

SIGNALLEN UIT DE OPENBARE RUIMTE

EEN CASUSONDERZOEK NAAR HET ONDERHOUD VAN
DE OPENBARE RUIMTE DOOR DE GEMEENTE UTRECHT

VOORWOORD

Sinds 2003 heeft de Rekenkamer Utrecht een eigen website: www.rekenkamer.utrecht.nl. Hierop zijn onze rapporten te vinden, een beschrijving van onze werkwijze, en een ideeënbox. De ideeënbox is bedoeld voor inwoners en organisaties uit de gemeente Utrecht om ons suggesties voor onderzoek aan te reiken.

Meestal gaan de suggesties die we krijgen over zaken die het onderhoud van de openbare ruimte betreffen. Vaak staan zij te veel op zichzelf om als startpunt te gebruiken voor een rekenkameronderzoek waarin een beoordeling van het gemeentelijk onderhoudsbeleid centraal staat. In 2011 hebben wij besloten de handschoen wel op te pakken met een casusgericht onderzoek. Welke lessen zijn te trekken uit de meldingen van burgers over een aantal onderhoudsprojecten in de openbare ruimte?

In oktober 2011 hebben wij burgers opgeroepen, via de lokale media en via Twitter, om praktijkvoorbeelden bij ons in te dienen van onderhoudsprojecten die in hun beleving ondoelmatig zijn verlopen. In totaal hebben wij 109 praktijkvoorbeelden ontvangen. Uit de lijst hebben wij 8 casussen geselecteerd. De totale lijst hebben wij, na anonimisering, doorgestuurd naar de dienst Stadswerken, om de dienst in staat te stellen zelf lessen te trekken uit de meldingen.

Dit rapport bevat de 'signalen uit de openbare ruimte' die wij, na onderzoek, uit de acht casussen hebben gedestilleerd. Er gaat veel goed, maar er zijn ook lessen te trekken. Met de uitkomsten van het casusonderzoek attenderen wij de gemeente op risico's voor de doelmatigheid van het onderhoud van de openbare ruimte. Het betreft geen representatief beeld van het gemeentelijk onderhoud van de openbare ruimte. De onderhoudsprojecten die vlekkeloos verliepen zijn bij ons niet gemeld. En wij hebben niet onderzocht of de gemeente haar middelen in den brede doelmatig inzet. Maar voor een algehele reflectie op het onderhoudsbeleid en de uitvoering daarvan geeft dit rapport wel aanleiding; en wij doen hiervoor handreikingen. In zijn reactie op het rapport geeft het college van B&W aan dit op te pakken.

Watze de Boer
Voorzitter

Floris Roijackers
Secretaris

Utrecht, 13 juni 2012

INHOUDSOPGAVE

1	SIGNALLEN UIT DE OPENBARE RUIMTE	5
2	BEVINDINGEN	7
2.1	Uitkomsten van de acht casusstudies	7
2.2	Gesignaleerde risico's voor een doelmatig onderhoudsbeleid	9
3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	16
4	REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	19
5	NAWOORD REKENKAMER	21
	BIJLAGEN	23
1	GESPREKSPARTNERS GEMEENTE UTRECHT	24
2	ONDERHOUDSBELEID GEMEENTE UTRECHT	25
3	BEVINDINGEN CASUSSTUDIES	27
3.1	Graadt van Roggenweg - Weg der Verenigde Naties	28
3.2	Beneluxlaan, Balijelaan - Vondellaan, NRU, Franciscusdreef	30
3.3	Vervanging Prins Hendrikbrug	33
3.4	Waterbeddingen Máximapark (Vikingrijn en Lelievijver)	35
3.5	Kunstwerken Máximapark	37
3.6	Onderhoud gewelven Oudegracht (Vollersbrug – Geertebrug)	38
3.7	Aanpak riolering Laan van Nieuw Guinea	40
3.8	Onderhoud werftrappen binnenstad	42

1 SIGNALLEN UIT DE OPENBARE RUIMTE

Inleiding

In de periode oktober 2011 t/m februari 2012 voerde de Rekenkamer een onderzoek uit naar het onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Utrecht. In deze rapportage beschrijven wij de bevindingen van het onderzoek en formuleren wij conclusies en aanbevelingen. Eerst gaan we kort in op de aanleiding en opzet van het onderzoek.

Aanleiding rekenkameronderzoek onderhoud openbare ruimte

De Rekenkamer Utrecht ontving in de afgelopen jaren verschillende meldingen van bewoners over knelpunten bij het onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Utrecht. Het waren meldingen over straten die meerdere keren kort na elkaar werden opengebrouwen, plekken in de stad waar groot onderhoud plaatsvond vlak voor een ingrijpende herstructurering en onderhoudsprojecten die langer duurden dan was aangekondigd.¹ Deze meldingen kunnen duiden op ondoelmatig handelen van de gemeente. Als dat het geval is kan de gemeente lering trekken uit een analyse van de casussen. Daarom besloot de Rekenkamer een onderzoek te doen naar de meldingen van bewoners en gebruikers van de stad. De gemeente trekt in 2012 ongeveer EUR 43 miljoen uit voor onderhoudslasten en vervangingsinvesteringen, om de openbare ruimte heel, veilig en functioneel te houden (zie kader 1).²

Kader 1 Onderhoudsopgave gemeente Utrecht

Het onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Utrecht is een omvangrijke opgave. Om een indruk te geven van deze opgave: de gemeente raamt de vervangingswaarde van de gemeentelijke objecten in de openbare ruimte op EUR 3,5 miljard.³

Een veelgehoorde opmerking is dat er in de stad altijd wegen open liggen. "Het werk is kennelijk nooit klaar?" Dit klopt. Er is tussen de 11 en 12 miljoen vierkante meter aan wegen en paden die de gemeente heel en veilig moet houden. Naast verhardingen heeft de gemeente ook nog de onderhoudsplicht voor onder meer groen, rioleringen, verkeersaanduidingen, verlichting, civiele constructies, havens, watergangen en speelvoorzieningen. Deels voert de gemeente dit onderhoud zelf uit en deels besteedt zij werk uit aan externe partijen, zoals aannemers en ingenieursbureaus. De gemeente is dus naast uitvoerder ook opdrachtgever en toezichhouder. Daarnaast zijn er externe partijen die zelf onderhoud plegen aan hun objecten in de openbare ruimte, bijvoorbeeld telecombedrijven (kabels).

¹ Via de ideeënbox op de website www.rekenkamer.utrecht.nl.

² Deze investeringen bestaan uit EUR 20,2 miljoen aan onderhoudslasten (dagelijks onderhoud) en EUR 22,6 miljoen aan vervangingsinvesteringen (groot onderhoud). Bron: *Programmabegroting 2012* (paragraaf 3.2 Onderhoud Kapitaalgoederen).

³ Deze EUR 3,5 miljard is inclusief EUR 1,2 miljard vervangingswaarde van rioleringen. Zie nota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2012-2015* en collegebrief nota *Onderhoud Kapitaalgoederen Openbare Ruimte 2010-2014*.

Doel en opzet van het rekenkameronderzoek

Met het onderzoek wilden wij nagaan of er praktijkvoorbeelden zijn van ondoelmatig onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente. Zo ja, wat zijn hiervan de oorzaken en welke verbeteringen kunnen hieruit worden afgeleid voor het beleid en de uitvoeringspraktijk? Onder doelmatig onderhoud verstaan wij dat de doelen worden bereikt tegen minimale kosten, of dat de gemeente een maximaal resultaat behaalt binnen het budget.

Het startpunt van het onderzoek zijn praktijkvoorbeelden die zijn ingebracht door inwoners van de stad. In oktober 2011 hebben wij via de lokale media en Twitter een oproep gedaan om praktijkvoorbeelden bij ons te melden. Dit leverde 109 meldingen op; teveel om allemaal te onderzoeken. Wij hebben acht casussen uitgekozen, waarvan wij verwachtten dat die lessen zouden opleveren die de casus overstijgen. Over deze casussen hebben wij documentatie opgevraagd en gesprekken gevoerd met betrokkenen en deskundigen.⁴ Daarnaast bestudeerden wij de beleidsstukken die het kader vormen voor het onderhoud van de openbare ruimte, zoals de nota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte* over de perioden 2007-2010 en 2012-2015.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek is een casusgericht onderzoek. Op basis van de casusstudies kunnen wij enerzijds uitspraken doen over wat goed en niet goed ging bij de betreffende onderhoudsprojecten. Anderzijds kunnen wij met het onderzoek risico's signaleren voor het beleid en de werkwijze van de gemeente. Op basis daarvan kan de gemeente het onderhoudsbeleid verbeteren. De bevindingen van het onderzoek zijn door de casusgerichte aanpak niet representatief voor het gehele onderhoudsbeleid van de gemeente Utrecht.

Wederhoor

Het rapport heeft de procedure van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor doorlopen. De reactie van het college van B&W is aan het slot van dit rapport opgenomen (hoofdstuk 4), met een nawoord van de Rekenkamer (hoofdstuk 5).

⁴ Het aantal gesprekken en de keuze van gesprekspartners (gemeente, melder en eventuele betrokken derden) is per casus bepaald. Zie bijlage 1 voor de lijst met gemeentelijke gesprekspartners.

2 BEVINDINGEN

2.1 UITKOMSTEN VAN DE ACHT CASUSSTUDIES

Onze bevindingen over de kwesties die door melders van de casussen aan de orde zijn gesteld zijn opgenomen in de onderstaande tabel 2. In bijlage 3 is de rapportage over de casusstudies opgenomen.

De linkerkolom van tabel 2 beschrijft het gemelde probleem, de rechterkolom de bevindingen van de Rekenkamer over in hoeverre er sprake is van knelpunten.

Beoordeling:

[+] Dit is goed gegaan;

[+/-] Dit is niet helemaal goed gegaan; er zijn lessen te trekken voor de gemeente;

[-] Dit is niet goed gegaan; er zijn lessen te trekken voor de gemeente.

[0] Geen oordeel

Tabel 2 De onderzochte praktijkvoorbeelden

Gemeld probleem	Bevindingen
1 Groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg – Weg der Verenigde Naties en de aanleg van de fly-over op het 24 Oktoberplein zijn apart van elkaar uitgevoerd. Afstemming zou doelmatiger zijn geweest. De melder veronderstelt dat de gemeente het grootste deel van de kosten opnieuw zal moeten maken bij de aanleg van de fly-over.	[+] De noodzaak voor groot onderhoud is voldoende onderbouwd. [+/-] De mogelijkheden en voor- en nadelen van afstemming tussen de twee projecten zijn onvoldoende in beeld gebracht bij de projectvoorbereiding (kosten/baten-analyse). De overlap van het wegdek van de projecten beperkt zich echter tot ongeveer 100 meter.
2 Er is groot onderhoud gepleegd aan de Beneluxlaan, Balijelaan-Vondellaan, NRU en Franciscusdreef. De melder vraagt zich af of dat wel echt nodig was.	[+] De noodzaak voor groot onderhoud aan de Balijelaan-Vondellaan is voldoende onderbouwd. [-] Informatie over de noodzaak van groot onderhoud ontbreekt grotendeels bij de andere wegen. Deze informatie is niet bewaard en daarom kunnen we niet nagaan of de onderbouwing voldoende was en hoe de keuze tot stand is gekomen. Het betreffen de inspectieresultaten en nadere analyses (grondboringen) en de vertaling hiervan naar de meest doelmatige aanpak. [-] De gemeente heeft geen opties voor het onderhoud in beeld gebracht en die vergeleken op kosten/baten (in financieel-economisch perspectief). Daardoor is niet duidelijk of de gemeente bij deze wegen de meest doelmatige aanpak heeft gekozen.

<p>3 Bij de vervanging van de Prins Hendrikbrug zou ondoelmatig zijn gehandeld, met grote meerkosten als gevolg.</p>	<p>[+/-] Het project is uitgelopen en het budget is overschreden. De gemeente nam de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen, waaronder vooropnames van woningen die zich binnen de invloedsfeer van de bouwlocatie bevinden. De gemeente had te maken met tegenslag. Het is voor ons niet duidelijk geworden of de gemeente risico's vooraf beter had kunnen inschatten. Communicatie met bewoners had in de beginfase van het project beter gekund (en is gedurende het project verbeterd).</p>
<p>4 Bij de aanleg van waterbeddingen in het Máximapark verzuimde de gemeente een kleilaag in de beddingen aan te leggen. Dit moest later toch. De melder veronderstelt dat er werk dubbel is gedaan.</p>	<p>[+] De gemeente nam bij de aanleg van de Vikingrijn in het Máximapark een gecontroleerd risico, om zo de mogelijkheid van een besparing op het budget te onderzoeken. Dit heeft niet tot een positief resultaat geleid. Het project is uitgelopen, maar is binnen het vooraf bepaalde budget voor de aanleg gerealiseerd.</p>
<p>5 Het Máximapark en de hierin opgenomen kunstwerken (zoals de Pergola) worden veel duurder dan is ingeschat, zo stelt een melder. Er zou budget voor toekomstig onderhoud van kunstwerken binnen het realisatiebudget zijn gereserveerd. De financiering van het onderhoud zou daardoor een probleem kunnen worden.</p>	<p>[+] Het budget voor de realisatie van (fase 1 van) het Máximapark is niet overschreden. De veronderstelling dat overschrijding van budget bij aanleg ten koste gaat van het onderhoud klopt niet. Aanleg- en onderhoudsbudget zijn gescheiden.</p>
<p>6 Onderhoud aan werfmuren en gewelven aan de Oudegracht (tussen de Geertebrug en Vollersbrug) zou niet doelmatig zijn uitgevoerd. De melder stelt dat de gekozen aanpak heeft geleid tot schade en lekkages aan een aantal werfkelders.</p>	<p>[+] De werkzaamheden aan de werfmuren/gewelven zijn gebaseerd op een eerder door de gemeente toegepast en beproefd bestek.</p> <p>[0] Over de vraag of de gemeente aansprakelijk is voor de lekkages is er een verschil van inzicht tussen de gemeente en de bewoners. Er is nog geen eindrapportage van de schade-expert over de oorzaken en omvang van de schade en nog geen (gerechtelijk) oordeel over aansprakelijkheid.</p> <p>[+/-] Het was verstandig geweest om vooropnames te maken van de werfkelders, zodat evt. door de werkzaamheden veroorzaakte schade aan de werfkelders makkelijk kon worden vastgesteld. Dit is bij alle recente projecten wel gedaan. De gemeente heeft bij het recente project Ganzenmarkt een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd over de verhoogde kans op lekkages als men niet meelift op het waterdicht maken van de kelders. Bewoners zijn echter niet per brief over deze risico's geïnformeerd.</p>

<p>7 De riolering in de Laan van Nieuw Guinea is vervangen. Hierbij zou werk dubbel zijn gedaan.</p>	<p>[+] Bij rioleringswerkzaamheden moet een straat meerdere keren worden opgebroken (onderzoek; uitvoering; afronding). Dit is door bewoners mogelijk als 'dubbel werk' ervaren, maar dat is het feitelijk niet.</p> <p>[+/-] Er is op twee plekken in de Laan van Nieuw Guinea wel sprake van dubbel werk geweest: de aannemer had bij twee woningen een aansluiting op het riool vergeten. Deze fouten heeft de aannemer op eigen kosten hersteld.</p>
<p>8 Bij het project Onderhoud werftrappen is volgens de melder sprake van onnodig werk: er zijn ook werftrappen vervangen of aangepast die in prima staat waren.</p>	<p>[+] Het college van B&W heeft na het trapincident (6 augustus 2006) besloten dat alle trappen aan de meeste actuele normen voor (nieuw te bouwen) trappen moeten voldoen. Daarbij is gekozen voor de zwaarste categorie voor wat betreft functionaliteit en belastbaarheid. Ook trappen die volgens de oude normen nog goed waren zijn vernieuwd omdat deze niet aan de zwaardere norm voldeden. In dit geval is beargumenteerd afgeweken van de norm een object pas te vervangen als de levensduur is verstreken.</p>

2.2 GESIGNALEERDE RISICO'S VOOR EEN DOELMATIG ONDERHOUDSBELEID

Het onderzoek heeft antwoorden op de specifieke vraagstelling van melders van de acht praktijkvoorbeelden opgeleverd. Daarnaast hebben wij tijdens de casusstudies risico's voor een doelmatig onderhoudsbeleid waargenomen die zich ook bij andere onderhoudsprojecten van de gemeente zouden kunnen voordoen. Hieronder worden deze toegelicht.

2.2.1 *Communicatie met bewoners*

Uit de lijst van 109 meldingen door inwoners blijkt dat de beeldvorming van inwoners en de betrokkenen van de gemeente over onderhoudsprojecten nogal eens van elkaar verschilt. Dit blijkt ook uit de casusstudies. Dit kan bijvoorbeeld komen door verschil in opvatting over keuze voor de inrichting op een bepaalde plaats, maar ook door onvolledige informatie bij burgers over de werkzaamheden.

Bij casus 3 (vervanging Prins Hendrikbrug) had de communicatie door de gemeente beter gekund. De gemeente vond dat zij bij dit project kon volstaan met het informeren van bewoners (dit is het eerste niveau van de Utrechtse Participatiestandaard).⁵ Bewoners vonden dat zij, met name in het begin van het project, onvoldoende zijn geïnformeerd. Bovendien wensten zij inspraak over de wegindeling van de nieuwe brug. Dit is in tweede instantie mogelijk gemaakt en heeft tot kleine aanpassingen in het ontwerp geleid. Achteraf gezien was de keuze voor 'informeren' als participatieniveau te beperkt.

⁵ De *Utrechtse Participatiestandaard* is een door de raad in april 2010 vastgesteld handvat voor de mate en wijze van het betrekken van bewoners bij gemeentelijk beleid en projecten. De vier niveaus van participatie zijn: 1: informeren, 2: raadplegen, 3: adviseren en 4: co-produceren.

Bij casus 6 (onderhoud werfmuren/gewelven Oudegracht) heeft de gemeente achteraf geconstateerd dat - als gevolg van de onderhoudswerkzaamheden - er een verhoogd risico is op lekkages bij werfkelders die niet waterdicht zijn gemaakt. De gemeente geeft aan dat zij bij een recent vergelijkbaar project (Ganzenmarkt) dat risico aan keldereigenaren heeft toegelicht op een informatiebijeenkomst. Wij signaleren hierbij het risico dat de gemeente met een informatiebijeenkomst niet alle bewoners bereikt en dan ook niet alle betrokken burgers informeert.

2.2.2 Onderhoudsbeleid staat onder spanning

In de casussen, de documentstudie en de gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben wij ook gekeken naar het gemeentelijke beleid voor het onderhoud van de openbare ruimte (zie bijlage 2 voor een beschrijving van het beleid). Wij constateren dat de invulling van het gemeentelijke beleid is gericht op doelmatig onderhoud van de openbare ruimte. Een voorbeeld hiervan is de gestructureerde wijze van inspecteren van de openbare ruimte en programmeren van onderhoud. Met informatie uit inspecties over de staat van objecten in de openbare ruimte maakt de gemeente een vierjarige planning voor projecten voor groot onderhoud of vervanging. Een ander voorbeeld is het streven naar economisch rationeel beheer als uitgangspunt bij het onderhoud. Dit uitgangspunt is in de meerjarennota's *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte* uitgewerkt.⁶ Het houdt in een zodanig tijdig onderhoud van objecten in de openbare ruimte, dat zij de gehele geplande levensduur mee kunnen op een veilig en functioneel acceptabel niveau.

De Rekenkamer ziet echter ook risico's voor de doelmatigheid van het onderhoudsbeleid. In de praktijk wordt economisch rationeel beheer niet altijd gerealiseerd. Ten eerste doordat er sprake is van achterstallig onderhoud. Het budget dat met de nota beschikbaar is gesteld is ontoereikend om achterstallig onderhoud weg te werken én daarnaast de gehele openbare ruimte economisch rationeel te beheren, zo blijkt uit de nota en uit gesprekken die wij voerden met medewerkers van de dienst Stadswerken. Hierdoor krijgt, zo stelt de gemeente in de nota's *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte*, een deel van de objecten in de openbare ruimte niet of te laat het benodigde reguliere onderhoud, waardoor de gemeente per saldo duurder uit is. Hier is sprake van minimaal beheer in plaats van economisch rationeel beheer. Dat betekent dat financiële middelen worden ingezet daar waar objecten in de openbare ruimte onveilig dreigen te worden, in plaats van tijdig onderhoud om zo de optimale levensduur van het object te behalen.

Ten tweede constateren wij dat in de praktijk beslissingen over onderhoud worden genomen op basis van verschillende argumenten; argumenten die op gespannen voet kunnen staan met het uitgangspunt van economisch rationeel beheer. In onderstaand kader geven wij hiervan voorbeelden (zie kader 3).

⁶ Het huidige beleid voor het onderhoud van de openbare ruimte is beschreven in de meerjarennota *Kapitaalgoederen Openbare Ruimte 2012-2015*. Onder openbare ruimte vallen objecten zoals: verhardingen (wegen), verkeersmarkeringen, openbare verlichting, verkeersregelinstallaties -en informatieborden, bruggen, tunnels, werven, havens en kademuren, watergangen, speelvoorzieningen en groen.

Kader 3 Andere argumenten voor onderhoud naast economisch rationeel beheer

- ◆ Het uitgangspunt 'synergie met andere programma's' kan er toe leiden dat objecten die qua levensduur niet aan groot onderhoud of vervanging toe waren dat wel krijgen. Het combineren van werk levert dan mogelijk kostenbesparing en minder overlast voor bewoners op, maar er is ook sprake van economisch verlies doordat de technische levensduur van een kapitaalgoed niet volledig wordt benut.
- ◆ Andere beleidsdoelstellingen kunnen economisch rationeel beheer in de weg zitten. De bereikbaarheid van de stad was bijvoorbeeld een reden om het groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg in 2007 uit te stellen. Hiervoor waren wel extra investeringen nodig, om tijdelijke maatregelen te treffen en de weginspectie te intensiveren (zie casus 1). Een ander voorbeeld is de keuze voor geluidsarm asfalt in de stad (ZOAB varianten), om projectontwikkeling binnen de geluidsnormen mogelijk te maken. Geluidsarm asfalt in de stad is een economisch weinig duurzame keuze, omdat het door 'wringend verkeer' (remmen, optrekken, draaien) snel kapot gaat en dus weer snel vervangen moet worden. Voorbeelden van deze toepassing zijn de Langerakbaan, Prins Clausbrug en Vleutenseweg.
- ◆ Politiek-bestuurlijke afwegingen over "wat nodig is" kunnen voorbij gaan aan economisch rationeel beheer. Een voorbeeld is het besluit van het college van B&W, na het trapongeval in 2006, om alle kadetrappen aan te pakken (casus 8), ook de trappen die in goede staat verkeerden. Een ander voorbeeld is het asfalteren van hoofd fietsroutes, terwijl de levensduur van de aanwezige bestrating van fietspaden nog niet verstreken is.

Wij stellen niet dat er geen goede of legitieme afwegingen zijn gemaakt in de gevallen uit kader 3 en dat er per definitie sprake is van ondoelmatigheid. Wij stellen wel dat afwegingen economisch verlies (of juist winst) tot gevolg kunnen hebben en dat dit niet zichtbaar wordt gemaakt. Wij constateren in enkele van onze casusstudies dat informatie over de kosten- en baten van onderhoudsaanpakken ontbreekt. De centrale sturingsambitie ('economisch rationeel beheer') wordt hiermee onvoldoende ondersteund en gemonitord.

2.2.3 Aandachtspunten bij wegbeheer- en onderhoud

Economische afweging bij groot onderhoud wegen

Bij de casussen 1 en 2 over het wegonderhoud constateren wij dat de gemeente mogelijk kansen onbenut heeft gelaten om de meest doelmatige aanpak te kiezen. De gemeente werkt als volgt: zij stelt eerst de kwaliteit van het wegdek vast op basis van inspecties en eventueel aanvullend onderzoek. Vervolgens werken de wegbeheerder en de civieltechnische deskundigen van Stedelijk Beheer en het Ingenieursbureau Utrecht (IBU) een aanpak uit voor het onderhoud, die past binnen het beschikbare budget. Volgens de betrokkenen is de doelmatigheid van de aanpak daarbij één van de aspecten (naast andere aspecten; zie kader 3) waarop wordt gelet. Wat ontbreekt is een plandocument met daarin een probleemanalyse van de oorzaken van schade aan wegen⁷, een inventarisatie van verschillende opties met betrekking tot

⁷ De oorzaken van wegbeschadigingen bepalen in hoge mate de aanpak die nodig en doelmatig is. Voorbeelden van mogelijke oorzaken van schade aan de weg, naast slijtage door gebruik, zijn: de

de aard en omvang van een onderhoudsproject en een vergelijking op kosten en baten van de verschillende opties; de Rekenkamer had verwacht dit bij met name de grotere projecten wel aan te treffen. De kosten voor grote wegonderhoudprojecten belopen al gauw EUR 3-5 miljoen per project. Als de opties niet op een rij staan en financieel-economisch worden doorgerekend, bestaat het risico dat er geen zicht is op alternatieve (meer doelmatige) oplossingen. Bovendien kan de wegbeheerder, bij het ontbreken van een dergelijk plandocument, niet eenvoudig verantwoording afleggen over de keuzes die hij maakt in het wegonderhoud.

Dossier- en archiefbeheer over wegen

Gedurende het casuonderzoek (casussen 1 en 2) is verschillende keren de staat van het wegenarchief bij de gemeente Utrecht aan de orde gekomen. Een adequaat wegenarchief is van grote waarde op het moment dat een weg in slechte staat is en een aanpak voor herstel of vervanging moet worden bedacht. Idealiter is dan bekend wat bijvoorbeeld de ondergrond, fundering, opbouw en samenstelling van de weg is, zodat daar geen nieuw onderzoek naar hoeft te worden gedaan. Wij constateerden het volgende over het wegenarchief:

- a Een makkelijk toegankelijk wegenarchief, met daarin de aanleg-, onderhouds- en inspectiehistorie van de Utrechtse wegen, is er niet bij de gemeente. De informatie die de gemeente heeft over wegen is per onderhoudsproject ondergebracht in een apart projectdossier.
- b De dossiers van de wegonderhoudprojecten kunnen zijn gearchiveerd bij zowel het IBU als Stedelijk Beheer (afhankelijk van wie de directievoerder over een onderhoudsproject is geweest), deels digitaal en deels op papier. Volgens het protocol moet een dossier door een directievoerder van een onderhoudsproject na oplevering worden overgedragen aan de afdeling Stedelijk Beheer.⁸ Dit gebeurde onvoldoende en daarom heeft Stadswerken een nieuw protocol opgesteld en onder de aandacht van de medewerkers gebracht (december 2011). Stedelijk Beheer kon overigens wel al projectdossiers opvragen en inzien bij het IBU.
- c In het wegbeheersysteem voert de gemeente gegevens van weginspecties in. Vervolgens geeft het systeem de noodzaak tot onderhoud aan en een advies voor een onderhoudsmaatregel. Het wegbeheersysteem geeft alleen de actuele staat van de weg aan; het systeem bewaart de historie van de weginspecties niet. Bij het invoeren van de nieuwe inspectiegegevens of na groot onderhoud (revisiegegevens) worden de eerdere gegevens overgeschreven. Hierdoor zijn inspectiegegevens van vóór 2012 niet meer beschikbaar. Inmiddels heeft de gemeente besloten vanaf 2012 de inspectiegegevens te bewaren.

ondergrond is niet ingeklonken; een fundering ontbreekt; het gebruikte asfaltmengsel is van slechte kwaliteit. De gemeente kan zicht op oorzaken van schade aan wegen krijgen door, naast weginspecties, aanvullend onderzoek te doen (bijvoorbeeld: door grondboringen te doen of het wegenarchief te raadplegen, waarin de wegconstructie is gedocumenteerd).

⁸ Dienst Stadswerken, afdeling Stedelijk Beheer (14 december 2011). *Procesbeschrijving Overdracht areaal/object en revisies*. Versienummer 1.5.

Toezicht en benutting van kennis bij het wegbeheer

Oordeelsvorming over de samenstelling, kenmerken en staat van asfaltwegen vereist specialistische kennis (casussen 1 en 2). Uitkomsten van inspecties en aanvullend onderzoek (zoals boringen en monsters van een wegdek) moeten juist worden geïnterpreteerd, om ze te kunnen vertalen naar een doelmatige aanpak. Specialistische kennis is ook van belang voor adequaat toezicht op aannemers die wegonderhoud uitvoeren (beoordelen van vooropnames, inspectiemomenten tijdens werkzaamheden en analyses van het geleverde product achteraf). De gemeente heeft deze kennis in huis en kan daardoor haar rol als opdrachtgever en toezichthouder sterk invullen (met andere woorden een kritisch en deskundig tegenwicht bieden aan aannemers). In gesprekken met het Ingenieursbureau Utrecht (IBU) kwam echter ook naar voren dat de toezichtrol van de gemeente in wegenprojecten met enige regelmaat in de verdrukking komt. Het is een post waarop wordt bezuinigd als in een eerdere fase sprake is van overschrijdingen op posten van het budget. Daardoor bestaat het risico dat de beschikbare specialistische kennis over wegconstructie in die gevallen onvoldoende wordt benut. Het IBU gaf ook aan dat bij een nieuwe aanbesteding- c.q. contractvorm als Design & Construct het toezicht een meer juridische aard krijgt.⁹ Daarop zijn nog niet alle directievoerders voldoende voorbereid. De rol van de gemeente als opdrachtgever en toezichthouder op het wegonderhoud door aannemers is kwetsbaar door deze twee factoren. Bij onvoldoende toezicht bestaat het risico dat de gemeente niet de kwaliteit krijgt waarvoor zij betaalt.

Kaderstelling en controle door de raad wat betreft wegonderhoud

Om zijn budgetrecht inhoud te geven zal de raad een onderhoudsniveau en het daarvoor benodigde budget moeten vaststellen. De hoogte van het benodigde budget kan worden ingeschat met behulp van een verschillenanalyse tussen het beoogd onderhoudsniveau en de onderhoudsstaat van wegen. Aan de meerjarennota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte* (2007-2011 en 2012-2015), die door de gemeenteraad is vastgesteld, ligt een dergelijke analyse ten grondslag. De meerjaren onderhoudsprogrammering is enerzijds afgeleid van de technische levensduur van wegen en anderzijds gebaseerd op weginspecties. Voor de weginspecties hanteert de gemeente de CROW-systematiek, net als de meeste gemeenten in het land.¹⁰ Met visuele inspecties brengt de gemeente de schade aan de weg in kaart (aard en omvang) en bepaalt zij de noodzaak van onderhoud (ja of nee). De gemeente verwijst naar CROW-publicatie 147 voor de richtlijnen die de gemeente bij de weginspecties

⁹ Design & Construct betekent letterlijk "Ontwerp en constructie", en houdt in dat de aannemer verantwoordelijk is voor zowel ontwerp als uitvoering tegen een vaste prijs. De opdrachtgever heeft idealiter een lichtere taak dan bij een regie of bouwteam contractvorm, omdat slechts toetsend mag worden toegezien. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de 'productkeuring'. Er wordt dus veel vertrouwen gesteld in de aannemer. Nadeel van deze contractvorm is voor de opdrachtgever dat controle c.q. toezicht van de opdrachtgever beperkter is, en dat wijzigingen relatief duur zijn. Bronnen: RRBouw rapport 127: *Kwaliteitsborging bij Design & Construct contracten* (Zoetermeer, juni 2007), en A.M.A. Goossens: *Design & Construct; de overheid gaat lumpsum!* (GHC-International.nl, oktober 2004).

¹⁰ CROW is een landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte (zie kader 5).

hanteert.¹¹ Daarnaast houdt de gemeente rekening met de functionaliteit (bijvoorbeeld: uitrukroutes voor hulpdiensten moeten ook bij hoge snelheden veilig zijn). Voor de inrichting van de openbare ruimte hanteert de gemeente het door de raad vastgestelde *Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR)*.¹²

Uit de nota's *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte (2007-2011 en 2012-2015)* blijkt dat er sprake is van achterstallig onderhoud en dat het door de raad beschikbaar gestelde budget niet toereikend is om de onderhoudsachterstand in te halen. Na een afname in de periode tot 2011 zal zonder extra maatregelen vanaf 2011 het achterstallig onderhoud weer toenemen.¹³ Binnen de werkvoorraad moeten dus prioriteiten worden gesteld. De raad heeft geen inzicht in *hoe* het college van B&W van jaar tot jaar prioriteiten stelt in het wegonderhoud. In de Programmabegroting en Verantwoording staat alleen welke wegen worden of zijn aangepakt; een onderbouwing van de keuze ontbreekt en het college legt geen inhoudelijke verantwoording af over de keuzes die het maakte. De raad beschikt op dit moment niet over de informatie om haar kaderstellende en controlerende rol op dit punt optimaal te kunnen vervullen.

Samenvattend

Wij signaleren aandachtspunten voor de verbetering van het wegbeheer met betrekking tot:

- ◆ een beargumenteerde keuze voor een onderhoudsaanpak op basis van een probleemanalyse en een verkenning en vergelijking van mogelijkheden;
- ◆ het dossier- en archiefbeheer;
- ◆ toezicht op wegonderhoud;
- ◆ de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Deze aandachtspunten zijn van belang om de doelmatigheid van het onderhoud te borgen. Onderdeel daarvan is het innemen van een sterke positie in het krachteveld van opdrachtgever en opdrachtnemer bij wegconstructieve projecten. Die sterke positie is van belang bij de aanbesteding en het toezicht op de uitvoering en oplevering van wegonderhoudprojecten. Maar ook bij de keuze voor een onderhoudsaanpak is een kritisch tegenwicht van belang. De systematiek van weginspecties en ook het wegbeheersysteem dat de gemeente gebruikt, zijn ontworpen door CROW: een publiek-privaat kennisinstituut waarin, naast publieke opdrachtgevers, aannemers en ingenieursbureaus een grote rol spelen.¹⁴ Het IBU geeft aan dat, nu er voor

¹¹ CROW (December 2011). *Wegbeheer 2011*. Publicatie 147.

¹² Raadsbesluit 14 september 2000.

¹³ Zie figuur 6 uit de meerjarennota *Onderhoud Kapitaalgoederen Openbare Ruimte 2012-2015*

¹⁴ CROW is een kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Leden van de Raad van Toezicht zijn voorgedragen door overheidsinstellingen (Interprovinciaal Overleg; Rijkswaterstaat; Vereniging Nederlandse Gemeenten), en door vertegenwoordigers van de private sector (Bouwend Nederland; NLIngenieurs; Vereniging van Waterbouwers). Vertegenwoordigers van publieke en private partijen maken deel uit van de diverse CROW werkgroepen die normen, etc, ontwikkelen. CROW publicatie 147-2011 bevat een systematiek voor wegbeheer (inspectienormen, digitaal beheersysteem, etc.) en is momenteel in gebruik bij de twaalf provincies, meer dan

overheidsorganisaties bezuinigingen aan de orde zijn, het een goed idee zou zijn om de CROW-richtlijnen voor wegonderhoud nog eens kritisch te bekijken vanuit het oogpunt van versobering en besparing, waarbij de veiligheid van wegen wel gewaarborgd moet blijven.

vierhonderd gemeenten en ongeveer tien wegbeherende waterschappen. Anders dan wel gedacht wordt hebben de publicaties van CROW geen wettelijke status. Het hanteren van de normen en richtlijnen is een keuze.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 *Conclusie*

De communicatiestrategie van de gemeente bij een onderhoudsproject sluit niet altijd aan bij de verwachtingen van bewoners over de informatievoorziening en de interactie met de gemeente.

Aanbeveling

Bepaal bij de voorbereiding van onderhoudsprojecten welk niveau van communicatie in de buurt nodig is en welke werkwijze en planning daar bij hoort. Betrek daarbij nadrukkelijk het perspectief van de inwoners en hanteer daarbij consequent de Utrechtse Participatiestandaard.

Toelichting

Communicatie kan bijdragen aan een soepel verloop van onderhoudsprojecten. Hier zijn instrumenten voor beschikbaar, zoals de Utrechtse Participatiestandaard. Deze standaard biedt handvatten voor de vraag *wanneer* en in *welke mate* bewoners betrokken moeten worden bij beleid en projecten. De omvang en impact van een project speelt bij de keuze voor een communicatiestrategie uiteraard een rol. Hierbij moet de gemeente beseffen dat de beeldvorming van bewoners over de omvang en impact van een project kan afwijken van het beeld dat de gemeente heeft. Bovendien moet de gemeente beseffen dat bewoners altijd een informatieachterstand hebben. Het wijkbureau dient vroegtijdig bij het opstellen van een communicatiestrategie voor een project te worden betrokken. Van medewerkers van het wijkbureau mag worden verwacht dat zij weten wat er in de wijk speelt en zij zijn voor bewoners het aanspreekpunt van de gemeente in de wijk.

2 *Conclusie*

Op het gebied van het wegonderhoud zijn er risico's voor een doelmatige besteding van middelen. De organisatie brengt nauwelijks alternatieven in beeld voor de aanpak van onderhoud, in vergelijkend financieel-economisch perspectief. De afwegingen over het wegonderhoud bleken niet controleerbaar. Verder zijn er verbeteringen nodig met betrekking tot de toegankelijkheid van het wegenarchief en het toezicht op de uitvoering van het wegonderhoud.

Aanbeveling

Verbeter de werkwijze voor en verantwoording over het wegonderhoud door:

a bij grote onderhoudsprojecten een plandocument op te stellen met een beargumenteerde keuze voor een onderhoudsmaatregel. Hiervan moeten de volgende onderdelen deel van uitmaken: een probleemanalyse van de aard, omvang en *oorzaken* van schade aan wegen, een inventarisatie van verschillende opties met betrekking tot de aard en omvang van een onderhoudsproject en een vergelijking op kosten en baten van de verschillende opties.

- b een makkelijk toegankelijk digitaal wegenarchief te realiseren. Hierin moet de aanleg-, onderhouds- en inspectiehistorie van de Utrechtse wegen zijn vastgelegd.
- c het toezicht op wegonderhoud stevig te verankeren in projecten. Bepaal per project een adequaat budget voor toezicht en houd daar aan vast. Benut bij het toezicht altijd de aanwezige specialistische kennis die de gemeente in huis heeft.
- d als college verantwoording af te leggen over de keuzes die gemaakt worden bij de planning van groot onderhoud van wegen (Programmabegroting en Verantwoording).

Toelichting

Dit zijn maatregelen waarmee de raad en het college van B&W kunnen sturen op en zich verantwoorden over de doelmatigheid van het wegbeheer. Het vergelijken van verschillende opties voor (groot) onderhoud in een plandocument, draagt bij aan het maken van een beargumenteerde keuze voor de meest doelmatige of gewenste aanpak. Voor het kiezen van een goede aanpak zijn expertise en goede (digitale) archieven over de aanleg-, inspectie- en onderhoudshistorie cruciaal. Tijdens en na de uitvoering van een project (vooropname, toezicht en controle) moet de gemeente de rol van deskundig toezichthouder te allen tijde goed invullen om te kunnen bepalen of de opdrachtnemer een product heeft geleverd volgens de overeengekomen kwaliteitseisen.

In de Programmabegroting en Verantwoording moeten de wegen worden genoemd die worden - respectievelijk zijn - aangepakt, afgezet tegen de planning en het budget uit de *Meerjarennota kapitaalgoederen openbare ruimte*. Het gaat dan om grote projecten, zoals hoofdwegen waar groot onderhoud wordt uitgevoerd. Als het college inzichtelijk maakt welke inhoudelijke onderbouwing aan de keuzes ten grondslag ligt, dan is de raad beter in staat zijn kaderstellende en controlerende rol op dit punt optimaal te vervullen.

3 *Conclusie*

Economisch rationeel beheer, het centrale uitgangspunt van het onderhoudsbeleid, is niet altijd leidend bij de keuzes in de onderhoudsaanpak. Bovendien is er sprake van achterstallig onderhoud, waardoor het principe van economisch rationeel beheer in het gedrang komt. Dit vormt een risico voor de doelmatigheid van het onderhoudsbeleid. De gemeente brengt onvoldoende in beeld in hoeverre economisch rationeel beheer daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Aanbeveling

- a Verzoek het college om de raad jaarlijks te informeren in hoeverre de gemeente er in slaagt economisch rationeel beheer te realiseren. Het college moet daarbij aandacht besteden aan de gevolgen van het achterstallig onderhoud voor de toekomstige onderhoudsopgave en de strategie die het volgt om het achterstallig onderhoud te beheersen.
- b Maak bij (grote) onderhoudsprojecten inzichtelijk of een aanpak wordt gekozen volgens het principe van economisch rationeel beheer of op basis van andere

argumenten. Breng economische winst en verlies (kapitaalvernietiging) van onderhoudsprojecten in beeld en gebruik deze informatie consequent bij afwegingen met betrekking tot onderhoud van de openbare ruimte.

Toelichting

De raad stelt eens in de vier jaar het onderhoudsbudget vast met de behandeling van de meerjarennota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte*. Uit de meerjarennota kan worden opgemaakt dat het onderhoudsbudget onder druk staat: er is veel achterstallig onderhoud en er zijn te weinig middelen om de openbare ruimte economisch rationeel te beheren. De keuzes die daaruit voortvloeien en de onderliggende argumentatie zijn niet inzichtelijk voor de raad. Die informatie heeft de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen voor de onderhoudsopgave waar de gemeente voor staat.

Wij signaleren het risico dat het centrale beleidsprincipe 'economisch rationeel beheer' ondergesneeuwd raakt door andere argumenten voor onderhoud. Voorbeelden van deze andere argumenten zijn het uitstellen van onderhoud, focus op het wegwerken van achterstallig onderhoud en beleids- en politieke keuzes die op gespannen voet staan met economisch rationeel beheer. Bij een dergelijke andere keuze is het van belang kennis te nemen van financieel-economische gevolgen bij afwijken van het principe van economisch rationeel beheer (denk aan kapitaalvernietiging, doordat de maximale technische levensduur van een object niet wordt gehaald).

4 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Dank voor uw brief van 26 april 2012, waarin u aandacht vraagt voor het Eindrapport "Doelmatig onderhoud van de openbare ruimte". Wij complimenteren u met de kwaliteit van het onderzoeksrapport en maken graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid voor wederhoor.

Allereerst doet het ons deugd dat uw oordeel over 5 van de 8 gelichte dossiers als "positief" te bestempelen is.

Verder delen wij op hoofdlijnen de door u getrokken conclusies (pagina 18 en volgende). Uw aanbevelingen hebben wij reeds overgenomen of nemen wij op afzienbare termijn over.

Concreet wil dit zeggen dat we aan de slag gaan met het verbeteren van:

- a) de communicatie bij onderhoudsprojecten; en
- b) het wegonderhoud op de onderdelen: 1) probleemanalyse + beslismodel, 2) dossier- en archiefbeheer en 3) toezicht.

Over de derde conclusie dat het gekozen principe van het economisch rationeel beheer niet altijd leidend blijkt, merken wij het volgende op. In het rapport wordt bij het wegbeheer gesteld dat het een goed idee is om het hanteren van CROW-richtlijnen - vanuit het oogpunt van versobering en besparing - te heroverwegen.

U concludeert tevens dat door achterstallig onderhoud het principe van economisch rationeel beheer in het gedrang komt. Ook de inzet van het budget voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud kan volgens u inzichtelijker.

We hebben besloten de consequenties van deze conclusies en dan met name de gevolgen ervan voor onze bedrijfsvoering nader te onderzoeken. Wij hebben de directeur Stadswerken verzocht deze analyse op te stellen, al dan niet met de hulp van externe deskundigen.

De wijze waarop wij invulling geven aan het opvolgen van aanbeveling 2 onder d (hoe verantwoording wordt afgelegd over keuzes in wegenonderhoud in de Programmabegroting en de Verantwoording, de format en instructie programmateksten) loopt wat het college betreft mee in de transitie van de financiële kolom.

Tot slot geeft het eindrapport ons aanleiding tot het geven van enkele bevindingen met betrekking tot de casusstudies.

Groot onderhoud Graadt van Roggenweg, Weg der Verenigde Naties, mogelijkheden van afstemming onvoldoende in beeld gebracht.

Als gevolg van externe oorzaken (juridische procedures, bodemverontreiniging) moesten we de planning van bouw van de fly-over op het 24 Oktoberplein opschuiven. Op grond van de (voldoende onderbouwde) noodzaak daartoe konden we met het uitvoeren van het groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg en de Weg der Verenigde Naties niet langer wachten en was afstemming met andere toekomstige

projecten niet mogelijk. In verhouding tot de totale omvang gaat het met circa 100 meter om een relatief geringe overlap.

Groot onderhoud gepleegd aan Beneluxlaan, Balijelaan-Vondellaan, NRU en Franciscusdreef

Ook over de andere wegen dan de Beneluxlaan is de informatie over de noodzaak van groot onderhoud aanwezig, zij het dat de vindplaats niet eenduidig is. We werken aan verbetering van de toegankelijkheid van de digitale projectdossiers.

Onderhoud aan werfmuren en gewelven Oudegracht

Aan de eigenaren/bewoners, die niet deelgenomen hebben aan de informatiebijeenkomst, hebben wij schriftelijk medegedeeld dat bij het uitvoeren van de werkzaamheden in het grondpakket lekkages kunnen ontstaan. Desgevraagd kunnen wij deze correspondentie overhandigen.

Riolering Laan van Nieuw Guinea

Het door de aannemer vergeten van twee aansluitingen is een incident, dat helaas nooit voor 100% voorkomen kan worden. Dat zou een buitensporige uitbreiding van de hoeveelheid toezicht op het werk vergen. Het belang van het voorkomen van relatief beperkte overlast als gevolg van het twee keer opbreken weegt niet op tegen de extra kosten van zulk geïntensiveerd toezicht. Wellicht is daarvoor een vorm van begrip mogelijk.

In de hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

29 mei 2012

5 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn reactie op ons rapport. Het college deelt onze conclusies op hoofdlijnen. Het college doet de toezeggingen:

- ◆ de communicatie bij onderhoudsprojecten te verbeteren;
- ◆ de werkwijze voor en verantwoording over het wegonderhoud te verbeteren.

Hoe het dit wil doen laat het college nog onbesproken. Dit kan het college verhelderen in het plan van aanpak dat het, overeenkomstig raadsbesluit 2010/A30, aan de raad zendt.¹⁵

Het college wil het uitgangspunt van het onderhoudsbeleid, economisch rationeel beheer, nog eens goed tegen het licht houden. De Rekenkamer vindt dat een verstandige keuze, omdat dit uitgangspunt dé centrale veronderstelling is in de visie op de doelmatigheid van het onderhoudsbeleid.

Ons onderzoek is signalerend van aard (bij 5 van de 8 casussen bleken verbeteringen nodig of gewenst); wij kunnen geen uitspraken doen over de feitelijke doelmatigheid van het onderhoudsbeleid. Onze bevindingen geven echter wel aanleiding om bij de door het college toegezegde analyse in te gaan op de vraag of de gemeente scherper aan de wind kan varen in het onderhoud van de openbare ruimte. Scherper aan de wind varen kan zitten in:

- ◆ De programmering van het onderhoud: voldoet het onderhoudsprogramma aan het uitgangspunt van economisch rationeel beheer?
- ◆ Het opdrachtgeverschap van de gemeente (inkoop en toezicht): wordt de aanwezige kennis goed benut?
- ◆ Het beoogde onderhoudsniveau dat de gemeente voor de openbare ruimte nastreeft (de CROW- en andere onderhoudsnormen): is er ruimte om het beoogd onderhoudsniveau bij te stellen en zo kosten te besparen?

Het is in de visie van de Rekenkamer aan de raad om de politiek- bestuurlijke afweging te maken over het beoogde onderhoudsniveau (met inachtneming van de zorgplicht van de gemeente voor een veilige openbare ruimte). Immers, het beoogde onderhoudsniveau vormt één van de knoppen waaraan de raad kan draaien om zijn budgetrecht uit te oefenen. Wij adviseren het college daarom niet alleen een technische analyse te maken van het onderhoudsvraagstuk, in het licht van de bedrijfsvoering. Het college zou ook helderheid en politiek-bestuurlijk draagvlak moeten creëren met betrekking tot het beoogde onderhoudsniveau, bij voorkeur in meerjarig perspectief.

¹⁵ De raad heeft met raadsbesluit 2010/A30 het college opgedragen: binnen zes weken na besluitvorming van de raad over de aanbevelingen van de rekenkamer te komen met een plan van aanpak hoe adviezen en besluiten te implementeren; bij de verantwoording te rapporteren over de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten die genomen zijn naar aanleiding van rekenkameronderzoeken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 GESPREKSPARTNERS GEMEENTE UTRECHT

- ◆ De heer W. Akkermans, dienst Stadswerken, Ingenieursbureau Utrecht, projectleider.
- ◆ De heer B. Akkers, Bestuurs- en Concerndienst, bestuursadviseur.
- ◆ De heer S. Baars, dienst Stadswerken, Ingenieursbureau Utrecht, Bouwtechniek en Constructies.
- ◆ De heer D. Bekker, dienst Stadswerken, hoofd Ingenieursbureau Utrecht.
- ◆ De heer F. van Diemen, dienst Stadswerken, stafafdeling Bedrijfsvoering, Directiezaken, bestuursondersteuner.
- ◆ Mevrouw N. Hugenholtz, directeur Projectbureau Leidsche Rijn.
- ◆ De heer C. Jentink, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Projecten, gebiedsprojectleider Oost/Noordoost.
- ◆ De heer F. Nuwenhuis, dienst Stadswerken, Wijkonderhoud en Service, gebiedsmanager Leidsche Rijn/Vleuten-De Meern.
- ◆ Mevrouw M. Ooijevaar, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Beheer en Programmeren, programmeur.
- ◆ De heer T. van Riezen, dienst Stadswerken, Ingenieursbureau Utrecht, afd. Projectmanagement, contractmanager.
- ◆ Mevrouw M. de Rijk, Wethouder Openbare Ruimte.
- ◆ De heer H. Ringelstein, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Beheer en Programmeren, vakgroepbeheerder Rioleringen.
- ◆ De heer H. Subroto, dienst Stadswerken, Ingenieursbureau Utrecht, Verhardingen, Rioleringen en Elektra, beleidsmedewerker.
- ◆ De heer J. van Tiel, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Stedelijk Water en Rioleringen, teamleider.
- ◆ De heer F. van der Vaart, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Beheer en Programmeren, vakgroepbeheerder Civiele Constructies.
- ◆ De heer J. de Vries, dienst Stadswerken, Stedelijk Beheer, Beheer en Programmeren, vakgroepbeheerder Wegen.
- ◆ De heer A. Wittekamp, Projectbureau Leidsche Rijn, hoofd afdeling Realisatie.

BIJLAGE 2 ONDERHOUDSBELEID GEMEENTE UTRECHT

Het uitgangspunt van het onderhoudsbeleid van de gemeente Utrecht is 'economisch rationeel beheer'. De formulering van een helder uitgangspunt kan een sterke drijfveer zijn voor doelmatig onderhoud van de openbare ruimte. Het houdt in dat de gemeente streeft naar tijdig onderhoud van objecten in de openbare ruimte, zodat het object de gehele geplande levensduur mee kan op een veilig en functioneel acceptabel niveau. Dit principe is de invulling die de gemeente geeft aan 'doelmatig onderhoud': het kan zorgen voor een maximaal gebruiksrendement, tegen minimale kosten. De werkwijze en uitgangspunten die de gemeente naast 'economisch rationeel beheer' hanteert zijn in kader 4 kort beschreven.

Kader 4 Opzet onderhoudsbeleid

Programmering

- ◆ De gemeente heeft een beleidsvisie op doelmatig onderhoud, kwaliteitsnormen voor het onderhoudsniveau en budgettoekenning door de gemeenteraad.¹⁶
- ◆ De gemeente programmeert onderhoudsprojecten op basis van periodieke inspecties. Onderhoudsprojecten worden in een meerjarenplanning opgenomen en in een geactualiseerd jaarplan. Hierbij vindt afstemming plaats met andere (onderhouds-) projecten in de openbare ruimte.
- ◆ De gemeente hanteert een werkwijze voor projectvoorbereiding en uitvoering.

Uitgangspunten

- ◆ "Geen investeringsbeslissing zonder beheerbeslissing": bij het besluit over een uitbreidingsinvestering moet ook het onderhoudsbudget begrotingstechnisch worden geregeld.
- ◆ Synergie met andere programma's. Bijvoorbeeld: het combineren van herinrichting met onderhoud; of vervangingsinvesteringen in de openbare ruimte clusteren, ook in samenwerking met andere ontwikkelaars dan de gemeentelijke diensten.
- ◆ Keuze voor duurzame materialen (materialen die lang meegaan en goed te onderhouden zijn). Hiervoor is het Handboek Inrichting Openbare Ruimte opgesteld (HIOR). Hierin wordt een evenwicht gezocht tussen inrichting, gebruik en onderhoud van de openbare ruimte; de wethouder denkt dat op dit punt nog doelmatigheidswinst te behalen valt.¹⁷

Op basis van het bovenstaande kunnen we vaststellen dat de gemeente een beleidskader en werkwijze heeft waarbinnen op verschillende vlakken aandacht is voor een doelmatige inzet van middelen.

¹⁶ Nota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2012-2015*. Deze nota bouwt voort op de nota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2007-2010*. Ook relevant voor dit onderzoek is de nota *Verbreed gemeentelijk rioleringsplan 2011-2014*, omdat diverse ingediende praktijkvoorbeelden te maken hebben met werkzaamheden aan de riolering. Op deze nota gaan we hier niet verder in.

¹⁷ Bron: gesprek wethouder De Rijk d.d. 26 oktober 2011: "Dit wordt [...] meegenomen in de actualisering van het Openbaar Ruimteplan. Door materiaalkeuze en een praktische inrichting wordt beheer en onderhoud makkelijker en goedkoper".

Uitvoering

Behalve de programmering en onderhoudsnoodzaak is een belangrijk deel van het onderhoudsproces de voorbereiding, uitvoering en controle van onderhoudsprojecten. In de voorbereidingsfase is het van belang dat de gemeente nagaat op basis van de Utrechtse Participatiestandaard op welke wijze bewoners worden geïnformeerd en betrokken. Verder moeten tijdig de juiste vergunningen zijn aangevraagd en moeten bewoners de gelegenheid krijgen voor het indienen van een zienswijze of bezwaarschrift.

Veel grotere onderhoudsprojecten worden door de gemeente aanbesteed. De gemeente moet daarbij aansluiten bij wet- en regelgeving (aanbestedingswetgeving).

Er zijn nog vele andere normen en richtlijnen te noemen, zoals NEN-ISO certificering en ARBO-normen, maar het voert te ver om hierin volledig te zijn. Het casusonderzoek richtte zich met name op knelpunten die in de meldingen over een casus aan de orde zijn gesteld, en daarnaast op de onderbouwing van de noodzaak voor onderhoud en de keuze van de onderhoudsmaatregel.

Achterstallig onderhoud

Volgens de nota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2012-2015* had de gemeente Utrecht per 31 december 2011 een bedrag van EUR 121,5 miljoen aan achterstallig onderhoud (vervangingsinvesteringen). Achterstallig onderhoud staat op gespannen voet met het principe van 'economisch rationeel beheer' (instandhouding van objecten voor de beoogde levensduur tegen minimale kosten).¹⁸ Objecten met achterstallig onderhoud moeten (gedeeltelijk) worden vervangen om te blijven functioneren; dit lukt niet meer met regulier onderhoud. Uit documenten en gesprekken kunnen wij afleiden dat 'economisch rationeel beheer' in de toekomst nog meer onder druk kan komen te staan. In kader 5 is hiervoor een aantal redenen beschreven.

Kader 5 Achterstallig onderhoud

- ◆ Met de goedkeuring van de meerjarennota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte* heeft de raad minder geld beschikbaar gesteld voor het onderhoud dan in de periode 2007-2010. Uit de nota blijkt dat dit niet voldoende is voor economisch rationeel onderhoud.
- ◆ Een groot deel van het jaarlijkse budget wordt besteed aan achterstallig onderhoud. Toch is er de komende jaren meer aangroei van achterstallig onderhoud dan er wordt weggewerkt. Een deel van de openbare ruimte krijgt dus niet of te laat het benodigde reguliere onderhoud. Dit heeft een negatief effect op de levensduur van een object.
- ◆ De omvang van arealen en het aantal objecten in de openbare ruimte neemt toe door uitbreidingsinvesteringen. In de meerjarennota *Kapitaalgoederen* is niet vermeld of dit inderdaad 'beheerproof' verloopt zoals het beleid voorschrijft.

¹⁸ Zie pagina 7 van de nota *Onderhoud kapitaalgoederen Openbare ruimte 2012-2015*.

BIJLAGE 3 BEVINDINGEN CASUSSTUDIES

Toelichting

In oktober en november 2011 konden bewoners praktijkvoorbeelden aan de Rekenkamer melden van onderhoud van de openbare ruimte. Dit leverde 109 meldingen op. Uit deze meldingen selecteerde de Rekenkamer acht casussen om uitgebreider te onderzoeken. Daarvoor zijn de volgende criteria gehanteerd:

- ◆ verschillende soorten aanwijzingen voor ondoelmatigheid;
- ◆ variatie in het type objecten in de openbare ruimte;
- ◆ casussen waar de samenwerking tussen gemeentelijke onderdelen aan bod komt;
- ◆ casussen waar de relatie en afstemming met partijen buiten de gemeentelijke organisatie een rol speelt;
- ◆ casussen waarvan de verwachting is dat deze lessen opleveren op basis waarvan beleid en/of uitvoering van het onderhoud kan worden verbeterd.

Over de acht casussen hebben wij documentatie opgevraagd en in totaal 17 gesprekken gevoerd met betrokkenen (medewerkers van de gemeente en melders). In deze bijlage worden de bevindingen en mogelijke lessen voor de gemeente uit de casussen beschreven.

Over meldingen die niet zijn geselecteerd voor de casusstudie doet de Rekenkamer geen uitspraken in deze rapportage. De meeste van de 109 meldingen van bewoners hebben betrekking op onderhoudsprojecten van de dienst Stadswerken. De dienst Stadswerken wilde graag het bestand van 109 praktijkvoorbeelden ontvangen om kennis te nemen van vragen bij bewoners en hier lessen uit te kunnen trekken. De Rekenkamer heeft het bestand geanonimiseerd aan de dienst verstrekt.

Casussen

- 3.1 GRAADT VAN ROGGENWEG - WEG DER VERENIGDE NATIES
- 3.2 BENELUXLAAN, BALIJELAAN-VONDELLAAN, NRU, FRANCISCUSDREEF
- 3.3 VERVANGING PRINS HENDRIKBRUG
- 3.4 WATERBEDDINGEN MÁXIMAPARK (VIKINGRIJN EN LELIEVIJVER)
- 3.5 KUNSTWERKEN MÁXIMAPARK
- 3.6 ONDERHOUD GEWELVEN OUDEGRACHT (VOLLERSBRUG - GEERTEBRUG)
- 3.7 AANPAK RIOLERING LAAN VAN NIEUW GUINEA
- 3.8 ONDERHOUD WERFTRAPPEN BINNENSTAD

3.1 GRAADT VAN ROGGENWEG - WEG DER VERENIGDE NATIES

Omschrijving casus

In 2008 heeft de gemeente groot onderhoud gepleegd aan de Graadt van Roggenweg - Weg der Verenigde Naties. De Rekenkamer ontving een melding waarin wordt gesteld dat de gemeente beter had kunnen wachten met het groot onderhoud, zodat het werk gecombineerd kon worden met de aanleg van de fly-over op het 24 Oktoberplein. De melder veronderstelt dat de gemeente het grootste deel van de kosten van het onderhoud opnieuw zal maken als de fly-over wordt gerealiseerd. Ook uit de melder twijfel of het groot onderhoud echt nodig was.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier bij de dienst Stadswerken (Stadsbeheer en Ingenieursbureau Utrecht (IBU)) en voerde gesprekken met de gemeente en met de melder.

Bevindingen casusstudie

- ◆ De Graadt van Roggenweg en de Weg der Verenigde Naties zijn in de meerjarennota *Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2007-2010* aangewezen als wegen waar onderhoud aan zou plaatsvinden. In de investeringsplanning stond het onderhoud op de rol voor 2007. Bij de voorbereidingen hiervan begin 2007 is in opdracht van de gemeente nader onderzoek gedaan naar de conditie van de weg door KOAC-NPC, een wegenbouwkundig ingenieursbureau: historisch onderzoek, valgewichtdeflectiemetingen¹⁹ en visuele inspectie (schadebeelden).²⁰ Het bleek dat de wegconstructie in slechtere staat was dan gedacht. Volgens de inspecteurs zijn de wegen "aanzienlijk verzwakt en bezitten op basis van de uitgangspunten en resultaten van de berekeningen geen restlevensduur meer". KOAC-NPC geeft drie opties voor reconstructiemaatregelen, waarbij het de aantekening maakt dat bij optie 1, het alleen vervangen van de dek- en tussenlaag (en niet de fundering), de mogelijkheid bestaat dat binnen afzienbare tijd opnieuw zwakke plekken ontstaan. De oorzaak is de zeer zwakke directe ondergrond.
- ◆ De drie opties die KOAC-NPC schetst zijn niet financieel uitgewerkt in het rapport en wij hebben in het dossier geen uitwerking van de gemeente aangetroffen. De gemeente heeft in 2007 een plan van aanpak opgesteld voor het groot onderhoud, inclusief een risicoanalyse voor de uitvoering. In dit document noemt de gemeente onder het kopje 'Relatie met andere projecten' de Overste den Oudenlaan en het 24 Oktoberplein ('aanliggend en deels overlappend'), maar dit is niet nader uitgewerkt in een hierop afgestemde aanpak.

¹⁹ Valgewichtdeflectiemeting: een methode om de draagkracht van een verhardingsconstructie en de ondergrond te bepalen.

²⁰ KOAC-NPC (20 april 2007). *Verhardingsonderzoek Weg der Verenigde Naties en Graadt van Roggenweg Utrecht. Definitief*. I.o.v. de gemeente Utrecht, IBU, afdeling Wegen.

- ◆ In overleg met bureau Bereikbaarheid van de gemeente Utrecht is het onderhoudsproject een jaar uitgesteld, naar 2008. De samenloop met andere projecten zou de bereikbaarheid van de stad te zeer beperken. In dat jaar (2007/2008) heeft de gemeente de weginspecties van de Graadt van Roggenweg en de Weg de Verenigde Naties opgevoerd tot één keer per maand, om goed in de gaten te houden of er verkeersonveilige situaties ontstonden. Toen de inspecteurs een verslechtering van het wegdek constateerden heeft de gemeente tijdelijke maatregelen getroffen om onveiligheid te voorkomen. Het groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg en de Weg de Verenigde Naties is van april 2008 tot en met oktober 2008 uitgevoerd.
- ◆ Het oorspronkelijke streven van de gemeente was om in januari 2006 met de realisatie van de fly-over op het 24 Oktoberplein te beginnen, nog vóór het onderhoud aan de Graadt van Roggenweg en de Weg der Verenigde Naties. Uiteindelijk is de uitvoering van de fly-over in januari 2011 gestart. De gemeente stelt dat, gezien de deplorabele staat van de Graadt van Roggenweg en de Weg de Verenigde Naties, verder uitstel van het groot onderhoud niet verantwoord was. Vanuit die probleemanalyse redenerend is de gemeente in 2008 gestart met het groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg en de Weg der Verenigde Naties. In het projectdossier hebben wij geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat afstemming tussen het groot onderhoud en de aanleg van de fly-over is onderzocht of overwogen.
- ◆ De overlap in wegdek tussen de vernieuwing van de Graadt van Roggenweg - Weg der Verenigde Naties en de werkzaamheden die nu plaatsvinden als gevolg van de aanleg van de fly-over is beperkt. De overlap is ongeveer honderd meter. Alleen wat betreft dat wegvak is er sprake van dubbel werk. In het onderhoudsproject Graadt van Roggenweg - Weg der Verenigde Naties is ook het werk aan de riolering meegenomen, toen bleek dat dat nodig was. Dit is een voorbeeld van afstemming van werkzaamheden tussen de verschillende vakgroepen van de dienst Stadswerken, afdeling Stedelijk Beheer.

Conclusies

- ◆ De noodzaak voor groot onderhoud aan de Graadt van Roggenweg en de Weg der Verenigde Naties was onderbouwd. Op basis van de inspecties en nader onderzoek is één optie gekozen en uitgewerkt in een onderhoudsproject met planning en begroting. Hierin is wel het rioleringsonderhoud meegenomen.
- ◆ Er is sprake van overlap tussen het onderhoud van de Weg der Verenigde Naties en de realisatie van de fly-over op het 24 Oktoberplein, maar die is niet zo groot als de melder van de casus veronderstelt.
- ◆ Onderzoek naar de mogelijkheden van afstemming van de projecten Graadt van Roggenweg en Weg der Verenigde Naties en de fly-over 24 Oktoberplein heeft niet plaatsgevonden.

3.2 BENELUXLAAN, BALIJELAAN-VONDELLAAN, NRU, FRANCISCUSDREEF

Omschrijving casus

In de periode 2008 tot heden heeft de gemeente groot onderhoud gepleegd aan de Beneluxlaan, Balijelaan-Vondellaan, NRU en de Franciscusdreef. De Rekenkamer ontving een melding waarin wordt gesteld dat het groot onderhoud onnodig was. Volgens de melder mankeerde er zo goed als niets aan het asfalt. De veronderstelling van de melder is dat het geld waarschijnlijk op moest, om te voorkomen dat er in het budget gesneden zou worden. Bovendien veronderstelt de melder dat ambtelijke diensten die het onderhoud en de aanleg van wegen als werkterrein hebben, verstrengeld zijn met 'bouwend Nederland' en veel doorzettingsmacht hebben binnen de gemeente. Volgens de melder zit het gemeentebestuur niet aan de knoppen van het onderhoudsbeleid en is de politieke controle onvoldoende.

De Rekenkamer onderzocht de projectdossiers van de dienst Stadswerken (Stedelijk Beheer en het Ingenieursbureau (IBU)) en voerde gesprekken met de gemeente en met de melder. Wij hebben voor de bovengenoemde wegen geen algehele reconstructie gemaakt van de onderhoudsprojecten, maar we hebben de veronderstelling van de melder getoetst dat het onderhoud onnodig was.

Bevindingen casusstudie - algemeen

- ◆ De werkwijze om onderhoud van wegen te plannen, is volgens de gemeente als volgt. Jaarlijks worden alle wegen van het hoofdwegennet geïnspecteerd. Per wegvak van circa 100 meter stellen de inspecteurs een rapport op. De inspecteurs werken volgens de methode die door CROW²¹ is ontwikkeld, een landelijk expertisecentrum op het gebied van onder meer verkeer en wegen. De inspecteurs werken aan de hand van 'schadebeelden'; ze kijken naar scheurvorming, rijsporen, 'dwarsonvlakheid', craquelé; ze scoren het wegvak op ernst (licht/matig/ernstig) en omvang van de schade. De gegevens worden door de gemeente ingevoerd in een beheerssysteem (tevens volg- en revisiesysteem), dat door KOAC-NPC is ontwikkeld en het keurmerk van CROW heeft. Dit is een database met meest actuele informatie over alle wegvakken in de stad.
Het systeem doet, na invoering van nieuwe inspectiegegevens over een wegvak, een voorstel voor onderhoudsmaatregelen die de gemeente moet nemen. De gemeente beoordeelt zelf of het systeem de meest geschikte maatregelen voorstelt. Ook laat de gemeente, als zij dat nodig acht, aanvullend onderzoek uitvoeren, om de staat van onderhoud van de weg beter in beeld te krijgen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van grondboringen en valgewichtdeflectiometingen (zie noot 19).
- ◆ Aanvullend onderzoek is cruciaal om de oorzaken van schade aan de weg te achterhalen. Dit kan bijvoorbeeld zitten in de ondergrond, de fundering van de weg en de kwaliteit van het gebruikte asfalt (in relatie tot de belasting die het wegdek te verduren heeft). Als de oorzaken van schade niet goed in beeld zijn bij de gemeente kan de gemeente niet goed inschatten welke maatregelen getroffen

²¹ CROW is een landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

moeten worden en wat de meest doelmatige optie is.

Om de *oorzaken* van schade aan de weg te achterhalen zijn in ieder geval nodig:

- a grondboringen, waarmee de ondergrond, de fundering en de asfaltlagen kunnen worden beoordeeld; en/of
- b een goed archief, waarmee kan worden achterhaald welke keuzes zijn gemaakt bij de constructie van de weg (bijvoorbeeld met betrekking tot de asfaltlagen, -mengsels en -bereiding).

Bevindingen casusstudie - over de casussen

- ◆ Volgens de gemeente was de technische levensduur van de Beneluxlaan, Balijelaan-Vondellaan, NRU en de Franciscusdreef bereikt. De inspectieresultaten waaruit dit blijkt zijn niet meer beschikbaar. Het wegbeheersysteem bewaart geen historie van inspectieresultaten. Wij hebben niet kunnen vaststellen of de noodzaak van groot onderhoud goed is onderbouwd. Alleen voor de Balijelaan is er een rapport van Oranjewoud beschikbaar.²² Uit dit rapport blijkt:
 - a De gemeente heeft geen inspectiehistorie opgebouwd voor de Balijelaan. "Daarmee valt niet te herleiden of de vertaling van de inspectiecijfers naar maatregelen van voor 2010 juist is geweest", aldus Oranjewoud.
 - b De gemeente heeft wel een rapportage met bevindingen van de zgn. valgewichtdeflectiemetingen. Hieruit blijkt volgens Oranjewoud dat de gehele wegconstructie aan het eind van de levensduur is. Volgens Oranjewoud is "[h]et voorstellen van maatregelen [...] daarmee gerechtvaardigd".Uit visuele inspecties en aanvullend onderzoek (valgewichtdeflectiemetingen) kwam naar voren dat de restlevensduur van de Vondellaan ook nul was. Voor de andere wegen hebben wij deze informatie niet aangetroffen.
- ◆ Voor de betreffende onderhoudsprojecten (Beneluxlaan, Balijelaan-Vondellaan, NRU en de Franciscusdreef) hebben we geen voorbereidend afwegingsdocument aangetroffen, waarin verschillende opties voor het onderhoud tegen elkaar worden afgezet. De gemeente heeft geen uitwerking gemaakt van verschillende opties en de voor- en nadelen in beeld gebracht (in het licht van 'economisch rationeel beheer'). Volgens het IBU kan bijvoorbeeld in bepaalde gevallen selectief herstellen van slechte plekken een doelmatigere aanpak zijn dan volledige vernieuwing. De werkwijze bij Stadswerken is dat de betrokkenen van de gemeente in een werkbijeenkomst criteria doornemen waar de aanpak voor de weg aan moet voldoen, om zo te komen tot de meest in aanmerking komende aanpak. Die aanpak wordt vervolgens uitgewerkt binnen de kaders van het budget. Een financieel-economische vergelijking van verschillende opties maakt de gemeente niet.

Naar aanleiding van dit casusonderzoek signaleren wij twee risico's die los staan van de melding:

²² Oranjewoud (17 mei 2011, revisie 2.0). *Adviesrapport onderzoek investeringsbeslissingen beheerproject wegen*.

- ◆ Het archiefbeheer van de gemeente op het gebied van wegonderhoud laat te wensen over. Uit gesprekken is gebleken dat de dossiers en archieven over het Utrechtse wegennet slecht toegankelijk zijn en soms verspreid zijn over afdelingen zoals het Ingenieursbureau Utrecht (IBU) en Stedelijk Beheer (afhankelijk van wie de directievoerder over een onderhoudsproject is geweest). Van een groot deel van de wegen ontbreekt bovendien de aanleg- en onderhoudshistorie. Dergelijke gegevens zijn van grote waarde op het moment dat een weg in slechte staat blijkt te zijn en een aanpak voor herstel moet worden bedacht: idealiter is dan bekend wat de fundering, opbouw en samenstelling van de weg is zodat daar geen nieuw onderzoek meer naar hoeft te worden gedaan.
- ◆ Oordeelsvorming over de samenstelling, kenmerken en staat van asfaltwegen vereist specialistische kennis. Uitkomsten van inspecties, aanvullend onderzoek en laboratoriumopgaven van asfaltmengsels moeten juist worden geïnterpreteerd om te kunnen vertalen naar een doelmatige aanpak van het onderhoud. De gemeente heeft deze kennis in huis, maar de basis is smal (er is één specialist bij het IBU) en bovendien kan het delen en benutten van die kennis beter. Een belemmering hiervoor is het systeem van interne contractering (Stedelijk Beheer moet specialistisch advies inkopen bij het IBU): als er druk op het projectbudget staat kan toezicht en controle in het gedrang komen. De rol van de gemeente als opdrachtgever en toezichthouder op het wegonderhoud door aannemers is hierdoor kwetsbaar. Wij hebben in gesprekken verschillende voorbeelden gehoord van onderhoud aan wegen (dit had geen betrekking op wegen uit de casussen) waarbij vanuit wegtechnisch perspectief niet de juiste keuzes zijn gemaakt; bijvoorbeeld met betrekking tot de toepassing van geluidsarm asfalt (Langerakbaan; Prins Clausbrug; Vleutensweg). Het verzamelen en beoordelen van weg- en asfaltgegevens door iemand met specialistische kennis, op het juiste moment in het proces, kan onnodig kwaliteitsverlies voorkomen.

Conclusies

- ◆ Op het gebied van wegonderhoud signaleren wij risico's voor een doelmatige aanpak. Het is onvoldoende inzichtelijk in hoeverre de gemeente bij de casussen die wij onderzochten gericht was op een economische afweging bij het kiezen van de aanpak. In projectdossiers ontbreekt een onderbouwing van de uiteindelijk gekozen maatregel als zijnde de meest doelmatige keuze, bijvoorbeeld in de vorm van een plandocument. Die onderbouwing zou moeten bestaan uit een analyse van de (oorzaken van) schade aan de weg, een uitwerking in opties voor wegonderhoud, en een vergelijking van die opties (in kosten/baten perspectief; economische rationeel beheer).
- ◆ De specialistische kennis op het gebied van wegonderhoud die binnen de gemeente beschikbaar is, wordt niet altijd voldoende benut voor het toezicht op de uitvoering van projecten. Benutting van die kennis bij het vervullen van de rol als toezichthouder op aanbesteed werk komt met regelmaat in gevaar door bezuiniging op toezicht gedurende een project.

- ◆ De gearchiveerde informatie over wegen is wat betreft de toegankelijkheid nog sterk te verbeteren. Informatie over inspectieresultaten van wegen van vóór 2012 ontbreken volledig.

3.3 PRINS HENDRIKBRUG

Omschrijving casus

In de periode mei 2010 tot juni 2011 heeft de gemeente Utrecht de Prins Hendrikbrug vervangen (locatie Prins Hendriklaan-Rembrandtkade). De vervanging maakt deel uit van een project waarbij alle zeven bruggen over de Minstroom worden aangepakt, wat betekent dat ze groot onderhoud krijgen of worden vervangen. Alle bruggen over de Minstroom werden in 2008/2009 onderzocht op conditie en restlevensduur. Uit dat onderzoek bleek dat alle bruggen in slechte staat verkeerden.

De Rekenkamer ontving meldingen dat werkzaamheden aan de Prins Hendrikbrug niet doelmatig zouden zijn verlopen. Door fouten bij de werkzaamheden zouden omliggende woningen schade door verzakking hebben opgelopen. Dit zou veroorzaakt zijn door de onttrekking van grondwater aan de bouwkuip, maar de melders opperen ook dat de gekozen werkwijze teveel risico met zich meebracht. Aanpassing van de werkwijze zou tot aanzienlijke meerkosten hebben geleid. De melders zijn kritisch over de rol van de gemeente als toezichthouder en over de communicatie met bewoners.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van de dienst Stadswerken en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente en betrokkenen.

Bevindingen casusstudie

- ◆ De informatievoorziening aan bewoners is laat op gang gekomen. De gemeente beschikt over een beleidslijn voor het informeren en betrekken van bewoners bij projecten, de Utrechtse Participatiestandaard. Er is bij dit project ingestoken op participatieniveau 1 (informeren), dit omdat het een vervanging betrof en de beïnvloedingsruimte volgens de gemeente klein was. Op verzoek van de afdeling Verkeer en Vervoer van de dienst Stadsontwikkeling is de brug verbreed ten behoeve van fietsers en voetgangers. Het wijkbureau is in verband met deze verbreding geconsulteerd of het participatieniveau verhoogd moest worden. Volgens het wijkbureau was dit niet noodzakelijk. Bewoners geven zelf aan dat zij eerder over de planvorming en bij het ontwerp van de bovenkant van de brug betrokken hadden willen worden. De gemeente koos er voor dit niet te doen, maar heeft later toch in overleg met bewoners zaken aangepast. Communicatie met bewoners werd gaandeweg het project geïntensiveerd door het projectteam.

- ◆ De brug is gesloopt en gebouwd in een open bouwput. Er is aan weerszijden van de brug een gronddam in de Minstream gecreëerd en vervolgens is het waterniveau tot op het niveau van de bodem van de Minstream met open bemaling verlaagd. Dit is volgens de gemeente een gebruikelijke methode. De gemeente nam de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen: bodemonderzoek, doorrekenen van constructies, vooropnames en monitoring van de hoogte van woningen, etc. Dicht bij de brug staan woningen. De invloed van het ontgraven van het terrein en het onttrekken van grondwater op deze woningen is gemonitord.
- ◆ Eneco verrichtte tussen de sloop en nieuwbouw van de brug werkzaamheden om leidingen (waaronder stadsverwarming) opnieuw onder de brug door aan te leggen in een 'zinker'. In de bouwput van de brug werd door middel van twee damwanden een bouwkuip voor de zinker aangelegd. Deze damwand is doorgezet tot in een waterafsluitende laag zodat de bouwkuip waterdicht zou zijn. Toen de gemeente een melding kreeg dat een bewoner de voordeur niet meer open kreeg vanwege verzakking van het huis is het werk stilgelegd en is door Eneco gezocht naar oorzaak en oplossing. Er bleek een zwakke plek in de waterafsluitende kleilaag te zitten waardoor er teveel grondwater in de bouwkuip stroomde (een zogenaamde "wel"). Met dit water stroomde er ook zand de bouwkuip in met als gevolg verzakkingen van een aantal woningen in de omgeving. De aanwezigheid van de wel was bekend voordat het werk werd stopgezet. Er is namelijk eerst nog een tweede pomp bijgeplaatst om overtollig lekwater in de bouwkuip weg te pompen. Uit bodemonderzoek vooraf is de aanwezigheid van deze wel niet gebleken. Dit kan te maken hebben met de steekproefsgewijze aanpak van bodemonderzoek.
- ◆ In hoeverre de keuze voor een half open bouwkuip (twee damwanden) heeft bijgedragen aan de verzakking van woningen is voor ons onduidelijk gebleven. Uit de gevoerde gesprekken maakt de Rekenkamer op dat meningen over de gekozen aanpak uiteenlopen. De gemeente noemt de werkwijze 'regulier', maar volgens andere betrokkenen had beter voor een volledig gesloten kuip kunnen worden gekozen. Het mogelijke risico van werken met een half open kuip is van tevoren niet door de gemeente en Eneco onderkend.
- ◆ De gerealiseerde kosten van het project voor de gemeente bedragen EUR 721.000. Het beschikbare budget was EUR 514.000. De meerkosten zijn EUR 337.000 waarvan voor Eneco EUR 130.000. De meerkosten bestaan grotendeels uit twee componenten. Ten eerste het aanpassen van de werkwijze van Eneco om de zinker voor de leidingen aan te brengen. De gemeente had toegezegd dat Eneco in een droge bouwput kon gaan werken, maar dit bleek door het in de bouwkuip opkomende grondwater niet te kunnen. De aanpak werd daardoor duurder. De tweede oorzaak voor meerkosten bestaat uit aanpassing van die werkwijze toen het werk wegens verzakkingen van woningen werd stilgelegd. Er is toen onderwaterbeton aangebracht en de half open kuip werd gesloten.

Conclusies

- ◆ Het project is uitgelopen en het budget is met 40% overschreden. De gemeente had met tegenslag van derden (Eneco) te maken. Het is voor ons niet duidelijk geworden of de gemeente dan wel Eneco risico's vooraf beter had kunnen

- inschatten.
- ◆ Communicatie met bewoners had beter gekund (en is gedurende het project verbeterd).

Naschrift

In april 2012 is de Prins Hendriklaan opnieuw afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. Er worden door Eneco werkzaamheden verricht om de stadsverwarming te vervangen. De gemeente is hierover in december 2011 in het coördinatieoverleg nutsbedrijven ingelicht door Eneco. Mogelijk konden deze werkzaamheden beter worden afgestemd op de vervanging van de Prins Hendrikbrug zodat de overlast tot één periode had kunnen worden beperkt, maar die optie is ten tijde van de planvorming van de Prins Hendrikbrug niet ingebracht door Eneco.

Verschillende bewoners van de Prins Hendriklaan zijn niet vooraf door Eneco geïnformeerd over de werkzaamheden. De gemeente zal dat evalueren met Eneco, aangezien dit een verplichte verantwoordelijkheid is van het nutsbedrijf bij werken in de openbare ruimte.²³

3.4 WATERBEDDINGEN MÁXIMAPARK

Omschrijving casus

In de periode 2007-2010 heeft de gemeente Utrecht in het Máximapark (toen nog Leidsche Rijn Park geheten) een aantal bestaande watergangen (waaronder de Alendorperwetering) gedempt en verlegd om aan te sluiten bij het ontwerp van het park. Over de aanleg van twee waterwegen, de Lelievijver en de Vikingrijn, ontving de Rekenkamer een melding. Volgens deze melding heeft de gemeente onnodig dubbel werk verricht. Het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden zou de gemeente hebben voorgeschreven om de nieuw aan te leggen waterwegen te voorzien van een kleilaag om het doorlekken van water door de nieuwe bodem te voorkomen. Dat zou niet zijn gedaan door de gemeente, waardoor onnodig extra werk zou zijn verricht. Daarnaast zou de gemeente water hebben weggepompt zonder vergunning en zou er schade aan woningen zijn veroorzaakt waarvoor de gemeente verantwoordelijk zou zijn. De werkzaamheden zijn inmiddels afgerond.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van het Projectbureau Leidsche Rijn en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente en de melder.

Bevindingen casusstudie

- ◆ De gemeente beschikte over de benodigde vergunningen. Dit betreft onder andere keurvergunningen van het Hoogheemraadschap en ontgrondingsvergunningen van

²³ Dit maakt deel uit van de algemene voorschriften voor een opbreekvergunning, zoals op de website van de gemeente Utrecht staat vermeld. Het voorschrift luidt: “de vergunninghouder informeert de aan het tracé en materiaalopslag grenzende bewoners en bedrijven en de wijkopzichter voldoende tijdig over de aard en de duur van de werkzaamheden, zodat zij nog schadebeperkende maatregelen kunnen treffen.”

de Provincie Utrecht.

- ◆ De keurvergunningen (ook wel watervergunning genoemd) die het Hoogheemraadschap verleende voor project Vikingrijn (fase 1, 2 en 3) bevat het voorschrift dat bij het graven van een nieuwe watergang in zandgrond maatregelen moeten worden genomen tegen het door de bodem lekken van oppervlaktewater naar grondwater ("wegzijging"), bijvoorbeeld door een kleilaag op de bodem aan te brengen. Het project Lelievijver heeft dat voorschrift niet in de keurvergunning.
- ◆ De gemeente heeft bij de aanleg van de Vikingrijn bewust een risico genomen, wat resulteerde in een tegenvaller in het project. De gemeente wilde de nieuwe Vikingrijn aanleggen op de plek waar vroeger de Oude Rijn liep. De Vikingrijn zou dan op de oude bedding van de Oude Rijn komen. De gemeente hoopte dat daardoor de ondergrond al voldoende 'waterdragend' zou zijn om een nieuwe kleilaag overbodig te maken. Dat had de gemeente flinke besparing kunnen opleveren. De gemeente heeft een eerste deel van de Vikingrijn gegraven als praktijkproef en geïsoleerd van de omgeving, waarbij geen kleilaag werd aangebracht. De proef is uitgevoerd in overleg met het Hoogheemraadschap. Tijdens de proef is gemeten hoeveel water wegzakt door de bodem: dit bleek teveel te zijn. De kleilaag moest er dus toch komen.
- ◆ Uiteindelijk heeft de gemeente geen besparing gerealiseerd en heeft het project door de praktijkproef en het later moeten aanbrengen van de kleilaag drie maanden vertraging gekend. Het project bleef wel binnen het oorspronkelijke budget. De gerealiseerde kosten van het project Vikingrijn bedragen EUR 3.824.136.²⁴
- ◆ Een aantal omwonenden heeft schade aan de woning gemeld, die veroorzaakt zou zijn door de werkzaamheden aan de Vikingrijn. Op dat moment is door de gemeente besloten een nulmeting uit te voeren van deze woningen en is in de volgende werkfasen gemonitord (trillingsmetingonderzoek). Er is vervolgens door een verzekeringsexpert onderzoek naar de schade in de woningen gedaan, maar geen oorzakelijk verband aangetoond tussen schade (scheurtjes) en de werkzaamheden van de gemeente. De schade-expert heeft in zijn analyse niet de werkzaamheden van de gemeente betrokken die voorafgaand aan de nulmeting van de woningen waren uitgevoerd. Ondanks het ontbreken van een causaal verband (volgens de expert), zegt de gemeente bereid te zijn om, als alle werkzaamheden in het gebied zijn afgerond, reparatie van scheurtjes te vergoeden.

Conclusies

- ◆ De Rekenkamer heeft geen grote onvolkomenheden aangetroffen bij de casus aanleg van de Vikingrijn en Lelievijver. De gemeente nam bewust een (gecontroleerd) risico, om een besparing te kunnen realiseren. Dit is niet gelukt. Het project is uitgelopen, maar binnen het budget gerealiseerd.

²⁴ Deloitte Accountants B.V. (19 januari 2011). *Controleverklaring project "Vikingrijn"*. Betreft verwerving, uitvoeren waterbouwkundige werken voor de aanleg Vikingrijn - Binnenhof-West, - Zuid en -Oost.

3.5 KUNSTWERKEN MÁXIMAPARK

Omschrijving casus

Het Máximapark (voorheen Leidsche Rijn Park genoemd) en hierin aanwezige kunstwerken worden volgens een melding veel duurder dan ooit is ingeschat. Een voorbeeld zou de Parkpergola zijn, een betonnen constructie die als afscheiding tussen Binnenhof en de rest van het park dient. Volgens de melder wordt het park weliswaar mooi, maar richt de gemeente het veel te duur in. De gemeente zou bovendien geringe onderhoudskosten verwachten, maar volgens de melder onderschat de gemeente de omvang van deze onderhoudskosten. Een tienjarig onderhoudsbudget zou deel uitmaken van het budget voor de realisatie van de kunstwerken. Als de realisatie meer geld kost dan voorzien, dan blijft er minder geld over voor onderhoud in de toekomst.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van het Projectbureau Leidsche Rijn en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente en de melder. Daarbij lag de nadruk op mogelijke ondoelmatigheden.

Bevindingen casusstudie

- ◆ De gemeente herkent zich niet in de melding van gestegen kosten door ondoelmatigheden en problemen met onderhoudskosten voor het park en kunstwerken. Uit documenten en gesprekken met de gemeente zijn geen aanknopingspunten gevonden voor de signalen van ondoelmatigheid uit de melding.
- ◆ Het Leidsche Rijn Park wordt gefaseerd gerealiseerd. Bij de start is alleen een begroting vastgesteld voor de eerste fase. Voor de totale aanleg van het park is geen eindbedrag begroot. De eerste fase betrof het ontwerp en de aanleg van een deel van het park bestaande uit onder andere de Binnenhof (een deel van 40 ha bestemd voor intensieve recreatie). De totale oppervlakte die beschikbaar is voor realisatie van het park is 300 à 400 ha. Voor verdere ontwikkeling en realisatie na de eerste fase zijn medefinanciers nodig. Per (vervolg)fase wordt gekeken naar beschikbare middelen en hieraan te koppelen ambities. Inmiddels zijn de middelen verzameld voor de tweede fase. Deze tweede fase omvat onder andere de 'aankleding' van de Binnenhof en de realisatie van een gedeelte van de Pergola en het Lint. Dat het gehele park uiteindelijk meer geld kost dan alleen voor de eerste fase was begroot is door deze modulaire opbouw vanzelfsprekend.
- ◆ Volgens de gemeente is het bedrag voor de eerste fase niet overschreden. Wat betreft de realisatiekosten geeft de gemeente aan dat er geen noemenswaardige problemen zijn geweest. Kleine problemen doen zich volgens de gemeente altijd voor bij projecten van deze omvang, maar die zijn voor bewoners meestal niet zichtbaar.
- ◆ Bij de planvorming van het Leidsche Rijn Park is volgens de gemeente nadrukkelijk gekeken naar afstemming met beheer en onderhoud. Beheer- en onderhoudskosten van de gehele openbare ruimte van Leidsche Rijn worden meegenomen in een jaarlijks geactualiseerde lange termijn begroting van de totale inkomsten en uitgaven van Leidsche Rijn, ook wel het referentiekader genoemd.

De toereikendheid van dat referentiekader hangt samen met keuzes zoals het niveau van onderhoud. De norm hiervoor is een rapportcijfer '6', maar hiervan kan binnen de wijk voor bepaalde objecten worden afgeweken.

- ◆ Het budget voor onderhoud van kunstwerken maakt geen onderdeel uit van het realisatiebudget. Tegenvallers bij realisatie kunnen daardoor nooit negatieve gevolgen hebben voor onderhoud in de toekomst. Na de realisatie en in gebruik name van een object in de openbare ruimte, wordt het onderhoud en beheer ervan overgedragen aan de Dienst Stadswerken. In het proces van projectplan naar realisatie is een aantal waarborgen ingebouwd om er voor te zorgen dat nieuwe projecten ook passen in de beheer- en onderhoudscyclus van de gemeente ('beheerproof' zijn). Het Ingenieursbureau Utrecht (IBU) maakt ontwerpen en projectplannen en ziet er op toe dat alle randvoorwaarden 'beheerproof' zijn. De vijf vakgroepbeheerders van de afdeling Stedelijk Beheer (dienst Stadswerken) zijn verantwoordelijk voor de programmering en planning van (groot) onderhoud. Zij nemen deel aan de Adviesgroep Openbare Ruimte (AOR) die toeziet op het beheerproof zijn van projecten. Daarnaast wordt volgens de gemeente bij de ontwikkeling van de openbare ruimte sinds 2002 het handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) nageleefd.
- ◆ De kosten voor de Parkpergola, de ongeveer 1.000 meter lange en zes meter hoge afscheiding tussen de Binnenhof en de rest van het park, bedragen EUR 2,8 miljoen, waarvan EUR 0,8 miljoen bestaat uit Europese subsidie en EUR 2,0 miljoen door de gemeente is gefinancierd.

Conclusies

- ◆ Er is bij de realisatie van de eerste fase van het Leidsche Rijn Park geen sprake van een budgetoverschrijding. Voor fase 2 zijn de middelen inmiddels vastgelegd. Bij een nieuwe fase van aanleg worden ambities aangepast aan te verkrijgen financiering.
- ◆ Aanleg- en onderhoudsbudget zijn gescheiden. De veronderstelling dat budgetoverschrijding bij aanleg ten koste gaat van het onderhoud is onjuist.

3.6 ONDERHOUD GEWELVEN OUDEGRACHT (VOLLERSBRUG - GEERTEBRUG)

Omschrijving casus

De gemeente verrichtte in 2010/2011 groot onderhoud aan werfmuren en gewelven aan de Oudegracht. De Rekenkamer ontving een melding over het gedeelte van de Oudegracht tussen de Vollersbrug en de Geertebrug. Hier zou sprake zijn van onnodig of dubbel werk, overlast en schade aan gewelven van bewoners. Er zou daarnaast zijn gewerkt met een open bestek: de aanpak zou een aantal keer zijn gewijzigd. In een eerste fase zou er beton zijn gestort op de gewelven met als gevolg scheuren in de gewelven en lekkages. De aanpak van de gewelven zou vervolgens twee maal zijn aangepast. Ook zou er geen monumentenvergunning aanwezig zijn geweest. Een aantal bewoners heeft gemeente en aannemer aansprakelijk gesteld. Om de gewelven op schade te inspecteren moet het nu weer open worden gemaakt.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van Stadswerken en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente.

Bevindingen casusstudie

- ◆ De aanpak van de gemeente bestaat uit het aanbrengen van een betonnen plaat op de gewelven met als doel de druk van geparkeerde auto's op te vangen. Zonder die constructie zorgt de druk van geparkeerde auto's ervoor dat de werfmuren teveel worden belast en zelfs los kunnen komen van de gewelven. De gemeente heeft in de jaren '90 deze aanpak ook gehanteerd. Daarbij is eerst een aanpak gebruikt die leidde tot schade aan gewelven. De aanpak is toen verbeterd en vervolgens veelvuldig toegepast. De aanpak heeft zichzelf volgens de gemeente bewezen en het bestek van toen dient als basis voor de huidige werken aan de werfmuren en gewelven. Doordat het in een eerste ronde in de jaren '90 verkeerd uitpakte hebben sommige bewoners nog steeds een zeker wantrouwen tegen de constructie met de betonnen keerwand.
- ◆ Een monumentenvergunning was niet noodzakelijk voor het onderhoudswerk.
- ◆ De gemeente is eigenaar van de straat en deklag op de gewelven, maar bewoners of ondernemers zelf zijn eigenaar van het gewelf. Het waterdicht zijn van een gewelf is daardoor een verantwoordelijkheid van een bewoner/ondernemer. Omdat in de jaren '90 de gewelven toch werden opengelegd heeft de gemeente bewoners geadviseerd om het gewelf waterdicht te maken. Dit gebeurt op eigen kosten van de bewoners (EUR 10.000-15.000). Sommige bewoners hebben hieraan meegedaan en sommige niet. Ook in 2011 werd bewoners de mogelijkheid geboden 'mee te liften' in het project en hebben sommige bewoners dit wel en sommige dit niet gedaan.
- ◆ Van een aantal kelders heeft de aannemer op verzoek van bezorgde bewoners vooraf foto's gemaakt. Er is geen officiële 'vooropname' door de gemeente uitgevoerd om op basis van nul- en vervolgmetingen gedurende het project de invloed van de werkzaamheden op de kelders te kunnen monitoren. Volgens de gemeente was dat achteraf gezien verstandig geweest om te doen. Dit is bij nieuwere projecten aan werfmuren en gewelven wel gedaan.
- ◆ Bewoners met een gewelf dat niet waterdicht is gemaakt hebben lekkages geconstateerd, met schade in de als woning functionerende werfkelder als gevolg. Zij hebben de gemeente hiervoor aansprakelijk gesteld.
- ◆ De gemeente laat de schade onderzoeken door een verzekeringsexpert. Hiervan is nog geen definitieve rapportage. De gemeente acht het mogelijk dat er een verband is tussen de werkzaamheden en de gemelde schades/lekkages. Kelders die niet waterdicht zijn gemaakt kunnen lekkage krijgen. Hiervoor zijn twee verklaringen volgens de gemeente. Ten eerste is de voorheen verdichte grond op de gewelven na nieuwe werkzaamheden weer rul, en laat meer water door. Bovendien wordt water geweerd door waterdicht gemaakte gewelven, waardoor het water doorloopt naar die kelders die niet waterdicht zijn. De waterdruk op niet waterdichte gewelven neemt hierdoor mogelijk toe.
- ◆ Er is dus een hoger risico op lekkage voor zij die niet ingaan op het aanbod om

mee te liften en een gewelf waterdicht te maken. In een brief van 3 januari 2011 aan bewoners waarin zij de mogelijkheid is geboden de kelder waterdicht te maken zijn bewoners niet op dit risico gewezen. Het verhoogde risico is volgens de gemeente pas ná de melding van de lekkages aan kelders tussen de Vollersbrug en Geertebrug duidelijk geworden.

- ◆ Bij recentere onderhoudsprojecten aan werfmuren en gewelven, zoals aan de Ganzenmarkt, zijn bewoners die nog geen waterdichte kelder hebben, ook per brief geïnformeerd en gevraagd om hun kelder waterdicht te laten maken tijdens de werkzaamheden die de gemeente laat uitvoeren. Deze keldereigenaren zijn niet in deze brief op de hoogte gebracht van de risico's op lekkage mochten zij niet ingaan op het aanbod van de gemeente. De gemeente heeft dit wel toegelicht tijdens een informatiebijeenkomst met keldereigenaren. Bij die bijeenkomst waren niet alle aangeschreven keldereigenaren aanwezig.

Conclusies

- ◆ Niet-waterdicht gemaakte kelders hebben een verhoogd risico op lekkage na de aanpak van de gewelven. Dit risico heeft de gemeente onderkend nadat er meldingen van lekkage waren gedaan door keldereigenaren tussen de Vollersbrug en Geertebrug. Of de gemeente aansprakelijk is voor de lekkages is nog niet duidelijk.
- ◆ Bij een recenter vergelijkbaar project aan de Ganzenmarkt heeft de gemeente er voor gekozen keldereigenaren op een informatiebijeenkomst te informeren over het verhoogde risico op lekkage als zij hun kelder niet waterdicht maken. Niet alle keldereigenaren waren aanwezig en het risico van mondelinge communicatie is dat de boodschap en het belang daarvan niet is over gekomen.
- ◆ De gemeente verrichtte geen vooropname van kelders voorafgaand aan het project. Dit is bij recentere projecten aan werfmuren en gewelven wel gedaan.

3.7 AANPAK RIOLERING LAAN VAN NIEUW GUINEA

Omschrijving casus

Volgens een bewoner is in de Laan Van Nieuw Guinea de afgelopen jaren de stoep talloze keren open geweest in verband met rioleringswerkzaamheden. Na de zomer 2011 zijn deze werkzaamheden opnieuw uitgevoerd. Deze bewoner denkt dat er veel werk dubbel wordt gedaan. Een voorbeeld van de melder is dat de stoep open moest omdat het riool moest worden gespoeld. Na een uur kwamen de betrokkenen er achter dat er geen water in de tank zat waardoor ze niet konden spoelen. Toen moest de stoep weer dicht en dezelfde week nogmaals open.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van Stadswerken en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente.

Bevindingen casusstudie

- ◆ Rioolwerken zijn door de gemeente aanbesteed. Er is een perceel voor onderhoud

van hoofdriolen en een perceel voor onderhoud aan kolken en huisaansluitingen. De gehele riolering van de Laan van Nieuw Guinea is vernieuwd. In 2008 werd het laatste gedeelte vernieuwd. Dit betrof de riolering onder het wegoppervlak en de rioolaansluiting van de woningen. Bij de gemeente is bekend dat de aannemer bij twee woningen een huisaansluiting was vergeten. Dit is op kosten van de aannemer hersteld.

- ◆ Er zijn bij de vervanging van de riolering van de Laan van Nieuw Guinea in 2008 ook werkzaamheden in de Makassarstraat verricht (deze loopt van de Laan van Nieuw Guinea naar het Merwedekanaal). Dit betrof voorbereidingen voor de toekomstige vervanging van de riolering in de Makassarstraat. De vervanging zou in eerste instantie starten in februari 2012, de werkzaamheden startten echter in april 2012. Daarbij wordt volgens de gemeente geen werk dubbel gedaan dat al in 2008 is uitgevoerd.
- ◆ Het voorbeeld uit de bewonersmelding van dubbel werk door een lege tankwagen is niet bekend bij de gemeente. Het lijkt de gemeente onwaarschijnlijk, want een lege tankwagen had gemakkelijk gevuld kunnen worden met water uit het Merwedekanaal. Maar het is niet onmogelijk, de gemeente controleert niet continu alle werkzaamheden van aannemers. Het zou volgens de gemeente in ieder geval niet tot extra kosten voor de gemeente leiden.
- ◆ De gemeente kan zich voorstellen dat werkzaamheden bij bewoners als 'dubbel' overkomen. Als er klachten zijn over de riolering wordt er gegraven om het probleem op te lossen. Komt een probleem vaker voor dan kan worden besloten de riolering te vervangen. De weg moet dan een eerste keer open voor het maken van een proefsleuf (voor het bestek wordt in beeld gebracht wat er waar in de bodem zit). Wat later vinden de daadwerkelijke werkzaamheden plaats waarbij opnieuw de weg open en weer dicht gaat. De weg wordt hierna voorzien van tijdelijke bestrating. Nadat de grond is 'ingeklonken' wordt de tijdelijke bestrating vervangen door definitieve bestrating of asfalt. Naast gepland onderhoud aan rioleringen, kan de grond ook open worden gelegd door nutsbedrijven voor werkzaamheden aan de waterleiding, elektra en telecomkabels. Nutsbedrijven moeten binnen een vaste, korte, termijn werkzaamheden verrichten als het calamiteiten betreft of individuele huisaansluitingen. Die gevallen kunnen niet of moeilijk worden afgestemd met de gemeentelijke onderhoudsplanning. Een bewoner kan dit palet aan werkzaamheden gemakkelijk als dubbel werk ervaren. Daar waar het gaat om periodiek onderhoud of geplande vernieuwing door nutsbedrijven zijn er wel mogelijkheden om af te stemmen met de gemeentelijke onderhoudsplanning van de openbare ruimte. Hiervoor heeft de gemeente periodiek het Coördinatorenoverleg Nutsbedrijven.

Conclusies

- ◆ Er is weliswaar veel werk verricht in de Laan van Nieuw Guinea, met name in het kader van de aanpak van de riolering, maar er is geen sprake van grote onvolkomenheden. Wel was de aannemer twee huisaansluitingen op het riool vergeten aan te leggen. Dit is op kosten van de aannemer hersteld.
- ◆ Bewoners weten niet altijd wat de aard en diversiteit is aan werkzaamheden

waarvoor een straat of trottoir open moet. Als bewoners hierover beter zijn geïnformeerd kan mogelijk de indruk van 'dubbel werk' worden weggenomen.

3.8 ONDERHOUD WERFTRAPPEN

Omschrijving casus

Op 6 augustus 2006 werd Utrecht opgeschrikt door een fataal incident met een werftrap tijdens een evenement. Naar aanleiding hiervan besloot het college om alle werftrappen te vervangen of aan te passen. In 2010 en 2011 is dit uitgevoerd. De Rekenkamer ontving een melding dat dit deels onnodig werk zou zijn geweest, omdat veel van de trappen in goede staat waren. Een voorbeeld is genoemd van een werftrap bij de Lange Nieuwstraat, tegenover Oudegracht 243 (Tivoli). Deze trap werd 10 jaar geleden geheel vernieuwd. Deze trap zou geen risico hebben voor doorzakken. Het vervangen van deze werftrap zou onnodig zijn.

De Rekenkamer onderzocht het projectdossier van Stadswerken en voerde gesprekken met medewerkers van de gemeente.

Bevindingen casusstudie

- ◆ In het onderzoeksrapport van de onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht, is de aanbeveling gedaan dat de gemeente er voor moet zorgen dat alle werftrappen aan de huidige technische normen voldoen. Het college nam in 2006 alle aanbevelingen van de onderzoekscommissie over.²⁵ De gemeente heeft, om alle risico's met betrekking tot de constructie uit te sluiten, de aanbeveling uitgewerkt met de norm dat bij werftrappen de strengste veiligheidsnormen qua belastbaarheid moesten worden gerealiseerd.
- ◆ Naar aanleiding van het trapincident zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Ook het IBU heeft een onderzoek gedaan naar aanleiding van het trapongeval. Het IBU onderzocht alle Utrechtse werftrappen (trappen van steen, beton, en steek- en bordestrappen in hout en/of staal) en balustrades en rapporteerde daarover.²⁶ Op basis van dit rapport is ook vervolgonderzoek uitgevoerd naar verankering van trappen aan werfmuren en gebruikte houtsoorten van trappen. Alle werftrappen zijn rekenkundig gecontroleerd op sterkte. Van iedere werftrap is aangegeven wat de staat is (bevindingen op basis van inspectie), wat er aan verbeterd moet worden (te treffen maatregelen) en wanneer deze werkzaamheden zijn gepland. Op basis van dat onderzoek werd een plan van aanpak (een bestek) opgesteld voor het aanbesteden van aanpassingswerk aan de werftrappen.
- ◆ Na onderzoek aan de werftrappen zijn van de in totaal ongeveer 90 werftrappen er 67 (hout of staal) aangepakt.²⁷ Bij stenen trappen is alleen gekeken naar gladde of loszittende delen. Het "gelijkwaardigheidbeginsel", wat wil zeggen dat oudere

²⁵ College van B&W (17 november 2006). Raadsbrief *Aanpak aanbevelingen commissie Schutte*.

²⁶ Gemeente Utrecht, IBU (10 oktober 2006). *Rapportage trappen en balustraden langs de Oudegracht, de Nieuwegracht, de Kromme Nieuwegracht, de Plompetorengracht en de Drift*.

²⁷ Gemeente Utrecht, IBU. *Bestek 116 SW 07. Vervangen en aanpassen bordes- en steektrappen*.

bestaande constructies zichzelf hebben bewezen en voldoende veilig worden geacht te zijn, heeft het college laten vallen ten gunste van hogere veiligheidseisen. Van alle werftrappen is de sterkte (welke belasting kan een trap aan) berekend op basis van constructie, gebruikt materiaal en gebruik van de trappen in de openbare ruimte. Bij gebruik is uitgegaan van de zwaarste belasting: een scenario waarbij de trap vol staat met springende mensen. Veel werftrappen voldoen niet aan die nieuwe belastbaarheidsnorm, want die zijn op basis van minder strenge regelgeving gebouwd.

- ◆ Een gevolg is bijvoorbeeld dat trappen van Meranti (een houtsoort die voorheen in de categorie hardhout voor constructieve werken viel maar tegenwoordig niet meer) niet meer voldoen. Ook aan relatief jonge trappen zijn daardoor werkzaamheden nodig. De nieuwe eisen die het college stelt aan de houten bordestrappen vereisen nu om sterkteteknische redenen de zwaarste houtsoortcategorie (D50). Dit is ook de verklaring voor de aanpak van de werftrap waarover de Rekenkamer een melding kreeg. Die trap was weliswaar in goede staat, maar voldeed niet aan de nieuwe belastbaarheidsnorm.
- ◆ De kosten van aanbesteed werk voor aanpassing van de werftrappen bedragen bijna EUR 7 ton.

Conclusies

- ◆ Het college van B&W heeft na het trapincident (6 augustus 2006) besloten dat alle trappen aan de strengste normen voor (nieuw te bouwen) trappen moeten voldoen. Ook trappen die volgens de oude normen nog goed waren zijn vernieuwd. Het college is hiermee beargumenteerd afgeweken van het principe economisch rationeel beheer.

