

Onderhoud onderbouwd

Beheer en onderhoud kunstwerken

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, juni 2009



Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken, zoals bruggen, sluisen, tunnels en viaducten.

De wijze waarop het beheer en onderhoud van deze kunstwerken is ingericht en wordt uitgevoerd is van belang voor een goede bereikbaarheid en doorstroming. Immers, als bruggen of tunnels niet voldoen en vaak moeten worden onderhouden en afgezet, leidt dit tot files en overlast voor de weggebruiker. Een bekend voorbeeld is de Hollandse Brug in de A6, die in 2007 en 2008 voor het vrachtverkeer afgesloten is geweest. Daarnaast leiden de veroudering van de kunstwerken en de toename van het wegverkeer tot een verhoging van de onderhoudskosten. Zo worden de komende jaren tientallen miljoenen uitgetrokken voor het beheer en onderhoud van kunstwerken van de randstedelijke provincies.

Vanwege dit maatschappelijke en financiële belang heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten tot een onderzoek naar het provinciale beleid omtrent het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer in kaart gebracht welk beleid de provincie op het gebied van beheer en onderhoud van kunstwerken heeft ontwikkeld, hoe de provincie dit beleid uitvoert en in hoeverre de prestaties en doelen zijn behaald. Het onderzoek heeft geresulteerd in concrete aanbevelingen die zijn bedoeld om Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) te ondersteunen bij het verder ontwikkelen en uitvoeren van het beheer- en onderhoudsbeleid en het afleggen van verantwoording over de resultaten daarvan.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer een discussiebijeenkomst georganiseerd, documentenonderzoek gedaan en interviews gehouden met medewerkers van de provincie en experts op het gebied van beheer en onderhoud. Wij willen de geïnterviewden en deelnemers aan de discussiebijeenkomst hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Heleen Verlinde (projectleider), drs. Steven van Oostveen (onderzoeker), Jeroen Weck (onderzoeker) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

Dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
Bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.3	Afbakening	9
1.4	Onderzoeksmethode	10
1.5	Leeswijzer	11
2.	Beoordelingskader	13
2.1	Planmatig beheer en onderhoud	13
2.2	Beoordelingskader	15
3.	Kunstwerkareaal	17
3.1	Aantal kunstwerken	17
3.2	Type kunstwerken	18
3.3	Leeftijdsopbouw kunstwerken	19
4.	Voorbereiding van beleid	21
4.1	Aandachtspunten in onderhoudsituatie	21
4.2	Visie op beheer en onderhoud	24
5.	Ontwikkeling van beleid	27
5.1	Doelen, prestaties en middelen	27
5.2	Aansluiting op aandachtspunten	35
6.	Uitvoering van beleid	37
6.1	Toezicht op onderhoudsituatie	37
6.2	Gevalstudie Coenecoopbrug	40
7.	Verantwoording van beleid	45
7.1	Wijze van verantwoorden	45
7.2	Uitkomst van verantwoording	46
7.3	Gevolgen voor beleidsvoorbereiding	48
7.4	Gevolgen voor beleidsontwikkeling	49
8.	Provincievergelijking	51
8.1	Kunstwerkareaal	51
8.2	Beleidsvoorbereiding	54
8.3	Beleidsontwikkeling	55
8.4	Beleidsuitvoering	58
8.5	Beleidsverantwoording	61
9.	Conclusies en aanbevelingen	65
9.1	Algemene conclusie en aanbeveling	65
9.2	Conclusies, bevindingen en (deel)aanbevelingen	67

Reactie Gedeputeerde Staten	73
Nawoord Rekenkamer.....	75
BIJLAGEN.....	77
Bijlage A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	79
Bijlage B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	81
Bijlage C Uitwerking beoordelingskader	83
Bijlage D Gevalstudie.....	91



HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding, probleemstelling en afbakening van het onderzoek beschreven. Tenslotte wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethode en de leeswijzer van het rapport.

1.1 Aanleiding

Civiele kunstwerken, zoals bruggen, sluizen en viaducten, spelen in ons land een belangrijke rol in het verkeer- en vervoersysteem. Als een kunstwerk namelijk niet voldoet, kan dit overlast tot gevolg hebben in de vorm van wegafsluitingen, omleidingen en files. Een bekend voorbeeld is de Hollandse Brug in de A6. In 2007 en 2008 is de brug voor vrachtverkeer afgesloten geweest, omdat niet aan de kwaliteits- en veiligheidseisen werd voldaan.

Een groot deel van de kunstwerken is gebouwd in de eerste helft van de vorige eeuw. In die tijd is uitgegaan van een belasting van het wegverkeer gebaseerd op de toenmalige verkeersintensiteit en gewicht van de voertuigen. Sinds de bouw van de kunstwerken is de belasting van het wegverkeer op de kunstwerken sterk toegenomen. Vooral het beroepsverkeer neemt een steeds groter aandeel van het wegverkeer in en door nieuwe technologieën is het mogelijk om steeds zwaardere ladingen per voertuig te vervoeren. Dit kan leiden tot grotere schade aan de kunstwerken. Ook loopt een groot deel van de kunstwerken tegen het einde van hun (technische) levensduur. Mede naar aanleiding hiervan heeft Rijkswaterstaat in 2007 de kwaliteit van de landelijke kunstwerken geïnventariseerd. Hieruit is gebleken dat bij verschillende kunstwerken maatregelen getroffen moesten worden. Zo wordt voor de periode 2009-2014 € 500 miljoen uitgetrokken om stalen bruggen te versterken en te vervangen.

Naast ontwikkelingen in de beheer- en onderhoudsituatie van kunstwerken, doen zich ook ontwikkelingen voor in de beleidsvorming. Er is een verschuiving zichtbaar van een budgetgestuurd beheer en onderhoud naar een planmatig beheer en onderhoud. Niet een vast beschikbaar budget, maar het na te streven kwaliteitsniveau van de kunstwerken en het ambitieniveau van de provincie op het gebied van bereikbaarheid en veiligheid spelen een belangrijke rol bij de programmering van het beheer en onderhoud.

Ook bij de randstedelijke provincies doen zich bovengenoemde ontwikkelingen voor. Uit een vooronderzoek is gebleken dat in een aantal provincies de leeftijd van de kunstwerken relatief hoog is, waardoor de komende tijd vervangingsonderhoud aan de orde kan zijn. Daarnaast is in verschillende provincies sprake (geweest) van achterstallig onderhoud bij kunstwerken. Zowel vanwege het maatschappelijke als het financiële belang dient het beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken gericht te zijn op het oplossen en voorkomen van dergelijke aandachtspunten in de onderhoudsituatie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Naar aanleiding van bovenstaande ontwikkelingen, een vooronderzoek en een positief advies van de Programmaraad heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten een onderzoek uit te voeren naar het beleid voor

het beheer en onderhoud van kunstwerken bij de provincies. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling:

Doelstelling:

Constateren in hoeverre het huidige beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken doeltreffend en doelmatig is ingericht en een bijdrage leveren aan een verdere verbetering van dit beleid.

Vraagstelling:

In hoeverre is het beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken doeltreffend en doelmatig ingericht?

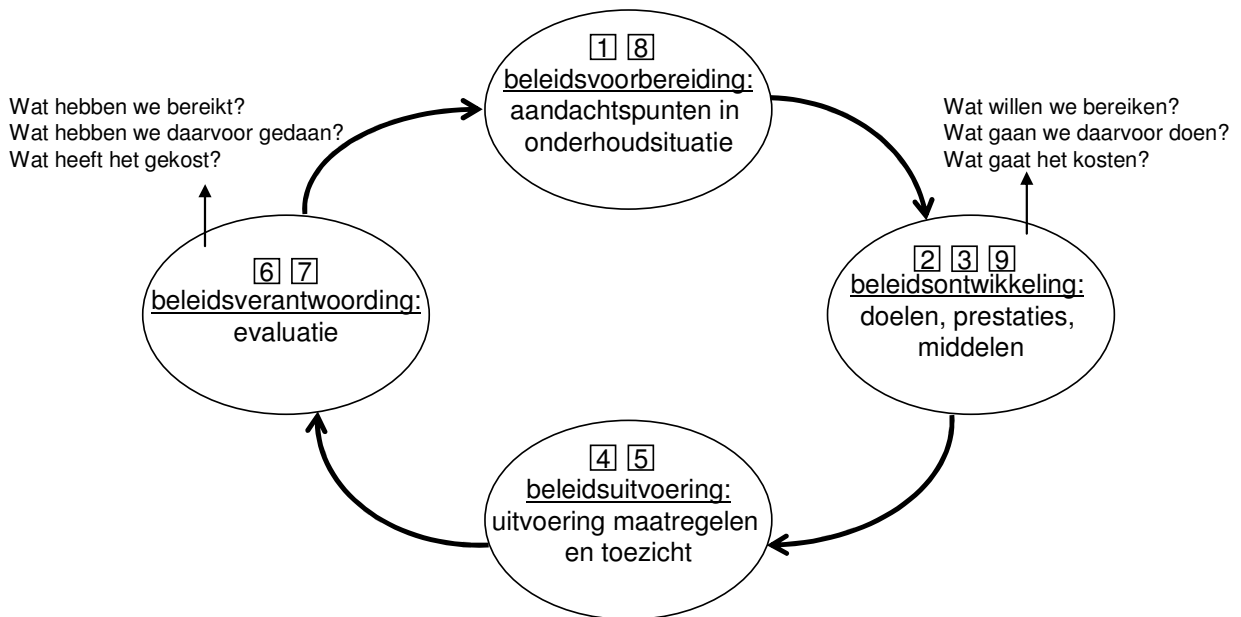
Deze centrale vraag is uitgewerkt in meerdere deelvragen. Tabel 1 bevat een overzicht van deze deelvragen.

Tabel 1. Deelvragen van het onderzoek

Nr.	Onderzoeksvragen
1.	Hebben in de beleidsvoorbereiding aandachtspunten in de onderhoudsituatie van de kunstwerken, zoals achterstallig onderhoud, een rol gespeeld? Zo ja, welke aandachtspunten en wat zijn de oorzaken hiervan?
2.	Wat zijn de doelen, prestaties en middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken en in hoeverre sluiten deze op elkaar aan?
3.	In hoeverre is in de doelen, prestaties en middelen rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie?
4.	Hoe houdt de provincie toezicht op de onderhoudsituatie van de kunstwerken en is dit toezicht gekoppeld aan de doelen?
5.	Gevalstudie: Wat zijn de uitgevoerde onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk? In welke mate hangen deze samen met de doelen en prestaties?
6.	Hoe verantwoordt de provincie zich over de doelen, prestaties en middelen?
7.	In hoeverre zijn de beoogde doelen en prestaties behaald binnen de begrote middelen?
8.	Tot welke aandachtspunten leidt de verantwoording over de doelen, prestaties en middelen?
9.	Tot welke vervolgacties leiden deze aandachtspunten?

Deze deelvragen zijn in figuur 1 ingedeeld volgens de vier fasen van de beleidscyclus: beleidsvoorbereiding – beleidsontwikkeling – beleidsuitvoering – beleidsverantwoording. Deze fasen hebben de volgende betekenis:

- Beleidsvoorbereiding betreft het bepalen en vaststellen van de kaders van het provinciaal beleid op basis van aandachtspunten in het beleid en het opstellen van een visie.
- Beleidsontwikkeling betreft het vertalen van beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Dit kan bijvoorbeeld via een beleidsnota en jaarprogramma.
- Beleidsuitvoering betreft het omzetten van het ontwikkelde beleid in concrete activiteiten die gericht zijn op het realiseren van de beleidsdoelen en het leveren van prestaties.
- Beleidsverantwoording betreft het evalueren van en rapporteren over de mate waarin de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van nieuw beleid, zodat sprake is van een cyclisch proces.



Figuur 1. Deelvragen in relatie tot beleidscyclus

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Het beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken, die in beheer zijn van de randstedelijke provincies. Met kunstwerken worden civieltechnische bouwwerken bij wegen en vaarwegen bedoeld, zoals bruggen, viaducten, tunnels, duikers¹ en sluisen.
- Onder het begrip "beheer" wordt verstaan het geheel van activiteiten, op korte, middellange en lange termijn, dat er op gericht is om het kunstwerk gedurende de levensduur te laten functioneren. Met de activiteiten worden bijvoorbeeld monitoring en inspecties bedoeld.
- Onder "onderhoud" worden alle technische activiteiten verstaan, die nodig zijn om functievervulling van het kunstwerk gedurende de levensduur mogelijk te maken.²
- De Rekenkamer maakt in het onderzoek waar mogelijk gebruik van de begrippen, zoals die door de provincie worden gehanteerd. Veelgebruikte termen bij het beheer en onderhoud zijn:
 - 'Klein onderhoud': dit is onderhoud dat in het eerste of het lopende planjaar op een klein gedeelte van het kunstwerk wordt uitgevoerd, zoals reinigen, smeren, klein asfalt onderhoud en calamiteiten. Klein onderhoud wordt ook vaak 'vast onderhoud' genoemd.
 - 'Groot onderhoud': dit is onderhoud van veelal ingrijpende aard dat op een groot deel van het kunstwerk wordt uitgevoerd en na een langere gebruikperiode moet worden verricht. Dit wordt ook wel 'variabel onderhoud' genoemd. Een voorbeeld is het periodiek vervangen van slijtlagen van het wegdek.
 - 'Achterstallig onderhoud': dit is onderhoud dat niet op tijd is uitgevoerd, waardoor een onderhoudsrichtlijn is overschreden en niet wordt voldaan aan het gestelde kwaliteitsniveau. Achterstallig onderhoud ontstaat door lagere dan noodzakelijke lasten voor het desbetreffende kunstwerk in het verleden. Dit kan leiden tot kapitaalvernietiging.³

¹ Duiker: een gesloten constructie onder een weg, spoorweg, kade, dijk, enz. voor het afvoeren of inlaten van water.

² Rijkswaterstaat, Beheer- en onderhoudssystematiek kunstwerken (map 1, systematiek), 2000.

³ Commissie BBV, Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, mei 2007, pag. 20.

- 'Vervanging': dit heeft betrekking op het vervangen van een kunstwerk, nadat deze aan het eind van de technische levensduur is gekomen. Er kunnen ook andere dan technische redenen zijn om tot vervanging over te gaan, bijvoorbeeld omdat de veiligheidseisen die aan een kunstwerk worden gesteld veranderd zijn.⁴
- Het beleid van de provincie dat in 2008 van toepassing is op het beheer en onderhoud van kunstwerken.
- De termen doeltreffendheid en doelmatigheid worden geoperationaliseerd door na te gaan in welke mate de provincies het beheer en onderhoud op een planmatige wijze uitvoeren. De uitgangspunten van planmatig beheer worden nader uitgewerkt in paragraaf 2.1.
- In dit onderzoek komen zowel het strategische, tactische als operationele niveau aan bod. Het strategische niveau heeft betrekking op de fasen beleidsvoorbereiding en ontwikkeling, waarin de strategie (visie en doelen) wordt ontwikkeld. Het tactische niveau is gerelateerd aan de beleidsontwikkeling, waarin de operationele doelen en de prestaties worden opgesteld. Het operationele niveau tenslotte heeft betrekking op de beleidsuitvoering, waarin de uitvoering van de concrete activiteiten (inspecties en onderhoudsmaatregelen) centraal staat. Verantwoording kan op alle drie de niveaus plaatsvinden.

In het onderzoek komt **niet** aan bod:

- De onderzoeksmethode 'veldonderzoek', waarbij de kunstwerken worden geïnspecteerd. Dit onderzoek maakt gebruik van inspecties van de kunstwerken zoals uitgevoerd door of in opdracht van de provincie.
- Een oordeel over de rol die andere betrokken partijen (bijvoorbeeld Rijk en gemeenten) spelen bij het beheer en onderhoud van kunstwerken.

1.4 Onderzoeksmethode

Het feitelijke onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2008 - maart 2009 en is uitgevoerd in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van de expertise van twee adviesbureaus (Nedmobiel en Infram). In het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen: (1) uitwerking beoordelingskader; (2) analyse gevalstudie; (3) informatieverzameling; (4) informatieanalyse en (5) rapportage.

1) Uitwerking beoordelingskader. Als eerste stap in het onderzoek is een beoordelingskader opgesteld waaraan het beheer en onderhoud van de kunstwerken bij de provincie is getoetst. Het beoordelingskader bestaat uit beoordelingscriteria per deelvraag. De Rekenkamer heeft een conceptversie van het beoordelingskader opgesteld, die vervolgens tijdens een discussiebijeenkomst aan vertegenwoordigers van de vier provincies is voorgelegd (zie bijlage A voor de deelnemerslijst). Daarna is het definitieve beoordelingskader vastgesteld. Het definitieve beoordelingskader wordt in hoofdstuk 2 toegelicht.

2) Analyse gevalstudie. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een gevalstudie om de uitvoering van het beheer en onderhoudsysteem meer in detail te bestuderen. Deze gevalstudie heeft betrekking op één civiel kunstwerk per provincie (zie tabel 2). Hierdoor kan de gevalstudie niet bestempeld worden als representatief, maar als illustratief voor de uitvoering van het beheer en onderhoud. Het kunstwerk is geselecteerd aan de hand van vier criteria: (a) herkenbaarheid; (b) vergelijkbaarheid; (c) leereffecten; en (d) beschikbaarheid van gegevens. De selectiecriteria zijn ook in de discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de vier provincies besproken.

⁴ Rekenkamercommissie Haarlem, Onderzoek Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte, 2005, pag. 4.

Tabel 2. Geselecteerde gevalstudie per provincie

Provincie	Naam kunstwerk	Type kunstwerk	Bouwjaar
Flevoland	Tollebekerbrug	Beweegbare brug	1956
Noord-Holland	Brug Ouderkerk a/d Amstel	Beweegbare brug	1936
Utrecht	Demmeriksebrug	Beweegbare brug	1943
Zuid-Holland	Coenecoopbrug	Beweegbare brug	1930

3) Informatieverzameling. Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is een breed scala aan documenten bestudeerd, waaronder beleidsnota's, meerjarenprogramma's, uitvoeringsprogramma's en planning en control documenten. Voor de gevalstudie heeft de Rekenkamer bij de provincies informatie opgevraagd over het kunstwerk, zoals basisgegevens, instandhoudingsplan, inspectierapporten, onderhoudsmaatregelen en kosten. Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

In aanvulling op het documentenonderzoek zijn provincie medewerkers en externe experts geïnterviewd en geraadpleegd om een goed beeld te kunnen vormen van het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Bijlage A bevat een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen.

4) Informatieanalyse. De verzamelde informatie is geanalyseerd om inzicht te verkrijgen in het provinciaal beleid, de uitvoering ervan en de resultaten die dit beleid heeft opgeleverd. Om de beleidsdoelstellingen en de beoogde prestaties van de provincie in kaart te brengen, heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van een doelenboom (zie paragraaf 5.1). Dit is een figuur waarin een relatie wordt gelegd tussen:

- de doelstellingen die met het provinciaal beleid worden nagestreefd; en
- de prestaties die de provincie beoogt te leveren om de doelstellingen te realiseren.

Met de doelenboom worden de doelen en prestaties, die de provincie heeft opgesteld met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken, overzichtelijk weergegeven. De Rekenkamer heeft de doelenboom tussentijds teruggekoppeld aan de ambtelijke organisatie van de provincie, zodat overeenstemming is over de doelen en prestaties die van belang zijn in dit onderzoek.

5) Rapportage. Het onderzoek heeft geresulteerd in een Nota van Bevindingen, die is teruggelegd bij de ambtelijke organisatie voor controle op feitelijke onjuistheden. Na de ambtelijke hoor en wederhoor heeft de Rekenkamer dit eindrapport opgesteld, waarin naast een provincievergelijking, ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. De conclusies en aanbevelingen zijn voortgekomen uit: (a) toetsing aan het beoordelingskader en (b) vergelijking van de bevindingen van de vier provincies. Tenslotte bevat dit rapport ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) en de reactie van de Randstedelijke Rekenkamer hierop.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beoordelingskader van het onderzoek, dat is gebaseerd op de uitgangspunten van een planmatig beheer en onderhoud. Hoofdstuk 3 bevat een omschrijving van het kunstwerkareaal van de provincie, waarin wordt ingegaan op aantal, type en leeftijd van de kunstwerken. De hoofdstukken 4 t/m 7 behandelen ieder een fase uit de beleidscyclus van de provincie. In deze hoofdstukken wordt eerst het betreffende beoordelingscriterium benoemd en uitgewerkt, waarna de bevinding wordt gedaan en toegelicht. In hoofdstuk 8 staat een vergelijking weergegeven van de bevindingen van alle vier provincies. Tenslotte bevat hoofdstuk 9 de conclusies en aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland.



HOOFDSTUK 2

Beoordelingskader

Dit hoofdstuk bevat het beoordelingskader dat de Rekenkamer gebruikt bij de beoordeling van het beheer en onderhoud van kunstwerken. Dit beoordelingskader is gebaseerd op de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud, die in paragraaf 2.1 nader worden toegelicht.

2.1 Planmatig beheer en onderhoud

Het beheer en onderhoud van de infrastructuur is een wettelijke overheidstaak die voor wegen voortvloeit uit de Wegenwet, en voor waterkeringen uit de Waterwet. De beheerder van de infrastructuur, inclusief kunstwerken, draagt in civielrechtelijke zin de verantwoordelijkheid voor de staat waarin de infrastructuur zich bevindt. De aandacht voor beheer en onderhoud is de laatste jaren toegenomen. In het publieke domein is sprake van een professionaliseringslag, waarbij een beweging is waar te nemen van een budgetgestuurd naar een planmatig beheer en onderhoud.

Bij het budgetgestuurd beheer en onderhoud vindt de uitvoering plaats binnen een van tevoren vastgesteld budget. Hieraan ligt geen uitgebreide onderbouwing en planning van de noodzakelijke onderhoudsmaatregelen ten grondslag. Dit kan er toe leiden dat het onderhoudsbudget lager is dan de werkelijke onderhoudsbehoefte. Indien dit meerdere jaren het geval is, ontstaat achterstallig onderhoud. Een negatief gevolg van achterstallig onderhoud is dat de kosten van het wegwerken van dit onderhoud vaak hoger zijn dan de kosten van preventief onderhoud.⁵ Achterstallig onderhoud zou dus moeten worden voorkomen. Een tweede nadeel van budgetgestuurd beheer en onderhoud is dat de onderhoudsmaatregelen vaak niet over meerdere jaren met elkaar kunnen worden afgestemd. Gevolg kan zijn dat een weg meerdere malen moet worden afgezet, wat extra overlast oplevert voor de weggebruiker en de omgeving.

Deze gevolgen van een budgetgestuurd beheer en onderhoud kunnen voorkomen worden door een planmatig beheer en onderhoud. Planmatig beheer en onderhoud richt zich op een zo efficiënt en effectief mogelijk beheer en onderhoud, waarbij de functie en veiligheid van het kunstwerk centraal staat. Dit leidt tot een proactief en integraal beheer en onderhoud, waarbij de overlast voor de weggebruiker beperkt blijft. Bij planmatig beheer en onderhoud wordt het budget bepaald op basis van het na te streven kwaliteitsniveau en de werkelijke onderhoudsbehoefte, waardoor achterstallig onderhoud kan worden voorkomen. Ook draagt planmatig beheer en onderhoud bij aan een transparante verantwoording over de besteding van de publieke middelen, doordat de doelen, prestaties en middelen op elkaar zijn afgestemd.⁶

Voor een planmatig beheer en onderhoud gelden de volgende uitgangspunten:⁷

1. Inzicht in de huidige opbouw van het kunstwerkareaal en de actuele onderhoudssituatie. Zonder actueel inzicht kunnen geen goed onderbouwde beleidskeuzes worden gemaakt.

⁵ Uit een studie van de Wereldbank is gebleken dat \$1 aan preventief onderhoud, later \$ 3 aan kosten voorkomt (Road Deterioration in Developing Countries, 1988).

⁶ Zie bijvoorbeeld Werkgroep beleid en onderhoud infrastructuur, Onderhoud beter onderhouden, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 4.

⁷ Gebaseerd op o.a. Rijkswaterstaat, Beheer- en onderhoudssystematiek kunstwerken (map 1, systematiek), 2000.

2. Een beheerfilosofie- en strategie voor het beheer en onderhoud, zodat de uitgangspunten en werkwijze duidelijk zijn.
3. Meerjarig beleid met concrete doelstellingen, prestaties en activiteiten gebaseerd op het kunstwerkareaal en de beheerfilosofie. De doelstellingen hebben betrekking op het gewenste kwaliteitsniveau van de kunstwerken. De prestaties en activiteiten op de daarvoor benodigde onderhoudsmaatregelen.
4. Raming van de verwachte kosten voor het beheer en onderhoud op basis van de te behalen doelstellingen, prestaties en activiteiten.
5. Verantwoording over de resultaten van het beleid, zodat het beleid kan worden bijgesteld als de doelen en prestaties niet worden bereikt of als sprake is van over- of onderbesteding op de middelen.

Voor het verkrijgen van inzicht in de actuele onderhoudssituatie van het totale kunstwerkareaal zijn inspecties van belang. Op basis van de inspectieresultaten en het gewenste kwaliteitsniveau worden de benodigde onderhoudsmaatregelen bepaald. Het inzicht in de onderhoudssituatie wordt bijgehouden in een monitoringsysteem.

Voor een planmatig beheer en onderhoud is een aantal beleidsdocumenten van belang (zie figuur 2).



Figuur 2. Beleidsdocumenten planmatig beheer en onderhoud

Er wordt gestart vanuit een algemeen beleidskader, dat is vastgelegd in het Provinciale Verkeers- en Vervoerplan (PVVP). Het PVVP bevat naast het algemene kader voor beheer en onderhoud, ook het kader voor de aanleg en verbetering van de infrastructuur. Dit wordt meestal uitgewerkt in een Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur. Voor de uitwerking van het beheer- onderhoudsbeleid zijn de beheer- en instandhoudingsplannen van belang. Een beheerplan omvat de uitgangspunten voor het beheer en onderhoud, zoals een overzicht van het kunstwerkareaal, operationele doelen en prestaties en een toelichting op het na te streven kwaliteitsniveau.⁸

⁸ Volgens de commissie BBV kunnen kosten van groot onderhoud alleen ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht, indien er een recent beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed aanwezig is. (Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, mei 2007).

Een nadere (technische) uitwerking van het beheerplan gebeurt in instandhoudingsplannen. Een instandhoudingsplan is een plan per kunstwerk waarin staat aangeven welke inspecties (inspectiestrategie) en maatregelen (onderhoudstrategie) uitgevoerd zouden moeten worden, gegeven het na te streven kwaliteitsniveau van het kunstwerk. Het beheerplan en de instandhoudingsplannen leiden tot een afgewogen programma aan beheer- en onderhoudsmaatregelen in de onderhoudsplannen.⁹

2.2 Beoordelingskader

Op basis van bovenstaande uitgangspunten over planmatig beheer en onderhoud is het volgende beoordelingskader opgesteld voor dit onderzoek (zie tabel 3). Per onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer één of meerdere criteria opgesteld die het beoordelingskader vormen. Aan de hand van het beoordelingskader wordt het provinciale beleid met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken beoordeeld.

Tabel 3. Beoordelingskader

1. Hebben in de beleidsvoorbereiding aandachtspunten in de onderhoudssituatie van de kunstwerken, zoals achterstallig onderhoud, een rol gespeeld? Zo ja, welke aandachtspunten en wat zijn de oorzaken hiervan?
<ul style="list-style-type: none"> a. Eventuele aandachtspunten in de onderhoudssituatie hebben in de beleidsvoorbereiding een rol gespeeld. De provincie heeft de aandachtspunten in een (beleids)document vastgelegd. b. De provincie heeft de oorzaken (intern en/of extern) van de aandachtspunten in de onderhoudssituatie vastgelegd. c. De provincie heeft een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken.
2. Wat zijn de doelen, prestaties en middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken en in hoeverre sluiten deze op elkaar aan?
<ul style="list-style-type: none"> d. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld. e. De provincie heeft de beleidsdoelen SMART geformuleerd. f. De doelen (strategisch niveau) zijn uitgewerkt in prestaties (tactisch niveau) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, die in (beheer)plannen zijn opgenomen. g. <ul style="list-style-type: none"> 1. De provincie heeft een meerjarenraming van de onderhoudskosten opgesteld ter onderbouwing van het budget. De raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) is een goede afspiegeling van de werkelijk te verwachten kosten. 2. De provincie heeft een budget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Indien het budget sterk afwijkt van de raming, dan zijn de gevolgen voor de doelen en prestaties helder.
3. In hoeverre is in de doelen, prestaties en middelen rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudssituatie?
<ul style="list-style-type: none"> h. De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudssituatie.
4. Hoe houdt de provincie toezicht op de onderhoudssituatie van de kunstwerken en is dit toezicht gekoppeld aan de doelen?
<ul style="list-style-type: none"> i. De provincie maakt voor het toezicht op de technische en functionele staat van de kunstwerken gebruik van een monitoringsysteem. j. De informatie uit het monitoringsysteem is te koppelen aan de doelen en prestaties voor beheer en onderhoud van kunstwerken. k. De provincie maakt gebruik van verschillende soorten inspecties, die goed op elkaar zijn afgestemd.
5. Gevalstudie: Wat zijn de uitgevoerde onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk? In welke mate hangen deze samen met de doelen en prestaties?
<ul style="list-style-type: none"> l. De onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk (operationeel niveau) sluiten aan op de doelen en prestaties (strategisch en tactisch) van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

⁹ Zie o.a. Technische adviescommissie voor de waterkeringen, leidraad kunstwerken, 2003.

6. Hoe verantwoordt de provincie zich over de doelen, prestaties en middelen?
m. De provincie legt via rapportages verantwoording af over het behalen van de doelen en prestaties.
n. De provincie biedt inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor beheer en onderhoud kunstwerken.
7. In hoeverre zijn de beoogde doelen en prestaties behaald binnen de begrote middelen?
o. De (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Indien zich (grote) verschillen voordoen tussen de plannen en de realisatie licht de provincie deze toe.
8. Tot welke aandachtspunten leidt de verantwoording over de doelen, prestaties en middelen?
p. Uit de verantwoording over het beleid komt naar voren welke aandachtspunten van belang zijn bij het beheer en onderhoud van kunstwerken.
9. Tot welke vervolgacties leiden deze aandachtspunten?
q. Belangrijke aandachtspunten bij het beheer en onderhoud van kunstwerken leiden tot formele vervolgacties.

Bij de toetsing van het beoordelingskader wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van toetsing. In het ene geval gaat de Rekenkamer na of er wel of niet aan het gestelde criterium is voldaan. In het andere geval brengt de Rekenkamer gradaties in haar beoordeling aan, namelijk:

- In grote mate: Dit betekent dat de provincie in grote mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat het merendeel van de bevindingen voldoet aan het geldende beoordelingscriterium.
- In redelijke mate: Dit betekent dat de provincie in redelijke mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van (enige) tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.
- In geringe mate: Dit betekent dat de provincie in geringe mate aan de gestelde criteria voldoet, dat wil zeggen dat sprake is van aanzienlijke tekortkomingen in het voldoen aan het geldende beoordelingscriterium.

De beoordelingscriteria worden herhaald en nader toegelicht in de hoofdstukken 4 t/m 7 (zie bijlage C voor een totaaloverzicht van de uitwerking van de beoordelingscriteria).

HOOFDSTUK 3

Kunstwerkareaal

Dit hoofdstuk omschrijft het kunstwerkareaal van de provincie. Er wordt ingegaan op zowel het type kunstwerken als de leeftijdsopbouw van de kunstwerken. Dit hoofdstuk is niet gerelateerd aan criteria uit het beoordelingskader, maar bevat losstaande bevindingen.

3.1 Aantal kunstwerken

De infrastructurele objecten, zoals wegen en bruggen, die de provincie moet beheren en onderhouden vormen het areaal. Kunstwerken maken onderdeel uit van dit areaal. Waar het alleen kunstwerken betreft, wordt gesproken over kunstwerkareaal.

Het kunstwerkareaal van de provincie Zuid-Holland is opgenomen in een lijst.¹⁰ Hierin zijn in totaal 558 kunstwerken opgenomen die in beheer zijn van de provincie. In verschillende provinciale documenten staan echter uiteenlopende aantallen vermeld (zie tabel 4).

Tabel 4. Verschillen in aantal kunstwerken

Document	Vast	Beweegbaar	Totaal
1 Nota onderhoud kapitaalgoederen – onderdeel infrastructuur (pag. 3)	600	69	669
2 Nota Beheerplannen Wegen en Vaarwegen 2006 – 2010 (pag. 6)	600	62	662
3 Begroting 2008 (pag. 107)	484	72	556
4 Beheerplan wegen 2008-2012 ontwerp (pag. 18)	540		
5 Beheerplan vaarwegen 2008-2012 ontwerp (pag. 27-28)		69	
6 Begroting 2009 (pag. 140)	504	70	574
7 Excelsheet KW – afmetingen 2008			558

De provincie noemt de volgende oorzaken voor de verschillen in het aantal kunstwerken:¹¹

- Binnen de provincie komt het bepalen van het totaal aantal kunstwerken op verschillende manieren tot stand. In het ene geval worden gemeentelijke kunstwerken wel opgeteld bij het totaal aantal kunstwerken dat de provincie in beheer heeft en in het andere geval niet omdat ze officieel geen eigendom van de provincie zijn.¹²
- Binnen de provincie circuleerden meerdere lijstjes over inspectie- en beheergegevens, waarin verschillend gerapporteerd werd over het aantal kunstwerken.
- De cijfers uit de excelsheet KW zijn leidend en de cijfers uit de andere documenten zijn indicatief.¹³

Mogelijkerwijs is het aantal kunstwerken uit de excelsheet nog niet volledig, omdat tijdens inspecties kunstwerken naar voren komen die nog niet in het bestand zijn opgenomen, maar wel door de provincie beheerd en

¹⁰ Excelsheet KW - afmetingen 2008.

¹¹ Interview ambtelijke organisatie, 30 oktober 2008.

¹² De provincie beheert 30 objecten die eigendom zijn van gemeenten. Dit zijn met name beweegbare bruggen.

¹³ Ambtelijke hoor en wederhoor, 27 maart 2009.

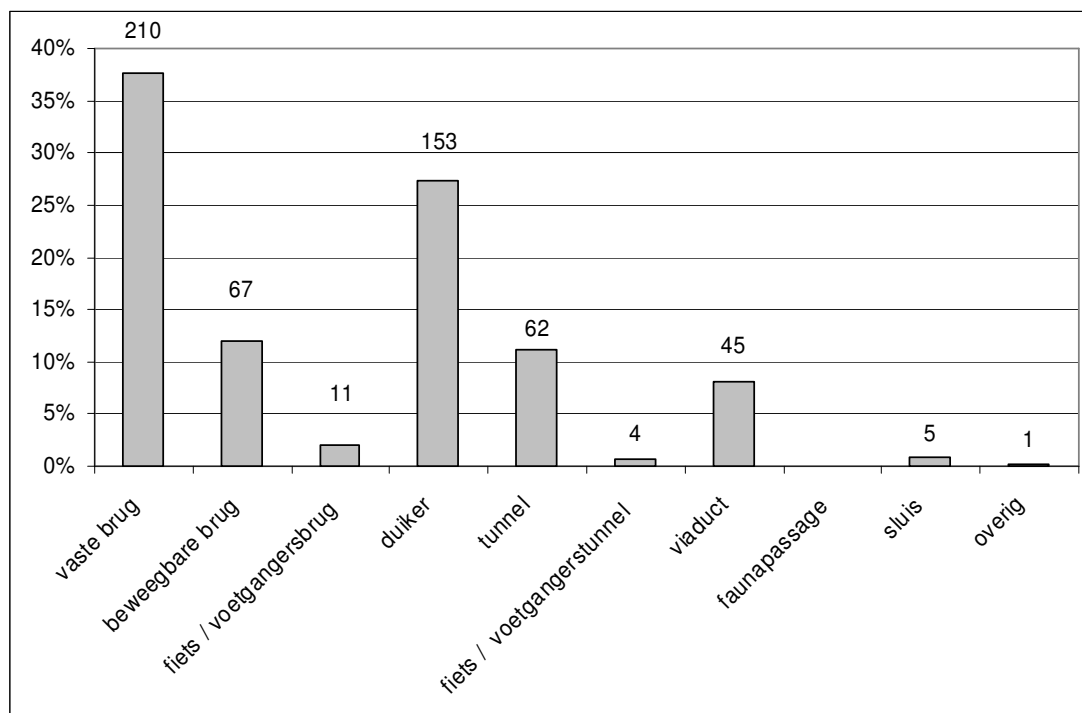
onderhouden moeten worden. Dit zijn geen grote kunstwerken zoals tunnels en bruggen, maar kleine kunstwerken zoals duikers. De provincie schat dit aantal op maximaal 1% van het gehele kunstwerkareaal.¹⁴

Een volledig en actueel overzicht van de kunstwerken is van belang voor een planmatig beheer en onderhoud van de kunstwerken. Indien het overzicht niet compleet of actueel is, is de kans groter dat de provincie onderhoud moet uitvoeren dat ze niet heeft voorzien. De provincie is momenteel bezig om de gegevens over de kunstwerken te actualiseren met behulp van een monitoringsysteem binnen het programma Areeal. In hoofdstuk 6 wordt nader op dit programma ingegaan.

Bevinding: De provincie gaat bij het beheer en onderhoud van het kunstwerkareaal momenteel uit van 558 kunstwerken. Dit getal is mogelijksterwijs nog niet volledig.

3.2 Type kunstwerken

De provincie Zuid-Holland maakt een onderscheid tussen vaste en beweegbare kunstwerken.¹⁵ Onder vaste kunstwerken verstaat de provincie bruggen, viaducten, duikers, tunnels en faunapassages.¹⁶ Onder beweegbare kunstwerken vallen beweegbare bruggen en sluisen.¹⁷ In figuur 3 staat het aantal kunstwerken per type weergegeven. De cijfers boven de kolommen in de figuur geven het absoluut aantal kunstwerken weer. De indeling in categorieën is zo opgesteld dat deze aansluit bij de vier Randstadprovincies. Zo heeft de Rekenkamer de categorie 'faunapassage' en 'overig' opgesteld.



Figuur

3. Overzicht type kunstwerken provincie Zuid-Holland, situatie 2008

¹⁴ Ambtelijke hoor en wederhoor, 27 maart 2009.

¹⁵ Ambtelijk interview 30 oktober 2008 en Excelsheet KW - afmetingen 2008.

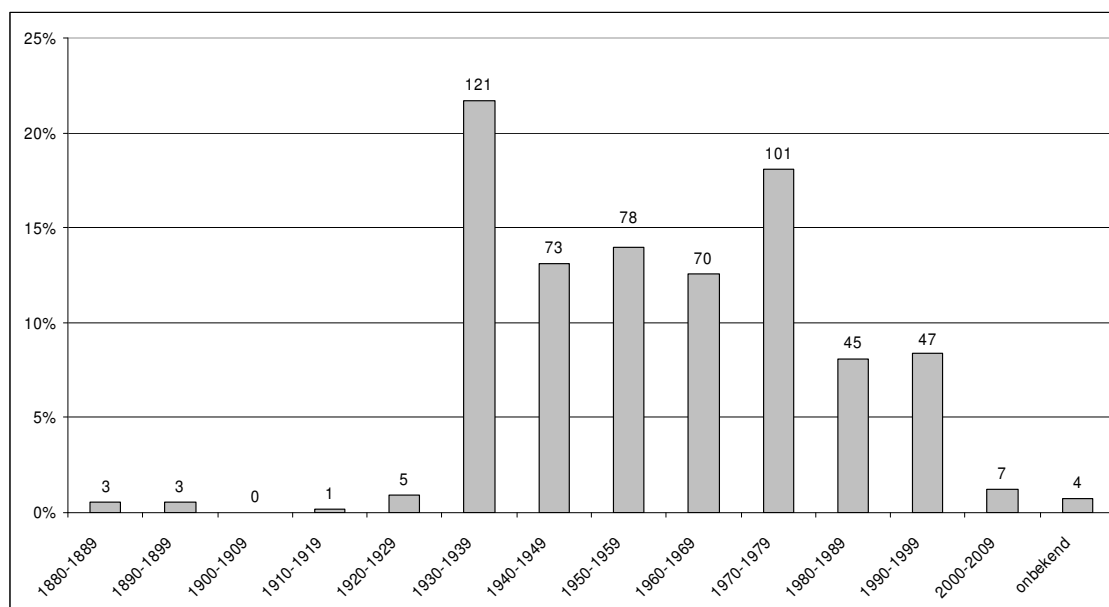
¹⁶ Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008, pag. 17.

¹⁷ Beheerplan vaarwegen 2008-2012, pag. 27.

Uit figuur 3 blijkt dat ongeveer tweederde van het kunstwerkareaal van de provincie Zuid-Holland bestaat uit vaste bruggen (38%) en duikers (27%). Ook beweegbare bruggen (12%), tunnels (11%) en viaducten (9%) vormen relevante onderdelen van het kunstwerkareaal. Daarnaast heeft de provincie Zuid-Holland 5 sluizen in beheer. Faunapassages worden uit kostenoverweging altijd gecombineerd met een bestaand kunstwerk. Het aantal faunapassages in Zuid-Holland bedraagt 13.¹⁸ In figuur 3 zijn de faunapassages niet opgenomen, omdat ze door de provincie niet apart, maar altijd in combinatie met een ander kunstwerk worden onderscheiden.

3.3 Leeftijdsopbouw kunstwerken

Figuur 4 laat een overzicht zien van de leeftijdsopbouw van de kunstwerken. Hierbij is gekozen voor een weergave van het aantal kunstwerken per 10 jaar.



Figuur 4. Overzicht bouwjaar kunstwerken provincie Zuid-Holland, situatie 2008

Uit de leeftijdsopbouw van de kunstwerken blijkt dat het grootste gedeelte van de kunstwerken (22%) gebouwd is in de periode 1930-1939. Hierna neemt de groei van het aantal kunstwerken min of meer af met uitzondering van een piek (18%) in de periode 1970-1979. De provincie Zuid-Holland gaat uit van een levensduur van 80 jaar.¹⁹ Het percentage kunstwerken, dat de komende tien jaar het einde van de technische levensduur bereikt, is 24%. Dit betekent dat de provincie de komende jaren kunstwerken zal moeten vervangen.

Van 4 kunstwerken is het bouwjaar onbekend. Dit aantal is in werkelijkheid hoger, omdat van 23% van de kunstwerken het bouwjaar is geschat. De provincie geeft als oorzaak, dat door het verloren gaan van historische informatie in het verleden, van een groot aantal objecten (waaronder kunstwerken) niet vaststaat wat het bouwjaar is.²⁰

Bevindingen:

- Het percentage kunstwerken dat de komende tien jaar het einde van de technische levensduur bereikt, bedraagt minimaal 24% van het kunstwerkareaal.
- Van 4 kunstwerken (minder dan 1%) is het bouwjaar onbekend.

¹⁸ Ambtelijke hoor en wederhoor, 27 maart 2009.

¹⁹ Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008, pag. 64.

²⁰ Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008, pag. 64.

HOOFDSTUK 4

Vorbereiding van beleid

In dit hoofdstuk komen twee onderwerpen aan bod, die van belang zijn bij de beleidsvorbereiding: de aandachtspunten in de onderhoudssituatie en de visie van de provincie op beheer en onderhoud.

4.1 Aandachtspunten in onderhoudssituatie

Beoordelingscriterium a: *Eventuele aandachtspunten in de onderhoudssituatie hebben in de beleidsvorbereiding een rol gespeeld. De provincie heeft de aandachtspunten in een (beleids-)document vastgelegd.*

In de vorbereiding van beleid is inzicht in de actuele onderhoudssituatie van kunstwerken belangrijk, zodat eventuele aandachtspunten voor het nieuwe beleid bekend zijn. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud.²¹ Als bijvoorbeeld sprake is van vervangingsonderhoud en veel kunstwerken op korte termijn moeten worden vervangen, dan moet dit in de beleidsvorbereiding zijn aangegeven. Als er geen inventarisatie van de aandachtspunten is, loopt de provincie het risico dat het op te stellen beleid onvoldoende aansluit op de huidige stand van zaken.

<p>Bevinding a: De provincie Zuid-Holland heeft vijf aandachtspunten in de onderhoudssituatie van kunstwerken in beleidsdocumenten vastgelegd. De aandachtspunten hebben betrekking op achterstallig onderhoud en vervangingen, waarvoor de provincie definities heeft vastgelegd. Andere aandachtspunten zijn het beperkte inzicht in het aantal kunstwerken en de financiële middelen voor het beheer en onderhoud.</p>
--

De provincie Zuid-Holland heeft ter vorbereiding op het huidige beleid vijf aandachtspunten benoemd:

1. De kwaliteit van de provinciale infrastructuur schiet op tal van plaatsen te kort.²²
2. De financiële en personele middelen die nodig zijn om een gewenst kwaliteitsniveau te kunnen realiseren, moeten beter in beeld worden gebracht.²³
3. Het is onduidelijk hoeveel kunstwerken Zuid-Holland in beheer heeft.²⁴
4. Mogelijke vervangingspiek in het kunstwerkareaal: concretisering van de vervangingskosten van de kunstwerken en de termijn waarop de vervangingen moeten plaatsvinden.²⁵ De piek in vervangingsonderhoud sluit aan bij de bevinding uit hoofdstuk drie dat een groot deel van de kunstwerken de komende jaren het einde van de technische levensduur bereikt.
5. Achterstallig onderhoud en het ontbreken van voldoende financiële middelen.²⁶

²¹ De Rekenkamer brengt hierbij de definities in kaart, die de provincie hanteert voor de aandachtspunten.

²² Beheer en Onderhoud in verandering, vervolgnota 2001.

²³ Beheer en Onderhoud in verandering, vervolgnota 2001.

²⁴ Beheerplan Wegen en Beheerplan Vaarwegen 2008-2012, 2006.

²⁵ Voordracht GS aan PS nr. 5681, Extra budget voor grootschalig beheer en onderhoud (vaar-)wegen 2006-2007, april 2006.

²⁶ Statencommissie Onderzoek van de Rekening (COR), *Onderzoek beheer en onderhoud*, november 2007.

De provincie heeft definities opgesteld voor achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud. De definitie van achterstallig onderhoud is als volgt: "Als onderhoud of vervanging te laat plaatsvindt is er sprake van achterstalligheid. Maatregelen zijn dus achterstallig als ze al hadden moeten worden genomen, maar om bepaalde redenen (bijvoorbeeld geldgebrek) nog niet zijn uitgevoerd."²⁷ De provincie geeft aan dat dit nadelige effecten heeft, zoals functieverlies, overlast, kapitaalvernietiging, verhoogde kans op aansprakelijkheidstelling en inefficiënte bedrijfsvoering.

Daarnaast onderscheidt de provincie twee soorten vervangingsonderhoud, namelijk *vervanging* en *functionele aanpassing*.

- Vervanging van een kunstwerk is het integraal verwijderen van het oude object en het terugbrengen van een vergelijkbaar nieuw kunstwerk met dezelfde functionaliteit. Dit vindt plaats als het kunstwerk het eind van de technische levensduur heeft bereikt.
- Functionele aanpassing is het vervangen van een kunstwerk met een nieuwe functionaliteit. Een kunstwerk heeft namelijk, naast een technische levensduur, ook een functionele levensduur. Het kan voorkomen dat een kunstwerk technisch nog in goede staat verkeert, maar toch onvoldoende of zelfs geheel niet functioneert omdat de functionele eisen (zoals op het gebied van veiligheid) in de loop van de tijd zijn veranderd. In dat geval spreekt de provincie van functionele aanpassing. Een voorbeeld is de verbreding van het weggedeelte op het een brug in verband met veiligheidseisen.²⁸

Beoordelingscriterium b: De provincie heeft de oorzaken (intern en/of extern) van de aandachtspunten in de onderhoudsituatie vastgelegd.

Als de provincie beleid voorbereidt, moet ze op de hoogte zijn van de oorzaken van de aandachtspunten. Als achterstallig onderhoud bijvoorbeeld een aandachtspunt is, dan moet de provincie ook de oorzaken hiervan kennen. Immers, alleen als de oorzaken bekend zijn kan er gericht beleid worden geformuleerd. De Rekenkamer maakt een onderscheid tussen interne en externe oorzaken. Interne oorzaken zijn oorzaken die voortkomen uit het handelen van de provincie, terwijl externe oorzaken betrekking hebben op ontwikkelingen waar de provincie geen of weinig invloed op heeft. Mogelijke interne oorzaken zijn onvoldoende financiële middelen, beperkte bestuurlijke/politieke aandacht of ad hoc beleid. Mogelijke externe oorzaken zijn een toename van de belasting van het kunstwerk (verhoogde verkeersintensiteit en zwaardere aslasten) of strengere eisen op het gebied van veiligheid en milieu. Op beide typen oorzaken is beleid te voeren.

<p>Bevinding b: De provincie heeft een goed inzicht in de oorzaken van de aandachtspunten. Voor 4 van de 5 aandachtspunten heeft ze interne en/of externe oorzaken vastgelegd of benoemd. Voor het achterstallig onderhoud en het vervangen van kunstwerken heeft de provincie zowel interne als externe oorzaken vastgelegd. Voor het achterstallig onderhoud is als interne oorzaak het ontbreken van financiële middelen vastgelegd en als externe oorzaak een grotere belasting op het kunstwerk. Voor het vervangen is als interne oorzaak vastgelegd dat kunstwerken het einde van de levensduur bereiken en als externe oorzaak benoemd dat kunstwerken moeten voldoen aan nieuwe eisen. Voor de onduidelijkheid omtrent het aantal te beheren kunstwerken is het ontbreken van een beheersysteem als oorzaak benoemd. De provincie heeft geen oorzaken vastgelegd of benoemd voor het beter in beeld brengen van de financiële en personele middelen.</p>
--

²⁷ Budgetbehoefte voor het beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2008-2012, pag. 13.

²⁸ Budgetbehoefte voor het beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2008-2012, pag. 30.

In tabel 5 is een overzicht opgenomen van de aandachtspunten in combinatie met de oorzaken zoals vermeld door de provincie.

Tabel 5. Overzicht aandachtspunten en oorzaken, zoals benoemd door de provincie

Aandachtspunt	Interne oorzaak	Externe oorzaak	
1	De kwaliteit van de provinciale infrastructuur schiet op tal van plaatsen te kort. ²⁹	In het verleden was er te weinig geld voor beheer en onderhoud. Het aantal kunstwerken is in de loop der tijd toegenomen, terwijl het budget onvoldoende is meegegroeid. Dit heeft te maken met het niet op orde zijn van het areaalbestand, waardoor de toename in het aantal kunstwerken niet kon worden aangetoond. ³⁰	Groter en zwaarder worden van voertuigen, hogere verkeersintensiteiten en nieuw beleid. ³¹
2	De financiële en personele middelen die nodig zijn om een gewenst kwaliteitsniveau te kunnen realiseren, moeten beter in beeld worden gebracht. ³²	-	-
3	Het is onduidelijk hoeveel kunstwerken Zuid-Holland in beheer heeft. ³³	Ontbreken van een beheersysteem ³⁴	Overname kunstwerken van derden. ³⁵
4	Mogelijke vervangingspiek in het kunstwerkareaal: concretisering van de vervangingskosten van de kunstwerken en de termijn waarop de vervangingen moeten plaatsvinden. ³⁶	Ouderdom van de kunstwerken en de gemiddelde levensduur.	Kunstwerken moeten voldoen aan nieuwe, veranderde eisen. ³⁷
5	Achterstallig onderhoud en het ontbreken van voldoende financiële middelen. ³⁸	PS hebben geen daadkrachtige acties ondernomen om de juiste feiten boven tafel te krijgen en hebben zich onvoldoende gerealiseerd dat voor het aanleggen van wegen ook middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor beheer en onderhoud. ³⁹	-

De provincie heeft bij vier aandachtspunten een interne oorzaak vastgelegd. Het achterblijven van de kwaliteit van de provinciale infrastructuur is volgens de provincie veroorzaakt door onvoldoende inzicht in het areaalbestand en een gebrek aan financiële middelen. De onduidelijkheid omtrent het aantal kunstwerken is veroorzaakt door het ontbreken van een beheersysteem. Deze oorzaak is niet vastgelegd, maar benoemd in een interview met de ambtelijke organisatie. De mogelijke vervangingspiek van kunstwerken wordt veroorzaakt door

²⁹ Beheer en Onderhoud in verandering, vervolgnota 2001.

³⁰ Nota onderhoud kapitaalgoederen, december 2004 en ambtelijk interview 30 oktober 2008.

³¹ Beheer en onderhoud transparant, 2005, pag. 9.

³² Beheer en Onderhoud in verandering, vervolgnota 2001.

³³ Beheerplan Wegen en Beheerplan Vaarwegen 2008-2012.

³⁴ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

³⁵ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

³⁶ Voordracht GS aan PS nr. 5681, Extra budget voor grootschalig beheer en onderhoud (vaar-)wegen 2006-2007, april 2006.

³⁷ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

³⁸ Statencommissie Onderzoek van de Rekening (COR), *Onderzoek beheer en onderhoud*, november 2007.

³⁹ Statencommissie Onderzoek van de Rekening (COR), *Onderzoek beheer en onderhoud*, november 2007.

de ouderdom en de gemiddelde leeftijd van de kunstwerken. Als interne oorzaak voor achterstallig onderhoud wordt in een onderzoek van de statencommissie Onderzoek van de Rekening, de beperkte aandacht en daadkracht bij PS voor beheer en onderhoud genoemd.

Als externe oorzaak voor het tekort schieten van de kwaliteit van de provinciale infrastructuur, noemt de provincie het groter en zwaarder worden van de voertuigen (grotere aslasten), hogere verkeersintensiteit en nieuw beleid. Een externe oorzaak voor mogelijke piek in vervangingen is dat kunstwerken moeten voldoen aan nieuwe eisen. Deze eisen kunnen voortkomen uit nieuwe wet- of regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid. Deze oorzaak is niet vastgelegd, maar benoemd in een interview met de ambtelijke organisatie.

4.2 Visie op beheer en onderhoud

Beoordelingscriterium c: *De provincie heeft een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken.*

In de beleidsvoorbereiding stelt de provincie een visie op voor het beheer en onderhoud van infrastructuur of specifiek voor kunstwerken. Een dergelijke visie wordt ook wel beheerfilosofie genoemd. In de praktijk zijn veel overheidsorganisaties bezig om (in plaats van een budgetgestuurde wijze) een meer planmatig gestuurde wijze van beheer en onderhoud van infrastructuur te ontwikkelen. In dit onderzoek staat planmatig beheer en onderhoud centraal, waarbij de provincie de middelen meerjarig raamt op basis van de doelen en prestaties (zie paragraaf 2.1).

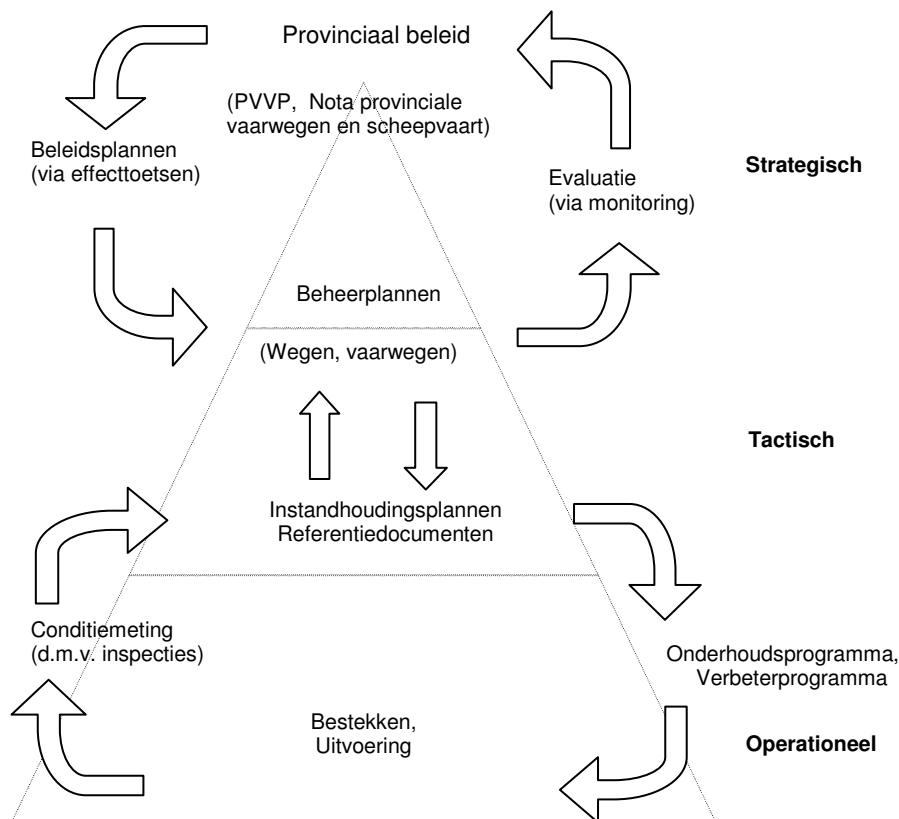
<p>Bevinding c: De provincie Zuid-Holland heeft een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken. De kunstwerken zullen op een integrale wijze worden onderhouden door middel van de trajectbenadering, waarbij de maatschappelijke functie van het kunstwerk centraal staat. De provincie wil de visie uitwerken door het opstellen van beheerplannen en instandhoudingsplannen.</p>
--

Sinds 2001 is de provincie Zuid-Holland een verbetertraject opgestart met als doel een meer planmatig beheer en onderhoud in plaats van een puur budgetgestuurd beheer. De provincie ziet zichzelf verantwoordelijk voor het realiseren en het instandhouden van de maatschappelijke functies of de functionele kwaliteit van haar infrastructuur.⁴⁰ Hierbij richt ze zich op de beleidsthema's bereikbaarheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. De trajectbenadering is een belangrijk onderdeel van de visie. Een traject is een deel van de provinciale infrastructuur (weg of vaarweg). De benadering houdt in dat binnen een cyclus van 6 jaar elk weg- of vaarwegtraject, inclusief de bijbehorende kunstwerken, integraal wordt onderhouden.⁴¹ De onderhoudsmaatregelen zullen dus gecombineerd worden uitgevoerd.

⁴⁰ Beheerplan vaarwegen 2008-2012 ontwerp, pag. 37.

⁴¹ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

In figuur 5 is de visie van de provincie voor een planmatig beheer schematisch weergegeven.



Figuur 5. Visie planmatig beheer provincie Zuid-Holland

In figuur 5 worden drie niveaus onderscheiden, namelijk het strategische, tactische en operationele niveau. Binnen de drie niveaus lopen twee beleidscycli (aangegeven door middel van pijlen) die aan elkaar worden gekoppeld via de beheerplannen. De bovenste cyclus start bij het overkoepelende Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan (PVVP). In dit plan staat op hoofdlijnen wat de provincie de komende jaren wil bereiken op het gebied van verkeer en vervoer. Dit beleid zal worden uitgewerkt in beleidsplannen en vervolgens in de beheerplannen voor wegen en vaarwegen, waarin een meerjarenplanning voor het beheer en onderhoud van kunstwerken wordt opgenomen. De resultaten en effecten van dit beleid zullen worden geëvalueerd door monitoring, waardoor het beleid in het PVVP indien nodig kan worden bijgesteld.

De tweede cyclus start met het opstellen van instandhoudingsplannen van kunstwerken. In de instandhoudingsplannen staat beschreven welke onderhoudsmaatregelen getroffen moeten worden om het kunstwerk aan de technische eisen te laten voldoen. Op basis van de onderhoudsmaatregelen zal een onderhoudsprogramma worden opgesteld en vervolgens ook uitgevoerd. Aan de hand van inspecties zal worden gecontroleerd of het kunstwerk daadwerkelijk aan de eisen blijft voldoen.

HOOFDSTUK 5

Ontwikkeling van beleid

Dit hoofdstuk richt zich op de fase beleidsontwikkeling ten aanzien van beheer en onderhoud van kunstwerken. Aan de orde komen de doelen, prestaties en financiële middelen. Tenslotte wordt ingegaan op de relatie tussen het beleid en de aandachtspunten, die voortkomen uit de beleidsvoorbereiding.

5.1 Doelen, prestaties en middelen

Beoordelingscriterium d: *De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld.*

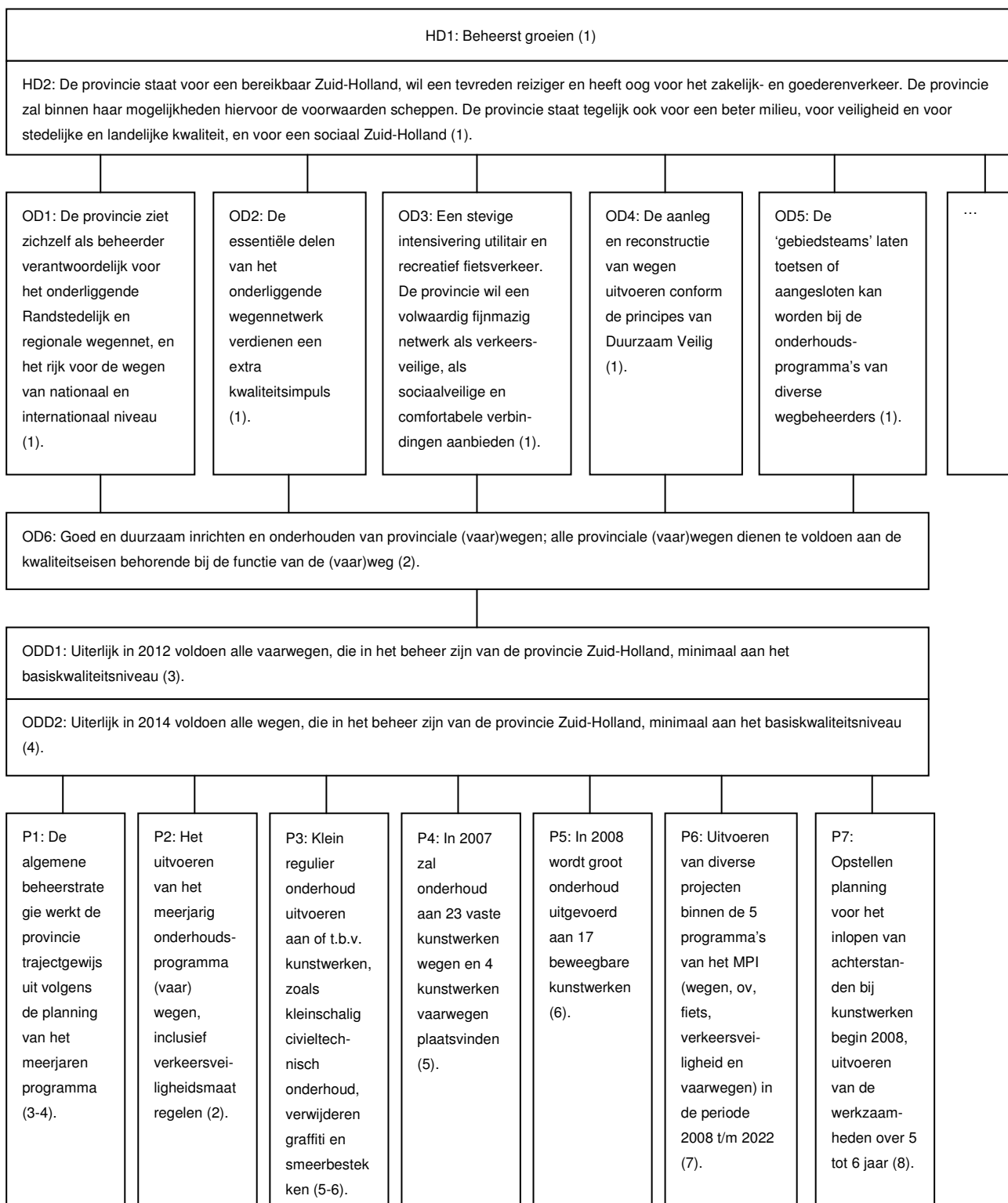
In het beleid van de provincie met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken dienen doelen te zijn opgenomen. De strategische doelen hoeven niet specifiek betrekking op kunstwerken te hebben, maar kunnen ook in het algemeen van toepassing zijn op het beheer en onderhoud van infrastructuur. Het gaat om doelen die zijn opgenomen in beleidsdocumenten die door PS of GS zijn vastgesteld. De Rekenkamer brengt deze doelen in beeld door middel van een doelenboom. Dit is een schematische weergave van de doelstellingen die met het provinciale beleid worden nagestreefd en de prestaties die de provincie beoogt te leveren om de doelstellingen te realiseren.

<p>Bevinding d: De provincie heeft twee operationele doelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld: “<i>Uiterlijk in 2012 voldoen alle vaarwegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau</i>” en “<i>Uiterlijk in 2014 voldoen alle wegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau</i>”.</p>
--

In figuur 6 staat de doelenboom weergegeven, die bestaat uit:

- **Hoofddoelen (HD):** dit zijn de algemene doelen, die staan opgenomen in het vigerende Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP).
- **Operationele doelen (OD) / operationele deeldoelen (ODD):** dit zijn de uitwerkingen van de algemene doelen, die staan vermeld in documenten zoals het PVVP en beheerplannen. In de doelenboom zijn alleen de operationele doelen opgenomen, die een directe relatie met beheer en onderhoud van infrastructuur hebben. Het lege vak duidt op de doelen uit het PVVP die buiten beschouwing zijn gelaten, omdat ze geen directe relatie met het beheer en onderhoud hebben.
- **Prestaties (P):** de prestaties bieden inzicht in de inspanningen van de provincie om de doelstellingen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken te bereiken. Bij de prestaties concentreren we ons op de jaren 2007 en 2008.

De Rekenkamer heeft de relaties gelegd tussen de hoofddoelen, operationele doelen en prestaties. De doelenboom is tussentijds teruggekoppeld naar de provincie, zodat er overeenstemming is tussen de provincie en de Rekenkamer over de doelenboom.



Figuur 6. Doelenboom beheer en onderhoud kunstwerken provincie Zuid-Holland⁴²

⁴² De doelenboom is gebaseerd op de volgende documenten: (1) Provinciaal Verkeer en Vervoer plan 2002-2020, (2) Coalitieakkoord 2007 – 2011, (3) Beheerplan vaarwegen 2008 – 2012 Ontwerp, (4) Beheerplan wegen 2008 – 2012, (5) Begroting 2007, (6) Begroting 2008, (7) Meerjarenprogramma's provinciale infrastructuur en (8) Budgetbehoefte B&O provinciale infrastructuur 2008 – 2012.

Zoals uit de doelenboom blijkt, heeft de provincie twee doelen voor het beheer en onderhoud van vaarwegen (ODD1) en wegen (ODD2) opgesteld. De beweegbare kunstwerken zijn onderdeel van de vaarwegen en de vaste kunstwerken zijn onderdeel van de wegen.⁴³ De doelen zijn als volgt:

1. “ Uiterlijk in 2012 voldoen alle vaarwegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau.”⁴⁴
2. “ Uiterlijk in 2014 voldoen alle wegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau.”⁴⁵

Toelichting kwaliteitsniveaus

Het basiskwaliteitsniveau heeft zowel betrekking op technische instandhouding als op functionele aanpassingen die voortkomen uit vastgesteld beleid. Het is een sober en doelmatig niveau zonder franje, waarbij wordt voldaan aan wet- en regelgeving en richtlijnen (zoals van het CROW). Het betreft onderhoud op zodanige wijze dat de kunstwerken tegen minimale kosten veilig hun functie vervullen.⁴⁶ Het basisniveau is dus te beschouwen als een minimaal niveau. Dit basiskwaliteitsniveau is voor kunstwerken nader uitgewerkt in concrete normen in de referentiedocumenten van wegen en vaarwegen.

De provincie heeft voor de *beweegbare kunstwerken*, naast het basiskwaliteitsniveau ook beleidsrijke kwaliteitsniveaus omschreven. Een beleidsrijk kwaliteitsniveau is een invulling van een politieke wens om accenten te kunnen leggen in het beheer en onderhoud. In het referentiedocument vaarwegen zijn de kwaliteitsniveaus naar thema ingericht. Dit zijn de thema's bereikbaarheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. Voor elk vaartraject (10 in totaal) is voor één van de drie kwaliteitsniveaus gekozen via het beheerplan vaarwegen.⁴⁷ Als een kunstwerk moet worden vervangen om te voldoen aan een beleidsrijk kwaliteitsniveau, dan is sprake van een functionele aanpassing.

De provincie heeft voor de vaste kunstwerken wegen (in het referentiedocument wegen) vooralsnog niet gekozen voor een beleidsrijk kwaliteitsniveau. Hier zou de provincie op termijn voor kunnen kiezen als de wegen en vaste kunstwerken minimaal aan het basiskwaliteitsniveau voldoen.⁴⁸ De provincie stelt hierover dat: “*De staat van de infrastructuur (veel achterstallig onderhoud) vereist dat eerst een basisniveau wordt bereikt. Vanaf dit niveau kan de infrastructuur verder ontwikkeld worden en komen beleidsrijke zaken aan de orde.*”⁴⁹

Beoordelingscriterium e: *De provincie heeft de beleidsdoelen SMART geformuleerd.*

Om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat de beleidsdoelen zijn en dat nagegaan kan worden of deze worden gerealiseerd. Hiervoor moeten de doelen SMART⁵⁰ geformuleerd zijn. In dit onderzoek is het doel beoordeeld op specifiek, meetbaar en tijdgebonden:

- Specifiek: Is het beoogde effect voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- Meetbaar: Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de effecten tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

De Rekenkamer beoordeelt de doelen die zijn vermeld bij bevinding d.

⁴³ Budgetbehoefte B&O provinciale infrastructuur 2008 – 2012, pag. 16.

⁴⁴ Beheerplan vaarwegen 2008 – 2012 Ontwerp.

⁴⁵ Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008, pag. 74.

⁴⁶ Budgetbehoefte B&O provinciale infrastructuur 2008 – 2012, pag. 14.

⁴⁷ Referentiedocument vaarwegen, pag. 23.

⁴⁸ Referentiedocument wegen, pag. 23.

⁴⁹ Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008, pag. 53.

⁵⁰ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Bevinding e: De provincie heeft de doelen in redelijke mate specifiek, in geringe mate meetbaar en in redelijke mate tijdgebonden geformuleerd:

- het basiskwaliteitsniveau is begrijpelijk, maar de term 'minimaal' is niet specifiek. Hierdoor is niet duidelijk welke weg- en vaarwegtrajecten aan het basiskwaliteitsniveau moeten voldoen en welke trajecten aan een hoger niveau;
- er is geen nulsituatie opgenomen, waardoor onbekend is hoeveel (vaar)wegen en de daarin liggende kunstwerken wel en niet voldoen aan het kwaliteitsniveau;
- de provincie heeft einddata voor de doelen benoemd. De doelen zijn echter niet tussentijds te volgen, omdat een tijdpad met mijlpalen ontbreekt.

- De doelen zijn in redelijke mate *specifiek*. Het basiskwaliteitsniveau wordt toegelicht, ook al is deze toelichting niet direct bij de doelstelling in de beheerplannen opgenomen. De provincie geeft aan dat op termijn de kwaliteitsniveaus wel volledig verwerkt zullen zijn in de beheerplannen wegen en vaarwegen.⁵¹ Dat de provincie redelijk scoort en niet in grote mate, komt door de term '*minimaal*'. Hierdoor is onduidelijk welke wegtrajecten aan het basiskwaliteitsniveau moeten voldoen en welke trajecten onderhouden worden op een hoger kwaliteitsniveau (beleidsrijk niveau). Dit geldt niet voor de vaarwegtrajecten, omdat per vaartraject gekozen is voor een beleidsrijk kwaliteitsniveau.
- De doelen zijn in geringe mate *meetbaar*, want er is geen expliciete nulsituatie opgenomen. Een nulmeting is van belang voor het bepalen van een streefwaarde en voor het opstellen van de verantwoordingsinformatie. Door het ontbreken van een nulmeting is onduidelijk hoeveel (vaar)wegen en de daarin liggende kunstwerken wel en niet voldoen aan het basiskwaliteitsniveau.
- De doelen zijn in redelijke mate *tijdgebonden*, want de provincie geeft aan dat de doelstellingen in 2012 en in 2014 bereikt moeten zijn. Er is geen tijdpad met mijlpalen geformuleerd. Hierdoor is de mate van doelbereiking niet tussentijds te volgen. De einddatum voor het doel voor wegen is tussentijds verschoven van 2012 naar 2014. Het is mogelijk dat ook het doel voor vaarwegen verschuift van 2012 naar 2014 in verband met de haalbaarheid.⁵²

Beoordelingscriterium f: De doelen (strategisch niveau) zijn uitgewerkt in prestaties (tactisch niveau) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, die in (beheer)plannen zijn opgenomen.

De provincie kan de beoogde doelen bereiken door het benoemen van prestaties en het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen. Het moet daarom duidelijk zijn welke prestaties de provincie wil leveren om de beleidsdoelen te realiseren. De Rekenkamer richt zich op de (beheer)plannen die de koppeling vormen tussen het strategische (missie en doelen) en operationele (uitvoering onderhoudsmaatregelen) niveau.

Bevinding f: De doelen zijn uitgewerkt in zeven prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De prestaties hebben betrekking op het uitvoeren van trajectstudies, jaarprogramma's en meerjaren onderhoudsprogramma's en het inlopen van achterstallig onderhoud. De prestaties zijn versnipperd opgenomen, waardoor het inzicht voor PS en GS in de prestaties beperkt is. De provincie heeft concept beheerplannen opgesteld voor wegen en vaarwegen conform de visie voor een planmatig beheer.

Uit de doelenboom blijkt dat de provincie Zuid-Holland twee hoofddoelen (HD) heeft uitgewerkt in zes operationele doelen (OD) voor beheer en onderhoud die vervolgens zijn uitgewerkt in twee operationele

⁵¹ Nota beheerplannen wegen en vaarwegen 2006-2010, bijlage 5 kwaliteitsniveaus wegen en vaarwegen, maart 2005.

⁵² Ambtelijk interview 25 november 2008.

deeldoelen (ODD). Deze zijn tenslotte uitgewerkt in zeven prestaties (P) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

1. Prestatie 1 heeft betrekking op de zogenaamde trajectstudie. In een trajectstudie wordt het beheer en onderhoud afgestemd op toekomstige ontwikkelingen zoals het ontstaan van nieuwe woningbouwlocaties.⁵³
2. Op basis van de trajectstudies heeft de provincie een concept meerjaren onderhoudsprogramma (prestatie 2) opgesteld, het zogenaamde deel III van de beheerplannen wegen en vaarwegen. Het opstellen van beheerplannen is conform de visie uit paragraaf 4.2.
3. Prestatie 3, 4 en 5 zijn de jaarlijkse onderhoudsmaatregelen, gebaseerd op het concept meerjaren onderhoudsprogramma van het beheerplan wegen en het beheerplan vaarwegen. Deze onderhoudsmaatregelen worden jaarlijks in districtplannen⁵⁴ opgesteld. Prestatie 3 heeft betrekking op het uitvoeren van het vast (klein) onderhoud aan kunstwerken, terwijl prestatie 4 en 5 betrekking hebben op het uitvoeren van variabel of groot onderhoud aan zowel vaste als beweegbare kunstwerken.
 - o Vast onderhoud omschrijft de provincie als alle maatregelen die min of meer jaarlijks plaatsvinden of minder dan € 5.000 kosten. Dit onderhoud wordt niet trajectgewijs aangepakt, het betreft onderhoud verspreid over het gehele areaal. Voorbeelden zijn klein asfaltonderhoud, schoonmaken van wegmeubilair, smeerbesteding en calamiteiten.
 - o Variabel onderhoud omvat alle maatregelen die niet tot vast onderhoud behoren en meestal betrekking hebben op het vervangen van grote delen van objecten. Voorbeelden zijn verhardingen op wegen en vervangen van damwanden en schilderen van bruggen. De frequentie ligt, afhankelijk van het onderdeel en de mate van slijtage, tussen de 7 en 30 jaar.⁵⁵
4. Prestatie 6 heeft betrekking op het uitvoeren van het meerjarenprogramma provinciale infrastructuur (MPI). Hierin zijn projecten opgenomen, waar kunstwerken onderdeel van kunnen uitmaken. In het MPI worden alleen kunstwerken opgenomen die vervangen moeten worden, omdat ze niet aan *nieuwe eisen* voldoen. Dit wordt door de provincie functionele aanpassing genoemd.⁵⁶
5. Prestatie 7 heeft betrekking op het inlopen van achterstanden bij kunstwerken. Dit kunnen zowel achterstanden in onderhoud als functionele aanpassingen zijn. In 2008 zal voor het inlopen een planning worden opgesteld.

De prestaties voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken zijn versnipperd over zeven documenten opgenomen. Het zicht van PS en GS op de prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken is hierdoor beperkt. De provincie had ervoor kunnen kiezen om de prestaties geclusterd in één of enkele documenten (zoals de beheerplannen) op te nemen, zodat in één oogopslag duidelijk is wat de prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken zijn.

Beoordelingscriterium g.

- *g-1: De provincie heeft een meerjarenraming van de onderhoudskosten opgesteld ter onderbouwing van het budget. De raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) is een goede afspiegeling van de werkelijk te verwachten kosten.*
- *g-2: De provincie heeft budget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Indien het budget sterk afwijkt van de vooraf opgestelde raming, dan zijn de gevolgen voor de doelen en prestaties helder.*

⁵³ Ambtelijk interview 25 november 2008.

⁵⁴ De provincie Zuid-Holland heeft twee districten voor het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen: district stedelijk gebied (DSG) en district landelijk gebied (DLG).

⁵⁵ Nota Onderhoud Kapitaalgoederen - onderdeel infrastructuur (Wegen en Vaarwegen), 2004.

⁵⁶ Ambtelijk interview 25 november 2008.

g-1: De budgetaanvraag voor beheer en onderhoud dient gebaseerd te zijn op een meerjarenraming van de onderhoudskosten. De raming van de onderhoudskosten moet daarom een goede inschatting van de te verwachten kosten zijn. Indien er een groot verschil is tussen de raming van de onderhoudskosten (budgetaanvraag) en de werkelijk te verwachten kosten, loopt de provincie kans tijdens de uitvoering met extra kosten geconfronteerd te worden. Een verschil tussen raming (budgetaanvraag) en verwachte kosten kan ontstaan doordat bijvoorbeeld niet alle kostenposten in de raming worden meegenomen of doordat er geen gestandaardiseerde ramingsystematiek wordt gebruikt.

g-2: Voor het behalen van de doelen en prestaties is van belang dat een budget is vastgesteld door PS of GS. Als het vastgestelde budget sterk afwijkt van de raming (gevraagd budget), zal dit gevolgen hebben voor de doelen en prestaties. Immers, bij een budget dat lager is dan de raming, zullen niet alle prestaties geleverd kunnen worden. Dit kan leiden tot een nadere prioritering of temporisering.

Bevinding g-1: De provincie heeft een meerjarige kostenraming opgesteld ter onderbouwing van het budget. De raming van de onderhoudskosten is een goede afspiegeling van de te verwachten kosten:

- De meerjarenraming is opgesteld op basis van normkosten en nader onderbouwd.
- In de raming is een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten onderhoud, namelijk onderhoud, vervanging en functionele aanpassing. Deze onderverdeling verschilt ten opzichte van een eerdere raming, waardoor een vergelijking in beperkte mate mogelijk is.
- Bij de raming van de kosten voor het jaaronderhoud gebruikt de provincie een gestandaardiseerde ramingsystematiek.

Raming

Eind 2005 is de nota 'Beheer en onderhoud transparant' opgesteld, het zogenaamde normkostenrapport. Deze nota diende als basis voor het inrichten van een planmatig beheer en onderhoud en voor het ontwikkelen van een methodiek om de kosten voor planmatig beheer en onderhoud inzichtelijk te maken door middel van normkosten. Normkosten zijn gemiddelde kosten die over lange termijn of over grote hoeveelheden richting moeten geven aan te verwachten beheer- en onderhoudlasten.⁵⁷ Het zijn eenheidsprijzen voor een standaard onderhoudsmaatregel. In het normkostenrapport zijn de onderstaande jaarlijkse bedragen opgenomen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie tabel 6). Hierin heeft de provincie een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten onderhoud:

- dagelijks beheer en onderhoud: frequent terugkerende werkzaamheden, zoals maaien, gladheidbestrijding en het legen van kolken;
- grootschalig onderhoud: onderhoud dat door zijn omvang een aparte planning en afstemming met de omgeving behoeft en dat één keer in een bepaald aantal jaar plaatsvindt;
- achterstallig beheer: het technisch en functioneel op peil brengen van de infrastructuur.⁵⁸ Dit betreft zowel achterstallig onderhoud als vervangingen.

⁵⁷ Beheer en onderhoud transparant, 2005, pag. 8.

⁵⁸ Beheer en onderhoud transparant, 2005, pag. 9.

Tabel 6. Budgetbehoefte beheer en onderhoud kunstwerken 2005

	Dagelijks beheer & onderhoud	Grootschalig onderhoud	Achterstallig beheer	Totaal
Vaste kunstwerken	€ 0,5 mln.	€ 2,7 mln.	€ 6,9 mln.	€ 10,1 mln.
Beweegbare kunstwerken	€ 0,6 mln.	€ 2,3 mln.	€ 7,7 mln.	€ 10,6 mln.
Totaal	€ 1,1 mln.	€ 5 mln.	€ 14,6 mln.	€ 20,7 mln.

Uit de tabel blijkt dat de budgetbehoefte voor de vaste kunstwerken € 10,1 mln. per jaar bedraagt. Dit is 49% van de totale budgetbehoefte van € 20,7 mln. Voor de beweegbare kunstwerken is de budgetbehoefte € 10,6 mln. per jaar en bedraagt 51% van de totale budgetbehoefte.

Het normkostenrapport is door een extern bureau nader onderzocht in een zogenaamde 'second opinion'. De 'second opinion' onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies van het normkostenrapport. De berekende budgetbehoefte moet alleen op onderdelen worden bijgesteld. Deze bijstelling betreft onder andere een eenduidige rangschikking naar instandhouding en achterstallig beheer, een bijstelling naar boven van de berekende budgetbehoefte voor achterstallig beheer en enkele PM-posten die niet in achterstallig beheer zijn opgenomen, maar wél nadere aandacht verdienen, zoals de mogelijke vervangingspiek in het kunstwerkenareaal.

In april 2006 hebben GS aan PS toegezegd om, in vervolg op het normkostenrapport en de 'second opinion', de budgetbehoefte van de provinciale wegen en vaarwegen nader in beeld te brengen voor de periode 2008 – 2012. In 2007 is zodoende een nieuwe budgetbehoefte opgesteld voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur.⁵⁹

De budgetbehoefte voor vaste kunstwerken is bepaald op € 40 mln. en voor beweegbare kunstwerken op € 75 mln.⁶⁰ Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen onderhoud (60%), vervangingen (10%) en functionele aanpassing (30%):

- onderhoud: dagelijks beheer en onderhoud en grootschalig onderhoud;
- vervanging: betreft de vervanging van een constructie(onderdeel);
- functionele aanpassing: verbreding / verzwaring van het kunstwerk.⁶¹

De drie categorieën verschillen met de drie categorieën in het normkostenrapport. De provincie geeft als reden dat in het normkostenrapport niet eenduidig is omgegaan met definities en behoefte was aan een nieuwe, heldere indeling.⁶² De Rekenkamer heeft de jaarlijkse budgetbehoefte berekend en volgens de nieuwe indeling weergegeven in tabel 7.

Tabel 7. Budgetbehoefte beheer en onderhoud kunstwerken 2007

	Onderhoud	Vervanging	Functionele aanpassing	Totaal
Vaste kunstwerken	€ 4.8 mln.	€ 0.8 mln.	€ 2.4 mln.	€ 8 mln.
Beweegbare kunstwerken	€ 9 mln.	€ 1.5 mln.	€ 4.5 mln.	€ 15 mln.
Totaal	€ 13.8 mln.	€ 2.3 mln.	€ 6.9 mln.	€ 23 mln.

⁵⁹ Budgetbehoefte voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur 2008-2012. pag. 3 en 9.

⁶⁰ Budgetbehoefte voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur 2008-2012, pag. 37.

⁶¹ Budgetbehoefte voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur 2008-2012, pag. 29-30.

⁶² Budgetbehoefte voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur 2008-2012.

Het maken van een vergelijking tussen de budgetbehoefte uit 2005 met de budgetbehoefte uit 2007 is beperkt mogelijk omdat de indeling in categorieën is gewijzigd. Wel kan worden gesteld dat de totale budgetbehoefte uit 2007 maar licht afwijkt ten opzichte van de totale budgetbehoefte uit 2005 (€ 20.7 mln. t.o.v. € 23 mln.). In de budgetverdeling tussen vaste en beweegbare kunstwerken is echter wel een duidelijk verschil zichtbaar. Waar in het normkostenrapport uit 2005 de budgetten voor beide soorten kunstwerken ongeveer gelijk waren, blijkt uit de budgetbehoefte 2007 een beduidend hoger budget nodig te zijn voor de beweegbare kunstwerken (65% ten opzichte van 51% van het totale budget) en een lager budget voor de vaste kunstwerken (35% ten opzichte van 49% van het totale budget).

In Zuid-Holland zijn de normkosten gebaseerd op de eigen cijfers van de provincie die rekening houden met de specifieke omstandigheden in Zuid-Holland zoals een slappe bodem.⁶³ De provincie hanteert voor het rammen van de benodigde budgetten voor het beheer en onderhoud de Standaard Systematiek Kostenraming (zie bijlage C).⁶⁴ Ook houdt ze rekening met kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht, de zogenaamde VAT kosten.

Bevinding g-2: Op basis van de raming van de onderhoudskosten heeft de provincie een meerjarig totaalbudget vastgesteld voor het beheer en onderhoud. Dit budget komt overeen met de raming. De provincie heeft geen apart inzicht in de budgetten voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

Budget

Tijdens de coalitieonderhandelingen in 2007 is besloten om voor de collegeperiode 2007-2011 voor het beheer en onderhoud van de wegen en vaarwegen in totaal € 77,7 mln. extra uit te trekken. Het toegewezen totaal budget voor wegen en vaarwegen (waaronder kunstwerken vallen) komt daarmee overeen met het gevraagde budget. Uit de budgetbehoefte van 2007 blijkt namelijk dat voor het beheer en onderhoud van de wegen en vaarwegen € 77,7 mln. extra nodig is voor de periode 2008-2011 (zie tabel 8).

Tabel 8. Budgetbehoefte wegen en vaarwegen (bedragen in € mln.)

Dekkingsverschil	2008	2009	2010	2011	Totaal
Lasten begroting o.b.v. normkosten	45.5	46.7	48	49.8	€ 190.0
Lasten huidige begroting	30.7	27.2	27.2	27.2	- € 112.3
Nog te dekken verschil	14.8	19.5	20.8	22.6	€ 77.7

In dit totaalbudget voor wegen en vaarwegen is ook een deel beschikbaar voor het onderhoud aan kunstwerken zoals weergegeven in tabel 7. De provincie heeft geen apart inzicht in de budgetten voor beheer en onderhoud kunstwerken voor de jaren 2007 en 2008. In de begroting worden de budgetten op een hoger niveau vastgesteld, namelijk wegen en vaarwegen in de begroting 2007 en weg-, vaarweg en fietsinfrastructuur in de begroting 2008.

Extra bevinding: Een uitwerking van het totaalbudget voor wegen en vaarwegen naar een meerjaren onderhoudsprogramma ontbreekt. GS hebben na het vaststellen van de budgetbehoefte in 2007, namelijk geen *definitief* beheerplan wegen en vaarwegen deel III vastgesteld. Hierdoor ontbreekt inzicht in de onderhoudsbudgetten en geplande onderhoudsmaatregelen voor de periode 2007-2011 en 2008-2012. Er is alleen inzicht in de functionele aanpassingen en vernieuwingen via het MPI, dat wel jaarlijks is vastgesteld.

⁶³ Ambtelijk interview, 12 juni 2008.

⁶⁴ Ambtelijk interview, 25 november 2008.

GS hebben op 28 februari 2006 een *ontwerp* beheerplan (vaar)wegen 2008-2012 deel III vastgesteld. Het *ontwerp* beheerplan zou volgens planning ook door PS in 2006 worden vastgesteld. In verband met de verkiezingen is dit niet gebeurd. PS hebben in april 2006 wel kennis genomen van dit *ontwerp* beheerplan deel III.

GS zouden op 4 maart 2008 het *definitieve* beheerplan wegen en vaarwegen 2008-2012 vaststellen. Dit is niet gebeurd, omdat de beheerplannen moesten worden herzien. De vaststelling is zodoende verschoven naar de vergadering van 8 april 2008. Ook toen zijn de *definitieve* beheerplannen niet vastgesteld, omdat de financiële paragraaf moest worden aangepast. Daarna zijn de beheerplannen niet meer in GS behandeld en tot op heden hebben GS geen besluit over de beheerplannen genomen. Zodoende ontbreekt een vastgesteld *definitief* beheerplan wegen en vaarwegen deel III gebaseerd op de nieuwe budgetbehoefte uit 2007.

Door het niet vaststellen van de beheerplannen wegen en vaarwegen, is er onduidelijkheid omtrent de uit te voeren onderhoudsmaatregelen voor de periode 2008-2012 en de daarvoor geldende kosten. Op hoofdlijnen is alleen inzicht in de functionele aanpassingen en vernieuwingen via het MPI dat jaarlijks wordt vastgesteld. Voor de andere onderhoudsmaatregelen ontbreekt het inzicht.

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het *ontwerp* beheerplan deel III de afgelopen jaren wel uitgangspunt is geweest voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.⁶⁵ Echter, het *ontwerp* beheerplan deel III uit 2006 voldoet niet, omdat het is gebaseerd op de budgetbehoefte uit 2005 en niet op de budgetbehoefte uit 2007 en zodoende een andere indeling in onderhoudsmaatregelen hanteert, namelijk 'Dagelijks Beheer en Onderhoud', 'Grootschalig Beheer en Onderhoud' en 'Achterstallig Beheer' ten opzichte van 'Onderhoud', 'Vervangingen' en 'Functionele Aanpassingen' in de budgetbehoefte 2007.

Daarnaast blijkt dat informatie uit het *ontwerp* beheerplan deel III niet actueel is. Zo staat in het beheerplan vermeld dat voor de vervanging van de vaste kunstwerken jaarlijks een bedrag van € 7,6 mln. wordt gedoteerd in een egalisatiereserve wegen, zodat in de periode na 2012 ca. € 70 mln. beschikbaar is.⁶⁶ Dit blijkt niet te worden gedaan.⁶⁷

De provincie is begin 2009 bezig met het opstellen van een nieuwe nota onderhoud kapitaalgoederen. De nieuwe beheerplannen zullen tegelijkertijd met deze nota worden vastgesteld. Naar verwachting zal dit halverwege 2009 plaatsvinden.⁶⁸

5.2 Aansluiting op aandachtspunten

Beoordelingscriterium h: *De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen, rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie.*

Als er aandachtspunten zijn in de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld achterstallig onderhoud), dan moeten deze doorwerken in de beleidsontwikkeling. Bij het formuleren van nieuw beleid (doelen en prestaties en het beschikbaar stellen van budget) moet daarom met de aandachtspunten rekening gehouden zijn. Het gaat dus om consistentie tussen de aandachtspunten, doelen, prestaties en middelen. Als aansluiting ontbreekt, dan heeft het aandachtspunt geen prioriteit binnen de provincie en bestaat het risico dat het niet wordt opgelost. Dit kan er vervolgens toe leiden dat het meer tijd en geld kost om het aandachtspunt alsnog op te lossen.

⁶⁵ Reactie ambtelijk wederhoor, 27 maart 2009.

⁶⁶ Beheerplan (vaar)wegen 2008-2012 deel III, pag. 8.

⁶⁷ Reactie ambtelijk wederhoor, 27 maart 2009.

⁶⁸ Reactie ambtelijk wederhoor, 27 maart 2009 en ambtelijk interview 25 november 2008.

Bevinding h: De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen, in grote mate rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie. Drie van de vijf aandachtspunten, die betrekking hebben op achterstallig onderhoud, sluiten aan op zowel de prestaties als de middelen. Bij de overige aandachtspunten heeft de provincie geen prestaties, maar wel activiteiten geformuleerd en is aansluiting met de middelen.

In tabel 9 is weergegeven of de vijf aandachtspunten uit de beleidsvoorbereiding aansluiten op de prestaties en middelen uit de beleidsontwikkeling. Indien er geen aansluiting is met prestaties, is de Rekenkamer nagegaan of er wel aansluiting met activiteiten is.

Tabel 9. Aansluiting van beleid op de aandachtspunten

Aandachtspunt	Aansluiting prestaties	Aansluiting middelen
1 De kwaliteit van de provinciale infrastructuur schiet op tal van plaatsen te kort.	Ja, de provincie wil een planning maken voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken. Daarnaast inspecteert ze kunstwerken om de onzekerheid rondom de omvang van achterstallig beheer te reduceren. ⁶⁹	Ja, in de budgetbehoefte is hiermee rekening gehouden.
2 De financiële en personele middelen die nodig zijn om een gewenst kwaliteitsniveau te kunnen realiseren, moeten beter in beeld worden gebracht.	Nee, maar de provincie heeft een budgetbehoefte opgesteld waarin ze het benodigde budget beter in beeld heeft gebracht.	Ja, in de budgetbehoefte is hiermee rekening gehouden.
3 Het is onduidelijk hoeveel kunstwerken Zuid-Holland in beheer heeft.	Nee, maar de provincie is bezig met het uitvoeren van het programma Areaal, waardoor deze onduidelijkheid wordt opgelost.	Ja, er is een monitoringsysteem aangeschaft.
4 Mogelijke vervangingspiek in het kunstwerkareaal: concretisering van de vervangingskosten van de kunstwerken en de termijn waarop de vervangingen moeten plaatsvinden. ⁷⁰	Ja, de provincie wil een planning maken voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken.	Ja, in de budgetbehoefte 2007 is hiermee rekening gehouden.
5 Achterstallig onderhoud en het ontbreken van voldoende financiële middelen.	Ja, de provincie wil een planning maken voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken.	Ja, in de budgetbehoefte is hiermee rekening gehouden.

Uit tabel 9 blijkt dat drie aandachtspunten die betrekking hebben op achterstallig onderhoud en vervangingen, aansluiten op zowel de prestaties als de middelen. Bij de twee andere aandachtspunten (2 en 3) is geen aansluiting op prestaties, maar onderneemt de provincie wel activiteiten met betrekking tot deze aandachtspunten. De aansluiting met de middelen is voor deze twee aandachtspunten wel aanwezig. Hierdoor sluit het beleid van de provincie in grote mate aan op de geformuleerde aandachtspunten.

⁶⁹ DHV, second opinion normkosten, februari 2006, pag. 17.

⁷⁰ Voordracht GS aan PS nr. 5681, Extra budget voor grootschalig beheer en onderhoud (vaar-)wegen 2006-2007, april 2006.

HOOFDSTUK 6

Uitvoering van beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid. Eerst wordt ingegaan op het gebruik van een monitoringsysteem en inspecties. Tenslotte wordt via een gevalstudie de uitvoering van het beheer en onderhoud geïllustreerd.

6.1 Toezicht op onderhoudsituatie

Beoordelingscriterium i: *De provincie maakt voor het toezicht op de technische en functionele staat van de kunstwerken gebruik van een monitoringsysteem.*

De provincie dient ernaar te streven een actueel inzicht te hebben in de onderhoudstoestand van de kunstwerken. Via inspecties wordt de onderhoudstoestand in beeld gebracht en vastgelegd in het systeem. Vervolgens worden de schades beoordeeld op aspecten zoals veiligheid, functionaliteit en gevolgschades. Een monitoringsysteem dat informatie bevat over bijvoorbeeld de onderhoudstoestand, inspecties en onderhoudsmaatregelen kan hierbij helpen.

<p>Bevinding i: De provincie gaat voor het toezicht op de kunstwerken gebruik maken van een nieuw monitoringsysteem. Dit zal naar verwachting medio 2009 geheel operationeel zijn. Het monitoringsysteem zal zich richten op zowel technische instandhouding als op de functionaliteit van de kunstwerken.</p>

Voorheen maakte de provincie gebruik van het monitoringsysteem SPOK (standaard pakket onderhoud kunstwerken). Dit systeem is echter verouderd. Vanaf maart 2004 is de provincie bezig om de gegevens over de kunstwerken te actualiseren in het programma Areaal.⁷¹ Doel van dit programma is te komen tot een duurzaam informatiesysteem over onder andere de kunstwerken die de provincie beheert. Eind 2008 is de provincie gestart met het invoeren van de beschikbare gegevens over de kunstwerken in het monitoringsysteem (dg Dialog van Grontmij). Halverwege 2009 zal het systeem gereed zijn en actueel worden gehouden. Het monitoringsysteem is niet alleen op technische instandhouding gericht, zoals het voorgaande monitoringsysteem, maar richt zich ook op de functionaliteit van de kunstwerken. Zo kan worden nagegaan of een brug voldoet aan de gewenste doorvaartbreedte.

Beoordelingscriterium j: *De informatie uit het monitoringsysteem is te koppelen aan het doel en prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.*

Als de provincie gebruik maakt van een monitoringsysteem, is het van belang dat het systeem niet op zichzelf staat, maar verbonden is met de doelen en prestaties met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken. Dit betekent dat de informatie uit het monitoringsysteem van invloed kan zijn op de planning en budgettering van de onderhoudsmaatregelen.

⁷¹ Beheerplan vaarwegen 2008-2012, pag. 26.

Bevinding j: De informatie uit het monitoringsysteem zal naar verwachting te koppelen zijn aan de *doelen* voor beheer en onderhoud van kunstwerken, omdat het systeem een registratie omvat van de onderhoudsituatie van het kunstwerk. De informatie is ook te koppelen aan de *prestaties*, omdat de informatie uit het monitoringsysteem als input dient voor de meerjarenplanningen.

De provincie heeft aangegeven dat in het monitoringsysteem geen directe koppeling zal worden gelegd met de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.⁷² Hier is bewust voor gekozen, omdat het geen meerwaarde oplevert en het project anders te groot zou worden. Wel zal het monitoringsysteem naar verwachting te koppelen zijn aan het doel, omdat het systeem een registratie omvat van de onderhoudsituatie van het kunstwerk. Zodoende kan een relatie worden gelegd tussen de onderhoudsituatie van de kunstwerken en het basiskwaliteitsniveau. Dit is conform de wens uit de nota Kwaliteitsniveaus wegen en vaarwegen⁷³: “*Met een monitorsysteem zullen de kwaliteitsniveaus volgbaar gemaakt moeten worden.*”

In het monitoringsysteem zal geen planning van de onderhoudsmaatregelen worden gemaakt. Deze planning vindt apart plaats.⁷⁴ De informatie uit het monitoringsysteem zal als input dienen voor de meerjarenplanningen. Zodoende is het monitoringsysteem ook te koppelen aan de prestaties.

Beoordelingscriterium k: *De provincie maakt gebruik van verschillende soorten inspecties, die goed op elkaar zijn afgestemd.*

De provincie zal voor het verkrijgen van informatie over de toestand van de kunstwerken gebruik moeten maken van verschillende soorten inspecties. Het is van belang dat de inspecties niet op zichzelf staan, maar goed op elkaar zijn afgestemd. Als inspecties namelijk niet goed samenhangen, kan dit gevolgen hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en onderhoud ten aanzien van kunstwerken. Mogelijke gevolgen kunnen zijn dat:⁷⁵

- Onnodig vaak dezelfde constatering worden gedaan;
- Bij een constatering niet de juiste gegevens/inspectieresultaten worden geregistreerd;
- De inspectieresultaten niet voor alle of de juiste doeleinden worden gebruikt;
- De inspectieresultaten niet bij alle relevante belanghebbenden bekend zijn.

Bevinding k: De provincie heeft een algemene inspectiestrategie vastgelegd waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten inspecties, zoals een schouw, een veiligheidsinspectie en een technische inspectie. De verwerking van de inspectieresultaten vindt op verschillende wijzen plaats; een procedure voor de afstemming ontbreekt. Ten behoeve van de afstemming tussen de inspecties, zullen in het nieuwe monitoringsysteem naast de inspectieplanningen ook de inspectieresultaten worden vastgelegd.

In tabel 10 en 11 zijn de soorten inspecties opgenomen die de provincie onderscheidt. De inspecties voor de beweegbare kunstwerken verschillen ten opzichte van de inspecties voor de vaste kunstwerken.

⁷² Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

⁷³ Kwaliteitsniveaus wegen en vaarwegen, maart 2005, pag. 3.

⁷⁴ Bestuurlijk interview, 19 januari 2009.

⁷⁵ Bakker, J.D. & J.J. Volwerk, *Het Inspectiehuis; Risicogestuurd inspecteren toegesneden op informatiebehoefte*, 2007, pag. 5.

Tabel 10. Soorten inspecties beweegbare kunstwerken⁷⁶

Type inspectie	Beschrijving	Frequentie
Schouw	Schouwen is het regulier controleren van, toezicht houden op en vastleggen van de actuele toestand van die infrastructuur waar de provincie verantwoordelijk voor is.	1 keer per week
Veiligheidsinspectie (conform NEN 3140)	Het controleren van beweegbare kunstwerken op veiligheidseisen.	1 keer per jaar
Algemene inspectie	Het per hoofdonderdeel beschrijven van de staat van het kunstwerk en het interpreteren van de risico's.	1 keer per 4 jaar
Technische inspectie	Het bepalen van de exacte technische staat van de hoofdonderdelen door een uitgebreid en diepgaand onderzoek.	1 keer per 8 jaar

Tabel 11. Soorten inspecties vaste kunstwerken⁷⁷

Type inspectie	Beschrijving	Frequentie
Schouw	Schouwen is het regulier controleren van, toezicht houden op en vastleggen van de actuele toestand van die infrastructuur waar de provincie verantwoordelijk voor is.	3 keer per week
Visuele inspectie	Ontbreekt.	1 keer per 1 – 3 jaar
Nadere inspectie	Bepalen van de omvang van de werkzaamheden en de mogelijke herstelwerkzaamheden.	Als schade volgt uit de visuele inspectie

De afstemming in de provincie tussen de inspecties verloopt eind 2008 op verschillende manieren (mondeling en via email). Hiervoor heeft de provincie geen procedure ontwikkeld.

De inspectiestrategie (type en frequentie van de inspecties) per kunstwerk zal worden uitgewerkt in de instandhoudingsplannen, die worden opgesteld voor de beweegbare kunstwerken. Voor de vaste kunstwerken worden geen instandhoudingsplannen opgesteld. Hierbij is een algemene inspectiestrategie van toepassing die is opgenomen in het referentiedocument wegen. De inspectieplanning die volgt uit de inspectiestrategie zal worden vastgelegd in het nieuwe monitoringsysteem. De resultaten van de inspecties zullen eveneens in het monitoringsysteem worden vastgelegd.⁷⁸

Uitgevoerde inspecties

De provincie heeft in 2007 70 kunstwerken geïnspecteerd, die een representatieve steekproef vormden van de kunstwerken die ze in beheer heeft.⁷⁹ Uit deze inspecties bleek 10% van de kunstwerken (7) een matige tot slechte onderhoudstoestand te hebben. Dit kan worden gezien als achterstallig onderhoud. In 2008 heeft de provincie technische inspecties uitgevoerd bij 200 kunstwerken. Uit deze inspecties bleek dat bij 14 kunstwerken onderhoudsmaatregelen moeten worden uitgevoerd. Dit komt redelijk overeen met de inschatting van 10% die de provincie eerder heeft gemaakt. Naar verwachting zijn alle kunstwerken in beheer van Zuid-Holland in het eerste kwartaal van 2009 geïnspecteerd.⁸⁰ Op basis van de uitkomst van de inspecties kan de budgetbehoefte eventueel worden aangepast.

⁷⁶ Referentiedocument B vaarwegen, juni 2006.

⁷⁷ Referentiedocument C wegen, juni 2006.

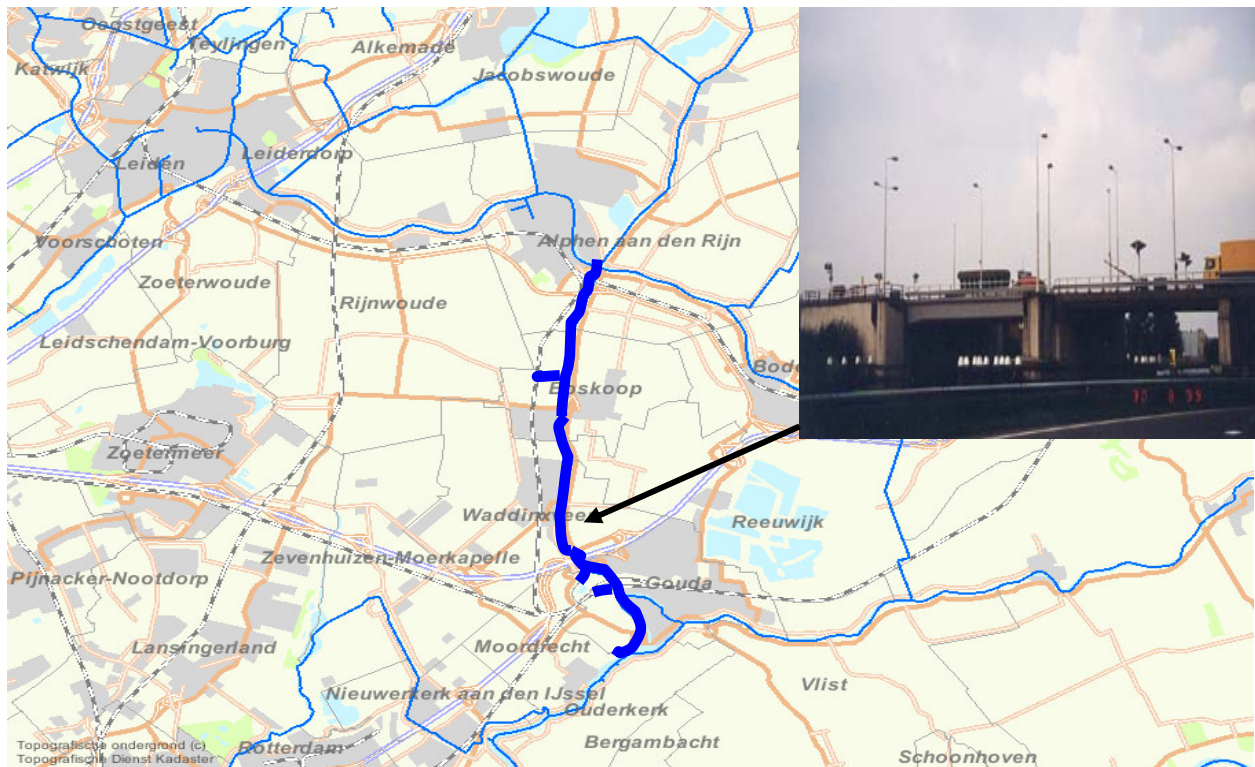
⁷⁸ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

⁷⁹ Technische inspecties aan 70 kunstwerken, eindrapport, januari 2008.

⁸⁰ Bestuurlijk interview, 19 januari 2009.

6.2 Gevalstudie Coenecoopbrug

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een gevalstudie om de uitvoering van het beheer en onderhoudsysteem meer in detail te bestuderen. Deze gevalstudie heeft betrekking op één civiel kunstwerk per provincie. Hierdoor kan de gevalstudie niet bestempeld worden als representatief, maar is zij illustratief voor de uitvoering van het beheer en onderhoud. Voor de provincie Zuid-Holland heeft de Rekenkamer de Coenecoopbrug als gevalstudie geselecteerd (zie figuur 7).



Figuur 7. Coenecoopbrug, gelegen in vaartraject 9

De gevalstudie is uitgevoerd aan de hand van documentenanalyse. Voor het uitvoeren van de gevalstudie heeft de Rekenkamer verscheidene documenten aangevraagd, die betrekking hebben op de periode 2003-2008.

- Basisgegevens van het kunstwerk: objecttype, bouwjaar, locatie, afmetingen (dimensies), verkeersintensiteit, aanlegkosten;
- Instandhoudingsplan van het kunstwerk: rapport met de onderhoud- en inspectiestrategie voor het kunstwerk;
- Uitgevoerde inspecties: inspectierapporten in de periode 2003-2008;
- Uitgevoerd onderhoud: uitgevoerde onderhoudsmaatregelen in de periode 2003-2008.

Indien de gevraagde documenten niet aanwezig zijn, heeft de Rekenkamer gevraagd om informatie waaruit de benodigde gegevens kunnen worden afgeleid (zie bijlage D voor een overzicht van de gevraagde documenten).

Beoordelingscriterium I: De onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk (operationeel niveau) sluiten aan op de doelen en prestaties (strategisch en tactisch niveau) van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

De Rekenkamer is in eerste instantie nagegaan welke informatie beschikbaar is over het beheer en onderhoud aan het provinciale kunstwerk, gelet op de voorwaarden voor een planmatig beheer en onderhoud

(zie paragraaf 2.1). Hiervoor is een instandhoudingsplan van belang, waarin een onderhoud- en inspectiestrategie is opgenomen. Het instandhoudingsplan vormt de aansluiting tussen het strategische en tactische niveau en het operationele niveau. Daarnaast beoordeelt de Rekenkamer in welke mate de uitvoering planmatig plaatsvindt door te kijken naar de aansluiting tussen de onderhoud- en inspectiestrategie, inspectieresultaten en uitgevoerde onderhoudsmaatregelen.

Bevinding I:	<p>De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de Coenecoopbrug sluit in redelijke mate aan op planmatig beheer en onderhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De onderhoudstrategie voor beweegbare bruggen is voor traject 9 gekoppeld aan het beleidsrijke kwaliteitsniveau 'bereikbaarheid' en sluit zodoende aan op het <i>doel</i> voor kunstwerken. Ook sluit het aan op <i>prestatie</i> twee 'het uitvoeren van het meerjarig onderhoudsprogramma (vaar-)wegen'. - Een instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie voor de Coenecoopbrug ontbreekt. Wel is in het referentiedocument vaarwegen een algemene inspectie- en onderhoudstrategie voor beweegbare kunstwerken opgenomen. - Het is niet aantoonbaar of de brug volgens het referentiedocument is geïnspecteerd en onderhouden. Er lijkt aansluiting te zijn tussen de uitgevoerde inspecties en de geplande maatregelen. - Het is niet bekend of de geplande onderhoudsmaatregelen zijn uitgevoerd, omdat een specifieke verantwoording ontbreekt.
---------------------	--

Basisgegevens van het kunstwerk

De provincie Zuid-Holland beschikt over de basisgegevens van het kunstwerk, die in tabel 12 zijn opgenomen.

Tabel 12. Basisgegevens Coenecoopbrug

Objecttype	Bouwjaar	Locatie	Afmetingen	Verkeersintensiteit gem. per dag
Beweegbare brug (bascule) over de Gouwe	1936	N207 (Waddinxveen / Gouda)	220 m. x 12,96 m.	10.495 motorvoertuigen per werkdag (2004)

Instandhoudingsplan

De provincie beschikt momenteel niet over een instandhoudingsplan, waarin een inspectie- en onderhoudstrategie voor het kunstwerk is opgenomen. De provincie heeft in het verleden wel een instandhoudingsplan voor de Coenecoopbrug opgesteld, maar dit plan voldeed niet omdat het zeer technisch en zeer gedetailleerd van aard was. Zo bleek uit dit instandhoudingsplan dat de brug elk jaar onderhouden zou moeten worden. Voor het voorbereiden van groot onderhoud aan de brug zal een zogenaamd technisch constructiedossier worden opgesteld.⁸¹ De provincie zal dit technische constructiedossier gaan beschouwen als het instandhoudingsplan van de Coenecoopbrug. In dit technisch constructiedossier zal een inspectie- en onderhoudstrategie voor het kunstwerk worden opgenomen.

Op dit moment hanteert de provincie een referentiedocument waarin een algemene inspectie- en onderhoudstrategie voor beweegbare bruggen is opgenomen. In dit referentiedocument wordt de onderhoudstrategie gekoppeld aan het beleidsrijke kwaliteitsniveau 'bereikbaarheid' voor traject 9 waar de Coenecoopbrug in ligt en sluit zodoende aan op het doel voor kunstwerken. Ook sluit het aan op de prestatie twee 'het uitvoeren van het meerjarig onderhoudsprogramma (vaar-)wegen'.

⁸¹ De provincie heeft in de ambtelijke reactie aangegeven dat tijdens de opstart van het project, planmatig beheer nog niet geheel was ingevoerd. Naar verwachting zal planmatig beheer voor kunstwerken in 2012 volledig zijn ingevoerd.

Het accent op dit traject ligt op het verbeteren en optimaliseren van de bereikbaarheid. Dit betekent onder andere dat voor dit traject nodig is dat schepen elkaar ook bij bruggen kunnen passeren. De doorvaartbreedte van bruggen moet daarom ten minste 25 meter bedragen.

Uit de trajectstudie is gebleken dat het vaartraject bij de Coenecoopbrug bij Waddinxveen niet aan dit wensbeeld voldoet.⁸² De middenpijler van de brug verdeelt de brug in twee relatief smalle doorvaartopeningen van 13,9 en 14 meter, waarbij slechts één deel beweegbaar is. De provincie heeft overwogen de brug te vervangen door een brug met één opening van 25 meter, maar uiteindelijk besloten om dit niet te doen. Gebiedsontwikkeling rondom het deel van de N207 waar de Coenecoopbrug in ligt, maakt de brug op termijn namelijk overbodig. Er zijn plannen voor een nieuwe ontsluitingsroute inclusief brug binnen een termijn van 20 jaar. Op het moment dat de nieuwe brug gerealiseerd is, kan de Coenecoopbrug worden afgebroken. De provincie zal daarom enkel groot onderhoud (dit valt onder variabel onderhoud) uitvoeren en de brug niet vervangen. De geplande maatregelen waaruit het groot onderhoud bestaat, zijn opgenomen in tabel 13.

Tabel 13. Gepland groot onderhoud Coenecoopbrug

Coenecoopbrug	Jaar van uitvoering	Geraamde kosten
Engineering groot onderhoud bewegingswerk, aandrijving, besturing, afstandbediening (onderdeel van totale engineering bruggen Waddinxveen en Boskoop).	2007	€ 10.000
	2008	€ 20.000
	2010	€ 40.000
Vernieuwen bewegingswerk	2010	€ 350.000
- Vernieuwen elektromechanische aandrijving - Vernieuwen besturingselektronica en bedieningsinterface - Vernieuwen afstandsbedieninginstallatie	2010	€ 250.000
Betonreparaties	2010	€ 10.000
Betonreparaties, herstellen voegen, herstel fietspad, vervangen asfalt op kunstwerk	2010	€ 450.000
Conservering	2010	€ 120.000
Slijtlaag	2010	€ 43.000
Maatregelen verkeer (o.a. pont voor langzaam verkeer)	2010	€ 80.000
Totaal		€ 1.373.000

Uit de onderhoudsplanning voor beweegbare kunstwerken blijkt dat in de periode 2007 – 2008 € 30.000 voor engineering⁸³ is geraamd. Deze kosten hebben betrekking op het uit te voeren groot onderhoud en het op afstand bedienbaar maken van de brug. De totale uitvoeringskosten van deze activiteiten zijn geraamd op € 1.373.000 van 2007 tot en met 2010.

Uitgevoerde inspecties periode 2003 - 2008

In het projectplan Deelproject 4 traject 9 wordt door de provincie het resultaat van een aantal inspecties gepresenteerd. Het inspectierapport zelf is niet in het bezit van de Rekenkamer. Op basis van deze inspecties is in het projectplan een opsomming gegeven van de onderhoudswerkzaamheden voor de Coenecoopbrug, te weten:

- vervanging elektrotechnische installaties;
- moderniseren van besturing en signalering naar huidige normen, inclusief aanleggen glasvezelkabel;
- vervangen slijtlaag van de val (het beweegbare deel van de brug);

⁸² Overwegingsnotitie, 2008.

⁸³ Dit zijn voorbereidingskosten van projecten voor de uitvoering, uit "Beheer en onderhoud transparant", 2005, pag. 9.

- betonreparatie van de aanbruggen (het deel van de brug dat de hoofdo overspanning met het landhoofd verbindt).

De voorgestelde maatregelen uit de inspectierapporten komen in grote mate overeen met de geplande onderhoudsmaatregelen (groot onderhoud) aan de Coenecoopbrug (tabel 13). Hieruit blijkt aansluiting tussen de inspecties en de geplande maatregelen.

Uitgevoerd onderhoud periode 2003 - 2008

De Rekenkamer heeft geen informatie ontvangen over het uitgevoerde onderhoud aan de Coenecoopbrug in de periode 2003-2008. Hierdoor is niet bekend of het geplande engineering groot onderhoud is uitgevoerd in 2007 en 2008.

Financiële aspecten

In tabel 14 heeft de Rekenkamer de geplande en gerealiseerde kosten voor het vast en variabel onderhoud aan de Coenecoopbrug weergegeven.

Tabel 14. Geplande en gerealiseerde kosten onderhoud 2007 en 2008

	Raming	Realisatie
Vast	-	-
Variabel	€ 30.000	-

Uit tabel 14 blijkt dat er geen informatie aanwezig is over de raming van het vast onderhoud aan de Coenecoopbrug. De provincie geeft als reden dat dit onderhoud in gebundelde (meerjaren) contracten is aanbesteed, waardoor geen aparte raming op kunstwerkniveau is gemaakt.⁸⁴ De raming van € 30.000 heeft betrekking op de engineeringkosten uit tabel 13. Daarnaast geeft de provincie geen inzicht in de gerealiseerde kosten voor het vast en variabele onderhoud aan de brug voor de jaren 2007 en 2008.

Samenvatting bevindingen

De bevindingen van de gevalstudie zijn in tabel 15 samengevat.

Tabel 15. Samenvatting bevindingen

Categorie	Samenvatting
Basisgegevens	De basisgegevens over het kunstwerk zijn aanwezig.
Instandhoudingsplan	De provincie heeft een inspectie- en onderhoudstrategie voor beweegbare bruggen vastgelegd in het referentiedocument vaarwegen. De provincie beschikt niet over een instandhoudingsplan voor de Coenecoopbrug. Dit wordt binnenkort opgesteld. Er is een meerjaren uitvoeringsprogramma aanwezig. Voor het onderhoud aan de brug zijn de geplande maatregelen en de geraamde kosten duidelijk omschreven.
Uitgevoerde inspecties	De provincie heeft de resultaten van een aantal inspecties omschreven in het projectplan Deelproject 4 traject 9. De Rekenkamer heeft geen inspectierapporten over de Coenecoopbrug ontvangen. Op basis van de aangeleverde informatie lijkt er aansluiting te bestaan tussen de inspecties en de geplande maatregelen.
Uitgevoerd onderhoud	Een overzicht van de gerealiseerde maatregelen en kosten ontbreekt.

⁸⁴ Reactie ambtelijk wederhoor, 27 maart 2009.

HOOFDSTUK 7

Verantwoording van beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de verantwoording over het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Er wordt zowel stil gestaan bij de wijze waarop de verantwoording plaatsvindt als de uitkomsten van de verantwoording. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijke aandachtspunten en vervolgacties die hieruit voortvloeien.

7.1 Wijze van verantwoorden

Beoordelingscriterium m: *De provincie legt via rapportages verantwoording af over het behalen van de doelen en prestaties.*

De verantwoording over de doelen en prestaties kan bestaan uit verantwoording richting PS en interne verantwoording bij GS. De verantwoording over de kunstwerken is afhankelijk van de afspraken die PS en GS hierover hebben gemaakt. Indien er doelen en prestaties zijn vastgelegd door PS m.b.t. beheer en onderhoud kunstwerken, zullen GS hier ook verantwoording over moeten afleggen. Indien dit niet het geval is en de verantwoording richting PS betrekking heeft op het beheer en onderhoud van wegen, kijkt de Rekenkamer naar de interne verantwoording over het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

<p>Bevinding m: De provincie legt geen verantwoording af over het behalen van de <i>doelen</i>. Hierdoor hebben PS geen inzicht of het doel is behaald. Over het behalen van de <i>prestaties</i> legt de provincie voornamelijk verantwoording af via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de jaarstukken.</p>

De provincie verantwoordt niet over de twee doelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, namelijk “*uiterlijk in 2012 voldoen alle vaarwegen en uiterlijk in 2014 voldoen alle wegen die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland minimaal aan het basiskwaliteitsniveau.*”⁸⁵ Hierdoor hebben PS geen inzicht in welke mate de wegen en vaarwegen voldoen aan het basiskwaliteitsniveau.

De verantwoording over de zeven prestaties met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken vindt grotendeels plaats via de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de jaarstukken. In tabel 16 is nader weergegeven in welke documenten over de prestaties wordt verantwoord.

PS hebben geen aparte afspraken met GS gemaakt voor de verantwoording over het beheer en onderhoud van kunstwerken. PS sturen op een hoger niveau dan kunstwerken. Desgevraagd kunnen PS beschikken over alle detailinformatie.⁸⁶ Verantwoording over kunstwerken vindt alleen plaats op afdelingsniveau via de managementrapportages van de twee districten.

⁸⁵ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

⁸⁶ Ambtelijke reactie, 27 maart 2009.

Beoordelingscriterium n: *De provincie biedt inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor beheer en onderhoud kunstwerken.*

GS hebben via rapportages inzicht in de financiële stand van zaken omtrent de uitvoering van het beheer en onderhoud kunstwerken. Inzicht in de kosten van kunstwerken is van belang, omdat het kan gaan over substantiële bedragen, zoals bij vervanging van een sluis. Daarnaast richt planmatig beheer en onderhoud zich op een transparantie verantwoording, waarbij de doelen, prestaties en middelen op elkaar zijn afgestemd. Verantwoording over de ingezette middelen biedt inzicht in een eventuele onder- en of overbesteding, wat kan leiden tot bijsturing van het beleid. Op welk niveau hierover verantwoording wordt afgelegd, hangt af van de afspraken die gemaakt zijn tussen de ambtelijke organisatie, GS en PS. Indien afspraken met PS zijn gemaakt over de financiële middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken, is ook verantwoording aan PS noodzakelijk.

Bevinding n: GS en PS hebben bij de verantwoording geen inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.
--

De provincie rapporteert niet apart over het beheer en onderhoud van de kunstwerken in de jaarstukken.⁸⁷ De kunstwerken maken onderdeel uit van een traject of project waarover wordt verantwoord. PS hebben zodoende geen inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Ook in de productenrekening wordt geen inzicht gegeven in de begrote en werkelijk ingezette middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. In de productenrekening valt de verantwoording over het beheer en onderhoud van kunstwerken namelijk binnen de productgroepen wegen (310) en vaarwegen (330). Zodoende hebben ook GS geen specifiek inzicht in de ingezette en de werkelijke financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

7.2 Uitkomst van verantwoording

Beoordelingscriterium o: *De (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Indien zich (grote) verschillen voordoen tussen de plannen en de realisatie licht de provincie deze toe.*

De provincie heeft de (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Eventuele verschillen tussen plannen en realisatie worden door de provincie toelicht. De Rekenkamer richt zich in dit onderzoek op het vigerende beleid, waardoor het mogelijk is dat nog niet alle beoogde doelen zijn behaald en prestaties zijn geleverd. In de beoordeling zal de Rekenkamer hier rekening mee houden.

Bevinding o: De Rekenkamer kan niet beoordelen of de beoogde <i>doelen</i> van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat de provincie zich niet verantwoord over de doelen én de middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Van de zeven <i>prestaties</i> zijn er vier behaald. Van twee <i>prestaties</i> is nog onbekend of ze zijn behaald. De prestatie om een planning op te stellen voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken is niet behaald. Aangezien de provincie de middelen voor het beheer en onderhoud niet zichtbaar toeschrijft aan het beheer en onderhoud van kunstwerken, kan niet worden beoordeeld of de prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen.
--

⁸⁷ Ambtelijk interview, 30 oktober 2008.

Doelen

De provincie verantwoordt niet over de twee doelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, waardoor niet beoordeeld kan worden of de wegen en vaarwegen voldoen aan het basiskwaliteitsniveau.

Prestaties

Tabel 16 biedt een overzicht van de wijze en de uitkomsten van de verantwoording over de zeven prestaties. Onder de tabel wordt per prestatie een toelichting gegeven.

Tabel 16. Verantwoording per prestatie

Prestatie		Verantwoordingsdocument	Behaald
1	De provincie werkt de algemene beheerstrategie trajectgewijs uit volgens de planning van het meerjarenprogramma.	Jaarstukken 2007	Ja
2	Uitvoeren meerjarig onderhoudsprogramma (vaar)wegen, inclusief verkeersveiligheidsmaatregelen (waaronder inrichting conform Duurzaam Veilig en gedragsbeïnvloedende maatregelen).	Geen informatie in verantwoordingsdocument	Onbekend
3	Klein regulier onderhoud uitvoeren aan of ten behoeve van kunstwerken, zoals kleinschalig civieltechnisch onderhoud, verwijderen graffiti en smeerbestedingen.	Jaarstukken 2007	Ja
4	In 2007 zal onderhoud aan 23 vaste kunstwerken wegen en 4 kunstwerken vaarwegen plaatsvinden.	Jaarstukken 2007	Ja
5	In 2008 wordt groot onderhoud uitgevoerd aan 17 beweegbare kunstwerken.	Nog geen verantwoordingsdocument	Ja
6	Uitvoeren van diverse projecten binnen de 5 programma's van het MPI (wegen, ov, fiets, verkeersveiligheid en vaarwegen).	MPI en 2 x per jaar voortgangsrapportages	Onbekend
7	Opstellen van een planning voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken begin 2008, uitvoeren van de werkzaamheden over 5 tot 6 jaar.	Nog geen verantwoordingsdocument	Nee

1. De provincie heeft de beheerstrategie trajectgewijs uitgewerkt.⁸⁸ Het beheer en onderhoud wordt uitgevoerd door middel van de integrale, trajectgewijze aanpak volgens de beheerplannen wegen en vaarwegen, waarbij de infrastructuur is ingedeeld in 118 wegtrajecten en 10 vaarwegtrajecten. De provincie heeft in 2007 trajectstudies uitgevoerd die noodzakelijk zijn voor actualisatie en nadere concretisering van het meerjaren uitvoeringsprogramma ten behoeve van beheer en onderhoud.
2. Aangezien de provincie geen *definitief* meerjaren onderhoudsplan heeft vastgesteld (zie extra bevinding pag. 29), is niet duidelijk wat de geplande onderhoudsmaatregelen zijn en kan niet worden nagegaan of de onderhoudsmaatregelen zijn uitgevoerd.
3. De provincie heeft klein regulier onderhoud aan de kunstwerken uitgevoerd;
4. In 2007 is grootschalig onderhoud uitgevoerd aan zes van de 118 wegtrajecten. Daarbij is onderhoud aan 23 vaste kunstwerken gepleegd en zijn maatregelen ten behoeve van 'Duurzaam Veilig' uitgevoerd. Verder is grootschalig onderhoud uitgevoerd aan vier kunstwerken, die onderdeel zijn van het Merwedekanaal. Ook is grootschalig onderhoud uitgevoerd aan de Julianasluis, de Zwammerdamsebrug, de Crolesbrug en de Zienderbrug, waarbij de bruggen ook geschikt zijn gemaakt voor het op afstand bedienen. Hetzelfde is

⁸⁸ Jaarstukken 2007, pag. 218.

gedaan voor een aantal bruggen in het Rijn-Schiekanaal. Het grootschalig onderhoud aan de beweegbare kunstwerken heeft € 0,87 mln. meer gekost dan begroot.⁸⁹

5. De jaarstukken over 2008 zijn op het moment van dit onderzoek nog niet beschikbaar, waardoor niet kan worden nagegaan of prestatie 5 door de provincie is behaald. Uit navraag bij de provincie blijkt dat de prestatie is geleverd.⁹⁰
6. De verantwoording over de projecten in het MPI is algemeen en niet specifiek op kunstwerken gericht, waardoor niet bekend is of deze prestatie is behaald voor wat betreft de kunstwerken.
7. De provincie heeft geen planning opgesteld voor het inlopen van het achterstallig onderhoud. Het inlopen van achterstallig onderhoud zal worden meegenomen in verschillende trajectstudies.⁹¹ Een oorzaak is de onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren.⁹² De provincie heeft een budgetbehoefte opgesteld waarin ze het benodigde budget beter in beeld heeft gebracht. Ze stelt echter dat de kunstwerken geïnspecteerd moeten worden om de onzekerheid omtrent de omvang van achterstallig beheer te reduceren.⁹³

7.3 Gevolgen voor beleidsvoorbereiding

Beoordelingscriterium p: *Uit de verantwoording over het beleid komt naar voren welke aandachtspunten van belang zijn bij het beheer en onderhoud van kunstwerken.*

Uit de verantwoording over de doelen, prestaties en middelen kunnen aandachtspunten naar voren komen, bijvoorbeeld achterstallig onderhoud als de middelen voor het beheer en onderhoud niet toereikend zijn geweest om de geplande onderhoudsmaatregelen uit te voeren. Op basis van deze verantwoording kunnen gerichte beslissingen worden genomen over het toekomstig beheer en onderhoud van de kunstwerken.

Bevinding p: Uit de beschikbare verantwoordingsdocumenten komen geen aandachtspunten bij het beheer en onderhoud van kunstwerken naar voren. De provincie heeft wel twee aandachtspunten benoemd, namelijk het niet opstellen van een planning voor het inlopen van achterstanden in 2008 en de onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren.

De provincie heeft in de verantwoordingsdocumenten geen aandachtspunten vastgelegd bij het beheer en onderhoud van kunstwerken. Wel heeft ze aangegeven dat in 2008 geen planning is opgesteld voor het inlopen van achterstallig onderhoud bij de kunstwerken en dat er onzekerheid is over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties (zoals blijkt uit punt 7 van de vorige paragraaf).

Voor beide aandachtspunten moeten inspecties worden uitgevoerd. In 2007 zijn alle kunstwerken via documentanalyse *functioneel* nagelopen. Hierbij is gekeken naar de belastingsklasse van het kunstwerk en of het

⁸⁹ Jaarstukken 2007, pag. 218-219.

⁹⁰ Reactie ambtelijk wederhoor, 27 maart 2009: Groot onderhoud is in 2008 gepleegd aan Lammebrug, Wilhelminabrug, Spanjaardsbrug, Doesmolenbrug, Hoornbrug, Geestbrug, Oude Tolbrug, Nieuwe Tolbrug, Broekvelderbrug, Crolesbrug, Ziende brug, Zwammerdamse brug, Bolgerijense brug, Zwaanskuikenbrug, Baselbrug, Meerkerkse brug en Rijkstraatwegbrug.

⁹¹ Ambtelijk interview 25 november 2008.

⁹² Budgetbehoefte voor het beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2008-2012, 2007.

⁹³ DHV, second opinion normkosten, februari 2006, pag. 17.

kunstwerk voldoet aan de eisen van de verkeerskundige visie 'Duurzaam Veilig'. In 2008 heeft de provincie *technische* inspecties uitgevoerd naar 200 van de 600 kunstwerken. Uit deze inspecties blijkt dat bij 14 kunstwerken onderhoudsmaatregelen moeten worden uitgevoerd. Dit komt overeen met de inschatting die de provincie eerder heeft gemaakt. Naar verwachting zijn alle kunstwerken in beheer van Zuid-Holland in het eerste kwartaal van 2009 geïnspecteerd.⁹⁴

Door het uitvoeren van de inspecties kan ook de onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren worden gereduceerd. In 2007 is een budgetbehoefte opgesteld waarin rekening is gehouden met het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken, maar toen is ook gesteld dat er onzekerheid is over de hoogte van de budgetten. De provincie heeft namelijk nog onvoldoende inzicht in de huidige technische en functionele kwaliteit van het beheerde kunstwerkenbestand.⁹⁵

7.4 Gevolgen voor beleidsontwikkeling

Beoordelingscriterium q: *Belangrijke aandachtspunten bij het beheer en onderhoud van kunstwerken leiden tot formele vervolgacties (GS of PS besluit).*

De provincie zal moeten nagaan hoe ze met de geconstateerde aandachtspunten wil omgaan. Als uit de verantwoording blijkt dat er bijvoorbeeld achterstallig onderhoud is, dan moet de provincie aangeven hoe ze het achterstallig onderhoud wil oplossen en in de toekomst wil voorkomen. Op basis van de aandachtspunten uit de verantwoording kunnen PS en/of GS besluiten nemen over bijvoorbeeld het bijstellen van het budget, het aanpassen van de doelen en prestaties of het aanpassen van de planning.

Bevinding q: Het niet opstellen van een planning voor het inlopen van achterstanden en de onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken hebben nog niet tot formele vervolgacties geleid. Deze aandachtspunten kunnen echter financieel impact hebben.

De inspecties naar het achterstallig onderhoud bij de kunstwerken zullen naar verwachting het eerste kwartaal 2009 worden afgerond. Op basis van de inspectieresultaten verkrijgt de provincie een volledig beeld van het achterstallig onderhoud en de piek in vervangingen bij de kunstwerken. Als een volledig beeld voorhanden is, zal de provincie een planning opstellen voor het inlopen van het achterstallig beheer. Dit kan gevolgen hebben voor de budgetbehoefte.⁹⁶

⁹⁴ Bestuurlijk interview, 19 januari 2009.

⁹⁵ Budgetbehoefte voor het beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2008-2012, 2007.

⁹⁶ Bestuurlijk interview 19 januari 2009.

HOOFDSTUK 8

Provincievergelijking

Dit hoofdstuk bevat een vergelijking van de bevindingen bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. In eerste instantie wordt ingegaan op de kunstwerken die de provincies moeten beheren en onderhouden (het kunstwerkareaal). Vervolgens worden de bevindingen van de vier provincies per fase van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering en -verantwoording) gepresenteerd.

8.1 Kunstwerkareaal

De beschrijving van het kunstwerkareaal van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland vindt plaats aan de hand van het aantal, type en de leeftijdsopbouw van de kunstwerken.

Aantal kunstwerken

In tabel 17 is het aantal kunstwerken opgenomen waarvan de provincie uitgaat bij het beheer en onderhoud.

Tabel 17. Aantal kunstwerken per provincie

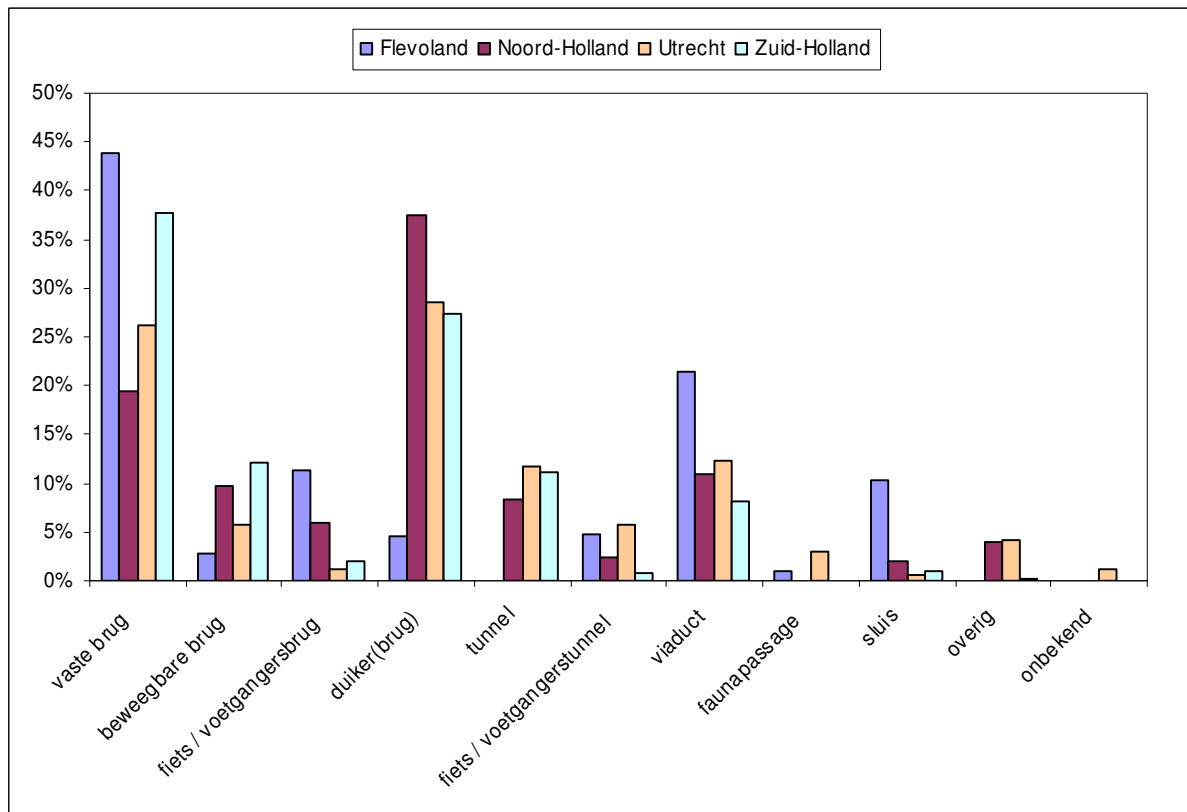
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
107	508	172	558

Uit tabel 17 blijkt dat het aantal kunstwerken dat de provincie Noord-Holland en Zuid-Holland in beheer heeft, beduidend groter is dan het aantal kunstwerken in de provincies Flevoland en Utrecht. Factoren zoals omvang, structuur en leeftijd van de provincies spelen hierbij een rol.

De provincies Flevoland en Utrecht hebben aangegeven dat het aantal kunstwerken dat beide provincies moeten beheren, volledig in beeld is gebracht. Dit geldt nog niet voor de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. In Noord-Holland is van een aantal kunstwerken onduidelijk wie de beheerder is. De provincie Zuid-Holland heeft het aantal kunstwerken vrijwel volledig in beeld, alleen kan het gebeuren dat tijdens inspecties kunstwerken naar voren komen die nog niet in het bestand zijn opgenomen, maar wel door de provincie beheerd en onderhouden moeten worden. De provincie schat dit aantal op maximaal 1% van het gehele kunstwerkareaal.

Type kunstwerken

In figuur 8 is een overzicht gegeven van de verdeling van de typen kunstwerken in de 4 provincies.



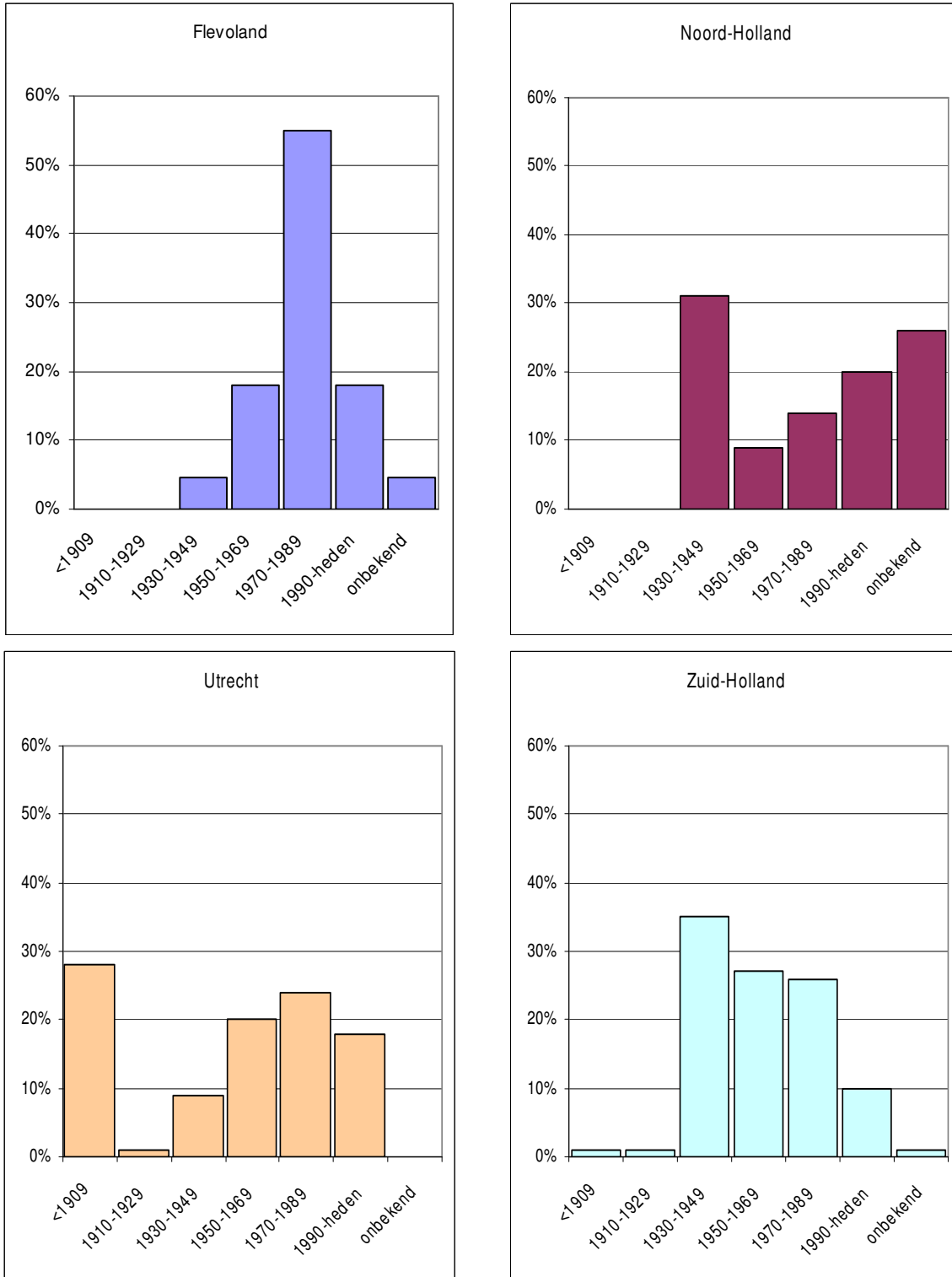
Figuur 8. Typen kunstwerken in de 4 provincies

Toelichting

In de provincies Flevoland en Zuid-Holland bestaat het grootste deel van de kunstwerken uit vaste bruggen. Bij de provincies Noord-Holland en Utrecht vormen duikers en duikerbruggen de meerderheid van de kunstwerken. Ook bij de provincie Zuid-Holland maken duikers en duikerbruggen een groot deel van het kunstwerkareaal uit. Verder valt op dat in de provincie Flevoland relatief meer viaducten en sluisen zijn dan in de andere provincies en dat autotunnels in deze provincie ontbreken.

Leeftijdsofbouw kunstwerken

In figuur 9 is een overzicht gegeven van de leeftijdsopbouw van de kunstwerken per provincie.



Figuur 9. Leeftijdsofbouw kunstwerken per provincie

Toelichting

In Flevoland is het grootste deel van de kunstwerken (55%) gebouwd in de periode 1970 tot en met 1989. Het kunstwerkareaal is daardoor relatief jong. Verder valt op dat van 5% van de kunstwerken het bouwjaar onbekend is. In Noord-Holland en Zuid-Holland is het merendeel van de kunstwerken gebouwd in de periode 1930-1949. Uit de figuur blijkt verder dat van een groot gedeelte (26%) van de kunstwerken in Noord-Holland het bouwjaar onbekend is. In Utrecht is van een onbekend deel van het kunstwerkareaal het bouwjaar niet bekend. Deze kunstwerken zijn in het jaar 1900 geplaatst, waardoor dit jaar oververtegenwoordigd is.

In tabel 18 is per provincie aangegeven van welke technische levensduur van de kunstwerken⁹⁷ de provincies uitgaan. Aan de hand van de leeftijd en de technische levensduur van de kunstwerken, kan worden bepaald wanneer een kunstwerk naar verwachting niet meer voldoet en eventueel vervangen moet worden.

Tabel 18. Technische levensduur kunstwerken per provincie

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
80-100 jaar	60-80 jaar	90 jaar	80 jaar

De provincie Flevoland gaat uit van een levensduur van 80 tot en met 100 jaar, waardoor de kunstwerken in de provincie de komende tien jaar nog niet het einde van de technische levensduur bereiken. De provincie Noord-Holland gaat uit van een technische levensduur van 60 tot en met 80 jaar. Dit betekent dat minimaal 30% van de kunstwerken de komende tien jaar het einde van de levensduur bereikt. De provincie Utrecht hanteert een technische levensduur⁹⁸ van 90 jaar. De bouwjaar van een deel van de kunstwerken ontbreken, waardoor de leeftijd van deze kunstwerken onbekend is. Hierdoor kan niet bepaald worden welke van deze kunstwerken de komende jaren het einde van de technische levensduur bereiken. De provincie Zuid-Holland gaat uit van een levensduur van 80 jaar. Hierdoor bereikt 24% van de kunstwerken de komende tien jaar het einde van de technische levensduur.

8.2 Beleidsvoorbereiding

a. Eventuele aandachtspunten in de onderhoudssituatie hebben in de beleidsvoorbereiding een rol gespeeld. De provincie heeft de aandachtspunten in een (beleids)document vastgelegd.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja, 5 aandachtspunten	Ja, 5 aandachtspunten	Ja, 2 aandachtspunten	Ja, 5 aandachtspunten

Toelichting

In de vier provincies hebben aandachtspunten in de onderhoudssituatie van de kunstwerken een rol gespeeld in de beleidsvoorbereiding. In zowel Noord-Holland, Utrecht als Zuid-Holland behoren achterstallig onderhoud en toekomstige vervangingen tot de aandachtspunten. Daarnaast benoemen Noord-Holland en Zuid-Holland het ontbreken van actuele informatie over de kunstwerken als aandachtspunt. In Flevoland speelt met name de toename van het onderhoud van de kunstwerken een rol in de beleidsvoorbereiding. Achterstallig onderhoud is op dit moment geen aandachtspunt.

⁹⁷ Deze technische levensduur heeft voornamelijk betrekking op de leeftijd van bruggen.

⁹⁸ De provincie Utrecht noemt dit theoretische levensduur.

b. De provincie heeft de oorzaken (intern en/of extern) van de aandachtspunten in de onderhoudsituatie vastgelegd.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja, in redelijke mate	Ja, in redelijke mate	Ja, in redelijke mate	Ja, in grote mate

Toelichting

De provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben de oorzaken van de aandachtspunten in redelijke mate vastgelegd en/of benoemd. Zuid-Holland heeft dit in grote mate gedaan. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben voor het achterstallig onderhoud het ontbreken van voldoende financiële middelen als interne oorzaak vastgelegd. Utrecht geeft hierbij aan dat dit te maken heeft met weinig aandacht en geen apart beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken. Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben voor de toename van onderhoud of vervangingen externe oorzaken benoemd, zoals de veranderende eisen en zwaardere verkeersbelasting.

c. De provincie heeft een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Nee, geen uitgewerkte visie voor planmatig beheer	Ja	Nee, geen uitgewerkte visie voor planmatig beheer	Ja

Toelichting

De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een uitgewerkte visie op planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken. De kunstwerken zullen op een integrale wijze worden onderhouden door middel van de trajectbenadering, waarbij de maatschappelijke functie van het kunstwerk centraal staat. Beide provincies werken de visie uit door het opstellen van beheerplannen en instandhoudingsplannen. De provincies Flevoland en Utrecht hebben aspecten van planmatig beheer en onderhoud benoemd. Een uitgewerkte visie op een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken, waarin de beheerfilosofie en -strategie van de provincie wordt verduidelijkt, ontbreekt.

8.3 Beleidsontwikkeling

d. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Ja	Deels	Ja	Ja

Toelichting

De provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland hebben doelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken vastgesteld. De provincie Noord-Holland heeft alleen een doel vastgesteld voor de vaste kunstwerken (wegen) en niet voor de beweegbare kunstwerken (vaarwegen).

Flevoland

“Het streven naar een infrastructuurnetwerk dat voldoet aan het kwaliteitsniveau “voldoende”. Dit niveau zal echter niet altijd en overal kunnen worden gehaald. De provincie zal de middelen zo inzetten dat in ieder geval de veiligheid gewaarborgd is.”

Noord-Holland

“Provinciale wegen en busbanen voldoen aan de eisen van veiligheid, bereikbaarheid, comfort, aanzien, leefbaarheid en milieu.”

Utrecht

“De civieltechnische kunstwerken van de provincie circa 90 jaar in een functionele staat houden.”

Zuid-Holland

“Uiterlijk in 2012 voldoen alle vaarwegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau” en “Uiterlijk in 2014 voldoen alle wegen, die in het beheer zijn van de provincie Zuid-Holland, minimaal aan het basiskwaliteitsniveau”.

e. De provincie heeft de beleidsdoelen SMART geformuleerd.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie heeft het doel in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.	De provincie heeft het doel in redelijke mate specifiek, maar in geringe mate meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.	De provincie heeft het doel in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.	De provincie heeft de doelen in redelijke mate specifiek, in geringe mate meetbaar en in redelijke mate tijdgebonden geformuleerd.

Toelichting

- Het doel is in geringe mate specifiek indien het voor meerdere uitleg vatbaar is. In Flevoland zijn de beschrijvingen van het kwaliteitsniveau ‘voldoende’ niet eenduidig. Ook is niet duidelijk bij welke kunstwerken het kwaliteitsniveau moet worden behaald en bij welke niet. In Utrecht is de term “functionele staat” voor meerdere uitleg vatbaar en is het doel niet uitgewerkt in een na te streven kwaliteitsniveau. In Noord-Holland en Zuid-Holland is het na te streven kwaliteitsniveau in redelijke mate duidelijk.
- Het doel is in geringe mate meetbaar indien er geen informatie over de nulsituatie is opgenomen. Dit is het geval in alle vier de provincies.
- Het doel is in geringe mate tijdgebonden indien er geen einddatum en geen tijdpad met streefwaarden is opgenomen. Dit is het geval in Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De provincie Zuid-Holland heeft wel een einddatum voor de doelen benoemd. Deze doelen zijn echter niet tussentijds te volgen, omdat een tijdpad met mijlpalen ontbreekt.

f. De doelen (strategisch niveau) zijn uitgewerkt in prestaties (tactisch niveau) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, die in (beheer)plannen zijn opgenomen.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Het doel is uitgewerkt in 4 prestaties voor beheer en onderhoud van kunstwerken.	Het doel is uitgewerkt in 4 prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.	Het doel is uitgewerkt in 3 prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.	De doelen zijn uitgewerkt in 7 prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.
De provincie heeft geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.	De provincie is gestart met het opstellen van beheerplannen voor wegen, vaarwegen, fietspaden en ov-infrastructuur volgens de visie voor planmatig beheer.	De provincie heeft geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.	De provincie heeft beheerplannen opgesteld voor wegen en vaarwegen volgens de visie voor planmatig beheer.

Toelichting

De Rekenkamer heeft de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud uitgewerkt in een doelenboom, die is besproken met de provincies. De prestaties staan vaak in verscheidene documenten vermeld, zoals begroting en meerjarenprogramma's onderhoud. Het aantal prestaties verschilt per provincie, zo heeft Utrecht 3 prestaties benoemd, terwijl Zuid-Holland 7 prestaties heeft opgenomen. Als prestaties sterk versnipperd over de verschillende documenten zijn opgenomen, zoals in Zuid-Holland, kan dit het inzicht van GS en PS beperken. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland stellen beheerplannen op, overeenkomstig hun visie op planmatig beheer en onderhoud, waarin het beheer en onderhoudsbeleid wordt uitgewerkt. De provincies Flevoland en Utrecht hebben geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.

g. 1. De provincie heeft een meerjarenraming van de onderhoudskosten opgesteld ter onderbouwing van het budget. De raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) is een goede afspiegeling van de werkelijk te verwachten kosten.			
2. De provincie heeft een budget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Indien het budget sterk afwijkt van de raming, dan zijn de gevolgen voor de doelen en prestaties helder			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
g-1: Ja. De meerjarenraming van de onderhoudskosten is een redelijke afspiegeling van de te verwachten kosten.	g-1: Nee. Pas na vaststelling van het budget heeft de provincie een meerjaren planning opgesteld.	g-1: Nee. Pas na vaststelling van het budget heeft de provincie een meerjaren planning opgesteld.	g-1: Ja. De meerjarenraming van de onderhoudskosten is een goede afspiegeling van de te verwachten kosten.
g-2: Ja. De provincie heeft budgetten vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Het budget voor de vaste kunstwerken sluit in geringe mate aan op de raming. De gevolgen voor de doelen en prestaties zijn niet helder gemaakt. De budgetten voor de beweegbare bruggen en sluiscomplexen sluiten in grote mate aan op de raming.	g-2: Ja. De provincie heeft een totaalbudget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen waar kunstwerken onderdeel van uitmaken. De budgetten zijn vooraf niet onderbouwd door middel van een kostenraming, waardoor niet beoordeeld kan worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming.	g-2: Ja. De provincie heeft budgetten vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De budgetten zijn vooraf niet onderbouwd door middel van een kostenraming, waardoor niet beoordeeld kan worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming.	g-2: Ja. De provincie heeft een totaalbudget vastgesteld voor het beheer en onderhoud waar kunstwerken onderdeel van uitmaken. Het budget komt overeen met de raming.

Toelichting

In de provincies Flevoland en Zuid-Holland is in eerste instantie een raming van de onderhoudskosten gemaakt, waarna vervolgens een budget is vastgesteld. Dit is een belangrijk onderdeel van planmatig beheer en onderhoud. In Zuid-Holland komt het vastgestelde budget overeen met de raming. In Flevoland sluiten de budgetten voor de beweegbare bruggen en sluiscomplexen in 2007 en 2008 in grote mate aan op de raming, maar het budget voor de vaste kunstwerken in geringe mate. De provincie heeft de gevolgen hiervan voor de doelen en prestaties van de vaste kunstwerken niet helder gemaakt.

In de provincies Noord-Holland en Utrecht is in eerste instantie een budget vastgesteld en vervolgens een (meerjaren) planning opgesteld. Hierin staat aangegeven welke maatregelen met het beschikbare budget kunnen worden uitgevoerd. Dit wordt budgetgestuurd onderhoud genoemd. Het risico hiervan is dat met het beschikbare

budget niet de noodzakelijke onderhoudsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd, waardoor achterstallig onderhoud kan ontstaan. Doordat de vastgestelde budgetten vooraf niet zijn onderbouwd met een kostenraming, kan niet beoordeeld worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming.

h. De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen, rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudssituatie.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
In grote mate	In redelijke mate	In grote mate	In grote mate

Toelichting

Het gevaar bestaat dat als aandachtspunten niet in prestaties en middelen zijn meegenomen, dat de aandachtspunten, zoals achterstallig onderhoud, niet worden opgelost.

In de provincies Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland is in grote mate rekening gehouden met de aandachtspunten, in de provincie Noord-Holland in redelijke mate.

In Flevoland is er aansluiting met 3 van de 5 aandachtspunten. Alleen het beschikbare budget voor het niet-jaarlijks onderhoud vaste kunstwerken ligt lager dan de raming van de gemiddelde kosten. In Zuid-Holland is aansluiting met de 3 van de 5 aandachtspunten. Op de punten waar geen aansluiting is tussen aandachtspunten en prestaties, is wel aansluiting met activiteiten. De provincie Zuid-Holland heeft zodoende wel beleid ontwikkeld om de benoemde aandachtspunten op te lossen. De provincie Utrecht heeft in 2004 een meerjarenplanning opgesteld voor het doen van 'noodzakelijk' onderhoud. De term 'noodzakelijk' onderhoud is niet nader uitgewerkt in typen onderhoud. De provincie heeft aangegeven dat onder noodzakelijk onderhoud zowel achterstallig onderhoud als vervangingen vallen, waardoor er aansluiting is op de aandachtspunten.

In Noord-Holland is aansluiting met 2 van de 5 aandachtspunten. De provincie heeft geen budget beschikbaar gesteld voor het aandachtspunt 'achterstallig onderhoud aan bruggen' en ook ontbreekt een prestatie om een volledig inzicht in het aantal kunstwerken te krijgen die niet voldoen aan de huidige eisen (verkeersklasse). Voor de andere aandachtspunten waarbij geen aansluiting is met prestaties, voert de provincie wel activiteiten uit.

8.4 Beleidsuitvoering

i. De provincie maakt voor het toezicht op de technische en functionele staat van de kunstwerken gebruik van een monitoringsysteem.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie maakt geen gebruik van een monitoringsysteem, maar wel van een registratiebestand.	De provincie maakt geen gebruik van een monitoringsysteem.	De provincie maakt geen gebruik van een monitoringsysteem, maar wel van een planningsysteem.	De provincie gaat voor het toezicht op de kunstwerken gebruik maken van een nieuw monitoringsysteem.

Toelichting

De provincie Flevoland maakt geen gebruik van een monitoringsysteem, maar van een registratiebestand (KIOS). Het systeem levert input voor de onderhoudsplanning, maar is niet geschikt om te monitoren. De provincie Noord-Holland maakt geen gebruik meer van een monitoringsysteem, maar is bezig met de aanschaf van een nieuw systeem. De provincie Utrecht maakt geen gebruik van een monitoringsysteem, maar van een planningsysteem (NEVlpro). De provincie Zuid-Holland heeft een nieuw monitoringsysteem (dg Dialog) aangeschaft, dat begin 2009 nog niet volledig operationeel is.

j. De informatie uit het monitoringsysteem is te koppelen aan de doelen en prestaties.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	De informatie uit het monitoringsysteem zal naar verwachting te koppelen zijn aan de doelen en prestaties.

Toelichting

In de provincie Zuid-Holland zal de informatie uit het monitoringsysteem naar verwachting te koppelen zijn aan zowel de doelen als de prestaties. In de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht ontbreekt een monitoringsysteem, waardoor niet beoordeeld kan worden of de informatie uit het monitoringsysteem te koppelen is aan de doelen en prestaties.

k. De provincie maakt gebruik van verschillende soorten inspecties, die goed op elkaar zijn afgestemd.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie heeft een algemene inspectiestrategie opgesteld voor de vaste kunstwerken en de sluiscomplexen, maar niet voor de beweegbare bruggen. De inspectieresultaten worden niet geregistreerd in het registratiebestand, waardoor de afstemming van de inspectieresultaten niet inzichtelijk is.	De provincie heeft geen algemene inspectiestrategie opgesteld. De verwerking van de inspectieresultaten vindt op verschillende wijzen plaats.	De provincie heeft een algemene inspectiestrategie opgesteld. De inspectieresultaten worden niet geregistreerd in het planningsysteem, waardoor de afstemming van de inspectieresultaten niet inzichtelijk is.	De provincie heeft een algemene inspectiestrategie opgesteld. Ten behoeve van de afstemming zullen de inspecties (zowel plannen als resultaten) in het nieuwe monitoringsysteem worden geregistreerd.

Toelichting

In drie provincies, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland, is een algemene inspectiestrategie opgesteld. In Flevoland is echter geen inspectiestrategie voor *alle* kunstwerken opgesteld, want een inspectiestrategie voor de beweegbare bruggen ontbreekt. De provincie Noord-Holland heeft geen algemene inspectiestrategie opgesteld. Begin 2009 is in geen enkele provincie een procedure voor afstemming van de inspectieresultaten opgesteld. Alleen in Zuid-Holland zullen de inspectieresultaten naar verwachting in het nieuwe monitoringsysteem worden vastgelegd.

I. De onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk (operationeel niveau) sluiten aan op de doelen en prestaties (strategisch en tactisch) van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de <i>Tollebekerbrug</i> sluit in geringe mate aan op planmatig beheer en onderhoud.	De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de <i>brug Ouderkerk aan de Amstel</i> sluit in redelijke mate aan op planmatig beheer en onderhoud.	De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de <i>Demmeriksebrug</i> sluit in geringe mate aan op planmatig beheer en onderhoud.	De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de <i>Coenecoopbrug</i> sluit in redelijke mate aan op planmatig beheer en onderhoud.

Toelichting

In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland sluit de uitvoering van het beheer en onderhoud aan de geselecteerde bruggen in redelijke mate aan op planmatig beheer en onderhoud:

- De provincie Noord-Holland heeft een instandhoudingsplan voor de geselecteerde brug opgesteld met daarin een inspectiestrategie en een onderhoudstrategie. De inspectieresultaten zijn via het instandhoudingsplan te koppelen aan de geplande onderhoudsmaatregelen. Het is niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de brug aansluiten op de doelen en prestaties. Daarnaast is de relatie tussen de geplande en uitgevoerde onderhoudsmaatregelen niet inzichtelijk.
- De provincie Zuid-Holland heeft geen instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie voor de geselecteerde brug, maar beschikt wel over een algemene inspectie- en onderhoudstrategie voor beweegbare bruggen. Het onderhoud sluit aan op de doelen en prestaties voor kunstwerken. Het is niet bekend of de geplande onderhoudsmaatregelen zijn uitgevoerd, omdat een specifieke verantwoording ontbreekt.

In de provincie Flevoland en Utrecht sluit de uitvoering van het beheer en onderhoud in geringe mate aan op een planmatig beheer:

- De provincie Flevoland heeft geen instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie opgesteld. Daarnaast is niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de brug aansluiten op het doel. De onderhoudsmaatregelen sluiten wel aan op een prestatie. De uitgevoerde onderhoudsmaatregelen kunnen niet gekoppeld worden aan een onderhoudstrategie en uitgevoerde inspecties.
- De provincie Utrecht heeft wel een algemeen instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie voor de geselecteerde brug opgesteld. Het is echter niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de geselecteerde brug aansluiten op de doelen en prestaties. Daarnaast kunnen de uitgevoerde onderhoudsmaatregelen niet gekoppeld worden aan uitgevoerde inspecties en een onderhoudsplanning.

De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn de afgelopen jaren gestart met het doorvoeren van hun visie voor planmatig beheer en onderhoud. Het planmatig beheer is echter nog niet geheel doorgevoerd, waardoor de onderhoudsmaatregelen in beide provincies in redelijke mate aansluiten op een planmatig beheer. De provincies Flevoland en Utrecht daarentegen hebben geen uitgewerkte visie voor een planmatig beheer opgesteld.

8.5 Beleidsverantwoording

m. De provincie legt via rapportages verantwoording af over het behalen van de doelen en prestaties.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De provincie legt in de jaarstukken verantwoording af over het behalen van het doel van de wegen. Dit is niet het geval bij de vaarwegen. Over het behalen van de prestaties legt de provincie verantwoording af via de jaarstukken.	De provincie legt geen verantwoording af over het behalen van het doel. Over het behalen van de prestaties legt de provincie verantwoording af via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de jaarstukken.	De provincie legt geen verantwoording af over het behalen van het doel. Over het behalen van de prestaties legt de provincie verantwoording af via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de jaarstukken.	De provincie legt geen verantwoording af over het behalen van de doelen. Over het behalen van de prestaties legt de provincie verantwoording af via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de jaarstukken.

Toelichting

Alleen in de provincie Flevoland wordt verantwoording afgelegd over het behalen van het doel voor het beheer en onderhoud van wegen. Dit is echter niet volledig, want een verantwoording over het doel van de vaarwegen ontbreekt.

Over het behalen van de prestaties wordt in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland in de jaarstukken via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen verantwoord. In de provincie Flevoland vindt ook verantwoording over de prestaties plaats in de programma's van de jaarstukken.

n. De provincie biedt inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor beheer en onderhoud kunstwerken.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
GS en PS hadden bij de verantwoording in de jaarstukken 2007 nog inzicht in de begrote en werkelijk ingezette middelen voor het beheer en onderhoud kunstwerken. In de jaarstukken 2008 zal niet meer apart over de werkelijk ingezette middelen van het niet-jaarlijks onderhoud worden verantwoord, waardoor het inzicht van GS en PS verdwijnt.	GS en PS hebben bij de verantwoording geen inzicht in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.	GS en PS hebben bij de verantwoording geen inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.	GS en PS hebben bij de verantwoording geen inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Toelichting

In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben zowel PS als GS geen inzicht in de begrote en werkelijk ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland benaderen beheer en onderhoud vanuit de trajectbenadering, waardoor de verantwoording op trajectniveau in plaats van objectniveau plaatsvindt.

In Flevoland was in de jaarstukken 2007 wel inzicht in de werkelijk ingezette middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. In de jaarstukken 2008 zal echter op een hoger abstractieniveau gerapporteerd worden, waardoor dit inzicht voor PS en GS verdwijnt.

o. De (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Indien zich (grote) verschillen voordoen tussen de plannen en de realisatie licht de provincie deze toe.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
De Rekenkamer kan niet beoordelen of de beoogde doelen en prestaties van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen.			

Toelichting

In geen van de vier provincies is het mogelijk geweest om te bepalen of de beoogde doelen en prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat geen enkele provincie een koppeling maakt tussen de doelen en prestaties aan de ene kant en de begrote en ingezette middelen aan de andere kant.

p. Uit de verantwoording over het beleid komt naar voren welke aandachtspunten van belang zijn bij het beheer en onderhoud van kunstwerken.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Geen aandachtspunten uit de verantwoordingsinformatie.	Eén aandachtspunt uit de verantwoordingsinformatie: - De provincie heeft geen volledig beeld van de omvang van het achterstallig onderhoud. Ook blijkt dat voor het eerder vervangen van kunstwerken nog een nadere prioritering gemaakt moet worden.	Eén aandachtspunt uit de verantwoordingsinformatie: - de onderhoudstoestand van de kunstwerken is zodanig dat binnen de voorziening beheer en onderhoud wegen extra budget nodig is voor de kunstwerken.	Geen aandachtspunten uit de verantwoordingsinformatie. De provincie heeft wel twee aandachtspunten benoemd: - Het opstellen van een planning voor het inlopen van achterstanden. - Onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren.

Toelichting

De Rekenkamer is nagegaan of nieuwe aandachtspunten uit de verantwoordingsinformatie naar voren zijn komen. Dit is wel het geval geweest in de provincie Noord-Holland en Utrecht. In Noord-Holland hebben de aandachtspunten betrekking op het vervangen en het achterstallig onderhoud van de kunstwerken. In Utrecht is extra budget nodig voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

In de provincies Flevoland en Zuid-Holland zijn geen aandachtspunten uit de verantwoordingsinformatie naar voren gekomen. Wel zijn in Zuid-Holland aandachtspunten genoemd in andere documenten dan in de verantwoordingsdocumenten. Deze aandachtspunten hebben, net als in Noord-Holland, betrekking op het vervangen en op het achterstallig onderhoud van de kunstwerken, waarvoor inspecties moeten worden uitgevoerd.

q. Belangrijke aandachtspunten bij het beheer en onderhoud van kunstwerken leiden tot formele vervolgacties.			
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
N.v.t.	Voor het achterstallig onderhoud en het eerder vervangen van kunstwerken zijn geen formele vervolgacties afgesproken.	Om tegemoet te komen aan de hogere onderhoudskosten aan beweegbare bruggen zijn de middelen voor kunstwerken uit de voorziening beheer en onderhoud opgehoogd.	Het opstellen van een planning en onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de verwachte piek in vervangingen hebben nog niet tot formele vervolgacties geleid. Deze aandachtspunten zouden kunnen leiden tot het bijstellen van de budgetbehoefte.

Toelichting

In Flevoland zijn geen aandachtspunten benoemd, waardoor dit criterium niet beoordeeld kan worden. In de provincie Noord-Holland hebben de aandachtspunten, namelijk het in beeld krijgen van het achterstallig onderhoud en het eerder vervangen van kunstwerken, nog niet tot formele vervolgacties geleid. Reden hiervan is dat de inspectieresultaten nog niet volledig zijn. Ditzelfde geldt voor de provincie Zuid-Holland die begin 2009 ook inspecties uitvoert voor het in beeld brengen van het achterstallig beheer en de piek in vervangingen en het opstellen van een planning. In Utrecht zijn de middelen uit de voorziening beheer en onderhoud opgehoogd om tegemoet te komen aan de hogere onderhoudskosten aan beweegbare bruggen.

HOOFDSTUK 9

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk heeft een samenvattend karakter. Eerst wordt de algemene conclusie van dit onderzoek gegeven, waarna vervolgens de Rekenkamer de onderliggende conclusies en bevindingen met bijbehorende aanbevelingen presenteert. Voor een nadere onderbouwing van de bevindingen wordt verwezen naar de hoofdstukken 3 t/m 7.

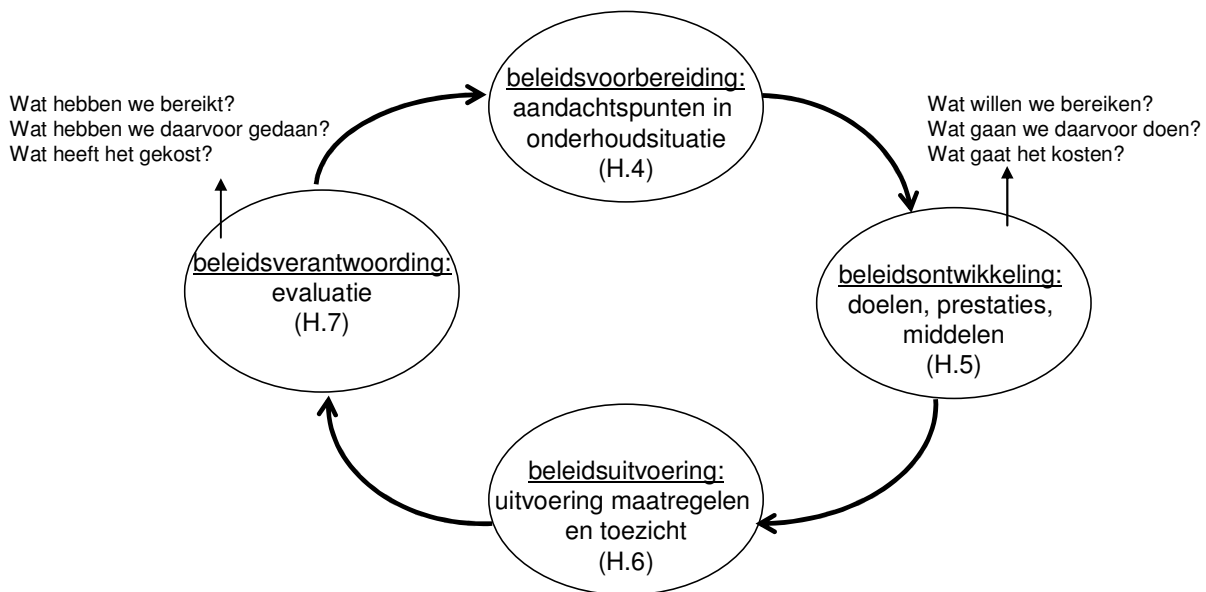
9.1 Algemene conclusie en aanbeveling

De algemene conclusie van dit onderzoek is de beantwoording van de centrale vraagstelling. De doelstelling en centrale vraagstelling van dit rapport luiden als volgt:

Doelstelling:	Constateren in hoeverre het huidige beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken doeltreffend en doelmatig is ingericht en een bijdrage leveren aan een verdere verbetering van dit beleid.
----------------------	--

Vraagstelling:	In hoeverre is het beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken doeltreffend en doelmatig ingericht?
-----------------------	---

Voor het onderzoeken van het *beleid* voor het beheer en onderhoud van kunstwerken heeft de Randstedelijke Rekenkamer gebruik gemaakt van de beleidscyclus waarin vier fasen worden onderscheiden, namelijk beleidsvoorbereiding – beleidsontwikkeling – beleidsuitvoering – beleidsverantwoording. De beleidscyclus is in paragraaf 1.2 nader toegelicht. Voor het onderzoeken van de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is ingericht heeft de Randstedelijke Rekenkamer onderzocht in welke mate de provincie Noord-Holland het beheer en onderhoud van de kunstwerken planmatig heeft opgezet. Planmatig beheer en onderhoud richt zich op een zo efficiënt en effectief mogelijk beheer en onderhoud, waarbij de functie van het kunstwerk centraal staat. Bij planmatig beheer en onderhoud wordt het budget bepaald op basis van het na te streven kwaliteitsniveau en de werkelijke onderhoudsbehoefte, waardoor achterstallig onderhoud kan worden voorkomen. Ook draagt planmatig beheer en onderhoud bij aan een transparante verantwoording over de besteding van de publieke middelen, doordat de doelen, prestaties en middelen op elkaar zijn afgestemd. Planmatig beheer is in paragraaf 2.1 nader toegelicht. In figuur 10 is de beleidscyclus weergegeven volgens planmatig beheer en onderhoud.



Figuur 10. Beleidscyclus

De algemene conclusie van het onderzoek luidt als volgt:

Algemene conclusie: De provincie Zuid-Holland heeft het beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken in redelijke mate doeltreffend en doelmatig ingericht. De voorbereiding en ontwikkeling van het beleid zijn in grote mate ingericht volgens de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud. De uitvoering van het beheer en onderhoud verloopt in redelijke mate en de verantwoording in geringe mate volgens de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud.

Uit de algemene conclusie volgt onderstaande algemene aanbeveling voor zowel PS als GS:

Algemene aanbeveling: Hanteer bij de uitvoering van en de verantwoording over het beheer en onderhoud van de kunstwerken, de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud. NB. Deze aanbeveling is te verbreden naar het beheer en onderhoud van de gehele infrastructuur.

De Rekenkamer plaatst een kanttekening bij de beleidscyclus en planmatig beheer en onderhoud. Werken volgens de beleidscyclus en volgens de principes van planmatig beheer zijn noodzakelijke voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige inrichting en uitvoering van beleid. Dit betekent niet per definitie dat, indien de beleidscyclus is gevolgd en planmatig beheer en onderhoud is toegepast, het beleid gegarandeerd doeltreffend en doelmatig is. Het vergroot echter wel de kans op een doeltreffend en doelmatig beheer en onderhoud.

9.2 Conclusies, bevindingen en (deel)aanbevelingen

De algemene conclusie wordt nader onderbouwd door middel van conclusies en bevindingen, verdeeld over het kunstwerkareaal en de vier fasen van de beleidscyclus. Per conclusie en onderliggende bevinding(en) heeft de Rekenkamer aanbevelingen en deelaanbevelingen opgesteld. De conclusies en aanbevelingen worden voorafgegaan door een beknopte toelichting op de beoordelingscriteria. Deze beoordelingscriteria zijn een uitwerking van de vooraf gestelde onderzoeksvragen. De conclusies en bevindingen vormen zodoende antwoord op de onderzoeksvragen. De Rekenkamer start met het formuleren van conclusies en aanbevelingen over het kunstwerkareaal. Het kunstwerkareaal als zodanig maakt geen onderdeel uit van de beleidscyclus, maar is wel van belang voor planmatig beheer en onderhoud.

Kunstwerkareaal (hoofdstuk 3)

Een betrouwbaar en actueel overzicht van het kunstwerkareaal is van belang voor een planmatig beheer en onderhoud van de kunstwerken. Indien het overzicht niet volledig of actueel is, is de kans groter dat de provincie onderhoud moet uitvoeren dat ze niet heeft voorzien.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
1. Het kunstwerkenbestand geeft nog geen volledig beeld van het kunstwerkareaal.	1. Zorg dat het kunstwerkenbestand een volledig beeld geeft van het kunstwerkareaal.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
1.a Het aantal kunstwerken waar de provincie van uitgaat bij het beheer en onderhoud van de kunstwerken is mogelijksterwijs nog niet volledig (zie pag. 18).	1.a Controleer of het kunstwerkenbestand volledig en juist is. Houd vervolgens het kunstwerkenbestand actueel in het monitoringsysteem.
1.b Van 4 kunstwerken (<1%) is het bouwjaar onbekend (zie pag. 19).	1.b Maak aan de hand van inspecties een inschatting van het bouwjaar van de kunstwerken, waarvan dit nog onbekend is en verwerk dit in het kunstwerkenbestand.

Beleidsvoorbereiding (hoofdstuk 4)

In de beleidsvoorbereiding worden de kaders van het provinciaal beleid bepaald op basis van aandachtspunten en een visie op het beleidsveld. Voor een planmatige voorbereiding van het beleid is inzicht in de aanwezige aandachtspunten in de onderhoudsituatie van de kunstwerken en de bijbehorende oorzaken van belang. Als er geen inventarisatie van de aandachtspunten en oorzaken is, loopt de provincie het risico dat het op te stellen beleid onvoldoende aansluit op de huidige stand van zaken. Tevens is het van belang dat de provincie een visie voor een planmatig beheer en onderhoud heeft opgesteld, waarin de beheerfilosofie- en strategie van de provincie is uitgewerkt. Zowel de aandachtspunten als de visie geven richting aan het op te stellen beleid.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
2. In de beleidsvoorbereiding zijn de uitgangspunten van een planmatig beheer en onderhoud in grote mate aanwezig.	2. Pas bij de beleidsvoorbereiding volledig de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud toe.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
2.a De provincie heeft achterstallig onderhoud, vervangingen, beter in beeld brengen van middelen voor beheer en onderhoud en onduidelijkheid over het aantal kunstwerken als aandachtspunten benoemd in de beleidsvoorbereiding. Voor achterstallig onderhoud en vervangingen heeft de provincie definities vastgelegd (zie pag. 21).	2.a Geen aanbeveling.
2.b De provincie heeft in grote mate inzicht in de oorzaken van de aandachtspunten (zie pag. 22).	2.b Zorg bij de beleidsvoorbereiding voor een volledig overzicht van de interne en externe oorzaken van de benoemde aandachtspunten. Zo kan vervanging van een kunstwerk noodzakelijk zijn, omdat het kunstwerk het einde van de levensduur heeft bereikt, maar ook omdat het kunstwerk niet voldoet aan nieuwe veiligheidseisen.
2.c De provincie Zuid-Holland heeft ter voorbereiding op het beleid een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 24).	2.c Geen aanbeveling.

Beleidsontwikkeling (hoofdstuk 5)

In de fase van de beleidsontwikkeling vindt een vertaling plaats van de algemene beleidskaders in concrete doelen en prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. De beleidsontwikkeling start met SMART geformuleerde doelen die worden uitgewerkt in prestaties en in onderliggende activiteiten. Op basis van een kostenraming doet de provincie een budgetaanvraag waarmee de prestaties en doelen behaald kunnen worden. Indien het vastgestelde budget niet overeenkomt met de kostenraming, dan dienen de gevolgen hiervan voor de doelen en prestaties helder te zijn. Uiteindelijk gaat het er in de beleidsontwikkeling om, dat het beleid aansluit op de aandachtspunten die in de beleidsvoorbereiding zijn benoemd. Als aansluiting ontbreekt, dan heeft het aandachtspunt onvoldoende prioriteit binnen de provincie en bestaat het risico dat het niet wordt aangepakt en opgelost. Dit kan er vervolgens toe leiden dat het meer tijd en geld kost om het aandachtspunt alsnog op te lossen.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
<p>3. De uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud zijn in grote mate toegepast bij de beleidsontwikkeling.</p>	<p>3. Ontwikkel het beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken planmatig, zodanig dat de doelen, prestaties en middelen volledig op elkaar aansluiten en er volledige samenhang is met de aandachtspunten uit de beleidvoorbereiding.</p>
<p>Bevindingen:</p>	<p>Deelaanbevelingen aan GS:</p>
<p>3.a De provincie heeft twee operationele doelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken opgesteld (zie pag. 27).</p> <p>3.b De operationele doelen zijn in redelijke mate specifiek, in geringe mate meetbaar en in redelijke mate tijdgebonden geformuleerd (zie pag. 30).</p> <p>3.c De doelen zijn uitgewerkt in prestaties die betrekking hebben op het reguliere onderhoud, achterstallig onderhoud en vervangingen. Deze zijn versnipperd over meerdere documenten opgenomen (zie pag. 30).</p> <p>3.d De provincie heeft geen <i>definitieve</i> beheerplannen, inclusief een meerjaren onderhoudsprogramma (beheerplan deel III) vastgesteld (zie pag. 30 en 34).</p> <p>3.e De provincie heeft op basis van een gestandaardiseerde ramingsmethode een meerjarige kostenraming opgesteld ter onderbouwing van het totale budget voor beheer en onderhoud (zie pag. 32).</p> <p>3.f Het vastgestelde totaalbudget voor het beheer en onderhoud komt overeen met de raming (zie pag. 34).</p> <p>3.g Het is niet inzichtelijk wat de specifieke onderhoudsbudgetten voor kunstwerken zijn (zie pag. 34).</p> <p>3.h De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen in grote mate rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie. De provincie voert op alle aandachtspunten beleid uit, alleen is dit niet altijd in een prestatie opgenomen (zie pag. 36).</p>	<p>3.a Geen aanbeveling</p> <p>3.b Stel operationele doelen op die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Formuleer hierbij een eenduidig kwaliteitsniveau, een nulmeting en een tijdpad met mijlpalen.</p> <p>3.c Neem in minimaal één document, alle prestaties voor kunstwerken op, zodat de prestaties direct duidelijk zijn.</p> <p>3.d Stel op korte termijn <i>definitieve</i> beheerplannen vast, inclusief een meerjaren onderhoudsprogramma (beheerplan deel III), zodat het geplande onderhoud en bijbehorende budgetten voor meerdere jaren duidelijk zijn.</p> <p>3.e Geen aanbeveling.</p> <p>3.f Geen aanbeveling.</p> <p>3.g Maak de omvang van de onderhoudsbudgetten voor kunstwerken inzichtelijk.</p> <p>3.h Geen aanbeveling.</p>

Beleidsuitvoering (hoofdstuk 6)

De fase van beleidsuitvoering richt zich op het uitvoeren van concrete activiteiten, die bijdragen aan de doelen en prestaties. Deze activiteiten bestaan uit monitoring en het inspecteren van de kunstwerken en het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen. Voor het toezicht op de staat van de kunstwerken (zowel technisch als functioneel) zijn verschillende soorten inspecties en een monitoringsysteem relevant. De inspecties leveren informatie op over de staat van de kunstwerken en via het monitoringsysteem kan de informatie gerelateerd worden aan de te behalen doelen en prestaties. Op basis van deze informatie wordt bepaald welke onderhoudsmaatregelen moeten worden uitgevoerd. De mate waarin de uitvoering van het beheer en onderhoud planmatig heeft plaatsgevonden, is onderzocht bij de Coenecoopbrug.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
4. De uitvoering van het beleid voor beheer en onderhoud vindt in redelijke mate planmatig plaats.	4. Voer het beheer en onderhoud bij de kunstwerken op een planmatige wijze uit.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
4.a De provincie maakt voor het toezicht op de onderhoudsituatie van de kunstwerken gebruik van een monitoringsysteem, maar dit is nog niet volledig operationeel. De informatie uit het systeem zal te koppelen zijn aan de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 37-38).	4.a Zie erop toe dat het monitoringsysteem zo spoedig mogelijk volledig operationeel is.
4.b De provincie heeft een algemene inspectiestrategie vastgelegd. De resultaten van de inspecties worden op verschillende manieren afgestemd. In het nieuwe monitoringsysteem zullen de inspectieplanningen en –resultaten worden vastgelegd (zie pag. 38).	4.b Zie erop toe dat in het monitoringsysteem een eenduidige afstemming van de geplande en uitgevoerde inspecties plaatsvindt.
4.c De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de Coenecoopbrug is in redelijke mate planmatig. Er is aansluiting met de doelen en prestaties. Een instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie ontbreekt. Wel is een algemene inspectie- en onderhoudstrategie aanwezig. Het is niet aantoonbaar of de brug volgens planning is geïnspecteerd en onderhouden. Er lijkt aansluiting te zijn tussen de uitgevoerde inspecties en de geplande maatregelen. Het is niet bekend of de geplande onderhoudsmaatregelen zijn uitgevoerd, omdat een specifieke verantwoording ontbreekt (zie pag. 41).	4.c Stel een instandhoudingsplan op waarin de inspectie- en onderhoudstrategie zijn opgenomen en zie toe op een planmatige uitvoering van de onderhoudsmaatregelen, waarbij een duidelijke relatie is tussen de doelen, prestaties, inspecties en onderhoudsmaatregelen.

Beleidsverantwoording (hoofdstuk 7)

De verantwoording over het beleid betreft het evalueren van en rapporteren over de mate waarin de doelen en prestaties zijn gerealiseerd. Voorwaarde (volgens een planmatig beheer) is dat de doelen, prestaties en middelen op een gestructureerde en inzichtelijke wijze op elkaar zijn afgestemd. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de voorbereiding van het beleid, zodat sprake is van een cyclisch proces.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
<p>5. De verantwoordingsinformatie biedt geen inzicht in hoeverre de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Dit sluit niet aan op planmatig beheer en onderhoud.</p>	<p>5. PS: Maak afspraken met GS over de gewenste verantwoordingsinformatie. GS: Zorg voor inzicht in de mate waarin de doelen en prestaties binnen de begrote middelen worden behaald.</p>
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
<p>5.a De verantwoordingsinformatie over het behalen van de doelen ontbreekt en is niet volledig over het behalen van de prestaties (zie pag. 45-46).</p> <p>5.b Het is onbekend in welke mate de doelen zijn behaald, omdat verantwoordingsinformatie hierover ontbreekt. De beoogde prestaties zijn in redelijke mate gerealiseerd. Van de zeven prestaties zijn er vier behaald. Van twee prestaties is nog onbekend of ze zijn behaald. De prestatie om een planning op te stellen voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken is niet behaald, omdat inspecties nog niet zijn afgerond (zie pag. 46).</p> <p>5.c GS en PS hebben bij de verantwoording geen inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 46).</p> <p>5.d De Rekenkamer kan niet beoordelen of de beoogde doelen en prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat de provincie zich niet verantwoordt over de doelen, en de prestaties niet zijn toegeschreven aan de middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken (zie pag. 46).</p> <p>5.e Uit de beschikbare verantwoordingsdocumenten komen geen aandachtspunten naar voren. De provincie heeft wel twee aandachtspunten benoemd, namelijk het niet opstellen van een planning voor het inlopen van achterstanden in 2008 en onzekerheid over de financiële omvang van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren. Voor het verkrijgen van een volledig beeld en het opstellen van de planning voert de provincie inspecties uit. Er is nog geen vervolgactie afgesproken, omdat de inspectieresultaten nog niet volledig zijn (zie pag. 48-49).</p>	<p>5.a Stel volledige verantwoordingsinformatie op over de doelen en prestaties van het beheer en onderhoud van kunstwerken.</p> <p>5.b Zie erop toe dat het onderhoud aan de kunstwerken volledig wordt uitgevoerd en dat de doelen worden behaald. Stel, als de inspectieresultaten bekend zijn, zo spoedig mogelijk een planning op voor het inlopen van achterstanden bij kunstwerken.</p> <p>5.c Zorg dat de verantwoordingsinformatie inzicht biedt in zowel de begrote als werkelijk ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Maak afspraken over de wijze waarop de verantwoording over het beheer en onderhoud van kunstwerken richting PS moet plaatsvinden.</p> <p>5.d Zorg dat de verantwoordingsinformatie inzicht biedt in de mate waarin de beoogde doelen en prestaties worden behaald binnen de begrote middelen.</p> <p>5.e Benoem in de verantwoordingsdocumenten relevante aandachtspunten met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken. Geef duidelijk aan waarover GS of PS een besluit moeten nemen. Breng in kaart wat de financiële omvang is van het achterstallig beheer en de piek in renovaties van kunstwerken voor de komende jaren en stel een planning op voor het inlopen van achterstanden.</p>

Reactie Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten danken de Rekenkamer voor het onderzoek. In aanmerking nemende dat de ambtelijke organisatie een grote omslag heeft moeten maken van 'budget gestuurd beheer en onderhoud*' naar 'planmatig beheer en onderhoud' en het gegeven dat de invoering nog niet geheel is voltooid zijn wij zeer tevreden met de algemene conclusie dat we op de goede weg zijn.

De voorgestelde aanbevelingen zullen ons zeker helpen om de beleidscyclus nog verder te verbeteren en zodoende een nog efficiënter planmatig beheer en onderhoud voor de infrastructuur te realiseren. Dit komt zowel de maatschappelijke doelstelling van de verkeersdoorstroming ten goede als het sober en doelmatig omgaan met belastinggeld.

De punten 1a,1b, 2b,3c, 4a, 4b en 3c zullen wij overnemen. Punt 3d ligt momenteel ter vaststelling bij GS/PS.

Bij enkele bevindingen hebben wij echter nog wat kanttekeningen.

Bij punt 3b gaat u in op de doelen, prestaties en middelen.

Uw bevinding dat de afspraken van PS en GS met de ambtelijke organisatie niet SMART zijn delen wij niet. Aan het SMART formuleren van de doelen van de kwaliteitsniveaus voor wegen en vaanwegen is veel aandacht besteed. Uw constatering dat de term 'minimaal' bij wegen niet helder is delen wij niet. Zoals ook in het ambtelijke wederhoor is aangegeven is 'minimaal' in het beheerplan als volgt uitgelegd: 'Hiervan is sprake indien al het achterstallig onderhoud op de verhardingen is weggewerkt'. De term 'achterstallig onderhoud' ligt voldoende vast in de CROW richtlijnen.

Verder geeft u aan dat voor SMART doelen de visie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gebruikt, bijvoorbeeld voor nulmetingen, einddoelen en tussenstappen. Binnen de Provincie zijn eigen formats voor rapportages vastgelegd. Hierin heeft SMART echter voornamelijk betrekking op het einddoel, dit heeft dan ook de hoogste prioriteit gekregen bij PS en GS. De nulmeting en het bewaken van de voortgang is bij de ambtelijke organisatie neergelegd en wordt op hoofdpunten gemonitord.

Wij zullen punt 3b dus niet overnemen.

Bij de aanbevelingen 3a, 4c, 5a, 5b, 5c, 5d en 5e over de beleidsverantwoording merken wij op dat het onderhoud van kunstwerken geen doet op zich is. De kunstwerken vormen een onlosmakelijk onderdeel van een traject. Op de trajecten en de beleidsthema's van deze trajecten wordt gestuurd. Natuurlijk is binnen de ambtelijke organisatie wel sturing op het onderhoud van de kunstwerken (in relatie tot de trajecten). Dit zowel op voortgang als op financieel vlak. Binnen het werkoverleg tussen de gedeputeerde en DBI worden belangrijke beslissingen met de verantwoordelijke gedeputeerde besproken.

Wij zijn van mening dat juist doordat PS en GS op hoofdlijnen sturen de Provincie de omvang van de problematiek van de kunstwerken heeft kunnen inschatten. De problematiek is nu helder, er zijn afspraken gemaakt, er is budget beschikbaar gesteld en er zijn al een groot aantal kunstwerken in onderhoud waarbij de functionaliteit wordt opgewaardeerd. Dit alles binnen de trajectvisie. Bij grote afwijkingen in tijd of geld wordt er via "geaggregeerde maraps" gerapporteerd naar GS en PS.

Wij zullen punten 3a, 4c, 5a, 5b, 5c, 5d en 5e op andere wijze vorm geven met exact dezelfde intentie en resultaat.

Een laatste punt, 3d, het vastleggen van gemaakte afspraken in de daarvoor geëigende systemen zullen wij meer aandacht geven. Diverse maten constateert u dat de afspraken wel gemaakt zijn en bij de medewerkers vastliggen, maar niet op de juiste wijze zijn geborgd.

Met de invoering van de procesbeschrijvingen bij de Provincie, in het kader van de organisatie van de toekomst, krijgt dit de volle aandacht en zal dit waar nodig verbeterd worden.

Rest ons u te danken voor de goede samenwerking en de aanbevelingen.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS onze conclusies en aanbevelingen grotendeels onderschrijven. De Rekenkamer waardeert het dat GS per aanbeveling en deelaanbeveling hun standpunt hebben aangegeven.

De reactie van GS geeft nog aanleiding tot enkele opmerkingen.

Aanbeveling 3b: SMART formuleren van doelen

GS geven aan aanbeveling 3b, het SMART formuleren van doelen voor het beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen, niet over te nemen. De Rekenkamer betreurt dit. Een nulmeting is namelijk van belang voor het bepalen van het ambitieniveau en voor het opstellen van de verantwoordingsinformatie. Ook een tijdspad met tussendoelen is van belang voor het monitoren van het beleid, zeker als het doelen betreft met een lange termijn horizon. Als bijvoorbeeld 90% van de wegen op dit moment voldoet aan het gewenste kwaliteitsniveau en in 2014 moet 100% van de wegen voldoen, dan zou een tussendoel kunnen zijn dat in 2012 95% van de wegen voldoet. Op deze wijze kan in de gaten worden gehouden of een doelstelling wordt gerealiseerd.

Aanbeveling 3d: vaststellen beheerplannen

GS geven verder aan dat punt 3d (het vaststellen van definitieve beheerplannen) op dit moment bij GS en PS ligt. Ook zullen GS meer aandacht geven aan het vastleggen van gemaakte afspraken in de daarvoor geëigende systemen. De Rekenkamer ziet het op een juiste wijze borgen van afspraken als een goede ontwikkeling binnen de provincie Zuid-Holland.

Aanbevelingen 3g, 4c en 5a t/m 5e: budgetten voor beheer en onderhoud kunstwerken

GS geven tenslotte aan de aanbevelingen over de budgetten voor kunstwerken niet over te nemen, maar op een andere wijze vorm te geven met exact dezelfde intentie en resultaat. De Rekenkamer is het met GS eens dat onderhoud van kunstwerken geen doel op zich is, maar bijdraagt aan hogere doelen waaronder een 'bereikbaar Zuid-Holland' zoals ook blijkt uit de doelenboom op pagina 28. Dat GS op trajectniveau (waar kunstwerken onderdeel van uitmaken) verantwoordt, is een politieke keuze die tussen PS en GS gemaakt moet worden. De Rekenkamer vindt wel dat binnen de ambtelijke organisatie inzicht moet bestaan in zowel de begrote als gerealiseerde budgetten voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Kunstwerken zijn immers kapitaalgoederen die specifiek beheer en onderhoud vergen. Dit inzicht ontbreekt op dit moment. De Rekenkamer ziet met belangstelling tegemoet op welke wijze GS invulling gaan geven aan de hierboven genoemde aanbevelingen.

A decorative graphic consisting of four spheres of varying sizes and a horizontal line. The spheres are arranged in a cluster, with one large sphere in the foreground and three smaller ones behind it. A horizontal line extends from the left edge of the page, passing through the spheres. The word "BIJLAGEN" is written in a bold, black, sans-serif font across the spheres and the line.

BIJLAGEN



BIJLAGE A

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen provincie Zuid-Holland

- De heer A. van Dijk, gedeputeerde met portefeuille beheer en onderhoud.
- De heer H. van Donk, adjunct-directeur Dienst beheer infrastructuur (DBI).
- De heer R. de Jager, hoofd bureau beheeradvies.
- De heer N. Meininger, senior beleidsmedewerker.
- De heer E. Rutten, senior beleidsmedewerker.

Deelnemers discussiebijeenkomst

- De heer A. Valkhof, provincie Flevoland, hoofd bureau wegen en vaarwegen.
- De heer G. de Vos, provincie Flevoland, senior adviseur concern control.
- Mevrouw I. Makelaar, provincie Noord-Holland, sectormanager beheer en onderhoud.
- De heer E. Neering, provincie Noord-Holland, interim manager beheer.
- De heer M. Berkhout, provincie Noord-Holland, projectmanager beheer en onderhoud.
- De heer W. Lambers, provincie Utrecht, teamleider realisatie.
- De heer R. de Jager, provincie Zuid-Holland, hoofd bureau beheeradvies.
- De heer N. Meininger, provincie Zuid-Holland, senior beleidsmedewerker.

Geraadpleegde personen

- De heer D. van der Heijden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, medewerker Programma Krachtig Bestuur.
- De heer R. Scholten, Nedmobiel, directeur.
- De heer H. van Setten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, accountmanager voor Flevoland en Zuid-Holland.
- De heer C. van der Vusse, Rijkswaterstaat.
- De heer M. van Welie, Ministerie Verkeer en Waterstaat, plaatsvervangend directeur concernstaf.



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documentenlijst algemeen

- Bakker, J.D. & J.J. Volwerk, *Het Inspectiehuis; Risicogestuurd inspecteren toegesneden op informatiebehoefte*, 2007.
- Commissie BBV, *Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen*, mei 2007.
- CROW, *CROW-publicatie 137*, 2de druk, 2005
- Rekenkamercommissie Haarlem, *Onderzoek Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte*, 2005.
- Rijkswaterstaat, *Beheer- en onderhoudssystematiek kunstwerken (map 1, systematiek)*, 2000.
- Schouten, ir. G.J. en ing. J.W. Nijdam, *Onderhoudsbeleid van kunstwerken*, Civiele Techniek, nr. 2, 2002.
- Technische adviescommissie voor de waterkeringen, *Leidraad kunstwerken*, 2003.
- Wegenwet, 1930.
- Werkgroep beleid en onderhoud infrastructuur, *Onderhoud beter onderbouwd*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 4.
- www.crow.nl

Documentenlijst provincie Zuid-Holland

- Begroting 2007.
- Begroting 2008.
- Beheer en Onderhoud in verandering, vervolgnota 2001.
- Beheer en onderhoud transparant, 2005.
- Beheerplan (vaar)wegen 2008-2012 deel III ontwerp.
- Beheerplan wegen 2008 – 2012 ontwerp.
- Beheerplan vaarwegen 2008-2012 ontwerp.
- Beheerplan wegen 2008-2012, vastgesteld door GS op 4 maart 2008.
- Budgetbehoefte voor het beheer en onderhoud provinciale infrastructuur 2008-2012.
- Coalitieakkoord 2007 – 2011.
- DHV, second opinion normkosten, februari 2006.
- Excelsheet KW - afmetingen 2008.
- Jaarstukken 2007.
- Meerjarenprogramma provinciale infrastructuur 2007 t/m 2021.
- Meerjarenprogramma provinciale infrastructuur 2008 t/m 2022.
- Nota beheerplannen wegen en vaarwegen 2006-2010, bijlage 5 kwaliteitsniveaus wegen en vaarwegen, maart 2005.
- Nota Onderhoud Kapitaalgoederen - onderdeel infrastructuur (Wegen en Vaarwegen), 2004.
- Nota onderhoud kapitaalgoederen, december 2004.
- Provinciaal Verkeer en Vervoer plan 2002-2020.
- Referentiedocument B vaarwegen, juni 2006.
- Referentiedocument C wegen, juni 2006.
- Statencommissie Onderzoek van de Rekening (COR), *Onderzoek beheer en onderhoud*, november 2007.

- Voordracht GS aan PS nr. 5681, Extra budget voor grootschalig beheer en onderhoud (vaar-)wegen 2006-2007, april 2006.

Gevalstudie

- Provincie Zuid Holland, *Uitdraai Systeem planmatig onderhoud kunstwerken*– samenvatting van basisgegevens, 2004.
- Provincie Zuid Holland, *Trajectstudie Vaarweg 9*, (concept) 2007.
- Provincie Zuid Holland, *Onderhoudsplanung Beweegbare kunstwerken*, 2007.
- Provincie Zuid Holland, *Meerjaren uitvoeringsprogramma beweegbare kunstwerken vaarwegtraject 9 – Deelproject 4, groot onderhoud Hefbruggen Waddinxveen en Boskoop en basculebrug Coenecoop*, 2008.
- Provincie Zuid Holland, *Advisering betreffende aandrijfinstallatie voor hefbruggen Waddinxveen en Boskoop*, 2008.
- Provincie Zuid Holland, *Overwegingsnotitie projectscope Coenecoopbrug*, 2008.
- E-mail provincie Zuid-Holland, 18 november 2008.
- Provincie Zuid Holland, *Programma van eisen Groot onderhoud en afstandbediening voor Hefbruggen Waddinxveen en Boskoop en basculebrug Coenecoop*, 200X.



BIJLAGE C

Uitwerking beoordelingskader

Beleidsvoorbereiding

1. Hebben in de beleidsvoorbereiding aandachtspunten in de onderhoudsituatie van de kunstwerken, zoals achterstallig onderhoud, een rol gespeeld? Zo ja, welke aandachtspunten en wat zijn de oorzaken hiervan?

- a. Eventuele aandachtspunten in de onderhoudsituatie hebben in de beleidsvoorbereiding een rol gespeeld. De provincie heeft de aandachtspunten in een (beleids)document vastgelegd.

Toelichting. In de voorbereiding van beleid is inzicht in de actuele staat van kunstwerken belangrijk, zodat eventuele aandachtspunten voor het nieuwe beleid bekend zijn. Aandachtspunten in de onderhoudsituatie van kunstwerken zijn bijvoorbeeld achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud⁹⁹. Als bijvoorbeeld sprake is van vervangingsonderhoud en veel kunstwerken op korte termijn moeten worden vervangen, dan moet dit in de beleidsvoorbereiding zijn aangegeven. Als er geen inventarisatie van de aandachtspunten is, loopt de provincie het risico dat het op te stellen beleid onvoldoende aansluit op de huidige stand van zaken.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of en welke aandachtspunten de provincie in provinciale beleidsdocumenten heeft vastgelegd. De Rekenkamer zal zich hierbij richten op documenten die door GS of PS zijn vastgesteld.

- b. De provincie heeft de oorzaken (intern en/of extern) van de aandachtspunten in de onderhoudsituatie vastgelegd.

Toelichting. Als de provincie beleid voorbereidt, moet ze op de hoogte zijn van de oorzaken van de aandachtspunten. Als achterstallig onderhoud bijvoorbeeld een aandachtspunt is, dan moet de provincie ook de oorzaken hiervan kennen. Immers, alleen als de oorzaken bekend zijn kan er gericht beleid worden geformuleerd. De Rekenkamer maakt een onderscheid tussen interne en externe oorzaken. Mogelijke interne oorzaken zijn onvoldoende financiële middelen, beperkte bestuurlijke/politieke aandacht of ad hoc beleid. Mogelijke externe oorzaken zijn een toename van de belasting van het kunstwerk (verhoogde verkeersintensiteit en zwaardere aslasten) of strengere eisen op het gebied van veiligheid en milieu. Op beide typen oorzaken is beleid te voeren.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na in welke mate de (interne en externe) oorzaken van de aandachtspunten in provinciale beleidsdocumenten zijn vastgelegd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in grote mate, redelijke mate en geringe mate. De Rekenkamer zal zich hierbij richten op documenten die door GS of PS zijn vastgesteld.

- c. De provincie heeft een visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken.

⁹⁹ De Rekenkamer brengt hierbij de definities in kaart, die de provincie hanteert voor de aandachtspunten.

Toelichting. In de beleidsvoorbereiding stelt de provincie een visie op voor het beheer en onderhoud van infrastructuur of specifiek voor kunstwerken. Een dergelijke visie wordt ook wel beheerfilosofie genoemd. In de praktijk zijn veel overheidsorganisaties bezig om (in plaats van een incident gestuurde wijze) een meer planmatig gestuurde wijze van beheer en onderhoud van infrastructuur te ontwikkelen. In dit onderzoek staat planmatig beheer en onderhoud centraal, waarbij de provincie de middelen meerjarig raamt op basis van de doelen en prestaties.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat aan de hand van beleidsstukken na of de provincie een visie heeft opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken.

Beleidsontwikkeling

2. Wat zijn de doelen, prestaties en middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken en in hoeverre sluiten deze op elkaar aan?

d. De provincie heeft beleidsdoelen met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld.

Toelichting. In het beleid van de provincie met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken dienen doelen te zijn opgenomen. De strategische doelen hoeven niet specifiek betrekking op kunstwerken te hebben, maar kunnen ook in het algemeen van toepassing zijn op het beheer en onderhoud van infrastructuur. Het gaat om doelen die zijn opgenomen in beleidsdocumenten die door PS of GS zijn vastgesteld.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of de provincie wel of geen doelen heeft vastgesteld.

e. De provincie heeft de beleidsdoelen SMART geformuleerd.

Toelichting. Om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, is het belangrijk dat duidelijk is wat de beleidsdoelen zijn en dat nagegaan kan worden of deze worden gerealiseerd. Hiervoor moeten de doelen SMART¹⁰⁰ geformuleerd zijn.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na in welke mate (groot – redelijk – gering) de doelen voldoen aan de volgende drie SMART-eisen:

- Specifiek: Is het beoogde effect voldoende specifiek en niet voor meerdere uitleg vatbaar?
- Meetbaar: Kan op basis van de huidige formulering de realisatie van de effecten tussentijds gevolgd worden aan de hand van prestatiegegevens en/of evaluatieonderzoek? Is informatie over de nulsituatie opgenomen?
- Tijdgebonden: Is aangegeven wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost? Is een tijdpad met tussentijds te realiseren streefwaarden opgenomen?

f. De doelen (strategisch niveau) zijn uitgewerkt in prestaties (tactisch niveau) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, die in (beheer)plannen zijn opgenomen.

Toelichting. De provincie kan de beoogde doelen bereiken door het benoemen van prestaties en het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen. Het moet daarom duidelijk zijn welke prestaties de provincie wil leveren om de

¹⁰⁰ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

beleidsdoelen te realiseren. De Rekenkamer richt zich op de (beheer)plannen¹⁰¹ die de koppeling vormen tussen het strategische (missie en doelen) en operationele (uitvoering onderhoudsmaatregelen) niveau.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of de doelen zijn uitgewerkt in prestaties en of deze zijn opgenomen in beheerplannen.

- g. 1. De provincie heeft een meerjarenraming van de onderhoudskosten opgesteld ter onderbouwing van het budget. De raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) is een goede afspiegeling van de werkelijk te verwachten kosten.
2. De provincie heeft budget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Indien het budget sterk afwijkt van de vooraf opgestelde raming, dan zijn de gevolgen voor de doelen en prestaties helder.

Toelichting.

g-1: De budgetaanvraag voor beheer en onderhoud dient gebaseerd te zijn op een meerjarenraming van de onderhoudskosten. De raming van de onderhoudskosten moet daarom een goede inschatting van de te verwachten kosten zijn. Indien er een groot verschil is tussen de raming van de onderhoudskosten (budgetaanvraag) en de werkelijk te verwachten kosten, loopt de provincie kans tijdens de uitvoering met extra kosten geconfronteerd te worden. Een verschil tussen raming (budgetaanvraag) en verwachte kosten kan ontstaan doordat bijvoorbeeld niet alle kostenposten in de raming worden meegenomen of doordat er geen gestandaardiseerde ramingsystematiek wordt gebruikt.

g-2: Voor het behalen van de doelen en prestaties is van belang dat een budget is vastgesteld door PS of GS. Als het vastgestelde budget sterk afwijkt van de raming (gevraagd budget), zal dit gevolgen hebben voor de doelen en prestaties. Immers, bij een budget dat lager is dan de raming, zullen niet alle prestaties geleverd kunnen worden. Dit kan leiden tot een nadere prioritering of temporisering.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na:

- Of de provincie een meerjarenraming van de onderhoudskosten heeft opgesteld ter onderbouwing van het budget. Vervolgens beoordeelt de Rekenkamer of deze raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) een goede afspiegeling is van de werkelijk te verwachten kosten:
 - o in welke mate de raming van de onderhoudskosten (gevraagd budget) volledig is, met andere woorden, zijn alle type onderhoud gedekt?
 - o heeft de provincie gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde ramingsystematiek, zoals bijvoorbeeld de Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK) van het CROW (zie onderstaand kader voor een toelichting op SSK);
- Of de provincie budget heeft vastgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Indien het budget sterk afwijkt van de vooraf opgestelde raming, moeten de gevolgen voor de doelen en prestaties helder zijn.

¹⁰¹ Een beheerplan is nodig indien de provincie de kosten van het grootschalig onderhoud ten laste brengt van een voorziening. Commissie BBV, Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, mei 2007, pag. 21.

Standaard Systematiek Kostenramingen

De Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK) is een gestandaardiseerde werkwijze voor het opstellen en presenteren van kostenramingen.¹⁰² Hierdoor worden de kosten van projecten eenduidig in kaart gebracht. Deze methode is geschikt voor zowel de ontwerpfase, de bouwphase als de beheer- en onderhoudsfase van een project. Deze werkwijze bevat ook de mogelijkheid rekening te houden met onzekerheden en risico's.

De SSK is gebaseerd op een aantal principes:

- 1) een structuur voor projectopdeling;
- 2) een standaardindeling voor de ramingopbouw, inclusief begrippenkader voor kostensoorten;
- 3) een begrippenkader voor risico's en onzekerheden, als handreiking voor het omgaan met deze zaken en gedefinieerde begrippen.

Toepassing van SSK bij de provincies

De provincies (met de Provincie Gelderland, Dienst Wegen, Verkeer en Vervoer als 'trekker') hebben begin 2004 geconstateerd dat de SSK een goede methodiek is voor het maken van eenduidige en transparante kostenramingen in elke fase van een project. Er is echter ook geconstateerd dat de toepassing van deze methodiek binnen hun organisaties niet of onvoldoende van de grond komt.¹⁰³

3. In hoeverre is in de doelen, prestaties en middelen rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie?

- h. De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie.

Toelichting. Als er aandachtspunten zijn in de beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld achterstallig onderhoud), dan moeten deze doorwerken in de beleidsontwikkeling. Bij het formuleren van nieuw beleid (doelen en prestaties en het beschikbaar stellen van budget) moet daarom met de aandachtspunten rekening gehouden zijn. Het gaat dus om consistentie tussen de aandachtspunten, doelen, prestaties en middelen.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na in welke mate in het vigerende beleid rekening is gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie van kunstwerken.

Beleidsuitvoering

4. Hoe houdt de provincie toezicht op de onderhoudsituatie van de kunstwerken en is dit toezicht gekoppeld aan de doelen?

- i. De provincie maakt voor het toezicht op de technische en functionele staat van de kunstwerken gebruik van een monitoringsysteem.

Toelichting. De provincie dient ernaar te streven een actueel inzicht te hebben in de onderhoudstoestand van de kunstwerken. Via inspecties wordt de onderhoudstoestand in beeld gebracht en vastgelegd in het systeem. Vervolgens worden de schades beoordeeld op aspecten zoals veiligheid, functionaliteit en gevolgschades. Een

¹⁰² CROW, CROW-publicatie 137, 2de druk, 2005

¹⁰³ www.crow.nl

monitoringsysteem dat informatie bevat over bijvoorbeeld de onderhoudstoestand, inspecties en onderhoudsmaatregelen kan hierbij helpen.

Beoordeling. De Rekenkamer beoordeelt of de provincie wel of geen gebruik maakt van een monitoringsysteem.

j. De informatie uit het monitoringsysteem is te koppelen aan de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Toelichting. Als de provincie gebruik maakt van een monitoringsysteem, is het van belang dat het systeem niet op zichzelf staat, maar verbonden is met de doelen en prestaties met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken. Dit betekent dat de informatie uit het monitoringsysteem van invloed kan zijn op de planning en budgettering van de onderhoudsmaatregelen.

Beoordeling. De Rekenkamer beoordeelt in welke mate de informatie uit het systeem te koppelen is aan de doelen en prestaties.

k. De provincie maakt gebruik van verschillende soorten inspecties, die goed op elkaar zijn afgestemd.

Toelichting. De provincie zal voor het verkrijgen van informatie over de toestand van de kunstwerken gebruik moeten maken van verschillende soorten inspecties. Het is van belang dat de inspecties niet op zichzelf staan, maar goed op elkaar zijn afgestemd. Als inspecties namelijk niet goed samenhangen, kan dit gevolgen hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en onderhoud ten aanzien van kunstwerken. Mogelijke gevolgen kunnen zijn dat:¹⁰⁴

- Onnodig vaak dezelfde constatering worden gedaan;
- Bij een constatering niet de juiste gegevens/inspectieresultaten worden geregistreerd;
- De inspectieresultaten niet voor alle of de juiste doeleinden worden gebruikt;
- De inspectieresultaten niet bij alle relevante belanghebbenden bekend zijn.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of de provincie gebruik maakt van verschillende soorten inspecties en in welke mate de inspecties op elkaar zijn afgestemd.

5. Gevalstudie: Wat zijn de uitgevoerde onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk? In welke mate hangen deze samen met de doelen en prestaties?

l. De onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk (operationeel niveau) sluiten aan op de doelen en prestaties (strategisch en tactisch niveau) van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Toelichting. De Rekenkamer zal in eerste instantie nagaan welke informatie beschikbaar is over de onderhoudsmaatregelen aan de provinciale kunstwerken via bijvoorbeeld instandhoudingsplannen. Om te bepalen of de onderhoudsmaatregelen planmatig worden uitgevoerd en aansluiten op de doelen en plannen van de provincie, is gekozen voor een gevalstudie. In deze gevalstudie zoomt de Rekenkamer op het operationele niveau in. De Rekenkamer pretendeert niet dat de gevalstudie representatief is voor het gehele beleid, maar beschouwt deze als illustratief voor het provinciale beleid omtrent beheer en onderhoud van kunstwerken.

¹⁰⁴ Bakker, J.D. & J.J. Volwerk, *Het Inspectiehuis; Risicogestuurd inspecteren toegesneden op informatiebehoefte*, 2007. p. 5.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of de onderhoudsmaatregelen bij het geselecteerde kunstwerk in grote mate, redelijke mate of geringe mate aansluiten op de uitgangspunten van planmatig beheer.

Beleidsverantwoording

6. Hoe verantwoordt de provincie zich over de doelen, prestaties en middelen?

m. De provincie legt via rapportages verantwoording af over het behalen van de doelen en prestaties.

Toelichting. De verantwoording over de doelen en prestaties kan bestaan uit verantwoording richting PS en interne verantwoording bij GS. De verantwoording over de kunstwerken is afhankelijk van de afspraken die PS en GS hierover hebben gemaakt. Indien er doelen en prestaties zijn vastgelegd door PS m.b.t. beheer en onderhoud kunstwerken, zullen GS hier ook verantwoording over moeten afleggen. Indien dit niet het geval is en de verantwoording richting PS betrekking heeft op het beheer en onderhoud van wegen, kijkt de Rekenkamer naar de interne verantwoording over het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na in welke mate GS via rapportages inzicht hebben in het behalen van de doelen en prestaties en of de verantwoording conform afspraak met PS is.

n. De provincie biedt inzicht in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor beheer en onderhoud kunstwerken.

Toelichting. GS hebben via rapportages inzicht in de financiële stand van zaken omtrent de uitvoering van het beheer en onderhoud kunstwerken. Inzicht in de kosten van kunstwerken is van belang, omdat het kan gaan over substantiële bedragen, zoals bij vervanging van een sluis. Daarnaast richt planmatig beheer en onderhoud zich op een transparante verantwoording, waarbij de doelen, prestaties en middelen op elkaar zijn afgestemd. Verantwoording over de ingezette middelen biedt inzicht in een eventuele onder- en of overbesteding, wat kan leiden tot bijsturing van het beleid. Op welk niveau hierover verantwoording wordt afgelegd, hangt af van de afspraken die gemaakt zijn tussen de ambtelijke organisatie, GS en PS. Indien afspraken met PS zijn gemaakt over de financiële middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken, is ook verantwoording aan PS noodzakelijk.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na in welke mate GS via rapportages inzicht hebben in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen en of de verantwoording conform afspraak met PS is.

7. In hoeverre zijn de beoogde doelen en prestaties behaald binnen de begrote middelen?

o. De (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties van het beleid zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Indien zich (grote) verschillen voordoen tussen de plannen en de realisatie licht de provincie deze toe.

Toelichting. De provincie heeft de (tussentijdse) beoogde doelen en prestaties behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Eventuele verschillen tussen plannen en realisatie worden door de provincie toelicht. De Rekenkamer richt zich in dit onderzoek op het vigerende beleid, waardoor het mogelijk is dat nog niet alle

beoogde doelen zijn behaald en prestaties zijn geleverd. In de beoordeling zal de Rekenkamer hier rekening mee houden.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat op basis van de beschikbare provinciale verantwoordingsdocumenten na of de (tussentijdse) doelen en prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in grote mate, redelijke mate en geringe mate. Als er (grote) verschillen zijn tussen de plannen en de realisatie, geeft de provincie een verklaring voor het ontstaan hiervan.

8. Tot welke aandachtspunten leidt de verantwoording over de doelen, prestaties en middelen?

p. Uit de verantwoording over het beleid komt naar voren welke aandachtspunten van belang zijn bij het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Toelichting. Uit de verantwoording over de doelen, prestaties en middelen kunnen aandachtspunten naar voren komen. Bijvoorbeeld achterstallig onderhoud als de middelen voor het beheer en onderhoud niet toereikend zijn geweest om de geplande onderhoudsmaatregelen uit te voeren. Op basis van deze verantwoording kunnen gerichte beslissingen worden genomen over het toekomstig beheer en onderhoud van de kunstwerken


Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of de provincie aandachtspunten heeft benoemd in de beschikbare verantwoordingsdocumenten.

9. Tot welke vervolgacties leiden deze aandachtspunten?

q. Belangrijke aandachtspunten bij het beheer en onderhoud van kunstwerken leiden tot formele vervolgacties (GS of PS besluit).

Toelichting. De provincie zal moeten nagaan hoe ze met de geconstateerde aandachtspunten wil omgaan. Als uit de verantwoording blijkt dat er bijvoorbeeld achterstallig onderhoud is, dan moet de provincie aangeven hoe ze het achterstallig onderhoud wil oplossen en in de toekomst wil voorkomen. Op basis van de aandachtspunten uit de verantwoording kunnen PS en/of GS besluiten nemen over bijvoorbeeld het bijstellen van het budget, het aanpassen van de doelen en prestaties of het aanpassen van de planning.

Beoordeling. De Rekenkamer gaat na of belangrijke aandachtspunten hebben geleid tot formele vervolgacties in de vorm van besluiten van GS en/of PS.



BIJLAGE D

Gevalstudie

De gevalstudie is uitgevoerd aan de hand van documentenanalyse. Voor het uitvoeren van de gevalstudie, heeft de Rekenkamer onderstaande documenten voor het geselecteerde kunstwerk aangevraagd, die betrekking hebben op de periode 2003-2008. Indien dergelijke documenten niet aanwezig zijn, is gevraagd om informatie waaruit de benodigde gegevens kunnen worden afgeleid.

- Basisgegevens van het betreffende kunstwerk
 - Paspoort (beschrijving van het kunstwerk): jaartal, locatie, objecttype, bouwjaar, dimensies, beschrijving, opmerkingen;
 - Aanlegkosten;
 - Verkeersintensiteit.
- Instandhoudingsplan
 - De decompositie van het kunstwerk;
 - De kritische onderdelen op basis van een risicoanalyse;
 - De onderhoudstrategie (bijv. preventief, correctief) per onderdeel;
 - De normen voor de interventies per onderdeel, incl. de bron (bijv. NEN, etc.);
 - De onderhoudsmaatregelen per onderdeel;
 - De gewenste planning van de onderhoudsmaatregelen;
 - De verwachte kosten per onderhoudsmaatregel;
 - De inspectiestrategie (type en frequentie);
 - De gewenste planning van de inspecties.
- Inspectierapporten uit de periode 2003-2008 over het kunstwerk, inclusief eventuele meldingen van gebruikers
 - De uitgevoerde inspectiewerkzaamheden (inspectietype, frequentie) bij het kunstwerk en gebruikte onderzoeksmethoden (visueel, boringen, etc.) hierbij;
 - De conclusies n.a.v. deze inspecties;
 - De aanbevelingen voor het beheer en onderhoud van het kunstwerk.
- Overzicht van de uitgevoerde maatregelen in de periode 2003-2008
 - Overzicht van uitgevoerde onderhoudsmaatregelen (ook onderscheid in vast en variabel onderhoud en eventueel achterstallig- en vervangingsonderhoud?);
 - Indien het onderhoud bij de geselecteerde kunstwerken voor 2003 is uitgevoerd, de informatie van de laatste keer dat groot (variabel) onderhoud en klein (vast) onderhoud gepleegd is;
 - Overzicht van de gemoeide kosten, per onderhoudsmaatregel;
 - Informatie over de post (programma of voorziening) waaruit deze maatregelen zijn betaald;
 - Informatie over afstemming met andere wegbeheerders.

