Gemeente Utrecht

Reactie van de gemeente op de vragen en opmerkingen van keldereigenaren over de uitgangspunten voor de samenwerking bij kelderherstel.
September 2024

In overleg met vereniging De Utrechtse Werfkelders (DUW) is begin 2024 een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld voor het gesprek met keldereigenaren over een definitieve kostenregeling. Dat gesprek is één-op-één en in groepjes gevoerd met keldereigenaren, in bijeenkomsten en via de participatie-app van de procesbegeleider. Op verzoek van keldereigenaren is dat gesprek over de kostenregeling verbreed naar samenwerken en ontzorgen in het opdrachtgeverschap. Oorspronkelijk zou de participatie plaatsvinden van maart 2024 tot 21 juni 2024. Op verzoek van keldereigenaren is de termijn met acht weken verlengd tot en met 16 augustus 2024, zodat keldereigenaren meer tijd hadden zich een oordeel te vormen en te reageren.

Vanaf 21 juni 2024 zijn de concept uitgangspunten voor samenwerking bij kelderherstel gepubliceerd en gedeeld met keldereigenaren (actief via de nieuwsbrief, mail, app). Hierop kwamen in totaal 17 reacties binnen, waarvan 6 unieke reacties. Veel vragen en opmerkingen worden beantwoord in de nota 'uitgangspunten samenwerking kelderherstel', het participatieverslag en in het raadsvoorstel. In deze beantwoording hebben we de vragen en opmerkingen zo veel mogelijk gebundeld naar onderwerp. Deze worden hieronder op hoofdlijnen beantwoord.

Op 24 september is wethouder Streefland, voorafgaand aan besluitvorming door het college, tijdens een bijeenkomst van DUW, in gesprek gegaan met keldereigenaren over het raadsvoorstel over de samenwerking bij kelderherstel.

1. **Neem meer tijd voor de uitwerking van de uitgangspunten van de financiële regeling en het ontzorgen. Ga in de tussentijd door met de tijdelijke subsidieregeling voor het herstel van kelders.**

Dit advies is overgenomen. Gemeente en keldereigenaren hebben tot nu toe het gesprek gevoerd over de algemene uitgangspunten van de samenwerking inclusief het leidend principe van een kostenregeling. De raad neemt eind dit jaar een besluit over deze uitgangspunten. Op basis van deze uitgangspunten volgt de uitwerking, samen met keldereigenaren. De wijze waarop dat gaat plaatsvinden wordt bepaald samen met de vereniging De Utrechtse Werfkelders en op basis van het kompas van zeggenschap dat de raad in juni 2024 heeft vastgesteld.

Het besluit over de uitwerking van de regeling voor herstel van kelders wordt uitgesteld tot mei 2025, zodat er voldoende tijd is voor het gezamenlijk uitwerken van de uitgangspunten over de kostenregeling, ontzorgen in het opdrachtgeverschap en samenwerking bij het herstel van kelders. De tijdelijke subsidieregeling wordt verlengd.

2. **Keldereigenaren hebben in de loop van het participatietraject aangegeven dat zij opteren voor een regeling die financiële duidelijkheid geeft, eenvoudig en aantrekkelijk is. De kosten voor het proces en uitvoering moeten zo laag mogelijk zijn, conflicten en juridische procedures moeten vermeden worden. Een en ander neemt niet weg dat de keuze voor schadeherstel (omgekeerde bewijslast) veel sympathie ondervindt. Schade door bijvoorbeeld wateroverlast of ingrepen van nutsbedrijven mag niet voor rekening van de eigenaren komen. Duidelijke nalatigheid van de gemeente of nutsbedrijven dient tot uitdrukking te komen in de vergoeding van kosten van eigenaren.**

Het meest eerlijk zou zijn als de veroorzaker van de schade deze ook betaalt. Dat is in 2021 bij het vaststellen van het programmaplan Werk aan de Werf ook het uitgangspunt geweest. Er wordt dan een schadevergoeding betaald door de veroorzaker van de schade. Wie als veroorzaker geldt, kan bijvoorbeeld worden bepaald door het bewijsvermoeden of expert oordeel toe te passen. De toepassing van een kostenregeling die uitgaat van schadeoorzaken is niet eenvoudig, omdat uit onderzoek blijkt dat de oorzaak en veroorzaker van schade aan kelders niet of nauwelijks zijn aan te wijzen. Bij een regeling die uitgaat van het toekennen van een schadevergoeding zal vaak een

verschil van inzicht tussen keldereigenaar en gemeente over de oorzaken en veroorzakers van de schade ontstaan. De kans op conflicten en juridische procedures is dan groot. De meeste keldereigenaren geven de voorkeur aan een eenvoudige regeling op basis van subsidie. Met een bijdrage in de herstelkosten, bijvoorbeeld met een subsidieregeling, is de financiële zekerheid vooraf ook groter voor de keldereigenaar.

Echter, in het schadeboek en het onderzoek naar schadeoorzaken komen drie betrokken ingenieursbureaus tot de conclusie dat het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk is om de oorzaak van schade aan kelders vast te stellen. Hierdoor is het ook niet of nauwelijks mogelijk om een schade en de bijbehorende herstelkosten aan een veroorzaker toe te schrijven. Uit het schadeonderzoek blijkt ook dat zwaar verkeer niet de (hoofd)oorzaak is van schades.

Professor dr.ir. J.G. (Jan) Rots, hoogleraar Constructiemechanica aan de TU Delft en voormalig lid van de Commissie van Wijzen Wervengebied, heeft de onderzoeken van de ingenieursbureaus naar schade en schadeoorzaken gereviewd. Hij komt onder meer tot de conclusie dat er een goede onderzoeksmethode is toegepast, en constateert, net als de ingenieursbureaus, dat er vooralsnog geen duidelijk patroon met schades herkenbaar gerelateerd aan oorzaken te ontdekken is. Het is mogelijk om meer onderzoek te doen, maar of het nuttig en proportioneel is om daar dieper in te duiken gegeven de komende keuze tussen de drie varianten voor een kostenverdeelsleutel (bewijsvermoeden, technisch expertoordeel en subsidieregeling) valt te bezien, volgens professor dr. ir. J. G. Rots.

In het onderzoek om te leren van de lessen van de schadeafhandeling in Groningen en Limburg komt AEF tot de conclusie dat de kans beperkt is dat Utrecht, met de huidige werkwijze met een subsidie, tegen de dezelfde knelpunten aanloopt als waar tegenaan wordt gelopen in Groningen en Limburg. AEF adviseert daarom om in de kostenregeling niet te kiezen voor een schadevergoeding (zoals expert oordeel of bewijsvermoeden), maar voor een bijdrage van de gemeente in de herstelkosten. Dit sluit ook aan bij een advies van de Raad voor de Leefomgeving over schade aan funderingen, omdat, net als bij het herstel van kelders, de oorzaak van de schade nauwelijks is vast te stellen en een kostenregeling op basis van schadevergoeding leidt tot slepende conflicten en juridisering.

In de uitwerking wordt ook meegenomen of, wanneer en hoe uitzonderingen worden gemaakt op de eigen bijdrage van de keldereigenaar, bijvoorbeeld als zonder onderzoek vooraf duidelijk is dat de schade door de gemeente is veroorzaakt.

3. Er wordt een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de onderzoeksrapporten van 3 bureaus naar schade en schadeoorzaken. De review van prof.dr.ir. Jan Rots komt te laat om nog te betrekken bij de oordeelsvorming.

De voorlopige conclusies (in maart) en definitieve conclusies (in juni) van schadeboek en het onderzoek naar schadeoorzaken en de reviewd van prof.dr.ir. J.G. Rots (hoogleraar Constructiemechanica aan de TU Delft en voormalig lid van de Commissie van Wijzen Wervengebied) zijn betrokken bij de oordeelsvorming van het college over de kostenregeling.
Tijdens de informatiebijeenkomsten in maart en mei hebben de ingenieursbureaus hun onderzoeksresultaten toegelicht. Daarbij was ook professor Rots aanwezig. In zijn review ook de opmerkingen, reacties en vragen betrokken die hij van keldereigenaren heeft gekregen tijdens de informatiebijeenkomsten of die hem later zijn toegestuurd.
De samenvatting van zijn review is:

- De overall methode die de onderzoekers hebben toegepast voor de trendanalyse en het schadeboek is passend en geschikt. Er is gekeken naar de gegevens over de objecten, over de schade en over de invloed vanuit de omgeving. De studie heeft vooral de derde categorie gegevens beschouwd en heeft daar een grote bijdrage aan geleverd.
- In de beschrijving van schade en schadeoorzaken lijken de intensiteit van de belasting en de schade onderbelicht. Er is in de rapporten weinig of geen aandacht voor intensiteitsmaten voor de verticale en horizontale verschil-verplaatsingen, of voor trillingen ten gevolge van dynamische bronnen op, in onder of naast het object.
- In het rapport wordt gesteld dat hypotheses over schadeoorzaken niet – of slechts een enkele keer gedeeltelijk – kunnen worden bevestigd. De onderzoekers blijken de beperkingen van hun studie te kennen en relativeren hun conclusies. Wij ondersteunen deze beperkingen en de relativering van de conclusies. In combinatie met het vorige punt, wil dit zeggen dat de uitkomsten

en conclusies van de studie met grote voorzichtigheid tegemoet dienen te worden getreden. Er is vooralsnog geen duidelijk patroon met schades herkenbaar gerelateerd aan oorzaken te ontdekken.
- Het is mogelijk om meer onderzoek met modellering en monitoring te doen, maar of het nuttig en proportioneel is om daar dieper in te duiken gegeven de komende keuze tussen de drie varianten voor een kostenverdeelsleutel (bewijsvermoeden, technisch expertoordeel en subsidieregeling) valt te bezien.

4. Er is maatwerk nodig bij de aanpak van kelders en de rol van de gemeente bij de begeleiding van keldereigenaren. Zet de gemeente in de lead voor het opdrachtgeverschap en zorg dat de keldereigenaren daarin in collectief verband zijn vertegenwoordigd. In dat verband speelt de vraag of er niet een stichting moet worden opgericht voor de uitvoering.

Het herstel van kelders is voor de meeste keldereigenaren te complex. Dat hebben we ervaren tijdens de herstelprojecten in de pilotfase, dat komt uit de onderzoeken van AEF en Beautiful Lives en we horen het van keldereigenaren tijdens de gesprekken over de definitieve kostenregeling. Het herstel van een enkele kelder en daarbij goed opdracht geven aan een aannemer is al enorm ingewikkeld. Daarnaast is het verstandig, en soms nodig, om meerdere kelders gelijktijdig te herstellen en te combineren met andere werkzaamheden, zoals het herstel van de werfmuur van de gemeente of het verleggen of vervangen van kabels en leidingen van nutsbedrijven. Dan wordt het nog ingewikkelder. In de onderzoeken en de participatie zeggen veel keldereigenaren niet voldoende kennis en ervaring te hebben om het opdrachtgeverschap voor kelderherstel goed in te vullen.

De gemeente helpt keldereigenaren nu al op verschillende manieren bij de organisatie en financiering van het kelderherstel. In de pilotfase is gebleken dat dat niet voldoende is. Daarom wil de gemeente de keldereigenaren nog meer ontzorgen in het opdrachtgeverschap. Onder meer met een bouwbegeleider die namens de eigenaren de aannemer aanstuurt, door regie te nemen in de planning en afstemming met aangrenzende werkzaamheden en partijen, door nog meer kennis en ervaring te delen over het herstel van kelders en door samenwerkingsafspraken te maken. Een deel hiervan kan al op korte termijn. Voor een ander deel is een voorbereidingstijd nodig van minimaal anderhalf jaar omdat werk Europees moet worden aanbesteed. Ook moeten met keldereigenaren en nutsbedrijven afspraken worden gemaakt over planningen die met elkaar samenhangen (‘programmering’) en samenwerking.

5. Keldereigenaren zijn kritisch op de participatietermijn waarvan een deel in de zomervakantie viel. De procedure van het participatieproces is niet goed gevolgd: er is geen besluit op een plan van aanpak en ook nog geen participatieverslag. Het participatieniveau had co-creatie moeten zijn.

De participatie heeft plaatsgevonden van maart tot en met juni. Daarna is op verzoek van keldereigenaren de termijn met 8 weken verlengd van 21 juni tot en met 16 augustus, zodat nog gereageerd kon worden op een aantal dilemma’s en vragen, en de inhoud van de teksten in de ‘Nota uitgangspunten samenwerking met keldereigenaren bij kelderherstel'.

Er is begin 2024 een plan van aanpak gemaakt om de uitgangspunten voor de kostenregeling samen met keldereigenaren op te stellen. Na overleg met het bestuur van DUW is het plan van aanpak vastgesteld. Dit plan heeft daarna in overleg met het bestuur van DUW geleid tot het aanstellen van een onafhankelijke procesbegeleider voor het gesprek over de definitieve kostenregeling. Op basis van de gesprekken en het plan van aanpak heeft de onafhankelijke procesbegeleider de concretisering van de participatieaanpak in een offerte in twee delen uitgewerkt. Ook die zijn met het verlenen van de opdracht vastgesteld. Tijdens diverse gesprekken en tijdens de informatiebijeenkomsten is het plan van aanpak toegelicht en naar aanleiding daarvan is de aanpak aangepast. Onder meer door ook ontzorgen en samenwerken toe te voegen aan de participatie en de periode met 8 weken te verlengen.

Het participatieverslag is niet in juni opgeleverd omdat het proces met 8 weken is verlengd en het verslag nog niet was afgerond. Het participatieverslag is betrokken bij de besluitvorming door het college en als bijlage toegevoegd aan het raadsvoorstel.

Er is gekozen voor participatieniveau adviseren, omdat de raad uiteindelijk een besluit gaat nemen over de uitgangspunten van een kostenregeling. De raad kijkt maatschappelijk breder dan alleen het belang van het wervengebied en keldereigenaren. Er is voor participatieniveau adviseren gekozen omdat het belangrijk is om de afwegingen en belangen van keldereigenaren mee te nemen in uitgangspunten voor de samenwerking.

Het participatieniveau voor de uitwerking van de uitgangspunten wordt in samenspraak met DUW vastgesteld op basis van het kompas van zeggenschap dat de raad in juni 2024 heeft vastgesteld.

6. Er is geen uitvoering gegeven aan het raadsbesluit van 2021.

Bij het vaststellen van het programmaplan Werk aan de Werf in 2021 heeft de gemeenteraad het college de opdracht gegeven om “samen met eigenaren van kelders (…) op basis van het advies van de Commissie van Wijzen Wervengebied (…) een samenwerkingsarrangement te maken over de samenwerking en financiering van het herstel van kelders, en hierbij de varianten ‘bewijsvermoeden’ en ‘technisch expert-oordeel’ voor de kostenverdeling uit te werken (…).

In de raadsbrief van 30 september 2021 heeft het college benoemd dat er, om een beeld te vormen van de schadeoorzaken, in 2022 en 2023 onderzoek wordt gedaan bij kelders die voor herstel worden open gegraven. Deze pilotperiode van 2 jaar met een tijdelijke subsidieregeling is in november 2022 na participatie van keldereigenaren ingesteld. Hiermee is de pilotfase van de samenwerking tussen gemeente en keldereigenaren bij het herstel van kelders gestart. Dit was geen onderdeel van het raadsbesluit in 2021, maar was nodig om het raadsbesluit te kunnen uitvoeren. Dat is nader toegelicht in de raadsbrieven van 4 november 2022 en 11 oktober 2023. Er is in opdracht van de raad gekozen voor een werkwijze om werkenderwijs te leren en te verbeteren. Daarbij is ervaring opgedaan met het herstel van kelders en het procesmatig en financieel ondersteunen en faciliteren van keldereigenaren. De diverse samenwerkingsafspraken vormen samen het samenwerkingsarrangement.

Op basis van de ervaringen in de pilotfase, adviezen van keldereigenaren en de uitkomst van onderzoeken is de aanpak in de loop van de periode enigszins aangepast. De gemeenteraad is daarover steeds geïnformeerd in voortgangsrapportages, raadsbrieven en uitvoeringsprogramma’s. Keldereigenaren zijn geïnformeerd, onder meer in een bijeenkomst van de vereniging DUW in oktober 2023, tijdens de informatiebijeenkomsten over de kostenregeling in maart en mei 2024 in nieuwsbrieven en met informatie op de website van de gemeente.

De afgelopen periode zijn samen met keldereigenaren uitgangspunten voor de kostenverdeling en samenwerking tot stand gekomen, onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider. Mede op basis hiervan zijn de varianten ‘bewijsvermoeden’ en ‘technisch expert-oordeel’ voor de kostenverdeling uitgewerkt.

7. Een aantal keldereigenaren stelt vragen over het vervolgproces.

De gemeenteraad neemt naar verwachting in december 2024 een besluit over de uitgangspunten voor samenwerking, de kostenregeling en het ontzorgen van keldereigenaren in het complexe opdrachtgeverschap voor het herstel van kelders in het wervengebied. Daarna worden de uitgangspunten samen met keldereigenaren uitgewerkt. Dit traject wordt vormgegeven in samenspraak met vereniging De Utrechtse Werfkelders, op basis van het kompas van zeggenschap, in de in juni 2024 door de raad vastgestelde beleidsnota Samen Stad Maken.
Bij het uitwerken van de uitgangspunten wordt onder meer gekeken naar:

- De kostenverdeling: subsidie of een vaste eigen bijdrage. Daarbij wordt ook meegenomen of, wanneer en hoe uitzonderingen worden gemaakt op de eigen bijdrage van de keldereigenaar, bijvoorbeeld als zonder onderzoek vooraf duidelijk is dat de schade door de gemeente is veroorzaakt.
- De samenwerking: de vorm waarin we samenwerkingsafspraken maken, bijvoorbeeld in samenwerkingsovereenkomsten of stichting.
- Het schaalniveau van de samenwerkingsafspraken: per project, rak of het hele wervengebied.

- Het ontzorgen: worden gemeente en keldereigenaren gezamenlijk opdrachtgever, of dragen de keldereigenaren het opdrachtgeverschap over aan de gemeente? Dat laatste is zeker een optie als daardoor het kelderherstel voor zowel de keldereigenaren als de gemeente goedkoper en sneller kan als gevolg van lagere proces- en uitvoeringskosten, gelijktijdig aanbesteden aan één aannemer, professioneler opdrachtgeverschap en standaardisatie van de werkwijze. Dergelijke randvoorwaarden zijn ook deel van de uitwerking.

Het college is voornemens om hierover een besluit te nemen in het tweede kwartaal van 2025.