

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
1 november 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-818058787
DOS-2022-0002924

Bijlagen
2

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Reactie van Gedeputeerde Staten op het rapport "Van driehoek naar ruit" van de onderzoekscommissie Corbulotunnel.

Geachte Statenleden,

Op 18 februari 2022 verscheen in het NRC het artikel 'Bouwwerkers werkten onder onveilige omstandigheden in tunnel', over de bouw van de Corbulotunnel die onderdeel is van de RijnlandRoute. In reactie op het artikel hebben wij, Gedeputeerde Staten, een onafhankelijke commissie gevraagd te onderzoeken wat we beter kunnen doen (PZH-2022-805869822). Dat heeft zijn beslag gevonden in de hieronder geformuleerde hoofdvragen. Onder voorzitterschap van Chris van Dam is de onderzoekscommissie Corbulotunnel in mei 2022 aan de slag gegaan om antwoord te vinden op twee hoofdvragen:

1. Is het systeem van de Provincie Zuid-Holland om de veiligheid en arbeidsomstandigheden bij de RijnlandRoute te borgen deugdelijk?
2. Wat kan de Provincie Zuid-Holland leren en wat moet de Provincie Zuid-Holland in de toekomst anders doen?

Op 15 september jl. heeft de onderzoekscommissie haar bevindingen gepresenteerd in het rapport met de titel "Van driehoek naar ruit". Het rapport heeft u reeds ontvangen (PZH-2022-815957847; voor de zekerheid nogmaals bij deze brief gevoegd). Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag concludeert de onderzoekscommissie dat het systeem van de provincie om veiligheid en arbeidsomstandigheden te borgen deugdelijk was als het gaat om naleving van de wet- en regelgeving rond veiligheid en arbeidsomstandigheden. Deze conclusie is in lijn met het beeld dat wij hebben van het werk in het project. Echter onderkennen wij ook dat de constatering van de commissie dat voor het project RijnlandRoute (hierna 'RLR' te noemen) onze ambitie op het vlak van veiligheid en arbeidsomstandigheden hoger was en is dan de wettelijke norm. Deze ambitie is in de praktijk niet voldoende concreet gemaakt en daarmee onvoldoende gerealiseerd. De beantwoording van de tweede hoofdvraag heeft de commissie gedaan

in de vorm van aanbevelingen, die deels verder strekken dan alleen het project RLR. In de beantwoording komen wij op beide separaat terug.

Wij spreken nogmaals onze waardering uit voor de diepgaande analyse van de commissie en de concrete handvatten en aanbevelingen die in de rapportage zijn gedaan. Via deze weg bedanken we Willem Jelle Berg, Evelien Bruggeman en Chris van Dam voor hun beschikbaarheid voor dit onderzoek. Met deze brief informeren wij u over de wijze waarop wij deze aanbevelingen willen opnemen in ons beleid en ons handelen.

Publiek opdrachtgeverschap

De commissie benadrukt dat een publieke opdrachtgever zoals de provincie Zuid-Holland altijd moet handelen vanuit de kaders van de maatschappelijke waarden en ambities van de overheid. Het continu wegen van die maatschappelijke waarden en de publieke verantwoording daarover staan daarbij centraal. Ook moet rekening gehouden worden met politieke dynamiek. Denk bijvoorbeeld aan politieke verzoeken die leiden tot aanpassing van de scope van een project of het aangrijpen van voorvallen om een politiek statement te maken. Deze maatschappelijke aspecten van het publiek opdrachtgeverschap acht de commissie onvervreemdbaar. De aanbevelingen van de onderzoekscommissie zijn gedaan met deze verantwoordelijkheid nadrukkelijk voor ogen. Wij omarmen de gedane aanbevelingen en danken de commissie voor de suggesties waarmee we deze verantwoordelijkheid nu en in de toekomst beter vorm kunnen geven.

Infrastructurele en andere (bouw)projecten

Het onderzoek betreft een specifiek onderdeel van de RLR: de Corbulotunnel. De bouw van de Corbulotunnel is voor de provincie een bijzonder en uitdagend project. Qua schaal en scope is het once-in-a-lifetime, het wijkt door de omvang en complexiteit af van het merendeel van de infrastructurele projecten die de provincie uitvoert. We zijn dan ook verheugd dat de commissie haar aanbevelingen ruimer heeft geformuleerd dan alleen dit complexe infrastructurele werk. Het helpt ons om, als lerende organisatie, te verbeteren in opdrachtgeverschap van niet alleen onze reguliere infrastructurele projecten, maar ook andere projecten waar wij opdrachtgever van zijn zoals bijvoorbeeld het aanleggen van natuurgebieden. De geleerde lessen zijn binnen onze organisatie; en binnen de totale overheid in het algemeen, breder toepasbaar. Met deze brief informeren wij u daarom niet alleen over de wijze waarop binnen het project RLR de aanbevelingen worden opgepakt, maar geven wij ook een eerste reflectie op hoe wij in algemene zin ons publiek opdrachtgeverschap op dit vlak een impuls willen geven.

Aanbevelingen voor de toekomst

De beantwoording van de tweede hoofdvraag heeft de commissie gedaan in de vorm van aanbevelingen op de volgende aspecten:

- De invulling van professioneel publiek opdrachtgeverschap
- Hoe veiligheid in het geding te brengen is
- De stem van de werkvloer horen

Het belangrijkste inzicht dat wij door het onderzoek hebben opgedaan is dat wij, hoewel wij voldoen aan wet- en regelgeving bij de RLR, er op project-overstijgend niveau ruimte is voor verbetering waar het betreft kaderstelling en organisatie op het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden. Hiermee moeten de opdrachtgevers en de projectteams van dergelijke projecten aan de slag, eea natuurlijk binnen de door GS en PS vastgestelde kaders en minimumvereisten. De aanbevelingen op de bovenstaande drie aspecten zijn hierbij behulpzaam. Eerst gaan we in op wat de aanbevelingen betekenen voor ons publiek opdrachtgeverschap in de brede zin. Vervolgens gaan we specifiek in op hoe de organisatie van de RLR opvolging geeft aan de aanbevelingen.

Het opdrachtgeverschap in de brede zin

De invulling van professioneel publiek opdrachtgeverschap

De commissie onderkent dat grote projecten als de Corbulotunnel zo complex zijn dat samenwerking met andere ervaren partijen, in dit geval Rijkswaterstaat, noodzakelijk is om kennis en ervaring te bundelen. Deze samenwerking ontslaat de provincie echter niet van de hiervoor genoemde onvervreembare eindverantwoordelijkheid voor de weging van waarden, de politieke verantwoording en de instandhouding van de aan het begin van het proces geformuleerde beleidsprioriteiten. Dit vraagt om heldere ambitiebepaling, middelenallocatie en blijvende actieve sturing op de realisatie ervan. De commissie constateert daarbij dat de provincie ‘bij het geven van een bouwopdracht, meer dan voorheen, de wijze waarop een opdrachtnemer zich van personeel voorziet in ogenschouw moet nemen. Zij kan dat niet enkel overlaten aan de markt, het is een essentieel onderdeel van de weging van publieke belangen’.

Ten aanzien van de invulling van ons opdrachtgeverschap denken wij aan de volgende maatregelen:

- Expliciet maken en waar mogelijk aanscherpen van de provinciale kaders ten aanzien van veiligheid en arbeidsomstandigheden in projecten. Een vastgesteld kader hoe integrale veiligheid in projecten dient te zijn geborgd. Waarbij wij nogmaals willen benadrukken dat dit niet alleen bouwprojecten betreft, maar alle projecten waar veiligheid en arbeidsomstandigheden een rol spelen. Dit betekent concreet dat we aan de slag gaan met het formuleren van kaders en daarover met Provinciale Staten het gesprek willen aangaan.
- Per project doorvertalen van deze kaders naar heldere en eenduidige eisen, die afgewogen zijn tegen andere waarden die een plek moeten hebben in desbetreffend project.
- Scherp en actief sturen op en controleren dat deze eisen daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Waar van toepassing moeten we monitoren dat deze eisen bij overdracht van de ene naar de partij, zoals van hoofd- naar ondernemer of naar een samenwerkingspartner, worden meegenomen en niet ergens onderweg verloren gaan. Met actief sturen bedoelen we zelf meer aanwezig zijn op de bouwplaats en andere plaatsen waar de werknemers verblijven en betrokkenen aanspreken, in plaats van sturing door middel van ‘papier’ zoals afspraken in contracten of self-assessments door de opdrachtnemer. We moeten en kunnen

hierbij explicieter en zakelijker zijn. De suggestie van de commissie inzake het aanstellen van een Chief Safety Officer en Regievoerder Veiligheid zullen we hierin meewegen. Waar wij controlerende taken uitbesteden, hebben wij de plicht ervoor te zorgen dat zij goed op de hoogte zijn van onze kaders en daarnaar handelen. Uiteraard is het daarbij onze taak om dit in de uitvoering te controleren. Hoe we deze maatregelen in de praktijk brengen zullen we in een plan van aanpak vormgeven waarbij ook helder de financiële en organisatorische consequenties komen te staan van de diverse voorstellen, waarin PS keuzes zullen moeten maken.

Veiligheid in het hart van het werkproces

De commissie beveelt aan om veiligheid en arbeidsomstandigheden een meer prominente plaats te geven in belangenafwegingen. Veiligheid dient niet alleen expliciet aan de orde te worden gesteld in overleggen en voortgangsrapportages, maar ook zichtbaar te worden betrokken in het geheel van te maken afwegingen. De commissie roept op om veiligheid een zelfstandige plek te geven in de klassieke driehoek van tijd, geld en kwaliteit ('van driehoek naar ruit'). Een tweede aanbeveling betreft het aanstellen van specifieke veiligheidsfunctionarissen op zowel organisatie- als projectniveau, met als doel het onderwerp beter te beleggen.

Wij onderschrijven dat in rapportages en gesprekken meer en structurele aandacht zou moeten gaan naar veiligheid en arbeidsomstandigheden. Ook zien wij de meerwaarde van een duidelijkere rolbeschrijving op het gebied van veiligheid en arbeidsomstandigheden op organisatie- en projectniveau. We gaan onderzoeken hoe we dit het beste vorm kunnen geven. Het gaat om kennisopbouw, het helder beleggen van verantwoordelijkheden en daadwerkelijk zichtbaar verbeteren. Daarnaast denken we aan het toepassen van bestaand instrumentarium zoals de Safety Culture Ladder om onze inzet en verbeteringen daarop meetbaar en vergelijkbaar te maken.

Deze instrumenten zijn echter niet voldoende. We moeten ook werken aan een cultuur waarin we actieve bemoeienis en controle op het gebied van veiligheid als een vanzelfsprekendheid gaan zien. Zowel binnen onze eigen organisatie als bij externe partijen waarmee we samenwerken of die in opdracht van de provincie werken. Als een positieve blijk van betrokkenheid bij het doel om veiligheid van werknemers en ieder ander op de werkvloer te borgen. Een proactieve veiligheidscultuur, waarbij alle betrokkenen veel meer dan voorheen in de praktijk op de werkvloer te vinden zijn. Om dit te realiseren zal er in elk geval op korte termijn expertise ingehuurd moeten worden om dit plan vorm te geven en te bezien wat er in samenwerking met de desbetreffende professionele teams nodig is om dit te borgen als regulier onderdeel van het werk, een en ander natuurlijk na vaststelling van kaders en minimumvereisten door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden in hetzij extra specialisten hetzij minder projecten.

De stem van de werkvloer horen

De commissie constateert dat in de bouwsector in de breedte het organiseren van tegen- en inspraak van werknemers en vakbonden niet gebruikelijk is en roept de

provincie op om haar publiek opdrachtgeverschap te versterken door hierin het voortouw te nemen. Daarnaast adviseert de commissie om bij toekomstige bouwprojecten te sturen op een zo kort mogelijke keten van onderaannemers, het stellen van een minimumeis aan eigen, vast personeel en het inrichten van een voorziening dat vakmensen op de werkvloer direct betrokken worden bij het beoordelen van de veiligheid en arbeidsomstandigheden.

Wij gaan met dit advies aan de slag om dit bij al onze opdrachten te adresseren en te wijzen op de vigerende wet- en regelgeving en we verwachten dat onze aannemers ons proactief informeren en zullen hen er ook op aanspreken. Een cultuur waarbij je elkaar aanspreekt op (on)veiligheid moet uiteindelijk gemeengoed worden. Tegelijkertijd zien we dat we er daarmee nog niet zijn. We pleiten ervoor dat alle andere overheden, koepelorganisaties uit de bouw, vakbonden, andere betrokken organisaties zich hard maken voor een veilige bouwplaats. Wij zullen hier in onze gesprekken met mede-decentrale overheden, de branche en de landelijke politiek stelling in nemen en aandacht voor vragen.

De opvolging door het project RijnlandRoute

Ook binnen het project zijn de conclusies en aanbevelingen gedeeld en omarmd. Zij zijn dagelijks, met passie, keihard buiten aan het werk, en beseffen dat het onderzoek en de aanbevelingen een impuls geven aan het verbeteren van de veiligheid en arbeidsomstandigheden.

In het project werd (en wordt) vanaf het begin grote waarde gehecht aan veiligheid en arbeidsomstandigheden en streeft het team daarbij naar een open veiligheidscultuur. Ook hier hebben we moeten constateren dat ondanks de structuur die we ingericht hebben, de controles van veiligheidspolicy, certificaten en bijvoorbeeld de safety walks we in de praktijk niet de extra veiligheidsdoelen hebben behaald die we bij aanvang voor ogen hadden. Hoewel de commissie concludeert dat er voldaan wordt aan wet- en regelgeving, geldt ook voor de RLR dat er meer verwacht mag worden als publieke opdrachtgever. De RLR zal op de volgende wijze de aanbevelingen uit het rapport in de praktijk toepassen.

Het publiek opdrachtgeverschap

Het project ziet het als verbeterpunt om in de hele kolom, van werkvloer tot ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk verantwoordelijken elkaar scherp te houden en aan te spreken op alle aspecten van veiligheid. Dit wordt een terugkerend onderwerp in de interne en externe overleggen. In de lopende en nieuwe contracten wordt het gesprek hierover aangegaan met de contractpartijen.

Provincie en Rijkswaterstaat hebben langlopende samenwerkingsovereenkomsten afgesloten voor de RLR. Ook hier gaan we actief aan de slag met de voortschrijdende inzichten en hoe daar mee om te gaan in de samenwerkingsovereenkomst. Bij het project Europaweg is veiligheid al expliciet opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Leiden.

De bevindingen van de commissie en de getrokken lessen voor de RLR zijn inmiddels op managementniveau gedeeld met Rijkswaterstaat. Als samenwerkingspartner bij de RLR zullen zij nauw betrokken worden bij de verbetermaatregelen. De casus RLR zal ook begin november worden ingebracht in het jaarlijkse RWS Safety Event.

Het project neemt de aanbeveling ter harte om zich nog meer in te spannen om zijn veiligheidsambitie te laten doordringen in de gehele keten, in de hoofden en harten van alle betrokkenen, gedurende de gehele looptijd van het programma.

Het project zal daartoe zijn zienswijze ten aanzien van veiligheid en arbeidsomstandigheden:

- Waar nodig aanscherpen en expliciteren;
- Meenemen in de aanbestedingsdocumenten van Europaweg;
- Meenemen in de Project startups/ Project follow-ups en tussenliggende veiligheidssessies met de aannemers;
- Mee laten nemen in de periodieke klanttevredenheids-/samenwerkingsonderzoeken tussen Opdrachtnemer en Opdrachtgever;
- Uitdragen bij nieuwe projectmedewerkers en aannemers.

Daarnaast zal de projectorganisatie:

- Ook buiten het project proactief de aanbevelingen en verbeteringen uitdragen;
- Constant blijven herhalen zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Onderzocht wordt op welke wijze veiligheid en arbeidsomstandigheden meegenomen wordt als selectie- en beoordelingscriterium in de aanbesteding van deelproject N206 Europaweg.

In het Strategisch Veiligheidsplan van de RLR is het concept lerende organisatie een speerpunt. Dit betekent dat bewust wordt omgegaan met het voortdurend werven en borgen van nieuwe kennis en vaardigheden. Het project neemt deel aan de veiligheidsdagen van RWS-projecten, heeft recentelijk een evaluatie van het Strategisch Veiligheidsplan door de drie projectteams incl. veiligheidsadviseurs plaatsgevonden en worden de getrokken lessen van N434 en N206 Tjalmaweg meegenomen in de aanbesteding van de N206 Europaweg.

In de overdracht van de N434 en de Tjalmaweg aan de Dienst Beheer Infrastructuur (DBI) wordt expliciet aandacht gegeven aan de borging van deze lessen in de langdurige onderhoudscontracten.

Veiligheid in het hart van het werkproces

Veiligheid is een vast onderdeel van besluitvorming. Zo draagt bijvoorbeeld een keuze voor een tijdelijke vaste brug bij de N206 Europaweg of een tijdelijke noordelijke verlegging bij de N206 ir. G Tjalmaweg niet alleen bij aan een betere doorstroming, maar ook aan een veiligere werkomgeving voor de aannemers omdat buiten het verkeer kan

worden gewerkt. Ook voor de Corbulotunnel is veiligheid expliciet onderdeel van onder andere de volgende besluiten:

- Besluit aanpak boren onder De Vliet door
- Besluit aanpak boren door VOCL
- Besluit aanpassing EMVI Doorstroming als dit afbreuk doet aan veiligheid
- Besluit aantal nachtafsluitingen A4 om te zetten naar weekendafsluiting
- Veiligheid standaard opgenomen als afweging bij te sluiten Voorstel Tot Wijzigingen met de opdrachtnemer.

Voor wat betreft de aanbeveling van de commissie ten aanzien van het benoemen en autoriseren van veiligheidsverantwoordelijkheid binnen geldt bij de RLR dat de projectmanager integraal verantwoordelijk is en blijft voor veiligheid. De Technisch Manager vervult daarbij de wettelijke rol van Veiligheidscoördinator Ontwerp. De veiligheidsadviseur zal een prominentere rol krijgen in het managementteam van het project, in nauwe samenspraak met de Technisch Manager.

Geef de werkvloer een stem

Bij zowel de N434 als de Tjalmaweg zijn er meerdere initiatieven om de werkvloer een stem te geven. Zo zijn er regelmatig kleine en grootschalige bijeenkomsten voor medewerkers van de hoofdaannemer en onderaannemers waarin veiligheid aan de orde komt. Vanuit de RLR wordt hieraan actief deelgenomen om zo ook de stem van de werkvloer te horen.

De veiligheidsadviseurs en toezichthouders van de RLR zijn regelmatig op het werk waarbij ook in gesprek wordt gegaan met werknemers. Daarnaast houdt het project regelmatig Safety Walks, waarbij ook het gesprek met de werkvloer wordt aangegaan. Deze contactmomenten zullen er blijven en geïntensiveerd worden.

Het projectteam RLR gaat op korte termijn het gesprek aan met de directies van Comol5 en Boskalis Nederland over de te nemen verbetermaatregelen naar aanleiding van het onderzoeksrapport.

Samengevat gaan we verder aan de slag met het publieke opdrachtgeverschap waarbij kaders en organisatie nodig zijn. We gaan invulling geven aan het expliciet maken van veiligheid in al ons doen en laten en het geven van een stem aan de werkvloer. We weten niet alles en hebben hiervoor andere partijen nodig. We zullen onze aanpak veiligheid met daarbij behorende consequenties met u bespreken in onze projectenrapportage die onderdeel is van de P&C cyclus.

Het onderzoek geeft een waardevolle impuls om kaderstelling en projectoverstijgende organisatie op het gebied van veiligheid verder vorm te geven. Ook al is de RLR een voor de provincie uniek en grootschalig project, het leren en verbeteren op het gebied van veiligheid pakken we actief op. Wij gaan aan de slag en komen graag bij u terug om kaders en organisatorische inbedding verder met u te bespreken. Tevens nodigen we u uit om vaker een bezoek aan het project te brengen om zodoende veiligheid in de

praktijk te zien en te bespreken. De onderzoekscmissie Corbulotunnel staat open voor een nadere toelichting op het rapport in Provinciale Staten.

Bij aanvang van het onderzoek hebben we onszelf het doel gesteld te luisteren en willen leren (de luiken volledig open te zetten) om onszelf te kunnen verbeteren. De aanbevelingen uit het onderzoek bieden ons handvatten om nog verdere stappen te zetten als het gaat om het verankeren van veiligheid in onze projecten. Deze opdracht pakken wij op samen met alle andere betrokkenen om niet alleen te leren, maar vooral om te handelen voor onze huidige en toekomstige projecten in Zuid-Holland en daarbuiten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

wnd. secretaris,

voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J. Smit

Bijlagen

- Rapport onderzoekscmissie Corbulotunnel
- Infographic