

Programma	:	Wonen & Werken
Onderwerp	:	Intern onderzoek rood asfalt
Zaaknummer	:	2020-030980
Van	:	College van burgemeester en wethouders
Portefeuillehouder	:	H. Bouma
Datum	:	27 maart 2020
Bijlagen	:	Intern onderzoek rood asfalt Rapportage stroefheidsmeting 4-4-2017 Rapportage stroefheidsmeting 14-2-2019 Rapportage stroefheidsmeting 9-1-2020

Inleiding

Sinds de herinrichting in najaar 2016 van het westelijke deel van de Vuurlijn in De Kwakel als fietsweg zijn er meldingen binnengekomen over valpartijen op plekken met rood asfalt aldaar. In het raadsbericht van 29 oktober 2019 is uw raad geïnformeerd over de problemen die worden ondervonden op dit type asfalt en de maatregelen die zijn en worden genomen om verminderde stroefheid te voorkomen. Begin oktober 2019 heeft een ernstig eenzijdig ongeluk plaatsgevonden met een fietser op het, ook met rood asfalt uitgevoerde, kruispunt Vuurlijn/Hoofdweg. Op het moment dat de ernst van dit ongeluk bij de gemeente duidelijk werd heeft de portefeuillehouder niet alleen direct het college bijeengeroepen, maar ook nog dezelfde avond de commissie Wonen & Werken geïnformeerd. Het college heeft vervolgens ook opdracht gegeven voor een intern onderzoek naar het handelen naar aanleiding van meldingen met betrekking tot de valpartijen en de metingen over verminderde stroefheid op delen van de Vuurlijn.

Met dit raadsbericht informeren wij u over het interne onderzoek.

Inhoudelijke informatie

Intern onderzoek

Procedure

Duo+ is de uitvoeringsorganisatie van de gemeente Diemen, Ouder Amstel en Uithoorn. Vanuit deze hoedanigheid voert zij ook een aantal taken, waaronder wegbeheer, voor de gemeente Uithoorn uit. Op basis van door team Inrichting en Beheer van Duo+ verzamelde gegevens en interne gesprekken met de teams Inrichting en Beheer en Dagelijks Onderhoud, Communicatie en Juridische zaken van Duo+, is intern onderzoek uitgevoerd naar de feiten en omstandigheden met betrekking tot de verschillende metingen, de meldingen en de samenhang van verschillende facetten in de gebeurtenissen na aanleg van de fietsweg.

Uitkomsten interne onderzoek

Na de herinrichting in 2016 zijn meldingen gedaan van verminderde stroefheid van het rode asfalt. Deze meldingen kwamen op verschillende wijzen binnen, variërend van informeel ('mondeling op straat') tot formele meldingen, zoals MOR-meldingen¹ en informatieverzoeken. Naast deze meldingen was ook sprake van een aantal WOB-verzoeken en aansprakelijkstellingen².

Naar aanleiding van de meldingen zijn op drie momenten stroefheidsmetingen uitgevoerd, te weten in april 2017, februari 2019 en oktober 2019. Bij deze onderzoeken is gekeken naar de stroefheid op die delen van de Vuurlijn die zijn voorzien van het rode asfalt. In dit kader is het van belang dat stroefheid dient te worden

¹ MOR: melding(en) openbare ruimte.

² Voor specifieke informatie zoals aantallen, wordt verwezen naar het bijgevoegde interne onderzoek.

onderscheiden van gladheid. Van gladheid is sprake als gevolg van vorst, olie of andere stoffen op de weg deze weg niet of minder goed begaan wordt.

Stroefheidsmetingen op gemeentelijke wegen komen zelden voor omdat snelheden en intensiteit van het weggebruik lager liggen dan bij snelwegen en provinciale wegen waar wel wordt gemeten. Ook mag verwacht worden dat het landelijke gecertificeerde asfaltmengsel op gemeentelijke wegen stroef genoeg is en voldoet aan de normen.

De drie metingen zijn via twee verschillende gerenommeerde en gevalideerde meetmethoden tot stand gekomen en geven een uitstekend zicht in de stroefheid van het asfalt.

De onderzoeken uit april 2017 en februari 2019 zijn volgens de Sidewayforcemethode uitgevoerd. In de rapporten die bij deze onderzoeken horen staan alleen meetresultaten, er staat geen duiding of conclusie bij. De duiding aan de hand van meetresultaten is uitgevoerd door interne deskundigen van Duo+. De conclusie in beide onderzoeken was dat de ruwheid van het asfalt voldeed aan de daartoe gestelde normen. De tweede meting gaf wel aan dat er op een aantal plekken niet geheel aan de stroefheidseisen werd voldaan. Hierbij is echter een strengere beoordeling toegepast dan de norm voorschrijft. Er kon niet worden vastgesteld of de valpartijen hebben plaatsgevonden op deze plekken. Na de beide metingen zijn, ondanks het voldoen aan de norm, en mede als gevolg van meldingen, toch enkele acties ondernomen (opruwen en reinigen).

De conclusie op basis van beide onderzoeken was dat de valpartijen niet verklaard kunnen worden uit de meetresultaten.

In oktober 2019 is een derde meting uitgevoerd, mede omdat er meldingen bleven komen en de vorige onderzoeken geen verklaring boden voor de valpartijen. Er is gekozen voor een andere onderzoeksmethode met een brede onderzoeksvraag vooraf en verzoek om duiding (advies en conclusies). In dit onderzoek zijn meer locaties onderzocht dan alleen de Vuurlijn. Ook in dit onderzoek worden eerdere conclusies bevestigd en wederom is besloten om de weglakken op te ruwen in februari 2020. Dit keer is de problematiek ook gemeld bij het CROW³.

Bevindingen

Het interne onderzoek maakt een aantal zaken duidelijk.

1. Er zijn drie onderzoeken uitgevoerd in de periode 2017-2019. De uitkomsten van deze onderzoeken bevestigen dat het asfalt over het geheel genomen voldoet aan de daarvoor gestelde normen. Wel is vastgesteld dat op een aantal kleine stukken het asfalt niet voldoende stroef was. Echter, niet kan worden vastgesteld of de valpartijen op die plekken hebben plaatsgevonden.
2. De oorzaak van de valpartijen kan ondanks de onderzoeken niet worden vastgesteld. Een directe relatie tot het leggen van het rode asfalt en de valpartijen kan daarmee dan ook niet worden gelegd.
3. Organisatorisch zijn enkele zaken die niet optimaal hebben gewerkt;
 - a. Het registratiesysteem van meldingen biedt onvoldoende signaalfunctie en inzicht in de trends. Hierdoor ontbrak zicht op de gebeurtenissen door medewerkers, leidinggevenden en bestuur;
 - b. Door een ongelukkige loop van personele omstandigheden heeft het tweede onderzoek te weinig tijdige aandacht gekregen. Hieruit blijkt ook personele kwetsbaarheid. Dit doet overigens niets af aan de uitkomst van het onderzoek, waarin nogmaals werd bevestigd dat het asfalt voldeed aan de norm.
 - c. Bij aansprakelijkstellingen kost het altijd tijd om te beoordelen of een aansprakelijkstelling gerechtvaardigd is en gehonoreerd moet worden. In het geval van het rode asfalt is er contact geweest tussen de teamleiders Juridische Zaken en Inrichting en Beheer met name omdat er sprake was van ernstige gevolgen waaruit aansprakelijkheid kan voortvloeien. Dit stond los van het antwoord op de vraag of de aansprakelijkstelling terecht was. Gebleken is dat ten aanzien

³ CROW is een nationaal opererend en erkend kennisplatform en netwerkorganisatie voor infrastructuur, verkeer en vervoer en openbare ruimte alsmede aanbesteden en contracteren. In 1987 opgericht door (decentrale) overheden en marktpartijen, allen werkzaam in de fysieke openbare ruimte. In werkgroepen bestaande uit professionals uit verschillende vakgebieden, stelt CROW aanbevelingen en richtlijnen op over bijvoorbeeld vormgeving en maatvoering van verkeersinfrastructuur.

- van de aansprakelijkstellingen beide teams op operationeel niveau te veel vanuit hun eigen rol hebben gehandeld in plaats van integraal. Er is onderling te weinig afgestemd met betrekking tot de duiding van de rapportages met betrekking tot de stroefheidsmetingen.
- d. Er is in eerste instantie weinig aandacht besteed aan externe communicatie met melders en inwoners. Dit kwam mede doordat de oorzaak van verminderde stroefheid niet direct duidelijk was.
 - e. De communicatie tussen politie en gemeente kan beter. In voorkomende gevallen waarbij hulpverleningsdiensten (politie, ambulance) waren betrokken, zijn bij de gemeente geen meldingen geregistreerd.
4. De meetmethodes hebben betrekking op situaties met auto's. De meldingen hadden veelal, maar niet allemaal, betrekking op valpartijen met fietsers, brommers en scooters. Tot op heden ontbreekt een door het CROW gevalideerde meetmethode voor fietsers. Dit geeft ook de uitzonderlijkheid van de situatie weer. Voor zover ons bekend vinden stroefheidsmetingen op gemeentelijke wegen niet of nauwelijks plaats.

Conclusie

Op basis van het interne onderzoek kan worden vastgesteld dat Duo+ zich naar vermogen heeft ingezet om de situatie rondom de verminderde stroefheid van rood asfalt in beeld te brengen. De onderzoeken bevestigen het ontbreken van een causale relatie tussen valpartijen en verminderde stroefheid van het rode asfalt. De onderzoeken geven echter geen verklaring voor de verminderde stroefheid. Dit is en blijft voor iedereen onbevredigend.

Er was bij Duo+ te weinig zicht op het geheel van de gebeurtenissen in onderlinge samenhang, mede veroorzaakt door het ontbreken van samenhang in het registratiesysteem. Er is daardoor te weinig procesgericht gewerkt en er had eerder met inwoners het gesprek aangegaan kunnen worden over hun (informele) meldingen. Dit had naar alle waarschijnlijkheid de uitkomst van de onderzoeken niet veranderd, maar had hen wel meer ruimte en gevoel gegeven dat hun melding ertoe deed. Dit had ook een gelegenheid kunnen zijn geweest te laten zien wat wel extra is gedaan en waarom, want er zijn ook zeker extra activiteiten uitgevoerd.

Feitelijk is er sprake geweest van een aaneenschakeling van ongelukkige en samenloop van omstandigheden die ertoe hebben geleid dat, mede als gevolg van het ernstige ongeluk, een haast onomkeerbare beeldvorming is ontstaan. Duo+, en daarmee de gemeente, had zich transparanter en omgevingsgevoeliger kunnen opstellen richting de melders. De onderzoeken hebben cijfers opgeleverd die duidelijk maakten dat we aan de norm voldeden. Echter, was daarmee ook de vraag van de inwoners beantwoord? Zijn de ervaringsverhalen van de melders voldoende betrokken bij de onderzoeken?

Aanbevelingen

Vanuit de wil om te leren en te verbeteren betekent dit dat er een slag gemaakt moet worden om het (interne) werkproces te verbeteren. Op hoofdlijn krijgen de volgende aandachtspunten daarbij prioriteit:

- Verbeter het registratiesysteem voor meldingen om vandaaruit trends en signalen beter te kunnen duiden;
- Verminder de personele kwetsbaarheid;
- Weeg informele meldingen zwaarder in het geheel van bevindingen en zet deze om in formele meldingen, te registeren door de medewerkers;
- Zorg voor meer kennisdeling met expertinstanties en andere gemeenten om te signaleren en te leren;
- Zorg voor periodieke monitoring en inbedding van metingen;
- Verbeter de in- en externe communicatie en escaleer eerder naar management en bestuurlijk niveau.

Het totaal aan bovenstaande maatregelen moet ertoe leiden dat er gerichter, beter en tijdig wordt gestuurd op signalen die vanuit de (Uithoornse) samenleving komen. Dit past ook binnen onze visie op dienstverlening. Als opdrachtgever van Duo+ zal de gemeente Uithoorn vanuit de OGON⁴-structuur de opvolging van de aanbevelingen met Duo+ bespreken en hen vragen voor de zomer⁵ te komen met een plan van aanpak om de

⁴ OGON: opdrachtgever – opdrachtnemer

⁵ Planning onder voorbehoud in verband met de recentelijke ontwikkelingen rondom corona.

aanbevelingen vorm te geven. Hierin worden de daarbij behorende afwegingen, eventueel te maken keuzes en controle en monitoring op uitvoering van het plan van aanpak, meegenomen. Na de zomerperiode zal de raad worden geïnformeerd over het plan van aanpak.

Transparantie en communicatie

Het interne rapport en de technische onderzoeken zijn als bijlagen bij dit raadsbericht gevoegd. Deze documenten zullen ook op de gemeentelijke website worden geplaatst. De indieners van de meldingen die in december 2019 een brief hebben ontvangen, worden actief aangeschreven om hen te verwijzen naar de link van website en locatie van het rapport. Buurtbeheer De Kwakel wordt via een mail met een link op de hoogte gesteld. Hiermee beogen wij zo transparant mogelijk te opereren naar onze inwoners.

Conclusie

Op basis van het interne onderzoek kan worden vastgesteld dat Duo+ zich naar vermogen heeft ingezet om de situatie rondom de verminderde stroefheid van rood asfalt in beeld te brengen. De onderzoeken bevestigen het ontbreken van een causale relatie tussen valpartijen en verminderde stroefheid van het rode asfalt. Er was bij Duo+ te weinig zicht op het geheel van de gebeurtenissen in onderlinge samenhang, mede veroorzaakt door het ontbreken van samenhang in registratiesysteem. Er is daardoor te weinig procesgericht gewerkt en er had eerder met inwoners het gesprek aangegaan kunnen worden over hun (informele) meldingen. Een plan van aanpak wordt opgesteld om de aanbevelingen vorm te geven. Uw raad wordt hierover na de zomerperiode geïnformeerd.