

## Raadsvoorstel

<b>Onderwerp Zaakid</b>	Evaluatie Nelson Mandelabrug 2024-003556
<b>Auteur</b>	Aart Rietveld +31793468353 A.Rietveld@zoetermeer.nl
<b>Gemeentesecretaris</b>	Huykman, B.J.D.
<b>Afdelingshoofd</b>	B.C. Wijman
<b>Portefeuillehouder</b>	Burgemeester Bezuijen
<b>Medeverantwoordelijke(n)</b>	Wethouder Van der Meer

<b>Uiterste behandeldatum (+ reden)</b>	
<b>Programma(s)</b>	Programma 6 Dienstverlening en samenspraak
<b>Eerdere besluitvorming</b>	geen
<b>Samenvatting</b>	Op 7 december 2023 heeft het onderzoeksbureau Necker het eindrapport over de evaluatie van de mogelijk onveilige situatie van de Mandelabrug opgeleverd. Het college reageert via dit voorstel op het rapport en vraagt de raad opdracht te geven om een aantal uit het onderzoek voortvloeiende verbeteringen tot stand te brengen.
<b>Bijlagen</b>	A. Eindrapport Necker: Een (on)verwachte ingreep? B. Begrippenlijst

# Raadsbesluit

Raadsvoorstel Evaluatie Nelson Mandelabrug  
2024-003556

De raad van de gemeente Zoetermeer;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 januari 2024

## Besluit

1. In te stemmen met de door het onderzoeksbureau geformuleerde conclusies en lessen.
2. In te stemmen met de reactie van het college op de conclusies en lessen.
3. Toezegging 616 'toezenden van het onafhankelijk onderzoeksrapport' af te doen.

Het college opdracht te geven:

4. Het assetmanagement in onze gemeente verder te ontwikkelen, en daarmee het risicobewustzijn rond onze kapitaalgoederen te vergroten. Voor het begrotingsdebat wordt een ontwikkelplan voor assetmanagement aan de raad gestuurd.
5. De kwaliteit van het informatiebeheer en van met name de bestuurlijke informatievoorziening te verbeteren. Voor het begrotingsdebat ontvangt de raad een ontwikkelplan over het concernbrede informatiebeheer.
6. Extra aandacht te geven aan en afspraken te maken over de risicoperceptie in de organisatie. De focus ligt daarbij op een uniform afwegingskader voor tijdige escalatie en het in positie brengen van gemeenteraad en college. Voor 1 januari 2025 ontvangt de raad een overzicht van de acties die genomen zijn of nog genomen worden.

Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 26 februari 2024

de griffier,

de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM

drs. M.J. Bezuijen

# Toelichting

## Probleemstelling en kader

### Inleiding

Het eindrapport van Necker over de evaluatie van de mogelijk onveilige situatie bij de Nelson Mandelabrug geeft een overzichtelijk beeld van zowel de periode voorafgaand aan het veiligstellen van de brug als de operatie zelf. Het college herkent zich in het uitgebreide feitenrelaas, de conclusies en de lessen die door de onderzoekers zijn opgesteld.

Er zijn drie fases te onderscheiden. De fase van het beheer van de Mandelabrug (tot december 2022), de crisissituatie rondom het eerste weekend van december 2022 en het project 'veiligstelling Mandelabrug'.

Het rapport laat zien dat we in december 2022 in een ongewenste situatie zijn beland. Aanbevelingen uit technische (inspectie)rapporten zijn niet uitgevoerd. Daarnaast is de informatievoorziening niet geweest zoals het had moeten zijn. Gedurende deze fase zijn het college en de gemeenteraad niet tijdig in positie gebracht. Hiervoor zijn excuses van het college op zijn plaats.

De gewijzigde toon van het rapport van Westenberg van 25 november 2022 waarin met kapitalen 'niet veilig' stond, zorgde uiteindelijk voor escalatie naar het college en urgentie. Het college heeft besloten om tot sluiting van de brug over te gaan, omdat hiermee risico's werden verminderd en geen risico's werden toegevoegd.

Het college is tevreden over het verloop van de fase waarin het project 'veiligstelling Mandelabrug' tot en met de openstelling is aangepakt inclusief de communicatie hierover. Hiervoor wil het college complimenten uitspreken richting alle betrokkenen bij dit project.

Hieronder reageert het college op de conclusies en lessen uit het onderzoek:

### **Conclusies**

1. *De scheurvorming in de Mandelabrug en de mogelijk onveilige situatie als gevolg daarvan kwam niet 'ineens' in beeld, maar was al jaren op verschillende plekken in de organisatie bekend (geweest).*

De bevindingen en conclusies over de periode voorafgaand aan het bestuurlijk ingrijpen geven een beeld van een organisatie die op basis van persoonlijke kennis en ervaring inschattingen maakte van risico's. Borging en het delen van kennis en informatie schoten daarbij tekort. Daardoor is niet eerder bestuurlijk geëscaleerd.

2. *Waar ambtelijk een technische risicoperceptie werd gehanteerd, hanteerde het college van B&W een bestuurlijke risicoperceptie. Dit maakte dat, ondanks eerdere informatievoorziening, de mogelijk onveilige situatie rondom de Mandelabrug voor het college toch 'ineens' in beeld kwam.*

Dit wordt herkend. De informatievoorziening richting het college bleef lange tijd uit en ook over de ernst van de situatie werd onvoldoende gecommuniceerd. De adviezen van Westenberg kwamen niet bij het college terecht. Het vraagt om meer bestuurlijke risicoperceptie bij onze ambtelijke organisatie.

- 3. Gemeente Zoetermeer had ambtelijk onvoldoende kennis in huis over specialistische, complexe civiele kunstwerken om de situatie rondom de Mandelabrug goed te kunnen duiden en tot passend handelen te komen.*

Het college is het hier mee eens. De Mandelabrug is een bijzonder civiel kunstwerk waar specialistische kennis voor nodig is. Als gemeente zijn we te klein voor het in dienst hebben van dergelijke specialistische kennis. Daarom blijft het nodig om adviezen te vragen aan gespecialiseerde bedrijven. Ambtelijk moeten, in het kader van asset- en risicomanagement, de adviezen geduid worden en vervolgacties worden bepaald en gecoördineerd. Indien nodig zal meer specialistische kennis worden gevraagd aan andere organisaties zoals Rijkswaterstaat, technische universiteiten en TNO.

- 4. Er is lange tijd niet tot nauwelijks opvolging gegeven aan de bevindingen en adviezen in inspectierapporten. Eerst doordat de urgentie te laag werd ingeschat en later omdat kennis over het bestaan van de rapporten in de ambtelijke organisatie verloren was gegaan.*

Het college betreurt dit. Er is inderdaad niet adequaat gereageerd en niet geëscaleerd, waar dat wel nodig was. Er zal gewerkt moeten worden aan een cultuur met meer risicobewustzijn en een betere bestuurlijke antenne.

- 5. Het college van B&W heeft het ambtelijk advies om de brug niet te sluiten, dat mede gebaseerd was op de overwegingen van Rijkswaterstaat, naast zich neergelegd. Het besluit om de brug te sluiten heeft het college eigenstandig genomen, waarmee het bij externe stakeholders grote urgentie heeft gecreëerd om zelf in actie te komen en de gemeente te helpen.*

Het college erkent dit en staat achter het genomen besluit. De veiligheid stond voorop. De beleving van de situatie werd anders toen de toon in een inspectierapport veranderde en de situatie als 'niet veilig' werd getypeerd. De verandering van toon zorgde voor een escalatie richting het college. Echter een kleine nuance op de conclusie is; voordat het college overging tot het sluiten, heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden. In dit overleg heeft Rijkswaterstaat niet geadviseerd om de brug open te houden, maar heeft aangegeven dat het sluiten van de A12 risico's zou toevoegen. Door het sluiten van de Mandelabrug werden maatregelen genomen binnen onze invloedssfeer en hiermee risico's verminderd zonder toevoeging van extra risico's.

- 6. Waar de gemeente eerst op het spoor zat dat de Mandelabrug volledig ontmanteld zou moeten worden, heeft de aanpassing in de verwoording van de projectopdracht van 'ontmantelen Mandelabrug' naar 'veiligstelling Mandelabrug' het mogelijk gemaakt dat de brug toch deels behouden is gebleven.*

Deze conclusie is terecht en het college staat nog steeds achter deze keuze. Het ontmantelen volgde uit het spoedadvies van Rijkswaterstaat (van 3 december 2022) waarin stond dat een en ander vóór 1 januari 2023 geregeld moest zijn met het oog op de winterkou. Het college heeft vervolgens in overleg met de projectleiding, die hierover nauw contact onderhield met Rijkswaterstaat, besloten om de opdracht te wijzigen in veiligstellen.

- 7. Het inrichten van het veiligstellen van de Mandelabrug als project heeft de gemeente geholpen om de uitvoering beheersbaar te houden. De gemeente is in deze fase zoveel als mogelijk 'in control' gebleven. Wel had de gemeente ook in het veiligstellen van de brug externe expertise nodig en is vertrouwd op de kennis van RWS.*

Het college is het eens met deze conclusie. De projectmatige aanpak heeft ons geholpen om snel tot een veilige situatie te komen. Dat daarbij gebruik is gemaakt van externe expertise is niet meer dan logisch omdat slechts een beperkt aantal mensen in Nederland deze specialistische kennis heeft. Het snel veiligstellen stond voorop.

- 8. De gemaakte kosten voor het veiligstellen van de Mandelabrug zijn grotendeels plausibel, maar een volledige verantwoording en onderbouwing van de gemaakte en te maken kosten is niet volledig navolgbaar.*

Het college onderschrijft deze conclusie. De urgentie en de bijzondere omstandigheden waren zodanig, dat het lastig was om alle kosten 100% navolgbaar te houden. Het resultaat stond voorop.

- 9. Over de verhaalbaarheid van gemaakte en te maken kosten valt geen eenduidige conclusie te trekken.*

Het college trekt hieruit de conclusie dat er geen kosten te verhalen zijn. Het is jammer dat er geen kosten te verhalen zijn, maar het is ook acceptabel.

#### **Lessen:**

- 1. Het op orde hebben van je kennis- en informatiepositie is voor de gemeente een vereiste om eventuele mogelijke onveilige situaties tijdig in beeld te hebben en adequaat aan te pakken. Het gaat dan zowel om het in huis hebben van de benodigde deskundigheid en expertise, als het breed inbedden in de organisatie en toegankelijk borgen van informatie over het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken.*

Het college omarmt deze lessen en stelt om die reden voor aan de raad om besluitpunten 4 t/m 6 voor te stellen.

- 2. Een technische risicoperceptie is een andere dan een bestuurlijke risicoperceptie. Deze beide rationaliteiten verstaan elkaar niet automatisch. Door de technische en bestuurlijke risicoperceptie bewust bij elkaar te brengen, wordt onderling begrip versterkt. Dit draagt bij aan een completere risicoanalyse en voorkomt overhaast of juist te langzaam handelen.*

Deze les neemt het college ter harte. Het gemeentelijk risicomanagement moet een groter aandachtspunt worden. Het college stelt om die reden de raad besluitpunten 4 t/m 6 voor.

- 3. De werkwijze die ontstaat in het project om de Mandelabrug veilig te stellen, maakt het inzichtelijk wat het oplevert als verschillende perspectieven bij elkaar worden gebracht en betrokkenen nauw samenwerken. Het brengt doorzettingskracht teweeg.*

Het college herkent de kracht van samenwerking. We benadrukken nogmaals onze dank aan alle mensen uit zowel de eigen organisatie als van onze samenwerkingspartners voor hun inzet om met een enorme snelheid de veiligheid te borgen met behoud van de brug. Dat is alleen gelukt doordat iedereen samenwerkte en er sprake was van uitstekende onderlinge communicatie.

#### **Beoogd effect**

Leren van de lessen die te trekken zijn uit het onafhankelijke onderzoek. Dit voorstel moet leiden tot een beter assetmanagement en informatiebeheer in de organisatie, wat een randvoorwaarde is voor een betere informatievoorziening richting college en raad. Informatie

moet voor medewerkers onderling beter toegankelijk zijn en (op basis van een betere perceptie van met name bestuurlijke risico's) tijdig op de tafel van college en raad komen. Door verdere stappen te nemen in het assetmanagement kunnen risico's bij bijvoorbeeld gemeentelijke kunstwerken, infrastructuur en vastgoed beter beheerst worden. We willen zoveel als mogelijk situaties zoals bij de Mandelabrug uitsluiten.

### **Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's**

1. In te stemmen met de door het onderzoeksbureau geformuleerde conclusies en lessen.
2. In te stemmen met de reactie van het college op de conclusies en lessen.
3. Toezegging 616 'toezenden van het onafhankelijk onderzoeksrapport' af te doen.

Het college opdracht te geven:

4. Het assetmanagement in onze gemeente verder te ontwikkelen, en daarmee het risicobewustzijn rond onze kapitaalgoederen te vergroten. Voor het begrotingsdebat wordt een ontwikkelplan voor assetmanagement aan de raad gestuurd.
5. De kwaliteit van het informatiebeheer en van met name de bestuurlijke informatievoorziening te verbeteren. Voor het begrotingsdebat ontvangt de raad een ontwikkelplan over het concernbrede informatiebeheer.
6. Extra aandacht te geven aan en afspraken te maken over de risicoperceptie in de organisatie. De focus ligt daarbij op een uniform afwegingskader voor tijdige escalatie en het in positie brengen van gemeenteraad en college. Voor 1 januari 2025 ontvangt de raad een overzicht van de acties die genomen zijn of nog genomen worden.

### Argumenten

1.1 *Het college heeft de raad toegezegd een onafhankelijk onderzoeksbureau te laten onderzoeken hoe de situatie met de Mandelabrug is ontstaan en afgewikkeld.*

Het volledige onderzoeksrapport van Necker is in de bijlage te vinden.

1.2 *Het college heeft toegezegd om het onderzoeksrapport voorzien van een collegereactie toe te sturen.*

Het college reageert hierboven op de getrokken lessen en conclusies.

3.1 *Toezegging 616 riep op om het onderzoeksrapport door het uitvoerende bureau, voorzien van een collegereactie, voor eind december 2023 aan de raad te sturen.*

Op 20 december 2024 is door het college aangegeven de toezegging naar 19 januari 2024 te verdagen. Het college stelt de raad voor om toezegging 616 met dit raadsvoorstel af te doen.

4.1 *Assetmanagement is een systematiek voor een meer gestructureerd beheer van kapitaalgoederen.*

Assetmanagement is erop gericht om organisatiedoelen zoveel mogelijk te bereiken op basis van een goede balans tussen prestaties, opbrengsten, risico's en kosten (van assets oftewel kapitaalgoederen). Via de methodiek van plan-do-check-act wordt in beeld gebracht wat er gebeurt en of dat ook vastgelegd is. Dit gaat over disciplines heen- en vertaalt bestuurlijke doelen naar operatie. Op basis van een risicomatrix (onderdeel van het strategisch beheerplan) worden keuzes gemaakt in bijvoorbeeld beheermaatregelen, zowel preventief als curatief. Door de systematische aanpak van assetmanagement wordt de kennis binnen de organisatie breder geborgd. Als assetmanagement goed op orde is, dan is het risico op dergelijke situaties kleiner omdat het beheer dan transparant en navolgbaar is en er gestructureerd risicomanagement is met duidelijkheid over escalatie.

4.2 *We gaan verder met het invoeren van assetmanagement omdat het onderzoek uitwijst dat we een goede weg zijn ingeslagen*

In 2022 is gestart met de invoering van assetmanagement. Voor onze civiele kunstwerken zijn inspecties uitgevoerd of gepland. Maatregelen die hieruit volgen zijn uitgevoerd of gaan wij uitvoeren. Daarnaast is inzichtelijk wat er nodig is voor het verbeteren van de kennis en de borging hiervan. De komende jaren werkt de organisatie verder aan deze professionalisering waardoor risico's eerder in beeld komen en beter kunnen worden beheerst. Er wordt nu gewerkt aan een Strategisch beheerplan dat in 2024 gereed is.

Als assetmanagement en informatiebeheer niet op orde is, dan kan je niet tijdig en systematisch escaleren omdat de informatie en risico's niet gestructureerd inzichtelijk zijn binnen de organisatie.

#### 4.3 *Een ontwikkelplan voor assetmanagement maakt de opdracht aan het college SMART*

Een ontwikkelplan voor assetmanagement biedt overzicht waar de organisatie staat op dat gebied, wat het doel is en wat we daarvoor gaan doen.

#### 5.1 *Informatiebeheer zorgt voor een gestructureerde opslag, verwerking en ontsluiting van informatie*

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt het informatiebeheer niet op orde is. Dit is langer bekend en wordt jaarlijks met de raad gedeeld, via de KPI-rapportages over het gemeentelijk archief- en informatiebeheer. Door binnen de organisatie meer prioriteit hieraan te geven, kunnen we onze informatievoorziening op orde (en dus op het door onze toezichthouder gewenste niveau) krijgen. Dit behelst niet alleen het domein van het onderzoek, maar de gehele organisatie. Door meer aandacht voor dit onderwerp wordt informatiebeheer naast een belangrijk ook een urgent onderwerp.

Als assetmanagement en informatiebeheer niet op orde zijn dan kan je niet tijdig en systematisch escaleren omdat de informatie en risico's niet gestructureerd inzichtelijk zijn binnen de organisatie.

#### 5.2 *Een ontwikkelplan voor informatiebeheer maakt de opdracht aan het college SMART*

Een ontwikkelplan voor informatiebeheer vertaalt de bevindingen uit de KPI-rapportages in concrete verbeteracties. Het biedt overzicht waar we staan, wat het doel is en wat we daarvoor gaan doen.

#### 6.1 *Er is aandacht nodig voor bestuurlijke en ambtelijke risicoperceptie*

De constatering van de onderzoekers maken duidelijk dat er extra inspanningen nodig zijn om te voorkomen dat risicovolle situaties niet door medewerkers gedeeld worden en/of te laat geëscaleerd worden en dat daardoor ook de raad te laat wordt geïnformeerd.

#### Kanttekeningen

Geen.

#### **Financiën**

Er wordt nog nader onderzocht of er extra middelen benodigd zijn voor het verder verbeteren van assetmanagement en informatiebeheer. Indien dat zo is, wordt dat aan de raad voorgelegd.

#### **Controleprotocol**

Niet van toepassing.

#### **Participatie en Communicatie**

Niet van toepassing.

#### **Duurzaamheid**

Niet van toepassing.

#### **Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten**

Niet van toepassing.

## **Rapportage en evaluatie**

### Planning

25 januari 2024 (18.30 uur) - themabijeenkomst waar technische vragen over het onderzoek gesteld kunnen worden aan de onderzoekers van Necker.

Voor het begrotingsdebat ontvangt de raad een ontwikkelplan voor assetmanagement.

Voor het begrotingsdebat ontvangt de raad een ontwikkelplan over het concernbrede informatiebeheer.

Voor 1 januari 2025 ontvangt de raad een overzicht van de acties die genomen zijn of nog genomen worden op het gebied van risicoperceptie in de organisatie.