

Reactie internetconsultatie Wijziging Arbeidsomstandighedenbesluit in verband met de aanpassing van de bouwprocesbepalingen

Inleiding

Dat veiligheid bij de bouw voor verbetering vatbaar is, blijkt uit de recent bekendgemaakte ongevalscijfers. In vergelijking met het 1e half jaar in 2015 is het aantal ernstige ongevallen in de 1e helft van 2016 met 14% toegenomen en het aantal dodelijke ongevallen met 56%. Het aantal in onderzoek genomen klachten en signalen is 16% hoger.

Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden blijkt dat metaal- en bouwarbeiders het meest betrokken zijn bij arbeidsongevallen. Opvallend is dat werknemers in de bouw, volgens dit onderzoek, elkaar wel vaak aanspreken en worden aangesproken op onveilig gedrag. Men wil blijkbaar wel veilig werken, maar toch gebeuren er ongelukken. Dit pleit dus voor maatregelen ergens anders dan de werkvloer.

Van de gemelde ongevallen in 2016 tot zover, is bij meer dan de helft de oorzaak vallen van hoogte of gelijke hoogte. Dit type ongeval veroorzaakt ook vaker ernstig of blijvend letsel en heeft vaker een dodelijke afloop. Het gevaar bij werken op hoogte is dus groot. Als ingenieurs- en adviesbureau heeft Vlindar hier dan ook de focus gelegd. Vanuit ons vakgebied zijn we dagelijks bezig kwaliteitsborging en normen rondom Veilig werk op hoogte verder vorm te geven. Onderstaande aanbevelingen hebben betrekking op Veilig onderhoud op hoogte, maar kunnen ook breder geïnterpreteerd en toegepast worden.

Probleemstelling

In het licht van de veranderingen in de bouw waarbij steeds vaker complexere samenwerkingsverbanden optreden, meer partijen betrokken zijn bij het bouwproces, en steeds vaker de opdrachtgever/ financier op een grotere afstand is van het bouwproces, is het een goede zaak dat de rol van de opdrachtgevers met betrekking tot de veiligheid scherper geformuleerd wordt.

Er ontstaan meer vormen van samenwerken in de bouw. Zo zijn er vormen van samenwerking waarin de opdrachtgever lang niet altijd actief bij het bouwproces betrokken is. Maar er is echter wel altijd een opdrachtgever of financier. En deze constante factor in het bouwproces is altijd aanwijsbaar als beslisser. Wie betaalt, heeft het meestal ook voor het zeggen. Of de opdrachtgever dus wel of niet actief betrokken is bij het bouwproces, hij is en blijft de verantwoordelijke voor veiligheid en gezondheid.

Ook in onderhoudsfase van een gebouw kan de keten lang en complex zijn. Opdrachtgever, eigenaar en beheerder zijn vaker niet dan wel dezelfde partij. Om werk veilig uit te kunnen voeren op en rond een gebouw, is het ook in de onderhoudsfase noodzakelijk een duidelijke verantwoordelijke te noemen.

In het Bouwbesluit 2012 is opgenomen dat een gebouw veilig te onderhouden moet zijn. Als beoordelingskader dient hiervoor de *Checklist Veilig onderhoud op en aan gebouwen 2012*, die onderdeel uitmaakt van de vergunningsvereisten. Hiermee is natuurlijk beoogd te zorgen dat er al in de ontwerpfase wordt nagedacht over het onderhoud. In deze fase kan de veiligheid op de meest efficiënte manier worden geborgd. In de praktijk stuit dit echter op een aantal problemen:

- De Checklist is niet of nauwelijks bekend in de markt.
- Toezicht vanuit gemeente ontbreekt regelmatig of is niet effectief
- Toets op veiligheid nu alleen bij indienen vergunning.

Regelmatig spreken wij partijen over de wet- en regelgeving omtrent werken op hoogte. Hieronder bevinden zich zowel aannemers als opdrachtgevers. Wij merken dat meestal de Checklist niet bekend is, laat staan wordt gebruikt.

Ook zien we regelmatig bouwwerken met een afgegeven vergunning waar de Checklist niet is ingediend, of overduidelijk het uitgedachte veiligheidsplan in de praktijk niet kan werken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het toepassen van een hoogwerker, waarbij er geen bruikbare opstelplaats beschikbaar is, of het toepassen van aanlijnvoorzieningen terwijl de situatie dat niet toelaat.

Ook zien we dat regelmatig het bouwwerk wijzigt na de vergunningaanvraag. Met name installaties worden vaak pas in een later stadium gedetailleerd. Op zo'n moment moet ook het onderhoudsplan opnieuw bekeken worden, en bijgestuurd waar het onderhoud niet meer veilig is uit te voeren.

Qua inhoudelijke beoordeling van de Checklist en bijbehorend plan zijn wij van mening dat de Inspectie SZW hiervoor beter geëquipeerd is. Ten eerste hebben zij de kennis en ervaring om de risico's en bijbehorende maatregelen te beoordelen. Daarbij zijn zij de handhavende instantie als het gaat om veiligheid op de werkplek. Wanneer een onderhoudsactiviteit in de gebruiksfase van het gebouw onveilig wordt uitgevoerd, valt dit onder de jurisdictie van ISZW. Het is naar onze mening dan ook logischer deze beoordeling c.q. handhaving bij één instantie te houden. Ook om te voorkomen dat er verschillen ontstaan in de beoordeling.

Per slot van rekening moet namelijk diegene die het onderhoud uitvoert veilig en conform de Arbeidsomstandighedenwet kunnen werken.

In de markt zijn veel partijen actief om de benodigde veiligheidsvoorzieningen voor het onderhoud aan gebouwen aan te bieden. In de huidige markt echter leidt marktwerking niet vanzelf tot veilig onderhoudbare gebouwen. Wij zien regelmatig gebreken en onveilige situaties in de gerealiseerde gebouwen, wat leidt tot schijnveiligheid. Deze schijnveiligheid ontstaat door de volgende werking:

- De markt is sterk prijs gedreven, met name via keten aannemer -> onderaannemer. Het goedkoopste ontwerp wint. Hierdoor wordt vaak voorbijgegaan aan de arbeidshygiënische strategie of de noodzaak producten door te rekenen, of omgevingsfactoren (risico-inventarisatie) mee te nemen.
- Veel van de permanente voorzieningen worden nu zonder kwaliteitsborgingsinstrument (zoals CE-keurmerk) geleverd. Bv. Hekwerken, Permanente ladders, Aanlijnvoorzieningen, Platforms en looproosters, Doorvalbeveiliging, etc. Controle op testen of certificaten wordt meestal nagelaten.
- Veiligheid en werking van geïnstalleerde voorzieningen is ook afhankelijk van de samenstelling, ontwerp en inrichting. Hierop is nu geen controle. Ook niet via Bouwplantoets of BRL 5019 (omdat nu slechts toetsniveau 2 vereist is).

- Het functioneren van een veiligheidsvoorziening is ook afhankelijk van het installatieproces. Hierop is nu ook geen controle of kwaliteitsborging georganiseerd.

Nu worden dus vaak gebouwen opgeleverd die niet veilig te onderhouden zijn. Gevolg:

- Meer onderhoudskosten i.v.m. tijdelijke voorzieningen;
- Civiele procedures om schade te verhalen i.v.m. gestegen exploitatiekosten; en
- Onveilige werksituaties voor onderhoudsbedrijven.

Stap 1: Ook onderhoud erbij

Om bovenstaande problemen te voorkomen, zien wij een kans dit in de nieuwe wetgeving te verankeren. In D, punt 3 wordt 2.30 lid c gewijzigd, zodat nu duidelijk de gebruiks- en sloopfase in de scope valt. In het Bouwbesluit is opgenomen dat een gebouw veilig te onderhouden moet zijn, maar het toezicht hierop valt nu niet onder ISZW. Daarom is ons voorstel ook 2.26 te wijzigen (incl. zoals nu onder B):

Artikel 2.26 komt te luiden:

Artikel 2.26. Algemene uitgangspunten inzake veiligheid en gezondheid bij het ontwerpen van een bouwwerk

*De opdrachtgever is verplicht in de ontwerpfase zeker te stellen dat de betrokken werkgevers en zelfstandigen in staat zijn de verplichtingen voor de arbeidsomstandigheden die gelden in de uitvoerings-, **gebruiks-, en sloopfase** na te komen, in het bijzonder de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3, 5, eerste en derde lid, en 8 van de wet en hoofdstuk 4, afdeling 5.*

Hiermee komt de eindverantwoordelijkheid voor het voldoen aan Bouwbesluit 6.52, 6.53 expliciet bij de opdrachtgever te liggen. Het is belangrijk te beseffen dat dit dus feitelijk geen extra verplichting betreft, maar dat alleen duidelijk gesteld wordt wie verantwoordelijk is. Ook biedt dit de juiste instantie (ISZW) met de juiste kennis gelegenheid tot handhaving.

Koppeling met Bouwbesluit 2012

De eis voor het veiligheids- en gezondheidsdossier, wordt in D artikel 2.30 punt 3, lid c gewijzigd, zodanig dat nu ook de gebruiks- en sloopfase expliciet benoemd worden. Dit loopt parallel aan Bouwbesluit 6.52/6.53 en Regeling Bouwbesluit 2012 art. 1.13: Checklist veilig onderhoud. Een logische koppeling is dan ook om via lid c te verplichten dat die Checklist ook onderdeel uit moet maken van het op te leveren dossier. De Checklist moet dan wel geactualiseerd worden, zodat het met de as-built situatie overeenkomt.

Mogelijkheden voor dossier

We zien drie mogelijkheden om de dossiereis een concretere invulling te geven voor de bouwconsument, toekomstig eigenaar of beheerder:

1. Koppeling met checklist

Het uiteindelijke V&G dossier moet de Checklist bevatten, waar de gekozen maatregelen in de ontwerptekeningen en beschrijvingen terug moeten komen.

2. Nader uit te werken uitgebreidere checklist

Meer concreet kan dit gemaakt worden door per type voorziening de checklist uit te breiden met:

- Subchecklist met randvoorwaarden conform handleiding veilig onderhoudbare gebouwen
- Indicatieve lijst met documenten die in dit dossier horen (handleidingen, technische gegevens etc.)

De Checklist vormt dan samen met het technisch dossier de borging dat het gebouw veilig te onderhouden is.

3. Kwaliteitsborging

Wij zien in de toekomst een kwaliteitsborgingssysteem in werking, zoals het systeem van de bouwplantoets met de verschillende toetsniveaus. Nu is in de Landelijke toetsmatrix bouwbesluit 2012, *6.12 Veilig onderhoud van gebouwen, nieuwbouw*, het toetsniveau op niveau 2 vastgesteld. Hiervan zou een nadere uitwerking moeten komen (de hoofdnorm), waarvan de definities en het systeem van toetsing in is uitgewerkt. Deze norm kan dan als instrument toegevoegd worden aan het stelsel van de private kwaliteitsborging voor de bouw.

Prestatie-eisen en randvoorwaarden van veiligheidsvoorzieningen (per groep) zijn de toetscriteria. Een voorbeeld van een prestatie-eis: van een dakanker zou dat de sterkte van de verbinding met de constructie zijn. Voorbeeld van een randvoorwaarde is de geschiktheid van een opstelplaats bij een hoogwerker. Een groot deel van deze randvoorwaarden zijn al vastgelegd in de 'Handleiding het ontwerpen en maken van veilig onderhoudbare gebouwen' (dit is de uitleg bij de Checklist). De uitwerking die door de markt genormaliseerd dient te worden, zijn de toetsniveau's en de bewijslast hierbij. Dit stelsel zorgt voor een einde aan discussies en, belangrijker nog: onveiligheid; en is toetsbaar bij ISZW of een Certificerende Instelling.

E. Petten | C. Schipper

Vlindar bv