

Onderzoek naar
de Rioolvervanging en Herinrichting Raadhuisstraat

Definitieve versie

Rekenkamercommissie Landsmeer
1 maart 2011

Contactadres:
De Rekenkamercommissie
p/a de Griffier
Postbus 1
1120 AA Landsmeer
Tel. nr. 020 - 487 7145

Inhoudsopgave	pagina
1. Inleiding	3
2. Aanleiding	3
3. Wijze van uitvoering van het onderzoek	4
3.1 Verantwoording	4
3.2 Oriëntatie en context	5
3.3 Uitgangspunten	6
4. Beschrijving van het project Vervanging riolering en Herinrichting	8
4.1 Inrichting van het project	8
4.2. Deelproject 1: Vervanging Riolering	10
4.3. Deelproject 2: Herinrichting	12
4.4 Fase van oplevering en nazorg	14
4.5 Tijdlijn	15
5. Analyse	16
5.1 De inhoudelijke/technische realisatie	16
5.2 Het proces	20
5.3 De communicatie	22
5.4 De financiën	23
6. Conclusies	26
6.1 Algemeen beeld	26
6.2 De problematiek uiteengeerafeld	27
6.3 Beleidsmatige en bestuurlijke voorbereiding	30
6.4 Uitvoering	31
6.5 Organisatie en bewaking van voortgang en kosten	31
6.6 Communicatie en rol van de burger	32
6.7 Rol van de raad	32
6.8 Eindconclusie	33
7. Aanbevelingen	34
 Bijlagen	
1. Onderzoeksopzet	
2. Overzicht van geïnterviewde personen en hun functies	
3. Referentiekader Projecten	
4. Overzicht van de communicatie tussen bewoners Raadhuisstraat en de gemeente	

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) van Landsmeer heeft onderzoek gedaan naar de problematiek rondom de herinrichting van de Raadhuisstraat e.o. De herinrichting omvat het vervangen van het rioolstelsel en het herrichten en van de Raadhuisstraat e.o. Dit rapport is daarvan een weerslag.

De opzet van het rapport is als volgt:

- In hoofdstuk 2 is de aanleiding van het onderzoek beschreven,
- Hoofdstuk 3 geeft de wijze waarop en de condities waaronder het onderzoek is uitgevoerd weer,
- Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop de project rioolvervanging en herinrichting, Raadhuisstraat door de verschillende partijen is voorbereid, aangestuurd en uitgevoerd,
- Hoofdstuk 5 geeft een analyse van de belangrijkste aspecten van het project,
- Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies van de RKC onderverdeeld naar aard van de problemen en aspecten van het hele proces,
- Tot slot worden er in Hoofdstuk 7 aanbevelingen gedaan om volgende projecten beter te kunnen laten verlopen.

Voor een snel overzicht en begrip van de problematiek is het vooral van belang hoofdstuk 6 te lezen; echter, om te begrijpen wat daarvan de achtergrond is en hoe het heeft kunnen lopen zoals in dit project is gegaan, zijn de beschrijving (Hoofdstuk 4) en de analyse (Hoofdstuk 5) onmisbaar.

2. Aanleiding

Aanleiding tot dit onderzoek waren signalen uit de raad, uit eigen vrije nieuwsgaring, klachten bij de gemeente Landsmeer en signalen afkomstig van betrokken burgers.

Tijdens de uitvoering van de bestrating als onderdeel van dit project en daarna (in feite tot de dag van vandaag) is bij de bewoners van de straat veel commotie ontstaan. Er zijn klachten ingediend bij de gemeente over wateroverlast in tuinen en erven, over de kosten van afwatering en ophogen van eigen terrein en over een of meerdere bomen die dood (zijn) (ge)gaan ¹ en de hiermee gemoeide kosten. Al deze klachten zouden volgens bewoners terug te voeren zijn op de aanleg van het nieuwe riool (m.n. op die van het hemelwaterriool), maar ook op de herinrichting van de straat.

Bewoners hebben ook een klacht ingediend bij de Gemeentelijke Ombudsman. Omdat een belangrijk deel van het onderzoek van de Ombudsman overeen zou komen met het onderzoek van de RKC, is in gezamenlijk overleg besloten dat de ombudsman gebruik maakt van het alsdan voorliggend materiaal van de RKC. Het interview met het Bewonersplatform is gezamenlijk gehouden.

Bij deze samenwerking worden uiteraard de specifieke taak, rol en verantwoordelijkheid van ombudsman, resp. van de RKC gehandhaafd. De RKC komt na het uitvoeren van het onderzoek en het houden van interviews met een rapport naar buiten; onderhavige rapportage is daarvan de bestuurlijke, nog vertrouwelijke versie.

De Ombudsman heeft laten weten niet met een separate rapportage naar buiten te komen maar met een 'reactie/aanvulling' te komen op het rapport van de RKC.

¹ Overigens staat niet vast dat dit komt door de gewijzigde grondwaterspiegel; de betreffende boomsoort gedijt over het algemeen het beste op drogere zandgrond.

3. Wijze van uitvoering van het onderzoek

In de aanloop naar dit onderzoek is door de RKC een extern (onafhankelijk) deskundige geraadpleegd om richting te geven aan het onderzoek. Dezelfde en nog een andere externe deskundige zijn ook in de afronding van het onderzoek geraadpleegd. Dit om bevindingen, conclusies en aanbevelingen op technisch/inhoudelijk gebied te verifiëren.

Hierna heeft de RKC een onderzoeksplan opgesteld. Dit onderzoeksplan is opgenomen in de bijlage 1. Aan de hand van dit plan zijn afspraken gemaakt met de ambtelijke organisatie over de uitvoering van het onderzoek.

Vervolgens is het onderzoek daadwerkelijk gestart. Hierbij is het (bouw)dossier geraadpleegd en zijn voorliggende documenten waaronder diverse verordeningen, collegebesluiten, raadsbesluiten, offertes, bestekken en (bouw-)verslagen bestudeerd. Tevens zijn interviews gehouden met alle bij de ontstane problematiek betrokken partijen: bestuurder, adviseurs, leden van het Bewonersplatform, projectleiding, directievoerder, aannemer en toezichthouder (zie voor volledige lijst de bijlage 2).

De bevindingen van het onderzoek zijn in eerste instantie vastgelegd in een zgn. verificatierapport, dat aan alle geïnterviewden is voorgelegd ter toetsing van de juistheid van feiten alsmede van de wijze waarop hun meningen en standpunten zijn verwoord. Aanvullingen, aanscherpingen en correcties uit deze verificatieronde zijn verwerkt in een definitief rapport (de onderhavige bestuurlijke en nog vertrouwelijke versie) dat voor reactie is voorgelegd aan het college.

3.1 Verantwoording

Insteek van het onderzoek

De RKC heeft met het onderzoek primair willen insteken op het gevolgde proces en de inbreng van partijen en personen hierbij teneinde een beeld te krijgen van aanleiding(en) of oorza(a)k(en) die hebben geleid tot de ontstane commotie en problematiek. Deze insteek heeft de RKC niet strak kunnen handhaven, omdat enig inzicht in en verklaring van technisch-inhoudelijke factoren nodig was om de problematiek beter te kunnen begrijpen. Voor het beoordelen van informatie op dit gebied heeft de RKC gebruik gemaakt van eigen externe adviseurs.

Afbakening (in tijd en objecten)

In het onderzoek zijn aanloop, voorbereiding, uitvoering en afronding van de rioolvervanging en de herinrichting van de Raadhuisstraat betrokken; dit impliceert een tijdshorizon voor de projectmatige invalshoek van 2007/2008 -2010. Qua wet- en regelgeving (verordening) en algemeen beleid (Gemeentelijk Rioleringsplan) is deze tijdshorizon ruimer (vanaf de 90'er jaren van de vorige eeuw). De focus van het onderzoek ligt op de ontstane problematiek, de gevolgen hiervan, zo nodig het voorkomen daarvan, de commotie onder bewoners als gevolg van de gevolgde werkwijze alsmede de (mogelijke) oorzaken van dit alles. Buiten het onderzoek vallen alle andere zaken, zoals eertijds vastgesteld beleid en uitgangspunten evenals bouwvergunningen van aan- of verbouwingen (garages en kelders), (her-) inrichting van tuinen, etc.

Veel zaken verbonden aan de rioolvervanging en de herinrichting van de Raadhuisstraat zijn het resultaat van activiteiten en/of ontwikkelingen in het ver(de)re verleden. De hieruit voortvloeiende gegevens en feiten hiervan heeft de RKC – voor zover in dit rapport vermeld – verkregen uit de bronnen van dit onderzoek (documenten, archieven en interviews), maar niet zelf onderzocht.

Verslaglegging

De RKC heeft in dit rapport niet de pretentie gelegd om een volledige weergave te presenteren van de gang van zaken, de diverse gebeurtenissen en de activiteiten van mensen en partijen gerelateerd aan het project. Dat is naar de mening van de RKC in dit kader niet nuttig en ook niet mogelijk. De RKC heeft die informatie opgenomen die kenmerkend is voor de gang van zaken in dit project en de wijze waarop dit (procesmatig) verlopen is. De RKC hoopt de meest belangrijke feiten en gebeurtenissen in deze kwestie op correcte wijze te hebben weergegeven. Omdat de RKC meerdere bronnen en opvattingen van betrokkenen in zijn analyse en overwegingen heeft betrokken is het voor de lezer van belang zich te realiseren, dat de door de RKC gekozen weergave niet per se hoeft overeen te komen met de perceptie van de individuele geïnterviewde.

3.2 Oriëntatie en context

De herinrichting – vervanging van de riolering en het herbestraten – van de Raadhuisstraat maakt onderdeel uit van een groter geheel. Het groter geheel betreft nl. de renovatie, c.q. vervanging van het rioolstelsel in het dorpscentrum. Het dorpscentrum omvat meer straten dan alleen de Raadhuisstraat.

Voor dit onderzoek gaat het om het deel Fuutstraat, Calkoenstraat en m.n. de Raadhuisstraat. In de renovatie c.q. vervanging van de riolering is begrepen het scheiden (ontkoppelen) van vuilwaterafvoer (VWA, ook wel DWA geheten; dit staat voor droogweerafvoer, door anderen ook wel dienstwaterafvoer genoemd) en hemelwaterafvoer (HWA).

De Raadhuisstraat e.o. behoort tot de oudere straten van Landsmeer en de meeste huizen zijn in verschillende stadia gebouwd in het begin en midden van de vorige eeuw, enkele in de jaren daarna. Later hebben op een aantal percelen verbouwingen en uitbreidingen met garages, aanbouwen en kelders plaats gevonden. De RKC heeft deze bouwkundige wijzigingen niet in kaart gebracht. De RKC heeft wel informatie gekregen over een later aangelegde kelder waarbij sprake is van wateroverlast. Uit een e-mailwisseling komt naar voren, dat dit probleem een gevolg zouden zijn van de veranderde grondwaterspiegel. Echter, de vergunningseisen, voorwaarden en omstandigheden waaronder deze kelder is gebouwd zijn niet direct voorhanden, wel relevant voor de eigenaar, maar niet maatgevend voor het algehele beeld van de gang van zaken en derhalve niet onderzocht. Er zullen dan ook geen uitspraken over worden gedaan.

De inmiddels vervangen riolering dateert van 1952. Het is naar de norm van die tijd aangelegd als gemengd stelsel voor vuil- en hemelwater.

Door de werking en inkrimping van de (veen) grond, de inwerking van mineralen, zuren/basen (o.a. zeep) en water op het riool waardoor de buizen poreus geworden zijn, maar waarschijnlijk ook wel door latere bebouwingen is dit stelsel gaan verzakken en lekken. Het één heeft het ander versterkt.

In deze context speelt naar de mening van de RKC tevens de interfererende invloed mee van het omringende woongebied en de afwateringen. Zo ligt dit gebied lager dan de omgeving en is bijv. in het verleden de sloot gedempt, die ligt tussen de Tormentilstraat en de Raadhuisstraat.

Al deze feiten en historische gebeurtenissen, zijn volgens deskundigen niet direct van invloed op de grondwaterspiegel (invloedsfeer strekt niet verder dan ca. 20 – 30m). Ze geven wel als het ware

kleuring aan de herinrichting, geven antwoord op het 'waarom' van herinrichting en plaatsen deze ook in het perspectief van 'nodig' en 'noodzakelijk'.

N.B.

In dit rapport worden - op suggestie van het Hoogheemraadschap - de volgende termen gebruikt m.b.t. de waterhuishouding:

- Polderpeil: hieronder wordt het waterpeil in de sloten en vijvers bedoeld, waarvan de hoogte door de Hoogheemraadschap wordt bepaald en beheerd;
- Grondwaterpeil: hieronder wordt hetzelfde verstaan als het polderpeil;
- Boezem(-water): dit is het oppervlaktewater, waarop water uit de polders wordt geloosd en dat uiteindelijk afwatert (via rivieren en kanalen) op de zee en het IJsselmeer;
- Grondwaterspiegel (officiële term 'freatisch vlak'): de stand van het grondwater tussen sloten en vijvers in een polder, dat veelal afwijkt van het grondwaterpeil door allerlei invloeden als drainage, capillaire werking, bebouwing. De hoogte van de grondwaterspiegel midden tussen de sloten is vaak hoger dan het grondwaterpeil, indien er geen waterbeïnvloedende maatregelen, zoals drainage, plaats vinden (dit noemt men ook wel "opbolling"). Echter, het peil van de grondwaterspiegel kan ook lager liggen bv. door drainage of beplanting. Het Hoogheemraadschap krijgt vaak vragen over hoge 'grondwaterstanden' (waar dus grondwaterspiegel is bedoeld) in de wintermaanden en over lage 'grondwaterstanden' in de zomermaanden Volgens informatie van het Hoogheemraadschap draagt de eigenaar van een perceel zelf de verantwoordelijkheid voor problemen als gevolg van de te hoge of te lage grondwaterspiegels.

3.3 Uitgangspunten

De herinrichting van dit gebied is opgenomen in het Gemeentelijk Rioleringsplan 2006-2010. Dit plan is kaderstellend voor aanpak en uitvoering en hiermee verband houdende normeringen voor de herinrichting. In dit plan zijn opgenomen het beleid en de voornemens van de gemeente Landsmeer tot 2011 met betrekking tot rioleringen.

Voorts zijn op dit project landelijke wetgeving en richtlijnen op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening van toepassing. Hier vloeit o.a. uit voort dat daar waar renovatie aan de orde is, een gescheiden stelsel DWA en HWA door gemeenten moet worden aangelegd.

Daarnaast is ook de taak van het Hoogheemraadschap van belang. Dit orgaan beheert in een groter gebied dan Landsmeer het boezemwater en het polderpeil. Dit betreft dus de besturing van de algemene afwatering en handhaven van het peil in de polder, d.w.z. in de sloten, plassen en vijvers.

N.B.

De hoogte van het grondwater in het bebouwde deel van de gemeente (de zogeheten grondwaterspiegel) is in feite een variabele, die mede door de combinatie van natuurlijke omstandigheden (regen) en van het rioleringstelsel, de afwatering door gemeenten en aanpalende (beheers-)activiteiten wordt bepaald. Het gemiddelde peil in het betreffende gebied in de polder is vastgesteld op +/- 1,54m NAP en het gemeentelijk beheer hanteert dit peil als uitgangspunt en als gemiddeld grondwaterpeil.

Van kracht is ook de gemeentelijke rioolaansluitingsverordening uit 1992, waarin rechten en plichten van gemeente en burgers zijn vastgelegd. Hierin is o.a. vastgelegd dat burgers verantwoordelijk zijn

voor het op een bepaalde hoogte aanbieden van de aansluiting van het huisriool ("niet lager dan 50cm onder het ter plekke geldende straatpeil"). Hieruit vloeit voort de verplichting van het op hoogte houden van de eigen erven en de kosten hieraan verbonden. Het op hoogte houden van de eigen erven wordt veroorzaakt doordat het gebied Landsmeer vanwege de inklinkende veengrond te maken heeft met bodemdaling.

4. Beschrijving van het project Vervanging riolering en Herinrichting

4.1 Inrichting van het project

De start voor de (feitelijke) herinrichting van de Raadhuisstraat begint bij een opdracht aan het Ingenieursbureau Tauw in 2007 voor het uitbrengen van een adviesrapport over het ontkoppelen van de afvoer van het hemelwater en het vuilwater.

Het door de firma Tauw uitgebrachte rapport omvat het resultaat van het controleren en doorrekenen van het eerste rioleringsontwerp van de gemeente op voldoende afvoercapaciteit en nadere adviezen over de structuur hiervan. In dit rapport zijn belangrijke uitgangspunten (o.a. streefpeil oppervlaktewater in vijvers en bekkens, gemiddeld grondwaterpeil, maaiveldhoogte en hoogte ligging bestaande riool) voor de berekening geformuleerd. Dit rapport ligt mede ten grondslag aan de plannen die de gemeente (afdeling Openbare Ruimte, verder aangeduid als afdeling OR) heeft gemaakt voor de vervanging van de riolering.

In maart 2008 volgt er een voorstel aan de Raad om krediet beschikbaar te stellen voor de vervanging van het rioolstelsel in de Raadhuisstraat, Calkoenstraat en Fuutstraat. Dit voorstel omvat een toelichting op relevante overwegingen aangaande de vervanging van het rioolstelsel (de kwaliteit van rioleringstelsel, incl. evt. renovatie oude stelsel en de verontreiniging in het gebied). Dit voorstel is medio april in Commissie Grondgebied en vervolgens in de 2^e helft van april in de Raad behandeld.

Het gevraagde krediet wordt beschikbaar gesteld aldus het besluit van de Raad op 22 april 2008. Hierna wordt door Ingenieursbureau Tauw op basis van het gemeentelijk rioolontwerp een definitief bestek voor de rioolvervanging in de Raadhuisstraat, Calkoenstraat en Fuutstraat opgesteld. Er wordt door de firma Tauw geen nader onderzoek naar grondwaterniveau en de feitelijke fysieke situatie uitgevoerd, anders dan een beperkte hoeveelheid hoogtemetingen op het openbare deel. Een dergelijk onderzoek naar de waterhuishouding en de feitelijke fysieke situatie volgt pas veel later ². In dit bestek en de bijbehorende detailtekeningen is de ligging van de bestaande kabels en leidingen opgenomen. Volgens de firma Tauw is in het bestek voorzien dat de aanleg van het nieuwe riool kan plaatsvinden volgens het ontwerp met deze ligging als gegeven. Op basis van dit bestek en bijbehorende tekeningen vindt een openbare aanbesteding plaats. Het bestek is tijdens de inschrijvingsperiode n.a.v. vragen van meerdere geïnteresseerde inschrijvers nog aangevuld met een nota van inlichtingen.

Regelgeving met betrekking tot de bestekvorming en de aanbesteding is vastgelegd in de ARW 2005 (Aanbestedingsreglement werken). De uitvoering van het werk, directievoering en toezicht worden in het bestek beschreven. Hierop zijn van toepassing van de Standaard RAW-bepalingen en de UAV als ware deze onderdeel van het bestek..

De personele invulling van de projectorganisatie vindt plaats met beperkte interne en merendeels externe capaciteit, waarbij tijdens het project sprake is een aantal wisselingen in de bezetting van de directievoering en de toezichthoudersrol. Eén persoon wordt door firma Tauw ingehuurd voor directievoering en toezicht; deze wordt vervolgens naderhand door de gemeente rechtstreeks ingehuurd (om kosten te reduceren).

² Pas veel later (medio/eind 2009) wordt door een geohydroloog van de firma Tauw nader onderzoek gedaan naar het grondwaterniveau en de door bewoners naar voren gebrachte problematiek.

De oorspronkelijke gedachte met betrekking tot de personele invulling was om deze vanuit de afdeling OR te kunnen realiseren. Echter, vanwege de ontstane complexiteit, waarborging van expertise en van continuïteit is gebruik gemaakt van externe capaciteit. Volgens de gemeente zijn de risico's van een voornamelijk op externe capaciteit steunende projectorganisatie vooraf onderkend. De RKC heeft hiervan geen vastlegging gezien.

De projectleiding gedurende het gehele traject is in handen van één persoon. Dit wordt thans gemotiveerd als bewuste keuze ter bevordering van de continuïteit. Uit de ter beschikking staande documentatie is dit niet als argument naar voren gekomen. De projectleider wordt in eerste instantie voor een bepaalde periode ingehuurd en vervolgens opnieuw ingehuurd. Om dit zo te kunnen doen is gebruik gemaakt van de ontsnappingsclausule in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Er is uiteindelijk sprake van 2 verlengingen. De inhuur/opdracht wordt onderhands verstrekt nadat interne vervulling en externe zoekopdrachten niet hebben geleid tot invulling van de vacatureruimte op de gemeentelijke afdeling OR. Op basis van collegevoorstellen wordt hier positief over besloten.

In de voorlegging aan de Raad wordt deze gang van zaken gemeld, maar er wordt niet aangegeven welke concrete acties en wervingsactiviteiten daadwerkelijk zijn uitgezet c.q. zijn uitgevoerd. Dit geldt grosso modo ook voor de verlenging. Uit een toelichting kan afgeleid worden dat de Raad op de hoogte was van het zoeken naar een definitieve invulling en dat hiervoor verscheidende wervingskanalen zijn ingezet zoals publicaties op gemeentelijke sites en via W&S-bureaus. Het verzoek/opdracht van de Raad om dit project in 2008 op te starten kan als aanleiding worden gezien om de functie van projectleider extern in te vullen.

De duur van de inhuur, evenals de verlenging van de externe projectleiding worden verdedigd c.q. onderbouwd met argumenten als integrale aanpak en directe beschikbaarheid (zoals eerder opgemerkt komt continuïteit hierbij niet als argument naar voren).

Hoewel geen sprake is van een civieltechnische achtergrond (wel bouwkundige en projectmanagementervaring) en het risico hiervan wordt onderkend, wordt betrokkene als projectleider ingehuurd; ter afdekking van de mogelijke risico's wordt de toezichtfunctie, uitbesteed aan de firma Tauw, volgens mededelingen tijdens het desbetreffende interview op last van de gemeente verzwaard. Overigens, hiervan is in de opdrachtbrief aan de projectleider en in het inhuurcontract geen melding terug te vinden.

Volgens de ingehuurde projectleider is bij het verlenen van de opdracht aan hem uitvoerig gesproken over de organisatie van het project. Hierbij is afgesproken dat hij leiding zou geven aan het proces en dat de inhoudelijke bijdrage zou worden geleverd door de firma Tauw en de in de afdeling OR aanwezige deskundigen.

In de voorstellen tot inhuur wordt aangegeven dat de projectleider onderdeel uitmaakt van de afdeling OR, dat de uitvoering van het project ook in de organisatie is ingebed (o.a. door inbreng van en overleg met andere medewerkers van de afdeling OR) en dat bedoelde inzet en voortgang van resultaten van het project worden geëvalueerd (minimaal 2 maal). Ook wordt aangegeven dat geregeld overleg wordt gehouden tussen projectleiding, afdelingsleiding en portefeuillehouder (bestuurlijk verantwoordelijke).

De firma Tauw heeft een grote rol in dit project en is direct en indirect bij het gehele project betrokken.

In de aanloop naar het project wordt een medewerker van firma Tauw gedetacheerd bij de gemeente o.m. om de voorbereidingen te ondersteunen in de vorm van het maken van schetsen en tekeningen. De firma Tauw is direct als adviseur betrokken bij de planvorming, bij het maken van tekeningen en het opstellen van de bestekken en bij de inschrijving en gunning van de opdrachten voor beide

deelprojecten. De directievoering is opgedragen aan de firma Tauw en door hen bij verschillende personen ondergebracht. De firma Tauw is tijdens de uitvoeringsfase bewust ingezet – zo is aangegeven - zodat kon worden teruggevallen op kennis van het voortraject en van gemaakte keuzes,

De coördinatie van de activiteiten van firma Tauw binnen dit project en het relatiebeheer met de gemeente wordt ondergebracht bij een interne coördinator/projectleider.

Gedurende de uitvoering is de directievoering aanvankelijk verdeeld tussen de firma Tauw en de gemeente (in casu de projectleider). In de periode van maart tot juni 2009 vervult Tauw geen rol in de directievoering. Op verzoek van de gemeente heeft firma Tauw vanaf medio juni 2009 de rol van directievoering weer opgenomen. De firma Tauw is in de rol van directievoerder verantwoordelijk voor een correcte en juiste uitvoering en de bewaking daarvan namens gemeente en projectleiding. De toezichtfunctie (controle/toezicht op het werk) wordt opeenvolgend door twee verschillende personen uitgevoerd. De eerste toezichthouder is een ZZP-er die aanvankelijk wordt ingehuurd door de firma Tauw, later door de Gemeente.

Opmerking:

Het komt bij de RKC over alsof het hele project - aanvankelijk ingezet als één geheel project – uiteen is gevallen in twee deelprojecten. Deze lijken meer als op zichzelf staande projecten te zijn aangepakt en uitgevoerd, dan dat zij deel uitmaakten van één totaalplan. Er is niet zoiets als een masterplan waarvan beide projecten deel uitmaken.

- Dit komt naar voren in de voorbereidingen (m.n. van het tweede deelproject).
- Het opstellen van het bestek en de gunning van het ondergrondse (deelproject 1) evenals van het bovengrondse (deelproject 2) deel van de herinrichting vindt volkomen gescheiden en na elkaar met een tussenperiode van enkele maanden plaats.

Deze constatering wordt bevestigd door de afdeling OR. In het ambtelijk/bestuurlijk overleg is besloten om te voldoen aan de wens van de Raad om reeds in 2008 met het project te beginnen. Bij gelijktijdige voorbereiding was dit – naar de mening van de gemeente – planningtechnisch niet haalbaar geweest. Daarom is besloten om de voorbereiding en uitvoering van de onder- en bovengrondse werkzaamheden apart op te pakken.

4.2 Deelproject 1: Vervanging riolering

De uitvoering van het werk wordt op basis van de laagste inschrijving gegund aan Afezo BV.; dit vindt begin augustus 2008 plaats.

In de algehele voorbereiding van de herinrichting en ook in de aanloop naar de uitvoering van de vervanging van de riolering wordt geen zgn. 0-meting verricht. Een 0-meting betreft een opname van de stand van zaken op het startmoment van het project. Deze opname, c.q. meting betreft het grondwaterpeil op de locatie van de herinrichting en de aanpalende erven, evenals van andere belangrijke gegevens als, diverse hoogtes in de openbare ruimte, maaiveldhoogtes en afwatering op de particuliere erven.³

³ De reactie van firma Tauw geeft aan dat onder het toenmalig gemeentelijk beleid het grondwaterpeil inderdaad niet vooraf werd gemeten. Wel is door de firma als onderdeel van hun opdracht op de werkgrens van de particuliere erven de hoogte gemeten van de bestrating. Voorts is hen – naar eigen zeggen - nadrukkelijk te kennen gegeven, dat verantwoordelijkheid voor de particuliere erf bij de eigenaar ligt.

Het oude gecombineerde rioolstelsel is tijdens de herinrichting afgekoppeld en vol geschuimd. Dat de drainerende werking van dit stelsel hiermee geblokkeerd wordt, is toen wel onderkend, maar er is geen uitwerking gegeven aan de mogelijke gevolgen daarvan. Deze drainerende werking zou in de toekomst ook niet kunnen blijven bestaan enerzijds, omdat het Hoogheemraadschap het oude riool niet meer zou verpompen, anderzijds vanwege de verslechterende staat van onderhoud (poreus en verzakt). Uit de interviews is wel naar voren gekomen dat tijdens de uitvoering o.a. door medewerkers van de aannemer op het werk onofficieel is gesuggereerd om parallel aan het oude rioolstelsel een nieuwe drainage te leggen. Deze zou eenvoudig en tegen relatief geringe kosten aan te brengen zijn geweest.

Het Bewonersplatform geeft aan dat bewoners al tijdens de eerste voorlichtingsbijeenkomst (april 2008) aangegeven hebben dat er drainage aangelegd zou moeten worden, omdat de natuurlijke afvoer middels het poreuze oude stelsel niet meer zou werken. De RKC heeft echter van een dergelijke melding geen aantekening kunnen vinden.⁴

In de periode september 2008 tot en met februari 2009 wordt de aanleg van de rioleringen uitgevoerd. Voorafgaand aan de feitelijke aanleg vindt er een KLIC-melding (officiële melding bij het Kabel- en Leidingeninformatiecentrum) plaats; deze levert geen verrassingen op, in ieder geval niet zodanig dat dit tot wijzigingen in het bestek aanleiding zou geven. Ook worden er aanvullend hierop en tevens ter verificatie proefsleuven gegraven en peilingen (steekstokken) gedaan om de ligging van nutsvoorzieningen vast te stellen. Overigens worden er volgens zeggen (door meerdere betrokken partijen / geïnterviewden) meer peilingen verricht dan in het bestek staan aangegeven. Ook dit levert geen aanleiding tot actie op. Echter, over het precieze aantal sleuven en peilingen blijkt verschil van inzicht te bestaan tussen de verschillende respondenten.

Toch wordt in het begin van de uitvoering vanwege de ligging van kabels en leidingen (m.n. de waterleiding zou afwijkend liggen ten opzichte van KLIC-melding) het HWA horizontaal opgeschoven (ca. 1,1 meter) richting het midden van de weg. De motivering was, dat het uit te graven cunet zo dicht bij de kabels en leidingen zou liggen, dat zonder aanvullende maatregelen beschadiging of verzakking van kabels en leidingen niet uitgesloten kon worden geacht.

Ook het DWA wordt over een zelfde afstand opgeschoven⁵. Vaststelling en bespreking hiervan vindt niet plaats in overleg ter plekke tussen de uitvoerder/aannemer en de dagelijkse toezichthouder van de firma Tauw, maar pas achteraf toen de wijziging al was doorgevoerd. Volgens mededelingen is de beslissing tot opschuiving genomen in het directe contact tussen medewerkers belast met de graafwerkzaamheden en de opzichters rioleringswerkzaamheden en saneringswerkzaamheden. De toezichthouder meldt de wijziging wel in het werk te hebben gezien, maar het niet nodig gevonden te hebben hierop actie te ondernemen. Een gesprek hierover met de aannemer kan hij zich niet herinneren en heeft er ook geen aantekening van in zijn dagboek.

Ook wordt deze wijziging niet bij de projectleiding gemeld, noch in het aansluitend bouwoverleg besproken en vastgelegd. Mogelijk vergeten en mogelijk beoordeeld als "van gering belang", omdat een dergelijke wijziging van beperkte omvang redelijk gebruikelijk schijnt te zijn bij dit soort werk. Naar zeggen van aannemer en toezichthouder (op dat moment ingehuurd door de firma Tauw) zou deze wijziging (horizontale verplaatsing van 1,1 meter) ook passen in de ruimte van het bestek. De toezichthouder tekent hierbij aan dat hij heeft kunnen vaststellen dat de positie van de waterleiding heeft veroorzaakt dat de het riool niet op de ontworpen maat gelegd kon worden. Hij meent hieruit

⁴ Later wordt gesuggereerd, dat een drainage om technische redenen niet zinvol is (o.a. door een averechts effect bij veel neerslag).

⁵ Hier is geen nader onderzoek naar gedaan en ook in de interviews heeft dit gegeven geen rol van betekenis gespeeld. De impact lijkt uitermate beperkt.

achteraf te kunnen concluderen, dat 'het' (bedoeld is de ligging van het riool) niet heeft kunnen passen conform het ontwerp. Echter, de firma Tauw spreekt dit vanuit hun rol en verantwoordelijkheid stellig tegen; naar hun mening was de ligging van het nieuwe riool zowel op tekening als digitaal in coördinaten vastgelegd. In het bestek was dus de ligging van het nieuwe riool volgens het ontwerp voorzien. Tauw tekent hierbij aan niet op de hoogte te zijn geweest van deze gewijzigde ligging.

Bij de uitvoerende en toezichhoudende partijen is blijkbaar niet duidelijk wanneer zo'n wijziging gezien moet worden als een afwijking van het bestek en dan ook moet worden besproken en vastgelegd; in de bouwverslagen of dagrapporten is er niets over terug gevonden. Echter, elke afwijking van het bestek hoort de goedkeuring van de opdrachtgever te hebben. Naar is gebleken heeft dit opschuiven grote - in ieder geval financiële en emotionele - gevolgen gehad.

Het werk wordt eind februari 2009 opgeleverd.

Er is een proces-verbaal van de eerste deelopneming (oplevering) die ook bedoeld is om daarna kleine gebreken op te lossen. Klaarblijkelijk is daar geen gebruik van gemaakt, want een schriftelijk bewijs van de definitieve oplevering is door de RKC niet aangetroffen. De revisietekeningen (tekeningen en beschrijving van wijzigingen in het uitgevoerde werk) dateren van 22 april 2009. Dit impliceert dat de horizontale opschuiving pas op tekening zichtbaar wordt, nadat werkzaamheden voor de herinrichting van de Raadhuisstraat zijn opgedragen (gunning dateert van 16 maart 2009, zie ook Deelproject 2 hieronder).

4.3 Deelproject 2: Herinrichting

De voorbereiding en uitvoering van de herinrichting volgen een vergelijkbaar patroon als de aanleg van de rioleringen. Op grond van een voorstel aan de raad wordt een krediet beschikbaar gesteld. Ook in deze aanbesteding is er sprake van inschrijving en vervolgens het kiezen van de goedkoopste uitvoerder. De opdracht wordt gegund aan de Firma Wagelaar. De opdracht daartoe wordt op 16 maart 2009 gegeven.

Het bestek (en onderliggende tekeningen) waarop de aanbesteding plaats vindt wordt door de Firma Tauw opgesteld. De opleverdatum is 28 november 2008 en de Nota van Toelichting dateert van 13 januari 2009. In dit bestek kan de gewijzigde verlegging van het HWA dus nog niet worden meegenomen. De revisietekeningen van riolering zijn aldus ook niet verwerkt in het bestek. Klaarblijkelijk is er ook niet – los van revisietekeningen en bouwverslagen – over gecommuniceerd, alhoewel de werkzaamheden pas starten op 11 juni 2009, d.w.z. ruim 1,5 maand na het gereedkomen van de revisietekeningen.

Het proces van inschrijven en gunnen van dit deelproject worden door firma Tauw en door de projectleiding (be)geleid c.q. aangestuurd.

In deze gunning wordt – volgens de regels van het spel - de opdracht aan de laagste inschrijving toegewezen. Opvalt dat deze inschrijving ruim € 100.000 onder de raambegroting van de directievoerder ligt en dat dit door de firma Tauw en de projectleiding als risico (voor meerwerk) wordt geduid ⁶. Opgemerkt wordt dan ook dat voor dit risico een reservering wordt opgenomen in de

⁶ De firma Wagelaar tekent hierbij aan dat uit strategische overwegingen (positie in Landsmeer, continuïteit, uitgenodigd worden voor inschrijvingen, etc.) een belangrijke rol hebben gespeeld bij de inschrijvingsprijs.

post onvoorzien. Deze blijkt echter € 49.000 te bedragen; dat is substantieel minder dan het bedrag waarmee de inschrijving de ramingen onderschrijft.

Kort na aanvang (medio mei 2009) van het werk wordt dit al gestopt omdat de onderliggende rioleringen en aansluitpunten op een andere plek liggen dan het bestek aangeeft. Het werk wordt door aannemer en projectleiding stilgelegd om oplossingen te vinden voor problemen als gevolg van de verlegging van het HWA. Deze actie biedt ook ruimte tot nader overleg en overeenstemming over (vermeend) meerwerk als gevolg van bovenmatig vocht in het werk na hevige regenval. Het HWA blijkt volgens de aannemer erg dicht onder de bestrating te liggen (lag in het oorspronkelijk ontwerp onder de parkeervakken). Vervolgens ontstaat het idee ⁷ om de weg en trottoir 10 cm omhoog te brengen tot op -0,8m NAP i.p.v. op de bestekshoogte van -0,9m NAP. Over deze oplossing en de voorwaarden wordt overeenstemming bereikt tussen de aannemer en de projectleiding. In het bouwoverleg is deze kwestie aan de orde geweest en ook de portefeuillehouder (bestuurlijk verantwoordelijke) en later het college gaan akkoord met de oplossing en de (financiële) voorwaarden.

Het gevolg van de gekozen oplossing is echter, dat overgangen tussen publieke en privégedeelten ook hoger worden en daardoor moeilijk overbrugbaar. Dit gegeven wordt door de projectleiding/gemeente niet als een probleem onderkend. Het wordt ook niet gecommuniceerd of overlegd met de bewoners.

Medio juni wordt het werk hervat vanuit het perspectief van een verhoogd wegdek. Hierdoor ontstaat commotie in de straat en wel zodanig dat het volledige college door boze buurtbewoners uit een formele vergadering wordt gehaald, om ter plekke de situatie in ogenschouw te nemen.

Het werk wordt een tweede keer stilgelegd (eind juni 2009) en nu voor een langere periode. Hierna vindt in een periode van enkele maanden onderzoek plaats naar oplossingen voor de problemen; de bewoners zijn hierbij betrokken.

Uiteindelijk wordt er eind oktober met de bewoners gecommuniceerd dat het werk hervat wordt volgens het oorspronkelijk plan, dat wil zeggen met een rijkhoogte wegdek op -0,90m NAP. De hoogtes van stoepen/banden worden – in afwijking van het oorspronkelijke bestek – met vier centimeter (lager) aangepast. Dit gebeurt om tegemoet te komen aan bezwaren van de bewoners.

In een informatiebijeenkomst op 9 november 2009 wordt dit aan de bewoners toegelicht. Het verslag van deze bijeenkomst wordt in de Raadsvergadering van 14 december 2009 behandeld. In deze vergadering wordt ook tot het beschikbaar stellen van een noodzakelijk extra krediet van ruim € 330.000 besloten. De totale herinrichtingskosten komen daarmee op ruim € 1 miljoen tegenover een oorspronkelijke begroting/budget van ca. € 670.000.

Het noodzakelijk extra krediet – waarvan de onderbouwing tot op heden als ‘geheim’ is bestempeld – wordt deels veroorzaakt door overschrijding op reeds aanbestede werkzaamheden en op personele kosten en voor een aanzienlijk deel (meer dan 1/3 deel van het krediet) door de kosten van het meerwerk dat de gekozen oplossing met zich meebrengt. Deze kosten betreffen o.m. het verwijderen

⁷ De geïnterviewde partijen hebben verschillende opvattingen waar het idee van deze oplossing vandaan komt, van de kant van de aannemer of van de kant van de projectleiding. De RKC heeft echter duidelijk de indruk, dat de suggestie in ieder geval van de aannemer is gekomen, mede doordat de projectleider – in de context van de tijdelijke stopzetting van het project en de oorzaken hiervan – hierbij aantekent, dat de aannemer geen garantie wilde geven op het aan te brengen wegdek (het bed was veel te nat, de beoogde hoogteligging was een risico voor de rioolbuis en zou zo veel meerwerk met zich meebrengen, dat het budget Onvoorzien duidelijk zou worden overschreden).

van de eerder aangebrachte en opnieuw aanbrengen van een asfaltlaag en het aanbrengen van een versterking (een extra laag met een drukverdelende werking) tussen HWA en wegdek.

Het bevreemdt de RKC dat de firma Wagelaar door de projectleiding wordt geïnformeerd over de beslissing tot herstart en daarbij tegelijkertijd wordt uitgenodigd om de kosten van meerwerk als gevolg van wijzigingen kenbaar te maken. Dit meerwerk wordt weliswaar omschreven in een 6-tal clusters van werkzaamheden/deelopdrachten, maar wordt op geen enkele wijze verder (financieel) ingekaderd of anderszins aan een toetsing aan de hand van criteria onderworpen.

De projectleider en gemeente tekenen hierbij aan dat is overwogen om de opdracht verbonden aan het meerwerk niet aan de firma Wagelaar toe te wijzen, maar daarvoor een nieuwe inschrijving te starten. Dit heeft de gemeente echter niet gedaan vanwege mogelijke vertragingen in de realisatie van het werk en mogelijke schadeclaims van de kant van de aannemer. Een onderbouwing hiervan heeft de RKC niet aangetroffen.

De herstart van het werk aan de Raadhuisstraat door de firma Wagelaar wordt gepland in januari 2010. De hervatting van het werk vindt uiteindelijk door weersomstandigheden wat later plaats. De oplevering van het werk is in april 2010.

Bovengeschetst resultaat komt tot stand met veel tussenstappen, overleg met de bewoners, hoor en wederhoor over voorstellen en het inschakelen van een deskundige (aangezocht door bewoners). Tevens wordt door de gemeente de situaties op de erven geïnventariseerd en gemeten, worden 6 opties voor het opheffen van de problematiek beoordeeld en wordt daaruit uiteindelijk een keuze gemaakt. Deze optie is voor alle betrokkenen acceptabel binnen de gegeven omstandigheden.

De gekozen optie bood geen oplossing voor eventuele schade, dan wel financiële compensatie voor de hoge kosten die bewoners zeggen te hebben gehad.

4.4 Fase van Oplevering en Nazorg

Met het opleveren van het werk (de opening van de straat voor verkeer) medio 2010 is er geen einde gekomen aan de commotie en de klachten.

Tot aan de dag van vandaag heerst er onrust en onvrede onder bewoners van de Raadhuisstraat e.o. , vertegenwoordigd in het Bewonersplatform. Hoewel het Platform alle bewoners vertegenwoordigt is het de RKC niet duidelijk om hoeveel bewoners het gaat die klachten hebben, c.q. bij wie deze onrust leeft.

De commotie en klachten betreffen het grondwaterpeil, wateroverlast, verstopte en minder goed werkende hemelwaterafvoeren en huisaansluitingen, het doodgaan van bomen en (de kosten verbonden aan) het ophogen van de privé-erven en aanpassen van aansluitingen e.d..

Deze uitingen van onvrede zijn volgens bewoners ondermeer terug te voeren op:

- De ligging van het HWA-deel van het nieuwe gescheiden rioolstelsel; dit ligt beduidend hoger dan de oude riool; hierdoor is ook de hoogte van de koppelingen van de privé aansluitingen op het publieke/gemeentelijke HWA veranderd.
- De hoge grondwaterspiegel.

Over de klachten zijn meerdere brieven en e-mails van het bewonersplatform en individuele bewoners aan de gemeente gestuurd. Hier zijn reacties van de gemeente opgekomen. En hierop zijn weer reacties van bewoners en het platform gekomen die weer tot antwoorden van de gemeente hebben geleid (zie het overzicht in bijlage 4). Bij het formuleren van de klachten en het overleg met

het bestuur en de projectleiding van de gemeente worden de bewoners bijgestaan door externen, m.n. door het bureau Jochem-Aartsen (diens rapportage is niet bijgevoegd, omdat deze bekend is bij de raadsleden en het college). In het gezamenlijk onderzoek naar oplossingen - dat uiteindelijk wordt overeengekomen tussen gemeente en bewoners - wordt deze door de bewoners voorgestelde expert ingehuurd door de gemeente; althans de betaling van zijn inspanningen wordt door de gemeente gedaan.

Omdat volgens het Bewonersplatform “ze er met de gemeente niet uit zijn gekomen” (ondanks het overleg en de voorstellen van de deskundige), heeft de onvrede van een aantal bewoners uiteindelijk geresulteerd in een klacht bij de gemeentelijke ombudsman.

4.5 Tijdlijn

Voor een helder beeld van het verloop van het project worden de belangrijkste data hier nog een keer op een rij gezet:

Vervanging riolering:	Definitief Ontwerp:	20 mei 2008 (Besluit B&W)
	Bestek gereed:	9 juni 2008
	Aanbesteding:	4 juli 2008
	Gunning:	1 augustus 2008
	Start bouw:	1 september 2008
	Oplevering:	16 maart 2009 1 ^e deelopneming, van definitieve oplevering is geen proces verbaal aangetroffen.
	Revisietekeningen:	22 april 2009
Herinrichting:	Definitief Ontwerp:	20 mei 2008 (één met ontwerp vervanging riolering)
	Bestek gereed:	28 november 2008
	Aanbesteding:	21 januari 2009
	Gunning:	16 maart 2009
	Start bouw:	11 juni 2009
	Stillegging:	24 juni 2009
	Hervatting werk:	januari 2010 (met enige vertraging door weersomstandigheden)
	Oplevering:	27 april 2010
	Revisietekeningen:	niet aangetroffen

5. Analyse

De beschrijving van het geheel van activiteiten m.b.t. de vervanging van het riool en de herinrichting van de Raadhuisstraat laat zien, dat het - hoewel beperkt van omvang – om een relatief complex geheel gaat.

De beschrijving laat ook zien dat het project in feite uit twee deelprojecten bestaat, waarbinnen ook oponthoud heeft plaats gevonden en dat er tussentijds wijzigingen zijn opgetreden en aanvullende besluiten zijn genomen.

De beschrijving laat daarnaast nog zien, dat niet alle betrokken en belanghebbende partijen hetzelfde denken over het resultaat en de effecten van het werk en dat er vragen zijn te stellen en opmerkingen te maken over de opzet, de voorbereiding, de uitvoering en de nazorg ervan.

In dit hoofdstuk wordt getracht de belangrijkste zaken onderscheidenlijk aan de orde te stellen. Ten behoeve van het te maken onderscheid heeft de RKC eerst een referentiekader opgesteld voor dit soort projecten (zie bijlage 3). Uit dit kader wordt duidelijk, dat een complex project als dit verschillende fasen kent, die allemaal (min of meer opeenvolgend) doorlopen moeten worden, die ieder hun eigen activiteiten hebben, die ieder hun eigen begin- en eindpunt hebben en waarbij het eindpunt van de ene fase - vastgelegd in gedocumenteerde besluitvorming - het beginpunt is van de daarop volgende fase. Het is duidelijk dat in elke fase steeds een aantal belangrijke onderwerpen terug komen. Dit zijn:

- De inhoud; dit is waar het uiteindelijk om gaat, nl. de technische realisatie van de vervanging van het riool en de herprofilering. Hierbij zijn van belang de voorwaarden waaronder en de beperking waarbinnen deze realisatie gestalte moet krijgen.
- Het proces, d.w.z. de wijze waarop deze werkzaamheden worden georganiseerd, aangestuurd en gerealiseerd.
- De communicatie, d.w.z. de wijze waarop informatie is uitgewisseld en afgestemd met betrokken partijen. Communicatie betreft ook het overleg over de acceptatie en de tevredenheid van de betrokken partijen over de opzet van het project, de voorbereiding, de uitvoering, het resultaat en de nazorg.
- De financiën, waarmee wordt bepaald of het project haalbaar was, de middelen op een juiste en efficiënte wijze zijn ingezet en achteraf goed zijn verantwoord.

5.1 De inhoudelijke/technische realisatie

Ontwerp en aanbesteding

Een civieltechnisch, bouwkundig of technisch project begint met verkenningen die uiteindelijk moeten leiden tot keuzes en besluiten. Deze worden vastgelegd in een definitief ontwerp (het zgn. DO). De firma Tauw die op basis van het DO gevraagd werd bestekken te maken is uitgegaan van voldoende deskundigheid en voldoende voorbereidende werkzaamheden bij de gemeente.

Naar de mening van de RKC is daar voldoende sprake van geweest in de aanloophase, waarin de bestuurlijke voorbereiding plaats vond die leidde tot het besluit om het project daadwerkelijk te gaan starten. Echter, in de fase van uitwerking van het besluit (met behulp van derden), leidend naar het ontwerp en de aanbesteding, is er naar de mening van de RKC sprake van onvoldoende inhoudelijke deskundigheid, een gebrek aan alertheid voor onderlinge afhankelijkheden en onvoldoende informatie naar de bewoners over de consequenties van het project.

De firma Tauw heeft in eerste instantie gewerkt met behulp van een schets (waarbij sprake is van wijziging van de uitgangspunten zoals geformuleerd in het advies van 2007) i.p.v. met uitgewerkte

tekeningen als DO. Een medewerker van de firma Tauw heeft overigens wel bij het bestek aanvullende definitieve tekeningen gemaakt.

De firma Tauw heeft in deze zelf ook nagelaten de gemeente over deze gang van zaken voldoende op aan te spreken en aan te dringen op betere, heldere uitgangspunten. Vanuit de firma is geen of onvoldoende onderzoek ter plekke gepleegd, de situatie m.b.t. de tuinen van de bewoners is niet in ogenschouw genomen en de geohydroloog is volgens eigen zeggen pas in beeld gekomen na de problemen over de hoogteverschillen en het stilleggen van het project in juni 2009.

Daarnaast bezat de projectleider onvoldoende deskundigheid om het DO te kunnen beoordelen, zodat hij inhoudelijk geen volwaardige gesprekspartner was van de firma Tauw en later ook niet van de aannemers. Derhalve is er onvoldoende op gelet of de inhoud van het DO en van de uitgebrachte offertes de kwaliteit bevatte om de noodzakelijke activiteiten en de risico's voldoende af te dekken (over de inbreng hierbij van de afdeling OR komt de RKC in de documentatie niets tegen). Dit betreft bv. de wapening onder het wegdek of maatregelen aan de erfgronden i.v.m. de particuliere aansluitingen. Maar ook betreft dit de verschuiving van het HWA, hoogteverschillen of een stijgende grondwaterspiegel, waar het gaat om de risico's.

Bewonerspercelen

Tijdens de interviews is herhaaldelijk naar voren gebracht dat ook zonder een uitgebreid vooronderzoek het wel duidelijk was dat de tuinen in de Raadhuisstraat door inklinken van de veengrond in de loop van de jaren aanzienlijk in niveau waren gedaald. Sommige bewoners hebben dit opgelost door grond aan te laten voeren om hun tuin op te hogen. Naar de mening van de RKC hebben echter meerdere bewoners ook nagelaten in voldoende mate hun tuin op te hogen. In een aantal gevallen bestond de oplossing van overbrugging van het door de jaren heen ontstane hoogteverschil tussen het maaiveld en de begane grond van het huis uit het metselen van trapjes of het aanbrengen van (houten) constructies van diverse aard. Het Bewonersplatform tekent hierbij aan dat de aanwezigheid van trapjes (of stoepjes) bij de woning verklaard wordt door gevolgde bouwwijze en de grondgesteldheid. Het was destijds gebruikelijk de begane grondvloer altijd royaal boven het maaiveld van de toentertijd (omringende) veenweidegebied aan te brengen. Zo konden vloer en de ruimte onder de vloer (kruipruimte) voldoende droog blijven. Deze aantekening verklaart echter niet waarom (zoals de door de RKC ingehuurde deskundige heeft geconstateerd) sommige van deze constructies later zijn aangebracht en niet altijd op een wijze die bouwkundig voor de hand ligt.

In de Riolaansluitingsverordening zijn de rechten en plichten vastgelegd van de bewoners m.b.t. het aangesloten zijn op het gemeentelijk rioolstelsel. Uit deze verordening vloeit voort, dat de bewoners de plicht hebben om zelf te zorgen dat hun erven goed op hoogte zijn, zodat de particuliere aansluiting op het gemeentelijk HWA-riool niet lager dan 0,5m onder het ter plaatse geldende straatpeil ligt. Dit impliceert, dat de aansluiting - op het moment van aanleg bij een beoogd niveau van het straatpeil van - 0,9m NAP - op niet lager dan - 1,4m NAP mag worden aangeboden. De aansluiting dient ook over voldoende mogelijkheden tot afwatering te beschikken gerekend vanaf het niveau van het maaiveld.

De RKC heeft de indruk dat enkele bewoners tot op heden te kort zijn geschoten in het nemen van eigen verantwoordelijkheid in deze. Het is vrij evident, dat deze bewoners door de oude, poreuze riolering tot aan het moment van vervanging zelf geen tastbare last van het grondwater hebben gehad. Maar door de aanleg van nieuwe, kunststof rioleringen (en het dichtmaken van de oude) is deze drainerende werking verdwenen. Ook zonder het project rioolvervanging zouden de bewoners op den duur last van een - voor hun gevoel - te hoge grondwaterspiegel hebben gekregen als ze niet zouden ophogen doordat de tuinen verder blijven inklinken. Door op te hogen hadden de bewoners naar verwachting:

- ook in de nieuwe situatie geen of veel minder last van het grondwaterpeil gehad en
- indien de eigen hemelwaterafvoeren navenant met het ophogen van de erven mee waren opgehoogd ook geen last gehad van afvoeren die op tegenschot waren komen te liggen en verstopt raakten.

Zowel het Bewonersplatform als de firma Jochem tekenen hierbij aan dat bewoners best bereid waren de eigen erven op te hogen en daar ook deels invulling aan hebben gegeven. Dit geldt ook voor de aanleg en aanpassingen in de huisaansluitingen. Echter, het gebrek aan voldoende en goede informatie van de kant van de gemeente zou hierin belemmerend hebben gewerkt.

Verder moet worden opgemerkt, dat de hier gesignaleerde problemen m.b.t. de HWA-aansluitingen los staan van de problemen met wateroverlast onder de huizen en in de kelders.

0-meting

Een project begint met een wens of idee dat tot plan kan uitgroeien op het moment dat de noodzaak of wens voldoende manifest en onderbouwd is en ook de middelen en voorwaarden voor realisatie duidelijk zijn.

Teneinde na uitvoering te kunnen vaststellen of het gewenste effect is bereikt zal duidelijk en concreet moeten zijn vastgelegd wat het startpunt is en wat het eindpunt is. Echter, er is in de plannings- en voorbereidingsfase geen schouw van de situatie (o.a. van de erven van bewoners) geweest, c.q. geen 0-meting verricht van alle relevante hoogtes en peilen op de individuele erven (maaiveldhoogtes, grondwaterpeil, etc.). Daar waar de gemeente bekend mag worden verondersteld met de omgeving, had verwacht mogen worden dat er voor bewoners gevoelige zaken aan de orde zouden kunnen komen. Daarbij had een 0-meting kunnen helpen om de discussie over de aangevoerde verslechtering t.o.v. de oude situatie te kunnen voeren op basis van feiten i.p.v. veronderstellingen en niet meer te achterhalen oude situaties.

N.B.

Later in het traject zijn wel metingen verricht, maar toen waren er al veranderingen opgetreden. Deze moeten daarom gezien worden als bijdrage in het aandragen van oplossingen.

Uitvoering

Ondanks het ontbreken van een 0-meting, er nergens een vastlegging terug te vinden is van een volledige schouw bij aanvang van het project⁸ en ondanks het ontbreken van heldere uitgangspunten is begonnen met het project. Vervolgens is in het werk besloten tot de wijzigingen m.b.t. het verleggen van het DWA en het HWA, is daar niet over gerapporteerd, laat staan een bestuurlijk besluit over genomen. Er is noch door de toezichthouder, noch door de firma Tauw, die op dat moment verantwoordelijk was voor de begeleiding van het project een signaal afgegeven dat er iets aan de hand kon zijn (waarbij Tauw aangeeft niet op de hoogte te zijn geweest van de verlegging). Dat betekent, dat er ook niet is onderzocht wat de mogelijke gevolgen van deze beslissing zouden kunnen zijn. Naar de mening van de RKC zijn deze gevolgen mede oorzaak van veel commotie onder de bewoners en zijn deze ook debet aan een forse overschrijding van de projectkosten. Deze overschrijding bedroeg - gelet op het extra krediet van € 330.000 - wel de helft van het oorspronkelijke budget. Dit maakt deze omissie voor de RKC onbegrijpelijk. Tijdens meerdere interviews is naar voren gebracht dat de kwaliteit van het bestek (basis voor de uitvoering) als matig is beoordeeld.

⁸ Volgens de firma Tauw is er wel een schouw uitgevoerd; deze betrof echter maar een deel van het gebied, nl. de het openbare deel.

In de interview- en verificatieronde is aangevoerd, dat de firma Tauw ook in de uitvoeringsfase is ingezet, zodat men tijdens de werkzaamheden kon terugvallen op kennis uit het voortraject en op de nodige juridische kennis. Deze inzet werd gemotiveerd door de tussen de gemeente en de firma Tauw al jaren bestaande vertrouwensrelatie opgebouwd in eerdere samenwerking. Hierbij wordt aangetekend dat deze vertrouwensrelatie geen rol heeft gespeeld bij de gunning van opdrachten; deze zijn in (prijs)concurrentie verkregen. Echter, juist vanwege het gevaar van vanzelfsprekendheid hadden zowel de firma Tauw als de gemeente een veel kritischer opstelling moeten kiezen in het vooronderzoek, het formuleren van de uitgangspunten en de opdrachtformulering.

Onderbouwing besluitvorming

Op het moment dat een voornemen tot een project voldoende is uitgewerkt en onderbouwd kan er een besluit over worden genomen. Voor een degelijk besluit dienen naast aanleiding en achtergrond in het voorgenoemen besluit terug te vinden zijn:

- De uit te voeren activiteiten,
- De voorwaarden die aan de realisatie gesteld moeten worden,
- De beperkingen, randvoorwaarden en risico's waaraan de realisatie onderhevig is en de mogelijke acties in geval één of meerdere van de risico's zich zullen voordoen,
- De tijd die met elk van de activiteiten is gemoeid,
De kosten die er mee gemoeid zijn,
De kwaliteit die geleverd moet worden,
Welke informatie moet worden uitgewisseld en met welke partijen,
De inrichting van de projectorganisatie (zowel de bemensing als administratief).

De beschikbare documenten die de onderbouwing voor een raadsbesluit moeten geven zijn:

1. Adviezen afkoppelen dorpskern, firma Tauw, 22 augustus 2007,
2. Raadvoorstel 2008-25 inz. een krediet t.b.v. sanering, 22 april 2008,
3. Bestekken (incl. nota van inlichtingen en tekeningen) voor rioolvervanging, firma Tauw, 9 juni 2008 en voor herinrichting, firma Tauw, 28 nov. 2008.

Naar de mening van de RKC geeft geen van deze documenten in voldoende mate de informatie die nodig is voor een degelijk en afgewogen besluit. Het document 'Adviezen afkoppelen...' gaat vooral in op de waterafvoercapaciteit. Het raadsvoorstel gaat in op de redenen, de verontreiniging, de financiën en de uitvoering, maar niet op de beperkingen, voorwaarden en risico's van het project in geval van goedkeuring van het krediet. De bestekken beschrijven de uit te voeren activiteiten (d.w.z. de uitvoeringsmethode, de kwaliteit van de te leveren materialen, planning, verzekering, transport, arbeidsomstandigheden, verplichtingen t.a.v. het milieu, verplichtingen m.b.t. de registratie van gegevens en het bijwerken van tekeningen), maar ze zeggen niets over beperkingen en risico's. Verder vermeldt geen van deze documenten iets over de inrichting van het project, over de kwaliteit die geleverd moet worden, noch over de informatie-uitwisseling die voor het project van belang is. Kortom, een deugdelijk en integraal projectplan op basis waarvan besluitvorming had kunnen plaats vinden is niet aangetroffen.

Daardoor is bij aanvang van het project een aantal zaken niet (vooraf) onderbouwd, c.q. niet opgepakt. Dat betreft:

- De effecten en beperkingen van een wegdek op -0,9m NAP in relatie tot de onderliggende buizen. Dit betrof aanvankelijk (d.w.z. voor de verschuiving van het HWA) de afvoerbuizen van de percelen naar de riolen.
- De effecten en beperkingen van een wegdek op -0,9m NAP in relatie tot de hoogteverschillen met de particuliere erven.

- De effecten van een HWA op b.o.b. -1,7m NAP in relatie tot de afwatering van de particuliere percelen. Aangezien werd uitgegaan van het systeem van communicerende vaten had onderzocht kunnen worden of een iets lager aangelegd HWA het op tegenschot liggen van de particuliere aansluitingen had kunnen voorkomen zonder de ander uitgangspunten geweld aan te doen.
- De mogelijkheid en het nut van het creëren van een referentiepunt (0-meting) t.b.v. het meten van de voortgang, de resultaten en de effecten van de genomen maatregelen.
- De effecten van het wijzigen van de drainerende werking van het riool, m.n. de invloed op de grondwaterspiegel. Ook is niet onderzocht welke alternatieve oplossingen hiervoor mogelijk zijn. Evenmin is onderzocht wat de effecten zouden zijn indien een (nieuwe) drainage zou zijn aangebracht.

5.2 Het proces

Integraal project vs. deelprojecten

Vanaf de aanvang wordt het project door de gemeente gepresenteerd als één project met twee deelprojecten⁹. In de planning, voorbereiding en uitvoering van deze deelprojecten is er eerder sprake van twee min of meer gescheiden projecten. De overeenkomsten bestaan uit het werken met één ingenieursbureau, één projectleiding, één toezichthouder, dezelfde plaats van handeling en de onderlinge afhankelijkheid. Tekeningen en bestekken worden echter volkomen gescheiden van elkaar opgemaakt. Informatie/aanpassingen in het eerste project vinden niet of slechts moeizaam hun weg naar het tweede project of worden niet meegenomen.

Ook de aanbestedingen zijn twee gescheiden circuits.

De aansturing door de projectleider is ook eendimensionaal op een deelproject gericht. Er is geen sprake van een masterplan van voorbereiding en uitvoering. De vraag is of een integrale aanbesteding (de RKC heeft begrepen dat meerdere partijen op beide deelprojecten hebben geoffreerd) niet een aantal problemen en wellicht de gehele problematiek en ophef/commotie had kunnen voorkomen. Eén project met vastgesteld resultaat, tegen een vaste prijs en onder duidelijk afgesproken voorwaarden.

In de besluitvorming inzake de inhuur van de projectleider wordt 'een integrale aanpak' mede als argument gebruikt. Dit argument wordt nog eens herhaald bij de verlengingen van het contract. Kijkend naar de gevolgde werkwijzen (gescheiden aanpak van boven- en ondergrondse deel) is de vraag op welke wijze deze integrale benadering vorm heeft gekregen bij de wijze waarop het projectleiderschap, de toezichtfunctie en de directievoering zijn uitgevoerd. Deze vraagtekens worden ook gezet bij de wijze waarop de firma Tauw, waaraan het projectontwerp en de projectbegeleiding was uitbesteed, zijn verantwoordelijkheid heeft genomen.

Indien de fasering van het tweede deelproject meer had aangesloten bij het eerste deelproject (bv. planfase van het tweede kort volgend op de planfase van het eerste) en binnen een integrale setting had plaats gevonden, had beter naar het gevoel van de RKC kunnen worden gewaarborgd dat informatie uit het eerste deelproject op tijd en op adequate wijze bij het tweede terecht was gekomen en was gebruikt.

Bestuurlijke sturing

⁹ Als de deelprojecten afzonderlijk en consequent als twee projecten waren behandeld, had dat mogelijk goed gewerkt. Dan waren de resultaten van deelproject 1, incl. de revisietekeningen beschikbaar geweest als uitgangspunt voor deelproject 2.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit project is belegd bij de burgemeester als portefeuillehouder.

Naar het gevoel van de RKC is dit project 'op afstand' bestuurd, wellicht vanuit de beschouwing dat het slechts een "herinrichting" en een weinig complex project betrof. Hierbij heeft meegespeeld, zoals is aangegeven in interviews en reacties, dat Landsmeer al eerder vergelijkbare projecten had uitgevoerd die per saldo goed verlopen zijn.

Er is naar de mening van de RKC in de besturing en uitvoering (te) veel geleund op externe partijen: de projectleiding en de directievoering. De positieve ervaringen van eerdere vergelijkbare projecten ontslaan het bestuur niet van zijn taak om vast te stellen in welke mate bestuurlijke sturing nodig en zinvol is. De invulling van deze verantwoordelijkheid zou bij voorkeur als gezamenlijke activiteit van bestuur, projectleiding en ambtelijk verantwoordelijken ter voorbereiding van het project kunnen plaats vinden op basis van een risicoanalyse en een deugdelijke schouw van de situatie ter plekke. Tot aan het moment van commotie is de portefeuillehouder ook niet direct betrokken c.q. meegenomen door projectleiding en afdeling OR in dit project.

De RKC vraagt zich in deze dan ook af op welke wijze de bestuurlijke betrokkenheid in concreto vorm heeft gekregen en is gefaciliteerd en op welke wijze de interne communicatie en afstemming over dit project vorm heeft gekregen.

Het project en ook de projectleiding maakten immers onderdeel uit van de afdeling OR en volgens het voorstel tot verlenging van de opdracht van de projectleider vindt er interne afstemming over plaats. De projectleiding had de opdracht te sturen op kostenbeheersing en einddatum. Echter, door onvoldoende signalering en communicatie heeft het project tweemaal stil gelegen, is de uitvoering gewijzigd en weer teruggedraaid, waardoor een enorme vertraging is opgetreden en de kosten uit de hand zijn gelopen.

Dat het stilleggen, de wijziging van de uitvoering, de vertraging en het gebrek aan communicatie een aanzienlijk deel van de aversie en commotie tot gevolg hebben, is door projectleiding en gemeente onvoldoende onderkend. Met een naar de mening van de RKC bescheiden (in de context van de totale kosten) pakket van maatregelen (0-meting, concrete voorbereiding over gevolgen en risico's aan het begin van het project, eventueel drainage, meer gerichte informatie op individueel bewonersniveau en dergelijke), had dit ongenoegen mogelijk in belangrijke mate kunnen worden voorkomen.

Oorzaak hiervan is volgens de RKC dat bepaalde uitgangspunten van het project niet goed zijn onderzocht en geformuleerd. Technische uitgangspunten m.b.t. het riool en de bestrating zijn wel in de plannen opgenomen, maar andere ook van belang zijnde uitgangspunten niet. Uitgangspunten als de hoogte van de tuinen, de ligging van de HWA's in de tuinen, de grondwaterspiegel, de ligging van kabels en leidingen zijn allemaal zaken die eenvoudig (bv. m.b.v. een 0-meting) vastgesteld en in de plannen meegenomen hadden kunnen worden.

Ook heeft geen inschatting plaats gevonden van de risico's die zijn genomen doordat de uitgangspunten niet zijn vastgesteld en niet is onderkend wat dat voor gevolgen heeft. De RKC heeft al in eerdere onderzoeken naar voren gebracht wat het belang is van een risico-inschatting vooraf. Een dergelijke analyse had ook kunnen helpen bij projectleiding, ambtenaren en bestuur een meer proactieve en positiefkritische insteek te bewerkstelligen.

Kortom naar de mening van de RKC is er - naast de al gesignaleerde tekortkomingen in de uitvoering - sprake van een slechte voorbereiding van het project en is onvoldoende voorbereid en geregeld op welke wijze de bestuurlijke sturing, nodig voor zo'n project, moest worden ingericht.

Projectorganisatie

Bij een project als het onderhavige hoort - hoe summier ook beschreven - een goede (organisatie-) structuur, een heldere verdeling van taken, een adequate personele bezetting en een goed plan voor

informatie-uitwisseling/communicatie, verantwoording en vastlegging. Hoewel niet specifiek voor dit project beschreven, was er wel een structuur en een taakverdeling. Echter, qua personele bezetting valt er wel wat op te merken. Zoals eerder opgemerkt was de projectleider niet deskundig op civieltechnisch gebied en 'slechts' aangenomen (met aantoonbare ervaring en deskundigheid op het gebied van projectmanagement) om het proces te managen, maar niet om het project inhoudelijk aan te sturen.

Volgens de projectinrichting en opdracht van de projectleider rapporteerde hij aan het afdelingshoofd en in het verlengde hiervan (indirect) aan de portefeuillehouder (de burgemeester) die beiden ook geen civieltechnische deskundigen zijn. Deze kennis werd geacht in voldoende mate aanwezig te zijn binnen de afdeling Openbare ruimte, maar nergens is vastgelegd hoe deze in het project werd ingebracht en verankerd. Ook is niet vastgelegd op welke wijze en in welke mate specifieke informatie over het project wordt uitgewisseld evenmin als bepaald is op welke wijze en met welke frequentie verantwoording wordt afgelegd.

Daarnaast kende het project enkele personele wisselingen. Met name de rol van toezichthouder en directievoerder werd door verschillende personen en op verschillende wijze ingevuld. De rol van directievoerder werd aan het begin van het project vervuld door de projectleider, evenwel met een andere, minder zware taakinvulling dan bij de later benoemde directievoerder het geval was.

5.3 De communicatie

Aard van de communicatie

In de gehouden interviews aan de kant van bestuur en projectleiding wordt aangegeven dat er veelvuldig met bewoners is gecommuniceerd. (Er wordt zelfs gesteld dat er nog nooit zoveel is gecommuniceerd met bewoners als in dit project.) Dit beeld m.b.t. voorlichting en communicatie met bewoners lijkt te worden bevestigd door het bewonersplatform. De RKC heeft een overzicht ontvangen van formele en minder formele brieven, mededelingen, voorlichting en reacties. Daarnaast hebben ook mondelinge contacten en overlegsituaties plaats gevonden. Daarbij is er voorlichting gegeven, bewoners hebben - ook in het begin van het project - de gelegenheid gehad hun zegje te doen. Zie voor een overzicht van de communicatie tussen de gemeente en de bewoners bijlage 4. Toch is ook in het interview met het bewonersplatform aangegeven dat deze niet het gevoel hebben, voldoende gehoord te zijn of actief betrokken te zijn bij de ontwikkelingen van de Raadhuisstraat.

De eerste voorlichting dateert van april 2008 en die heeft naar het gevoel van de RKC een plichtmatig karakter (het moet nu eenmaal) en is ook in zeer algemene termen verwoord, zo blijkt uit het verslag. Daarbij wordt er niet echt specifiek en zeker niet gericht op de individuele bewoner informatie gegeven. Ook de brief over de start van de werkzaamheden, de tijdelijke gevolgen en de technische consequenties gaat niet in op de gevolgen voor de bewoners, behoudens enkele die met de aansluiting te maken hebben. Pas 2 maanden nadat de werkzaamheden zijn gestart komen er enkele brieven waarin mogelijke problemen met de hemelwaterafvoeren, de drainageaansluitingen en de lage ligging van de tuinen aan bod komt. Deze worden niet nader toegelicht, zodat de ernst ervan niet goed is in te schatten en er wordt ook geen voorstel gedaan voor nader overleg of hulp.

De RKC heeft geen communicatieplan als onderdeel van aanpak en voorbereiding van de herinrichting aangetroffen. Ook is van een dergelijk plan in de interviews geen melding gemaakt.

Pas later (zomer 2009) is er in de aanpak van commotie als onderdeel van de procesmatige aanpak van de ontstane problematiek daadwerkelijk een - tamelijk grofmazig - communicatieplan opgezet.

De communicatie en voorlichting werd overgelaten aan de projectleiding (zeker in het begin, tot ongeveer juni 2009, de periode waarin de commotie over de hoogteverschillen ontstond).

Kortom:

Er is gecommuniceerd en voorgelicht, er zijn overleggen geweest, er is een bewonersplatform waarin ook de gemeente en de firma Tauw zijn vertegenwoordigd en er zijn veel brieven, verslagen van overleg en toelichtingen aan bewoners verzonden. Echter,

- Er was (ook niet als klein onderdeel van een totaal projectplan) zeker geen sprake van een overall communicatieplan aan de hand waarvan bij elke fase van het project vooraf en tijdens kon worden afgewogen van welke informatie het zinvol was om uit te wisselen en met welke van de betrokken partijen dit moest gebeuren.
- De communicatie was zeker in het begin heel algemeen, had een min of meer plichtmatig karakter en was te weinig expliciet wat betreft de te verwachten veranderingen, de gevolgen en de risico's en was niet specifiek gericht op de individuele burger; vraag is dan ook of de informatie vooraf, resp. aan het begin van het project voldoende adequaat is geweest.
- Pas weken na de start van de uitvoering is een brief aan bewoners gestuurd waarin de problematiek uiteen is gezet. Deze brief was in een voor de leek niet al te toegankelijke verwoording gesteld en ging ook niet in op gevolgen van het gestelde.
- De communicatie werd pas intensief nadat er problemen waren ontstaan bij de herinrichtingwerkzaamheden in de Raadhuisstraat.
- In de gezamenlijke aanpak van alternatieve oplossingen (met inzet ook van bureau Jochem-Aartsen) is er sprake van dat communicatie (afstemming en overleg) bewust als onderdeel van de verdere aanpak wordt opgenomen.
- De communicatie is overgelaten aan de projectleiding en werd dus niet als een bestuurlijke zaak gezien (hoewel de afdeling Voorlichting & Communicatie regelmatig betrokken is geweest). Het gevolg hiervan was ook dat de communicatie vanuit de technische en beheersmatige insteek is aangepakt.
- Er was in het begin en bij het ontstaan van de problemen en van de commotie onder de bewoners van de kant van de gemeente sprake van reactieve informatieverstrekking, c.q. voorlichting, overleg en communicatie.

Bewonersvertegenwoordiging

Het is de RKC opgevallen dat de vertegenwoordiging van bewoners, later verenigd in het Bewonersplatform, zeer actief is geweest (en nog steeds is). Deze vertegenwoordiging geeft aan namens alle bewoners te spreken, maar betreft wel een zeer beperkt aantal bewoners. Ook is opgevallen dat de scheidslijn tussen het algemeen en het eigen belang door sommigen moeilijk valt te trekken.

Het heeft de RKC bevreemd, dat slechts een beperkt deel van de participanten van het Bewonersplatform op haar uitnodiging voor een interview is ingegaan. Dit feit gecombineerd met het gegeven dat ook de klachten over de uitvoering, resultaten en effecten van het project van een beperkt aantal personen afkomstig is, geeft naar de mening van de RKC aan dat de problematiek, zoals die naar de opvatting van de geïnterviewde bewoners wordt ervaren, niet algemeen wordt gedeeld.

5.4 De financiën

Budgetoverschrijding

Uit de verzamelde stukken valt op te maken, dat het gehele project (Raadhuisstraat) bij benadering € 1 miljoen heeft gekost tegenover een budget/begroting van ca. € 670.000 (hoewel de RKC nog niet over een nacalculatie beschikt, is in ieder geval duidelijk, dat voor een totaal bedrag van ca. € 1 miljoen kredieten beschikbaar zijn gesteld). Ongetwijfeld heeft bij de overschrijding een rol gespeeld de gang van zaken en commotie rondom riolering en bestrating. De RKC vraagt zich af of een andere wijze van werken en andere (meer integrale en proactieve) aanpak niet tot een geringere overschrijding had geleid en wellicht tot een realisatie binnen het budget. Bij een meer nauwkeurige voorbereiding en met name beter onderzoek ter plekke was het besluit over het horizontaal verplaatsen van het HWA-riool hoogstwaarschijnlijk niet aan de orde geweest, omdat er voldoende voorzieningen tegen het verzakken van kabels en leidingen getroffen waren of had indien noodzakelijk gebleken vooraf i.p.v. in het werk genomen kunnen worden. Het lijkt aannemelijk, dat dit in ieder geval wel was gebeurd indien de netwerkbeheerders van gas, water en elektra waren ingegaan op het verzoek van de gemeente tot vervanging van de leidingen. Een betere voorbereiding gepaard aan een risico-inschatting had de discussie over het al of niet ophogen van het wegdek en de daarmee gemoeide kosten kunnen voorkomen.

Juist omstandigheden die risico's met zich meebrengen moeten zoveel mogelijk in het bestek en de contracten over de uitvoering worden afgedekt. Dit geldt ook voor de vastlegging en communicatie hierover. Een beroep op het niet geïnformeerd zijn is dan niet aan de orde, sterker het niet geïnformeerd zijn kan naar de mening van de RKC leiden tot onvoldoende invulling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Meer-/minderwerk

Het is usance, dat een bestek wordt toegelicht en uitgebreid met een nota van inlichtingen. In de beoordeling en behandeling van de inschrijvingen aan de hand van bestek wordt vervolgens – bij lage(re) inschrijvingen (dan verwacht) – bij herhaling gewezen op het risico van meerwerk en dus meerkosten. De indruk bestaat dat dit risico bij hoge(re) inschrijvingen minder speelt. Het - overigens op verzoek van de projectleider - indienen van een aanzienlijke meerwerkclaim kort na de start van het deelproject 2 geeft zondermeer de indruk, dat aannemers bewust laag inschrijven om de opdracht binnen te halen om vervolgens via meerwerk goedkeuring te krijgen voor voorzieningen die vereist zijn om de verlangde kwaliteit in het product aan te brengen (zie ook paragraaf 4.3 en voetnoot 5 op pagina 13). Dit houdt in dat in feite het bestek onvoldoende is uitgeschreven, c.q. gedetailleerd, dan wel de risico's die aan het gehanteerde bestek kleven onvoldoende in kaart zijn gebracht en qua impact, m.n. de financiële, doorgerekend.

De RKC heeft uit het interview met de projectleider en het afdelingshoofd begrepen dat bedoelde meerwerkclaim zo'n € 80.000 bedroeg, hoewel de aannemer hierbij aantekent dat dit bedrag hem onbekend is. De projectleider heeft daarbij opgemerkt (zie pagina 12 onder 4.3 Deelproject Herbestrating), dat de claim dusdanig hoog was, dat de claim de post onvoorzien (€ 49.000) zou worden overschreden. Ongeacht de exacte hoogte van het bedrag is een dergelijke claim van meerwerk zo kort na de start van de uitvoering opvallend te noemen.

Gedragscade

Het heeft de RKC uitermate bevreemd te moeten constateren, dat de aannemer met de laagste inschrijving direct nadat het project werd gegund met een meerwerkclaim (van ca. € 80.000) aankwam. Vervolgens was het deze aannemer die na aanvaarding van de opdracht aan gaf geen garanties voor het behoud van het HWA-riool te kunnen geven indien het wegdek op - 0,9m NAP werd

gehandhaafd. Nog vreemder kwam het over, toen na de ontstane commotie over de hoogte van het wegdek, m.n. over het verschil met de particuliere erven en nadat het werk stil had gelegen voor nader beraad, geconstateerd werd dat het wegdek toch op - 0,9m NAP kon worden aangelegd en dat nota bene dezelfde aannemer, die had beweerd dat dit niet verantwoord was, nu verklaarde een oplossing te hebben en vervolgens ook nog de opdracht kreeg voor de correctie.

Naar de overtuiging van de RKC had:

- De aannemer in kwestie deze tweede opdracht uit oogpunt van vertrouwen niet moeten krijgen en niet moeten aannemen;
- De gemeente in die situatie een onafhankelijk advies van een derde partij moeten inroepen en vervolgens de herstelopdracht aan een andere partij moeten gunnen (dit ongeacht de juridische en financiële consequenties van het vroegtijdig stoppen met deze aannemer, op wiens aanspraken nog wel het een en ander af te dingen zou zijn).

6. Conclusies

6.1 Algemeen beeld

De discussies, de klachten en de commotie spelen zich allemaal af rondom de problematiek van het hemelwater en als afgeleide daarvan rondom de problemen inzake de hoogte van de nieuwe bestrating. Over de vuilwaterafvoer (of DWA) worden eigenlijk nergens opmerkingen gemaakt, wat met name te danken is aan het feit, dat het DWA een stuk lager ligt dan het HWA. De vervanging daarvan speelt dus in dit verband geen rol van betekenis.

De RKC heeft op basis van alle documenten en interviews moeten constateren dat bij de vervanging van het riool en bij herinrichting van de Raadhuisstraat e.o. er in

- De beleidsmatige en bestuurlijke voorbereiding,
- De planning en operationele voorbereiding,
- De uitvoering (voortgang en realisatie waarbij het vooral gaat om de afstemming tussen werkzaamheden, het nemen van besluiten in het werk, het bewaken van het ontwerp, e.d. en niet zozeer om de technische invulling van wat er uiteindelijk is neergelegd),
- De bewaking en monitoring van de uitvoering (directievoering, toezicht en projectleiding),
- De communicatie en voorlichting hierover/van aan belanghebbenden/bewoners

veel onvolkomenheden zijn geweest, die niet adequaat zijn gesignaleerd, opgepakt c.q. behandeld. Ook is geconstateerd, dat een deel van de uitvoering te veel vanuit de technisch-financiële insteek is benaderd en te weinig rekening is gehouden met de bestuurlijke, organisatorische en procesmatige aspecten van het project en met de rollen van de verschillende partijen.

Deze onvolkomenheden en de minder goed aangepakte zaken hadden aanvankelijk en stuk voor stuk een beperkte impact en waren op dat moment wellicht ook nog redelijk beheersbaar te maken.

Echter, de opeenstapeling van al die zaken, die geacht werden een beperkte impact te hebben en soms ook van minder belang geacht werden voor het gehele traject, heeft uiteindelijk tot een situatie geleid, die op zijn zachtst gezegd uiterst ongelukkig heeft uitgepakt voor bewoners en gemeente.

Zowel de gemeente, het ingenieursbureau Tauw, de projectleiding, de toezichthouder, de directievoerder, aannemers als de bewoners hebben steken laten vallen, resp. zaken nagelaten, wat allemaal opeen gestapeld heeft geleid tot een erg slecht verlopen project wat betreft voorbereiding, planning, kosten, aansturing, uitvoering, zorgvuldigheid, resultaat, communicatie en tevredenheid. Hierbij past de nuancering dat het handelen van de bewoners een beperkte impact heeft gehad op het project en veelal uitsluitend nadelig heeft uitgepakt voor de eigen omgeving/erf.¹⁰

In de paragrafen hieronder zal dit voor de belangrijkste aspecten van het proces nader worden toegelicht. Teneinde dit voldoende te kunnen motiveren vanuit de inhoud van de problematiek, zal deze eerst nader onder de loep worden genomen, zodat duidelijk is wat de wezenlijke elementen daarin zijn.

¹⁰ In het onderzoek/interviews is door andere belanghebbenden dan bewoners (platform) meermalen/bij herhaling aangegeven dat de eigen erven onvoldoende zijn opgehoogd. Ook wijzen de bij de bestrating gemeten hoogtes hierop.

6.2 De problematiek uiteengehaald

Er is in feite sprake van 4 kernzaken, c.q. kernproblemen:

1. Grondwaterspiegel.

De grondwaterspiegel na aanleg van het nieuwe riool wijkt af van wat men gewend was.

De hoofdoorzaak is het verloren gaan van de drainerende werking van het oude riool. Echter, de grondwaterspiegel wordt weliswaar beïnvloed door zaken als drainage en bebouwing, maar is als directe afgeleide van het polderpeil altijd al beoogd geweest op een niveau van ca. -1,54m NAP.

In enkele interviews is als oplossing voor de overlast van grondwater de aanleg van een drainage naar voren gebracht. Hoewel geen onderdeel van het hierboven geschetste probleem kan daar wel het volgende over gezegd worden. Met een besluit om een drainage parallel aan de nieuwe HWA dicht tegen de erfgrenzen aan te leggen had de overlast wellicht beperkt kunnen blijven (behalve bij zware regenval, waarbij het effect van de drainage wel eens averechts zou kunnen zijn). Daarmee was wel een nieuw probleem gecreëerd, n.l. opnieuw en nu bewust een plaatselijk sterk van het beoogde peil afwijkende grondwaterspiegel. Dit zou dan weer negatieve gevolgen voor andere zaken kunnen hebben.

2. Maaiveldhoogte in de particuliere erven.

De hele discussie over problemen met wateroverlast op de particuliere erven als gevolg van de veranderde grondwaterspiegel is in feite een afgeleide van de hoogteligging van de tuinen.

Dit laat zich volgens de RKC mogelijkwerwijs als volgt verklaren.

Doordat het oude riool poreus was en hier en daar zelfs lek, werkte die gedeeltelijke als drainage. Het grondwater kwam hierdoor in de loop van de jaren op een lager peil, plaatselijk zelfs tot op een diepte gelijk aan het oude riool, dat op -2,10m (d.w.z. 2,10m onder N.A.P.) lag. Ook was de grond in de meeste tuinen in de loop van de tijd aanzienlijk ingeklonken; er is sprake van 0,2m – 0,3m verlaging (tot op een maaiveldniveau ongeveer -1,20m NAP). Dat betekent, dat het verschil tussen maaiveld en grondwater plaatselijk maximaal 0,9m bedroeg. Door locale variaties in de grondwaterspiegel (verschillen in het 'freatisch vlak', de zogenaamde 'opbolling', kan grondwater tussen vijvers en sloten plaatselijk tot zo'n 0,2m hoger komen te liggen, waardoor plaatselijk het verschil maaiveld en grondwater voor de vervanging van het riool nog maar 0,7m bedroeg.

Door de aanleg van het nieuwe riool is de grondwaterspiegel gestegen naar -1,54m N.A.P. Daardoor kwam het verschil tussen maaiveld en grondwater nog maar op maximaal 0,6m en plaatselijk door de 'opbolling' op 0,4m. Echter, indien de tuinen op tijd waren opgehoogd, was het verschil tussen maaiveld en grondwaterpeil 0,2m – 0,3m meer geweest, dus op zo'n 0,6m – 0,9m uitgekomen, waarmee het min of meer weer op het oude niveauverschil was. Kortom, in deze situaties had ophogen geloond.

Het enige probleem dat daar niet direct mee is te verhelpen of verholpen zou zijn geweest, is het doodgaan van de bomen, omdat die niet mee opgehoogd kunnen worden. (Overigens zouden deze door het inklinken op den duur ook zoveel lager komen te staan, dat het sowieso problemen voor de levensvatbaarheid zou opleveren of sowieso omdat het type boom meer thuis is in een drogere omgeving.)

3. Verschuiving HWA.

Deze verschuiving blijkt in tweede instantie niet van wezenlijk belang te hoeven zijn voor de

hoogteligging van het wegdek (dit werd alsnog op de oorspronkelijk geplande hoogte aangelegd). Uiteindelijk is de verschuiving ook niet van invloed op het systeem van het vrij verval van het HWA.

Echter, hoewel niet van invloed op het technische resultaat, was deze verschuiving van cruciale invloed op het verloop van het project. De beslissing tot deze verschuiving leidde tot een grote uitloop in de tijd en van de kosten. Daarnaast veroorzaakte die veel commotie bij de bewoners evenals ongenoegen bij de andere betrokken partijen. De constatering dat het nieuwe HWA dicht bij de aanwezige kabels en leidingen zou komen te liggen betekende, dat in het werk voorzieningen (zoals in het bestek voorzien) getroffen hadden moeten worden tegen het verzakken.

Dat de uitvoerder daar een andere visie op had (HWA verschuiven) en voor een andere oplossing opteerde, omdat de kabels en leidingen volgens de uitvoerder het leggen van het HWA in de weg zaten, had dus gemeld moeten worden en moeten leiden tot nader onderzoek naar de consequenties van het wel of niet verleggen (m.n. voor het deelproject 2) en mogelijke oplossingen voordat de uitvoering kon worden voortgezet.

Wat wel als bevreemdend en te weinig alert moet worden beschouwd is het feit, dat de revisietekeningen op 22 april 2009 worden opgeleverd, terwijl de gewijzigde ligging van het HWA tot op het moment van de start van de werkzaamheden inzake de herinrichting op 11 juni 2009 op geen enkele wijze bij de aannemer is gesignaleerd. Er moeten toch meerdere personen (bij de gemeente en de firma Tauw) van op de hoogte zijn geweest.

4. Inrichting project

Het hele project blijkt – ondanks de intenties daartoe - niet als één integraal proces te zijn opgepakt en aangestuurd. Hierdoor konden in het werk zaken worden gewijzigd en beslissingen worden genomen die verderop in het proces niet bekend waren en dus ook niet als uitgangspunt voor het vervolg konden dienen. Dit had twee belangrijke gevolgen:

1) Foute gevolgbeslissingen en deels inadequate communicatie met bewoners en bestuur. Mogelijke oorzaak van het probleem in de communicatie met de bewoners is dat er vooraf geen heldere en duidelijke 0-meting was, waardoor er ook geen informatie over het grondwaterpeil beschikbaar was en de effecten van de drainerende werking van het oude riool op de erven van de bewoners van de Raadhuisstraat onvoldoende ingeschat konden worden. Ook was er onvoldoende voorlichting over de eigen verantwoordelijkheid van de bewoners om de gevolgen van het veranderende grondwaterpeil zo goed mogelijk op te vangen en over de gevolgen van achterstallig onderhoud in de (hoogte van de) erven.

In feite is de informatievoorziening te laat op gang gekomen en inhoudelijk te summier geweest.

2) Onvoldoende - naar is gebleken - besef bij de opstellers van het bestek, bij de uitvoerders en bij de projectleiding van relevante hoogtes van HWA en wegdek, maaiveld en polderpeil en de onderlinge samenhang en wederzijdse afhankelijkheden hierin.

Dit betekende in feite, dat er vanuit het gemeentelijk apparaat onvoldoende regie werd gevoerd op het proces als geheel.

Daarnaast zijn er zowel in de interviews als daarvoor in reacties van bewoners naar de gemeente en in reacties van de gemeente naar de aannemers nog andere problemen gemeld. Deze zijn in twee categorieën in te delen:

1. afgeleide problemen; dit zijn problemen die het gevolg zijn van een van de vier boven genoemde kernproblemen. Deze hadden waarschijnlijk niet ontstaan als het verwante kernprobleem niet was opgetreden of anders aangepakt.
2. vermeende problemen; dit zijn zaken die als probleem worden ervaren, maar in de context van het project, d.w.z. binnen de doelstellingen en randvoorwaarden, geen echt probleem zijn of althans geen wezenlijke invloed op het resultaat hebben.

Afgeleide problemen:

1. Wateroverlast op de particuliere erven.
Door bewoners wordt die als een probleem ervaren. De reden is de veranderde grondwaterspiegel (zie boven bij kernprobleem 1 en 2).
Overigens moeten de bewoners die nu last van grondwater hebben voor de vervanging van het riool ook al last van grondwater hebben gehad, m.n. in de achtertuinen. Immers, de drainerende werking van het oude riool strekt niet verder dan zo'n 25m.
2. Hoogteverschillen bij de erfaansluitingen.
Dit probleem is eigenlijk grotendeels weer een afgeleide van de hoogteligging van de tuinen, c.q. het achterwege blijven van ophoging ervan.
3. Hemelwaterafvoer particuliere erven.
Het hemelwater loopt niet goed af en ligt hier en daar zelfs op tegenschot. Dit had bij opgehoogde tuinen en een HWA op – 1,70m NAP geen probleem mogen zijn. De verschuiving van het HWA-riool met ruim 1m richting as van de weg maakte het wel noodzakelijk via een alternatieve wijze (dwarskoppelingen d.m.v. zgn. Y-stukken) de particuliere hemelwaterafvoeren op het HWA-riool aan te sluiten, maar dit heeft geen wezenlijke invloed op de afvoer van het hemelwater vanuit de particuliere erven.
4. Extra krediet.
Er was een extra krediet nodig om de weg weer te verlagen. Niet duidelijk is waarom de uiteindelijk gekozen oplossing met een soort wapening als tussenlaag niet in eerste instantie meteen als alternatief is onderzocht (zeker gezien de grote hoogteverschillen die zouden optreden en waarvan men wist dat dit bij bewoners problemen zou opleveren).
De belangrijkste reden voor het extra krediet is de horizontale verlegging van de HWA en m.n. de impact hiervan op de hoogte van openbare weg en de aansluitingen van de individuele afwateringen. Met name de niet tijdige informatieoverdracht van de gewijzigde ligging van HWA veroorzaakte een gebrek aan voorbereiding en daardoor een ondoordachte uitvoering, waarop later moest worden terug gekomen. Dit neemt niet weg, dat bij de start van deelproject 2 geconstateerd werd, dat het HWA op een andere plek lag dan in het bestek aangegeven. Op dat moment had nog steeds een meer zorgvuldige afweging van de oplossingsmogelijkheden kunnen plaats vinden.

Vermeende problemen:

1. Gering hoogteverschil tussen HWA en het wegdek
Het betreft hier eigenlijk geen probleem. Immers, later bleek bij nadere overweging het wegdek met het aanbrengen van een wapening toch 0,1m lager op het geplande niveau van 0,9m NAP te kunnen worden aangelegd. In de ogen van de RKC heeft deze 0,1m dus geen rechtvaardiging gegeven voor een deel van het extra krediet (van in totaal ruim € 330.000).

6.3 Beleidsmatige en bestuurlijke voorbereiding

Hoewel van de kant van de gemeente wordt ingebracht, dat al sinds 1950 sprake is van een vrijverval systeem, zal toch van meet af aan duidelijk zijn geweest, dat de uitvoeringsomstandigheden niet overal in het dorp gelijk zijn. Bestuurlijk gezien had derhalve mogen worden verwacht, dat de gemeente zich tevoren gedegen had beraden op wat de aanleg van een vrijverval systeem in een kwetsbaar gebied als het poldergebied, c.q. veengebied Landsmeer voor risico's met zich meebracht en wat dit voor gevolgen had voor de uitvoering en voor het treffen van zekerheden en veiligheden. In dit kader was een veel beter uitgewerkt definitief ontwerp dan ook onontbeerlijk geweest. De gemeente heeft dit nagelaten, maar ook de firma Tauw heeft – voor zover uit de beschikbare documentatie is gebleken - de gemeente niet gewezen op de problemen die dit met zich meebracht en de risico's die daardoor al bij voorbaat werden genomen. De firma Tauw wijst er in zijn reactie op dat de basis van hun plan en adviezen, n.l. het ontwerp, door de gemeente is gemaakt en dat daarbij afgeweken is van hun voorliggende adviezen. Dit heeft desondanks niet geleid tot kritische vragen of opmerkingen van de firma Tauw. Vervolgens heeft Tauw dit ontwerp wel weer gebruikt als uitgangspunt voor het opstellen van het bestek. Een curieuze gang van zaken, naar de mening van de RKC Een 0-meting op zowel het openbare als de particuliere terrein had hoogstwaarschijnlijk al veel van de te verwachten problematiek (m.n. wat betreft de waterhuishouding) aan het licht kunnen brengen. Er is slechts sprake geweest van een beperkte hoeveelheid hoogtemetingen op het openbare deel.

Met betrekking tot de inrichting van het project, c.q. de projectorganisatie valt op te merken, dat deze te lichtvaardig is opgepakt. Niettegenstaande de moeilijk te vervullen vacature van de medewerker die de projectleiding op zich moest gaan nemen, had de inhoudelijke deskundigheid veel beter in het project verankerd moeten zijn en hadden de rapportageverantwoordelijkheden, -lijnen en frequenties beter vastgelegd moeten worden. Zelfs de opdrachten aan de diverse ingehuurd personen (adviseur, toezichthouder, directievoerder, projectmanager, enz.) waren niet concreet dan wel niet volledig qua taakopdracht en verantwoordelijkheid. Op zijn minst had in de opdrachtverstrekkingen gerefereerd kunnen worden wat gebruikelijk is, zodat niet alleen vooraf en tijdens de uitvoering, maar ook achteraf nog volstrekt helder is wie waarop kan worden aangesproken. Verbazend is, dat in het Plan van Aanpak dat de firma Tauw indient als offerte en waarvoor opdracht is verstrekt een gedetailleerde omschrijving van werkzaamheden wordt gegeven waarin uitgebreide inventarisatie en inmeting is opgenomen. Deze houdt in:

- controle juistheid en volledigheid verstrekte gegevens,
- Inventarisatie/naverkenning GBKN,
- KLIC melding en vervaardigen K&L tekening,
- Inmeten bestaande situatie,
- Verwerken inmeting op bestektekening.

Op basis van deze werkzaamheden zou in ieder geval de ligging van kabels en leidingen vooraf helder hebben moeten zijn. Er zat bij het bestek een tekening waarop de kabels en leidingen waren aangegeven en in coördinaten uit gezet. Blijkbaar waren deze gegevens te weinig nauwkeurig of te weinig duidelijk om de aannemer te waarschuwen bij het indienen van de offerte maatregelen te voorzien of nadere informatie in te winnen omtrent de nieuwe ligging van het riool. De vraag is dus of en in welke mate elk van deze activiteiten is uitgevoerd en wie er op aanspreekbaar is dat dit wel of niet gedaan is.

Wat aan deze paragraaf van het Plan van Aanpak ontbreekt is een opmerking over de reikwijdte van de inventarisatie en inmeting, d.w.z. of deze ook de particuliere erven en de overgang naar het

openbare deel betreft. Als de werkzaamheden inventarisatie en inmeting goed waren uitgevoerd, waren naar de mening van de RKC sowieso de risico's naar voren gekomen. Uiteindelijk is de projectleiding (geforceerd) ingevuld met een toevallige bekende, die weliswaar over enige projectmanagementervaring beschikte, maar een (andersoortige) technische achtergrond had. Deze projectleider onderhield wel regelmatig contact met de afdelingsleiding, maar daarbij bleken de bestuurlijke betrokkenheid en verdeling van verantwoordelijkheden niet uitgewerkt te zijn.

6.4 Uitvoering

Met betrekking tot de uitvoering zijn enkele zaken als uiterst relevant te bestempelen.

Ten eerste bleek de tijdsdruk om te starten hoog. Hoewel er wel sprake was van enige vertraging in het op gang brengen van dit project, was het niet duidelijk waarom de druk (m.n. vanuit de raad om nog in 2008 te starten) zo hoog was, maar het heeft zeker gevolgen gehad voor de zorgvuldigheid van de voorbereiding en aansturing.

Voorts is er maar een beperkt aantal proefsleuven gegraven. De meningen lopen echter uiteen over het aantal proefsleuven en of dit minimaal de in het bestek opgenomen 100m haalde. In ieder geval is duidelijk dat er vooraf onvoldoende inzicht bestond in de situatie met betrekking tot de kabels en leidingen. Hierdoor was de voorbereiding beperkt en de anticipatie op mogelijke problemen afwezig.

Daar het verzoek aan de nutsbedrijven om de leidingen en kabels te vernieuwen niet werd gehonoreerd, had in ieder geval vooraf duidelijk moeten zijn wat de exacte ligging was.

Doordat de uitvoerders stelden, dat de ligging van de kabels en leidingen vooraf niet exact bekend was moest er in het werk een beslissing worden genomen. Hier dienen twee kanttekeningen bij te worden gemaakt:

1. De opdrachtgever en uitvoerder zijn er voor verantwoordelijk dat er zoveel proefsleuven worden gegraven, dat de situatie helder is en veilig gewerkt kan worden.
2. Het is echter niet aan de uitvoerder om zelfstandig een beslissing te nemen over verplaatsing (zeker niet indien de gevolgen niet zijn overzien).

De toezichthouder heeft het wel vernomen, maar nagelaten dit in bouwvergadering of bij de projectleiding aan de orde te stellen dan wel het bij de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurder aan te kaarten. Dit had de grootste impact op het verloop van het hele proces.

Verder had het tweede deelproject niet mogen starten alvorens het in revisietekeningen vastlegde resultaat van het eerste deelproject duidelijk was. Indien dat wel was gedaan, was een betere voorbereiding en overweging over de hoogte van het wegdek mogelijk en waarschijnlijk geweest, had firma Wagelaar wellicht geen – achteraf onnodig gebleken – advies over ophoging uitgebracht of hadden alternatieven voor het voorstel van de aannemer kunnen worden onderzocht.

6.5 Organisatie en bewaking van voortgang en kosten

Het hele project is teveel beschouwd en geleid als een technisch geheel. Er is te weinig rekening gehouden met andere aspecten, m.n. waar het om de omgeving, c.q. de bewoners gaat. Het project is qua inrichting, fasering, besturing, documentatie, voorwaarden en beperkingen niet als echt volwaardig project ingericht en gemanaged (zie bijlage 3). Qua intentie is dit ongetwijfeld anders de bedoeling geweest, maar wellicht hebben een tekort aan civieltechnische kennis en ervaring en een onderschatting van de valkuilen en van de veelheid van aspecten die aan de orde waren de projectleiding en de afdelingsleiding parten gespeeld.

Met name de onzekerheden en risico's zijn vooraf niet voldoende in kaart gebracht. Juist om deze reden had de bewaking tijdens het project erg secuur moeten zijn en had de informatie-uitwisseling en communicatie – zowel intern als met de omgeving - van het begin af aan zeer zorgvuldig moeten worden opgezet en uitgevoerd.

6.6 Communicatie en de rol van de burger

In de communicatie vooraf en in het begin van het traject (april/november 2008) is er geen heldere en duidelijke informatie geweest en is geen duidelijk gemeentelijk standpunt ingenomen over de gevolgen van het project en over de plichten van en de kosten voor de bewoners. Hierbij gaat het niet alleen over de aansluitingen HWA en DWA, maar ook over de ophoging en het op peil houden van de erven op maaiveldhoogte. Er is weliswaar in de eerste voorlichtingsbijeenkomst (april 2008) in algemene zin gewezen op de verantwoordelijkheden en plichten van bewoners, waaronder de hoogte van de erven (zonder dit aan de maaiveldhoogte te relateren), maar de concrete informatie betrof uitsluitend de aansluitingen en ging uit van het plan/bestek, waarin de ligging van de HWA voorzien was onder de parkeervakken. Frappant overigens is dat een vraag over het uitvoeren van 0-metingen in verband met mogelijke schade aan de percelen bij de uitvoering pas later heeft gespeeld, toen er al de nodige commotie over de hoogte van wegdek was ontstaan. In het tweede project zijn als onderdeel van het zoeken naar oplossingen de situaties van de erven (qua hoogte) geïnventariseerd.

Wat hier eigenlijk naar de mening van de RKC speelt, is dat de burger te weinig serieus is genomen als gesprekspartner. Zeker in een geval als dit, waarin de ambtenaren zich bewust zijn van de lage ligging van de tuinen, had veel eerder een serieus overleg moeten plaats vinden. Dit creëert dan de mogelijkheid om in een vroeg stadium de rollen en verantwoordelijkheden aan de orde te stellen en af te spreken. Het voordeel is dat er dan tijdens de uitvoering van het project uitgangspunten of aanknopingspunten zijn om elkaar aan te spreken zonder dat dit direct in een welles-nietessfeer terecht komt of tot verwijten leidt

6.7 Rol van de raad

Wat de rol van de raad betreft heeft de RKC uit alle beschikbare stukken en overige informatie de indruk gekregen, dat deze zich zeker wel beraden heeft over de financiële, onderhoudstechnische en milieukundige aspecten van het project. Hiermee is het kader geschapen voor de inhoudelijk-technische uitvoering van het project. Echter, de indruk bestaat ook dat de raad zich vooraf geen of te weinig rekenschap heeft gegeven van zaken als de risico's die een dergelijk project met zich mee brengen, de veelheid van aspecten van zo'n project, de implicaties voor de bewoners, de belangen en gevoeligheden die hierbij een rol spelen, de wijze waarop daar communicatief en organisatorisch mee wordt omgegaan en de wijze waarop de raad het college als verantwoordelijk uitvoerend bestuurder hierop had moeten aanspreken.

6.8 Eindconclusie

Kortom, alle wezenlijke problemen en projectmatige aspecten overziend, concludeert de RKC:

- Het grondwaterpeil is zeer plaatselijk lange tijd ongepland lager geweest dan feitelijk ooit de bedoeling was. Echter, daarover zijn in het onderzoek geen klachten naar voren gekomen.
- De tuinen hadden in de loop van de tijd door de bewoners opgehoogd moeten worden om problemen te voorkomen, ook als er geen rioolvervanging had plaats gevonden.
- De beslissing om het HWA te verschuiven had nooit door alleen de uitvoerders en toezichthouder genomen mogen worden. Er had eerst nader onderzoek moeten plaats vinden.
- Een extra krediet had voorkomen kunnen worden door een betere voorbereiding.
- Een vroegtijdige en betere voorlichting naar en communicatie met de bewoners had niet de gevolgen (ophogen, kosten) voor de bewoners kunnen wegnemen, maar wel veel commotie kunnen voorkomen.
- Problemen als wateroverlast in de tuinen, hoogteverschillen bij de erfaansluitingen en niet aflopen van hemelwaterafvoeren waren minder omvangrijk geweest of hadden voorkomen kunnen worden indien de voorlichting beter was geweest en als gevolg daarvan door de bewoners de juiste maatregelen waren genomen.
- Organisatorisch gezien had het project beter ingericht en geleid moeten worden.
- De voorbereiding had meer gedegen moeten plaats vinden.
- De bewaking van de aansluiting tussen ontwerp, bestek en uitvoering had beter moeten worden geregeld.
- De afronding van de projecten had zorgvuldiger moeten gebeuren (m.n. eerst revisietekeningen en projectdocumentatie en dan pas officiële oplevering) Bestuurlijk gezien had het project veel beter voorbereid moeten worden en had de raad zich kritischer moeten opstellen t.a.v. besturing en onvoorziene aspecten van het project teneinde risico's zoveel mogelijk te kunnen uitsluiten.

De opeenstapeling van al deze zaken, die geacht werden een beperkte impact te hebben, soms ook van minder belang geacht werden voor het gehele traject, en waar niet alert mee is omgegaan heeft uiteindelijk tot een situatie geleid, die uiterst ongelukkig heeft uitgepakt voor bewoners en gemeente. Hierdoor is een op zich eenvoudig project, zoals er jaarlijks duizenden in Nederland plaats vinden, verworden tot een complex en bijzonder slecht verlopen geheel.

7. Aanbevelingen

“In de voorbereiding ligt het halve werk.”

In het hierboven vermelde gezegde staat in feite waar in dit project de grootste problemen door zijn ontstaan. Immers, door de slechte voorbereiding zijn ook de uitvoering en de communicatie onder maat gebleven. De aanbevelingen die de RKC wil doen zijn dan ook beperkt in aantal (daarmee niet minder stevig qua impact!).

1. Ga in een moeilijke of kwetsbare omgeving als deze niet automatisch uit van de resultaten van eerdere goed verlopen projecten. De omstandigheden zijn soms niet gelijkwaardig. Doe goed vooronderzoek en bestudeer daarbij goed de consequenties van de voorgenomen aanpak. Met name de risico's en beperkingen dienen goed in kaart gebracht en wel overwogen te worden. Neutraliseer druk (zoals die van de Raad om per se perse te willen starten in 2008) door een stappenplan te maken en te volgen, waarmee kritische punten worden gereguleerd.
2. Zet een dergelijk project ook als een serieus project op. Dit houdt in:
 - een uitgewerkt plan, c.q. ontwerp, op basis van een goede oriëntatie en 0-meting,
 - een heldere projectorganisatie met een duidelijke omschreven verdeling van taken en verantwoordelijkheden,
 - een heldere en logische fasering, waarbij is aangegeven welke documenten en met welke kwaliteit moeten dienen als input voor elke fase (bv. Revisietekeningen deelproject 1 als input voor ontwerp van deelproject 2) en welke resultaten en documenten verwacht mogen worden als uitkomst van elke fase,
 - een adequate inschatting van beperkingen en risico's,
 - een concrete invulling van projectvoorwaarden als tijd, verantwoording, kwaliteit, financiën, informatie en documentatie.Zie hiervoor ook bijlage 3.
3. Stel een projecten checklist op, die bij alle projecten kan worden gebruikt om de inrichting, voortgang, bewaking en afronding van projecten te toetsen op juistheid en volledigheid.
4. Richt vervolgens een project bij de start ook goed in, met name waar het deskundigheden, taken, verantwoordelijkheden, rapportagelijnen en controle en nazorg betreft.
5. Neem de burger serieus als gesprekspartner. Zeker in een geval als dit, waarin de ambtenaren zich bewust zijn van de lage ligging van de tuinen, had veel eerder een serieus overleg moeten plaats vinden. Dit creëert dan de mogelijkheid om in een vroeg stadium de rollen en verantwoordelijkheden aan de orde te stellen en af te spreken.
6. Stel een communicatieplan op, zodat alle partijen weten en er op kunnen rekenen wanneer en onder welke omstandigheden of voorwaarden er sprake zal zijn van informatie-uitwisseling en/of overleg.
7. Reeds bij eerdere onderzoeken heeft de RKC gewezen op het belang van een goede inschatting van beperkingen en mogelijke risico's bij nieuwe of te veranderen situaties of werkzaamheden. Dit vooral om eventuele niet te voorziene gevolgen te voorkomen. Daarom beveelt de RKC de gemeente aan om meer expliciet aan risicomanagement te doen. Het zou goed zijn om een van de medewerkers (bij voorkeur de Controller) hiertoe een expliciete opdracht te geven en deze

zo nodig op dit specifieke terrein te laten bijscholen. De opdracht zou bij aanvang in ieder geval moeten inhouden het opstellen van een risicotabel voor kritische permanente werkzaamheden en voor tijdelijke, zoals projecten. Dit houdt in, dat er zowel op strategisch, tactisch/beheersmatig als operationeel/uitvoerend niveau wordt beschreven

- welke beperkingen en risico's onderkend kunnen worden,
 - wat de gevolgen zijn als de risico's realiteit of de beperkingen niet meer beheersbaar zijn,
 - wat de huidige situatie is men welke preventieve maatregelen worden genomen om deze te beheersen,
 - welke maatregelen kunnen of moeten worden genomen als ze niet meer beheersbaar zijn,
 - wie verantwoordelijk is voor elk van de hierboven genoemde aspecten.
8. Tot slot: de raad dient zich beter bewust te zijn dat hij uiteindelijk bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Een kritisch-meedenkende houding is dus geboden. Dat betekent dus niet doorvragen op details, maar de juiste strategische, bestuurlijke vragen stellen teneinde overzicht te houden en grote lijnen te bewaken.

**Onderzoek naar de besluitvorming, uitvoering
en communicatie van het project
Vervanging van de riolering en de herinrichting van
de Raadhuisstraat**

Onderzoeksplan

Landsmeer

Rekenkamercommissie

7 maart 2010

Contactadres:
De Rekenkamercommissie
p/a de Griffier
Postbus 1
1120 AA Landsmeer
Tel. nr. 020 - 487 7145

1. Inleiding

Het rioleringsstelsel in de dorpskern van Landsmeer is al geruime tijd ernstig aan vernieuwing toe. De gemeente Landsmeer heeft dan ook in haar Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2006 -2010 het voornemen tot renovatie (herstel of vernieuwing) opgenomen. Tevens voert de gemeente – conform landelijke richtlijnen, m.n. de Wet op het Milieubeheer en de eisen van het Hoogheemraadschap - het beleid de hemelwaterafvoer te scheiden van de vuilwaterriolering. Hiertoe zal daar waar renovatie aan de orde is in plaats van het bestaande gecombineerde stelsel een gescheiden stelsel worden aangelegd.

2. Aanleiding

De Rekenkamercommissie (verder RKC) heeft uit de raads- en commissievergaderingen, uit de vrije nieuwsgaring, uit verzoeken van een aantal raadsfracties en van burgers diverse signalen opgepakt, resp. ontvangen dat er een of meerdere problemen zouden zijn bij het project vervanging van het riool en herinrichting van de Raadhuisstraat. Omdat er nogal wat commotie lijkt te zijn, m.n. over de communicatie, niet echt duidelijk is waar het probleem precies in zit en er veel publieke middelen mee gemoeid zijn, heeft de RKC besloten dit project in haar onderzoeksprogramma op te nemen.

3. Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is primair te onderzoeken wat er aan de hand is, d.w.z. wat de werkelijke reden van de commotie is, of er dan ook een probleem is en zo ja, te beschrijven wat het echte probleem is of wat de echte problemen zijn.

Voorts zal er onderzocht worden waar en in welke fase het fout is gegaan, welk partijen daarbij betrokken zijn, wat hun rol is (wie is verantwoordelijk, wie besluit, wie bewaakt, wie voert uit), en wie is verantwoordelijk voor hoe de besluitvorming en communicatie zijn verlopen.

4. Object van onderzoek

Hoewel het project vervanging van de riolering en herbestrating van drie straten betreft, richt het onderzoek zich uitsluitend op de gang van zaken m.b.t. vervanging van de riolering en herinrichting van de Raadhuisstraat.

5. Vraagstelling

De vraagstelling is vooral gericht op wat de feiten zijn, hoe de besluitvorming is gelopen, hoe de communicatie is verlopen en of de ingeslagen weg, c.q. de gemaakte keuzes of de

bereikte compromissen een werkelijke oplossing bieden voor het probleem, c.q. voor de problemen.

Hoewel meningen een indicatie vormen voor wat er speelt en wat de gevolgen zijn, ligt de focus van het onderzoek niet zozeer wat elke partij vindt van het project, resp. het projectresultaat, maar waar en waarom zaken anders zijn gelopen dan was gepland, c.q. werd verwacht.

6. Kaders voor het onderzoek

Bij de beoordeling van de gang van zaken zullen de volgende officiële documenten, richtlijnen en besluiten worden gebruikt als kader, resp. norm.

1. De gemeentelijke rioolaansluitingsverordening
2. De door de raad vastgestelde GRP's (gemeentelijke rioleringsplannen)
3. De inspraakverordening
4. Wet op de waterhuishouding
5. Provinciaal waterhuishoudingsplan
6. Waterbeheersplan van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
7. Bouwnormen als het UAV en ARW 2005
8. 0-Meting startsituatie

7. Onderzoeksmethode

Na een eerste oriëntatie op de problematiek is gekozen voor de volgende opzet.

1. Gezien de verwachte complexiteit wordt eerst een vooronderzoek gedaan m.b.v. een externe deskundige.
2. Hierna zullen de diverse aspecten van de problematiek worden geanalyseerd en zal een probleemhypothese worden geformuleerd. Hierbij komen in ieder geval aan bod:
 - procesgang (beleid, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, monitoring en verantwoording)
 - organisatie (rollen, verantwoordelijkheden, mandaten)
 - communicatie (intern, extern met betrokkenen, met instanties en met media)Per aspect zal een referentiekader worden opgesteld om de onderdelen van de aspecten te kunnen beoordelen.
3. Vervolgens zal op basis van de geformuleerde probleemhypothese eerst een dossieronderzoek worden uitgevoerd.
4. Dit zal worden gevolgd door interviews met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen, waaronder in ieder geval gemeentelijke bestuurders, gemeentelijke ambtenaren, het bewonersplatform van de Raadhuisstraat, ambtenaren van het Hoogheemraadschap, adviseurs en aannemers, alsmede eventueel opzichter(s) en uitvoerder(s)
5. Analyse van de verkregen informatie en van de problematiek.

6. Zo nodig zullen is dit stadium door de RKC externe deskundigen worden geraadpleegd.
7. Vervolgens zal een analyse worden gedaan van het proces, de besluitvorming en de communicatie en zal een vergelijking worden gemaakt van de geplande doelen en de bereikte resultaten.
8. De resultaten van de voorgaande stappen 5., 6. en 7. zullen worden gebruikt om gevolgtrekkingen te doen en, conclusies te formuleren en adviezen op te stellen.
9. Hierna volgt de rapportagefase. Eerst vindt verificatie plaats, daarna zal het rapport worden aangeboden voor een bestuurlijke reactie en zal daarna als eindrapport aan de raad worden aangeboden.
10. Tevens zal een informatiesessie over het rapport en met name over de conclusies en de aanbevelingen worden georganiseerd voor bewoners en mogelijk ook een persconferentie.

9. Planning

Vooronderzoek, probleemanalyse en dossieronderzoek zullen nog in februari en maart worden uitgevoerd en afgerond en zullen globaal 30 uur in beslag nemen.

De interviews met vertegenwoordigers van betrokken partijen en de raadpleging van deskundigen zullen – als het met de planning van alle gesprekken lukt - de maanden maart, april en wellicht mei bestrijken en zo'n 50 uur in beslag nemen.

Analyse en opstellen van de rapportage volgen dan nog in mei en zullen ca. 15 uur kosten. Het presenteren en toelichten van het rapport alsmede de informatiesessie en de persconferentie zullen dan in juni volgen en bij elkaar ca. 12 uur beslaan.

9. Kostenraming

Voor externe kosten (vooronderzoek en raadpleging deskundigen) wordt € 3000 begroot. Het eigen onderzoek van de RKC zal naar verwachting met een besteding van ruim 100 uur uitkomen op zo'n € 6000. Verder wordt rekening gehouden met uitloop en onvoorziene kosten voor een bedrag van € 1000 waarmee de totale kosten van het onderzoek op zo'n € 10.000 uitkomen.

10. Organisatie

Het onderzoeksproject wordt grotendeels uitgevoerd door de RKC zelf. De onderzoekers zijn mw. A.E. van der Kolk en dhr. W.P. van Balen met ondersteuning van de griffier en zo nodig van andere leden van de RKC en waar nodig met informatievergaring van de kant van ambtenaren van de gemeente. Tevens wordt gebruik gemaakt van externe deskundigheid.

De informatieverstrekking over de opzet, voortgang en resultaten van het onderzoek is als volgt:

- Vooraf wordt over opzet en planning mededeling gedaan aan de raad en het college.

- Tijdens het onderzoek worden geen inhoudelijke mededelingen gedaan over het onderzoek, teneinde te vermijden, dat onvolledige bevindingen een eigen leven gaan leiden of leiden tot beïnvloeding van het onderzoek.
- Achteraf wordt over het resultaat van de bevindingen en over de opgestelde adviezen gerapporteerd aan de raad en het college. Na de presentatie aan de raad wordt een informatiesessie voor bewoners georganiseerd en mogelijk ook voor de media.

De code die wordt gehanteerd is, dat het onderzoek vertrouwelijk is. Het onderzoeksteam, c.q. de RKC brengt niets naar buiten tijdens het onderzoek en verwacht ook van het college en van het ambtelijk apparaat dat er geen mededelingen worden gedaan over hetgeen zij uit hoofde van hun functie over het onderzoek te weten zijn gekomen.

Na het onderzoek wordt aan derden geen andere informatie verstrekt, dan welke ook is opgenomen in het (openbare) dossier of verstrekt is bij de eventuele toelichting op de uitgebrachte bevindingen en adviezen.

Alle informatie die het team of de commissie krijgt en/of inwint om tot haar bevindingen te komen zal strikt vertrouwelijk worden behandeld.

ONDERZOEK RAADHUISSTRAAT: GEINTERVIEWDE PERSONEN

Gemeente Landsmeer:

- Verantwoordelijk portefeuillehouder: de burgemeester, dhr. Bert Mewe
- Afdelingshoofd: dhr. Piet Cornelissen
- Voormalig afdelingshoofd: dhr. John Gozeling
- Behandelend ambtenaar/projectleider/aanvankelijk ook directievoerder: dhr. ir. Hans de Nie (extern, tijdelijk afd. OR)
- Projectleidervoorbereiding vervanging riolering: dhr. Niek Kroonenburg (afd. OR)

ZZP-er, door de gemeente ingehuurd:

- Toezichthouder deelproject riolering (vanaf dec. 2008 tot sept. 2009): dhr. Ricardo Coesel
- Toezichthouder deelproject herbestrating (vanaf sept. 2009): dhr. Dirk-Jan van Dijk

Fa. Tauw (vaste adviseur infrastructurele projecten, rioolwerken, e.d.):

- Projectleider: dhr. Mattijn de Heer
- Projectmedewerker/opsteller bestek: dhr. Rolf van Heeringen
- Geohydroloog: dhr. Arjan Varkevisser
- Toezichthouder deelproject riolering (ingehuurd vanaf aanvang tot dec. 2008): dhr. Ricardo Coesel
- Directievoerder UAV (ingehuurd vanaf sept. 2009): dhr. Ronald Velner

Fa. Afezo (rioolvervanging):

- Directeur: dhr. Thony Fens

Fa. Wagelaar Infra BV (bestrating):

- Bedrijfsleider: dhr. Ruud Steijn, gemachtigde
- Werkvoorbereider: dhr. Frank de Goeij
- 1^o Uitvoerder: dhr. René Versteeg
- 2^o Uitvoerder: dhr. Martijn Schoorl

Bewoners Platform

- Bureau Jochem – Aartsen: dhr. R. Jochem,
- Bewoners Platform: dhr. Nico van Baarsen, mw. Pauline van den Brandhof, dhr. Jack Heijnen, dhr. Anton Kras, dhr. Mario de Paauw

Fa. Kwinfra:

- Directie en begeleiding bodemsanering: dhr. Joep Beerse

GERAADPLEEGDE ADVISEURS:

Hoogheemraadschap (Alkmaar):

- Informatie m.b.t. waterhuishouding: dhr. Simon Zuidwijk (coördinator rayonbeheerders, vestiging Heerhugowaard)

De Lairesse Bouwmanagement:

- Informatie m.b.t. projectorganisatie, projectbegeleiding en projectcommunicatie: mw. Jessie van der Linden (adviseur/eigenaar)

ONDERZOEK RAADHUISSTRAAT

Referentiekader voor een ideaal verlopende projecten

Uitgangspunt: GRP van 1992 waarin het besluit is genomen dat het rioolstelsel bij vervanging zal bestaan uit een gescheiden stelsel.

Start vervanging Raadhuisstraat: GRP van 2006

Het proces:

Het proces vervanging/vernieuwing riool en herinrichting straat kent de volgende zes fasen:

1. de startfase ofwel de bestuurlijke voorbereiding (strategisch en tactisch),
2. de vaststellings- of besluitvormingsfase,
3. de operationele voorbereidingsfase,
4. de planningsfase,
5. de uitvoeringsfase en
6. de nazorg- en evaluatiefase.

Ad 1.

De startfase heeft als doel de voorgenomen activiteit te verkennen, te beschrijven en besluitrijp te maken. In deze fase moet duidelijk worden wat er moet gaan gebeuren t.b.v. de vervanging/vernieuwing riool en herinrichting straat, waarom en wanneer dit moet gebeuren, wie daarover besluit en op welke wijze dit gaat gebeuren. De wijze van realisatie betreft:

- a. de uitwerking van de voorgenomen activiteiten,
- b. de voorwaarden die aan de realisatie gesteld moeten worden,
- c. de beperkingen, randvoorwaarden en risico's waaraan de realisatie onderhevig is en de mogelijke acties in geval een of meerdere van de risico's zich zullen voordoen,
- d. een opzet op hoofdlijnen van:
 - de tijd die met elk van de activiteiten is gemoeid,
 - de kosten die er mee gemoeid zijn,
 - de kwaliteit die geleverd moet worden, m.n. de deskundigheid die voor het project is vereist en een verkenning van de bedrijven die in aanmerking komen het project te kunnen uitvoeren,
 - de informatie die uitgewisseld moet worden en de partijen met wie daarover gecommuniceerd moet worden + de wijze waarop dat moet worden georganiseerd en
 - de inrichting van de organisatie die het project gaat realiseren. Dit betreft zowel de bedrijven die het kunnen gaan uitvoeren de personen die het project gaan aansturen en bewaken , de wijze en frequentie van het overleg als de inrichting van de projectadministratie.

Deze bestuurlijke voorbereiding moet leiden tot een aantal documenten (tekeningen, bestek, begroting en advies) op basis waarvan in de volgende fase de raad en het college besluiten kunnen nemen teneinde het project te kunnen laten uitvoeren. De punten a., b. en c. behoren te zijn vastgelegd in de

besteksplannen (in dit geval twee bestekken, omdat de gemeente heeft besloten het project als twee afzonderlijke opdrachten aan te besteden) en bijbehorende tekeningen; de punten onder d. betreffen de beheersing van het project en behoren te zijn vastgelegd in een beleidsdocument, dat bij de besluitvorming wordt aangeboden.

De in deze fase opgestelde en voor besluitvorming voorgelegde documenten vormen tegelijkertijd de startdocumenten voor de volgende fase. Teneinde verderop verrassingen, herhalingen en misverstanden te voorkomen en draagvlak te creëren dient elke fase qua begin- en eindpunt duidelijk gemarkeerd te zijn. In elke fase is aan het eind duidelijk welke activiteiten zijn ontplooid en onder welke voorwaarden, met welke beperkingen en risico's en met welke planning, tegen welke kosten en kwaliteitseisen, met welke informatie-inspanning en onder welke organisatorische structuur en met welke personele bezetting dit is bereikt.

Ad 2.

Op basis van de voorbereide documenten moet het college in staat zijn een besluit te nemen over het project en de raad een voorstel te doen voor een krediet voor en een akkoord met het project Raadhuisstraat.

Voor een goede beoordeling en besluitvorming is het nodig dat de punten a. t/m d. onder 1. hierboven goed zijn uitgewerkt. Als bv. in fase 1 het grondwaterpeil door de deskundigen wordt gezien als kritisch factor, dient deze in fase 2 verder te worden bestudeerd als een risicofactor en aan het eind van fase 2 te worden beschreven als een beheersbaar fenomeen..

Het voorstel, c.q. besluit vormt het startdocument voor het project en zou dus tevens de kaders, de voorwaarden en beoordelings- en bijsturingsmomenten van het project moeten beschrijven.

Ad 3.

De operationele voorbereidingsfase geeft inzicht in alle activiteiten die nodig zijn om het proces te realiseren. Dat betreft:

- alle werkzaamheden zoals beschreven in het besteksplan verder uitgewerkt,
- het werven en aanstellen van de personen die het project moeten gaan begeleiden,
- het aanbesteden en gunnen van de beide projectopdrachten,
- het informeren van alle betrokkenen (bestuurders, bewoners, Hoogheemraadschap, Milieudienst) wat er gaat gebeuren en wat de consequenties zijn, zodat er eventueel nog rekening kan worden gehouden met beperkingen of aanvullende eisen

Pas alle consequenties van de werkzaamheden duidelijk zijn kan er besluitvorming plaats vinden over de financiële gevolgen van de detailleringen en van de mogelijke meerkosten. Hiertoe zal dus (opnieuw) een besluitvormingsdocument m.b.t. de uitvoering moeten worden opgesteld.

Ad 4.

Nadat de besluitvorming over de gedetailleerde werkzaamheden heeft plaats gevonden kan er een definitieve planning worden opgesteld. Deze zal ook met alle betrokkenen moeten worden gecommuniceerd, teneinde op de juiste momenten de juiste personen te kunnen inzetten, de

noodzakelijke materialen en machinerieën te kunnen laten aanvoeren en een ongehinderde voortgang te kunnen laten plaats vinden.

In deze planning zal echter ook rekening gehouden moeten worden met de kans dat zich een of meerdere van de bij de voorbereiding gesignaleerde risico's gaan voordoen.

Ad 5.

In principe verloopt de uitvoering geheel volgens planning. Teneinde dit te kunnen beoordelen is monitoring van de uitvoering van het project noodzakelijk. Hiertoe dienen de dagstaten en de bouwvergaderingen. Elke afwijking van de plannen dient hierin te worden gemeld; tevens dient daarbij te worden bepaald of deze afwijking valt binnen de uitgangspunten en randvoorwaarden, zoals vastgelegd in de plannen of dat ze er niet binnen vallen en voor nadere besluitvorming aan de projectleider of diens opdrachtgever dienen te worden voorgelegd, zodat de afwijking of kan worden vastgelegd als een geaccepteerd wijziging van de plannen of kan worden bijgestuurd.

Ad 6.

Na realisatie van het project dient te worden nagegaan/geëvalueerd of het project volgens plan (d.w.z. volgens alle punten 1 t/m 4) is verlopen en of het project kan worden afgesloten, er naar de raad verantwoording over kan worden afgelegd en de projectdocumentatie kan worden gearchiveerd dan wel er nog afwijkingen en tekortkomingen worden geconstateerd die moeten worden opgelost. Tevens dient in de ambtelijke organisatie een nazorgtraject te worden ingesteld voor vragen en tekortkomingen die zich na de afsluiting alsnog als gevolg van het project voordoen.

Datum	Aard	Strekking/inhoud	Besluitvoering
2008.04.01	Voorlichtingsbijeenkomst aan bewoners (start) herinrichting	algemeen, niet gericht op individuele verantw. + verplichtingen bewoner	B&W 20-05-2008
2008.05.27	Persoonlijke brief aan alle bewoners	aanbieding verslag voorlichtingsbijeenkomst	
2008.09.01	Start riolering+bodemsanering		
2008.08.28	Brief aan bewoners	start werkzaamheden + alg. info mbt riool en hemelwaterafvoer	
2008.11.14	Informatiebrief aan bewoners tijdens uitvoering riolering	achtergrond riolering + opdracht/deadline afkoppeling + probleem hoogte vuilwaterriool op particuliere erven	
2008.11.21	Informatiebrief aan bewoners aanbod La Fontaine	standpunt + positie gemeente in aanbod aanneming La F. + probleem particuliere hemelwaterafvoer + te lage ligging tuinen	
2008.11.25	Persoonlijke brief aan enkele bewoners	verantwoordelijkheid bewoners inz eigen hemelwaterafvoer en probleem mbt aansluiting eigen drainage + noodzaak tuinen op te hogen	
2009.01.05	Brief aan bewoners	einde werkzaamheden vervanging riool + vervanging kabels	
2009.03.03	Brief aan bewoners	vertaging einde werkzaamheden + vervanging kabels wegens vorst	
2009.05.07	Brief aan bewoners	vervolg van de werkzaamheden tbv herinrichting	
2009.05.11	Brief aan bewoners	vervolg van de werkzaamheden tbv herinrichting, correctie plandatum	
2009.05.11	Start bestrating		
2009.06.23	gemeentebestuur op het werk	aanleiding hoogte van de weg	
2009.06.29	informatieavond voor bewoners	toelichting werkzaamheden en bespreking problemen bewoners	
2009.06.30	Raadsadres Bewoners Raadhuisstraat Mw. E. de Paauw	Voorlegging problemen en verzoek te besluiten tot nader onderzoek aan gemeenteraad	
2009.07.08	cie ABZ+bewoners	verslag openbare vergadering problemen en aanpak, voorstel instellen platform + inschakeling adviseur Jochem	Raad 25-08-2009 Openbaar
2009.08.26	Beantwoording Raadsadres	gemeenteraad	
2009.09.01	Brief aan bewoners	argumentatie hoger gelegen wegdek	
2009.09.04	Brief aan bewoners	aanstelling onafh. deskundige Jochem + metingen ivm grondwaterpeil	
2009.10.21	indiening definitief standpunt Platform		B&W 27-10-2009

2009.10.23	Informatiebrief aan bewoners werkhervatting	informatie en uitleg opties ter oplossing van de problemen	B&W 27-10-2009
2009.10.23	Communicatiekalender (vri) Raadhuisstraat	aanpak en plan tot werkhervatting bestrating jan 2010. Stappenplan en data/deadlines	Cie ABZ 28-10-2009
2009.10.29	laatste van de 4 Platform	eindrapportage Platform	
2009.10.29	brief aan bewoners besluitvorming opties		Brandhof/Kras 5-5-2010
2009.11.09	informatieavond voor bewoners	toelichting besluitvorming B&W eindrapportage Platform	
2010.04.15	Reactie Lm klacht Mw. Brandhof bij Ombudsman	toelichting gemeente op gang van zaken proces/inhoud en antwoord op klacht	
2010.04.29	Reactie Lm op mail 6-4-10 Mw. Brandhof + dhr A. Kras	reactie op vraag kosten/vergoeding	

Verzonden: 17 februari 2011

De Rekenkamercommissie
T.a.v. Ir. W.P. van Balen, voorzitter
p/a de Griffier
Postbus 1
1120 AA LANDSMEER

Geachte heer Van Balen,

Wij hebben het resultaat van uw onderzoek naar de rioolvervanging en herinrichting van de Raadhuisstraat mogen ontvangen. In het tijdsverloop dat u voor het onderzoek nodig had, herkennen wij de complexiteit van het werk dat in de Raadhuisstraat is uitgevoerd. Het College ziet de opeenvolging van de diverse gebeurtenissen in het gehele traject op overzichtelijke wijze verwoord in het rapport.

Hieronder willen wij bij een aantal door u gesignaleerde tekortkomingen in het project (lees de beide deelprojecten) stilstaan. Waar mogelijk zullen wij een bestuurlijke inkleuring van gemaakte keuzen, resp. genomen besluiten geven.
Verbeterpunten krijgen een plaats in de gemeentelijke aanpak en werkwijze .

In paragraaf 4.1. dat als inleiding op de inrichting van de projecten kan worden gezien komt met nadruk de personele situatie van de bemensing van het project in samenhang met de bezetting van de afdeling Openbare Ruimte. Wij betreuren het dat de aanwezigheid van motieven als continuïteit en risico's van externe inhuur in twijfel wordt getrokken omdat deze niet in adviezen, voorstellen of notities worden genoemd.

Juist vanuit de gewenste voortgang en de gewenste kennis van zaken zal steeds gezocht worden naar vaste bezetting in personele zin.

Ook verderop in het rapport worden kritische kanttekeningen bij de bemensing binnen het project geplaatst. Wij zijn ons bewust van de risico's om personen te (laten) switchen van adviesrol naar toezichtsrol of directierol. Wellicht dat meer expliciteren van rolverwachtingen en bevoegdheden nodig is. Overigens speelt het beheersbaar houden van de mogelijke kosten een belangrijke rol.

Hieronder gaan wij paginagewijs meer inhoudelijk in op de verschillende zaken zoals door u vermeld in de rapportage.

Hfd. 2 Aanleiding, 1^e alinea, er wordt verwoord dat er “in feite tot op de dag van vandaag” veel commotie is. Uit onze klachtenregistratie is gebleken dat er sinds de zomer van 2010 geen klachten meer zijn geweest en daarvoor de klachten zich hebben beperkt tot slechts enkele bewoners, die zoals u zelf heeft aangegeven, de scheidslijn tussen het algemeen belang en het eigen belang moeilijk kunnen trekken.

In de 5^e alinea wordt vermeld dat in het verleden een sloot is gedempt. Omdat deze sloot ca. 60 jaar geleden gedempt is, is dit naar onze mening niet meer relevant.

Pag. 7. De term bodemverlaging wekt de indruk dat er sprake zou kunnen zijn van actief menselijk handelen b.v. door afgraven. Hier behoort ons inziens het woord bodemdaling te worden gebruikt aangezien dit een natuurlijk proces betreft.

Pag. 11, Par. 4.2. meldt dat ook het draineren van grond(en) aan de orde is geweest. Ook in het overleg met de portefeuillehouder is uitgangspunt steeds geweest dat de gemeente geen verantwoordelijkheid heeft voor het hemelwater en grondwater op de particuliere erven. Behalve in die zin dat alle hemelwater en grondwater dat aangeboden wordt door particulieren op de erfgrans door de gemeente in ontvangst moet worden genomen en afgevoerd. Dat impliceert dat de gemeente, mede vanwege de precedentwerking, geen maatregelen op particuliere erven wil nemen of betalen. Het uiterste waartoe bereidheid bestond was om in de openbare grond pal tegen de erfgrans aan een eenvoudige drainage te leggen, die dan dus ook werking zou hebben op de eerste meters van de erven.

Pag. 12. Par. 4.3. Een belangrijk punt is de aanbesteding. In uw rapport staat dat het de portefeuillehouder bekend was dat er heel laag was ingeschreven en dat dat mogelijk gecompenseerd zou kunnen worden door meerwerk. Bestuurlijk is echter steeds het principe gehanteerd dat een laag inschrijvende aannemer dat kan proberen, maar meerwerk is extra (de term zegt het), dus werk dat niet in het bestek staat aangegeven en er bovenop komt, een en ander op verzoek van – of ter goedkeuring door de opdrachtgever.

In uw rapport suggereert u dat het gemaakte bestek kennelijk onvoldoende was om het gewenste resultaat te maken en de aannemer dat waarschijnlijk wel gezien heeft en de opdrachtgever (of adviseurs) niet. Die mening delen wij niet. Kennelijk is de uitvoeringspraktijk van deze aannemer anders dan de bestuurlijke interpretatie van meerwerk en kunnen wellicht alleen betere (en dus duurdere) bestekken dat tegengaan.

Pag. 14, 2^e alinea, de oplevering heeft niet medio 2010 plaatsgevonden maar op 27 april 2010, zoals ook op pagina 15 van uw rapport is vermeld.

4^e alinea, de hoge kosten betreffen met name de situaties waarbij sprake is van achterstallig onderhoud aan particuliere percelen, zoals ook elders in uw rapport vermeld.

De schade betreft een boom, waarover in de reactie aan de Ombudsman uitgebreid is ingegaan op de soort boom (die zich eigenlijk alleen in zandgrond thuis voelt) en de bodemdaling.

Par. 4.4, In de 1^e alinea wordt opnieuw de woordkeus “tot op de dag van vandaag” gehanteerd, waarvan wij eerder hebben aangegeven dat deze niet terecht is.

2^e alinea, 2^e aandachtstreepje, hier wordt vermeld “de *hoge* grondwaterspiegel”. Dit is in de beleving van de bewoners, het betreft echter de oorspronkelijke grondwaterstand als gevolg van het peilbeheer door het Hoogheemraadschap.

Pag. 17, Par. 5.1, 2^e en 3^e alinea, Naar de mening van de RKC hebben meerdere bewoners nagelaten in voldoende mate hun tuin op te hogen. Ook is vermeld dat de RKC de indruk heeft dat enkele bewoners tot op heden te kort zijn geschoten in het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Dit is naar onze mening een constatering die tevens in de conclusies zou mogen worden opgenomen, omdat de wijze waarop wordt omgegaan met, zoals eerder genoemd, de scheidslijn tussen het algemeen belang en het eigen belang een belangrijke rode draad heeft gevormd in de aangegeven commotie.

Pag. 20, er wordt gesteld dat er onderzocht had kunnen worden of een iets lager aangelegd HWA het op tegenschot liggen van de particuliere aansluitingen had kunnen voorkomen. Hierbij willen wij opmerken dat het HWA is aangelegd op een vastgesteld

niveau dat was gebaseerd op het gemiddeld niveau van het open water waarop het afvoert in combinatie met de geldende verordening dat de particuliere aanbiedpunten maximaal 50 cm onder het maaiveld mogen worden aangelegd. Ook hier betrof het met name de aansluiting van een pand met een van de grootste onderhoudsachterstanden aan het eigen terrein.

Bij het laatste aandachtsstreepje is aangegeven dat niet is onderzocht wat de effecten zouden zijn indien een (nieuwe) drainage zou zijn aangebracht. Hierbij willen wij opmerken dat het aanbrengen van een drainage onder de grondwaterspiegel niet het gewenste effect zal hebben en zelfs, zoals elders in uw rapport vermeld een tegengesteld effect zou kunnen hebben. Vanuit het bewonersplatform is er echter op aangedrongen een dergelijke drain dan actief te bemalen, waarmee het probleem van de drassige tuinen (lees het achterstallig onderhoudsprobleem) zou kunnen worden opgelost. Hoewel hier geen officieel onderzoek met bijbehorende rapportage heeft plaatsgevonden, is hier wel uitgebreid over gesproken en geconcludeerd dat dit geen optie is.

In paragraaf 5.2. komt in het rapport veel accent te liggen op voorbereidend werk, waaronder beschrijvingen van de bestaande situatie, de 0-metingen en zelfs het in kaart brengen van ondergronds werk in de particuliere erven. Wij denken dat een 0-meting enerzijds claims achteraf kan voorkomen, maar ook verwachtingen kan wekken, dat veranderingen aan huis of erf “dus altijd” aan het uit te voeren werk liggen. Het in kaart brengen van (ondergrondse informatie over) particuliere huizen/erven leidt ook tot bemoeizorg die in de huidige maatschappelijke verhoudingen niet gewenst is. Bovendien leidt een dergelijke exercitie tot extreem hoge kosten

Pag. 21, In de stelling dat “Tot aan het moment van commotie is de portefeuillehouder ook niet direct betrokken...” kunnen wij ons niet vinden. De portefeuillehouder wordt in een regulier overleg (het portefeuillehoudersoverleg) op de hoogte gehouden van de voortgang van o.m. projecten zoals deze.

Verder op deze pagina wordt opnieuw of bij herhaling ingegaan op de extra drainage en het inmeten van de particuliere HWA-aansluitingen. Hierop hebben wij reeds gereageerd. Ondanks de voldoende voorhanden zijnde informatie hierover zou de indruk kunnen ontstaan dat de uitdrukkelijke wens van enkele bewoners dusdanig intensief is meegenomen in dit rapport dat daarmee de balans ten aanzien van objectiviteit en zorgvuldigheid zou kunnen worden verstoord.

Aan het eind van de pagina wordt opnieuw ingegaan op de wijze waarop bestuurlijke sturing zou moeten worden ingericht en (wellicht ook bedoeld) vastgelegd. Onze visie hierop is reeds aangegeven.

Pag. 22, 1^e alinea, In de zin “Volgens de projectinrichting en de opdracht van de projectleider, rapporteerde hij ... Hiermee wordt kennelijk bedoeld de projectleider. Dit komt inconsistent over. Verder lijkt het feit dat zowel de portefeuillehouder als het toenmalige afdelingshoofd geen civieltechnische deskundigen zijn als bezwaarlijk wordt gezien. In onze optiek is dat niet terecht. Ten aanzien van het vastleggen van op welke wijze en met welke frequentie verantwoording wordt afgelegd verwijzen wij naar de procedures rond college en raadsbesluiten, de jaarrekening en het eerder genoemde portefeuillehoudersoverleg.

Par. 5.3 Ten aanzien van de communicatie in het algemeen het volgende. Op het hoofdmoment van de commotie (stilleggen van het werk) toen duidelijk werd hoe hoog de kruin van de weg kwam te liggen is direct een toezegging tot intensiever contact en overleg gedaan. Het bestuur begrijpt dat de indruk bestaat dat het ook niet veel anders kon, maar er is wel bewust voor gelijkwaardig overleg tussen de partijen gemeente en bewoners gekozen. Een communicatieplan waarin veel ruimte is voor het geheel, ook op technisch

gebied, kunnen meedenken en meevolgen door de bewoners, belanghebbenden is wenselijk, maar heeft ook een kostenverhogend effect.

In het interview met (een deel van) het bewonersplatform is aangegeven dat leden van het platform niet het gevoel hebben dat ze voldoende zijn gehoord of actief betrokken. Deze mening delen wij niet. De bewoners zijn naar onze mening zeker voldoende gehoord, maar het is niet vanzelfsprekend dat daarbij op alle individuele wensen en belangen kan worden ingegaan. De indruk is ontstaan dat enkele bewoners zich als actief trekker van het platform hebben ingezet om eigen belangen op hetzelfde niveau te kunnen stellen als het algemene belang.

Laatste alinea, “bewonersvertegenwoordiging”, De gemaakte opmerkingen en beschreven conclusies delen wij vrijwel geheel, met uitzondering van de opmerking tussen haakjes. Hier wordt vermeld dat de bewonersvertegenwoordiging *nog steeds* zeer actief is. Het betreft hier wellicht onder andere een van de eerder genoemde trekkers van het platform. Behoudens de door deze bewoner ingediende klacht bij de Ombudsman zien wij verder geen klachten of activiteiten, zoals ook eerder aangegeven. Echter in de lijst van geïnterviewde *personen* in bijlage 2, is naast de heer Jochem slechts vermeld “bewonersplatform” in plaats van de namen van de hier geïnterviewden. De rest van de lijst toont wel alle andere namen.

Een groot deel van deze laatste alinea zou zonder meer in de conclusies mogen worden opgenomen, omdat het een belangrijk aspect vormt in de rode draad van het project.

In de 2^e alinea wordt vermeld: “Het – overigens op verzoek van de projectleider – indienen van een aanzienlijke meerwerk-claim...” vinden wij een onterechte woordkeus. Ten eerste is er geen sprake van een meerwerk-claim, ten tweede is het gebruikelijk dat een projectleider bij een wijziging van de werkzaamheden dit z.g. meerwerk door de aannemer laat afprijzen door middel van een offerte.

Pag. 25, 1^e en 2^e aandachtsstreepje, er kan niet worden gesteld dat de aannemer deze opdracht niet had *mogen* aannemen. Er is wel een afweging geweest of en hoe deze aannemer gevraagd zou worden het werk voort te zetten. Dit is alleen in een onofficieel overleg aan de orde geweest en niet op schrift vastgelegd. De implicaties van het voortijdig beëindigen van het contract werden vrijwel ogenblikkelijk als zeer ernstig ingeschat en was daardoor geen optie.

Pag. 27, punt 2, onderaan, Wellicht is, bij de klacht over de boom die is doodgegaan, dit een substantieel deel van de oorzaak geweest, naast de door ons eerder genoemde boomsoort die vooral gewend is aan een droge zandbodem en niet aan een drassige veenbodem.

Tot zover onze inhoudelijke reacties.

Tekstuele opmerkingen hebben wij in een aparte bijlage opgenomen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

burgemeester, w.g. B.J. Mewe

secretaris, w.g. W.P.A. Groskamp

Nawoord bij het onderzoek

de Rioolvervanging en Herinrichting Raadhuisstraat

Definitieve versie

**naar aanleiding van de reactie van het
College van B & W, d.d. 16 februari 2011
(bijgesloten)**

Rekenkamercommissie Landsmeer
2 maart 2011

Contactadres:
De Rekenkamercommissie
p/a de Griffie
postbus 1
1120 AA Landsmeer
Tel.nr. 020 - 487 7145

Inleiding

De RKC heeft kennis genomen van de reactie van het college op het onderzoeksrapport. De commissie stelt het op prijs dat het onderzoeksrapport blijkbaar gedetailleerd is bestudeerd.

De RKC constateert echter, dat de reactie van het college nauwelijks ingaat op de conclusies en aanbevelingen. Ook gaat het college voorbij aan opmerkingen over risico's en keuzes die m.n. in het voorbereidingstraject aan de orde hadden kunnen komen, dan wel aan de orde zijn geweest, maar blijkbaar niet (in ieder geval niet zichtbaar of traceerbaar) zijn onderbouwd en vastgelegd.

Dit betreft bijv. vroegtijdige keuzes inzake de personele invulling, de inrichting van het project, keuze van aannemer en van het niet laten uitvoeren van een 0-meting ter verduidelijking en uitsluiting van risico's. Deze punten hadden dan bij de verdere besluitvorming en uitvoering een rol van betekenis kunnen spelen. In feite gaat het hier om een kwaliteitskeus. Ook al gaat het – in bouwkundig opzicht – om een klein project, het is wel complex en in een kwetsbaar gebied. Een gedegen voorbereiding had meer inzicht en zekerheid kunnen bieden en daarmee een lager extra krediet als gevolg kunnen hebben. Het argument van beperking van extra kosten is in deze wat obliagaat; immers, 'goedkoop' is in dit geval duidelijk 'duurkoop' gebleken.

De RKC had een ander soort bestuurlijke reactie verwacht. Het had in de lijn van de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden gelegen indien meer inhoudelijk was ingegaan op de conclusies en aanbevelingen. Ook zou het beter zijn als het college zou aangegeven op welke wijze het hier een vervolg aan wil geven, bv. door middel van beleidsvoornemens of een actie- of verbeterplan. Nu lijkt het alsof er wordt gesteld, dat de gemaakte opmerkingen wel relevant zijn, maar het college t.z.t. bij andere, c.q. nieuwe projecten wel zal bekijken wat ze ermee gaan doen.

Met betrekking tot de procedure

Het college heeft geen opmerkingen m.b.t. de door de RKC gevolgde procedure. Voor een toelichting en verantwoording hiervan verwijst de RKC graag naar paragraaf 3.1 in het definitieve onderzoeksrapport.

Met betrekking tot de inhoud

De belangrijkste opmerking m.b.t. de inhoud van de bestuurlijke reactie is in de inleiding vervat: het gemis aan een echte bestuurlijke reactie op hoofdlijnen en aan een voornemen hoe hiermee om te gaan. Hieronder zal de RKC ingaan op een aantal van de afzonderlijke opmerkingen in de brief van het college. Waar geen reactie op de brief van het college wordt gegeven, is de van bestuurszijde gemaakte opmerking voor kennisgeving aangenomen.

1^e alinea, pag. 1:

Het lijkt hier alsof de meerwaarde van het rapport zit in de overzichtelijkheid. Daarmee wordt volledig voorbijgegaan aan de door de RKC geconstateerde tekortkomingen in de werkwijze en aanpak van het gemeentelijke en bestuurlijk opereren in deze zoals verwoord in conclusies en aanbevelingen.

2^e alinea, pag. 1:

De RKC is verheugd dat verbeterpunten een plaats krijgen in de gemeentelijke aanpak en werkwijze. Echter, welke punten het betreft en de wijze waarop dat gestalte gaat krijgen is te vrijblijvend verwoord. De RKC ziet graag een plan van aanpak tegemoet waarin concreet en planmatig (met deadline en beslismomenten) wordt aangegeven op welke wijze de verbeterpunten ingebed worden in het ambtelijk en bestuurlijk opereren en op welke wijze deze verbeterpunten in toekomstige projecten worden meegenomen.

3^e alinea, pag. 1 (n.a.v. paragraaf 4.1):

De focus in de reactie richt zich op het in twijfel trekken door de RKC van de aanwezigheid van motieven en overwegingen; kortom op het besluitvormingsproces. Niet de twijfel is het punt van de RKC, maar de ordentelijkheid van het proces, de transparantie en de gemaakte keuzes hierin, evenals de afdekking/borging

van aanmerkelijke risico's. Een uiting hiervan is bijv. het onderhands gunnen van de opdracht aan dhr. van Nie, van wie bekend was dat deze over niet alle kwaliteiten/kennis/ervaring beschikte die voor dit project(leiderschap) nodig waren. Een andere uiting ervan is bijv. het onderscheid naar procesmatige sturing (door van Nie) en inhoud/techniek zonder dat er afdoende borging in contracten en taakopdrachten plaats had gevonden. Ook de inbedding van project en functionele en personele invulling binnen de reguliere organisatie is hiervan een andere uiting. Deze punten vertonen tekortkomingen. Dat is waar het om gaat. Dit lijkt geresulteerd te hebben in of het gevolg te zijn van een houding van "dit is een gewoon project dat we al meerdere keren hebben gedaan". Onze boodschap in deze is: er zijn geen gewone projecten. Benader ieder project als uniek en risicovol en handel daarnaar.

Terzijde merkt de RKC op weinig gezien te hebben van de zoektocht naar een vaste bezetting. Dit geldt ook ten aanzien van bewust handelen overeenkomstig de risico's van het project en van de personele bezetting en de inbedding hiervan in de gemeentelijke organisatie.

5^e alinea, pag. 1 (n.a.v. Hoofdstuk 2):

Commotie en onrust behoeven niet altijd tot uitdrukking te komen in klachten, zeker niet als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat er inmiddels al een onderzoek van de RKC en de Ombudsman liep en dat ook bewoners bij deze onderzoeken in meer of mindere mate betrokken zijn (geweest). De RKC heeft deze druk vanuit het bewonersplatform zelf ervaren. Ook daaruit blijkt een vorm van onrust. Die onrust is er nog steeds en als het gaat om "in feite tot op de dag van vandaag" wordt deze druk meegenomen. De RKC onderschrijft de opmerking over het onderscheid naar algemeen belang en eigen belang (zie ook de opmerkingen daarover in par. 4.4 en 5.3 van het onderzoeksrapport). Het was mogelijkerwijs duidelijker geweest als er een eindtijd/datum aan het bewonersplatform was gesteld, dan had het een en ander ook formeel veel duidelijker gelegen. Hier keert echter de genomen besluitvorming zich tegen de procesgang. Het Bewonersplatform – terecht of niet – voelt zich nadrukkelijk en nog steeds de vertegenwoordiger van alle bewoners in de Raadhuisstraat en uit dat ook zo.

3^e alinea, pag. 2 (n.a.v. par. 4.3, aanbesteding):

De reactie verklaart onvoldoende de gang van zaken in dit project. De RKC gaat er van uit dat de intenties zijn, zoals verwoord, maar dat wellicht de vastlegging/borging daarvan in contracten en bestek onvoldoende is geweest. Daarnaast zijn er bij het vooronderzoek, in het ontwerp en in het bestek aannames gedaan, zoals m.b.t. de feitelijke situatie van de waterhuishouding, de kabels en leidingen in relatie tot de verlegging van het riool en de hoogte van de hemelwaterafvoer. Deze waren niet in het bestek en/of toelichting niet verwerkt waren, waardoor het risico ontstond van meerwerk later in het project. Uitgebreidere en daardoor ook duurder bestekken, d.w.z. bestekken die kwalitatief, inhoudelijk, technisch meer body hebben, kunnen ongewenst situatie en beslissingen, zoals is de ondehandelingen met een aannemer mogelijkerwijs, beter voorkomen).

Ook een betere afstemming, resp. integratie van beide deelprojecten had in dit opzicht een verbetering kunnen betekenen.

5e alinea, pag. 2 (n.a.v. bewonersverantwoordelijkheid):

Er is geen sprake van één algemeen belang, maar van meerdere belangen bij bewoners maar ook bij gemeente, aannemers, toezichthouder, directievoerder en adviseurs. De impact van individueel handelen of nalaten van handelen door een enkele bewoner in het eigen belang valt in het niet bij de omvang van het project en het handelen van projectleiding en aannemers. Wat echter belangrijker is, een groot deel van het handelen, resp. nalaten van handelen door bewoners en van hun ongenoegen had voorkomen kunnen worden door een goede 0-meting en aan de hand daarvan geven van duidelijke informatie en maken van heldere afspraken met de bewoners.

6^e alinea, pag.2 (n.a.v. het aanlegniveau HWA):

Het niveau waarop de HWA is aangelegd kan wel zijn vastgesteld, maar in de stukken komt niet tot uiting of alternatieven zijn overwogen, dan wel gemotiveerd niet zijn overwogen. Echter, in het licht van het hierboven vermelde punt had ter voorkoming van discussie en commotie er meer transparantie in de onderbouwing en de vaststelling betracht moeten worden.

2^e alinea, pag. 3 (n.a.v. 0-meting):

Natuurlijk kan een 0-meting zaken openleggen, die wellicht zonder 0-meting niet boven tafel waren gekomen. En natuurlijk kan dit verwachtingen scheppen. Maar die zijn te managen met goede communicatie en afspraken.

Echter, een beroep op de extreem hoge kosten van een goede voorbereiding (vooronderzoek, ontwerp en bestek), waar een 0-meting deel van uit zou moeten maken, staat in geen enkele verhouding tot de extreem hoge kosten die de gevolgde wijze van uitvoering (met een geraamde overschrijding van 50% van het oorspronkelijke budget) heeft veroorzaakt.

5^e alinea, pag. 3 (n.a.v. communicatieplan):

Het hiervoor t.a.v. kosten gestelde geldt ook voor de kosten van een communicatieplan en het onderhouden van een goede communicatie.

5^e alinea, pag. 4 (n.a.v. hernieuwde opdracht aannemer):

Het is niet een kwestie van niet mogen aannemen van de opdracht om het wegdek weer verlaagd aan te brengen. De aannemer had uit oogpunt van integriteit (wegens vermeende belangenverstrengeling) de opdracht niet moeten willen hebben. Of het overleg daarover informeel is geweest of niet, zo'n beslissing had op zijn minst heel goed onderbouwd en volledig transparant moeten zijn. De nu gevolgde gang van zaken schaadt het vertrouwen en de wederzijdse relatie.

Slotconclusies en -aanbevelingen

College van Burgemeester en Wethouders

De inhoudelijke reactie van het college beperkt zich overwegend tot een commentaar op een aantal afzonderlijke punten uit het rapport. Dit lezend bekruipt de RKC de vraag 'was dit het'? Wat vindt het college van de strekking en wat vindt het van de conclusies en aanbevelingen? En wat gaat er nu precies gebeuren op basis van de opmerking "Verbeterpunten krijgen een plaats in de gemeentelijke aanpak en werkwijze" (2^e alinea).

De aanbeveling aan het college is in feite al vervat in de 2^e alinea van de Inleiding (zie boven).

De boodschap komt er vooral op neer ieder project hoe klein of gewoon ook te benaderen als uniek, risicovol en volwaardig en daarnaar te handelen.

De Raad

Vervolgens is de vraag wat de raad hier nu mee moet.

Ten eerste verwijst de RKC naast de laatste (de 8^e) aanbeveling van het onderzoeksrapport: zorg als raad dat je in regie blijft, niet alleen financieel, maar bestuurlijk. Zorg dat je jezelf niet alleen bewust bent van de financiële en milieutechnische gevolgen, maar ook van de complexiteit, bestuurlijke en sociale gevolgen en van de risico's. Dus bevraag het college ernaar – zonder in uitvoerende details te treden - hoe het een dergelijk project denkt voor te bereiden, aan te pakken en de consequenties beheersbaar te maken.

Ten tweede beveelt de RKC de raad aan het college op te dragen:

- alle aanbevelingen onder 1 t/m 7 over te nemen, op te volgen,
- met een plan van aanpak op hoofdlijnen (dus zonder in de organiserende en uitvoerende bevoegdheden van het college te treden) te komen hoe en wanneer het dit gaat doen en
- daarover expliciet in de bestuursrapportages verslag te doen.