

Rekenkamer

Postbus 8 3300 AA Dordrecht

Aan de leden van de Adviescommissie van de
gemeenteraad

Cc:
Dhr. H.W.M. Wesseling, gemeentesecretaris

Bezoekadres:

Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Telefoon: (078) 639 6218

Fax: (078) 639 8284

E-mail: dv.hindriks@dordrecht.nl

Behandeld door: D.V. Hindriks
Onderwerp: Aanbiedingsbrief Onderzoek Funderingsproblemen
Bijlage(n): Startnotitie Onderzoek Funderingsproblemen

Datum: 7 februari 2007

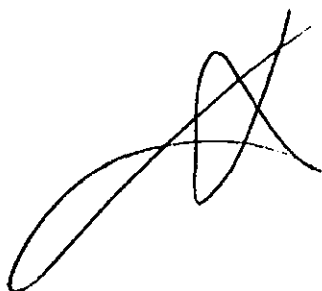
Ons kenmerk: RK/2007/4

Geacht raadslid,

Hierbij ontvangt u ter kennisname de startnotitie van het rekenkameronderzoek naar de funderingsproblemen.

In het onderzoeksplan 2006 van de rekenkamer is een ("groot") onderzoek naar de funderingsproblematiek opgenomen. De rekenkamer heeft hiervoor een uitgebreide oriëntatie gehouden. De start van het onderzoek heeft om drie redenen op zich laten wachten. Ten eerste had de rekenkamer moeite met het bepalen van de richting van het onderzoek. Ze heeft daarom veel gesprekken met betrokkenen gehouden. Daarnaast is tussentijds een onderzoeker vertrokken. Tot slot heeft de rekenkamer moeite gehad met het boven water krijgen van alle relevante dossiers. Op dit moment heeft de rekenkamer de gevraagde dossiers in haar bezit. Deze bieden voldoende perspectief om een onderzoek te kunnen uitvoeren.

Hoogachtend,



D.V. Hindriks
Directeur rekenkamer Dordrecht



Startnotitie onderzoek Funderingsproblemen

Sector: Rekenkamer
Beleidsproces: Aanvang onderzoek

Status: Definitief
Datum: Februari 2007
Ambtelijk opdrachtgever: Dhr. Hindriks, Directeur rekenkamer Dordrecht

Rekenkamer Dordrecht:

Adres	Postbus 8 3300 AA Dordrecht
Telefoon	(078) 639 6218
E-mail	rekenkamer@dordrecht.nl
Internet	www.dordrecht.nl/rekenkamer

Contactpersoon:

Naam	Drs. D.V. Hindriks
Telefoon	(078) 639 6217 (06) 51 825 946
E-mail	dv.hindriks@dordrecht.nl

Startnotitie onder verantwoordelijkheid en eindredactie van:

Drs. D.V. Hindriks, directeur rekenkamer

Onderzoekers:

Drs. D.V.J. Massie
Drs. J.A. Kuijsters
Mw. A.E.F. Hunink

Inhoudsopgave

	Pagina
1. Aanleiding onderzoek	4
1.1 Aansprakelijkheid	4
1.2 Gemeentelijke taak	5
2. Onderzoekskader	7
2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
2.2 Afbakening	8
3. Onderzoeksaanpak	9
3.1 Normenkader	9
3.2 Verzameling van informatie	9
4. Organisatie, planning en procedure van het onderzoek	10
4.1 Organisatie	10
4.2 Planning en procedure	10

1. Aanleiding

In de notitie 'Onderwerpkeuze onderzoekplan 2006' van 9 november 2005 heeft de rekenkamer Dordrecht vijf mogelijke onderzoeksonderwerpen voorgelegd aan de commissie 'bestuur en middelen'. In de commissievergadering van 22 november 2005 heeft iedere fractie haar voorkeuren kenbaar gemaakt¹: een onderzoek naar het funderingsprobleem wordt op prijs gesteld, mede omdat het een onderwerp is "dat sterk speelt in de samenleving", aldus heer Speelman van Christenunie/ SGP².

Om een onderzoek uit te kunnen voeren dient het onderwerp afgebakend te worden en moet er richting gekozen worden. Hiertoe heeft de rekenkamer in de loop van 2006 een intensieve oriëntatie uitgevoerd. Op basis van de oriëntatie leek het uitvoeren van een 'groot' onderzoek moeilijk te realiseren vanwege ontbrekende informatie. Ook beloofde het te weinig toegevoegde waarde te hebben. De bevindingen van de oriëntatie zijn in de vorm van een quickscan voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden. De reactie en nieuw beschikbare dossiers boden voldoende perspectief om alsnog een onderzoek uit te kunnen voeren.

1.1 Aansprakelijkheid

Een fundering moet iets kunnen dragen. Zoniet, dan kan schade aan de panden ontstaan zoals scheuren in muren of verzakkingen. In het ergste geval wordt het pand onbewoonbaar. Al jaren kent Dordrecht funderingsproblemen. Het is een probleem dat huiseigenaren voor grote (financiële) gevolgen plaatst. Ook bedreigt het de kwaliteit van de woningvoorraad.³

Eigenaren in de wijk gelegen rond het Emmaplein te Dordrecht hebben zich eind jaren negentig verenigd in de Vereniging Platform Funderingen (VPF). De vereniging stelt dat paalkoppen en ander funderingshout zijn gaan rotten door droogstand van de paalkoppen. Ook is de vereniging van mening dat bij panden die niet gefundeerd zijn door houten heipalen, een meer dan gebruikelijke zetting heeft plaatsgevonden. Dit als gevolg van een gedaald grondwaterpeil, veroorzaakt door slecht onderhoud van de riolering waardoor deze als drainage ging werken. De VPF achtte de gemeente Dordrecht aansprakelijk voor de schade ten gevolge van de drainerende werking van de rioleringen. De gemeente bestreed dat zij haar zorgplicht met betrekking tot de instandhouding en het onderhoud van de rioleringen heeft geschonden. De gemeente werd op 26 november 1998 gedagvaard.⁴ De vraag werd aan de orde gesteld of de gemeente aansprakelijk is voor de schade die bewoners van het Emmaplein en omgeving hebben geleden aan hun woningen. De rechtbank verklaarde het platform niet-ontvankelijk en wees de overige vorderingen van het Platform en de leden af. In hoger beroep heeft het hof dit vonnis bekrachtigd.⁵ Daarbij wordt onder andere

¹ Rekenkamer Dordrecht, Onderzoekplan 2006, p.3, november 2005

² Verslag van de openbare vergadering van de commissie bestuur en middelen, 22 november 2005

³ Nota aanpak grondwaterproblemen, Stadswerken, p. 3, december 2003

⁴ Uitspraak rechtbank dossiernr 26949 HAZA 99-2188, LJN-nummer AB0643, Rechtbank Dordrecht, 21 maart 2001

⁵ Uitspraak Gerechtshof 's-Gravenhage, LJN-nummer AO0522, zaaknr: 2001/933, 18 december 2003

aangegeven dat "niet vaststaat dat overal waar funderingsschade is ontstaan dit verband houdt met gebreken in de riolering (..)".

In 2000 is de Belangen Vereniging Funderings Problematiek (BVFP) opgericht om de belangen te behartigen van de paalrotgedupeerden in Dordrecht.⁶ De BVFP heeft TNO in 2004 opdracht gegeven onderzoek te doen naar funderingsschade door lage grondwaterstanden in Dordrecht. Strekking van het rapport⁷ is dat de riolen lek zijn en daardoor grondwater afvoeren, waardoor het grondwaterpeil is gezakt. Hierdoor zijn de houten funderingen van woningen droog komen te staan en vervolgens door schimmels aangetast.

"Op de drie onderzochte locaties wordt de droogstand veroorzaakt door lekkende straatriolen. Dit wordt ten eerste geconcludeerd op grond van het feit dat de laagste grondwaterstand in alle gevallen wordt gemeten bij de straatriolen."

Aan de hand van dit rapport heeft de BVFP de gemeente gedagvaard.⁸

Voor een onderzoek naar de technische oorzaken van funderingsproblemen beschikt de Rekenkamer niet over de benodigde technische expertise. Ze zal hiervoor dus een extern, onafhankelijk onderzoeksbureau moeten inhuren. De rekenkamer beschikt in haar reguliere budget niet over de middelen die daarvoor nodig zijn. Gezien de dagvaarding laat de rekenkamer het oordeel over aansprakelijkheid aan de rechter.

1.2 Gemeentelijke taak

Het handelen van de gemeente kan van invloed zijn op het woongenot. Ook de keuze om niet te handelen kan effect hebben. Deze effecten kunnen gewenst, maar ook (onbedoeld) ongewenst zijn. Bij een mogelijke gemeentelijke taak kan gedacht worden aan:

- **Volkshuisvesting**

Bij het Volkshuisvestingsbeleid is het uitgangspunt dat de zorg voor een goede huisvesting tot de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en andere marktpartijen behoort. De eigenaren en beheerders worden aangesproken op de instandhouding en dus onderhoud van de woningvoorraad en niet de overheid. Een argument voor overheidshandelen kan het bestaan van ongewenste situaties zijn zoals een bedreiging van (de kwaliteit van) de woningvoorraad.⁹

- **Stedelijke Vernieuwing**

In de jaren zestig ontstond de stadsvernieuwing. Dit was vooral gericht op woningen in vooroorlogse wijken met bouwtechnische achterstanden. In 1995 heeft het kabinet het Grotestedenbeleid ingezet met als doel de grote steden vitaal, veilig en leefbaar te houden. In juni 1997 verscheen de kabinetsnota

⁶ Belangenvereniging Funderingsproblematiek, Paalrot in Dordrecht

⁷ TNO Bouw en Ondergrond: *Onderzoek naar funderingsschade door lage grondwaterstanden in Dordrecht*, mei 2006, Utrecht

⁸ De dagvaarding is op 16 november 2006 door de advocaat aan de deurwaarder gezonden.

⁹ Paul Ekkers, *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, tweede druk, 2006, Den Haag

Stedelijke vernieuwing. Met de nota *Stedelijke vernieuwing* werd een uitwerking gegeven aan de fysieke pijler onder het Grotestedenbeleid. Het streven was de kwaliteit te verbeteren van woon-, werk-, productie- en leefmilieus in de grote steden. Stedelijke vernieuwing heeft haar wettelijke basis gekregen in de Wet stedelijke vernieuwing en lagere regelgeving, die met terugwerkende kracht op 1 januari 2000 is gaan gelden.¹⁰

- **Rioolbeheer**

De gemeente kent een zorgplicht bij het rioolbeheer. Bij de invulling van deze plicht heeft de gemeente de nodige beleidsvrijheid: zij kan zelf de inzet van (financiële) middelen kiezen.¹¹

- **Grondwaterbeheer**

Al jaren is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het grondwater in de stad. Stedelijk grondwaterbeheer is niet wettelijk geregeld. De gemeente kent geen specifieke taak tot het actief beheersen van de grondwaterstand. Er bestaat dus geen loket voor partijen die hinder ondervinden van een te hoge of te lage grondwaterstand. Wel staat het de gemeente vrij deze taak op zich te nemen. Thans is een wetsvoorstel in behandeling waarmee de Gemeentewet en de Wet op de waterhuishouding op dit punt worden gewijzigd. De gemeenten krijgen vanuit de wet via een zorgplicht een formele rol toegekend in de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen¹²

Sommige eigenaren van woningen waar de houten heipalen droog staan wachten het overheidshandelen niet af, maar gaan over tot actie om het waterpeil te verhogen: loskoppelen van de regenpijpen van het riool of de tuinslang open draaien in de kruipruimte. Soms worden eigenaars geholpen door creatieve ondernemers. Zo worden sleuven van anderhalf tot twee meter diep rondom woningen gegraven, die worden opgevuld met folie en klei. De 'badkuip' die zo ontstaat, zou het grondwater binnenhouden en de paalkoppen (weer) onder water zetten.¹³

Kortom er zijn gemeentelijke taken te onderscheiden. Dit rechtvaardigt de vraag hoe de gemeente de taken heeft ingevuld ten aanzien van het funderingsprobleem.

¹⁰ Algemene Rekenkamer, Rijksbeleid stedelijke vernieuwing, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003–2004, kamerstuk 29 211

¹¹ Onderlinge Verzekeringen Overheid u.a. Rioolbeheer, Den Haag, december 2005

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting, Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken), kamerstuk 30578, vergaderjaar 2005/2006, 19 juni 2006

¹³ AD De Dordtenaar, 16 januari 2007

2. Onderzoekskader

2.1 Probleemstelling

De rekenkamer heeft de verslagen van de commissie 'wonen en leefbaarheid' over de afgelopen drie jaar (2004 t/m 2006) doorgenomen. In 2002 was het funderingsprobleem nog een belangrijk verkiezingsthema. Uit de verslagen van de commissie valt op dat de raadsleden zich voornamelijk richten op de uitvoering van het funderingsherstel. Er vindt geen discussie plaats over de schuldvraag of aanpak, dan waar nu voor is gekozen.

Leren kan niet aan het toeval worden overgelaten. Daarvoor moet het verleden begrepen worden. Dat de gemeenteraad een onderzoek van de Rekenkamer naar het funderingsprobleem wil, ook gezien de gevoeligheid van het onderwerp en de emoties die het teweeg heeft gebracht en nog brengt, valt te prijzen.

Juist de Rekenkamer kan door haar onafhankelijkheid het door het gemeentebestuur gevoerde beleid beoordelen. De ambitie is om het onderzoek dusdanig uit te voeren dat recht wordt gedaan aan het verleden, en daarmee aan de verschillende belanghebbenden. Daardoor kan het onderzoek handvatten bieden over de te varen koers. Ook wil de Rekenkamer door een dergelijk belangrijk bestuurlijk thema ter hand te nemen een bijdrage leveren aan de handelwijzen van de gemeente. De doelstelling van het onderzoek samengevat:

- Het bieden van een historische analyse van het funderingsprobleem en het beoordelen van het handelen van het gemeentebestuur
- Het doen van aanbevelingen aan het gemeentebestuur ter verbetering van het bestuurlijk handelen in het algemeen en met betrekking tot het funderingsprobleem in het bijzonder

De volgende hoofdvraag kan daaraan worden gekoppeld:

Op welke wijze is het gemeentebestuur omgegaan met het funderingsprobleem en heeft het gemeentebestuur gehandeld zoals van haar verwacht mocht worden?

Deze hoofdvraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn door de jaren heen de voor Dordrecht relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving?
2. Welke technische kennis was door de jaren heen voor het gemeentebestuur beschikbaar?
3. Welke eisen kunnen vanuit de wetenschappelijke- en vakliteratuur aan het handelen van het gemeentebestuur worden gesteld?
4. Welke eisen stelde het gemeentebestuur door de jaren heen aan haar eigen handelen?

5. Op welke wijze is het gemeentebestuur omgegaan met het funderingsprobleem?
6. Heeft het gemeentebestuur gehandeld zoals verwacht mocht worden?

Met bovenstaande vijf onderzoeksvragen wordt de eerste doelstelling nagestreefd.

7. Welke lessen kunnen getrokken worden?

Met de laatste onderzoeksvraag wordt de tweede doelstelling nagestreefd.

2.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich primair op het handelen van het gemeentebestuur. De Rekenkamer is zich terdege van bewust dat dit handelen zich afspeelt in een complexe omgeving met meerdere belanghebbenden. Daar waar het handelen van belanghebbenden effect heeft (gehad) op het handelen van het gemeentebestuur zal de Rekenkamer dit in haar onderzoek betrekken.

Het stadsbestuurscentrum (SBC) ondersteunt het college en management bij de uitvoering van haar taken. Het SBC heeft in opdracht van het college een reconstructie van besluitvormingsprocessen¹⁴ uitgevoerd. Om "dubbel" werk te voorkomen, wordt deze reconstructie, waar relevant, betrokken bij het onderzoek.

¹⁴ reconstructie van besluitvormingsprocessen in het kader van de funderingsproblematiek, stadsbestuurscentrum, 2001.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Normenkader

Een beoordeling van het handelen van het gemeentebestuur moet gezien worden in de context. Het zou niet correct zijn het handelen in het verleden achteraf met de huidige kennis te beoordelen. Het zou slechts de analyse schaden en leiden tot naïeve en onbruikbare aanbevelingen.¹⁵ De beoordelingsnormen worden ontleend aan (ontwikkelingen in) wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en wetenschappelijke en vakliteratuur. De Rekenkamer zal beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten niet beoordelen op meetbaarheid, wel zal ze deze documenten inhoudelijk bestuderen.

Daarnaast vindt de historische analyse op twee met elkaar samenhangende lijnen plaats, namelijk via een algemene chronologie en een thematische analyse. "Een overzicht van de opeenvolging van gebeurtenissen biedt inzicht in terugkerende *patronen* en *vaste gedragingen*. Het maakt het onderkennen van *dominante thema's* mogelijk, dat wil zeggen, het biedt de mogelijkheid om cruciale momenten, verknopingen in de besluitvorming en verdichtingen in de problematiek vast te stellen; het ligt voor de hand om die aan een nadere en diepgaandere analyse te onderwerpen."¹⁶

3.2 Verzameling van informatie

Alle benodigde informatie om tot een eindoordeel te komen zal afkomstig zijn van verschillende informatiebronnen. Dit kunnen zijn:

- Relevante raads(commis­sie)- en stafverslagen.
- Tussenrapportages, startnotities.
- Persoonlijke notities, vergaderverslagen of ander materiaal dat ons inzicht verschaft in de gedachtevorming van toen
- Documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan.
- Interviews met betrokken partijen
- Steekproeven

Indien een bepaalde informatiebron onvoldoende informatie geeft of aan een norm is voldaan, kan de rekenkamer besluiten zelf een onderzoek in te stellen om alsnog de benodigde informatie te verkrijgen.

¹⁵ Tollebeek (1991)

¹⁶ A. van der Zwan en M. Noordegraaf, Onderzoek van een complexe casus, een gemeentevervoerbedrijf als voorbeeld, Bestuurskunde, jaargang 7, nummer 2, 1998

4. Organisatie en procedure

4.1 Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door mevrouw Angela Hunink en heer Sjef Kuijsters. Conform de interne kwaliteitseisen van de rekenkamer Dordrecht zullen de heer Massie, senior onderzoeker en de heer Hindriks, directeur, toezicht houden op het geleverde werk en de geleverde producten. Zonodig zal de Rekenkamer externe experts raadplegen aangaande technische- of wetgevingsaspecten.

De onderzoekers kunnen via onderstaande mailadressen en telefoonnummers worden bereikt:

D.V.J. Massie	DVJ.Massie@dordrecht.nl	(078) 639 6209
A.E.F. Hunink	AEF.Hunink@dordrecht.nl	(078) 639 6218
J.A. Kuijsters	JA.Kuijsters@dordrecht.nl	(078) 639 6218

4.2 Planning en procedure

Het onderzoek zal starten zodra deze startnotitie ter kennisname aan de adviescommissie van de gemeenteraad en de gemeentesecretaris is verstuurd.

- Ambtelijk hoor en wederhoor staan gepland in mei 2007
- Bestuurlijk commentaar staat gepland in juni 2007
- Publicatie staat gepland in juni 2007