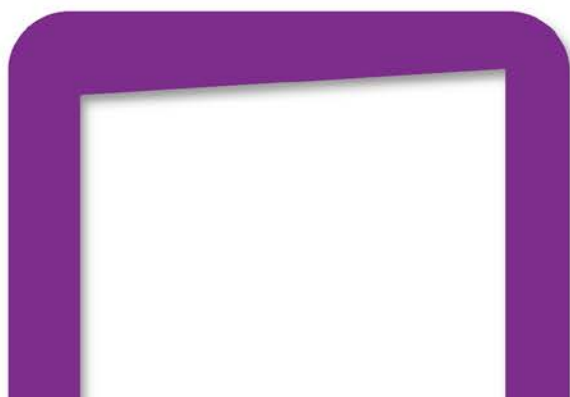
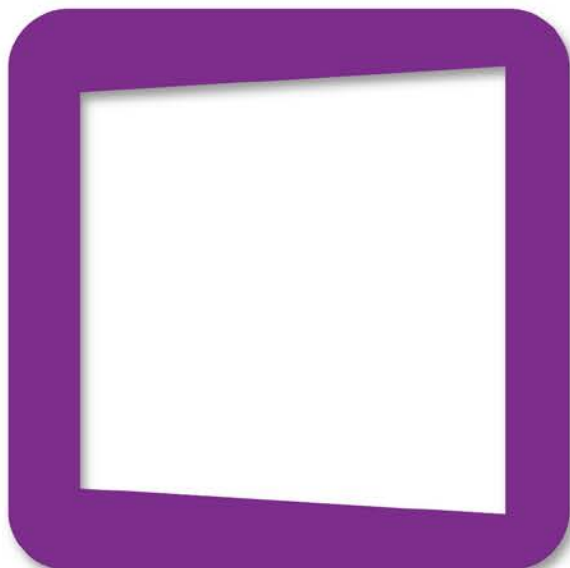
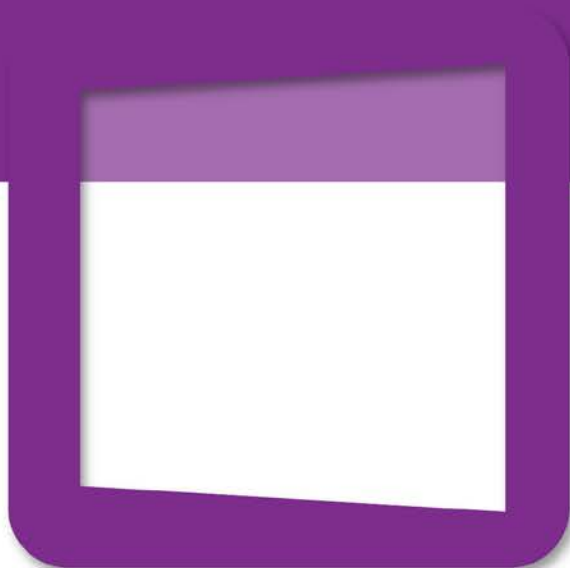


onderzoeksopzet

de Grote Kruising

risicobeheersing en politiek-bestuurlijke besluitvorming

juni 2019



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De Algeracorridor vormt de belangrijkste verbinding tussen de Krimpenerwaard en de regio Rotterdam. In 2012 bleek dat een knooppunt van de Algeracorridor, namelijk de kruising van de C.G. Roosweg, de Nieuwe Tiendweg en de Industrieweg in Krimpen aan den IJssel (zie figuur 1-1), in slechte staat verkeert en dat de resterende levensduur waarschijnlijk beperkt is.¹ De fundering van de kruising, ook wel de 'Grote Kruising' genoemd, moet spoedig worden vervangen om te voorkomen dat de kruising ingrijpend verzakt. De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft de wens om deze reconstructie te combineren met maatregelen die de doorstroming op de Grote Kruising bevorderen. In 2018 zijn de voorbereidende werkzaamheden voor deze vernieuwing gestart. De gehele operatie moet in 2022 afgerond zijn.

Met de operatie op de Grote Kruising gaan grote investeringen gemoeid. Als eigenaar van de kruising is de gemeente primair verantwoordelijk voor het opbrengen van deze investeringen, maar zij is ook afhankelijk van andere overheden. De Grote Kruising stond op de lijst van onderwerpen die de rekenkamer voorlegde aan de gemeenteraad op 12 maart 2019, tijdens een zogenoemde stemkastsessie. Van alle aan de orde gekomen onderwerpen gaf de gemeenteraad de hoogste prioriteit aan een rekenkameronderzoek naar de Grote Kruising. Belangrijke overwegingen van de raad waren hierbij de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente in dit project en de financiële en technische risico's.



¹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg/N210/Industrieweg', 8 juni 2012.

2 de Grote Kruising

2-1 beleidsmatige context

Al tenminste een decennium weet de gemeente Krimpen aan den IJssel dat de fundering onder de Grote Kruising kwetsbaar is. Monitoring wees uit dat vervanging waarschijnlijk nodig is om grote verzakkingen van de kruising, met bijbehorende calamiteiten, te voorkomen. In 2017 reserveerde de gemeente daadwerkelijk geld voor deze reconstructie. Mede op basis van de wens vanuit de raad om de bereikbaarheid van de Krimpenerwaard te borgen, heeft het college een plan ontwikkeld dat de vernieuwing van de fundering combineert met het verbeteren van de doorstroming op de Grote Kruising. Dit projectplan wil het college in gezamenlijkheid met verschillende publieke partners in de regio uitvoeren. De uitvoering zal lopen van 2018 tot en met 2022.

Sinds 1990 is de gemeente eigenaar en beheerder van de Grote Kruising, nadat de provinciale weg (N210 ofwel C.J. Roosweg) vanaf de kruising tot de brug door de provincie aan de gemeente werd overgedragen (zie figuur 1-1).² Omdat de gemeente vermoedde dat de fundering van de kruising mogelijk instabiel was, heeft ze vanaf 2009 de kruising gemonitord. In 2010 liet de gemeente tevens een onderzoek uitvoeren naar de 'restlevensduur', maar dit onderzoek heeft hierover geen duidelijkheid gegeven.³ Hoewel met de monitoring niet te voorspellen is of de constructie spontaan kan bezwijken, houdt de gemeente hier wel rekening mee. In 2014 heeft de gemeente daarom een calamiteitenplan ontwikkeld, met onder meer maatregelen om bij een bezwijking snel de verkeersstromen te kunnen reguleren.⁴

Toen zich in oktober 2017 een grote verzakking voordeed, is de gemeente intensiever gaan meten. Ook werd er in dat najaar een stuk uit de weg gegraven. Hierdoor werd duidelijk dat mogelijk één van de funderingsbakken aan het bezwijken was. Dit was voor het college de aanleiding om snel de voorbereidingen voor de reconstructie te gaan treffen; het college wilde uiterlijk in 2020 of in 2021 de kruising reconstrueren.⁵ Het college ondernam hiertoe een aantal stappen. Zo liet het een verkenning doen naar potentiële maatregelen die het fileprobleem op de Algeracorridor kunnen doen afnemen. Ook besloot het alvast te beginnen met het uitvoeren van voorbereidende werkzaamheden voor de reconstructie, in eerste instantie met het omleggen van kabels en leidingen eind 2018. Verder besloot het college tot een nadere uitwerking van het al bestaande calamiteitenplan.⁶

Op basis van de verkenning naar bereikbaarheidsmaatregelen heeft het college in het najaar van 2018 een voorkeursalternatief bepaald.⁷ Het college heeft hierbij de noodzakelijke vernieuwing van de fundering ('de reconstructie') van de Grote Kruising gekoppeld aan verschillende maatregelen ter verbetering van de doorstroming (de

² Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Notitie "de grote kruising"', 1 december 2018.

³ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg/N210/Industrieweg', 8 juni 2012.

⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Calamiteitenplan Krimpense Algeracorridor, revisie 03', 6 juni 2014.

⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Reconstructie "Grote Kruising"', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 11 januari 2018.

⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210', 23 maart 2018.

⁷ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verkeersafwikkeling op de Algeracorridor', 23 mei 2018.



mobiliteitsmaatregelen).⁸ Dit voorkeursalternatief kent een aantal mobiliteitsmaatregelen,⁹ waaronder een nieuwe locatie voor de bushaltes, verlegging van een wisselstrook en nieuwe fietsroutes. Het uiteindelijke project is uit te splitsen in:¹⁰

- reconstructie (vernieuwen van de fundering) van de Grote Kruising;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op de doorstroming van auto's;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op het verbeteren van het OV;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op het stimuleren van de fiets.

Voor een deel van de maatregelen verwacht de gemeente samenwerking met en cofinanciering door de provincie (voor de reconstructie) en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH, voor mobiliteitsmaatregelen). Voor een ander deel, betreffende mobiliteitsmaatregelen, is de gemeente afhankelijk van de gemeente Krimpenerwaard, omdat de beoogde uitvoering van deze maatregelen op het grondgebied van de gemeente Krimpenerwaard ligt.

Na het omleggen van de kabels en leidingen volgen voorbereidende werkzaamheden die gericht zijn op het verbeteren van de verkeersdoorstroming, zowel tijdens als na de werkzaamheden. Deze ingrijpen zijn nodig omdat anders de reconstructie tot een (langdurig) verkeersinfarct zou leiden, aldus het college.¹¹ Ook heeft een deel van de voorbereidingen direct betrekking op mobiliteitsmaatregelen uit het voorkeursalternatief, en dus niet alleen op de reconstructie. Zo is in 2018 de gemeente begonnen met het aanleggen van een nieuwe wisselstrook en fietsroute.¹² De nieuwe busperons volgen in 2020. De reconstructie start ook in dat jaar en zal lopen tot begin 2022.

2-2 organisatorische context

verantwoordelijkheden en organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project de Grote Kruising ligt bij de wethouder Economie, met in zijn portefeuille onder meer het centrumplan en mobiliteit. Op 16 oktober 2018 wees het college deze wethouder aan als projectwethouder. Binnen de gemeentelijke organisatie is het project belegd bij de afdeling Ruimte. Voor dit project heeft de gemeente een stuurgroep in het leven geroepen waarbinnen besluiten worden genomen over het project en waarvan de projectwethouder voorzitter is.¹³ Ook heeft de gemeente een zogenaamd 'bouwteam' gevormd, dat direct betrokken is bij de uitvoering.

Voor de realisatie en financiering van het voorkeursalternatief heeft de gemeente Krimpen aan den IJssel de samenwerking nodig van:

⁸ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Algeracorridor/Oostflank 2017-2040', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 28 september 2017.

⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Notitie Afronding verkenningsfase Reconstructie grote kruising', bijlag raadsvoorstel 'Reconstructie grote kruising', 13 december 2018.

¹⁰ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018.

¹¹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'De Grote Kruising', 7 december 2018.

¹² De grote kruising. *Planning*. verkregen op 12 juni 2019 van <https://www.degrotekruising.nl/planning/>.

¹³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'organisatieschema project herinrichting Algeracorridor / 'Grote Kruising'', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019.



- de gemeente Capelle aan den IJssel;
- de gemeente Krimpenerwaard;
- de MRDH;
- de provincie Zuid-Holland.

De bestuurlijke afstemming tussen deze organen loopt via het Bestuurlijk Platform Algeracorridor, de MRDH en de provincie Zuid-Holland.

Bestuurlijk Platform Algeracorridor

De capaciteitsproblemen van de Algeracorridor vormden in 2016 de aanleiding tot het oprichten van het Bestuurlijk Platform Algeracorridor. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Capelle aan den IJssel en Krimpenerwaard. Het platform komt een á twee keer per jaar bij elkaar om de ontwikkelingen in de regio te bespreken. Ook eventuele calamiteiten komen aan de orde.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) is een gemeenschappelijke regeling die een belangrijke rol speelt in het vergroten van de mobiliteit in de regio. In dit samenwerkingsverband participeren 23 gemeenten. In het kader van de mobiliteitsgerelateerde vernieuwingen verstrekt de MRDH subsidies.

MIRT

Het MIRT staat voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. MIRT bevat rijksprojecten en rijksprogramma's voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Er zijn vijf zogenaamde 'MIRT'-gebieden in Nederland, waarvan Zuidwest het gebied is waarin Krimpen aan den IJssel ligt. Ieder gebied heeft een bestuurlijk overleg (BO MIRT) en een gebiedsagenda. Eén van de programma's van BO MIRT Zuidwest is het Programma Duurzame Bereikbaarheid Rotterdam Den Haag. Mogelijk zou er vanuit dit programma subsidie ter beschikking kunnen worden gesteld voor maatregelen die onderdeel uitmaken van het project De Grote Kruising.

2-3 politiek-bestuurlijke besluitvorming en financiering

Zoals hierboven beschreven weet de gemeente al lange tijd dat de fundering van de Grote Kruising moet worden vervangen. Ze heeft sinds 2014 € 10 mln. voor deze reconstructie opgenomen in de risicoparagraaf in de meerjarenbegroting.¹⁴

In 2017 nam de raad een motie aan die het college oproep om verkenningen te laten uitvoeren naar maatregelen om de toekomstige bereikbaarheid van de Krimpenerwaard, waar de Algeracorridor het centrale onderdeel van is, te verbeteren en voor de toekomst te waarborgen.¹⁵

De reconstructie van de Grote Kruising is in 2017 in het kader van het Integraal beheerplan en de bestemmingsreserves voor het eerst concreet in de raad aan de orde gekomen. Toen is een bedrag geraamd en opgenomen in een reservering van € 11,5 mln. De reservering is onderdeel van de reserve Hoofdinfrastructuur.¹⁶

¹⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2014-2017', november 2013.

¹⁵ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'bereikbaarheid', 6 april 2017.

¹⁶ College van B en W, raadsvoorstel 'Instandhouding kapitaalgoederen met maatschappelijk nut (beheer openbare ruimte)', 18 mei 2017.



Het college heeft op 1 november 2018 het voorkeursalternatief gepresenteerd aan de raad.¹⁷ Dit alternatief omvat naast de reconstructie verschillende opgaven op het gebied van mobiliteit, mede op verzoek van de MRDH en naar aanleiding van genoemde motie.¹⁸ Het totale project is dan begroot op € 32,8 mln. Hiervan is € 17,8 mln. bestemd voor de reconstructie van de fundering van de kruising. De raad heeft daarnaast voor € 8,1 mln. aan krediet reeds goedgekeurd voor voorbereidende werkzaamheden voor zowel de reconstructie als de mobiliteitsmaatregelen. Het college zal de kredietaanvraag voor de rest van de reconstructie zelf en voor aanvullende mobiliteitsmaatregelen nog voorleggen aan de raad. Een deel van de kosten is gedekt met de reserve Hoofdinfrastructuur. Het college verwacht daarnaast een bijdrage van ongeveer € 12 mln. van de in paragraaf 2-2 benoemde overheden. Overleg met en besluitvorming door deze overheden hierover zijn nog gaande.¹⁹

Met het goedkeuren van een deelkrediet in december 2018 voor de voorbereidende werkzaamheden, is er, zoals de raad ook heeft geconstateerd en het college beaamt, “eigenlijk al enige tijd geen weg meer terug”.²⁰ Naar aanleiding van de raadsbehandelingen van deze kredietaanvraag heeft het college toegezegd om de raad ieder kwartaal te informeren over de voortgang van het project.²¹

¹⁷ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, informatieve raadscommissie 1 november 2018.

¹⁸ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'bereikbaarheid', 6 april 2017.

¹⁹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie Grote Kruising', 7 december 2018.

²⁰ College van B en W, raadsinformatiebrief, 'Reconstructie Grote Kruising', 7 december 2018.

²¹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvergadering 13 december 2018.



3 doel- en vraagstelling en normen

3-1 doelstelling

Eind 2019 is de definitieve besluitvorming door de raad gepland over het hoofdkrediet voor het project de Grote Kruising. De rekenkamer beoogt met dit onderzoek ten behoeve hiervan te beoordelen of:

- het risicomanagement van het project in opzet toereikend is om het project binnen de gestelde financiële en inhoudelijke kaders af te ronden;
- de raad voldoende in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project.

3-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Is het project de Grote Kruising in voldoende mate beheersbaar en heeft het college de raad voldoende in staat gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
- 2 Heeft het college de raad voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?
- 3 Is de raad gedurende de uitvoering adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?

3-3 normen

Hieronder is per onderzoeksvraag aangegeven welke normen de rekenkamer zal hanteren. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek nader aangevuld en/of aangescherpt.

- 1 *Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?*
 - potentiële gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de financiering of uitvoering van het project zijn geïdentificeerd;
 - per gebeurtenis zijn de kans en impact bepaald;
 - voor geïdentificeerde risico's zijn beheersmaatregelen geformuleerd;
 - de beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd;
 - de organisatiestructuur is toereikend voor de beheerste uitvoering van het project.
- 2 *Heeft het college de raad voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?*
 - de besluitvorming is rechtmatig verlopen conform gemeentewet, BBV en algemeen en specifiek voor Krimpen aan den IJssel geldende normen t.a.v. besluitvorming over grote infrastructurele projecten;
 - de raad is in staat gesteld een besluit te nemen over de investering in het project op basis van een integraal voorstel;
 - de raad heeft daarmee voldoende inzicht in de risico's en in mogelijke alternatieven voor het project wat betreft de inhoudelijk invulling, de financiële omvang en de dekking van de kosten.



- 3 *Is de raad gedurende de uitvoering adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?*
- de raad ontvangt tijdig en conform afspraken inlichtingen over de risico's ten aanzien van de financiering, kosten en uitvoering van het project;
 - de inlichtingen over deze risico's zijn volledig en juist.



4 onderzoeksaanpak en planning

aanpak

De rekenkamer zal dit onderzoek grotendeels uitvoeren door middel van documentstudie. Documenten die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek zal bestuderen betreffen onder meer:

- raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven;
- besluitvormende stukken collegevergadering;
- relevante stukken in projectdossier betreffende risicomanagement.

Daarnaast zal de rekenkamer voor het completeren van bevindingen interviews houden met ambtenaren die betrokken zijn geweest bij het opstellen en/of uitvoeren van het project.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer Rotterdam bestaande uit:

- mevrouw Janine van Roon (projectleider);
- mevrouw Jolien van Hooff.

planning

De uitvoering van dit onderzoek start in juni 2019 en zal in het vierde kwartaal van 2019 leiden tot een rapportage aan de raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel. In de planning wordt aangesloten bij de besluitvorming in de raad over dit project.

privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en zullen verwerkt worden conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl). In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.