



Advies Commissie Schadeafhandeling Lekdijk

Advies over het afronden van de schades naar aanleiding van de dijkversterking
Lekdijk en lessen voor toekomstige dijkversterkingen.

Hans van der Vlist (voorzitter), Jan de Bont, Peter van der
Gaag en Cees Okkerse

Definitief 24 januari 2022

Voorwoord

Het vertrouwen in de overheid is de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. Dat is op veel beleidsonderdelen het geval.

Het is zeker ook aan de orde bij de afhandeling van schadegevallen als gevolg van projecten, waar de overheid opdrachtgever is, dan wel een belangrijke rol speelt. De afhandeling van de schades als gevolg van de aardgaswinning is daarbij het meest in het oog sprekende geval.

In het project dijkversterking Lekdijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer (het zogenoemde KIS-project) is bij de afhandeling van schades, bij een aantal gedupeerde bewoners, ook sprake van ernstig geschaad vertrouwen.

Onze focus is primair gericht op deze gedupeerden. Dat betreft de bewoners/eigenaren van ca. 30 huizen. Hun schadedossiers zijn 7 jaar na de start van het dijkversterkingsproject nog steeds niet afgehandeld en zij hebben nog steeds onzekerheid over de veiligheid van hun huizen. Daarnaast hebben we de aanpak van het project beoordeeld op mogelijk achterliggende oorzaken, die bijgedragen hebben aan het ontstaan van deze langsepende schadekwesaties.

De schadecommissie had niet als taak om zelf schades te beoordelen en de kosten daarvan te ramen. De expertise om schadeonderzoek te doen ontbrak daarvoor ook in de commissie. Wij hebben ons dus gericht op het proces van schadebehandeling en op de mogelijke achterliggende oorzaken in dit verband. Tot slot doen we in dit rapport nadere voorstellen voor een definitieve afhandeling en doen wij aanbevelingen voor toekomstige projecten.

Omdat onze focus vooral was gericht op de gedupeerden hebben we verder geen specifiek onderzoek gedaan naar de ervaring van de bewoners/eigenaren van de ruim 400 overige huizen aan het onderhavige deel van de Lekdijk.

Advies Commissie Schadeafhandeling Lekdijk,

Hans van der Vlist, voorzitter

Samenvatting

In de periode 2013-2018 heeft Waterschap Rivierenland de Lekdijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer versterkt. Naar aanleiding van deze versterking heeft de heer Prof. Dr. Ir. Van Baars op 14 april 2021 het rapport *de Lekdijk is lekgestoken! Ernstige problemen bij de Lekdijk- in Nieuw-Lekkerland* aan het waterschap gestuurd. Dit rapport stelt dat de dijkversterking op bepaalde punten niet goed is uitgevoerd, wat leidt tot schades en risico's voor de veiligheid van de dijk. Naar aanleiding van dit rapport heeft het waterschap Deltares opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de veiligheid van de Lekdijk. Ook heeft het Waterschap een onafhankelijke commissie gevraagd om een onderzoek te doen naar de handelwijze van het waterschap in de schadebehandeling. Deze commissie bestaat uit: Hans van der Vlist (voorzitter), Jan de Bont, Cees Okkerse en Peter van der Gaag.

De commissie is aan de slag gegaan met twee centrale vragen:

1. Is er voldoende recht gedaan aan betrokken eigenaren/bewoners bij het behandelen van ontstane schade? Daarbij lag de focus op de (ca 30) niet afgehandelde schadedossiers.
2. Welke lessen moeten worden getrokken uit de schadeafhandeling bij de Lekdijk (en uit de achterliggende oorzaken) t.b.v. toekomstige dijkversterkingsprojecten?

In het KIS-project heeft het waterschap op basis van het Design& Construct contract expliciet gekozen voor een meer afstandelijke aansturing en beheersing van het project. En daarmee ook voor een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de aannemer. Daarmee heeft het waterschap de regie over de schadeafhandeling grotendeels uit handen gegeven. De schade-adviescommissie vindt dit een onwenselijke zaak. Er is namelijk sprake van duidelijke bestuurlijke, maatschappelijke en juridische verantwoordelijkheden bij een overheidsproject. Ook het feit dat deze schadedossiers nu nog steeds niet zijn afgehandeld vindt de commissie schrijnend. De schade-adviescommissie adviseert het waterschap nu alsnog de regie op de afhandeling van de schadedossiers te nemen.

Wanneer met de bewoners geen overeenstemming is bereikt over de omvang van de schade adviseert de commissie het waterschap de bewoners de gelijkheid te bieden van contra-expertise op kosten van het waterschap.

De schade-adviescommissie is verder van mening dat de vooropnames (nulsituatie) onvoldoende nauwkeurig zijn uitgevoerd. Ook ontbreken zettings-/bodemdalingsgrafieken voor ieder pand. Daardoor is het nu nagenoeg onmogelijk om vast te stellen of de schade is ontstaan door het werk of door autonome processen zoals bodemdaling en droogte. Daarom adviseert de commissie het waterschap om coulant met de schadetoerekening om te gaan wanneer de oorzaak niet meer kan worden vastgesteld.

Ook adviseert de schade-adviescommissie om voor de schadeafhandeling te voorzien in een escalatie-mogelijkheid voor die situaties waar de overheid en de bewoners het uiteindelijk toch niet eens worden over de schadevergoeding. Daarbij denkt de commissie aan het instellen van een adviescommissie of een andere vorm van arbitrage.

Omdat het afhandelen van de schades al meer dan 7 jaar duurt en deze lange periode bij de betrokken bewoners ook tot immateriële schade heeft geleid adviseert de schade-adviescommissie een overlastvergoeding te geven.

Het waterschap zal de komende jaren nog veel dijkversterkingsprojecten moeten uitvoeren. De schade-adviescommissie adviseert het waterschap de gang van zaken bij het KIS-project goed te evalueren en lessen te trekken voor toekomstige projecten. De adviescommissie doet voor toekomstige projecten de volgende aanbevelingen:

- Investeer in goede en volledige voor- en eindopname. Dit met voldoende sonderingen, lintvoegmetingen, peilbuizen en meetbouten. Controleer deze gegevens ook digitaal en maak ze beschikbaar voor de bewoners.
- Voer zelf de regie op de schadeafhandeling, waarin mogelijkheden tot contra-expertise zijn ingebouwd. En zorg voor een escalatie mogelijkheid.
- Borg de interne informatievoorziening. Hieronder valt ook de inrichting van projectdossiers door protocollen en evaluaties.
- Besteed veel aandacht aan risicosturing en (contract)beheersing. De lessen die uit het KIS-project getrokken kunnen worden moeten worden vastgelegd ten behoeve van de professionalisering van de lerende organisatie.

In de gesprekken van de schade-adviescommissie met de bewoners kwam ook de vraag en de onzekerheid aan de orde of de Lekdijk na de uitvoering van de dijkversterkingswerkzaamheden wel voldoende sterk en stabiel is. De commissie is van mening dat elkaar tegensprekende deskundigen het vertrouwen aantasten in een waterschap dat verantwoordelijk is voor het “houden van droge voeten”. De commissie adviseert het waterschap daarom om een overleg op te starten dat gericht is op het verkrijgen van een gedeelde visie op de veiligheid van de Lekdijk. Mogelijk zou dit overleg kunnen worden georganiseerd door het Expertisecentrum voor de Natte Waterbouw (ENW).

Over de resultaten van dat “deskundigen overleg” moet vervolgens met de bewoners worden gesproken. Het is belangrijk dat zij vertrouwen krijgen en behouden in hun overheid.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	4
1. Opdracht commissie	5
2. Werkwijze commissie	6
3. Weergave van de gesprekken met bewoners	8
4. Resultaten enquête.....	12
5. Complexe ondergrond met risico op schade	13
6. Beoordeling Schadeafhandeling	17
7. Interne communicatie	25
8. Projectbeheersing en Risicosturing.....	27
9. Dialoog over de duurzame veiligheid van de Lekdijk.....	29
10. Adviezen/aanbevelingen.....	30
11. Bijlagen.....	34
Bijlage 1: Samenstelling Commissie.....	34
Bijlage 2: Opdrachtbeschrijving	35
Bijlage 3: Enquêtevragen	37

1. Opdracht commissie

Van 2013-2018 heeft Waterschap Rivierenland de Lekdijk tussen Kinderdijk en Schoonhovenseveer versterkt. Op 14 april 2021 heeft het waterschap het rapport “De Lekdijk is lekgestoken! - Ernstige problemen bij de Lekdijk in Nieuw-Lekkerland” ontvangen van de heer Prof. dr. Ir. Van Baars. In dit rapport stelt Van Baars dat de dijkversterking op een aantal belangrijke punten niet goed is uitgevoerd, met aanzienlijke risico’s voor sterkte en veiligheid van de Lekdijk en voor het mogelijk opbarsten van het aan de dijk grenzende polderland.

Naar aanleiding van dit rapport heeft Waterschap Rivierenland besloten Deltares opdracht te geven om onderzoek uit te voeren naar de veiligheid van de Lekdijk (opdracht fase 1), als ook aan te geven of de opgetreden schade is veroorzaakt door de werkzaamheden aan de dijk dan wel de wijze waarop de dijk is opgeleverd met inbegrip van de wijze waarop door het waterschap de uitvoering van het contract is beheerst/gecontroleerd (opdracht fase 2).

Daarnaast heeft het Waterschap besloten een onafhankelijke commissie te vragen een review uit te voeren op de procedure en handelwijze van het waterschap bij de opgetreden schadegevallen. De vraag aan de commissie was ook om aan te geven welke “Lessons learned” uit de aanpak en het uitvoeringsproces van het KIS-project gehaald kunnen worden voor een betere aanpak bij komende nieuwe dijkversterkingsprojecten.

Voor de samenstelling van de “Schade Advies Commissie Lekdijk” (in het vervolg van dit rapport gemakshalve schadecommissie genoemd) wordt verwezen naar bijlage 1.

De vraag aan de onafhankelijke schadecommissie is om een onderzoek te doen naar het proces en de inhoud van de schadeafhandeling tijdens en na de uitvoering van de dijkversterking langs de Lek tussen Kinderdijk – Schoonhovenseveer (het zogenaamde KIS-project). De opdracht aan de schadecommissie is tweeledig geformuleerd:

- In de eerste plaats is de vraag of er voldoende recht gedaan is aan betrokken eigenaren/bewoners bij het behandelen van ontstane schade en
- In de tweede plaats is de vraag welke lessen moeten worden getrokken uit de schadeafhandeling bij de Lekdijk (en uit de achterliggende oorzaken) t.b.v. toekomstige dijkversterkingsprojecten (oorzaken ontstaan, mogelijke toerekening aan opdrachtgever en/of opdrachtnemer en de vlotheid in het afhandelingsproces).

Voor de volledige opdrachtschrijving wordt verwezen naar bijlage 2. Over deze opdrachtschrijving is overleg geweest tussen waterschap en de commissie.

2. Werkwijze commissie

De commissie heeft zich in de eerste plaats georiënteerd op de ontstane discussie over de uitvoering van de dijkversterking. Daarbij hebben we ons laten informeren door het waterschap en hebben we onder meer kennisgenomen van de schadeprocedure van het waterschap (“Zorgvuldig omgaan met schade”) en het communicatieplan “Dijkversterking Kinderdijk-Schoonhovenseveer”. We hebben ook kennisgenomen van diverse documenten m.b.t. de aanpak, besluitvorming inzake aanbesteding en uitvoering van het KIS-project (waar onder de contractbeheersdocumenten).

We hebben ook kennisgenomen van de diverse rapporten, die over de uitvoering van dit project inmiddels zijn verschenen. Het gaat dan om het rapport van professor Van Baars (“de Lekdijk is lekgestoken”), het rapport van Deltares (fase 1) en de reactie van de heer Van Baars op dit Deltares rapport (herziene versie van “de Lekdijk is lekgestoken” dd. 19-08-2021). Ook heeft de commissie kennisgenomen van het rapport van de Commissie Vrijling over met name het toepassen van de boorpalen en van een rapport dat in 1985 vanuit de TU-Delft is uitgebracht door een werkgroep “Anonymus”.

De commissie heeft al deze rapporten gebruikt als achtergrondinformatie.

De commissie onthoudt zich van een oordeel over de veiligheidssituatie na de afronding van het werk en we nemen ook geen inhoudelijke positie in de ‘discussie’ Van Baars/ Deltares in over de actuele veiligheid van de dijk. Omdat we in onze gesprekken met de bewoners wel hebben gemerkt dat de elkaar soms tegensprekende rapporten tot verwarring en ongerustheid hebben geleid en er nog veel vragen blijven, doen wij in hoofdstuk 9 wel een aanbeveling om tot een geïntegreerde visie op een duurzame veiligheid van de Lekdijk te komen.

Na de hierboven aangegeven oriëntatie heeft de commissie gesprekken gevoerd met een aantal bewoners die schade hebben ondervonden. Door het waterschap zijn bij brief van 2 juli 2021 alle bewoners (478 huishoudens, minus de bewoners van de gesloopte woningen) geïnformeerd dat onze commissie als onafhankelijke commissie door het waterschap was ingesteld om onderzoek te doen naar de manier waarop in het KIS-project met schademeldingen is omgegaan. Vervolgens hebben wij als commissie de bewoners schriftelijk benaderd. In deze brief hebben we de bewoners gevraagd aan te geven of ze met ons een gesprek wilden hebben om toelichting te geven op hun schadegeval en hun ervaringen m.b.t. de handelswijze van aannemer (CDVM) en het waterschap in het hele schadeproces. Wij hebben met iedere bewoner, die een gesprek wilde, afzonderlijk gesproken. Verslagen van deze gesprekken zijn met betrokkenen gedeeld. In totaal hebben 15 bewoners gereageerd. Hiervan wilden 12 ook daadwerkelijk een gesprek met de commissie. Ook hebben we nog gesproken met een tweetal vertegenwoordigers van meerdere bewoners met schade als gevolg van het KIS-project.

Aanvullend op de gevoerde gesprekken hebben we aan alle bewoners de mogelijkheid geboden om via het invullen van een enquête (al dan niet anoniem) hun bevindingen m.b.t. de schadeafhandeling met ons te delen.

Naast de gesprekken met de bewoners hebben we als commissie allereerst een afstemmingsoverleg gehad met de voormalig verantwoordelijk portefeuillehouder van het waterschap mevrouw Roorda, vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met het voormalige

projectteam van het KIS-project, met de voor het KIS-project aangetrokken schade-expert TOP-Expertise en met Mourik als aannemer (namens CDMW). Ook hebben we gesproken met de huidige schadecoördinator bij het waterschap die de schadebehandeling heeft overgenomen van de voormalige projectorganisatie KIS.

We hebben als commissie tevens gesproken met Deltares over diens bevindingen in het door Deltares uitgevoerde onderzoek - fase 2a. De resultaten van dit onderzoek zijn door Deltares toegelicht.

Er is verder uitgebreid contact geweest met de technisch manager (geohydroloog) van het waterschap over de in het kader van het KIS-project uitgevoerde (voor)onderzoeken.

3. Weergave van de gesprekken met bewoners

De commissie heeft met 12 bewoners/families intensieve gesprekken gevoerd bij hen thuis. Bij bijna al deze gesprekken waren 3 of 4 leden van de commissie aanwezig, alsook de secretaris van de commissie. Ook sprak de commissie achtereenvolgens met twee vertegenwoordigers van meerdere bewoners.

De gesprekken waren openhartig en voor de commissie verhelderend. Door de bewoners is uitgebreid toegelicht hoe men het werk heeft ervaren en welke problemen ze hebben ondervonden. Bij de bewoners was er begrip dat bij het uitvoeren van dit soort omvangrijke werkzaamheden overlast ontstaat. Maar deze bewoners tonen zich teleurgesteld over de wijze waarop ze zijn behandeld nadat ze schade hadden gemeld en hoe er met hun klachten is omgegaan.

Men voelde zich niet serieus genomen en aan hun lot overgelaten. Hun schadegevallen zijn in de meeste gevallen nog altijd niet afgehandeld en de bewoners hebben ook geen zicht op een voor hen bevredigende afhandeling. Deze al jaren voortdurende onduidelijkheid en onzekerheid heeft enkele bewoners -moe gestreden- ertoe gebracht om uiteindelijk te tekenen voor het gedane finale aanbod.

Er zijn veel klachten over, het in hun ogen, slordig en onzorgvuldig werken van de aannemer, het niet nakomen van afspraken en over de regelmatig gekregen reactie dat, het moeten halen van de contracttargets, leidend was voor hun werkwijze. Op veel vragen werd niet ingegaan. Meerdere bewoners hebben zich met signalen en klachten over een schadeveroorzakende werkwijze van de aannemer (met name bij het aanbrengen van de boorpalen en in een enkel geval ook bij het aanbrengen van grondsuppleties) niet gehoord gevoeld; in één geval werd een van vakantie terugkerende bewoner-eigenaar van een kwetsbaar pand bij thuiskomst 'overvallen' door de aanwezigheid van één grote bouwput vlak voor zijn daardoor nagenoeg onbereikbaar geworden woning.

Regelmatig werden afspraken/toezeggingen niet nagekomen en/of werden bewoners onaangenaam verrast, zoals bij de afwerking van het dijklichaam aanbrengen van sterk vervuilde grond en ook bij het storten van een betonnen vloer om de woning veilig op te kunnen vijzelen (laatstgenoemd geval is om meerdere redenen uitgelopen op een technisch en menselijk drama dat bewoners uiteindelijk ertoe gebracht heeft voor te stellen om de woning dan maar alsnog door het waterschap te laten aankopen, op welke verzoek echter niet is ingegaan).

Hoewel de situatie per woning verschilt kwamen in de gesprekken twee zaken nadrukkelijk naar voren, te weten het proces van de schadeafhandeling en de minimale betrokkenheid van het waterschap.

Op beide onderwerpen wordt hierna nader ingegaan.

3.1 Schadeafhandeling

Tijdens de werkzaamheden aan de dijk hebben veel van de bewoners, die wij hebben gesproken, trillingsoverlast ondervonden. Het gevolg van die trillingen waren scheuren in binnen- en buitenmuren, in de schoorsteen en in het tegelwerk.

Bij een aantal woningen was er tijdens het werk ook sprake van ernstige wateroverlast. Zowel regenwater als kwelwater tijdens en ook na afronding van de werkzaamheden.

Bij de meeste woningen waar we als commissie zijn geweest was er visuele schade zichtbaar aan de woning. Dan gaat het om scheuren in de muren, opbollen van muren, klemmende deuren, scheefstand van de woning en zettingen (en soms opbolling) van de omgeving/tuin. De schade neemt volgens de bewoners bij een aantal woningen nog steeds toe. Er zijn verder grote zorgen over de funderingen. Zelfs bij de woningen die op palen staan.

Alle schades zijn door de bewoners steeds gemeld bij het, door de aannemer ingestelde, schadeloket. De bewoners hebben in de gesprekken met de commissie aangegeven negatief en teleurgesteld te zijn over de wijze waarop vervolgens met deze schademeldingen is omgegaan. In de ogen van de bewoners werd de gemelde schade door TOP-Expertise gebagatelliseerd. Naar hun waarneming gedroeg TOP-Expertise zich als schadeadviseur en als schadeafhandeling van de aannemerscombinatie. Ook werd in veel gevallen door de schade-expert gesteld dat er maar een beperkte relatie was tussen de schade en het uitgevoerde werk. Schade zou al aanwezig zijn geweest, of zettingsschade zou niet van het werk afkomstig zijn, maar



Figuur 1: Zwaar materieel op de dijk

© J. Boer

(voor een belangrijk deel) het gevolg zijn van autonome bodemdaling in dit gebied met een slechte grondgesteldheid. Op (mogelijk) blijvende verstoring van het bodemevenwicht werd niet ingegaan, dan wel werd deze ontkend. Naar de mening van de betrokken bewoners is door de aannemer bij de uitvoering van de werkzaamheden onvoldoende rekening gehouden met de kwetsbare situatie ter plaatse (woningen dicht op het werk, zettingsgevoelige ondergrond, etc.). Er is met zwaar materieel gewerkt en er zijn geen of onvoldoende maatregelen genomen om trillingen te beperken (door bijvoorbeeld toepassen van trilling dempend materiaal, of door het aanbrengen van afschermingsconstructies).

Bewoners hebben een onbevredigende en veelal eenzijdige werkwijze van het bureau TOP-Expertise ervaren bij de schadevaststelling en de daarbij gekozen stellingname (zoals: ook zonder dijkversterking zouden hier grondzakkingen zijn ontstaan, het in twijfel trekken door TOP-Expertise van de door TOP-Expertise zelf uitgevoerde nulmeting, het volledig neerleggen van de bewijslast bij de bewoner).

Er was verder veel verbazing over het feit dat Top-Expertise niet alleen de nulmeting deed, maar ook de schade beoordeling, de schade vaststelling en de bepaler was van de hoogte van de definitieve schadevergoeding.

In de ogen van de bewoners was Top-Expertise er vooral op uit om het schadebedrag voor de aannemerscombinatie te minimaliseren. Er is in hun ogen zeker geen sprake geweest van een onafhankelijke schade-expert.

Een aantal bewoners heeft aangegeven sommige opmerkingen van de aannemer c.q. de schade-expert als kwetsend te hebben ervaren. Dan gaat het om opmerkingen zoals “de bewoners willen er een slaatje uit willen slaan”, of dat “ze wisten dat ze aan een dijk woonden en niet zo moesten zeuren”.

De schadedossiers zijn bij 9 van de 12 woningen waar we als commissie zijn geweest nog niet afgehandeld. De bewoners accepteren het schadevoorstel niet, omdat het naar hun mening geen recht doet aan de door hen geleden schade. Ook omdat in het voorstel voorbij wordt gegaan aan de voortdurende toename van de schade als gevolg van de volgens de bewoners geconstateerde nog steeds optredende zettingen. Funderingsonderzoek is door de schade-expert bij hen niet uitgevoerd. Er zijn ook zijn er geen grondige inspecties uitgevoerd van kelders en kruipruimten.



Figuur 2: Werk dicht bij de huizen

© J. Boer

In twee gevallen hebben de bewoners uiteindelijk wel ingestemd met het als finaal aanbod voorgestelde schadebedrag. Voor deze bewoners geldt dat ook er nog steeds sprake is van doorgaande schade en onzekerheid over schade aan de fundering van het huis en het vergoeden daarvan.

Een woning waar wij als commissie op bezoek zijn geweest, betreft een in het kader van de dijkversterking opgevijselde woning. Bij het opvijselen is er niet conform de voorschriften gewerkt. Er is ook aanzienlijke schade aan de fundering ontstaan. De woning is scheef gezakt/ gekanteld en de woning beweegt nog steeds. Hier is in 2020 in opdracht van de aannemer door ABT wel een funderingsonderzoek gedaan. Op basis van dat onderzoek is geconcludeerd dat de woning weliswaar nog beweegt, maar dat de fundering wel aan de normen voldoet. Voor de bewoners is de zaak hiermee zeker niet afgehandeld, omdat er geen stabiele situatie is (doorgaande zakking en daaruit voortvloeiende schade) en ze hebben zorgen over de veiligheid van hun woning.

3.2 Betrokkenheid waterschap

De bewoners met wie wij hebben gesproken begrijpen de noodzaak van de dijkversterkingswerkzaamheden. Men woont aan de dijk. En men ziet het belang van “droge voeten”. Er was bij de bewoners geen sprake van verzet tegen de voorgenomen werkzaamheden. Een aantal van de bewoners, die wij als commissie hebben gesproken, hadden ook de dijkversterking van 1985 meegemaakt. Zij hadden een positieve herinnering

v.w.b. de directe aanspreekbaarheid van waterschap en aannemer bij vragen of klachten bij de uitvoering van deze dijkversterking.

Over de gegeven voorlichting over het KIS-project in de studie-en voorbereidingsfase was men tevreden. Die voorlichting was wel vrij algemeen en ging nog niet echt in op de bijzondere constructie, die later op delen van het werk zijn toegepast (zoals boorpalen en barettenwanden).

Tijdens de uitvoering van het werk (en na afloop van de werkzaamheden) verliep de communicatie echter minder goed. De bewoners die wij hebben gesproken zijn hier ontevreden en teleurgesteld over. Men voelde zich bij vragen en klachten niet serieus genomen en soms ook onheus behandeld. Naar hun mening staat dat in schril contrast met de communicatie die vooraf bij inloop bijeenkomsten is gegeven door het waterschap. Vooraf werd aangegeven dat bewoners zich geen zorgen hoefden te maken. Er zou voorzichtig worden gewerkt en schade zou worden hersteld. Dat is ook het beeld dat in de informatiefolder van het waterschap "zorgvuldig omgaan met schade" wordt opgeroepen.

Bewoners gaven aan zich bij de uitvoering "in de steek gelaten" te voelen door het waterschap. De bewoners werden steeds verwezen naar het ingestelde schadeloket. Over de wijze van behandeling door de aannemer en de schade-expert waren bewoners ontevreden. En bij het waterschap als verantwoordelijk opdrachtgever kon men bij klachten hierover ook niet terecht.

Bewoners hebben zich verbaasd over het -in hun ogen- ontbreken van regelmatig toezicht door het waterschap op de uitgevoerde werkzaamheden zoals in het verleden bij eerdere dijkversterkingen wel het geval is geweest.

4. Resultaten enquête

De schadecommissie Lekdijk heeft in de zomer van 2021 alle 478 huishoudens aan de Lekdijk aangeschreven, met de vraag of zij met de commissie in gesprek wilden over het schadeproces. Een twaalfstal bewoners hebben hierop gereageerd; met hen heeft de commissie gesproken. Verwezen wordt hiervoor naar hoofdstuk 3 “weergave van de gesprekken met bewoners”. Bij verschillende gesprekken kwam aan bod dat sommige andere bewoners graag hun geluid wilden laten horen, maar dat bij voorkeur anoniem wilden doen. Daarop heeft de commissie een enquête uitgezet (bijlage 3). Deze enquête is in november uitgezet bij de 185 huishoudens, die zich eerder meldden bij het schadeloket met een schademelding. Van deze 185 huishoudens, hebben 26 personen de enquête ingevuld en hebben 2 personen via de email gereageerd. Inclusief de 12 met de bewoners en met de 2 vertegenwoordigers van bewoners gevoerde gesprekken beschikt de commissie hiermee over de respons van ca. 50 bewoners.

Uit de enquête is gebleken dat van de 26 reflectanten er 16 personenschade hebben die nog niet is afgehandeld. De overige 10 personen geven aan dat hun schade wel is afgehandeld; 8 daarvan geven aan dat dat naar tevredenheid is gebeurd.

Als verder wordt ingezoomd op de tevredenheid over de schadeafhandeling, geeft ruim de helft van de respondenten op de enquête aan dat er veel in de communicatie is misgegaan. Met name in het proces ervaren zij een aantal knelpunten. Dossiers werden naar hun idee onterecht afgesloten, schade blijft doorwerken en ze missen terugkoppeling vanuit het waterschap. Een enkeling verwacht dat dit gevoel van onvrede voortkomt uit het groot aantal ZZP'ers dat heeft meegewerkt. Een kleine helft van de respondenten geeft aan dat hun onvrede met name voortkomt uit het gebrek aan monitoring op het werk en hoe de hun schade is gebagatelliseerd. Ongeveer evenveel respondenten geeft aan dat ze moeite hadden met het feit dat er geen mogelijkheid was voor contra-expertise. En 8 op de 10 respondenten gaf vervolgens aan dat zij die contraexpertise graag hadden gewild.

De dijkversterking van 2016 is zeker niet de laatste dijkversterking voor het waterschap, en evenmin voor de Lekdijk. Om deze reden heeft de commissie in de enquête de bewoners ook gevraagd om na te denken over de toekomst. Dominant waren daarbij de navolgende verbeterpunten:

1. Voorzie in een expertisebureau dat onafhankelijk is en in de mogelijkheid om op kosten van het waterschap een second opinion te kunnen laten opmaken;
2. Zorg voor een goede nulmeting vooraf en voldoende data/meetgegevens (van vóór, tijdens en na de uitvoering van het werk);
3. Blijf als waterschap communiceren en zorg dat er naar de bewoners wordt geluisterd, dat ze het gevoel hebben serieus genomen te worden. Dit werkt door in o.a. het nakomen van afspraken en het nemen van de tijd voor vragen van bewoners, het beschikbaar stellen van meetgegevens. Het waterschap mag zich niet achter de aannemer verschuilen.

5. Complexe ondergrond met risico op schade

5.1 Complexe geohydrologische omgeving.

Het staat buiten kijf dat de ondergrond van de Alblasserwaard complex en ook zettingsgevoelig is. Veen en klei uit het holoceen bevindt zich boven een water dragende pleistocene zandlaag.

In de polder is er autonome bodemdaling door inklinking en oxidatie van veen, een fenomeen dat goed bekend is bij de bewoners. Daarnaast is het maaiveld lager dan de waterstand van de rivier hetgeen kwel en piping in de hand kan werken. De waterdruk in het pleistocene zand is afhankelijk (met vertraging) van de waterstand in de rivier.

Op bepaalde plaatsen is mogelijk een zandlaag aanwezig tussen pleistoceen en maaiveld. Bij doorboring kan dan kortsluiting ontstaan tussen deze ondiepe zandlaag en het maaiveld met wateroverlast door kwel tot gevolg.

In dit rivierenlandschap zijn donken (rivierduinen) aanwezig waarop huizen staan. Een deel van de woningen staat in de holocene slappe laag op staal. En er zijn ook woningen in de polder die op palen staan.

In een dergelijke bodemopbouw kan een opgebrachte last tot verdere inklinking leiden en zelfs tot verplaatsing van huizen. Waar de holocene deklaag wordt doorbroken kan kortsluiting ontstaan tussen de pleistocene zandlaag en iedere zandlaag tussen deze laag en het maaiveld (en zelfs direct met het maaiveld). Dempen van sloten kan de grondwaterstand veranderen met gevolgen voor huizen in de buurt.

In 1984 is er een groot stuk dijk afgeschoven hetgeen tot verwoesting van een aantal huizen heeft geleid. Er werd door "Anonymus" een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van de afschuiving. Ook is nagegaan hoe een gebeurtenis als deze voorkomen kan worden en hoe schade kan worden beperkt. De conclusie in het rapport van "Anonymus" was dat er geen eenduidige oorzaak kon worden aangewezen. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om in vergelijkbare projecten zoveel mogelijk schade te voorkomen: "doe meer handboringen, zet meer peilbuizen, meet waterspanningen voor het begin van het werk en zet meer raaien loodrecht op de dijk". Ook werd in het rapport gesteld dat er wellicht te veel "kwetsbare" woningen waren ontzien (d.w.z. niet uitgekocht of gesloopt).

De schadecommissie heeft geconstateerd dat er voorafgaand aan het werk geen seismische sonderingen zijn uitgevoerd. De schadecommissie wijst erop dat bij een bodemopbouw als in de Alblasserwaard en het inzetten van zulk zwaar materieel als gebruikt is in het KIS-project in veengebieden trillingen worden versterkt. Deze trillingen kunnen tot deformatie en verzakkingen leiden. Door uitvoering van seismische sonderingen had men dit risico kunnen voorzien.

5.2 Schadepreventie

Een dijkverhoging zoals in 2014 in dit geologisch uiterst complexe gebied levert al snel aanzienlijke schade op aan individuele huizen. Het waterschap was zich hier van bewust. Het versterken van de dijk in een slappe veenachtige ondergrond met veel woningen en bedrijven langs de dijk vroeg om een zorgvuldige aanpak. Onderzoeken ten behoeve van de dijkverzwaring zijn reeds in 2010 begonnen. Er is veel onderzoek gedaan. Ook zijn er veel sonderingen uitgevoerd. Er is een risico-inventarisatie uitgevoerd. Er is al met al in de voorbereiding veel inspanning gedaan om schade te voorkomen dan wel te beperken.

Van de in totaal 478 woningen langs de Lekdijk in het KIS-project zijn er 56 woningen gesloopt omdat men voor die woningen de risico's op grote schade te hoog achtte. Dat is een groot aantal. Niet eerder had het waterschap bij dijkverzwaring zo'n omvangrijke sloop uitgevoerd. Toch hadden ervan uit schaderisicoperspectief gezien wellicht meer woningen gesloopt moeten worden. Zie ook de opmerking van het "Anonymus" rapport naar aanleiding van de dijkafschuiving in 1984. Maar vooral op aandrang van de gemeente werd echter als uitgangspunt bij de voorbereiding van het werk genomen dat er, mede vanwege het zoveel mogelijk intact laten van het dorpsgezicht langs de dijk, zoveel mogelijk huizen gespaard moesten blijven. Dat uitgangspunt is op zich te begrijpen. Het gaat in dit soort situaties om een bredere belangenafweging dan alleen het risico op schade aan gebouwen.

Als men er vervolgens voor kiest om zoveel mogelijk woningen te sparen, moet er wel maximaal worden ingezet op schadepreventie. Voor zover de schadecommissie dat heeft kunnen nagaan zijn er echter voor de gespaarde woningen met een (groot) schaderisico niet (overal) voldoende (locatie specifieke) acties uitgevoerd. De aanbevelingen zoals die door "Anonymus" en door de Commissie Vrijling zijn gedaan zijn onvoldoende opgevolgd (meer boringen, raaien loodrecht op de dijk, in de raai grondwater peilbuizen). Online monitoring heeft onvoldoende plaats gevonden.

Wij hebben door lezing van alle documenten en de gevoerde gesprekken geprobeerd een beeld te krijgen van de risicosturing in het KIS-project. In het Contractbeheersplan hebben we onvoldoende aandacht gezien voor het in goede banen leiden van de schadebeheersing. Dat bevreemdt ons omdat het waterschap -zoals hiervoor al is aangegeven- goed op de hoogte was van de complexe en kwetsbare situatie van de panden aan de dijk. Bovendien waren in het D&C-contract duidelijke doelstellingen opgenomen met de daaraan gekoppelde mogelijkheden voor de opdrachtgever van het plegen van interventies en desnoods, bij gebleken toerekenbare tekortkomingen, ook het toepassen van boeteclausules. Maar daar is in de praktijk naar onze indruk te weinig invulling aangegeven. In hoofdstuk 8 gaan we nader in op de naar de mening van de schadecommissie gebrekkige risicosturing.

Ook in het advies van de Commissie Vrijling was nadrukkelijk aangegeven dat rekening moest worden gehouden met veel overlast door o.a. schadeveroorzakende trillingshinder vanwege het bijzonder zware materieel dat voor het aanbrengen van de boorpalenwand c.a. ingezet zou moeten gaan worden onder omstandigheden met een ter plaatse aanwezige slechte grondgesteldheid en met veel dicht op de dijk aanwezige bebouwing. Deze signalen van de Commissie Vrijling zijn niet vertaald in daarop afgestemde schadebeperkende beheersmaatregelen in het Contractbeheersplan.

De schadecommissie komt daarom tot de conclusie dat er onvoldoende is gestuurd op beperking van schade, ondanks dat in de met CDVM gesloten basisovereenkomst was

opgenomen dat beperken van bouwschades en overlast voor de omgeving als “sturende” contractverplichtingen waren opgenomen. Op ieder kritiek pand had bijvoorbeeld een adequate trillingsmeter bevestigd moeten worden. Dat is niet in alle gevallen gebeurd. Daar waar trillingsmeters wel waren geplaatst, vond geen online monitoring plaats. Ook zijn tijdens de uitvoering van de dijkversterking onvoldoende (en onvoldoende frequent) zettingsmetingen uitgevoerd om op tijd te kunnen bijsturen. Tot slot is er in gevallen van gemelde wateroverlast niet direct overgegaan tot locatie specifiek onderzoek.

5.3 Schade vaststelling

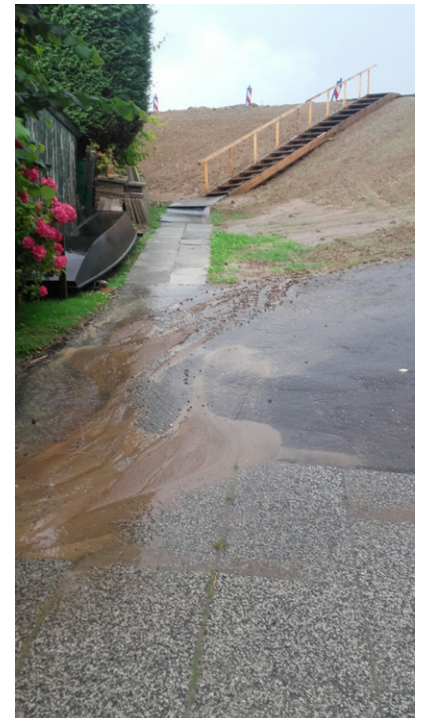
Naar de mening van de schadecommissie zijn voor de risicopanden (in ieder geval voor de panden waarvan de schadedossiers niet zijn afgehandeld) onvoldoende nauwkeurig de nulsituaties vastgelegd. Er zijn wel foto's gemaakt en er is een omschrijving van de onderhoudssituatie van het pand. Het vergelijken van foto's van de eerste opname en foto's gemaakt na de schademelding is, volgens de commissie, geen goede methode.

Er zijn bij de risicopanden geen lintvoegmetingen uitgevoerd en ook zijn niet bij alle panden vanaf het begin meetbouten rondom het huis bij alle muren geplaatst. Evenmin zijn voorafgaand aan het werk bij deze panden grondboringen uitgevoerd en grondwaterpeilbuizen geplaatst.

Het niet voldoende nauwkeurig vastleggen van de nulsituatie en het ontbreken van zettings-/bodemdalingsgrafieken voor elk pand maken het achteraf moeilijk c.q. vrijwel onmogelijk om vast te stellen of deze schade is ontstaan door het werk, danwel door autonome processen zoals bodemdaling, droogte, etc. (de causaliteitsvraag). Dit vraagt naar de mening van de commissie van het waterschap een coulante afhandeling van de schade (zie paragraaf 6.2).

Om de afhandeling van de schade te kunnen laten plaatsvinden is het noodzakelijk om een goed inzicht te verkrijgen in de huidige toestand (stabiliteit) van de betreffende woningen en de werkelijke omvang van de schade (dus los van de vraag waardoor die schade is veroorzaakt). Naar de mening van de schadecommissie dient daartoe - voor de panden waarvan het schade dossier nog niet is afgehandeld- een lintvoegmeting te worden uitgevoerd. Wanneer deze meting uitwijst dat het huis scheef staat en er schade is gemeld, dan is causaliteit met het werk aan de dijk aannemelijk. Vervolgens dient er dan na 6 maanden een 2^e meting te worden uitgevoerd. Uit de vergelijking van deze metingen kan dan worden vastgesteld of het huis stabiel is. Is dat het geval dan kan schadeafhandeling plaatsvinden. Indien blijkt dat de situatie niet stabiel is dan is een definitieve schadeafhandeling naar onze mening nog niet mogelijk en is gedetailleerd nader locatiespecifiek bodemonderzoek nodig.

Bij uitvoering van een contraexpertise (zie paragraaf 6.4) moet er naast de al genoemde lintvoegmeting ook funderingsonderzoek worden uitgevoerd waarbij kruipruimtes en kelders moeten worden geïnspecteerd. Ook dienen er bij de woning boringen te worden uitgevoerd en peilbuizen te worden geïnstalleerd om te constateren of er (nog) sprake is van kwel. En de reeds aangebrachte drainages moeten worden gecontroleerd.



Figuur 3: Wateroverlast
© J. Boer

5.4 Toekomstige werken

De schadecommissie adviseert het waterschap om in toekomstige dijkversterking projecten in zettingsgevoelige gebieden seismische sonderingen te laten uitvoeren om de amplificatie van trillingen door werk en bouwverkeer in te kunnen schatten.

Ook dient naar de mening van de schadecommissie voorafgaand aan de start van een project een goed onderbouwde analyse te worden uitgevoerd m.b.t. de risico's op schade bij de te handhaven opstallen/woningen. Een risicoanalyse, die als basis moet dienen voor een beslissing om zo nodig woningen te slopen en voor de te sparen woningen- in het contractbeheersplan op te nemen - te treffen beheersmaatregelen ter beperking van het optreden van schades.

Standaard dient een degelijke vooropname en een eindopname door een onafhankelijke deskundige te worden uitgevoerd. De vooropname dient voorafgaand aan de start van het werk een grondige opname te zijn (daarbij verdient het de voorkeur om het hele huis digitaal vast te leggen met behulp van 3 D-camera's). Lintvoegmetingen moeten voor ieder bedreigd huis standaard worden uitgevoerd.

Voor en achter een bedreigd pand loodrecht op de dijk dient naar onze mening handboringen te worden uitgevoerd en moeten er peilbuizen worden geplaatst. Voor elk bedreigd pand moet een zettings-/bodemdalingsgrafiek worden opgesteld. Wij adviseren het waterschap, deze zettings-/bodemdalingsgrafieken zo mogelijk gebiedsgewijs te toetsen aan beschikbare satelliet data.

Een locatie specifieke monitoring zal naar onze mening gedurende de uitvoering van een project moeten plaatsvinden en die monitoring moet worden gecontinueerd in de daaropvolgende relevante periode. Monitoring met versnellingsmeters (trillingsmeters) en tiltmeters bij kwetsbare panden kunnen online deformatie van het maaiveld genereren en zijn waardevol bij vaststelling van causaliteit tussen werk en schade. Bewaking en controle met behulp van satellieten wordt aanbevolen en zal de resultaten ondersteunen. De uitkomsten van de monitoring moeten worden opgenomen in de betreffende schade dossiers.

De commissie adviseert het waterschap om de procedures die in de afgelopen jaren in het aardbevingsgebied in Groningen zijn ontwikkeld nauwkeurig te bestuderen en zo mogelijk over te nemen.

6. Beoordeling Schadeafhandeling

6.1 Schadeafhandeling

In de uitwerking van het aanbestedingscontract van het KIS-project is ervoor gekozen dat een schadeloket werd ingericht door de aannemer voor schademeldingen. Waterschap en aannemer zijn toen overeengekomen dat TOP-Expertise zou worden ingeschakeld als onafhankelijk schade-expert. De kosten voor het uitbrengen van het schaderapport door TOP-Expertise zouden gezamenlijk worden gedragen. Blijkens het zogenaamde werkdocument Vraagspecificatie proces was TOP-Expertise onderaannemer van CDVM (zie onder 3.6.3. van dit document). Bij schademeldingen deed TOP-Expertise onderzoek naar de aard, oorzaak en omvang van de schade en stelde zij het voorstel op voor de feitelijke schadevaststelling en de daarop te baseren vergoeding. Ook de berichtgeving aan bewoners en belanghebbenden over de door TOP-Expertise begrote schadevergoeding werd, nadat het was besproken met en gefiatteerd door het waterschap en de aannemer, door TOP-Expertise gedaan.

In de huis-aan-huis verspreide brochure *“Zorgvuldig omgaan met schade, informatie over schade door dijkverbeteringen”* geeft WSRL een uiteenzetting over de mogelijkheid dat de



Figuur 4: Scheur in woning
© J. Boer

omgeving schade ondervindt van de werkzaamheden bij dijkversterkingsprojecten en wordt aangegeven hoe dat zoveel mogelijk voorkomen wordt, welke voorzorgsmaatregelen worden genomen en welke stappen de bewoner moet nemen als de werkzaamheden zijn afgerond en er toch nog schade optreedt en welke schade wordt vergoed.

Aangegeven wordt daarin dat schade die ontstaat door de uitvoering (bijvoorbeeld scheuren, verzakkingen en schade aan de tuin) altijd volledig vergoed zal worden.

In de verdeling van aansprakelijkheid voor schades is tussen CDVM en WSRL een onderscheid gemaakt tussen (1) schade als gevolg van het aanbrengen van zandsuppleties (zettingsschade), (2) schade door de in het werk toegepaste constructies¹ en (3) schade bij uitvoering van het werk door de aannemer. Ook combinaties van schadeoorzaken kunnen zich voordoen.

Voor eerstbedoelde schade geldt, dat deze in beginsel voor rekening van het waterschap komt. Voor de tweede en derde schadeoorzaak is CDVM de aansprakelijke partij.

Als niet duidelijk is of de eerste of een van de twee andere schadeoorzaken tot de geconstateerde schade hebben geleid, dragen waterschap en CDVM dat dan elk voor 50%.

In het Communicatieplan van 26 maart 2014 is de afhandeling van bouwkundige schade aan omgevingsobjecten nader geregeld. Daaromtrent wordt daar bepaald, dat als er een geschil ontstaat over de vraag of de schade verband houdt met de uitgevoerde werkzaamheden door de aannemer (de causaliteitsvraag), schadedeskundige TOP-Expertise wordt ingezet voor de beoordeling daarvan.

¹ Zoals bedoeld in vraagspecificatie Eisen, eis Wk-As-21 en eis Wk-As-31; zie ook artikel 13 van de Basisovereenkomst Realiseren Dijkversterking KIS van september 2013 tussen WSRL en CDVM

TOP-Expertise voert op basis van haar inzichten en uitgangspunten het gesprek om tot een regeling te komen.

Indien de eigenaar/bewoner het niet eens is over de hoogte van het schadevergoedingsbedrag rest de weg naar de rechter (zie onder 3.7 van het Communicatieplan). De mogelijkheid voor een door bewoners wenselijk geachte onafhankelijke contra-expertise is niet in deze regeling opgenomen wat door de gehoorde bewoners en belanghebbenden als een groot manco is ervaren. Dit wordt onderbouwd door de enquêteresultaten.

TOP-Expertise doet de vooropname. TOP-Expertise is ook degene die bij verschil van mening de causaliteitsvraag beantwoordt. Hoewel in de door het waterschap verspreide brochure “zorgvuldig omgaan met schade” staat dat het waterschap het voorstel voor schadevergoeding aan de bewoner doet, is TOP-Expertise degene die dat daadwerkelijk doet. Zij doet dat, nadat in hun maandelijks overleg WSRL en CDVM daarmee hebben ingestemd. Met de prominente plaats van TOP-Expertise in dit traject is de afwezigheid/relatieve onzichtbaarheid van WSRL, als verantwoordelijk opdrachtgever door nagenoeg alle bewoners die de commissie sprak als een groot en onwenselijk gemis ervaren.

De bewoners die de commissie sprak hebben aangegeven TOP-Expertise niet als onafhankelijke deskundige te hebben ervaren maar (meer) als vertegenwoordiger van de aannemerscombinatie. Dat is ook wat als een van de belangrijkste bevindingen uit de enquête is gekomen.

In de in het KIS-project op basis van het Design& Construct contract gekozen aanpak heeft de overheid (in casu het waterschap) expliciet gekozen voor een meer afstandelijke aansturing en beheersing van het project en daarmee ook voor een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de aannemer. De regie over de schadeafhandeling heeft het waterschap daarmee grotendeels uit handen gegeven. Wij vinden dit, een onwenselijke zaakgezien de niet te vervreemden bestuurlijke, maatschappelijke en juridische verantwoordelijkheden bij een overheidsproject.

6.2 Behoorlijke behandeling

In de Schadevergoedingswijzer van de Nationale Ombudsman (van februari 2011) heeft deze spelregels geformuleerd over wat een behoorlijke behandeling van schadeclaims moet inhouden. Enkele van de door deze genoemde spelregels zijn:

-De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is. Tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigd motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

-De overheid die verzekerd is voor schade onderhoudt steeds zelf de relatie met de burger, maakt zelf steeds de afweging ten aanzien van de claim, ook als de verzekeraar een inhoudelijk standpunt over de claim heeft ingenomen.

-De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In dat geval stelt hij zich coulant op.

-De overheid hanteert een coulante benadering indien vaststaat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burgerproblemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

Kortom de Nationale Ombudsman pleit voor een coulante opstelling van de overheid als er fouten zijn gemaakt en de omvang van de schade niet goed te bewijzen is. Dit is ook in lijn met de in de wet verankerde schaderegeling voor schade door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van gaswinning. Daarvoor is door de Minister als doelstelling geformuleerd een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publiekrechtelijke regie.

Waar van de overheid (lees: het waterschap) dus in de uitvoering van de schaderegeling bij het KIS-project een coulante opstelling zou mogen worden verwacht, geldt een dergelijke spelregel in principe niet voor een private partij als CDVM.

Dat is namelijk niet in het belang van CDVM, die schadebedragen deels uit haar bij de inschrijving ingecalculerde eigen risico betaalt en voor hogere bedragen verzekerd is (ervan uitgaande dat die verzekering daarvoor ook geen dekking biedt).

Dat neemt naar het oordeel van de commissie evenwel de verantwoordelijkheid van het waterschap als opdrachtgever niet weg om alles in het werk te stellen dat in het KIS-project op een vergelijkbare manier als door de Ombudsman is aangegeven wordt gehandeld.

TOP-Expertise en de aannemer hebben aangegeven dat bij het bepalen van de hoogte van de toe te kennen schadebedragen het (op zichzelf binnen schadeverzekeringsrecht gebruikelijke) zogenaamde indemniteitsbeginsel is gehanteerd, wat wil zeggen dat de benadeelde er niet slechter van mag worden, maar ook niet beter.

Maar met name waar bij het vaststellen van de omvang van de schade door een ontbreken van voldoende meetgegevens en/of door gemankeerde opnamen niet goed is vast te stellen welk(e) (deel van de) schade een gevolg is van de uitgevoerde werkzaamheden, dient naar de mening van de commissie de bewoner het voordeel van de twijfel te worden gegeven (toepassing coulance).

Waterschap Rivierenland heeft op 17 juni 2011 de 'Verordening schadevergoeding Waterschap Rivierenland' vastgesteld. Vanaf 13 oktober 2016 geldt een nieuwe verordening. Deze is op de hier besproken onderdelen gelijk aan de oude. In het navolgende wordt de nummering van de verordening van 2011 gevolgd.

De verordening geldt in relatie tot KIS alleen in de gevallen waarin nadeelcompensatie aan de orde is. Te denken valt dan aan schade als gevolg van waardevermindering van het pand, of aan schade door het tijdelijk of definitief afsluiten van een weg.

Ook al geldt die (daarmee) voor de meeste gevallen niet, is het nuttig elementen van de verordening te benoemen, daar die kennelijk door het waterschap als redelijk worden beschouwd. Twee punten vallen hierbij op: escalatie en vergoeding van kosten voor rechtsbijstand, of andere deskundige bijstand.

6.3 Escalatie

Wat te doen in geval de schadeveroorzaker (in de verordening geregelde gevallen: het waterschap) en de gelaedeerde (de bewoner) niet tot overeenstemming komen. De verordening voorziet dan in een door het Dagelijks Bestuur van het waterschap in te stellen adviescommissie, indien de gevraagde vergoeding hoger is dan € 15.000, tenzij de aanvraag

naar het oordeel van het college kennelijk ongegrond is (artikel 17 leden 1 en 2). Deze commissie bestaat uit drie externe deskundigen (in eenvoudige gevallen kan volstaan worden met een of twee deskundigen) (lid 4).

In het procedureschema schademeldingen in het Communicatieplan wordt de mogelijkheid van een deskundigencommissie, arbitrage of mediation niet genoemd. Bij door de aannemer veroorzaakte schade geldt als escalatiemogelijkheid enkel de rechter (zie onder 3.7 van dit plan). Eenmaal is mediation ingezet, zonder succes overigens (aangevangen, maar al snel gestrand, voor de reden waarvan beide partijen naar elkaar wijzen).

Wij zijn van mening dat bij projecten zoals het KIS-project in een escalatie-mogelijkheid moet worden voorzien. Daarbij denken we aan het instellen van een adviescommissie, zoals aangegeven in de verordening, of een andere vorm van arbitrage.

6.4 Vergoeding kosten

In artikel 10 van de verordening is voorts bepaald dat redelijke kosten van rechtsbijstand of andere deskundigen-bijstand waarvan het redelijk is dat deze is ingeroepen voor de behandeling van de zaak, voor vergoeding in aanmerking komen, tenzij er andere redenen zijn dat niet te doen. Bewoners geven aan de mogelijkheid om op kosten van het waterschap een contra-expertise te laten uitvoeren te hebben gemist. TOP-Expertise stelt, dat als daarom gevraagd zou zijn, dat verzoek dan in beginsel zou zijn gehonoreerd, maar dat er niet om gevraagd is. Strikt genomen gaat ook de zojuist aangehaalde bepaling uit de verordening niet uit van een vooraf aanbieden van die mogelijkheid op kosten van het waterschap. Overigens staat in de wet hieromtrent, dat redelijke kosten ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid voor vergoeding door de schadeveroorzaker in aanmerking komen (artikel 6:96 Burgerlijk Wetboek)

De commissie stelt vast dat er geen schaderegeling met de bewoners gecommuniceerd is waarin de mogelijkheid van het op kosten van het waterschap laten uitvoeren van een contra-expertise is genoemd. Wij zijn van mening dat dit bij projecten zoals het KIS-project wenselijk is om dit standaard (behoudens voor zeer geringe schades) wel te doen.

6.5 Finale kwijting

Bij het doen van aanbiedingen heeft TOP-Expertise zowel in de gevallen waarin het waterschap aansprakelijk is, als waarin op grond van de wet/het recht of onderlinge afspraken CDVM aansprakelijk is na afronding van het gevoerde overleg en/of na het stagneren van dat overleg met bewoners en belanghebbenden, een aanbod tegen finale kwijting aangeboden. Uit de daarbij gekozen formulering is niet op te maken dat dat relatief bedoeld is in die zin, dat wanneer die oude schade zich nadien verder ontwikkelt of zich nieuwe schade als gevolg van het dijkversterkingsprogramma manifesteert, die nog altijd verhaalbaar blijft. Bewoners die een dergelijke brief kregen en die wij spraken hebben ook aangegeven dat zij meenden voor algehele finale kwijting te moeten tekenen en daarmee tegelijk afstand te moeten doen van hun rechten op het claimen van nieuwe of verergerde schades nadien.

Die onduidelijkheid heeft het vertrouwen in een rechtvaardige schadeafhandeling geen goed gedaan en daarmee de afwikkeling van gemelde schades in een aantal gevallen danig bemoeilijkt en/of opgehouden.

6.6 Causaliteit

In meerdere gevallen is aangegeven door TOP-Expertise dat gemelde schade geheel of gedeeltelijk wegens het ontbreken van een oorzakelijk verband (causaliteit) niet voor vergoeding in aanmerking kwam.

Naar onze mening vraagt de vaststelling van schade als gevolg van het uitgevoerde werk voor ieder schadegeval maatwerkonderzoek. Uitgebreide meetgegevens zijn daarbij vaak noodzakelijk. In hoofdstuk 5 zijn we nader ingegaan op de complexiteit van de ondergrond in het gebied van de Lekdijk. De commissie heeft in de nog openstaande schadegevallen bij de gedane aanbiedingen en daaropvolgende toelichting onvoldoende onderbouwing aangetroffen. Zie ook paragraaf 5.3. Overigens merken we op dat er op het punt van het omgaan met de causaliteitsvraag geen beleid is of richtsnoeren door het waterschap zijn geformuleerd. Met name in de gevallen waarin er onvoldoende zaken vooraf en tijdens (en in voorkomende gevallen ook na) de uitvoering van het werk zijn vastgelegd en het daardoor wel erg moeilijk wordt om bij de uiteindelijke beoordeling van de schade de causaliteit aan te geven, is er naar de mening van de commissie alle reden ruimhartig te zijn bij het toerekenen van de schade aan het werk (toepassing van het hiervoor genoemde *coulance*-beginsel).

6.7 Lange duur

Op zichzelf staat dat (in elk geval) in de 29 resterende gevallen (stand van zaken d.d. 1 december 2021) de schadeafhandeling veel te lang duurt. De commissie heeft geen gevoel van urgentie aangetroffen bij de projectorganisatie voor de oplossing van deze 29 schadegevallen, maar tevredenheid over het gegeven dat de andere ca. 150 schadegevallen successievelijk zijn 'geregeld'. De commissie realiseert zich dat een heel groot deel van de schadegevallen inderdaad naar tevredenheid is (of althans lijkt te zijn) afgewikkeld. Zij moet evenwel ook vaststellen dat in elk geval bij circa één-zesde deel daarvan, na 5 jaar nog geen bevredigende afspraken zijn gemaakt. Te lang heeft het waterschap hierbij de regie niet in eigen hand genomen. Als voorbeeld voor de afwezigheid daarvan was dat in al de gevoerde gesprekken de bewoners verzuchtten dat ze eindelijk een keer een luisterend oor voor hun hele verhaal hadden gekregen.

Het rapport van professor Van Baars was nodig om op bestuursniveau het vizier van WSRL te openen op de gang van zaken in het schadeproces en kennis te nemen van onwenselijke situaties, die zich bij een aantal meer aanzienlijke schadegevallen al een tijdlang voortdeden. Wanneer afhandeling van aanzienlijke schades veel te traag gaat, leidt dat tot mentale en emotionele uitputting en ontstaat er bij betrokkenen een zogenaamde secundaire victimisatie (voelt men zich daardoor opnieuw gedupeerd). De daaruit voortvloeiende immateriële schade moet niet worden onderschat. De commissie geeft het waterschap in overweging om voor schadegevallen waarvan de afwikkeling lang op zich heeft laten wachten, naast de vergoeding van de materiële schade, over te gaan tot het in het leven roepen van een zgn. overlastvergoeding (vergelijk artikel 2.7 Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen).

De commissie denkt per schadegeval waarvan de afwikkeling (of het maken van concrete afspraken daarover als de afwikkeling niet eerder kon plaatsvinden omdat er schade blijft

optreden) langer dan 3 jaar heeft geduurd aan een bedrag van € 500,-. De schadecommissie realiseert zich wel dat ieder bedrag arbitrair is.

6.8 Regie op afhandeling openstaande schadegevallen

Op grond van vorenstaande is de commissie van mening dat voor de nog openstaande schadegevallen (inclusief die gevallen waarbij later weer nieuwe schade is geconstateerd) er onvoldoende recht is gedaan aan de betrokken bewoners /eigenaren bij het afhandelen van de schades.

De vraag is hoe deze nog openstaande schadegevallen voor de betreffende bewoners binnen een zo kort mogelijke tijd naar een redelijke oplossing kunnen worden gebracht, wat ook bijdraagt aan herstel van het vertrouwen, dat door het handelen en/of nalaten daarvan door opdrachtgever WSRL is geschonden.

Het waterschap dient naar de mening van de commissie de regie voor de afhandeling van de nog openstaande schadedossiers terug te nemen. Deels betreft het schadeclaims waarvoor niet het waterschap zelf, maar CDVM aan de lat staat, deels is ook het waterschap zelf voor opgetreden schade aansprakelijk. Daar waar dat onderscheid niet goed te maken is, spraken zij een gezamenlijke vergoeding van de schade af.

De commissie beveelt het waterschap aan om in gesprek te gaan met CDVM en de CAR-verzekeraar om met elkaar de gedeelde verantwoordelijkheid te nemen om tot een voortvarende afhandeling van de nog resterende schadegevallen te komen. Lukt het niet om tot concrete afspraken te komen, dan beveelt de commissie aan op korte termijn een bemiddelaar aan te zoeken, om dat gesprek tot een goed einde te brengen. Leidt ook dat niet tot goed werkbare afspraken, dan zal het waterschap bij afwikkeling van de schade met een bewoner in de rechten van die bewoner treden (subrogatie) om vervolgens zelf verhaal bij CDVM te gaan halen, waar die geheel of gedeeltelijk aansprakelijk is.

Naar de bewoners toe is het aanbieden van de mogelijkheid van onafhankelijke contra-expertise, c.q. het garant staan voor en bevoorschotten van de kosten daarvan naar het inzicht van de commissie essentieel. De commissie beveelt aan dat bewoners daarbij een keuze kunnen maken uit de in het Nederlands Register van Gerechtsdeskundigen opgenomen (materie-) deskundigen. Van deze deskundigen maakt ook de rechterlijke macht gebruik in procedures over schadegevallen. Aangenomen mag worden dat zij met gezag naar alle betrokkenen toe tot hun contra-expertise zullen komen en daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren om spoedig tot een minnelijke oplossing komen.

Deze contra-expertises kunnen net als het beleggen van het in de vorige alinea bedoelde gesprek aanstonds (en dus gelijktijdig daarmee) gedaan worden. Voor de uitvoering van deze contraexpertise verwijzen wij hier verder naar wat we daarover in hoofdstuk 5.3 hebben aangegeven.

Essentieel acht de commissie het duidelijk schetsen van het vervolg (met toezeggingen in de tijd) en het aanbieden van een escalatiemogelijkheid, voor het geval na de uitgevoerde contra-expertise niet snel overeenstemming wordt bereikt over een schade-uitkering. Naar de mening van de commissie is in deze (het openstellen van de mogelijkheid van) arbitrage (door een deskundigencommissie) het meest aangewezen, gelet op het technische en feitelijke karakter van de casuïstiek. Een dergelijke commissie kan aansluitend aan het driegesprek tussen CAR-verzekeraar, waterschap en CDVM en het uitvoeren van de contra-expertises worden gevormd

en daarmee snel inzetbaar zijn, voor als men er na die uitgevoerde contra-expertise samen nog niet uitkomt.

Overigens zullen CDVM en het waterschap nog wel moeten zorgen voorgoed geordende dossiers, waarover het waterschap in elk geval in november 2021 nog niet beschikte en die ook geen onderdeel hebben uitgemaakt van de overdracht binnen WRSL van de interne schadebehandelingsverantwoordelijkheid van de projectorganisatie KIS naar de beheerorganisatie in de zomer van 2021.

De commissie acht het tenslotte van belang dat alle 180 eigenaren/bewoners wordt bericht door WSRL dat, het getekend hebben voor finale kwijting niet ziet op nieuwe schade die zich als gevolg van de gerealiseerde dijkversterkingsmaatregelen, na het tekenen van de finale kwijting ontwikkelt en dat meldingen van nieuw optredende of verergerde schades derhalve nog kunnen worden gedaan.

De commissie heeft er tenslotte met instemming kennis van genomen dat het waterschap bereid is opnieuw te kijken naar de afwikkeling wanneer bewoners die een voor finale kwijting tekenden zich opnieuw meldt(d)en met onvrede over de eerdere schadeafwikkeling.

6.9 Verantwoordelijkheid voor schadeafhandeling in toekomstige gevallen

Naar de mening van de schadecommissie dient het waterschap als publieke opdrachtgever zijn bestuurlijke, maatschappelijke en juridische verantwoordelijkheden ten volle te nemen. Uiteindelijk voert de aannemer het werk uit in opdracht van het waterschap als publieke opdrachtgever. Het (zeker zonder waarborgen voor een rechtvaardige en voortvarende schadeafwikkeling) overlaten van de verantwoordelijkheid voor het schadebehandelingsproces aan de aannemer achten wij om genoemde redenen ongewenst en onjuist.

Het primair laten verlopen van de schadeafhandeling via een gezamenlijk schadeloket kan op zichzelf genomen wel praktisch zijn. Op die manier kunnen een groot aantal (met name kleinere) schademeldingen tot een voor bewoners snelle en ook overigens bevredigende oplossing worden gebracht, zonder dat het waterschap haar verantwoordelijkheid voor een adequate schadebehandeling nalaat. Maar zeker in die situaties waarin bewoners zich niet kunnen vinden in het schadeafhandelingsvoorstel zouden naar de mening van de schadecommissie de bewoners zich direct tot het waterschap moeten kunnen wenden.

Wij adviseren het waterschap in soortgelijke projecten als KIS om zelf de regie te voeren over de schadebehandeling.

De commissie beveelt aan dit te doen door te voorzien in een vooraf vastgestelde (en met de andere verantwoordelijke partijen, inclusief de CAR-verzekeraar, afgestemde) schaderegeling met waarborgen voor een rechtvaardige, voortvarende behandeling. Deze regeling wordt vooraf transparant met de betrokken bewoners gecommuniceerd. Het verdient aanbeveling om in de aanbesteding hiervoor reeds strikte kaders te scheppen. Voor zover het waterschap de schadebehandeling niet zelf ter hand neemt, dient door het waterschap op de uitvoering van bedoelde regeling ook actief te worden toegezien.

Wij zien als eerste waarborg het goed vastleggen van een formele interventie-mogelijkheid (c.q. escalatie mogelijkheid, bijv. middels een arbitrage regeling of een onafhankelijke commissie met 2 of 3 deskundigen).

Ook adviseren we als tweede waarborg om bij toekomstige werken zorgvuldig een dossier bij te houden of te laten bijhouden (met oplegnotitie en tijdslijn waarin is aangegeven wat er is gebeurd en wat de stand van zaken is) dat de bewoner t.a.t. kan inzien. Wij adviseren om hiervoor binnen het waterschap een protocol vast te stellen voor zowel de inhoud als voor de procedurele overdracht van deze dossiers van het ene organisatieonderdeel naar het andere.

Derde waarborg achten wij het actief aanbieden van de mogelijkheid van een onafhankelijke contra-expertise op kosten van het waterschap in schadegevallen waarin de bewoners zich niet kunnen vinden in het aangeboden schadeafwikkelingsvoorstel en die schade (mogelijk) uitstijgt boven een bedrag van (bijvoorbeeld) €5.000. Het waterschap dient garant te staan voor die kosten en deze zo nodig te bevoorschotten.

Schadeclaims dienen voortvarend te worden afgehandeld en er dient een coulante opstelling te worden betracht indien onvoldoende de causaliteit van de schade kan worden vastgesteld door te kort schietende voor- en eindopname en/of een onvoldoende inzet van meetinstrumentarium.

Het schadeaanbod dient te zijn voorzien van een deugdelijke motivering en er dient duidelijk te worden aangegeven dat de voorwaarde van finale kwijting uitsluitend ziet op de dan geconstateerde schade.

Tenslotte acht de commissie het geboden dat de schadebehandelingsregeling vooraf transparant met de betreffende bewoners wordt gecommuniceerd.

7. Interne communicatie

Bij de voorbereiding van de gesprekken met de bewoners hebben we geconstateerd dat er binnen het waterschap geen complete schade dossiers beschikbaar zijn. Wij hebben hierover met het voormalige projectteam en de huidige schadecoördinator gesproken.

De voormalig projectteamleden gaven in het gesprek met ons aan dat, in principe het projectteam verantwoordelijk was voor de schademeldingen en voor de afhandeling hiervan gedurende de looptijd van het project. Daarna hebben ze de beschikbare schadedossiers overgedragen aan de beheersorganisatie. Tot 2016 was er binnen het waterschap een schadecoördinator. Deze werd door het projectteam betrokken bij de beoordeling van de voorstellen van TOP-Expertise. In 2016/2017 is deze functie echter komen te vervallen. Het projectteam heeft destijds bij het programmabureau een verzoek ingediend om de positie van schade coördinator weer in te vullen, samen met een aantal andere dijkversterkingsprojecten. Destijds is ervoor gekozen deze rol binnen de beheersorganisatie onder te brengen.

Uit ons gesprek met de huidige schadecoördinator (die deel uit maakt van de beheersorganisatie) leiden we af dat er feitelijk geen sprake is geweest van een ordentelijke overdracht van de schadedossiers van de projectorganisatie naar de beheersorganisatie. Sinds een jaar is er nu binnen de beheersorganisatie weer een schadecoördinator (2020). Daarmee is de taak (schadecoördinator) vanaf 2020 dus weer belegd. Maar er was bij de overdracht geen sprake van complete dossiers. Zo ontbrak een stand van zaken, een beschrijving van de nulsituatie, een overzicht van de over de schade al gevoerde communicatie etc. Volgens de huidige schadecoördinator kan de oorzaak hiervan zijn dat in het KIS-project contractueel geregeld was dat de aannemer verantwoordelijk was voor de schadeafhandeling en dossiervorming.

Deze feiten en constatering geven de schadecommissie aanleiding om haar zorgen uit te spreken over het niet goed geregeld zijn van het overdragen van taken en werkzaamheden van het ene organisatieonderdeel binnen het waterschap naar het andere en ook over de gebrekkige onderlinge communicatie daarover tussen die organisatieonderdelen.

Dat er tot 2020 in het waterschap bestuurlijk (en in de ambtelijke top) geen weet was van het feit dat er een aanzienlijk aantal niet afgehandelde schade dossiers waren en dat er veel ongenoegen en onzekerheid was bij de getroffen bewoners heeft ons als commissie bevreemdt. Het gaat hier immers om een substantieel aantal grote schadegevallen. Naar onze mening dient de projectorganisatie hierover altijd (tijdig en regelmatig) naar zijn bestuur te rapporteren.

Wij zijn van mening dat het voor een professioneel werkende uitvoeringsorganisatie essentieel is om de interne informatievoorziening en communicatie in de toekomst beter en veel meer inzichtelijk en traceerbaar te borgen. Zowel horizontaal (tussen de organisatieonderdelen) als verticaal (tussen de organisatieonderdelen en het management- en bestuursniveau). Dat komt ten goede aan meer samenhang en samenwerking binnen het waterschap en waarborgt dat men ook op management- en bestuursniveau voldoende is aangehaakt bij belangrijke ontwikkelingen op de werkvloer en de daarbij te maken (beleids)keuzes in situaties die dat vereisen w.o. te maken principiële keuzes bij de aanpak van dijkversterkingsprojecten en zeker ook bij de afhandeling van belangrijke schade kwesties. Wij adviseren het bestuur van het waterschap om bij uitvoering van projecten duidelijk vast te leggen wanneer en over welke zaken er vanuit het project aan het bestuur moet worden gerapporteerd. De aanpak en risico's

van een project, hoe daar met contractvorm en aanbestedingswijze op geanticipeerd wordt, de wijze waarop het veroorzaken van schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en ook de schadeafhandeling en de wijze waarop daarover met gedupeerden wordt gesproken moet daar zeker deel van uitmaken.

Daarnaast adviseren wij dat er protocollen worden opgesteld voor zowel de inrichting van projectdossiers en de daaronder ressorterende deelprojectdossiers w.o. schadedossiers, alsook voor de projectoverdrachtdossiers waarin voor het overnemende organisatieonderdeel een heldere schets wordt gegeven van de stand van zaken van het project, van de nog openstaande en verder af te wikkelen onderdelen met bijbehorende budgetten en van de eventueel nog resterende belangrijke aandachtspunten en risico's alsmede van de zaken die nog geregeld moeten worden ter afhechting van nog lopende contracten.

Dergelijke protocollen, mits organisatie-breed en gestandaardiseerd toegepast, kunnen/zullen in de toekomst bijdragen aan vlottere, meer inzichtelijke en meer efficiënte en betrouwbare interne werkwijzen binnen het waterschap zelf en bieden daarmee ook voor de aansturing van de waterschap-organisatie door het bestuur meer transparantie en houvast voorgoed gefundeerde besluitvorming.

Tevens heeft het uniformeren/standaardiseren van de dossierinhoud het voordeel dat bij opvolgende dijkversterkingsprojecten op hetzelfde dijkvak een goed geordend overzicht van relevante data beschikbaar is over bijv. de ter plekke aanwezige grondgesteldheid, de uitgevoerde metingen en peilingen, de bij voorgaande projecten opgedane uitvoeringservaringen en aangebrachte versterkingsconstructies etc. informatie die een efficiënte en snellere opstart van nieuwe projecten kan bevorderen en de projectorganisatie ook meer houvast biedt t.a.v. mogelijk te verwachten (uitvoerings)risico's.

8. Projectbeheersing en Risicosturing

In het KIS-project is gekozen voor een Design & Construct contract. Een dergelijke contractvorm heeft als belangrijk voordeel dat hiermee de markt innovatieve ontwerp en uitvoeringstoepassingen kan in brengen en dat door een grotere inbreng en verantwoordelijkheid van marktpartijen er ook efficiencyvoordelen en kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.

Het Design & Construct contract als contractvorm was voor het waterschap nieuw. Uit onze gesprekken met het voormalig projectteam is ons gebleken dat men een positief oordeel heeft over deze contractvorm en dat men trots is op het bereikte resultaat.

Wij willen als commissie daar geen direct oordeel over uitspreken. Daarvoor zou een grondige evaluatie noodzakelijk zijn en die valt niet binnen de opdracht die wij als schade adviescommissie hebben gekregen. Gelet op de discussie die n.a.v. het rapport van Van Baars is ontstaan lijkt ons overigens een goede evaluatie van de uitvoering van het KIS-project wel verstandig. Zowel procesmatig, als ook gericht op het beheersen van belangrijke (uitvoerings)technische aspecten en de wijze waarop met het beheersen van het veroorzaken van bouwschades c.a. maar gebrekkig is omgegaan. Wij hebben als schadecommissie aarzelingen over hoe met de gekozen contractvorm in de praktijk is omgegaan en ook over de uiteindelijke uitwerking en toepassing daarvan in de aansturing en beheersing van het KIS-project. Dit zowel vanwege de complexe projectomgeving, als ook vanwege het destijds ontbreken van enige kennis en ervaring binnen het waterschap zelf met deze contractvorm.

De Basisovereenkomst van het KIS-project voorziet in boeteclausules, die toegepast kunnen worden om de aannemer bij te sturen in geval de aannemer niet voldoet aan de gemaakte afspraken en aan de in het D&C-contract vastgelegde uitvoeringsincentives gericht op het met minimale bouwschade uitvoeren van het werk. In hoofdstuk 7 van het contractbeheersplan is omschreven dat bij de projectuitvoering idealiter meer gestuurd zou moeten worden op het streven naar een ideaal samenwerkingsmodel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en dat bij het aansturen van het contract en beheersen van de uitvoering het geen voorkeur verdient om indien nodig straffere bijsturingsmaatregelen te treffen jegens de aannemer, omdat dat een negatieve invloed op de zo gewenste goede onderlinge samenwerking zou kunnen hebben. Wij zijn als schadecommissie van mening dat coöperatieve samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer op zich goed en verstandig is. Dit mag echter geen afbreuk doen aan het hanteren van zakelijke omgangsvormen en de opdrachtgever ook niet beperken in het toepassen van contractueel vastgelegde straffe bijsturingsmaatregelen. Het aansturen en beheersen van een uitvoeringscontract en het daarbinnen streven naar een optimale samenwerking moet worden gezien als een zakelijke aangelegenheid waarin “zacht” samenwerken en “wat harder” bijsturen normale en professionele handelingen zijn in het belang van het project, de projectomgeving (bijv. voorkomen van schades). Dat is nodig voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van het voor het waterschap belangrijke eindresultaat.

Dat in de praktijk te weinig invulling is gegeven aan doelgerichte risicosturing en het actief beheersen van die risico's komt ook aan de orde in het onderzoek fase 2a van Deltares. Deltares heeft in het overleg met de commissie aangegeven dat er wel sprake is geweest van een voornemen tot een risico-gestuurde projectbeheersing maar dat die beheersing volgens wat ze hebben vastgesteld voornamelijk op basis van “papieren” documenten heeft plaatsgevonden en dat ze geen meegroeïend risico dossier hadden aangetroffen. Ook Van Baars wijst in zijn

rapport op onvoldoende risicosturing maar dan vooral gericht op de kwaliteit van de technische uitvoering van de dijkversterking.

Wij sluiten niet uit dat door de onvoldoende risicosturing onnodig grote(re) schade bij bewoners en belanghebbenden is ontstaan.

Naar de mening van de schadecommissie dient in het vervolg de keuze voor een bepaalde contractvorm beter en doelbewuster afgestemd te zijn op zowel de aard, omvang en complexiteit van een project. Alsook op een grondige (risico)analyse ten aanzien waarvan opdrachtgever en opdrachtnemer glasheldere afspraken moeten maken over de meest voordehand liggende onderlinge toedeling i.c. de verantwoordelijkheid voor het beheersen daarvan. De keuze van de contractvorm dient op deze intenties aan te sluiten. Zo'n uitvoerige motivering van de D&C-contractvorm hebben we niet in de onderliggende documenten van het KIS-project aangetroffen. Wij adviseren het waterschap om bij toekomstige contracten het punt van contractkeuze en risicosturing en het actief (kunnen) beheersen van de belangrijke risico's uit te werken.

Het waterschap moet in de komende jaren nog een aantal grote dijkversterkingen uitvoeren. Om deze uitdagende opdracht voor de toekomst waar te kunnen maken adviseren we het waterschap te investeren in de verdere professionaliseren van de projectorganisatie binnen het waterschap. Dit is van belang voor het kunnen toepassen van de best passende contractvormen en aanbestedingswijze.

9. Dialoog over de duurzame veiligheid van de Lekdijk

In de gesprekken, die wij als commissie met de bewoners hebben gevoerd, ging het uiteraard primair om hun schade en de onzekerheid over mogelijke verder schade in de toekomst. In de gesprekken kwam ook de vraag en de onzekerheid aan de orde of na de uitvoering van de dijkversterkingswerkzaamheden de Lekdijk nu wel voldoende sterk en stabiel is. De verschillende visies zoals die naar voren komen in het rapport van prof Van Baars, het rapport van Deltares fase 1 en de reactie van Van Baars op dat rapport van Deltares leiden, bij bewoners, tot nog steeds voortdurende onzekerheid en ongerustheid.

Deltares is in zijn rapport fase 1 nader ingegaan op die veiligheid. In het (concept) rapport fase 2a wordt meer specifiek ingegaan op de diverse zorgpunten die uit het rapport van prof Van Baars naar voren komen.

Maar de discussie is hiermee naar ons gevoel niet beëindigd. Hoe moeten bewoners omgaan met elkaar tegensprekende deskundigen? Het vertrouwen in het waterschap als overheid die verantwoordelijk is voor het “houden van droge voeten” is in het geding als deze onduidelijkheid en ongerustheid bij bewoners niet wordt weggenomen.

Wij denken daarom dat het nodig en zinvol is dat het waterschap bevordert dat naar aanleiding van het rapport van prof. Van Baars en de daarna uitgebrachte rapporten van Deltares er een overleg wordt opgestart gericht op het verkrijgen van een gedeelde visie op de veiligheid van de Lekdijk. Bij dat overleg is het aan te bevelen dat naast Van Baars en Deltares ook prof. Vrijling wordt betrokken. Mogelijk zou dit overleg kunnen worden georganiseerd door het Expertisecentrum voor de Natte Waterbouw (ENW).

Over de resultaten van dat overleg kan dan na dit “deskundigen overleg” vervolgens met de bewoners worden gesproken. Het is belangrijk dat zij vertrouwen krijgen en behouden in hun overheid.

10. Adviezen/aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een analyse gegeven van de wijze waarop in het KIS-project met de schadeproblematiek is omgegaan en op welke punten er verbeteringen gewenst zijn. In dit hoofdstuk vatten wij de aanbevelingen samen. Daarbij maken we een onderscheid tussen de afhandeling van bestaande schadegevallen en de aanpak bij toekomstige werken.

10.1 Aanbevelingen – bestaande schadegevallen

1. Afhandeling openstaande dossiers

De schadecommissie adviseert het waterschap om de regie te nemen in de afhandeling van de nog openstaande dossiers en over de werkwijze voor de verdere schadeafhandeling tot afspraken te komen met de daarbij betrokken partijen (met name CDVM en CAR-verzekeraar). Deze dossiers dienen binnen een zo kort mogelijke tijd naar een redelijke oplossing te worden gebracht.

Waar de nulsituatie onvoldoende goed en deugdelijk is vastgelegd en/of onvoldoende meet instrumentarium is ingezet kan er naar ons inzicht geen uitspraak worden gedaan over de causaliteit. Wij adviseren daarom het waterschap in die situaties de bewoners het voordeel van de twijfel te geven (toepassen van het coulancebeginsel).

Hierbij is het aanbieden van de mogelijkheid tot onafhankelijke contra-expertise op kosten van het waterschap (althans een garantstelling door het waterschap) essentieel.

Lintvoegmetingen en funderingsonderzoek dienen onderdeel te zijn van de contra-expertise. Daarbij adviseren we het waterschap duidelijkheid te geven over het vervolg (welke vervolgstappen, welk tijdpad).

Onderdeel daarvan is het aanbieden van een escalatie mogelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van arbitrage door een door het waterschap in te stellen deskundige commissie, voor die gevallen waarin geen overeenstemming wordt bereikt. In gevallen waarin bewoners na jarenlange discussie over de omvang van de schade met het aanbod hebben ingestemd en deze bewoners daar binnen afzienbare termijn op willen terugkomen, adviseren wij het waterschap naar het geaccepteerde aanbod opnieuw te kijken. Voor reeds afgeronde dossiers adviseren we het waterschap de bereidheid uit te spreken deze dossiers te heropenen ingeval zich nieuwe respectievelijk een niet voorziene verergering van eerder vastgestelde schade voordoet.

Belangrijk onderdeel van de afhandeling van de nog openstaande dossiers is het ordenen en zoveel mogelijk completeren van deze dossiers. Daaronder valt ook het bepalen van de zettings-/bodemdalingsgrafiek van het onderhavige object. Een dossier moet ook door de eigenaar/bewoner kunnen worden ingezien.

2. Overlastvergoeding

Omdat de afhandeling van de schade al jaren duurt geven we het waterschap in overweging een overlastvergoeding te introduceren.

10.2 Aanbevelingen voor toekomstige projecten

1. Schadepreventie

In zettingsgevoelige gebieden adviseren we om standaard seismische sonderingen uit te laten voeren om de amplificatie van trillingen door werk- en bouwverkeer te kunnen inschatten.

Wij adviseren het waterschap om een goed onderbouwde analyse t.a.v. de risico's op schade bij te handhaven objecten/woningen uit te laten voeren. Deze risicoanalyse dient als basis voor een beslissing om eventueel woningen te slopen. De risicoanalyse is ook de basis voor het vaststellen van beheersmaatregelen ter beperking van schade bij objecten/woningen die gespaard worden.

Vervolgens adviseren we het waterschap om:

- Voor ieder object/woning een grondige vooropname (voorafgaand aan de start van de werkzaamheden) en een eindopname door een onafhankelijke deskundige te laten opstellen. Deze opnames dienen bij voorkeur voor het gehele huis digitaal te worden vastgelegd. Lintvoegmetingen moeten voor ieder risico object/woning worden uitgevoerd.
- Voor ieder risico- object/woning handboringen te zetten en peilbuizen te plaatsen in een raai loodrecht op de dijk. Bij deze kwetsbare objecten/woningen voor aanvang van de werkzaamheden standaard trillingsmeters (en tiltmeters) te plaatsen om online deformaties te kunnen registreren. We adviseren ook om in alle gevels meetbouten te plaatsen en deze regelmatig in te meten. Bewaking en controle van zettingen met behulp van satellieten wordt daarbij aanbevolen, waarbij na signaleringen extra zettingsmetingen (lintvoegmetingen) kunnen worden uitgevoerd.
- Zettingsmetingen tijdens het werk te laten uitvoeren. Na het werk de 3D scan te herhalen waarmee veranderingen, zoals scheuren en eventuele zettingsschade geen discussie meer opleveren.
- De voor- en eindopname en de uitgevoerde locatie specifieke metingen in een dossier op te nemen. Dit dossier moet voor de eigenaar/bewoner toegankelijk zijn.

2. Schadeafhandeling

We adviseren het waterschap als publieke opdrachtgever van het werk voor de bewoners zichtbaar en merkbaar de regie te voeren over de schadeafhandeling en een adequate schadeafhandelingsregeling te treffen. Wij adviseren om daarin de mogelijkheid van een onafhankelijke contraexpertise op kosten van het waterschap actief aan te bieden in gevallen waarin het (mogelijke) schadebedrag de som van € 5000 overstijgt en het aanbod tot schadevergoeding wordt afgewezen door de bewoner. Het proces van schadeafhandeling moet vooraf helder worden gecommuniceerd. Er moet worden voorzien in een escalatie mogelijkheid, bijvoorbeeld middels een deskundigencommissie. Bij escalatie dient in ieder geval het bestuur van het waterschap te worden geïnformeerd. Wij adviseren het waterschap zich in te spannen om de t.a.v. de aanpak en uitvoering van een project, de bij bewoners en belanghebbenden gewekte verwachtingen ook daadwerkelijk waar te maken. Haar bestuurlijke en maatschappelijke zorgplicht en betrouwbaarheid verplichten daartoe. Waar nodig en mogelijk moet de zekerheid daarover ook ingebed en

geborgd worden in de met de aannemer en eventueel ook met andere betrokken partijen contractueel of in bestuurlijke overeenkomsten vast te leggen afspraken/verplichtingen.

3. Informatievoorziening binnen het waterschap

Wij adviseren het waterschap om de interne informatievoorziening en de interne communicatie zowel horizontaal, (tussen de projectorganisatie en de organisatieonderdelen) als verticaal (tussen de projectorganisatie en het management- en bestuursniveau) goed te borgen. Het management- en bestuursniveau dient bij belangrijke projecten voldoende te zijn aangehaakt (w.o. afhandeling belangrijke schadedossiers). Dit kan via regelmatige voortgangsrapportages over de gang van zaken van een project. Over de inrichting van projectdossiers (zoals het projectoverdrachtdossier) dienen uniforme afspraken te worden gemaakt en te worden vastgelegd in een protocol.

Onderdeel van de risicoanalyse is het goed in beeld brengen van de risico's van de uitvoering van het werk op de omgeving (woningen e.d.). De resultaten van de risicoanalyse en de op basis van die analyse gemaakte keuzes (slopen/beheersmaatregel) dienen in de op het project betrekking hebbende projectdossiers te worden opgeslagen. Het betreft relevante informatie voor in latere jaren wellicht opnieuw noodzakelijke versterkingsmaatregelen.

Wij adviseren vanuit oogpunt van “lessons learned” projectevaluaties standaard uit te voeren. Deze projectevaluaties dragen bij aan het verder ontwikkelen van het waterschap als een “lerende organisatie” en daarmee ook aan het intern overdragen van belangrijke projectervaringen en projectproblemen.

4. Risicosturing, contractkeuze en contractbeheersing

Wij adviseren het waterschap om bij toekomstige (dijk)versterkingsprojecten meer aandacht te besteden aan risicosturing. Deze risicosturing moet zeker bij complexe projecten zijn gebaseerd op de voorafgaand aan het werk uitgevoerde diepgaande risicoanalyse. Bij het aanbesteden van een project zal dit goed moeten worden vastgelegd in een contractbeheersplan. De schadepreventie maatregelen moeten hier een belangrijk onderdeel van uitmaken.

De keuze voor een bepaalde contractvorm dient doelbewust afgestemd te zijn op de aard, omvang en complexiteit van een project. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moeten in het contract heldere afspraken worden gemaakt over de toedeling van en de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de geïdentificeerde risico's en de daarop gebaseerde beheersmaatregelen. De keuze van de contractvorm, de contractinhoud en de aanbestedingswijze dienen optimaal op deze intenties aan te sluiten. In dit verband is het ook belangrijk dat het waterschap investeert in de verdere professionalisering van de organisatie van het waterschap.

5. Dialoog over duurzame veiligheid Lekdijk

Wij adviseren het waterschap om, bijvoorbeeld onder leiding van het Expertisecentrum voor de Natte Waterbouw (ENW), een deskundigen overleg te organiseren gericht op het verkrijgen van een gedeelde visie op de veiligheid van de Lekdijk. Dit naar aanleiding van het rapport van prof. Van Baars en de daarna uitgebrachte rapporten van Deltares. Ook

prof. Vrijling zou bij dit overleg moeten worden betrokken op grond van de door hem gedane aanbevelingen voor het aanbrengen van de boorpalenwandconstructies bij het KIS-project. Over de resultaten van dit deskundigen overleg moeten de bewoners worden geïnformeerd.

11. Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling Commissie

De commissie wordt geleid door Hans van der Vlist, o.a. voormalig secretaris-generaal bij het ministerie van VROM, dijkgraaf van een rechtsvoorganger van het Hoogheemraadschap Hollands-Noorderkwartier en voormalig lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. De overige leden van de commissie zijn:

- Jan de Bont: voormalig directeur/opdrachtgever bij Rijkswaterstaat op infrastructureel gebied;
- Peter van der Gaag: geoloog en hydroloog, o.a. onafhankelijk expert bij de aardbevingen problematiek in Groningen en bodemdaling(schade) problematiek in NL en o.a. oprichter onafhankelijk geologenplatform;
- Cees Okkerse: jurist gespecialiseerd in het arbeidsrecht en het ondernemingsrecht en voormalig lid van het Algemeen Bestuur van Waterschap Zuiderzeeland.

Ambtelijk secretariaat is verzorgd door Romy Jansen, werkzaam bij Waterschap Rivierenland.

Bijlage 2: Opdrachtbeschrijving

Opdracht onafhankelijke commissie schadeafhandeling Lekdijk

Op 14 april ontving WSRL een kritisch rapport (De Lekdijk is lekgestoken!) van prof. ir. S. van Baars over de wijze waarop de Lekdijk (KIS) is versterkt in de jaren 2013-2018. Voor het waterschap is dit rapport reden Deltares te vragen:

1. Onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de veiligheid van de Lekdijk en
2. Aan te geven of de opgetreden schade is veroorzaakt door de werkzaamheden aan de dijk dan wel de wijze waarop de dijk is opgeleverd.

Het eerste oordeel van Deltares is dat de waterveiligheid op korte termijn niet in het geding is en dat nader onderzoek moet uitwijzen wat de schadeoorzaken zijn met betrekking tot de gebouwschade. Tevens wijst Deltares op mogelijke risico's van sterkteverlies op termijn in de aangebrachte dijkconstructie als gevolg van het aanwezig zijn van o.a. kwel langs de aangebrachte boorpalen en het daarvoor veroorzaken van extra krachten die de dijkconstructie kunnen verzwakken. Reden waarom WSRL er nadrukkelijk op wordt gewezen om het ontstaan van deze risico's scherp te blijven monitoren.

Daarnaast heeft het Waterschap besloten een onafhankelijke commissie te vragen een review uit te voeren op de procedure en handelswijze van het waterschap bij de opgetreden schadegevallen.

De vraag aan de onafhankelijke commissie is om een onderzoek te doen naar het proces en de inhoud van de schadebehandeling tijdens en na de uitvoering van de dijkversterking langs de Lek tussen Kinderdijk - Schoonhovense Veer.

De commissie ziet haar opdracht 2- ledig:

1. Is er voldoende recht gedaan aan betrokken eigenaren/bewoners bij het behandelen van ontstane schade?
2. Welke lessen moeten worden getrokken uit het hele schadeproces bij de Lekdijk t.b.v. toekomstige dijkversterkingsprojecten (oorzaken ontstaan, mogelijke toerekening aan opdrachtgever en/of opdrachtnemer en de vlotheid in het afhandelingsproces)?

Ad 1.

Hierbij gaat het om deelvragen zoals:

- Was de schaderegeling van de combinatie tijdens (opdrachtnemer) en na (WSRL) de uitvoering van de dijkversterking adequaat?
- Is de schaderegeling in beide situaties waar mogelijk voortvarend en juist toegepast?
- Was de schaderegeling tijdens en na afloop van de uitvoering van de dijkversterking adequaat?
- Doet de schaderegeling ook recht aan de omvang van de opgetreden schades?
- Was er voor de bewoners een mogelijkheid van externe expertise/second opinion (op kosten van aannemer, dan wel waterschap)?

Ad 2.

Hierbij gaat het om deelvragen over de beoordeling van het aspect schade in het Project Lekdijk in meer brede zin:

- Op welke manier is er aandacht voor het aspect (voorkomen dan wel minimaliseren van) schade in het voorbereidingstraject (contracteringsproces en ontwerpfase)?
- Is er aandacht geweest voor het ontstaan van schade tijdens de uitvoering, hoe was de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?
- Op welke manier is de samenwerking contractueel vastgelegd?
- Op welke wijze is de schademelding –en het afhandelingsproces ingericht en over de wijze waarop daarover is gecommuniceerd?

Het resultaat van de commissie is het formuleren van conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het proces en de wijze van behandeling van de schadedossiers. Ook zal de commissie voor het project Lekdijk aanbevelingen doen voor de verdere behandeling van de schadedossiers.

De commissie zal bij het uitvoeren van de review de bewoners actief betrekken. Deze rapportage is ook toegankelijk voor de betrokken bewoners. Indien nodig zal de commissie externe deskundigheid inschakelen.

Gelet op de ingrijpende gebeurtenissen die een (woning)schade met zich meebrengt, streeft de commissie ernaar om zo mogelijk eind 2021 maar in ieder geval begin 2022 haar bevindingen aan het waterschap te rapporteren. Indien er aanleiding voor bestaat kan in de tussentijd een tussenrapportage worden opgemaakt.

Bijlage 3: Enquêtevragen

1. Is uw schade naar aanleiding van de dijkversterking Kinderdijk- Schoonhovenseveer afgehandeld?
Ja/nee

2. Is dat naar tevredenheid gebeurd?
Ja/nee

Indien vraag 1 en/of 2 met nee is beantwoord,

3. Wat is er naar uw mening niet goed gegaan (meerdere mogelijkheden zijn aan te vinken):

- de communicatie door WRSL, want
- de vooropname door Topexpertise, want
- het monitoren, want
- de schaderegeling is niet transparant, want
- de wijze van afhandeling van de schade, want.....
- de snelheid van afwikkelen van de schade, want.....
- u moest de causaliteit tussen schade en schade-oorzaak aantonen
- u heeft niet de gelegenheid gehad voor een contra-expertise op kosten van WSRL
- en had die wel willen laten uitvoeren Ja/nee
- anders:
.....
.....

4. Als de schade is afgewikkeld en het dossier is gesloten, is dat wat u betreft definitief?
Ja/nee

5. Als er nog een geschil over de schade(vergoeding) is, over welke schade gaat het?:

- schade die zich bij de uitvoering van het werk heeft voorgedaan door de manier van werken (uitvoeringschade)? Ja/nee
- schade als gevolg van de dijkversterking? Ja/nee

6. Heeft u na het beantwoorden van voorgaande vragen (verder) nog suggesties tot verbetering van de wijze van schadeafhandeling?

.....
.....

7. Als uw vertrouwen in WSRL geleden heeft door deze dijkversterking, wat zou dat vertrouwen dan helpen toenemen?

.....
.....

Bedankt voor het invullen van deze enquête.