



Rapport

Een onderzoek naar de manier waarop Rijkswaterstaat reageerde op een signaal van een bewoner gedurende het project "ontpoldering van de Noordwaard"

Datum: 31 juli 2017

Rapportnummer: 2017/092

WAT IS DE KLACHT?

In het kader van het project 'Ontpoldering van de Noordwaard' is het gebied waar verzoekers woonden buitendijks gebracht. De terp waarop hun woning stond zou worden opgehoogd, waardoor ze daar konden blijven wonen. De uitvoering hiervan is door Rijkswaterstaat (verder ook: RWS) uitbesteed aan een aannemer, die verkeerde grond heeft gebruikt.

De Nationale ombudsman besloot een onderzoek in te stellen¹ en hanteerde, als basis voor zijn onderzoek en oordeel, de volgende klachtformulering:

Verzoekers klagen erover dat Rijkswaterstaat onvoldoende toezicht heeft gehouden op de aannemer die was ingehuurd om de terp te verhogen waarop hun woning stond.

ACHTERGROND VAN DE KLACHT

Programma 'Ruimte voor de Rivier' en het project 'Ontpoldering van de Noordwaard'

Vanaf 2007 is de overheid gestart met het programma 'Ruimte voor de Rivier'. Doelstelling van het programma is om op ruim dertig plaatsen in Nederland de rivier meer ruimte te bieden, om de waterstand naar beneden te brengen en de kans op overstromingen te verminderen. Provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat (RWS) voeren samen met 19 partners het programma uit. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) bewaakt het programma op nationaal niveau. De minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk. Na de voorbereidende planstudiefase is vanaf 2009 gestart met de uitvoering. Veel projecten zijn inmiddels afgerond. Het is de bedoeling dat het gehele programma in 2017 wordt afgerond.

Verzoekers woning in de Noordwaard maakte onderdeel uit van het Ruimte voor de Rivierproject 'Ontpoldering van de Noordwaard', één van de meest omvangrijke projecten. De Noordwaard is ingericht als doorstroomgebied voor de rivier de Nieuwe Merwede. Hierdoor kan bij hoge waterstanden het rivierwater sneller worden afgevoerd. Het gaat om een gebied van 2000 hectare. De dijk langs de Nieuwe Merwede is verlaagd van 5 meter tot een hoogte van 2 meter boven NAP. Als het rivierwater tot boven die hoogte stijgt, dan stroomt het water over in de polder. Op 12 oktober 2015 is het project officieel opgeleverd.

Maatwerkoplossingen

Door het project zijn woningen en boerderijen in de Noordwaard buitendijks komen liggen. Dat zou als gevolg hebben dat een aantal woningen zou moeten verdwijnen en de eigenaren hiervoor financieel zouden worden gecompenseerd (via een onteigenings-

¹ Voor de onderzoeksmethode; zie Achtergrond

procedure). Op verzoek van boeren en bewoners is ervoor gekozen om voor deze woningen te bekijken of er andere oplossingen mogelijk zijn, de zogenaamde maatwerkoplossingen. Het gaat daarbij om ongeveer 75 huishoudens. De staatssecretaris van (destijds) het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft bepaald binnen welke voorwaarden het veilig was om buitendijks te wonen. In de Noordwaard was een maatwerkoplossing alleen mogelijk als duidelijk was dat de risico's voor overstroming van de woning beperkt waren: maximaal één keer per 25 jaar en maximaal één meter water in de woning. Aan alle huiseigenaren is gevraagd of zij dat beperkte risico acceptabel vonden. Woningen die niet veilig werden bevonden, zogenaamde rode woningen, moesten verdwijnen. De eigenaren van deze woning kregen de optie een terp op hoogte te kopen en daar een nieuwe woning te bouwen. Voor de andere woningen, de zogenaamde groene woningen, is bekeken of er maatwerkoplossingen mogelijk waren. De bewoners konden voor een maatwerkoplossing kiezen of besluiten de Noordwaard te verlaten. De keuze om in het gebied te blijven wonen betekent in feite dat je rechtspositie vermindert ten opzichte van de wettelijke veiligheidsnorm tegen overstromingen, maar daar staat tegenover een eeuwigdurende schadeloosstelling van eventuele wateroverlast en altijd de mogelijkheid tot verkoop van de woning tegen binnendijkse prijzen aan de Staat.

WAT VINDEN VERZOEKERS?

Ophogen terp

Voor verzoekers werd in 2005 duidelijk dat hun woning in de Noordwaard onderdeel zou uitmaken van het project. Er zijn in eerste instantie verschillende gesprekken gevoerd. Daarbij werd uiteindelijk geconcludeerd dat hun woning als veilig (groen) kon worden aangemerkt. Verzoekers kozen voor een maatwerkoplossing waarvoor in 2012 een overeenkomst is gesloten tussen verzoekers en RWS. De maatwerkoplossing betrof de sloop van de garage en een aanbouw en het deels ophogen van de bestaande terp en de aanleg van een ringkade om hun kavel. Een belangrijk onderdeel van de afspraak was het aanbrengen van grond (kwaliteitsklasse Wonen volgens het Besluit bodemkwaliteit) zowel in de ondergrond als in de toplaag op en rond de terp, waardoor het perceel vlak zou worden en bij hoge waterstanden zo veel mogelijk schade aan de woning voorkomen kon worden. De uitvoering vond plaats tussen 2012 en 2014.

Verkeerde grondsoort

Verzoekers stellen dat er het een en ander is misgegaan bij de uitvoering van de werkzaamheden aan de terp voor hun woning. Allereerst is de planning uitgelopen, omdat er een verkeerd ontwerp was gemaakt, dat niet kon worden uitgevoerd. Uiteindelijk bleek dat er een andere soort grond, BIMS, moest worden gebruikt in plaats van klei. Bij het ontwerp van de terp hebben verzoekers al aandacht gevraagd voor het risico op verzakking van hun woning, waarop ook twee deskundigen van RWS hadden gewezen. RWS wilde toen geen nader onderzoek instellen. Zij vonden het aan de aannemer om een keuze te maken. RWS heeft nagelaten om de aannemer te informeren over het verhoogde risico op verzakking bij de uitvoering van hun terp.

Vervolgens werd bij aanvang van de uitvoering duidelijk dat de aannemer ten onrechte verzoekers' deel van de terp niet als 'wonen' had aangeduid en daardoor van plan was grond van de klasse 'industrie' in plaats van grond van de klasse 'wonen' te gebruiken. Deze fout is besproken met RWS en die heeft het doorgegeven aan de aannemer. Het zou hiermee gecorrigeerd zijn. Achteraf hebben verzoekers geconstateerd dat op de kaart 'definitief ontwerp ontpoldering Noordwaard' van RWS van 29 februari 2012 de grondsoort voor hun terp helemaal gemarkeerd is als klasse 'industrie'.

Na de realisatie van de terp ging de woning van verzoekers verzakken en ontstonden er scheuren. RWS mat maandelijks hoe de verzakking zich ontwikkelde. Daarbij leek er sprake van een afname van de zaksnelheid, behoudens één hoekpunt van het huis.

In juni 2013 ontvingen verzoekers van RWS het opleverdossier met een label waaruit bleek dat de terp van klasse 'industrie' was gemaakt. In het opleverdossier werd geen onderscheid gemaakt tussen het adres van verzoekers en het naastgelegen adres, terwijl in beide terpen niet dezelfde grond toegepast had moeten worden. Hierdoor rees bij verzoekers de vraag of de juiste grond was gebruikt voor de ondergrond van hun terp. Verzoekers vinden dat RWS op grond van deze onduidelijkheid al eigener beweging nader onderzoek had moeten instellen voor het opleverdossier aan hen werd overhandigd. Dat is niet gebeurd. Zij hebben vervolgens zelf deze vraag aan RWS voorgelegd en daarna regelmatig navraag gedaan. In maart 2014 heeft RWS een bodemonderzoek uitgevoerd, waaruit bleek dat er door de aannemer verkeerde ondergrond was gebruikt, namelijk klasse 'industrie' in plaats van 'wonen'. Dit was niet in overeenstemming met de overeenkomst die verzoekers hadden met RWS, en evenmin met de overeenkomst tussen RWS en de aannemer. RWS heeft met verzoekers besproken dat het vervangen van de verkeerd aangebrachte grond de stabilisatie van de woning hoogstwaarschijnlijk niet ten goede zou komen en het risico met zich mee zou brengen van verdere verzakking en scheurvorming. In overleg met verzoekers is besloten het huis te slopen, waarvoor een aanvullende schadeloosstelling is toegekend. Er zijn voorbereidingen getroffen voor nieuwbouw, maar uiteindelijk hebben verzoekers ervoor gekozen om te vertrekken, omdat zij niet van nieuwbouw houden. In juni 2015 is de grond verkocht aan RWS.

Verantwoordelijkheid RWS

Met het project 'Ontpoldering van de Noordwaard' beoogt RWS samen met de bewoners tot een goede oplossing voor de Noordwaard te komen. Binnen dat project is RWS de deskundige partij, terwijl de bewoners de benodigde deskundigheid ontberen. Verzoekers zijn van mening dat RWS als verantwoordelijke instantie de werkzaamheden van de aannemer beter had moeten controleren om ervoor te zorgen dat fouten worden voorkomen.

Allereerst ontbrak het aan proactief toezicht. Verzoekers vinden dat RWS heeft nagelaten om actief te controleren of hun terp van de juiste grond gemaakt zou worden. Verzoekers hebben gedurende het proces regelmatig vragen gesteld en gewezen op mogelijke problemen. Uit de registratie van grondverplaatsingen blijkt ook dat in de periode van de realisatie van de terp alleen met industriegrond werd gewerkt. RWS had in de gaten moeten houden of de aannemer de fout inderdaad had gecorrigeerd en had zelf de grondregistratie in de gaten moeten houden, aldus verzoekers.

Zij vinden dat RWS uit eigen beweging en naar aanleiding van de signalen onvoldoende heeft gedaan.

Ten slotte wijzen verzoekers erop dat zij naar aanleiding van het opleverdossier vragen hebben gesteld, onder meer welke grond bij verzoekers is gestort. RWS reageerde daar onvoldoende op. Ook heeft RWS niet zelf op basis van het opleverdossier geconstateerd dat de verkeerde grond was gebruikt. Dit is pas gebeurd bij een (standaard) bodemonderzoek ruim een half jaar later.

Verzoekers geven aan dat het moeilijk is om als burger de uitvoering goed in de gaten te houden. De burger heeft een kennisachterstand ten opzichte van RWS en de aannemer. Er was wel een klankbordgroep en bewonersvereniging, maar ze misten de benodigde expertise.

Het verzoek om schadevergoeding en de verkoop van de grond is inmiddels afgerond, maar verzoekers geven aan dat het hen niet enkel gaat om financiële schade, maar ook om erkenning van de emotionele gevolgen. Verzoekers waren zeer gehecht aan hun oude huis en de omgeving en hebben veel energie gestoken in het proces. Met hun klacht willen zij bereiken dat RWS leert van de gemaakte fouten.

WAT VINDT RIJKSWATERSTAAT?

Afspraken over uitvoering contractueel vastgelegd

Bij projecten van RWS is het gebruikelijk dat de aannemer veel verantwoordelijkheid krijgt. De uitvoering bij het project Ruimte voor de Rivier was als volgt vormgegeven: De maatwerkoplossingen zijn uitgewerkt met huiseigenaren en vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de eigenaar en de Staat. In deze privaatrechtelijke overeenkomst staan de processtappen en activiteiten die door de aannemer respectievelijk RWS worden verricht. Ook zijn daarin afspraken vastgelegd over schadevergoeding. RWS heeft daarnaast een contract gesloten met de aannemer, waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waarbinnen de aannemer zijn taak verricht. De voorwaarden behelzen bij een maatwerkoplossing, zoals bij verzoekers, onder meer wat er afgebroken dient te worden en welke grondwerkzaamheden er verricht zullen worden. Ook was opgenomen welke grond gebruikt diende te worden door de aannemer voor de ophoging van het plateau. Contractueel lag o.a. de ontwerp verantwoordelijkheid bij de aannemer.

Bij de aanbesteding aan de aannemer was een van de criteria 'het voorkomen van hinder'. Ook was daarbij aangegeven dat de aannemer aandacht moest besteden aan de communicatie met de bewoners over de maatwerkoplossingen, onder andere door "daar waar de bereikbaarheid, leefbaarheid, bedrijfsvoering of veiligheid van belanghebbenden wordt beïnvloed, minimaal 14 dagen voorafgaand aan het verrichten van de werkzaamheden deze melden". De maatwerkgesprekken met de bewoners zijn altijd met een afgevaardigde van Rijkswaterstaat erbij gevoerd om toe te zien dat datgene wat privaatrechtelijk was overeengekomen ook daadwerkelijk werd uitgevoerd. Ook konden hier wensen van de particulier naar voren komen waarbij ter plaatse een afweging werd gemaakt of dit kosten neutraal kon worden uitgevoerd. Daarnaast was Rijkswaterstaat ook voor vele andere onderwerpen aanspreekbaar, denk hierbij aan het verkrijgen van

bouwvergunningen, detailuitleg over mogelijkheden binnen het Rijksinpassingsplan etc. Dit gebeurde zowel één-op-één als men daar behoefte aan had maar enkele malen per jaar was er ook een plenaire avond, vaak samen met de aannemerscombinatie, waar generieke onderwerpen werden besproken. Ook was er een klankbordgroep met hierin vertegenwoordigers van de bewoners en agrariërs in het gebied om de voortgang te bespreken. Ook deze kwam enkele keren per jaar bijeen.

Systeemgerichte Contractbeheersing

Ruimte voor de Rivier is een grootschalig project, waarbij het onmogelijk is om op activiteitsniveau te controleren of de aannemer zijn werk naar behoren verricht. Het was bij betrokkenen bekend dat RWS niet alle handelingen van de aannemer zou monitoren. Het contract met de aannemer vindt over het algemeen plaats op basis van Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB). Dit is een gebruikelijke werkwijze van RWS, die inhoudt dat de opdrachtgever op afstand toezicht houdt op het werk dat een opdrachtnemer uitvoert. De aannemer heeft de taak om het doel van het contract binnen alle daarin gestelde randvoorwaarden te bereiken. De aannemer kiest zelf binnen de randvoorwaarden de manier waarop. De communicatie met de aannemer is tevoren en tijdens het werk onder andere gericht op het nagaan of zijn eigen kwaliteitscontrolesysteem adequaat functioneert, zodat de aannemer fouten voorkomt. Mogelijke sancties uit hoofde van het contract vormen mede een prikkel voor de aannemer nauwkeurige aandacht te schenken aan de uitvoering van zijn contract. RWS acht de aannemer het beste in staat om fouten te voorkomen. In dit systeem past niet dat RWS op activiteitsniveau controles uitvoert, hetgeen ook tot hoge extra kosten zou leiden.

Eigen keuze voor maatwerkoplossing

RWS vindt verder van belang dat de inwoners van de Noordwaard uiteindelijk zelf hebben gekozen voor een maatwerkoplossing; zij hadden zich ook kunnen laten uitkopen. Buitendijks wonen was in het verleden niet aan de orde. Op verzoek van bewoners en boeren is de mogelijkheid om in het gebied te kunnen blijven wonen en/of werken als een randvoorwaarde opgenomen. De mensen die voor deze mogelijkheid kozen, accepteerden een vermindering van hun rechtspositie, in de zin dat zij een bepaald risico op overstroming aanvaardden. Daar staat tegenover een eeuwigdurende schadeloosstelling van eventuele wateroverlast en altijd de mogelijkheid tot verkoop van de woning tegen binnendijkse prijzen aan de Staat (de inundatieovereenkomst).

Toch actieve opstelling van RWS

Het uitgangspunt van toezicht op afstand is in de praktijk enigszins losgelaten vanwege de grote impact van het project op de bewoners. RWS zorgde voor een contactpersoon die veelvuldig in de Noordwaard aanwezig was en die voor de inwoners bereikbaar was. Als zij belden, omdat zij dachten dat er iets misging, ging deze contactpersoon van RWS er naartoe. Hij was aanwezig bij alle gesprekken met de aannemer, hij was altijd telefonisch bereikbaar en vaak ter plaatse. Ook konden hier wensen van de particulier naar voren komen waarbij ter plaatse een afweging werd gemaakt of dit kosten neutraal kon worden uitgevoerd. Alle bouwcommunicatie is verzorgd door de aannemer. RWS

verzorgde de overall communicatie. Ook de gemeente was beschikbaar en als er echt problemen dreigden, trok de gemeente bij RWS aan de bel.

Daarnaast ging RWS ver in de begeleiding van mensen, bijvoorbeeld als vergunningen van de gemeente nodig waren. RWS nam dan contact op met de gemeente.

De terp van verzoekers

Bij verzoekers is er intensieve begeleiding geweest van RWS. RWS vond dat er voldoende mogelijkheden waren om de woning van verzoekers te behouden. Er was sprake van aanvaardbare risico's. Verzoekers wilden een nader onderzoek, maar RWS vond dat niet nodig. De verdere uitvoering was in handen van de aannemer. Dit heeft geleid tot de toepassing van de grondsoort BIMS. RWS is altijd bij de besprekingen aanwezig geweest, onder andere over de toepassing van BIMS.

De maatwerkoplossing voor de woning van verzoekers stond in het teken van het in de gaten houden van de zetting van de woning in relatie tot de aan te brengen grond rondom de te behouden stallen. Vooraf is met verzoekers besproken welk ophoogmateriaal het beste toegepast kon worden en na de uitvoering is de zetting zeer regelmatig gemeten. Na enkele meetresultaten vond op verzoek van verzoekers een gesprek plaats over het verloop van de zetting. Bij deze gesprekken was RWS altijd aanwezig. Ook bij de maatwerkgesprekken was RWS altijd vertegenwoordigd. Daarnaast heeft RWS op veel andere manieren hulp geboden aan verzoekers, zoals bij de aanvraag van vergunningen voor nieuwbouw. Ook zijn er op alle niveaus in de organisatie gesprekken gevoerd met verzoekers.

Toezicht vooraf of tijdens de werkzaamheden op de toegepaste grond heeft niet plaatsgevonden. In de privaatrechtelijke overeenkomst was vastgelegd dat zowel de kern als de leeflaag diende te voldoen aan klasse 'wonen', conform het Besluit bodemkwaliteit. Dit is voor de kern van de terp een bovenwettelijke eis. RWS heeft hiervoor de juiste opdracht aan de aannemer gegeven. Gelet op het systeem van Systeemgerichte Contractbeheersing gaat RWS in het algemeen voorafgaand of tijdens het werk niet na of de aannemer het contract op de juiste wijze zal uitvoeren of uitvoert. De eisen voor de grondsoort waren opgenomen in het programma van eisen van 13 december 2010 en zijn meerdere malen mondeling en schriftelijk besproken met de aannemer.

Toen verzoekers aan de bel trokken dat er mogelijk verkeerde grond gebruikt zou gaan worden, heeft de contactpersoon van RWS hierover contact opgenomen met de aannemer. Tijdens een overleg met de aannemer op 1 december 2011 is dit onderwerp besproken. Vervolgens heeft RWS voordat de werkzaamheden begonnen op 12 januari 2012 een e-mail aan de aannemer gestuurd. In die e-mail schrijft RWS; "Naar aanleiding van eis 1925 en de opmerking over 'samengestelde terpen' het volgende. Eis 1925 luidt: 'De kwaliteit van de aan te brengen grond in de nieuwbouwtrep en de aan te passen terp dient minimaal klasse wonen uit het Besluit Bodemkwaliteit te zijn. Deze eis geldt niet voor(..., hier worden een aantal specifieke andere terpen benoemd; No).'

Het is dan niet aan RWS om actief te controleren of er uiteindelijk de juiste grondsoort wordt gebruikt, aldus RWS. Als verzoekers hem tijdens de werkzaamheden aan de terp

hadden gebeld dat er mogelijk verkeerde grond werd gebruikt, dan zou hij wel actie hebben ondernomen. Dat is echter niet gebeurd. RWS geeft het voorbeeld van andere bewoners die zich zorgen maakten over asbest. RWS heeft er toen voor gezorgd dat er een monster werd genomen en dat het werk werd stilgelegd.

Toen het huis ondanks het gebruik van BIMS begon te verzakken heeft RWS zich actief opgesteld. Er zijn extra metingen aan de woning gedaan, er is een onafhankelijke bouwkundige ingeschakeld en er zijn regelmatig gesprekken geweest. RWS heeft naar aanleiding van het opleverdossier vragen gesteld en verduidelijking aan de aannemer gevraagd. De aannemer deed er lang over om daarop te reageren. Achteraf gezien had dat sneller gemoeten en een volgende keer zou RWS daar meer achteraan gaan. Wel werd elke maand gemeten hoe het er met de verzakking voorstond. Privaatrechtelijk was vastgelegd dat het Rijk voor de juridische levering een onderzoek zou verrichten naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging en dat de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zouden worden gesteld aan verzoekers. Daarom is na oplevering van het opleverdossier onderzoek in gang gezet naar de leeflaag. Juist uit het opleverdossier heeft RWS geconcludeerd dat foute grond was toegepast en naar aanleiding van de vragen over het opleverdossier is ook de kern onderzocht, omdat er twijfel was of de kern van de terp in klasse 'industrie' was uitgevoerd.

Nadat bleek dat het risico van verdere verzakking van de woning te groot zou zijn als de grond in de kern van de terp zou worden vervangen, is besloten om de oude woning te slopen. Verzoekers konden vervolgens kiezen voor nieuwbouw of uitgekocht worden. Uiteindelijk kozen zij ervoor om uitgekocht te worden.

ERVARINGEN VAN ANDERE BEWONERS

Verzoekers zijn ontevreden over de manier waarop RWS haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project Noordwaard heeft ingevuld.

Om een indruk te krijgen of deze onvrede breder leeft, hebben medewerkers van de Nationale ombudsman gesproken met drie andere personen uit de Noordwaard. Verzoekers en RWS hebben beiden iemand voorgedragen. De derde persoon is door zowel RWS als verzoekers voorgedragen.

De ombudsman realiseert zich dat de ervaringen van de gesprekspartners niet representatief zijn. Ook constateert de ombudsman dat de ondervraagden het proces zeer verschillend hebben ervaren. Wel worden door de ondervraagden in grote lijnen dezelfde positieve punten als ook dezelfde knelpunten benoemd.

1. Bewoners wisten aan het begin niet goed wat te verwachten. De beperkte informatie vooraf, maakte dat het lastig was vooraf een weloverwogen keuze te maken tussen een maatwerkoplossing of vertrek uit de Noordwaard.
2. Het project duurde langer dan was gecommuniceerd en was ingrijpender dan verwacht.
3. Het project was technisch en complex van aard. De bewoners ervoeren dat zij onvoldoende deskundig waren om de uitvoering in de gaten te houden.
4. De aannemer stelde een omgevingsmanager aan. Over het functioneren van de omgevingsmanager verschillen de meningen onder de ondervraagden.

- Genoemd wordt in ieder geval dat de communicatie van de aannemer soms beter kon en dat de omgevingsmanager veelal niet ter plaatse aanwezig was.
5. Door het aanstellen van één vaste contactpersoon van RWS kwam er een constante factor. Deze persoon kende de afspraken (ook uit het verleden) en hij hield zich daaraan. Hij sprak ook de aannemer aan als die niet handelde volgens afspraken. De contactpersoon was altijd bereikbaar en stelde zich actief op naar aanleiding van signalen richting RWS of andere instanties. Wanneer een verzoek niet redelijk was, benoemde hij dat ook en motiveerde hij dat. Signalen, klachten en meldingen werden door de contactpersoon van RWS voortvarend en goed opgepakt. Door alle ondervraagden is zijn houding als zeer positief ervaren.
 6. Bewoners hadden er begrip voor dat gelet op de complexiteit, de vele partijen en de lange duur van het proces fouten werden gemaakt en dat dit niet te voorkomen was.
 7. Doordat de plannen (ook bij de start van de uitvoering) nog niet helemaal waren uitgekristalliseerd, gebeurden er soms dingen die de bewoners niet wilden. Er waren voorwaarden vastgesteld, maar niet precies hoe een en ander zou worden uitgevoerd.
 8. Je moest er bovenop zitten om te voorkomen dat er dingen gebeurden in de uitvoering die je niet wilde of die niet waren afgesproken. De aannemer had ook een ander belang, namelijk tijd en geld. Dat kostte de bewoners veel energie.
 9. Het gaat voor de bewoners niet enkel om financiële belangen. De emotionele waarde van de woning, het belang van een rustige, gezonde leefomgeving en de impact die de lange uitvoering en onzekerheid met zich meebrengt, spelen een grote rol. Daarin verschillen de belangen van RWS en de aannemer enerzijds en de belangen van de bewoners anderzijds.

Deze ervaringen komen overeen met de onderzoeksrapportage in het proefschrift 'Waterveiligheid; managen van kwetsbaarheid voorbij de mythe van droge voeten.'² De onderzoekers stellen het volgende vast:

"In eerste instantie was er bij bewoners van de Noordwaard begrip voor de maatregel om de Noordwaard te ontpolderen om de veiligheid van honderdduizenden mensen langs de Merwede te vergroten. Maar toen de bewoners - mede door hun participatie in het proces - meer waterbewust werden, was er in hun beleving veel minder begrip van overheden voor hún leven en toekomst als gevolg van de maatregelen. 'Natuurontwikkelaars, watersportclubs, dierenvrienden, Rijkswaterstaat, iedereen staat hier te juichen van blijdschap, maar mogen wij bewoners ook weten wat onze toekomst is?' Het verhoogde bewustzijn leidde in het verloop van het participatieproces tot ongewenste neveneffecten. Het vertrouwen in verantwoordelijke overheden nam sterk af. Gevoelens van teleurstelling en machteloosheid leidden tot apathie en verontwaardiging; discourscoalities vielen uiteen en het draagvlak voor de maatregel in de samenleving nam af."³

² G.C. Heems en B.L.M. Kothuis, 19 december 2012, Universiteit van Maastricht ISBN 978 90 74767 002

BEOORDELING NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman beoordeelt gedragingen van de overheid op basis van de behoorlijkheidsvereisten. In dit geval toetst de ombudsman aan het vereiste van maatwerk. Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Dit betekent onder meer dat de overheid bij werkzaamheden die zij uitbesteedt, afweegt hoe zij invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid. De overheid heeft daarbij aandacht voor het perspectief en de belangen van betrokken burgers. Zij beoordeelt vooraf en tijdens de werkzaamheden of en op welke wijze maatwerk nodig is.

Maatwerkoplossingen

Bij het project "Ruimte voor de rivier" worden stukken land ingericht als overloopgebied voor het rivierwater om te voorkomen dat de rivierstanden te hoog worden. Hiermee wordt het algemeen belang gediend. Inwoners van de gekozen gebieden, waaronder de Noordwaard, ondervinden daarvan de gevolgen. Voor een deel van de inwoners van de Noordwaard betekende dat dat zij niet in hun woning konden blijven wonen. Voor een ander deel van de inwoners bestond de mogelijkheid om hun woning te behouden. Deze bewoners hadden een keuze. Als zij de woning wilden behouden, konden zij gebruik maken van een maatwerkoplossing. Per woning werd vastgesteld welke bouwkundige aanpassingen er noodzakelijk waren om de woning te behouden.

Op deze manier is binnen de marges van het algemeen belang om de waterstanden onder controle te kunnen houden, gezocht naar mogelijkheden om de individuele belangen van de inwoners aan bod te laten komen middels een maatwerkoplossing. Voor de inwoners betekende de ontpoldering van de Noordwaard hoe dan ook een inbreuk op hun privéleven en met name op hun ongestoorde woongenot. Hun belang was niet alleen financieel, maar ook persoonlijk en emotioneel. Het gehele proces van ontpoldering en werkzaamheden aan en rond hun huis zou hun ook veel tijd en energie gaan kosten, terwijl het niet hun keuze was om de Noordwaard te ontpolderen.

Perspectief van verzoekers

Uit de klacht van verzoekers blijkt dat zij hadden verwacht dat RWS zich proactief op zou stellen en vooraf en tijdens de uitvoering de werkzaamheden de gang van zaken in de gaten zou houden. Immers, de overheid wilde het gebied gebruiken als overloopgebied voor het rivierwater en RWS had een contract met de bewoners afzonderlijk afgesloten. RWS droeg daarom de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Het was daarmee volgens verzoekers aan RWS om fouten te voorkomen. Het uitgangspunt van RWS van toezicht op afstand middels systeemgerichte contractbeheersing staat haaks op dit

³ G.C. Heems en B.L.M. Kothuis, 19 december 2012, Universiteit van Maastricht ISBN 978 90 74767 002, blz 262

perspectief van verzoekers. Dat hun grootste angst – verlies van hun woning - uiteindelijk bewaarheid werd, is voor verzoekers een bevestiging dat de terughoudende opstelling van RWS niet juist was.

Kernvraag voor de ombudsman is wat verzoekers in redelijkheid van RWS mochten verwachten ten aanzien van de uitvoering van de terp, nu deze taak was uitbesteed aan een aannemer.

Reactie op signalen

De Nationale ombudsman vindt het positief dat de overheid aandacht had voor de individuele belangen van de inwoners door maatwerkoplossingen te bieden om het behoud van woningen mogelijk te maken. Hij is van oordeel dat dit maatwerk ook tot uitdrukking moet komen bij (de controle op) de uitvoering van de maatwerkoplossingen.

Rond de werkzaamheden aan de terp van verzoekers zijn in de uitvoering problemen ontstaan. Verzoekers gaven al voor de werkzaamheden startten aan RWS door dat zij bang waren dat de aannemer niet de goede grondsoort zou gebruiken. Voor RWS was dit aanleiding om de aannemer aan te spreken en in een e-mailbericht nogmaals aan te geven dat de grondsoort voor onder andere de terp van verzoekers van klasse 'wonen' moest zijn. RWS vond dat zij daarmee voldoende had gedaan, de verdere verantwoordelijkheid lag bij de aannemer. Toen uiteindelijk bleek dat toch de verkeerde grond was gebruikt, heeft dit ertoe geleid dat het huis niet meer behouden kon worden en verzoekers financieel zijn gecompenseerd voor het verlies van hun huis.

rolverdeling RWS - aannemer

De Nationale ombudsman vindt dat RWS voldoende heeft onderbouwd waarom het niet wenselijk en noodzakelijk was dat RWS álle uitvoeringswerkzaamheden ter plekke controleerde. De eerste verantwoordelijkheid was neergelegd bij de aannemer. RWS mag er in beginsel vanuit gaan dat deze aannemer zich ook voldoende zal inspannen om de werkzaamheden correct uit te voeren, mede gelet op de aansprakelijkheid van de aannemer wanneer er fouten zouden ontstaan. Daarbij gaat RWS er vanuit dat eventuele fouten achteraf hersteld moeten worden en daar ook kosten voor de aannemer aan verbonden zijn.

Voor verzoekers gold echter niet alleen een financieel belang, maar ook het belang om hun huis te behouden en het belang om niet langer dan noodzakelijk met werkzaamheden en het daarmee gepaard gaande ongemak geconfronteerd te worden. RWS benoemt dat omwonenden zelf de beste toezichhouders waren, omdat zij bovenop de werkzaamheden zaten. Nog daargelaten dat van de bewoners niet verwacht kan worden dat zij te allen tijden de werkzaamheden zouden monitoren, hadden de bewoners niet voldoende deskundigheid om de werkzaamheden in de gaten te houden.

Vanwege dit persoonlijke belang van de bewoners en het feit dat zij onvoldoende deskundigheid bezitten, mag van RWS alertheid en een proactieve houding worden verwacht. RWS hoeft er niet op voorhand vanuit te gaan dat de aannemer zijn werk niet goed zal doen, maar dient wel steeds na te gaan welke invulling van haar verantwoordelijkheid past bij de ontstane situatie. Rond de uitvoering van de terp bij

verzoekers speelt dat zowel in de fase voor en tijdens de werkzaamheden als rond de oplevering.

Vergewissen vooraf

Toen verzoekers aangaven dat er mogelijk een verkeerde grondsoort gebruikt zou worden, heeft RWS terecht actie richting de aannemer ondernomen. Dat past binnen de invulling van maatwerk. RWS had immers aan de ene kant een contract met verzoekers en aan de andere kant voor de uitvoering van de werkzaamheden een contract met de aannemer gesloten. Met het doorgeven van het signaal aan de aannemer was echter niet zeker gesteld dat de aannemer de boodschap goed had begrepen. RWS heeft in een overleg met de aannemer en in een e-mail aan de aannemer herhaald wat in het programma van eisen opgenomen was over de vereiste grondsoort. RWS heeft de aannemer in de e-mail van 12 januari 2012 echter niet gevraagd om te bevestigen dat alsnog de juiste grondsoort zou worden gebruikt of op een andere manier geverifieerd of de aannemer maatregelen heeft getroffen om de fout in het bestek te corrigeren. Evenmin is met verzoekers besproken wat zij verder van RWS mochten verwachten. Bovendien blijkt dat op de kaart 'definitief ontwerp ontpoldering Noordwaard' van RWS van 29 februari 2012 de grondsoort voor hun terp helemaal gemarkeerd is als klasse 'industrie'. Van RWS had ook op dat moment meer alertheid mogen worden verwacht.

Beoordelen opleverdossier

Nadat de werkzaamheden waren afgerond, ontving RWS van de aannemer het opleverdossier. In het opleverdossier werd als grondsoort de klasse industrie genoemd. RWS heeft niet uit eigen beweging op basis van de inhoud van het opleverdossier en de daarbij gevoegde kaart nader onderzoek ingesteld naar de gebruikte grond. Daarmee schoot RWS tekort richt verzoekers, omdat RWS tegenover verzoekers de (eind)verantwoordelijkheid voor de uitvoering droeg én RWS over de nodige deskundigheid beschikt.

RWS heeft het opleverdossier aan verzoekers overhandigd. Vervolgens hebben verzoekers nadere vragen gesteld. Zij maakten zich ongerust, omdat het er op leek dat toch de verkeerde grond gebruikt was. RWS heeft hierop onvoldoende voortvarend actie ondernomen. Voor verzoekers was dit enorm frustrerend. Zij wilden hun huis en tuin weer op orde maken en zijn daar uiteindelijk ook mee gestart om daarna te moeten concluderen dat het huis toch niet kon worden behouden. RWS onderkent dat er te lang is gewacht op een inhoudelijke reactie van de aannemer en geeft aan dat zij in het vervolg eerder aan zal dringen op duidelijkheid.

Onvoldoende maatwerk

Alles overziend, constateert de Nationale ombudsman dat RWS rond de uitvoering van de terp onvoldoende invulling heeft gegeven aan het vereiste van maatwerk. Op basis van het signaal van verzoekers dat er iets fout dreigde te gaan met de grond van hun terp, had RWS zich ervan moeten vergewissen dat de aannemer begreep welke grondsoort moest worden gebruikt, door om een expliciete reactie van de aannemer te vragen. Uit de communicatie tussen RWS en de aannemer was onvoldoende duidelijk of

de aannemer de boodschap had begrepen. Ook mag van RWS verwacht worden dat zij erop let dat de grondsoorten van de terpen op een kaart van RWS correct zijn vermeld. Na de oplevering had van RWS mogen worden verwacht dat zij eigener beweging het opleverdossier controleerde.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging is gegrond wegens strijd met het vereiste van maatwerk.

SLOTBESCHOUWING

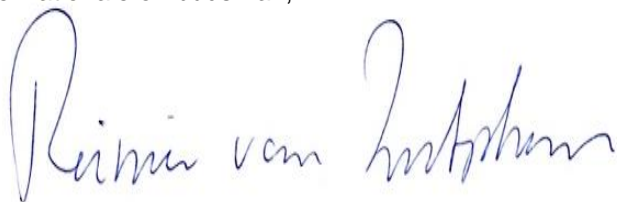
Rijkswaterstaat maakt voor een veelheid aan werkzaamheden gebruik van aannemers. RWS kiest daarbij over het algemeen voor systeemgerichte contractbeheersing. Dat betekent dat een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de aannemer ligt. Een project zoals het project "ontpoldering Noordwaard" heeft echter een andere insteek dan de gebruikelijke projecten van Rijkswaterstaat. In de Noordwaard worden voor de inwoners maatwerkoplossingen uitgewerkt. Zo'n maatwerkoplossing houdt in dat RWS op de privégrond van de inwoners werkzaamheden laat uitvoeren om ervoor te zorgen dat de inwoners in de Noordwaard kunnen blijven wonen. Hierover sluiten de inwoners een contract met RWS. RWS laat de werkzaamheden uitvoeren door een aannemer. Met die aannemer sluit RWS een contract en daarin staan de randvoorwaarden en ook de manier waarop RWS toezicht houdt op de uitvoering. Voor de inwoners geldt dat zij een contract hebben met RWS en dat RWS ten opzichte van hen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op zich heeft genomen.

Van RWS mag worden verwacht dat hij, bij een project waarbij de individuele belangen van inwoners zo groot zijn, zich er vooraf van bewust is dat hij ook tijdens de uitvoering invulling moet geven aan zijn verantwoordelijkheid. Het is aan een overheidsinstantie zelf om bij activiteiten die zij door derden laat verrichten te beoordelen welke vorm van toezicht het meest effectief en efficiënt is om de kwaliteit van het werk te garanderen. De Nationale ombudsman roept RWS wel op om bij dergelijke projecten ook na te denken over de vraag of de manier waarop hij haar verantwoordelijkheid tijdens de uitvoering van werkzaamheden invult, aansluit bij de specifieke situatie. In de Noordwaard was de situatie anders dan "normaal" omdat Rijkswaterstaat zowel het contract met de bewoners sloot als het contract met de aannemer en doordat de persoonlijke belangen van de bewoners - het behoud van hun huis en een (zoveel mogelijk) ongestoord woongenot - in het geding waren. Bovendien beschikken bewoners niet over dezelfde deskundigheid als RWS en aannemer.

Vooraf tijdens de uitvoering van zo'n project moet er steeds aandacht blijven voor het belang van de inwoners. Maatwerk betekent dat een passende en actieve reactie op signalen en vragen wordt verwacht.

De Nationale ombudsman roept RWS daarom op om zich bij toekomstige projecten vooraf de vraag te stellen welke vorm van toezicht passend is. Daarnaast roept de Nationale ombudsman RWS op om zich op basis van signalen actief op te stellen en op basis van zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de inwoners en zijn deskundigheid in te grijpen om zich er van te vergewissen, dat een aannemer die het project in opdracht van RWS uitvoert conform de afspraken handelt. Van RWS mag dan eveneens worden verwacht dat zij expliciet beoordeelt of er aanleiding is om meer controle op de werkzaamheden uit te oefenen en dat zij verzoekers daarover ook duidelijkheid biedt.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Onderzoeksmethode

Naar aanleiding van de klacht hebben twee medewerkers van de Nationale ombudsman een verkennend gesprek gehad met verzoekers. Uit de toelichting die verzoekers hebben gegeven en de stukken die zij hebben overlegd, blijkt dat de kern van hun klacht is dat RWS verantwoordelijk was voor een goede uitvoering van de terp waarop hun woning stond en daarom had moeten voorkomen dat de aannemer fouten maakte. Ook vinden verzoekers dat RWS actiever moeten reageren op signalen hierover. De ombudsman heeft vervolgens het onderzoek geopend, gericht op de vraag hoe ver de verantwoordelijkheid van RWS reikte ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden aan de terp, nu deze taak was uitbesteed aan een aannemer.

Bij de opening van het onderzoek zijn aan RWS de klacht en aanvullende stukken voorgelegd. Als eerste stap in het onderzoek hebben twee medewerkers van de Nationale ombudsman een gesprek gehad met enkele medewerkers van RWS. In aanloop naar dit gesprek heeft RWS een notitie overlegd met een eerste reactie op de klacht. Na dit gesprek heeft RWS enkele aanvullende stukken toegestuurd, welke eveneens zijn voorgelegd aan verzoekers. Medewerkers van de ombudsman zijn daarnaast op bezoek gegaan bij en in gesprek gegaan met enkele bewoners en boeren uit de Noordwaard, die met een maatwerkoplossing in de Noordwaard zijn blijven wonen.