Eindrapportage Evaluatie Utrecht Standaard Toegankelijk

Inhoud

Inleiding 1
Wat is de UST? 1
Opdracht evaluatie 2
Plan van aanpak 3
Antwoorden op de vragen in de opdracht 3
Conclusies 6
Aanbevelingen 7

Inleiding

Sinds 2017 is (de) UST van toepassing bij de gemeente Utrecht. UST staat voor Utrecht Standaard Toegankelijk. 'De' staat tussen haakjes omdat de betekenis in het normale spraakgebruik is: de Utrechtse Standaard voor Toegankelijkheid. In deze rapportage spreken wij van de UST omdat het om een werkwijze gaat die toegankelijkheid van gemeentelijk vastgoed voor iedereen, dus ook mensen met een beperking, in het ontwikkelproces verankert.

Er bereikten de gemeenteraad signalen dat de UST niet werd toegepast door de vastgoedorganisatie Utrecht (VGU). Naar aanleiding van de bespreking van een raadsbrief in de commissie van 2 december 2021 heeft de wethouder toegezegd de UST te gaan evalueren. De VGU heeft het Projectmanagementbureau gevraagd dit te doen. In deze (op verzoek) beknopte rapportage geven we onze bevindingen weer.

Wat is de UST?

De UST beschrijft de manier waarop de gemeente Utrecht toegankelijkheid in het ontwikkelproces van vastgoed verankert. Met de UST brengen we een actief leerproces op gang. De UST richt zich op Utrechtse gebouwen in gemeentelijk eigendom.

Doel van de UST is dat in de gebouwen van Utrecht iedereen kan doen wat men volgens de bestemming van het gebouw komt doen.

Deze standaard moet worden toegepast bij alle nieuwbouw projecten van de gemeenten alsmede bij (grootschalige) verbouwingen.

De UST betreft 6 afspraken:

1. In de gebouwen van de gemeente Utrecht moet iedereen kunnen doen wat men volgens de bestemming komt doen.

2. Het uitgangspunt is dat alle ruimtes, routes en objecten in een gebouw door iedereen zijn te gebruiken.
3. Bij de start van het bouwproces wordt in overleg met de toekomstige gebruikersgroepen besloten én beargumenteerd welke ruimtes niet voor iedereen toegankelijk hoeven te zijn. Ook wordt besloten of er ruimtes zijn waar specifieke gebruikersgroepen gebruik van moeten kunnen maken, en voor welke aantallen.
4. Alle ruimtes en de verbindingen tussen de ruimtes worden weergegeven in een ruimtematrix en een relatieoverzicht of routeschema.
5. Gedurende het project wordt in elk stadium gecontroleerd of er nog wordt gewerkt aan de toegankelijkheid zoals is afgesproken bij de start van het project.
6. De bron van kennis is het Handboek voor Toegankelijkheid

Opdracht evaluatie

De opdrachtgever wilde de volgende vragen beantwoord zien:

- Hoeveel vastgoed projecten zijn er sinds januari 2017 door de gemeente uitgevoerd? Maak daarbij onderscheid naar nieuwbouw en verbouwing.

- Hoeveel projectleiders van deze projecten hebben de UST toegepast? Hebben ze de UST volledig toegepast of slechts ten dele? Op welke onderdelen hebben ze de UST wel/niet toegepast en waarom wel/niet dat onderdeel.

- Wat zijn hun ervaringen bij het toepassen van de UST? Welke overwegingen en keuzes hebben ze genomen in het project bij de toepassing van de UST? Hoe wordt de projectleider ondersteund in het gebruik van de UST (bijv. door sjablonen, gesprekken in werkoverleggen, met managers, tijd om het toe te passen)

- Als de UST niet is toegepast in een project, wat is daar dan de reden van? (kenden ze de UST wellicht niet?)

- Welke sturing vanuit het management hebben de projectleiders ondervonden op de UST?

- Als ze nu terugkijken op het project, zijn ze dan tevreden over het eindresultaat, vanuit het perspectief van de toegankelijkheid? Hebben ze na afronding van het project nog aanpassingen gedaan op het gebied van de toegankelijkheid?

- Vragen voor management: op welke manier stuurt het management op het gebruik van de UST? Op welke manier rapport het management naar het bestuur over het gebruik van de UST?

- Hebben ze een terugkoppeling ontvangen van de gebruikers, van de doelgroep? Waar bestond deze terugkoppeling uit? Zijn de eindgebruikers tevreden? Op welk gebied zouden ze graag verbeteringen willen zien (bij de UST).

Plan van aanpak

We hebben in overleg met de opdrachtgever het volgende plan van aanpak uitgevoerd:

1. Oriënterende gesprekken met de opdrachtgever en de vertegenwoordiger bij MO voor toegankelijkheid en respectievelijk met de SOLGU over de beleving van de toepassing van de UST.
   In deze gesprekken werden de achtergrond van de opdracht, de bedoeling van de UST en de kijk op toegankelijkheid van gemeentelijk vastgoed duidelijk. Ook werd een aantal ontwikkelingen bij het vastgoedbedrijf zelf duidelijk.
2. Onderzoeken van de wijze waarop de UST bij nieuwbouw en groot onderhoud toegepast moet worden door medewerkers van de VGU-organisatie.
   Door gesprekken met enkele medewerkers achterhalen hoe de VGU wil dat de UST in de ontwikkelprocessen voor vastgoed daadwerkelijk wordt toegepast.
3. Onderzoeken welke nieuwbouwprojecten en grootonderhoud projecten vanaf 2017 door VGU zijn uitgevoerd.
4. Onderzoeken in hoeverre in de projecten ad 3. de UST daadwerkelijk is toegepast.
   Via interviews met projectleiders van de projecten ad 3. inventariseren hoe de UST door hen in de praktijk is toegepast.
5. Conclusies & aanbevelingen doen.

Antwoorden op de vragen in de opdracht

Wij komen tot de volgende antwoorden op de gestelde vragen.

Hoeveel vastgoed projecten zijn er sinds januari 2017 door de gemeente uitgevoerd? Maak daarbij onderscheid naar nieuwbouw en verbouwing.

We kunnen niet met zekerheid zeggen hoeveel nieuwbouwprojecten door of in opdracht van VGU zijn uitgevoerd omdat er geen projectadministratie over bestaat bij de VGU waaruit onomstotelijk blijkt welke nieuwbouw- resp. verbouwingen er waren. Uit de lijst Percelen in Beheer die via de afdeling onderhoud in ons bezit kwam destilleerden wij 30 percelen met bouwjaar van 2017 en later. Die interpreteerden we als de nieuwbouwprojecten. Uit gesprekken met projectmanagers daarna moeten we concluderen dat deze lijst niet uitputtend is. Sommigen van hen hadden projecten geleid die niet op de lijst Percelen in Beheer voorkwamen, anderen herkenden sommige projecten uit die lijst niet. Sommige van de nieuwbouwprojecten bleken bovendien verbouwingen te zijn in plaats van nieuwbouw. Van de overige verbouwingsprojecten sinds 2017 hebben we geen inventarisatie kunnen maken bij gebrek aan data van de VGU.

Hoeveel projectleiders van deze projecten hebben de UST toegepast? Hebben ze de UST volledig toegepast of slechts ten dele? Op welke onderdelen hebben ze de UST wel/niet toegepast en waarom wel/niet dat onderdeel.

Er spelen ten aanzien van de toepassing van de UST twee zaken. De eerste zaak is de manier waarop de VGU de toepassing van de UST beleidsmatig heeft geoperationaliseerd in haar organisatie. De tweede zaak is de manier waarop projectleiders die operationalisatie hebben toegepast bij het uitvoeren van projecten van nieuwbouw en verbouwingen van gemeentelijk vastgoed.

Over de eerste zaak: bij de VGU is, in 2019, in verschillende documenten de toepassing van de UST geoperationaliseerd. De bedoeling is dat:

- projectleiders in de initiatiefase een ruimtematrix opstellen in overleg met toekomstige gebruikers waarin toegankelijkheid per ruimte wordt benoemd;
- projectleiders in de definitiefase een toegankelijkheidsconcept opstellen;
- projectleiders in het voorlopig ontwerp, definitief ontwerp en het bestek een plattegrond met pictogrammen opstellen waarbij de architect aantoont dat de afgesproken prestatie op toegankelijkheid wordt gehaald;
- bij de aanbesteding de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de prestatie op het gebied van toegankelijkheid;
- bij de oplevering de opdrachtgever toetst aan de hand van het bestek de prestatie op het gebied van toegankelijkheid in samenwerking met de gebruikers.

Wij beoordelen deze operationalisatie als adequaat. Als projectleiders dit beleid volgen dan ontwikkelen zij vastgoed overeenkomstig de UST.

De vraag is of zij de operationalisatie daadwerkelijk toepasten in de projecten nieuwbouw en verbouwingen vanaf 2017. Dit is de tweede zaak.

We hebben niet alle projectleiders van die projecten kunnen spreken omdat we niet goed konden achterhalen wie dat waren. Dit is niet in een centrale administratie vastgelegd. Met behulp van diverse VGU-medewerkers kwamen we wel tot een opsomming van projectleiders maar die was niet volledig en soms onjuist. Daarnaast bleken diverse projectleiders niet meer bij de gemeente te werken. Omdat de VGU niet met een centraal informatiesysteem werkt waarin projectleiders algemene data over hun projecten kunnen vastleggen, konden wij informatie over projecten van vertrokken projectleiders niet achterhalen en gebruiken voor deze evaluatie. Onderstaande antwoorden zijn noodzakelijkerwijs gebaseerd op gesprekken met een beperkt aantal projectleiders.

De projectleiders die we hebben kunnen spreken hebben in hun projecten de UST niet letterlijk in de vorm van de operationalisatie toegepast. Zij hebben wel in de geest van de UST gehandeld; zij hebben in het programma van eisen onderzocht welke maatregelen op het terrein van toegankelijkheid getroffen moeten worden en welke niet.

Daarbij plaatsen we een aantal kanttekeningen:
- De projectleiders focusten daarbij op rolstoelgebruikers en niet op mensen met andere beperkingen (terwijl de UST en de operationalisatie die wel voor ogen hebben)
- Ze focusten op het toepassen van losse maatregelen als een ramp of een gehandicaptentoilet (conform het handboek toegankelijkheid en/of het bouwbesluit). Ze focussen meestal niet op een consequent onderzoeken van het toegankelijk maken, of niet, van iedere ruimte van het gebouw en de verbindingen tussen die ruimten.
- Bij deze aanpak maakten ze niet of weinig gebruik van gebruikersgroepen en als dat wel gebeurt is dat veelal de opdrachtgever.

Wat zijn hun (NH/LS: de projectleiders) ervaringen bij het toepassen van de UST? Welke overwegingen en keuzes hebben ze genomen in het project bij de toepassing van de UST? Hoe wordt de projectleider ondersteund in het gebruik van de UST (bijv. door sjablonen, gesprekken in werkoverleggen, met managers, tijd om het toe te passen)

De UST bleek bij de meeste projectleiders niet bekend te zijn. Van ervaring met de toepassing is geen sprake. Maar het belang van toegankelijkheid wordt door hen erkend en ondersteund. Ook in de

gevallen dat opdrachtgevers geen prioriteit gaven aan toegankelijkheid verdedigden de projectleiders die wel.

De ondersteuning van de projectleiders bestaat uit de genoemde operationalisatie van de UST, zij het dat deze bij de meeste projectleiders niet bekend was (dit is logisch voor de projecten van voor 2019, toen de operationalisatie tot stand kwam, maar ook ten tijde van deze evaluatie bleek de operationalisatie veelal onbekend). In de gesprekken met hen beoordeelden zij vooral de ruimtematrix daaruit als aantrekkelijk om te gaan gebruiken bij volgende projecten, incl. de vastlegging van de argumentatie waarom bepaalde ruimtes niet toegankelijk werden gemaakt.

Als de UST niet is toegepast in een project, wat is daar dan de reden van? (kenden ze de UST wellicht niet?)

Om verschillende redenen is de UST niet toegepast. Deze redenen zijn:

1. De projectleiders kenden de UST niet of nauwelijks
2. De meeste projectleiders kenden ook de operationalisatie van de UST (nog) niet
3. Als projectleiders die niet meer in dienst zijn van de gemeente de UST wel toepasten is dit niet in centrale informatiesystemen vastgelegd waardoor dit niet is te achterhalen

Het niet toepassen van de UST betekent niet dat projectleiders geen belang hechten aan toegankelijkheid. Vanuit hun professionalisme hebben alle geïnterviewde projectleiders toegankelijkheid van gemeentelijk vastgoed gerealiseerd. Echter, de manier waarop zij dat deden was afhankelijk van de individuele zienswijzen van de projectleider met als risico dat toegankelijkheid beperkt werd gerealiseerd; veelal voor rolstoelers, en voor ‘logische’ ruimten (de toegang, het toilet of een douche).

Welke sturing vanuit het management hebben de projectleiders ondervonden op de UST?

Behalve de sturing in de vorm van een operationalisatie hebben wij geen sturing van het management op toepassing van de UST kunnen vaststellen. We hebben van de projectleiders geen training, ijking, evaluatie of procesmanagement vernomen. Wellicht stuurde het management alleen met de operationalisatie vanwege hun vertrouwen in de professionaliteit van de projectleiders en de behaalde projectresultaten. Maar a) de operationalisatie bleek niet goed bekend en b) op de projectresultaten valt af te dingen: die betreffen vooral toegankelijkheid voor rolstoelers en kwamen meestal tot stand zonder overleg met gebruikersgroepen. Vertrouwen in de professionaliteit van de projectleiders blijkt overigens terecht want die werkten ook uit eigen beweging aan toegankelijkheid van het vastgoed dat ze ontwikkelden.

Als ze (NH/LS de projectleiders) nu terugkijken op het project, zijn ze dan tevreden over het eindresultaat, vanuit het perspectief van de toegankelijkheid? Hebben ze na afronding van het project nog aanpassingen gedaan op het gebied van de toegankelijkheid?
Vragen voor management: op welke manier stuurt het management op het gebruik van de UST? Op welke manier rapporteert het management naar het bestuur over het gebruik van de UST?

De projectleiders zijn tevreden met de toegankelijkheid van het vastgoed dat zij realiseerden. Sommigen betreurden dat bepaalde toegankelijkheidsmaatregelen niet konden worden getroffen door gebrek aan ruimte (m2) en/of budget. Bijvoorbeeld een lift in een ingang van een fietsenstalling op de

begane grond naar de stalling zelf een verdieping lager. Op initiatief van opdrachtgevers hebben diverse projectleiders nog kleine aanpassingen verricht om de toegankelijkheid waarvoor was gezorgd te verbeteren.

Hebben ze (NH/LS: de projectleiders) een terugkoppeling ontvangen van de gebruikers, van de doelgroep? Waar bestond deze terugkoppeling uit? Zijn de eindgebruikers tevreden? Op welk gebied zouden ze graag verbeteringen willen zien (bij de UST).

We hebben niet kunnen vaststellen dat er na afloop van het nieuwbouw- of verbouwingsproject systematisch met de doelgroep is geëvalueerd in hoeverre de gerealiseerde toegankelijkheid naar wens is. We beluisterden wel dat sommige opdrachtgevers naderhand in beperkte mate aanvullende wensen hadden ten aanzien van gerealiseerde toegankelijkheid en dat die zijn gehonoreerd.

Conclusies

Wij trekken op basis van de verschillende gesprekken de volgende conclusies. We wijzen er daarbij op dat we niet alle projectleiders van nieuwbouw- en verbouwingsprojecten sinds 2017 hebben kunnen spreken, noch van de reeds vertrokken projectleiders de projectadministratie hebben kunnen raadplegen.

1. De VGU heeft in 2019 de UST adequaat geoperationaliseerd in beleid voor projectleiders van nieuwbouw en verbouwingsprojecten.
2. De projectleiders die wij spraken wisten meestal niet van de UST noch van de operationalisatie daarvan. Dat duidt er op dat de communicatie omtrent het toepassen van de UST en van de operationalisatie onvoldoende ter hand is genomen.
3. De UST is, voor zover wij konden vaststellen, niet letterlijk toegepast in de nieuwbouwprojecten en verbouwingsprojecten van 2017 en later.
4. Echter toegankelijkheid is bij de VGU wel een factor van belang bij de ontwikkeling van gemeentelijk vastgoed. Alle projectleiders die wij spraken, ontwikkelden hun vastgoed met o.a. inachtneming van toegankelijkheid voor mensen met een beperking. Daarbij richtten zij zich vooral op rolstoelgebruikers en minder op bijv. doven en blinden of mensen met andere beperkingen.
5. Voor zover wij konden vaststellen beperkte de sturing van het management op toegankelijkheid zich tot de operationalisatie van de UST. Systematische evaluatie had aan het licht kunnen brengen dat dat te beperkt was om toegankelijkheid volgens UST daadwerkelijk voor elkaar te brengen.

Verder valt het ons op dat de projectadministratie van de ontwikkeling van gemeentelijk vastgoed (m.b.t. toegankelijkheid) niet centraal is vastgelegd. De projectleiders hebben die individueel wel beschikbaar maar die is niet toegankelijk voor anderen (opvolgers of andere geïnteresseerden). Kennismanagement en sturen en verantwoorden omtrent toegankelijkheid, maar vermoedelijk ook andere onderwerpen, is daardoor lastig of niet mogelijk.

Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn:

1. Projectleiders van nieuwbouwprojecten en verbouwingenprojecten van vastgoed moeten consequent de UST gaan toepassen, in de vorm van de bestaande operationalisatie er van. Daarbij dienen zij toegankelijkheid breed op te vatten (alle soorten beperkingen). Het is raadzaam hier de kennis van instanties als SOLGU bij te betrekken. VGU zou kunnen onderzoeken of het toepassen van de Integrale Toegankelijkheid Standaard (ITS) daarbij handig is.
2. Het management van de VGU moet de projectleiders van nieuwbouw- en grootschalige verbouwingsprojecten instrueren dat zij de UST consequent moeten toepassen aan de hand van de operationalisatie daarvan. Het management moet toezien op de naleving van de instructie.
3. Richt een centrale projectadministratie in waarin per project alle benodigde documenten te raadplegen zijn door de projectleider en andere projectmedewerkers maar ook door hun eventuele opvolgers zodat projectkennis behouden blijft. Deze projectadministratie kan het management gebruiken voor sturing en verantwoording van de toegankelijkheid (en eventueel andere doelstellingen voor gemeentelijk vastgoed).
4. Ondersteun de projectleiders bij eventuele belemmeringen om de UST in de vorm van de operationalisatie toe te passen. Dat kan ondersteuning tijdens de projecten betreffen, bijvoorbeeld in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer, maar ook bijvoorbeeld het voorzien in algemene afspraken met instanties als SOLGU om in ontwikkelprocessen van gemeentelijk vastgoed projectleiders te adviseren.
5. Evalueer systematisch de toepassing van de UST in ontwikkelprojecten van gemeentelijk vastgoed zodat vastgesteld kan worden a) dat de toegankelijkheidsresultaten van het project naar wens (zullen) zijn en b) hoe bij volgende projecten toegankelijkheid beter, makkelijker en/of goedkoper kan worden gerealiseerd.

Januari 2023

PMB