseur van de Gemeente, Witteveen + Bos, bewaakt aanvullend op de TIS het verloop van het project.

Tijdens de uitvoering is op basis van de risico-inventarisatie een risicodossier bijgehouden. Frequent zijn de risico's en de beheersing daarvan in het voortgangsoverleg besproken. De aandacht richtte zich daarbij met name op projectrisico's (kwaliteit, tijd en geld), veiligheidsrisico's op het niveau van het V&G plan (risico binnen het werkterrein) en het beperken van overlast voor de omgeving.

Ondanks dat we op verschillende manieren aandacht hebben besteed aan veiligheid blijkt uit het Onderzoeksrapport dat wij ten aanzien van het onderwerp veiligheid voor de omgeving op afstand zaten van de bouwcombinatie en te veel vertrouwd hebben op hun professionaliteit.

Ook bracht deze afstand met zich mee dat we onvoldoende informatie hadden om kritische vragen te stellen over de uitvoeringsmethodiek en daarmee invulling te geven aan onze publieke taak. Hierdoor zijn we als gemeente onvoldoende in staat geweest om sturing te geven aan omgevingsveiligheid.

Op basis van deze analyse hebben wij de volgende verbeterpunten geïdentificeerd:

- In projectvoorbereiding en contractvorming:
 - Er is geen reden om te twijfelen aan de toepassing van zogenoemde UAV-GC contracten. Met deze contractvorm worden in beginsel de risico's neergelegd bij de partij die ze het beste kan beheersen. Wel is geconcludeerd dat alle documenten die met veiligheid op en rond de bouwlocatie te maken hebben, ongeacht de risico-inschatting op de kans van optreden, contractueel als 'ter acceptatie' moeten worden vereist, met andere woorden: de gemeente toetst en keurt goed;
 - Ook is het wenselijk een onafhankelijke toetsing (door opdrachtnemer te organiseren) in het contract voor te schrijven op door opdrachtnemer vervaardigde documenten die betrekking hebben op veiligheid.
 - Indien wij een TIS inzetten gaan we deze ook op veiligheid laten toetsen.
 - Het projectteam deelt adviezen van externen rondom veiligheid actief met de vergunningverlener
- In uitvoering:
 - Indien er sprake is van een bouwcombinatie, wordt in het voortgangsoverleg de aanwezigheid van alle combinanten geëist.
 - Er wordt voortaan standaard een integraal veiligheidsoverleg ingesteld bij risicovolle projecten.
- In contractvoorschriften en vergunningaanvraag:
 - In het contract wordt opgenomen dat er één integrale risicomanager aangewezen moet worden voor het gehele werk en over alle betrokken partijen.
 - Bij complexe projecten schrijven wij voor dat in de vergunningsaanvraag een bouwveiligheidsplan wordt opgenomen waarin de aannemer de risico's op veiligheid voor de omgeving en het transport (buiten de hekken) moet inventariseren en beschouwen.

De gemeente als vergunningverlener/toezichthouder

De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de renovatie van de Koningin Julianabrug is op 16 april 2014 ingediend. De aanvraag is getoetst aan de hiervoor geldende wettelijke eisen. Er is beoordeeld of het te bouwen bouwwerk voldeed aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Op het moment van de aanvraag is beoordeeld dat indien de werkzaamheden binnen de werkgrenzen zouden plaatsvinden dit veilig is voor de omgeving en dat de vergunningaanvraag akkoord was. Bij de toetsing is uitgegaan van de begrenzing zoals deze in de aanvraag van de vergunning was opgenomen. De uitvoeringsmethodieken waren toen nog niet bekend.

De gemeente heeft zich hierbij gebaseerd op eerdere werkzaamheden aan de Koningin Julianabrug, waarbij is gehesen vanaf de aanbruggen. Aangezien het hijsen op zichzelf niet een vergunningplichtige activiteit is en de aanvraag uit meerdere vergunningplichtige activiteiten bestond is destijds beoordeeld dat voor die activiteiten een bouwveiligheidsplan niet noodzakelijk was. De vergunning is vervolgens op 12 juni 2014 verleend.

Zoals ook in het rapport is aangegeven is er geen toezicht gehouden op de veilige uitvoering van de hijswerkzaamheden. Dit omdat het bouwtoezicht plaatsvindt bij vergunningplichtige activiteiten en belangrijke constructieve werkzaamheden en werkzaamheden in het kader van brandveiligheid. Het hijsen van het brugdeel viel hier niet onder.

De Onderzoeksraad constateert dat het hebben van een bouwveiligheidsplan een hulpmiddel kan zijn om de omgevingsveiligheid scherper op het netvlies te hebben. Deze constatering nemen wij ter harte en wij hebben daarom de volgende verbeterpunten gedefinieerd.

- Meteen na het hijsongeval hebben wij bij elk (complex) project expliciet de afweging gemaakt of een bouwveiligheidsplan noodzakelijk is.
- Wij zetten als vergunningverlener vaker en intensiever het middel van een bouwveiligheidsplan in om er voor te zorgen dat de omgevingsveiligheid van bouwprojecten meer als onderwerp op tafel ligt.
- Bij projecten waarvan een aanzienlijk risico voor de omgevingsveiligheid wordt voorzien wordt het zogenaamde vier ogen-principe toegepast.
- Indien risico's of hijsplan e.d. nog niet bekend zijn verlenen wij een vergunning onder voorwaarde, we nemen dan een voorwaarde op dat de vergunningaanvrager het bouwveiligheidsplan later voorlegt.
- De mandaatregeling voor Omgevingsvergunningverlening wordt heroverwogen.
- De werkinstructies betreffende het verlenen van vergunningen, ook die waarvan de gemeente geen aanvrager is worden aangescherpt. De werkinstructie moet handvatten gaan bieden in hoeverre een bouwveiligheidsplan voor de vergunningplichtige activiteit een verplicht document is. Het beleid ten aanzien van het Haagse bouwveiligheidsplan dient hiervoor als uitgangspunt, inclusief de bijbehorende checklist.
- Werken met een hoog risicoprofiel worden onderwerp van gesprek aan de bestuurlijke tafel.

Samenvattend

De gemeente heeft in dit proces vertrouwd op de professionaliteit en expertise van de opdrachtnemers en te weinig de 'wat als het toch misgaat' vraag gesteld. Met de genoemde maatregelen willen we dit in de toekomst, zowel vanuit de opdrachtgevende als de vergunningverlenende rol, voorkomen.

Wij gaan ook graag in overleg met de minister van Wonen en Rijksdienst, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en andere betrokken instanties om onze bijdrage te leveren aan de opvolging van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad aan de Minister heeft gedaan. Wij willen met deze partijen overleggen over de afwegingskaders die zouden moeten gaan gelden voor gemeenten voor het verlenen van vergunningen en het al dan niet verplicht stellen van een bouwveiligheidsplan.

Tot slot

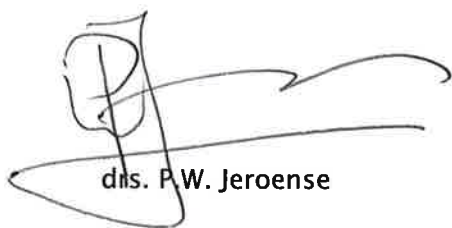
Hoewel de Onderzoeksraad constateert dat de eerste verantwoordelijkheid voor het ongeval bij de aannemerscombinatie ligt realiseren wij ons dat onze inwoners erop moeten kunnen vertrouwen dat juist hun eigen gemeente meer oog heeft voor de omgevingsveiligheid. Dat vertrouwen hebben wij onvoldoende waargemaakt en daarvoor bieden wij onze oprechte verontschuldiging aan. Door lering te trekken uit het rapport en zo zorgvuldig mogelijk opvolging te geven aan de uitkomsten van het onderzoek willen wij werken aan herstel van vertrouwen.

Met vriendelijke groet,

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,
de secretaris,

de burgemeester,



drs. P.W. Jeroense



mr. drs. J.W.E. Spies