

Onderhoud onderbouwd

Beheer en onderhoud kunstwerken

Provincie Utrecht

Amsterdam, juni 2009



Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken, zoals bruggen, sluizen, 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	18
4. Voorbereiding van beleid	21
4.1 Aandachtspunten in onderhoudsituatie	21
4.2 Visie op beheer en onderhoud	23
5. Ontwikkeling van beleid	25
5.1 Doelen, prestaties en middelen	25
5.2 Aansluiting op aandachtspunten	30
6. Uitvoering van beleid	33
6.1 Toezicht op onderhoudsituatie	33
6.2 Gevalstudie Demmeriksebrug	36
7. Verantwoording over beleid	41
7.1 Wijze van verantwoorden	41
7.2 Uitkomst van verantwoording	42
7.3 Gevolgen voor beleidsvoorbereiding	44
7.4 Gevolgen voor beleidsontwikkeling	44
8. Provincievergelijking	45
8.1 Kunstwerkareaal	45
8.2 Beleidsvoorbereiding	48
8.3 Beleidsontwikkeling	49
8.4 Beleidsuitvoering	52
8.5 Beleidsverantwoording	55
9. Conclusies en aanbevelingen	59
9.1 Algemene conclusie en aanbeveling	59
9.2 Conclusies, bevindingen en (deel)aanbevelingen	61

Reactie Gedeputeerde Staten	67
Nawoord Rekenkamer.....	73
BIJLAGEN.....	75
Bijlage A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	77
Bijlage B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	79
Bijlage C Uitwerking beoordelingskader	81
Bijlage D Gevalstudie.....	89



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, sluisen 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, omlleidingen 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 leidt 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?

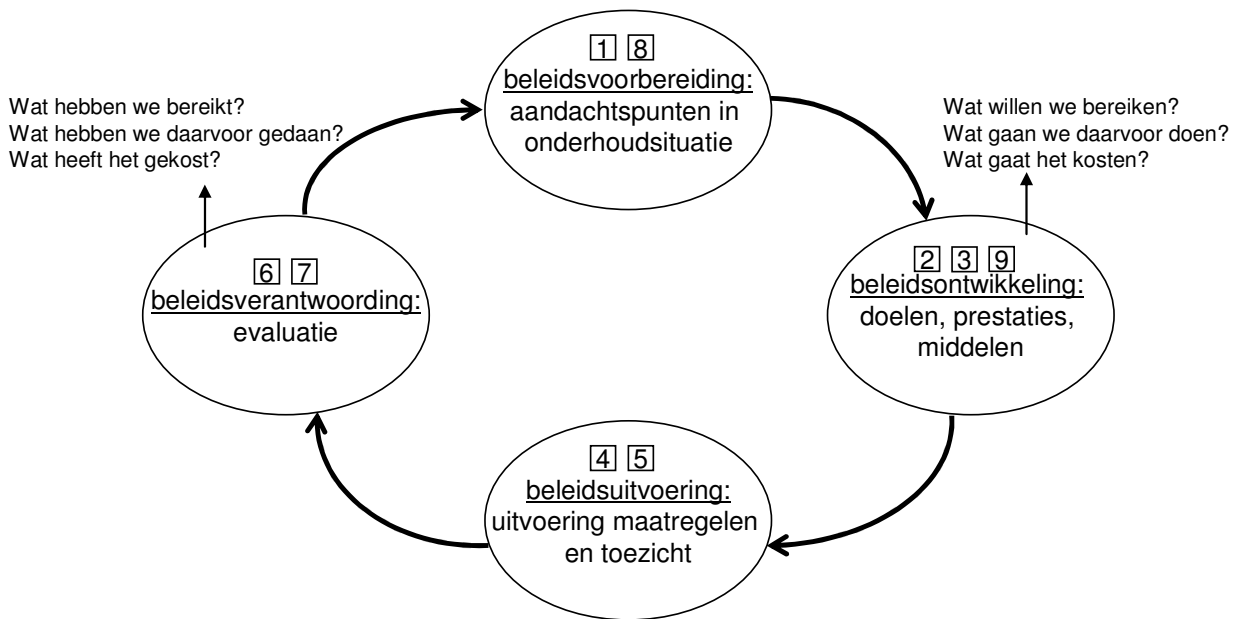
Deze centrale vraag is uitgewerkt in meerdere deelvragen. Tabel 1 bevat een overzicht van deze deelvragen.

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 feitelijk 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 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 Utrecht.

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 Een nadere (technische) uitwerking van het beheerplan gebeurt in instandhoudingsplannen. Een

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).

instandhoudingsplan is een plan per kunstwerk waarin staat aangegeven 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 wordt het areaal genoemd. Kunstwerken maken onderdeel uit van dit areaal. Waar het alleen kunstwerken betreft, wordt gesproken over kunstwerkareaal.

Het kunstwerkareaal van de provincie Utrecht is opgenomen in een overzicht kunstwerken. Uit dit overzicht blijkt dat de provincie in totaal 172 kunstwerken in beheer heeft.¹⁰ In de verschillende documenten van de provincie staan echter uiteenlopende aantallen vermeld (zie tabel 4).

Tabel 4. Verschillen in totaal aantal kunstwerken

Document	Aantal kunstwerken
Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken (2004)	169
Algemene uitgangspunten, Nebest (2004)	174
Overzicht met kunstwerken, Nebest (2008)	172

De provincie heeft toegelicht dat het kunstwerkareaal een “dynamische registratie” is en noemt twee oorzaken voor de verschillen in het aantal kunstwerken:

1. Aanleg van nieuwe kunstwerken: het kunstwerkenbestand neemt toe doordat nieuwe kunstwerken worden aangelegd (zoals ecoducten, tunnels, faunapassages, veetunnels en geluidschermen).
2. Overdracht van kunstwerken: de provincie draagt wegen over aan gemeenten als hun functie verandert van regionaal in lokaal. De daarbij behorende kunstwerken gaan dan ook over naar de betreffende gemeente.¹¹

De Rekenkamer merkt op dat de kunstwerken niet altijd op een juiste wijze zijn ingedeeld in het kunstwerkenbestand van de provincie. Zo zijn een aantal viaducten en faunapassages bijvoorbeeld ingedeeld bij tunnels. De provincie heeft aangegeven dat ze dit nog moet aanpassen.¹² 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.

Bevinding:	De provincie gaat bij het beheer en onderhoud van het kunstwerkareaal momenteel uit van 172 kunstwerken. In het kunstwerkenbestand zijn de kunstwerken niet altijd volgens het juiste type ingedeeld.
-------------------	---

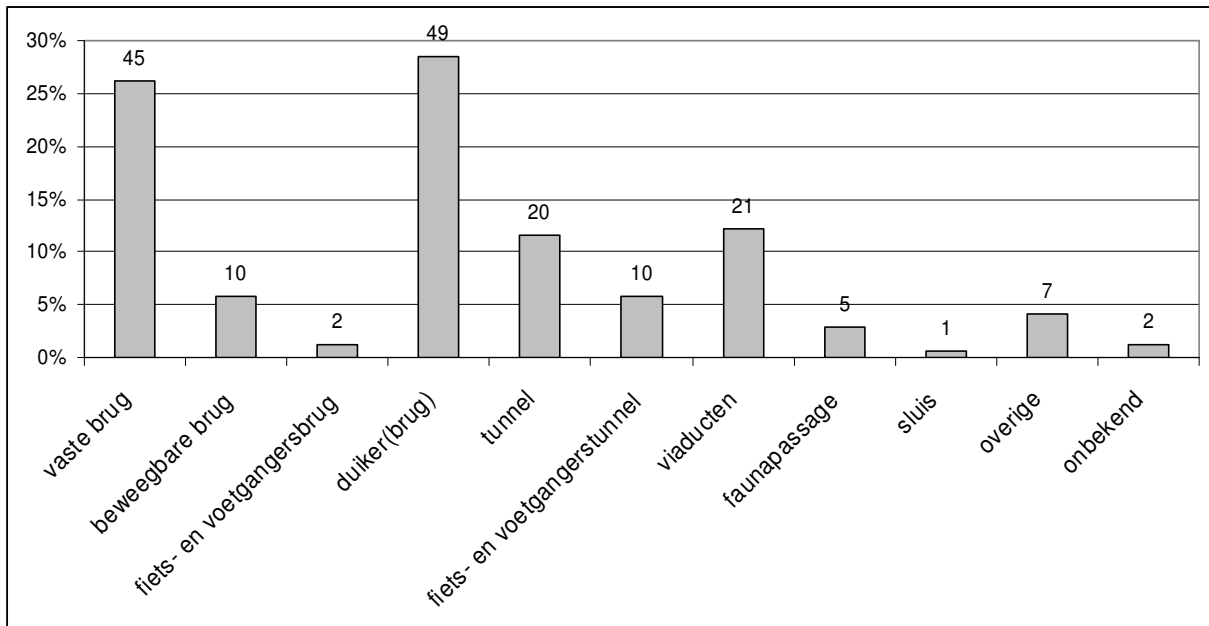
¹⁰ Email 29 oktober 2008.

¹¹ Ambtelijk interview, 6 november 2008.

¹² Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

3.2 Type kunstwerken

Onder kunstwerken verstaat de provincie civiele kunstwerken, zoals bruggen, viaducten, tunnels, duikers, etc.¹³. In figuur 3 staat het aantal kunstwerken per type weergegeven.¹⁴ 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.



Figuur 3. Overzicht type kunstwerken provincie Utrecht, situatie 2008

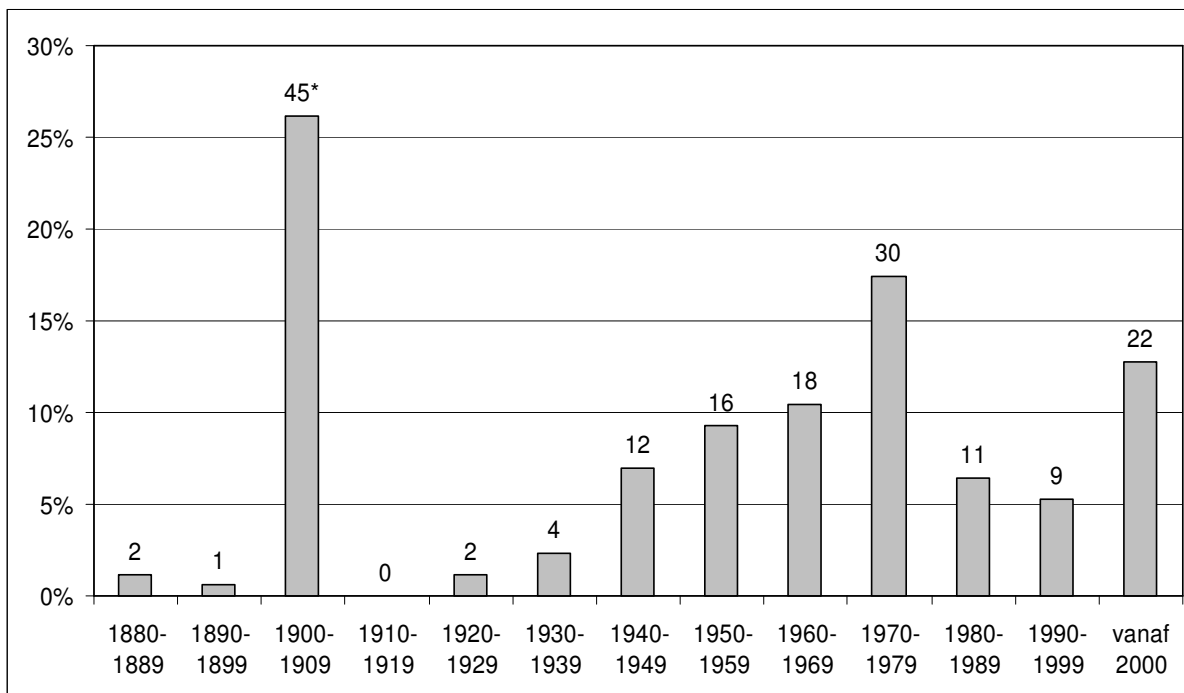
Uit figuur 3 blijkt dat tweederde van het kunstwerkareaal van de provincie Utrecht bestaat uit vaste bruggen (26%) en duikerbruggen (28%). Ook autotunnels (12%) en viaducten (12%) vormen een relevant aandeel van het areaal. Bij de categorie 'overige' heeft de Rekenkamer andere kunstwerken, zoals onderdoorgangen en overkluizingen, opgenomen. Zoals bij paragraaf 3.2 vermeld zijn de kunstwerken in het kunstwerkenbestand niet altijd bij het juiste type ingedeeld. In figuur 3 is de type indeling niet gebaseerd op het kunstwerkenbestand, maar op de reactie uit de ambtelijke wederhoor.

3.3 Leeftijdsopbouw kunstwerken

Figuur 4 laat een overzicht zien van de leeftijdsopbouw van de kunstwerken. Er is gekozen voor een weergave van het aantal kunstwerken over een bouwperiode van tien jaar.

¹³ Ambtelijk interview, 6 november 2008.

¹⁴ Excelbestand kunstwerken, december 2008.



Figuur 4. Overzicht bouwjaar kunstwerken provincie Utrecht, situatie 2008

* Het aantal kunstwerken dat daadwerkelijk in de periode 1900-1909 is gebouwd is lager dan 45.

In figuur 4 is te zien dat in de periode 1900-1909 ruim een kwart van de kunstwerken (45) is opgenomen. Van een deel van deze 45 kunstwerken is onbekend wanneer ze zijn aangelegd. Hoeveel kunstwerken dit zijn, is niet bekend. De provincie kan wel door metingen en herberekeningen de technische levensduur bepalen.¹⁵ In het verleden kregen de kunstwerken waarvan het bouwjaar onbekend is 'code 00'. Als gevolg hiervan zijn deze kunstwerken in de categorie 1900 terecht gekomen.¹⁶ Voor het inschatten van het benodigd beheer en onderhoud is het van belang dat de provincie op de hoogte is van het bouwjaar van de kunstwerken. Naar mate kunstwerken het einde van de theoretische levensduur¹⁷ bereiken, is de kans groot dat de onderhoudskosten toenemen.

In de periode 1940-1979 is een toename zichtbaar van het aantal kunstwerken. In de periode 1980-1999 neemt de aanleg van de kunstwerken af en vanaf 2000 neemt de bouw van de kunstwerken weer toe. De provincie Utrecht gaat uit van een levensduur van 90 jaar.¹⁸ Voor de kunstwerken die gebouwd zijn in de periode 1890-1900 is het einde van de theoretische levensduur reeds bereikt.

Bevinding: Van een onbekend deel van het kunstwerkareaal is het bouwjaar niet bekend. Hierdoor is ook niet duidelijk hoeveel kunstwerken de komende jaren het einde van de theoretische levensduur zullen bereiken.

¹⁵ Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

¹⁶ Ambtelijk interview, 11 december 2008.

¹⁷ De provincie Utrecht maakt een onderscheid tussen technische en theoretische levensduur. Theoretische levensduur is een ontwerplevensduur die 90 jaar bedraagt. De technische levensduur is een werkelijke (rest) levensduur, die wordt beïnvloed door het verouderingsproces. Deze kan langer of korter dan 90 jaar zijn. (bron: reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009).

¹⁸ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004, pag. 2.

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 voorbereiding van beleid is inzicht in de actuele staat van kunstwerken belangrijk, zodat eventuele aandachtspunten voor het nieuwe beleid bekend zijn. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud.¹⁹ 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 Utrecht heeft twee aandachtspunten in de onderhoudssituatie van kunstwerken in beleidsdocumenten vastgelegd. De aandachtspunten hebben betrekking op het achterstallig onderhoud en de vermoedelijke vervangingen in de periode 2006-2014. De provincie heeft geen definities vastgelegd voor achterstallig onderhoud en vervangingen.</p>
--

De provincie Utrecht heeft ter voorbereiding op het huidige beleid twee aandachtspunten vastgelegd in de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009. De provincie heeft aangegeven dat bij het grootste gedeelte van de kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud.²⁰ Ook is vermeld dat in de periode 2006-2014 vermoedelijk vervangingen moeten plaatsvinden.²¹ Zowel de omvang van het achterstallig onderhoud als van de vervangingen worden niet nader onderbouwd in de Meerjarenplanning.

De provincie heeft ook niet vastgelegd wat de definitie is voor achterstallig onderhoud of vervangingen. Het achterstallig onderhoud heeft betrekking op de functionaliteit en niet op de veiligheid.²² De provincie heeft aangegeven de definities voor achterstallig onderhoud en vervangingen te hanteren, zoals aangegeven op pagina 9 en 10 van dit rapport.²³

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

¹⁹ De Rekenkamer brengt hierbij de definities in kaart, die de provincie hanteert voor de aandachtspunten.

²⁰ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004, pag. 1.

²¹ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004, pag. 4.

²² Ambtelijk interview, 18 juni 2008.

²³ Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

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.

Bevinding b: De provincie heeft een redelijk inzicht in de oorzaken van de aandachtspunten. Voor het achterstallig onderhoud heeft de provincie het ontbreken van budget voor grootschalige onderhoudswerkzaamheden in het verleden als interne oorzaak vastgelegd. Daarnaast benoemt de provincie weinig aandacht en geen apart beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken als oorzaken voor achterstallig onderhoud. De provincie heeft het bereiken van de theoretische levensduur als interne oorzaak vastgelegd voor de toekomstige vervangingen.

De oorzaak voor het achterstallig onderhoud is volgens de provincie het feit dat in het verleden geen budget voor 'grootschalige onderhoudswerkzaamheden of de totale vervanging van een kunstwerk was'.²⁴ Er waren tot 2004 twee budgetten voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken, namelijk:

- Voorziening beheer en onderhoud wegen;
- Klein onderhoud kunstwerken.

Gedeputeerde Staten hebben aangegeven dat deze twee budgetten niet toereikend waren voor het inlopen van het achterstallig onderhoud.²⁵ Dit is bevestigd in gesprekken met de provincie waarin wordt aangegeven dat in het verleden geen apart beleid (en geld) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken was. Daarnaast was in het verleden ook weinig aandacht voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.²⁶

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	Achterstallig onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Geen budget voor grootschalige onderhoudswerkzaamheden of de totale vervanging van een kunstwerk tot 2004. - Weinig aandacht in het verleden binnen de provincie voor het beheer en onderhoud van kunstwerken tot 2004. - Tot 2004 geen apart beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. 	-
2	Vervanging van kunstwerken in periode 2006-2014.	- Een aantal kunstwerken bereikt het einde van de theoretische levensduur.	-

²⁴ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004, pag. 2.

²⁵ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004, pag. 3.

²⁶ Ambtelijk interview, 6 november 2008.

Zoals uit tabel 5 blijkt heeft de provincie Utrecht interne oorzaken voor het achterstallig onderhoud en de vervangingen benoemd. De provincie heeft geen externe oorzaken benoemd.

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 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 (zie paragraaf 2.1).

Bevinding c: De provincie heeft aspecten van planmatig beheer en onderhoud (*'afstemming activiteiten via meerjarige planning'*) opgenomen in het Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht. Een uitgewerkte visie op een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken, waarin de beheerfilosofie en -strategie van de provincie wordt verduidelijkt, ontbreekt.

De provincie heeft aspecten van een planmatig beheer en onderhoud vermeld in het beleidskader voor verkeer en vervoer, het Strategische Mobiliteitsplan Provincie Utrecht. Over beheer en onderhoud staat vermeld dat de uitvoeringsactiviteiten zoveel mogelijk gecombineerd worden uitgevoerd, omdat dit minder ongemakken oplevert voor weggebruikers en omwonenden. Om te komen tot een betere afstemming van de uitvoeringsactiviteiten wil de provincie een meerjarige planning opstellen van alle activiteiten op het gebied van aanleg, reconstructie en beheer van infrastructuur.²⁷ Een uitgewerkte visie op planmatig beheer en onderhoud, waarin de beheerfilosofie en -strategie van de provincie wordt verduidelijkt, ontbreekt.

²⁷ Provincie Utrecht, Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht*, 2008, pag. 110.

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.*

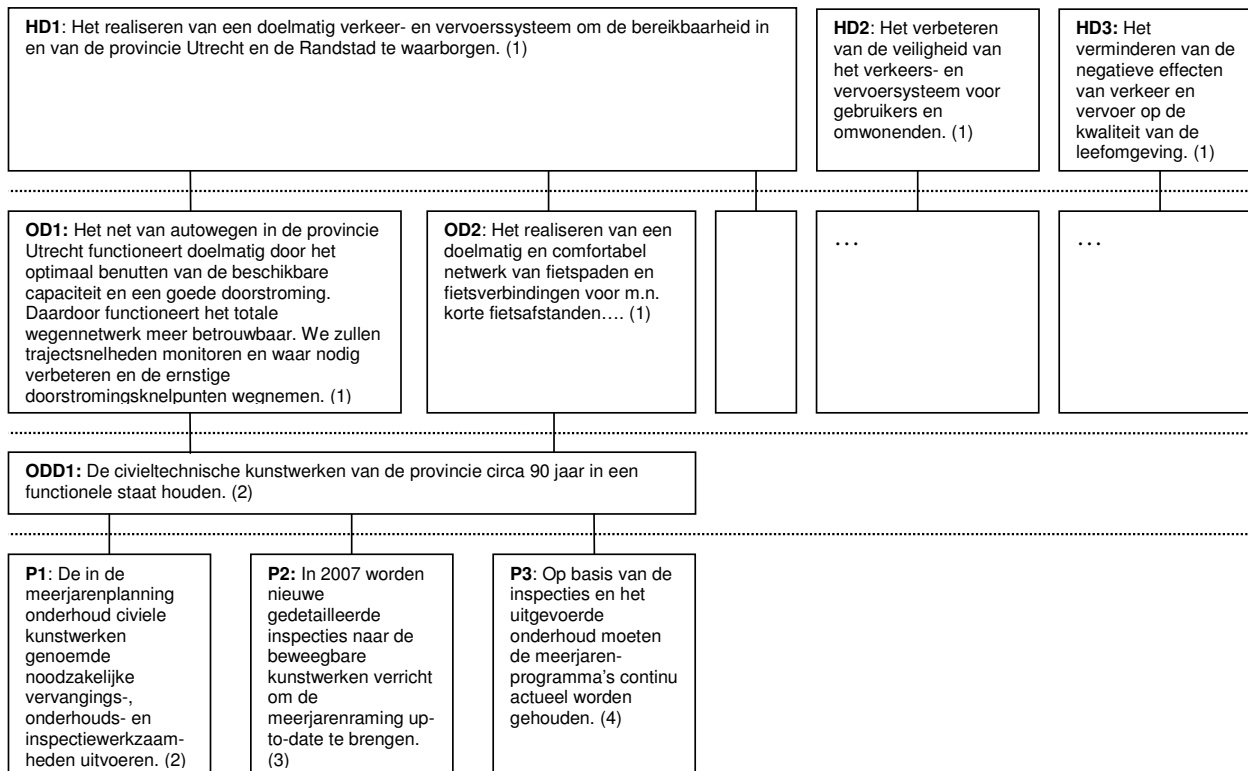
In het beleid van de provincie met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken dienen doelen te zijn opgenomen. De strategische doelen hoeven niet specifiek betrekking op kunstwerken te hebben, maar kunnen ook in het algemeen van toepassing zijn op het beheer en onderhoud van infrastructuur. 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.

Bevinding d: De provincie Utrecht heeft een operationeel doel met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgesteld: <i>“De civieltechnische kunstwerken van de provincie circa 90 jaar in een functionele staat houden.”</i>

In figuur 5 staat de doelenboom weergegeven, die bestaat uit:

- *Hoofddoelen (HD):* dit zijn de algemene doelen, die staan opgenomen in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). De Rekenkamer is uitgegaan van het vigerende PVVP, getiteld Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (SMPU⁺).
- *Operationele doelen en operationele deeldoelen (OD en ODD):* dit zijn de uitwerkingen van de algemene doelen, die staan vermeld in documenten zoals het SMPU⁺ en Uitvoeringsprogramma's. In de doelenboom zijn alleen de operationele (deel)doelen opgenomen, die een directe relatie met beheer en onderhoud van infrastructuur hebben. De lege vakken duiden op doelen die buiten beschouwing zijn gelaten, omdat ze geen directe relatie hebben met beheer en onderhoud.
- *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 5. Doelenboom beheer en onderhoud kunstwerken provincie Utrecht²⁸

Zoals uit de doelenboom blijkt, heeft de provincie een operationeel doel (ODD1) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, dat luidt: “*de civieltechnische kunstwerken van de provincie circa 90 jaar in een functionele staat houden.*”

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 SMART²⁹ 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 het doel dat is vermeld bij bevinding d.

²⁸ De doelenboom is gebaseerd op de volgende documenten: 1) Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht 2) Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan 3) Begroting 2008 4) Meerjarenprogramma onderhoud (civiele) kunstwerken.

²⁹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Bevinding e: De provincie heeft het doel in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd:

- de term “functionele staat” is voor meerdere uitleg vatbaar en het doel is niet uitgewerkt in een na te streven kwaliteitsniveau;
- er is geen nulsituatie, waardoor onbekend is hoeveel kunstwerken wel en niet voldoen aan de doelstelling;
- de provincie heeft geen einddata en geen tijdpad met mijlpalen benoemd, waardoor het doel niet (tussentijds) te volgen is.

Het doel van de provincie is in geringe mate SMART geformuleerd:

- Het doel is in geringe mate specifiek, omdat de term “functionele staat” voor meerdere uitleg vatbaar is. De doelstelling is niet uitgewerkt in een na te streven kwaliteitsniveau. In een interview blijkt dat de provincie tenminste het minimaal vereiste kwaliteitsniveau ten aanzien van veiligheid en functionaliteit nastreeft.³⁰ Dit is in het beleid dat geldig is in 2008 niet nader uitgewerkt.
- Het doel is 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 kunstwerken moeten worden onderhouden om alle kunstwerken aan de gestelde eisen te laten voldoen.
- Het doel is in geringe mate tijdgebonden, omdat in de formulering van de doelstelling niet aangegeven is wanneer het doel moet zijn bereikt. Er is geen tijdpad met mijlpalen geformuleerd, waardoor het doel niet tussentijds te volgen is.

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)plannen³¹ die de koppeling vormen tussen het strategische (missie en doelen) en operationele (uitvoering onderhoudsmaatregelen) niveau.

Bevinding f: Het doel is uitgewerkt in drie prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Deze prestaties hebben allen betrekking op de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken. De provincie heeft geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.

De provincie Utrecht heeft de drie prestaties (zie figuur 5) voor het beheer en onderhoud van kunstwerken vastgelegd in verschillende documenten. Dit zijn het Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan (UMP), de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken en de begroting.

De drie prestaties hebben allen betrekking op het uitvoeren van de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken, die op 18 november 2004 in de commissie IME is besproken. In tabel 6 staat deze meerjarenplanning uitgewerkt voor de onderhoud-, vervanging- en inspectiewerkzaamheden, die nodig zijn om de kunstwerken in stand te houden.³²

³⁰ Ambtelijk interview, 18 juni 2008.

³¹ 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.

³² Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, 2004, pag. 1.

Tabel 6. Aantal te onderhouden (civiele) kunstwerken 2005-2009

Jaar	Noodzakelijk onderhoud aan kunstwerken	Gedeeltelijke vervanging	Kunstwerk geheel vervangen	Technische inspecties
2005	52			54
2006	26	6		19
2007	48	12		48
2008	26	2		25
2009	20	8		17
Totaal 1^e fase	172	28		163
2010-2014	152	24	3	15
2015-2019	108	31		139

In het UMP van zowel 2006 als 2008 staat vermeld dat werkzaamheden voor fase 1 worden gestart in 2005 en opgeleverd in 2009.

De provincie heeft geen beheerplan opgesteld voor de uitwerking van het beheer en onderhoudsbeleid. Daarnaast beschikt de provincie niet over een jaarlijks onderhoudsplan, waarin op basis van nadere inspecties, het uit te voeren beheer en onderhoud aan kunstwerken is opgenomen. De provincie Utrecht geeft aan wel over bestekken te beschikken.³³ Dit ziet de Rekenkamer als een technische uitwerking van de jaarplannen in uit te voeren onderhoudsmaatregelen.

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.*

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.

³³ Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

Bevinding g-1: De provincie heeft geen meerjarige kostenraming opgesteld ter onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud van kunstwerken. Pas na vaststelling van het budget heeft de provincie een meerjarenplanning opgesteld. Dit sluit niet aan op de principes van planmatig beheer en onderhoud.

Er ligt geen meerjarige kostenraming ten grondslag van het budget voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Zo heeft de provincie indicatief een bedrag ingeschat voor de zogenaamde herinvestering civieltechnische kunstwerken.³⁴ Pas na vaststelling van het budget is een meerjarenplanning opgesteld voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Het ontbreken van een kostenraming voor de onderbouwing van het budget, sluit niet aan op de principes van planmatig beheer.

Bevinding g-2: De provincie heeft voor de periode 2004-2020 een budget vastgesteld voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, genaamd Herinvestering civieltechnische kunstwerken. Daarnaast heeft de provincie jaarlijkse budgetten voor klein onderhoud kunstwerken en onderhoud beweegbare bruggen. Deze budgetten zijn vooraf niet onderbouwd door middel van een kostenraming, waardoor niet beoordeeld kan worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming.

Zoals in hoofdstuk 4 vermeld had de provincie Utrecht tot 2004 twee budgetten voor het beheer en onderhoud van kunstwerken:

- Voorziening beheer en onderhoud wegen (€ 304.000 per jaar);
- Budget klein onderhoud kunstwerken (€ 202.000 per jaar).

Deze budgetten bleken onvoldoende te zijn, omdat het groot onderhoud aan de kunstwerken hiermee niet gedekt kon worden. De provincie heeft zodoende in 2001 in het SMPU extra budget (€ 17,2 mln.) opgenomen voor de 'Herinvestering civieltechnische kunstwerken'. Vanuit dit budget is in het Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan Provincie Utrecht (UMP) € 3,85 mln. beschikbaar gesteld voor de jaren 2005-2008.³⁵ Aangezien de budgetten vooraf niet zijn onderbouwd met een meerjarige kostenraming kan niet beoordeeld worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming.

In tabel 7 staan de vastgestelde budgetten voor 2007 en 2008, zoals die zijn aangeleverd door de provincie Utrecht.³⁶

Tabel 7. Vastgestelde budgetten onderhoud (civiele) kunstwerken 2007-2008

Jaar	Totaal budget	Klein onderhoud	Voorziening beheer en onderhoud beweegbare bruggen	UMP
2007	€ 1.959.706	€ 232.506	€ 304.000	€ 1.423.200
2008	€ 2.448.984	€ 232.506	€ 1.177.228	€ 1.039.250

³⁴ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, 2004, pag. 4.

³⁵ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, 2004, pag. 1.

³⁶ Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

Extra bevinding: De omvang van het budget Herinvestering civieltechnische kunstwerken (€ 17,2 mln.) is niet transparant.

Budget "Herinvestering civieltechnische kunstwerken"

De omvang van het budget "Herinvestering civieltechnische kunstwerken" is niet transparant (zie tabel 8).

Tabel 8. Onduidelijkheid over budget Herinvestering civieltechnische kunstwerken

Bron	Budget Herinvestering civieltechnische kunstwerken
Meerjarenplanning onderhoud civiele kunstwerken fase 1 (2004)	€ 20,4 mln. voor de periode 2004-2015
SMPU+ (2008)	€ 14,3 mln. voor de periode 2004-2020
Interview ambtelijke organisatie (2008)	€ 17,2 mln. voor de periode 2004-2020

In de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken staat een budget voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken vermeld van € 20,4 mln.³⁷ Dit bedrag wordt echter niet herkend door de provincie.³⁸ In het SMPU+ staat € 14,3 mln. vermeld voor de herinvestering van de kunstwerken. Dit is echter ook niet het juiste budget, omdat de provincie het budget voor vervanging verhardingen en herinvestering kunstwerken heeft verwisseld. De provincie heeft aangegeven dat het juiste budget voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken over de periode 2004-2020 € 17,2 mln. bedraagt.³⁹

Extra bevindingen:

- Het budget in de meerjarenplanning richt zich op noodzakelijk onderhoud. Een onderscheid in verschillende typen onderhoud ontbreekt.
- Een jaarlijks onderhoudsplan voor het beheer en onderhoud van kunstwerken ontbreekt.

Noodzakelijk onderhoud

In de Meerjarenplanning heeft de provincie een planning gemaakt voor het 'noodzakelijk onderhoud'. De term noodzakelijk onderhoud is niet nader uitgewerkt, waardoor onbekend is in welke mate het budget bestaat uit klein onderhoud, groot onderhoud, achterstallig onderhoud en vervangingen van kunstwerken.

Jaarplannen

De provincie heeft bij de planning aangegeven dat deze nog veel onzekerheden bevat en via inspecties nader wordt bepaald. De provincie Utrecht heeft de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken niet uitgewerkt in jaarplannen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De provincie beschikt wel over inspectierapporten en bestekken, maar stelt geen overkoepelde jaarplannen op waarin, naast de te onderhouden kunstwerken, ook het benodigd budget is opgenomen voor dat jaar.

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.

³⁷ Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, 2004, pag. 4.

³⁸ Ambtelijk interview, 11 december 2008.

³⁹ Ambtelijk interview, 11 december 2008.

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.

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. In de Meerjarenplanning onderhoud civiele kunstwerken zijn een planning en budget opgenomen voor het noodzakelijk onderhoud. De provincie heeft aangegeven dat dit zowel bedoeld was voor achterstallig onderhoud als voor vervangingen.

In tabel 9 is weergegeven of de twee aandachtspunten uit de beleidsvoorbereiding aansluiten op de prestaties en middelen uit de beleidsontwikkeling.

Tabel 9. Aansluiting van beleid op de aandachtspunten

	Aandachtspunt	Aansluiting prestatie	Aansluiting middelen
1	Achterstallig onderhoud	Ja, de provincie heeft een meerjarenplanning opgesteld voor om het achterstallig onderhoud ongedaan te maken.	Ja, de provincie heeft een meerjarenplanning opgesteld voor om het achterstallig onderhoud ongedaan te maken.
2	Vervanging van kunstwerken in periode 2006-2014.	Ja, de provincie heeft een meerjarenplanning opgesteld voor o.a. vervangingen.	Ja, de provincie heeft een meerjarenplanning opgesteld voor o.a. vervangingen.

De provincie heeft in 2004 een meerjarenplanning opgesteld voor het noodzakelijk onderhoud en (gedeeltelijke) vervangingen van de civiele kunstwerken. Het noodzakelijk onderhoud is niet uitwerkt in verschillende typen onderhoud. De provincie heeft aangegeven dat de meerjarenplanning is opgesteld om zowel het achterstallig onderhoud op te lossen als voor het doen van vervangingen.

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.

Bevinding i: De provincie beschikt niet over een monitoringsysteem, maar maakt gebruik van een planningsysteem. Dit systeem levert informatie voor de planning, maar monitort niet de technische en functionele staat van de kunstwerken.
--

In 2008 is de provincie overgestapt naar een nieuw systeem, genaamd NEVlpro. In dit systeem registreert de provincie:

- de kunstwerkgegevens, zoals het type kunstwerk, de ligging, het materiaal, de afmetingen, de beheerder en het bouwjaar;
- de inspectiestrategie voor het kunstwerk plus de kosten;
- de onderhoudstrategie voor het kunstwerk plus de kosten.

Het systeem is geen monitoringsysteem, maar een planningsinstrument, en maakt het in principe mogelijk om meerjarige planningen te maken. Uit de documentatie is niet af te leiden of de technische en functionele staat van het kunstwerk of de resultaten van de uitgevoerde maatregelen ook in het systeem zijn opgenomen. De staat van het kunstwerk wordt vastgelegd in inspectierapporten.

Beoordelingscriterium j: *De informatie uit het monitoringsysteem is te koppelen aan de doelen 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.

Bevinding j: De vraag of de informatie uit het monitoringsysteem te koppelen is aan het doel en de prestaties voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, kan niet beantwoord worden, omdat de provincie geen gebruik maakt van een monitoringsysteem.

Zoals uit bevinding i blijkt, maakt de provincie gebruik van een planningsysteem en niet van een monitoringsysteem. Het planningsysteem is met name bedoeld voor het opstellen van de meerjarige plannen. De onderhoudssituatie van het kunstwerk kan niet met dit systeem worden gemonitord. Hierdoor is het niet mogelijk is om te beoordelen of de informatie uit het systeem gekoppeld zal zijn aan de doelen en prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

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 dat⁴⁰:

- Onnodig vaak dezelfde constateringen 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: totale technische inspecties, gerichte technische inspecties en functioneringsinspecties. De inspectieresultaten worden niet geregistreerd in het planningsysteem, waardoor de afstemming van de inspectieresultaten niet inzichtelijk is.

Inspectiestrategie

De provincie Utrecht maakt in de Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009 onderscheid tussen de volgende inspecties:

⁴⁰ Bakker, J.D. & J.J. Volwerk, *Het Inspectiehuis; Risicogestuurd inspecteren toegesneden op informatiebehoefte*, 2007. p. 5.

Tabel 10. Inspecties provincie Utrecht⁴¹

Type inspectie	Doel	Frequentie
1. Totale Technische Inspectie (TTI)	Beoordeling van algehele (technische) toestand van kunstwerk.	Kunstwerk 0-20 jaar oud: 1 keer in de 10 jaar. Kunstwerk 20-50 jaar oud: 1 keer in de 5 jaar. Kunstwerk ouder dan 50 jaar: 1 keer in de 3 jaar.
2. Gerichte Technische Inspectie (GTI)	Vaststelling of onderhoudsactie cq. vervanging inderdaad op het planmatig vooropgesteld tijdstip moet worden uitgevoerd of dat het geplande budget in overeenstemming is met uit te voeren onderhoudsmaatregel.	2 jaar voorafgaand aan geplande onderhoudsactie of vervanging.
3. Functioneringsinspectie (FI)	Evaluatie van dagelijkse onderhoudstoestand van het kunstwerk. FI kan aanleiding geven tot 'vast onderhoud'.	Tijdstip niet in systeemanalyse opgenomen. In de praktijk om de twee maanden. ⁴²

In een meerjarenplanning voor 2010-2014 zal de provincie nieuwe inspectiesoorten introduceren.⁴³

Inspecties in de praktijk

In tabel 11 staat vermeld hoeveel kunstwerken de afgelopen jaren zijn geïnspecteerd en worden geïnspecteerd in 2008/2009.

Tabel 11. Aantal geïnspecteerde kunstwerken in de periode 2004-2009⁴⁴

Jaar	Aantal kunstwerken	Type inspectie
2004	169	Visuele – Totale Technische Inspectie
2005	10	Gedetailleerde Technische inspectie
2006/2007	62	Visuele – Totale Technische Inspectie
2008	51	Visuele inspectie, technische inspectie en nadere onderzoeken
2008/2009	32	Visuele inspectie, technische inspectie en nadere onderzoeken

In 2004 heeft een extern bureau een visuele inspectie uitgevoerd bij 169 kunstwerken. Deze inspecties hebben geleid tot de meerjarenplanning, die wordt toegelicht in hoofdstuk 5. Het valt de Rekenkamer op dat zowel in 2004 als in de periode 2006-2008 totale technische inspecties bij de kunstwerken zijn uitgevoerd.⁴⁵

Op basis van visuele inspecties van 51 kunstwerken in 2008 is bij 5 kunstwerken achterstallig onderhoud geconstateerd. Deze 5 kunstwerken (buiten de provinciale wegen in de buurt van Bunnik en Rhenen) zijn

⁴¹ Meerjarenplanning onderhoud civiele kunstwerken fase 1 2005-2009, 2004, pag. 6.

⁴² Ambtelijk interview, 18 juni 2008 & 6 november 2008.

⁴³ Ambtelijk interview, 3 december 2008 en reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

⁴⁴ Ambtelijk interview, 3 december 2008.

⁴⁵ Tijdens twee afzonderlijke ambtelijke interviews (3 en 11 december 2008) is aangegeven dat als gevolg van het niet direct uitvoeren van de onderhoudsmaatregelen, kunstwerken opnieuw geïnspecteerd moesten worden. In de reactie ambtelijk wederhoor is dit ontkend en de Rekenkamer heeft hiervoor als onderbouwing inspectierapporten ontvangen uit 2007 en 2008. Uit deze rapporten blijkt niet of de inspecties wel of geen herhaling vormden van de inspecties uit 2004.

gedetailleerd geïnspecteerd. Vervolgens is de opdracht voor onderhoudsmaatregelen verleend om dit achterstallig onderhoud weg te werken.⁴⁶

De ambtelijke organisatie bepaalt op basis van de inspectieresultaten of en bij welke kunstwerken een gedetailleerde inspectie nodig is. Er vindt in het planningsysteem geen afstemming plaats tussen de inspectieresultaten, omdat deze niet in het systeem worden ingevoerd.⁴⁷ Indien naar aanleiding van een inspectie de benodigde maatregelen eerder plaatsvinden dan aangekondigd in het planningsysteem, worden de interventiemomenten wel in het systeem aangepast.

6.2 Gevalstudie Demmeriksebrug

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 Utrecht heeft de Rekenkamer de Demmeriksebrug als gevalstudie geselecteerd (zie figuur 6).



Figuur 6. Demmeriksebrug

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.

⁴⁶ Ambtelijk interview, 3 december 2008.

⁴⁷ Ambtelijk interview, 3 december 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 Demmeriksebrug sluit in geringe mate aan op een planmatig beheer en onderhoud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het is niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de Demmeriksebrug aansluiten bij de doelen en prestaties, omdat er geen kwaliteitsniveau is uitgewerkt voor het kunstwerk en er geen jaarlijkse onderhoudsplannen beschikbaar zijn. - De provincie heeft een algemeen instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie voor de Demmeriksebrug opgesteld. - De uitgevoerde onderhoudsmaatregelen kunnen niet gekoppeld worden aan een onderhoudstrategie, geplande onderhoudsmaatregelen en uitgevoerde inspecties.
---------------------	---

Basisgegevens van het kunstwerk

In tabel 12 is een overzicht gegeven van de basisgegevens van de Demmeriksebrug.

Tabel 12. Basisgegevens Demmeriksebrug

Objecttype	Bouwjaar	Locatie	Afmetingen	Verkeersintensiteit gemiddeld per dag
Beweegbare brug	1943	N201 bij Vinkeveen	8,8m x 11.95m	24.594 voertuigen

Instandhoudingsplan

De provincie beschikt over een algemeen instandhoudingsplan, waarin een inspectie- en onderhoudstrategie voor het kunstwerk is opgenomen. De strategie voor de Demmeriksebrug bestaat uit een inspectie in 2005 en onderhoud aan diverse onderdelen van het kunstwerk in 2007. De onderhoudswerkzaamheden staan in geringe mate toegelicht.

In hoofdstuk vijf is geconstateerd dat de provincie geen kwaliteitsniveau heeft uitgewerkt voor de kunstwerken. Daarnaast is in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat een jaarlijks onderhoudsplan voor de kunstwerken ontbreekt. Hierdoor kan niet worden nagegaan of er aansluiting is tussen de onderhoudsmaatregelen aan de Demmeriksebrug en het doel en de prestaties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Uitgevoerde inspecties periode 2003 - 2008

Het kunstwerk is zowel in 2002, 2006 als in 2007 geïnspecteerd.

- In 2002 maakte de Demmeriksebrug onderdeel uit van een visuele inspectie bij tien kunstwerken. De onder water gelegen onderdelen zijn hierbij niet beschouwd. Daarnaast is in verband met de tijdsdruk geen gebruik gemaakt van informatie over de onderhoudsgeschiedenis, wel zijn de brugwachters aangesproken om informatie te vergaren.
- In 2006 is betonnen constructie van de Demmeriksebrug geïnspecteerd. Vanuit deze inspectie zijn aanvullende onderzoeken verricht en reparatieadviezen gegeven.
- In 2007 is de onderhoudstoestand van de werktuigbouwkundige installatie, de staalconstructie, betonconstructie en elektrische bruginstallatie visueel geïnspecteerd, waarbij ook enkele metingen zijn verricht. De algehele conclusie was dat de brug in een redelijke staat verkeert. Per onderdeel van de brugconstructie is een grote diversiteit ten aanzien van de onderhoudstatus. In tabel 13 zijn de resultaten vermeld die als 'slecht' zijn beoordeeld.
- In 2007 heeft ook een visuele inspectie plaatsgevonden in het kader van scheurvorming. Doel van het onderzoek was het vaststellen van de locatie en omvang van de scheur en het doen van een voorstel voor een noodreparatie indien dit noodzakelijk is.

In tabel 13 staan de resultaten van de verschillende inspecties samengevat.

Tabel 13. Resultaten inspectie uit 2002, 2006 en 2007

Inspectie 2002	Inspectie 2006	Inspectie 2007	Inspectie 2007 (scheurvorming)
<ul style="list-style-type: none"> - slijtlaag op val en beplanking fietspad zijn in slechte staat - corrosie aan hameistijlen en hoofdlagers - beschadigde en ontbrekende onderdelen 	<ul style="list-style-type: none"> - schades aan de funderingspalen - schade aan de betonconstructie (scheuren) 	<ul style="list-style-type: none"> - schades aan de funderingspalen - schade aan de betonconstructie (scheuren) - rem niet voorzien van remverwarming en kap - waterprobleem bij fundatie - assen en starre koppelingen sterk gecorrodeerd - handbediening werkt niet - roestschade aan hameistijlen - verouderde frequentieregelaar en brugbesturing van bruginstallatie 	<ul style="list-style-type: none"> - locatie en mate van scheurvorming. - op korte termijn wordt geen verslechtering verwacht van de scheurvorming.

Uit de inspecties zijn benodigde onderhoudsmaatregelen en bijbehorende kosten voortgekomen. Er moet echter worden opgemerkt dat deze over de jaren heen flink wijzigen (zie tabel 14).

Tabel 14. Kostenraming vanuit inspecties voor de periode 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kostenraming volgens inspectie uit 2002	€ 600	€ 36.600	€ 3.100	€ 600	€ 19.775	€ 600
Meerjarenplanning voorziening beheer en onderhoud op basis van inspecties in 2002 en 2004				€ 1.440	€ 28.270	€ 2.360
Kostenraming volgens inspectie uit 2007						€ 65.601

De grootste kostenposten zijn te zien in de jaren 2004, 2007 en 2008. In 2004 zijn op basis van de inspectie uit 2002 kosten geraamd voor onder andere het vervangen van de slijtlaag op het staal en het herstellen van talud. Voor 2007 stelt de inspectie uit 2002 het vervangen van het voegwerk voor. De meerjarenplanning en de kostenraming uit 2007 geven geen informatie over de onderhoudsmaatregelen.

Uitgevoerd onderhoud periode 2003 - 2008

De provincie heeft in de jaren 2006/2007 groot onderhoud uitgevoerd aan de Demmeriksebrug. Dit betreft het vervangen van het stalen rijdek.

In tabel 15 zijn de gerealiseerde kosten van de diverse onderhoudsmaatregelen aan de Demmeriksebrug voor de periode 2003-2008 weergegeven.

Tabel 15. Uitgevoerd onderhoud voor de periode 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gerealiseerde kosten vanuit de voorziening				€ 75.059	€ 447.502	€ 4.863
Gerealiseerde kosten vanuit het UMP					€ 100.813	

In totaal heeft de provincie € 628.237 besteed aan het beheer en onderhoud van de Demmeriksebrug in de periode 2003-2008. De grootste kostenposten hebben betrekking op de jaren 2006 en 2007 als gevolg van het vervangen van het stalen rijdek.

Uit een vergelijking tussen tabel 14 en 15 blijkt dat de gerealiseerde kosten niet voorkomen in de gemaakte ramingen van de inspectierapporten. Er worden in deze ramingen wel substantiële bedragen genoemd voor het jaar 2007, maar deze bedragen worden niet toegewezen aan het vervangen van het rijdek, maar aan een andere onderhoudsmaatregel, namelijk het vervangen van het voegwerk. De provincie Utrecht heeft aangegeven dat het onderhoud ook niet is voortgekomen uit een inspectie, maar tijdens het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden naar boven is gekomen.

De kosten van het uitgevoerde onderhoud zijn gedekt vanuit zowel de voorziening beheer en onderhoud wegen als vanuit het UMP.

Samenvatting bevindingen

De bevindingen van de gevalstudie zijn in tabel 16 samengevat.

Tabel 16. Samenvatting bevindingen

Categorie	Samenvatting
Basisgegevens	Basisgegevens van het kunstwerk zijn aanwezig.
Instandhoudingsplan	Er is een algemeen instandhoudingsplan met een onderhouds- en inspectiestrategie voor het kunstwerk aanwezig.
Uitgevoerde inspecties	Er is een samenvatting van het inspectierapport uit 2002 beschikbaar en een uitgebreid inspectierapport uit 2007. Er is een inspectierapport omtrent scheurvorming in de val van het kunstwerk aanwezig.
Uitgevoerd onderhoud	Het inspectierapport uit 2007 geeft een overzicht van de uitgevoerde maatregelen tot en met 2007. Daarnaast is een prestatieverklaring aangeleverd voor de uit te voeren werkzaamheden. Het is niet aantoonbaar dat de uitvoering (frequentie, type maatregelen, kosten) van de onderhoudsmaatregelen op een planmatige manier gebeurt. De aanwezige plannings met kostenramingen geven een op zichzelf staand beeld, die niet aansluiten op de daadwerkelijke uitvoering.

HOOFDSTUK 7

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

Er zijn, los van de jaarstukken, geen specifieke afspraken met PS gemaakt over de verantwoording van het beheer en onderhoud van kunstwerken.⁴⁸

De provincie verantwoordt niet over het doel voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, dat luidt: “*de civieltechnische kunstwerken van de provincie circa 90 jaar in een functionele staat houden.*” Hierdoor hebben PS geen inzicht in welke mate de kunstwerken aan de doelstelling voldoen, dat wil zeggen ‘circa 90 jaar in een functionele staat’ verkeren.

De verantwoording over de prestaties met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken vindt plaats via de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de jaarstukken. Zie tabel 17 voor de mate waarin de provincie heeft verantwoord over de prestaties. Er zijn geen andere (interne) verantwoordingsrapporten, waarin verantwoording wordt afgelegd over het behalen van de prestaties voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

⁴⁸ Ambtelijk interview, 3 november 2008.

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.
--

In zowel de jaarstukken als de productenrekening wordt geen inzicht gegeven in de begrote en werkelijke ingezette financiële middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Gevolg is dat het niet duidelijk is in hoeverre de realisatie afwijkt van de plannen. De provincie beschikt niet over andere documenten waarin deze verantwoording plaatsvindt.

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 het beoogde <i>doel</i> van het beleid is behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat de provincie zich niet verantwoord over het doel én de middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. De beoogde <i>prestaties</i> zijn in geringe mate gerealiseerd; één prestatie is behaald, namelijk het uitvoeren van gedetailleerde inspecties. Over de overige twee prestaties is geen verantwoordingsinformatie beschikbaar, waardoor niet bekend is of de prestaties behaald zijn. 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 geleverde prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen. Uit de financiële administratie blijkt dat de werkelijk ingezette middelen in 2007/2008 bijna € 2 mln. lager liggen dan het vastgestelde budget voor deze periode.
--

Doel

In de jaarstukken 2007 staat de volgende informatie opgenomen over het beheer en onderhoud van de kunstwerken: "Voor kunstwerken is eind 2004 door de commissie Infrastructuur, Mobiliteit en Economie het meerjarenprogramma Kunstwerken vastgesteld. Doelstelling van dit programma is dat de kunstwerken adequaat worden onderhouden, zodat hun functionaliteit behouden blijft. De beweegbare kunstwerken die een onderdeel vormen van de voorziening Beheer en onderhoud wegen zijn in 2007 onderworpen aan een uitgebreide inspectie. De onderhoudstoestand is zodanig dat binnen de voorziening een herverdeling van gelden zal plaatsvinden."⁴⁹

Uit deze verantwoordingsinformatie kan niet herleid worden in welke mate het doel behaald is.

Prestaties

Tabel 17 biedt een overzicht van de wijze en de uitkomsten van de verantwoording over de drie prestaties. Onder de tabel wordt per prestatie een toelichting gegeven.

Tabel 17. Verantwoording per prestatie

Prestatie	Verantwoordingsdocument	Behaald?
1 De in de meerjarenplanning onderhoud civiele kunstwerken genoemde noodzakelijke vervangings- en onderhouds- en inspectiewerkzaamheden uitvoeren.	Geen informatie in verantwoordingsdocument.	Onbekend
2 In 2007 worden nieuwe gedetailleerde inspecties naar de beweegbare kunstwerken verricht om de meerjarenraming up-to-date te brengen.	Jaarstukken.	Ja
3 Op basis van de inspecties en het uitgevoerde onderhoud moeten de meerjarenprogramma's continu actueel worden gehouden.	Geen informatie in verantwoordingsdocument.	Onbekend

1. Er is geen verantwoordingsinformatie over de mate waarin de meerjarenplanning is uitgevoerd. Hierdoor is niet bekend of het achterstallig onderhoud en het vervangingsonderhoud zijn uitgevoerd. De provincie heeft aangegeven dat al de nodige werkzaamheden zijn uitgevoerd en dat het achterstallig onderhoud is weggewerkt, maar beschikt niet over documentatie waaruit dit blijkt.
2. In de jaarstukken wordt aangegeven dat uitgebreide inspecties in 2007 hebben plaatsgevonden.
3. Er is geen verantwoordingsinformatie beschikbaar over het actueel houden van de meerjarenprogramma's.

Middelen

In de verantwoordingsdocumenten wordt geen informatie gegeven over de werkelijk ingezette middelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De provincie Utrecht heeft de Rekenkamer op basis van de financiële administratie een overzicht gegeven van de begrote en ingezette middelen (zie tabel 18).⁵⁰

Tabel 18. Realisatie beheer en onderhoud kunstwerken 2007-2008

Jaar	Budget	Totale realisatie	Verschil tussen planning en realisatie
2007	€ 1.959.706	€ 2.022.456	€ - 62.750
2008	€ 2.448.984	€ 604.122	€ 1.844.862
totaal	€ 4.408.690	€ 2.626.578	€ 1.782.112

⁴⁹ Provincie Utrecht, jaarrekening 2007, pag. 127.

⁵⁰ Email 19 december 2008.

De som van de uitgaven in 2007 en 2008 levert een totale realisatie op van het beheer en onderhoud van ruim € 2,5 mln. Uit een vergelijking met het vastgestelde budget voor deze jaren blijkt dat de realisatie bijna € 2 mln. lager ligt. De provincie geeft aan dat dit verschil alleen veroorzaakt is door aanbestedingsvoordelen en dat de beleidsdoelen allemaal gehaald zijn.⁵¹ De Rekenkamer heeft geen documenten ontvangen, waaruit blijkt dat de prestaties en doelen zijn behaald binnen de begrote middelen.

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

<p>Bevinding p: Uit de beschikbare verantwoordingsdocumenten komt één aandachtspunt naar voren: de onderhoudstoestand van de kunstwerken is zodanig dat binnen de voorziening beheer en onderhoud wegen extra budget nodig is voor de kunstwerken.</p>

In de jaarstukken van 2007 staat vermeld dat de onderhoudstoestand van de kunstwerken zodanig is dat binnen de voorziening beheer en onderhoud wegen een herverdeling van gelden zal plaatsvinden.⁵² Er zijn geen andere verantwoordingsdocumenten waarin dit aandachtspunt nader wordt uitgewerkt.

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.

<p>Bevinding q: Om tegemoet te komen aan de hogere onderhoudskosten aan beweegbare bruggen zijn de middelen voor kunstwerken uit de voorziening beheer en onderhoud opgehoogd.</p>

Om tegemoet te komen aan de toekomstige onderhoudskosten aan beweegbare kunstwerken zijn de middelen in de voorziening voor beheer en onderhoud kunstwerken opgehoogd van gemiddeld € 300.000 naar € 500.000 per jaar.⁵³

⁵¹ Reactie ambtelijk wederhoor, 26 maart 2009.

⁵² Provincie Utrecht, jaarrekening 2007, pag. 172.

⁵³ Ambtelijk interview, 11 december 2008 en Excel overzicht.

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 19 is het aantal kunstwerken opgenomen waarvan de provincie uitgaat bij het beheer en onderhoud.

Tabel 19. Aantal kunstwerken per provincie

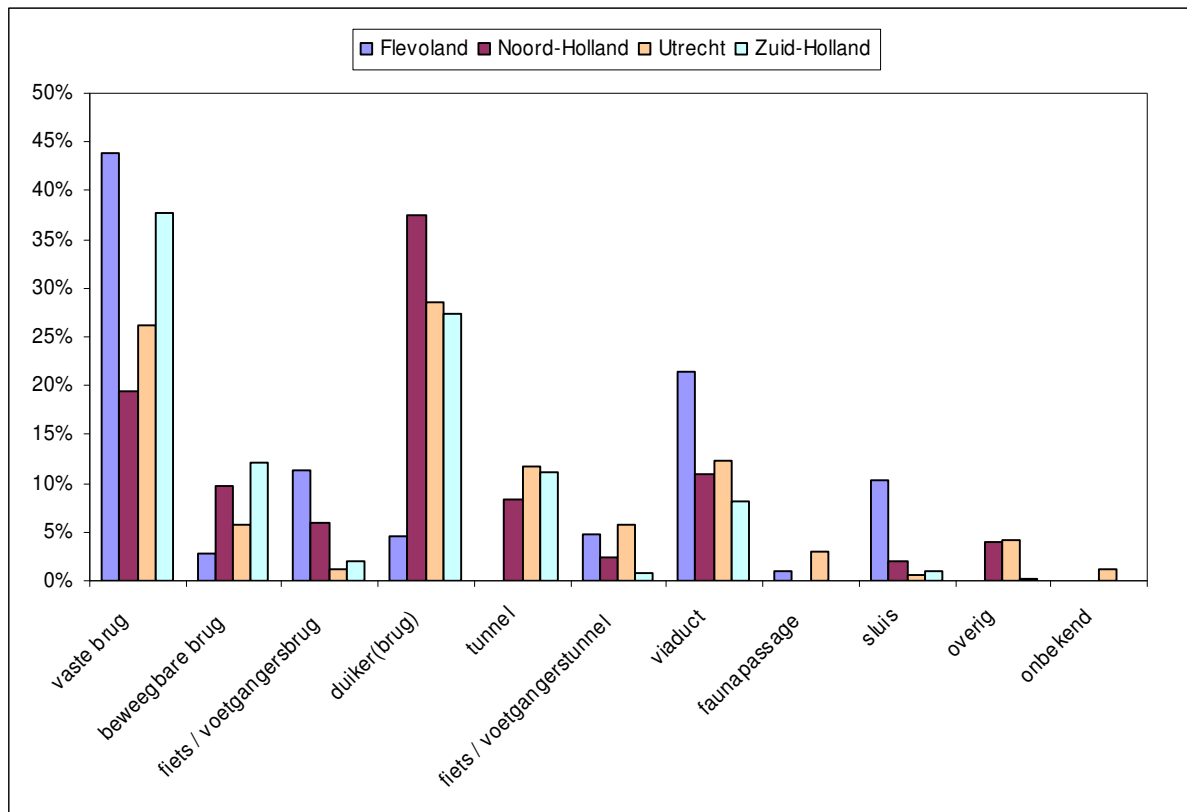
Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
107	508	172	558

Uit tabel 19 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 7 is een overzicht gegeven van de verdeling van de typen kunstwerken in de 4 provincies.



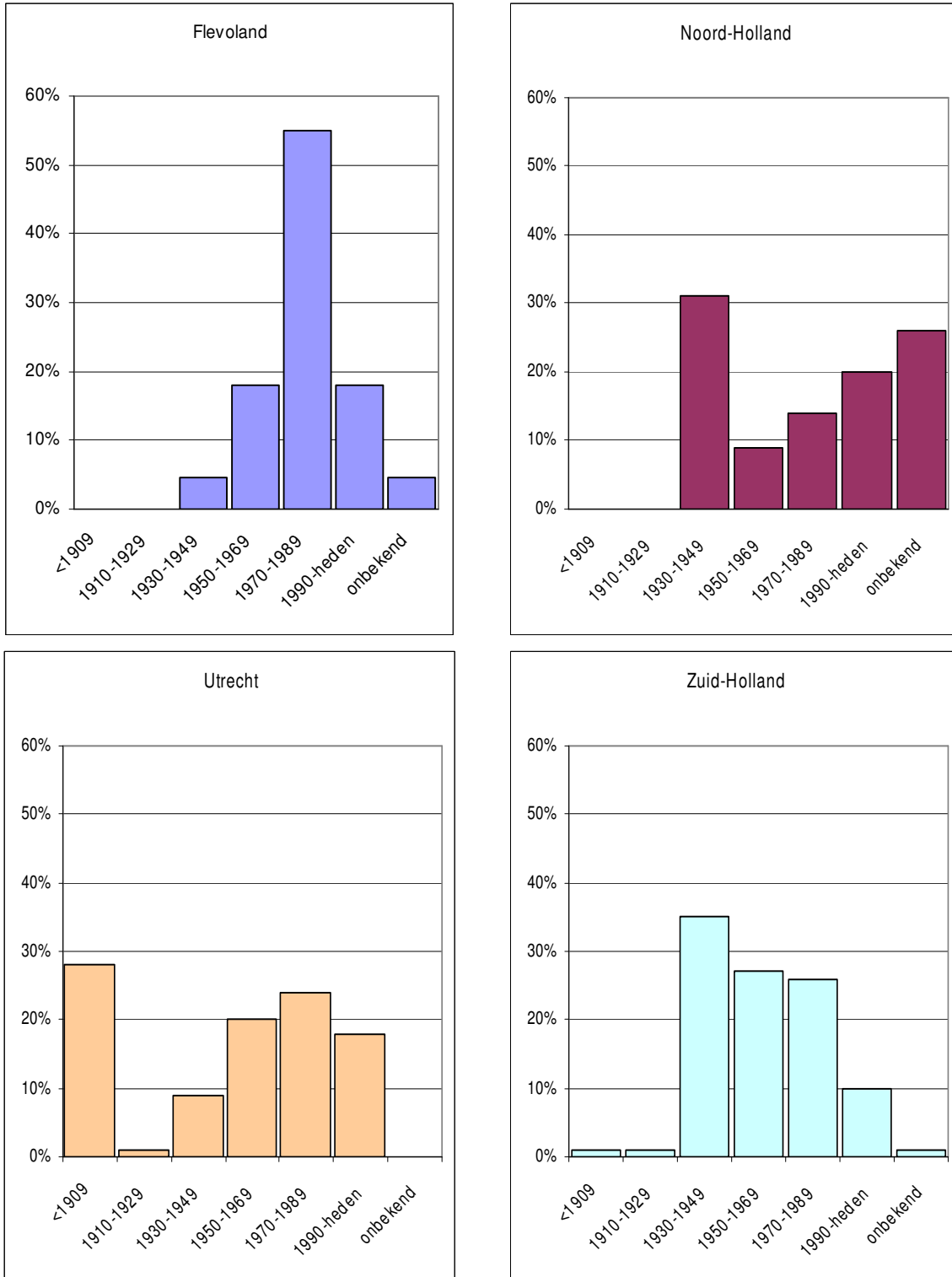
Figuur 7. Typen kunstwerken in de 4 provincies

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.

Leeftijdsopbouw kunstwerken

In figuur 8 is een overzicht gegeven van de leeftijdsopbouw van de kunstwerken per provincie.



Figuur 8. Leeftijdsopbouw 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 20 is per provincie aangegeven van welke technische levensduur van de kunstwerken⁵⁴ 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 20. 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 levensduur⁵⁵ van 90 jaar. De bouwjaren 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.

⁵⁴ Deze technische levensduur heeft voornamelijk betrekking op de leeftijd van bruggen.

⁵⁵ 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 planningen 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 gekomen. 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.

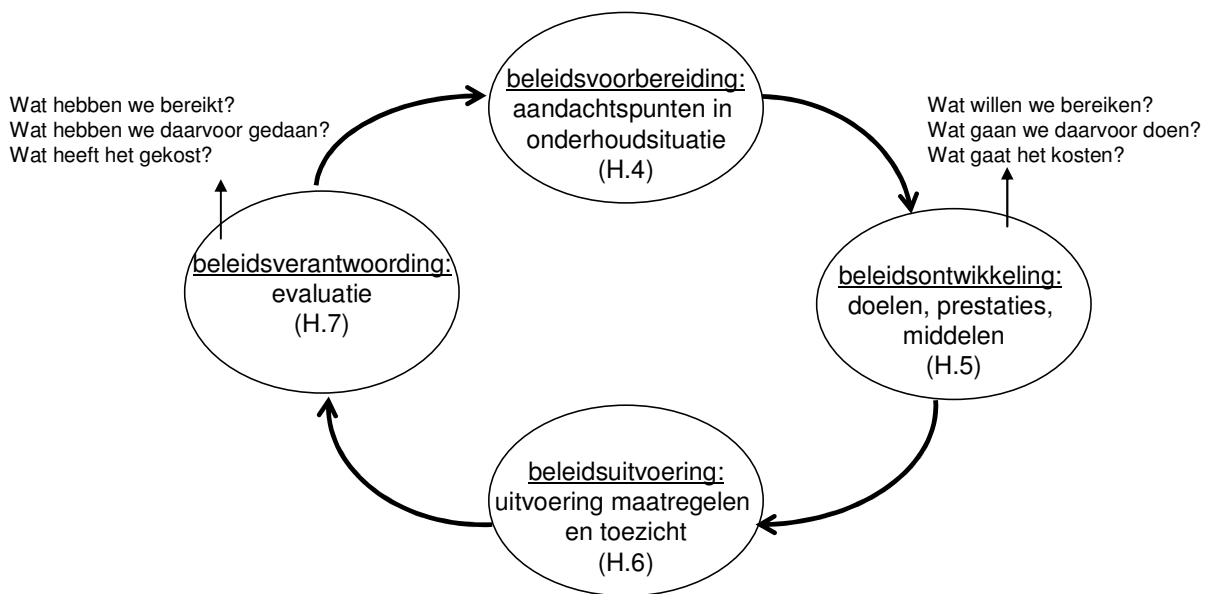
9.1 Algemene conclusie en aanbeveling

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 9 is de beleidscyclus weergegeven volgens planmatig beheer en onderhoud.



Figuur 9. Beleidscyclus

De algemene conclusie van het onderzoek luidt als volgt:

Algemene conclusie: De provincie Utrecht heeft het beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken in geringe mate doeltreffend en doelmatig ingericht. De voorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en verantwoording van het beleid zijn in geringe mate ingericht 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 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 juist beeld van het kunstwerkareaal.	1. Zorg dat het kunstwerkenbestand een betrouwbaar en actueel beeld geeft van het kunstwerkareaal.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
1.a Het kunstwerkenbestand bevat volgens de provincie een volledig overzicht van het aantal te beheren kunstwerken. In het kunstwerkenbestand zijn de kunstwerken niet altijd volgens het juiste type ingedeeld (zie pag. 17).	1.a Deel de kunstwerken in het kunstwerkenbestand volgens het juiste type in.
1.b Van een onbekend deel van het kunstwerkareaal is het bouwjaar niet bekend. Hierdoor is niet duidelijk hoeveel kunstwerken de komende jaren het einde van de theoretische levensduur zullen bereiken (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 geringe mate aanwezig.	2. Pas bij de beleidsvoorbereiding de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud toe.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
2.a De provincie heeft achterstallig onderhoud en vervangingen als aandachtspunten benoemd in de beleidsvoorbereiding. Vastgelegde definities van achterstallig onderhoud en vervangingen ontbreken (zie pag. 21).	2.a Leg definities vast van achterstallig onderhoud en vervangingen en zorg voor een consistent gebruik hiervan.
2.b De provincie heeft een redelijk 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 Utrecht heeft ter voorbereiding op het beleid geen visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 23).	2.c Stel een visie op voor een planmatig beheer en onderhoud, waarin de beheerfilosofie- en strategie van de provincie is uitgewerkt.

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
3. De uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud zijn in geringe mate toegepast bij de beleidsontwikkeling.	3. Ontwikkel het beleid voor beheer en onderhoud van kunstwerken planmatig, zodanig dat de doelen, prestaties en middelen op elkaar aansluiten en er volledige samenhang is met de aandachtspunten uit de beleidvoorbereiding.
Bevindingen:	Deelaanbevelingen aan GS:
3.a De provincie heeft een operationeel doel met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken opgesteld (zie pag. 25).	3.a Geen aanbeveling
3.b Het operationele doel is in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd (zie pag. 27).	3.b Stel een operationeel doel op dat specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Formuleer hierbij een na te streven kwaliteitsniveau, een nulmeting en een tijdpad met mijlpalen.
3.c Het doel is uitgewerkt in prestaties die betrekking hebben op het meerjarenprogramma uit 2004 (zie pag. 27).	3.c Geen aanbeveling
3.d Er ontbreekt een jaarplan voor het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 30).	3.d Stel jaarlijks een plan op voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.
3.e De provincie heeft geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt (zie pag. 27).	3.e Stel een beheerplan vast, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.
3.f De provincie heeft geen meerjarige kostenraming opgesteld ter onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud (zie pag. 29).	3.f Stel op basis van een gestandaardiseerde ramingsmethode een meerjarige kostenraming op ter onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud.
3.g De omvang van het budget voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken is niet transparant (zie pag. 30).	3.g Stel het juiste budget vast voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken.
3.h Door het ontbreken van een kostenraming kan niet beoordeeld worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming (zie pag. 29).	3.h Geef bij toekomstige afwijkingen van het budget op de raming duidelijk de gevolgen hiervan aan voor de prestaties en het doel.
3.i Het budget in de meerjarenplanning richt zich op noodzakelijk onderhoud. Een onderscheid in verschillende typen onderhoud ontbreekt (zie pag. 30).	3.i Maak in de jaar- en meerjarenplannen duidelijk onderscheid in verschillende typen onderhoud, zoals achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud.
3.j De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestaties en middelen in grote mate rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudsituatie (zie pag. 31).	3.j Geen aanbeveling.

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 Demmeriksebrug.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
4. De uitvoering van het beleid voor beheer en onderhoud vindt in geringe 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 onderhoudssituatie van de kunstwerken geen gebruik van een monitoringsysteem, maar van een planningsysteem. Hierdoor kan niet beoordeeld worden op de informatie uit het monitoringsysteem te koppelen is aan het doel en de prestaties van het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 33-34).	4.a Hanteer een monitoringsysteem dat inzicht biedt in de actuele staat van de kunstwerken en dat informatie verschaft, waarmee de voortgang van de prestaties en doelen gevolgd kan worden.
4.b De provincie heeft een algemene inspectiestrategie vastgelegd, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten inspecties. De resultaten van de inspecties worden niet geregistreerd in een monitoringsysteem waardoor de afstemming van de inspectieresultaten niet inzichtelijk is (zie pag. 34).	4.b Draag zorg voor een eenduidige afstemming van de inspectieresultaten door ze bij voorkeur op te nemen in een monitoringsysteem.
4.c De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de Demmerikse brug is in geringe mate planmatig. De provincie Utrecht heeft een instandhoudingsplan met een inspectie- en onderhoudstrategie opgesteld. Het is echter niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de Demmeriksebrug aansluiten bij het doel en de prestaties. Ook ontbreekt aansluiting tussen inspecties en onderhoudsmaatregelen en tussen geplande en uitgevoerde onderhoudsmaatregelen (zie pag. 37).	4.c 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 het doel en de prestaties binnen de begrote middelen worden behaald.</p>
<p>Bevindingen:</p>	<p>Deelaanbevelingen aan GS:</p>
<p>5.c De verantwoordingsinformatie over het behalen van het doel ontbreekt en is niet volledig over het behalen van de prestaties (zie pag. 41-42).</p> <p>5.b Het is onbekend in welke mate het doel is behaald, omdat verantwoordingsinformatie hierover ontbreekt. De beoogde prestaties zijn in geringe mate gerealiseerd. Van de drie prestaties is één gehaald, van de overige twee is geen verantwoordingsinformatie beschikbaar (zie pag. 42).</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. 42).</p> <p>5.d De Rekenkamer kan niet beoordelen of het beoogde doel en de prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat de provincie zich niet verantwoordt over het doel én de prestaties niet heeft toegeschreven aan de middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken (zie pag. 42).</p> <p>5.e Uit de beschikbare verantwoordingsdocumenten komt één aandachtspunt naar voren: de onderhoudstoestand van de kunstwerken is zodanig dat binnen de voorziening beheer en onderhoud wegen extra budget nodig is voor de kunstwerken. De middelen vanuit de voorziening zijn opgehoogd (zie pag. 44).</p>	<p>5.a Stel volledige verantwoordingsinformatie op over het doel 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 het doel wordt behaald.</p> <p>5.c Zorg dat de verantwoordingsinformatie inzicht biedt in zowel de begrote als de 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 het beoogde doel en de 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.</p>

Reactie Gedeputeerde Staten

Met belangstelling hebben wij uw bestuurlijke nota “beheer en onderhoud kunstwerken” gelezen. Wij danken de Randstedelijke Rekenkamer voor de zorgvuldige manier waarop het rapport tot stand is gekomen aan de hand van interviews en wederhoor. Graag willen wij gebruik maken van de mogelijkheid van bestuurlijk wederhoor om een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen aan PS uit uw nota.

Aan de hand van uw conclusies en aanbevelingen (in de kaders) volgt onze reactie:

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
1. Het kunstwerkbestand geeft nog geen juist beeld van het kunstwerkareaal	1. Zorg dat het kunstwerkenbestand een betrouwbaar en actueel beeld geeft van het kunstwerkareaal
Bevindingen	Deelaanbevelingen aan GS
1.a het kunstwerkenbestand bevat volgens de provincie een volledig overzicht van het aantal te beheren kunstwerken. In het kunstwerkenbestand zijn de kunstwerken niet altijd volgens het juiste type ingedeeld (zie pag.17). 1.b van een onbekend deel van het kunstwerkareaal is het bouwjaar niet bekend. Hierdoor is niet duidelijk hoeveel kunstwerken de komende jaren het einde van de theoretische levensduur zullen bereiken (zie pag. 19)	1.a deel de kunstwerken in het kunstwerkenbestand volgens het juiste type in. 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.

Reactie GS:

1.a Wij zijn het met deze bevinding de Rekenkamer **niet eens**. Wij beschikken wel over een volledig en betrouwbaar overzicht van de kunstwerken. De Rekenkamer haalt ons inziens twee technische termen door elkaar, te weten ‘functie en type’. Het door de Rekenkamer aangegeven voorbeeld betreft de functie en niet het type. Een veetunnel bijvoorbeeld is constructief gezien een tunnel en valt onder type tunnels maar heeft de functie van een faunapassage.

Ter toelichting: elk kunstwerk heeft een uniek nummer (objectcode) en dat wordt gebruikt voor het ophalen van de gegevens (paspoort) ten behoeve van het inspecteren van een kunstwerk.

1.b Wij zijn het met de Rekenkamer eens. De provincie heeft in haar ambtelijke reactie op de concept- Nota van Bevindingen aangegeven dat ze door metingen en herberekeningen de technische (rest) levensduur kan bepalen en deze is maatgevend voor de onderhoudsmaatregelen. Volgend jaar zullen wij voor 45 kunstwerken, waarvan het bouwjaar niet geheel duidelijk is door middel van herberekening en metingen zo goed mogelijk de technische (rest)levensduur bepalen.

Conclusie	Aanbevelingen aan PS en GS
2. In de beleidsvoorbereiding zijn de uitgangspunten van een planmatig beheer en onderhoud in geringe mate aanwezig.	2. pas bij beleidsvoorbereiding de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud.
Bevindingen	Deelaanbevelingen aan GS
<p>2.a de provincie heeft achterstallig onderhoud en vervangingen als aandachtspunten benoemd in de beleidsvoorbereiding. Vastgestelde definities van achterstallig onderhoud en vervangingen ontbreken (zie pag. 21).</p> <p>2.b de provincie heeft een redelijk inzicht in de oorzaken van de aandachtspunten (zie pag. 22).</p> <p>2.c de provincie heeft ter voorbereiding op het beleid geen visie opgesteld voor een planmatig beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 23).</p>	<p>2.a leg definities vast van achterstallig onderhoud en vervangingen en zorg voor een consistent gebruik hiervan.</p> <p>2.b zorg bij de beleidsvoorbereiding voor een volledig overzicht van interne en externe oorzaken van de benoemde aandachtspunten. Zo kan vervanging van een kunstwerk noodzakelijk zijn, omdat het kunstwerk het einde van zijn levensduur heeft bereikt, maar ook omdat het kunstwerk niet voldoet aan nieuwe veiligheidseisen.</p> <p>2.c stel een visie op voor een planmatig beheer en onderhoud, waarin de beheerfilosofie- en strategie van de provincie is uitgewerkt.</p>

Reactie GS:

2.a Wij nemen de aanbeveling van de Rekenkamer over aangaande het vastleggen van definities achterstallig onderhoud en vervanging. Tot nu toe hanteren wij de begrippen van achterstallig onderhoud en vervanging zoals vermeld in pag. 9 en 10 van het rapport. Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan beheer en onderhoud kunstwerken zullen wij deze definities hanteren, dit beleidsplan zullen we in 2010 vaststellen.

2.b De Rekenkamer heeft aangegeven dat de provincie een redelijk inzicht in de oorzaken van de aandachtspunten heeft. Wij zullen de aanbeveling van de Rekenkamer volgen om een volledig overzicht van interne en externe oorzaken van de genoemde aandachtspunten te krijgen.

2.c Wij nemen de aanbeveling van de Rekenkamer over betreffende het opstellen van een visie waarin de beheerfilosofie – en strategie van de provincie uitgewerkt is. Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan beheer en onderhoud kunstwerken zullen wij deze aanbeveling toepassen, dit beleidsplan zullen we in 2010 vaststellen.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
3. de uitgangspunten van planmatig beheer en onderhoud zijn in geringe mate toegepast bij de beleidsontwikkeling.	3. ontwikkel het beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken planmatig, zodanig dat de doelen, prestatie en middelen op elkaar aansluiten en er volledig samenhang is met de aandachtspunten uit de beleidsvoorbereiding
Bevindingen	Deelaanbevelingen aan GS
<p>3.a De provincie heeft een operationeel doel met betrekking tot het beheer en onderhoud van kunstwerken opgesteld (zie pag. 25).</p> <p>3.b Het operationele doel is in geringe mate specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd</p>	<p>3.a Geen aanbeveling</p> <p>3.b Stel een operationeel doel op dat specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Formuleer hierbij een na te streven</p>

<p>(zie pag. 27).</p> <p>3.c Het doel is uitgewerkt in prestaties die betrekking hebben op het meerjarenprogramma uit 2004 (zie pag. 27).</p> <p>3.d Er ontbreekt een jaarplan voor het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pagina 30).</p> <p>3.e De provincie heeft geen beheerplan opgesteld, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt (zie pag. 27).</p> <p>3.f De provincie heeft geen meerjarige kostenraming opgesteld ter onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud (zie pag. 29).</p> <p>3.g De omvang van het budget voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken is niet transparant (zie pag. 30).</p> <p>3.h door het ontbreken van een kostenraming kan niet beoordeeld worden in hoeverre de budgetten afwijken van de raming (zie pag. 29).</p> <p>3.i het budget in de meerjarenplanning richt zich op noodzakelijk onderhoud. Een onderscheid in verschillende typen onderhoud ontbreekt (zie pag. 30).</p> <p>3.j De provincie heeft bij het formuleren van de doelen, prestatie en middelen in grote mate rekening gehouden met de aandachtspunten in de onderhoudssituatie (zie pag. 31).</p>	<p>kwaliteitsniveau, een nulmeting en een tijdpad met mijlpalen.</p> <p>3.c Geen aanbeveling</p> <p>3.d Stel jaarlijks een plan op voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.</p> <p>3.e Stel een beheerplan vast, waarin het beheer- en onderhoudsbeleid is uitgewerkt.</p> <p>3.f Stel op basis van een gestandaardiseerde ramingmethode een meerjarige kostenraming op ter onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud.</p> <p>3.g Stel het juiste budget vast voor de herinvestering civieltechnische kunstwerken.</p> <p>3.h Geef bij toekomstige afwijkingen van het budget op de raming duidelijk de gevolgen hiervan aan voor de prestatie en het doel.</p> <p>3.i Maak in de jaar – en meerjarenplanning duidelijk onderscheid in verschillende typen onderhoud, zoals achterstallig onderhoud en vervangingsonderhoud.</p> <p>3.j Geen aanbeveling.</p>
---	---

Reactie GS

3.b Deze aanbeveling gaan wij overnemen zodra de landelijke kwaliteitscriteria zijn vastgesteld. Hierbij zijn het CROW, Rijkswaterstaat, een aantal provincies en verschillende ingenieursbureaus betrokken. Naar verwachting zal dat begin 2010 het geval zijn.

3.d, 3.e, 3.g, 3.h en 3.i Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan beheer en onderhoud kunstwerken zullen wij deze deelaanbevelingen overnemen, dit beleidsplan zullen we in 2010 vaststellen.

3.f Wij zijn het met deze deelaanbeveling eens, in de kostenraming in ons beheersysteem NEVlpro is dit verwerkt.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
4. de uitvoering van het beleid voor beheer en onderhoud vindt in geringe mate planmatig plaats	4. voer het beheer en onderhoud bij de kunstwerken op een planmatige wijze uit,
Bevindingen	Deelaanbevelingen aan GS
<p>4.a De provincie maakt voor het toezicht op de onderhoudssituatie van de kunstwerken geen gebruik van een monitoringsysteem, maar van een planningsysteem. Hierdoor kan niet beoordeeld worden of de informatie uit het monitoringsysteem te koppelen is aan het doel en prestaties van het beheer en onderhoud van kunstwerken (zie pag. 33-34).</p> <p>4.b De provincie heeft een algemene inspectiestrategie vastgelegd, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten inspecties. De resultaten van de inspecties worden niet geregistreerd in een monitoringsysteem waardoor de afstemming van de inspectieresultaten niet inzichtelijk is (zie pag. 34).</p> <p>4.c De uitvoering van het beheer en onderhoud aan de Demmeriksebrug is in geringe mate planmatig. De provincie Utrecht heeft een instandhoudingplan met een inspectie- en onderhoudstrategie opgesteld. Het is echter niet vast te stellen of de onderhoudsmaatregelen bij de Demmeriksebrug aansluiten bij het doel en de prestaties. Ook ontbreekt aansluiting tussen inspecties en onderhoudsmaatregelen en tussen geplande en uitgevoerde onderhoudsmaatregelen (zie pag. 37).</p>	<p>4.a Hanteer een monitoringsysteem dat inzicht biedt in de actuele staat van de kunstwerken en dat informatie verschaft, waarmee de voortgang van de prestaties en doelen gevolgd kan worden.</p> <p>4.b Draag zorg voor een eenduidige afstemming van de inspectieresultaten door ze bij voorkeur op te nemen in een monitoringsysteem.</p> <p>4.c Zie toe op een planmatige uitvoering van de onderhoudsmaatregelen, waarbij een duidelijke relatie is tussen de doelen, prestaties, inspecties, en onderhoudsmaatregelen.</p>

Reactie GS

4.a en 4.b Deze deelaanbevelingen worden met de Rekenkamer **niet** gedeeld, het provinciaal beheersysteem (NEVlpro) heeft wel degelijk een monitoringsmodule en zodra de landelijke kwaliteitscriteria zijn vastgesteld, zal het ook als monitoringsysteem worden gebruikt.

4.c Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan beheer en onderhoud kunstwerken zullen wij deze deelaanbevelingen overnemen, dit beleidsplan zullen we in 2010 vaststellen.

Conclusie	Aanbeveling aan PS en GS
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	5. PS: Maak afspraken met GS over de gewenste verantwoordingsinformatie. GS: Zorg voor inzicht in de mate waarin het doel en de prestaties binnen de begrote middelen worden behaald.
Bevindingen	Deelaanbevelingen aan GS
<p>5.a De verantwoordingsinformatie over het behalen van het doel ontbreekt en is niet volledig over het behalen de prestaties (zie pag. 41-42).</p> <p>5.b Het is onbekend in welke mate het doel is behaald, omdat</p>	<p>5.a Stel volledige verantwoordingsinformatie op over het doel en prestaties van het beheer en onderhoud van kunstwerken.</p> <p>5.b Zie erop toe dat het onderhoud aan de kunstwerken</p>

<p>verantwoordingsinformatie hierover ontbreekt. De beoogde prestaties zijn in geringe mate gerealiseerd. Van de drie prestaties is één gehaald, van de overige twee is geen verantwoordingsinformatie beschikbaar (zie pag. 42).</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 kustwerken (zie pag. 42).</p> <p>5.d De rekenkamer kan niet beoordelen of het beoogde doel en de prestaties zijn behaald binnen de daarvoor begrote middelen, omdat de provincie zich niet verantwoord over het doel en de prestaties niet heeft toegeschreven aan de middelen voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken (zie pag. 42).</p> <p>5.e Uit de beschikbare verantwoordingsdocumenten komt één aandachtspunt naar voren: de onderhoudstoestand van de kunstwerken is zodanig dat binnen de voorziening beheer en onderhoud wegen extra budget nodig is voor de kunstwerken. De middelen vanuit de voorziening zijn opgehoogd (zie pag. 44).</p>	<p>volledig wordt uitgevoerd en dat het doel wordt behaald.</p> <p>5.c Zorg dat de verantwoordingsinformatie inzicht biedt in zowel de begrote als de werkelijke 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 het beoogde doel en de 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.</p>
---	--

Reactie GS

Aanbeveling 5: wij zullen te beginnen met 2009 een verantwoordingsjaarrapportage beheer en onderhoud kunstwerken opstellen waarbij inzicht wordt gegeven in de prestaties, doelen en middelen in het afgelopen jaar. Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan beheer en onderhoud kunstwerken zullen wij ook deze aanbeveling verder uitwerken; dit beleidsplan zullen we in 2010 vaststellen.

Voor het overige zijn wij van mening dat het beheer en onderhoud van de provinciale kunstwerken sinds het in 2004 geconstateerde achterstand zo is uitgevoerd in de afgelopen jaren, dat er niet meer van een achterstand onderhoud kan worden gesproken. Wij verzoeken u hier rekening mee te houden in verdere communicatie.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten (GS). Het verheugt de Rekenkamer dat GS de conclusies en aanbevelingen hoofdzakelijk onderschrijven.

De reactie geeft ons aanleiding in te gaan op een paar specifieke punten.

Aanbeveling 1a: type kunstwerken

GS geven aan dat de Rekenkamer de termen 'functie' en 'type' door elkaar haalt bij het beoordelen van het kunstwerkenbestand. Dit is niet het geval. Tijdens het feitelijk wederhoor is gebleken dat de provincie niet alle kunstwerken juist heeft ingedeeld in het kunstwerkenbestand. De Rekenkamer heeft GS zodoende aanbevolen het kunstwerkenbestand aan te passen.

Aanbeveling 3b: SMART formuleren van doelen

GS willen de doelen voor beheer en onderhoud kunstwerken SMART maken zodra landelijke kwaliteitsniveaus zijn vastgelegd. De Rekenkamer beveelt de provincie aan om, waar mogelijk, te werken met bestaande kwaliteitsniveaus. Dit ondersteunt een transparante sturing op en verantwoording over het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Voor het wegdek op de kunstwerken zijn CROW-normen van toepassing. Voor grote en kleine kunstwerken heeft CROW een omgevingskwaliteit bepaald, die betrekking heeft op voegovergangen, scheuren, graffiti e.d. Overleg met de andere (randstedelijke) provincies over het gebruik van kwaliteitsniveaus kan hierbij nuttig zijn.

Aanbeveling 3f: kostenraming

Aanbeveling 3f richt zich op een kostenraming waarmee het totale benodigde budget voor beheer en onderhoud van kunstwerken vooraf wordt onderbouwd. GS stemmen in met deze deelaanbeveling. Vervolgens geven GS aan dat de kostenraming in het beheersysteem NEVIpro is verwerkt. Uit ons onderzoek is echter gebleken dat de provincie Utrecht niet beschikt over een onderbouwing van het budget (€ 17 mln.) voor beheer en onderhoud van kunstwerken.

Aanbeveling 4a en b: monitoringsysteem

De bevinding van de Rekenkamer heeft betrekking op het monitoren van de doelen en prestaties via een monitoringsysteem en niet op welke type systeem hiervoor wordt gebruikt. Indien NEVIpro mogelijkheden biedt om in de toekomst te monitoren op het behalen van doelen en prestaties begrijpt de Rekenkamer deze voorkeur van de provincie.

Aanbeveling 5: verantwoordingsinformatie

GS hebben bij aanbeveling 5 niet per deelaanbeveling gereageerd. Hierdoor is onduidelijk hoe GS invulling gaan geven aan de deelaanbevelingen, zoals het benoemen van relevante aandachtspunten in de verantwoordingsdocumenten. Daarom bevelen wij zowel GS als PS aan zich bij de behandeling van het rapport expliciet uit te spreken over de deelaanbevelingen, zodat duidelijk is welke acties in gang worden gezet.

Tenslotte geven GS aan dat sinds de geconstateerde achterstand in 2004, het beheer en onderhoud zo is uitgevoerd dat er niet meer gesproken kan worden van een achterstand. Uit navraag bij de provincie is gebleken dat geen verantwoordingsinformatie beschikbaar is waaruit dit blijkt. Zodoende wil de Rekenkamer benadrukken dat transparante verantwoordingsinformatie over het behalen van de doelen en prestaties van groot belang is.

A decorative graphic consisting of four semi-transparent 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 and ending on the right.

BIJLAGEN



BIJLAGE A

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen provincie Utrecht

- De heer J.H. Ekkers, gedeputeerde mobiliteit
- De heer H. Jamaladdin, projectleider kunstwerken
- De heer D. van der Plas, senior beleidsmedewerker mobiliteit
- De heer H. Strubbe, beleidsmedewerker mobiliteit

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 Utrecht

- *Begroting 2007*.
- *Begroting 2008*.
- *Diverse bestekken, inclusief kostenramingen, 2007-2009*.
- *Inspectie kunstwerken cluster 1, maart 2007*
- *Inspecties 51 kunstwerken in de provincie Utrecht, Basisinventarisaties, technische inspecties en adviezen, mei 2008*
- *Jaarrekening 2007*.
- *Meerjarenplanning onderhoud (civiele) kunstwerken fase 1 2005-2009, november 2004*.
- *Productenrekening 2007*.
- *Rapportages instandhouding beweegbare bruggen Provincie Utrecht, november 2007*.
- *Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht, 2004*.
- *Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht**, 2008.
- *Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan 2004-2008*.
- *Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan 2006-2010*.
- *Uitvoeringsprogramma Mobiliteitsplan 2008-2012*.
- *Vraagspecificatie voor uitvoeren van een Visueel en Technische Inspectie volgens CUR-klassen, januari 2009*.

Gevalstudie

- Witteveen & Bos, *Inspectie en advies 10 kunstwerken*, 2002.
- Adviesgroep Nesbest, *Instandhoudingsplannen kunstwerken provincie Utrecht*, 2004.
- Movares, *Meerjarenplanning 2006 t/m 2010*, Utrecht, 2005.
- Provincie Utrecht, *Meerjarenplanning 2008 t/m 2016*.

- Movares, *Brug over de Middenwetering (Demmeriksebrug) – Vaststelling onderhoudstoestand*, Utrecht, 2007.
- Provincie Utrecht, *Overzicht verkeersintensiteiten 2007*.
- E&C Constructiewerken BV, *Inspectierapport scheurvorming*, Utrecht, 2007.
- Movares, *Prestatieverklaring Vervanging brugdek*, Utrecht, 2007.
- Provincie Utrecht, *Meerjarenplanning van Voorziening beheer en onderhoud wegen*.
- Excel overzichten voorziening, budget regulier onderhoud, detailboekingen per element.



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 vervangingsonderhoud⁵⁶. 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.

⁵⁶ 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 SMART⁵⁷ 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

⁵⁷ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

beleidsdoelen te realiseren. De Rekenkamer richt zich op de (beheer)plannen⁵⁸ 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 temporerisering.

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.

⁵⁸ 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.⁵⁹ Hierdoor worden de kosten van projecten eenduidig in kaart gebracht. Deze methode is geschikt voor zowel de ontwerpfase, de bouwfase 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.⁶⁰

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

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

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 onderhoudssituatie van kunstwerken.

Beleidsuitvoering

4. Hoe houdt de provincie toezicht op de onderhoudssituatie 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

⁵⁹ CROW, CROW-publicatie 137, 2de druk, 2005

⁶⁰ 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:⁶¹

- 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.

⁶¹ 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 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 inspectie 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 over de laatste keer dat groot (variabel) onderhoud en klein (vast) onderhoud gepleegd is;
 - Overzicht van de kosten per onderhoudsmaatregel;
 - Informatie over de post (programma of voorziening) waaruit deze maatregelen zijn betaald;
 - Informatie over afstemming met andere wegbeheerders.

