

Vergaderjaar 2006–2007

**29 239**

## **Ongeval Amercentrale**

**Nr. 7**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2007

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke rapportage van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van het ongeval in de Amercentrale op 28 september 2003.<sup>1</sup>

Op 9 augustus 2005 berichtte ik u over de voortgang van de bestuurlijke rapportage van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van dit ernstige ongeval, waarbij 5 werknemers de dood vonden (Kamerstuk 29 239, nr. 6). Hierbij bracht ik u tevens ervan op de hoogte dat het complexe onderzoek op dat moment nog steeds gaande was en het Openbaar Ministerie (OM) moest bepalen wanneer de rechtsgang door toezending aan de Kamer niet geschaad zou worden. De rechtbank in Breda heeft inmiddels een uitspraak gedaan (24 mei 2006).

Het vonnis van de rechtbank is in de analyses in de bestuurlijke rapportage meegenomen.

Het OM heeft vervolgens in september 2006 Essent als verdachte aangeschreven voor zijn rol als opdrachtgever, wat eerdere toezending heeft tegengehouden. Recent heeft het OM aangegeven geen bezwaar meer te hebben tegen publicatie.

De belangrijkste punten van de rapportage wil ik als volgt samenvatten:

#### **Oorzaken instorten van de steiger**

Er werd een kwalitatief slechte steiger ontworpen en gebouwd. De kwaliteitssystemen en de werkinstructies werden niet (goed) nageleefd, plannen werden niet of onvoldoende serieus gecontroleerd en het toezicht was slecht georganiseerd. Signalen («early warnings») van verkeerd opbouwen en beginnend bezwijken werden genegeerd. Er werd fout op fout gestapeld.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De onvolledigheid van het ontwerp van de steiger is aan te merken als *primaire oorzaak* van het bezwijken van de steiger. Er zaten geen schoren op essentiële plekken in de steiger onder de 21-metervloer in noord-zuidrichting en boven de 21 meter in de buitenste vlakken. Een volledige tekening en een berekening van de steiger ontbraken. De steiger bezweek bijna onder het eigen gewicht. Dat kondigde zich vroegtijdig aan. Tijdens de bouw stond de steiger al scheef en was er sprake van ernstige doorbuigingen. Hier werd niet adequaat op gereageerd. Tijdens het gebruik voelde men de steiger al trillen en bewegen. Deze signalen werden ook genegeerd. De start van het bezwijken lag onder de 21 m vloer; daarna is de rest van de steiger bezweken.

Afwijkingen tijdens de bouw en het gebruikte materiaal speelden geen rol als het gaat om de oorzaak van bezwijken van de steiger. Er zijn geen aanwijzingen, dat een andere oorzaak dan instabiliteit een rol gespeeld kan hebben. Er zijn ook geen aanwijzingen, dat de steiger gewijzigd is tussen de oplevering en het instorten van de steiger. Er is geen reden om aan te nemen dat onjuist gebruik van de steiger (bijvoorbeeld onvoldoende schoonhouden) de oorzaak van bezwijken is.

De *achterliggende oorzaak* lag op het terrein van de controlerende, toezichthoudende en borgende taken van het management. Te noemen zijn onder andere:

- er waren onvoldoende instructies (geen bouwtekeningen; zo was er slechts één doorsnedetekening voor de steigerbouwers beschikbaar, die op hoofdlijnen is gevolgd),
- er werd bij het ontwerp en de bouw niet voldaan aan de eigen interne instructies, die op basis van de ISO- en VCA\*\*-certificatie aanwezig waren. Er was onvoldoende borging op basis van de eisen van het kwaliteitssysteem.
- tijdens de bouw waren zowel van opdrachtgever en aannemers toezichthouders aanwezig die inspecties uitvoerden. Onduidelijk was de rol en taakverdeling van deze verschillende toezichthouders specifiek met betrekking tot de constructie van de steiger. De coördinatie en het toezicht haperden.

Deze managementtaken zijn slecht ingevuld. Het ontwerp werd door een voor deze steiger onvoldoende competente constructeur bij de steigerbouwer gemaakt en dit ontwerp is binnen zijn organisatie niet gecontroleerd. Doordat een structuur van controle, toezicht en borging ontbrak zijn grote onvolkomenheden in het ontwerp niet gesignaleerd en niet in het ontwerpstadium gecorrigeerd. De ontwerpgegevens zijn vervolgens toegezonden aan andere betrokken partijen. Ook daar was geen adequate structuur van controle, toezicht en borging opgezet. Geen van die partijen heeft de ontwerpgegevens gecontroleerd. Daarnaast heeft het toezicht binnen de organisatie van de steigerbouwer tijdens de bouw ten aanzien van opbouw, afwijkingen van het ontwerp, stabiliteit en stevigheid niet goed gefunctioneerd. Afwijkingen van de interne regels zijn niet gesignaleerd dan wel genegeerd. Ernstige doorbuigingen en scheef staan van de steiger zijn wel geconstateerd en hebben geleid tot plaatselijke aanpassingen, maar waren geen aanleiding tot het uitvoeren van herberekeningen of van controleberekeningen van het ontwerp. Ook het toezicht door de andere partijen heeft niet goed gefunctioneerd; ondanks de regelmatige controles en het kennismaken van de doorbuigingen is dit geen aanleiding geweest tot adequaat reageren. Geconcludeerd kan worden dat de toezichthouders onvoldoende deskundig waren op het gebied van constructie van steigers dan wel ondeskundig handelden. In elk geval reageerden zij niet afdoende op signalen van beginnend bezwijken.

## **Bouwprocesbepalingen**

Bij een bouwproces van enige omvang zijn specifieke bepalingen in de Arbowet van toepassing, die voortvloeien uit EU-richtlijnen. Deze bouwprocesbepalingen zijn bedoeld om de werkprocessen te coördineren en op elkaar af te stemmen. In de overwegingen van de richtlijn wordt vermeld, dat uit onderzoek naar het ontstaan van arbeidsongevallen in de bouwnijverheid is gebleken, dat de oorzaak daarvan in circa 40% van de gevallen mede te wijten is aan inadequate bouwkundige en/of organisatorische keuzen dan wel een slechte planning van de uit te voeren werken bij de opzet van een bouwproject. Een gebrek aan coördinatie, met name als gevolg van de gelijktijdige of achtereenvolgende aanwezigheid van verschillende ondernemingen op een bouwplaats, blijkt het risico van zich voordoende arbeidsongevallen dan ook aanzienlijk te vergroten. De bepalingen beogen aan genoemde gebreken een einde te maken door de verschillende betrokkenen bij een bouwwerk te verplichten in de verschillende fasen van dat bouwwerk, te weten de ontwerp-, de planning- en de uitvoeringsfase, rekening te houden met de veiligheid en de gezondheid van werknemers die de desbetreffende bouwwerkzaamheden (gaan) verrichten en om bij de daartoe te treffen maatregelen, met name in de uitvoeringsfase, op doelmatige wijze samen te werken. De coördinatie in het kader van die samenwerking, dat wil hier zeggen, de zorg voor het goed op elkaar aan laten sluiten van de bij de uit te voeren werkzaamheden in acht te nemen aspecten van veiligheid en gezondheid in de verschillende fasen van het bouwwerk, is daarbij opgedragen aan een of meer aan te stellen coördinatoren. De door deze coördinator(en) uit te voeren coördinatie-taken dienen zowel in de ontwerp- als in de uitvoeringsfase van het bouwwerk te worden verricht. De richtlijn beoogt als het ware een keten van verantwoordelijkheden te smeden van alle betrokkenen bij de totstandbrenging van een bouwwerk in de ontwerp- en uitvoeringsfase. Deze betrokkenen zijn: opdrachtgevers, ontwerpers, aannemers, werkgevers, werknemers en zelfstandig werkenden. In de situatie bij de Amercentrale werden de bouwprocesbepalingen door de betrokken partijen slecht uitgewerkt; de keten van verantwoordelijkheden werd niet gesmeed. De aspecten van veiligheid en gezondheid werden niet op een adequate wijze in kaart gebracht in een Veiligheids- en Gezondheidsplan en de beoogde coördinatie werd slecht ingevuld. Met de herziening van de Arbowet per 1 januari 2007 zijn de bouwprocesbepalingen in het Arbobesluit eveneens aangepast. Deze aanpassing heeft geleid tot een verduidelijking en aanscherping van de inhoudscriteria van het Veiligheids- en Gezondheidsplan en benadrukt de taken en de verantwoordelijkheid voor een goede coördinatie op een bouwplaats. Om meer duidelijkheid te verkrijgen over de toedeling van de huidige verantwoordelijkheden aan partijen in de keten, heb ik opdracht gegeven tot een nader onderzoek naar de keuzemogelijkheden van betrokken partijen in het bouwproces. De uitkomsten van dit onderzoek bieden nieuwe aanknopingspunten voor stimulering en versterking van de bovengenoemde keten.

### **Vonnis in strafzaak**

In de strafzaak is aan de ontwerper van de steiger één jaar gevangenisstraf opgelegd. Zijn werkgever, het Belgische steigerbouwbedrijf Albuko, kreeg een geldboete van € 450 000. Twee andere bij het ongeval betrokken bedrijven, Hertel en CMI, kregen geldboetes van respectievelijk € 300 000 en € 100 000. Alle zijn veroordeeld voor dood en zwaar lichamelijk letsel door schuld. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat de steiger is ingestort als gevolg van het ontbreken van voldoende schoren of diagonalen in met name de basis van de steiger. De rechtbank was van oordeel dat TNO de steiger zoals deze is ingestort voldoende betrouwbaar

heeft kunnen reconstrueren. De berekeningswijze van de stabiliteit van de steiger door TNO werd door de rechtbank eveneens gevolgd.

### **Conclusies, voornemens en aanbevelingen**

De bestuurlijke rapportage heeft tot geleid tot stevige conclusies. De voornemens en aanbevelingen, die hiervan zijn afgeleid beogen de bevindingen uit de rapportage te vertalen naar betere naleving van de bouwprocesbepalingen, een betere invulling van de rol van de coördinatoren en verhoging van deskundigheid van de (private) toezichthouders. De voornemens en aanbevelingen worden door mij onderschreven. De conclusies, voornemens en aanbevelingen worden tezamen met andere relevante inspectieresultaten met brancheorganisaties in de bouw, collega-overheden en private toezichthouders besproken. Ondertussen zal het onderzoek naar de rol van partijen in de keten van het bouwproces duidelijkheid moeten geven over de mogelijkheden van partijen tot invulling van hun verantwoordelijkheden.

Deze organisaties worden aangespoord initiatieven (verder) te ontwikkelen om invulling te geven aan verantwoordelijkheden, zoals de herziene Arbowet waaronder de gewijzigde bouwprocesbepalingen dat vereist.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner