

Rekenkamer

T.a.v. de gemeenteraad

datum 6 februari 2023
uw kenmerk
behandeld door M. Mellema
onderwerp Aanbieding eindrapport *Grip op beheer civiele kunstwerken*

Geachte leden van de raad,

De rekenkamer Kaag en Braassem heeft onderzoek gedaan naar *Grip op beheer civiele kunstwerken*. Het onderzoek gaat in op het proces en de informatievoorziening van beleid, beheer, uitvoering en financiering van de civiele kunstwerken.

Vraagstelling

In het rapport stond de volgende vraag centraal:

“Is het beheer van civiele kunstwerken in de gemeente Kaag en Braassem (financieel) toekomstbestendig?”

Dit is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe vindt het op peil houden van de kwaliteit van de civiele kunstwerken en de financiering daarvan bij de gemeente Kaag en Braassem plaats?
2. Is het op peil houden van de kwaliteit (instandhouding en vervanging) van de civiele kunstwerken op de langere termijn financieel geborgd?
3. Wordt de gemeenteraad tijdig over risico's en afwijkingen van eerder geformuleerde verwachtingen geïnformeerd die financiële borging op de langere termijn bedreigen?

Bestuurlijke reactie

Het rapport is voor bestuurlijke reactie naar het college toegezonden. In zijn reactie spreekt het college de bereidheid uit om over de kernbevindingen in gesprek te gaan met de gemeenteraad. De rekenkamer is blij met deze reactie van het college en heeft daarom geen nawoord opgenomen. Wel wijzen we erop dat het gebruikelijk is dat het college ook aangeeft hoe het aankijkt tegen de aanbevelingen.

Vervolg

Het rapport inclusief bestuurlijke reactie van het college is geagendeerd voor de Context & Kaders avond van 20 maart aanstaande. De rekenkamer is op deze avond vertegenwoordigd om het rapport in een korte presentatie toe te lichten en inhoudelijke en eventuele onderzoekstechnische vragen te beantwoorden. Ook spreekt de rekenkamer graag met de gemeenteraad over de aanbevelingen in het rapport.

We willen de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en het college hartelijk bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,
Namens de rekenkamer Kaag en Braassem,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Binnema', with a long horizontal stroke extending to the right.

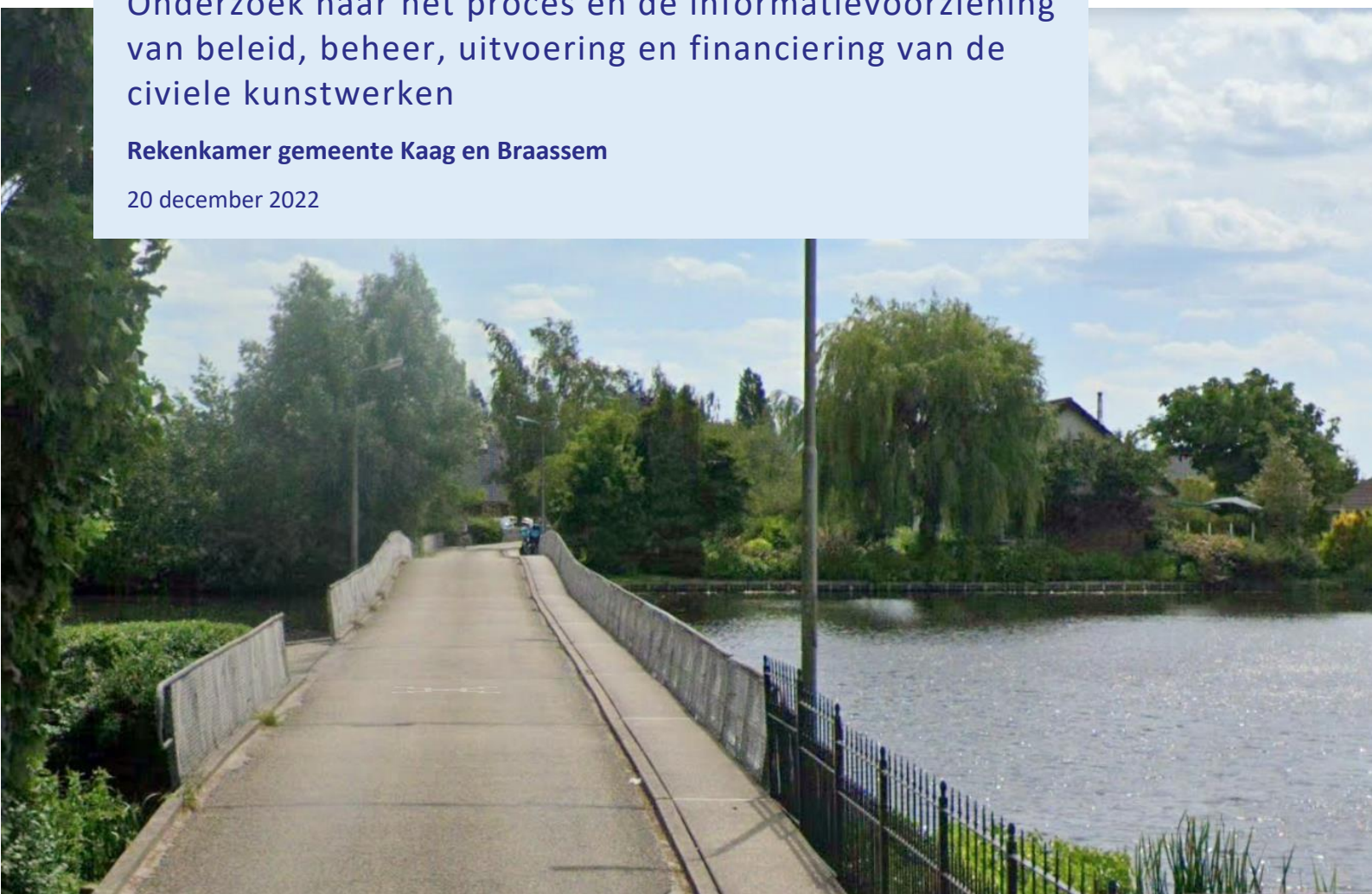
Harmen Binnema
Voorzitter

Grip op beheer civiele kunstwerken

Onderzoek naar het proces en de informatievoorziening van beleid, beheer, uitvoering en financiering van de civiele kunstwerken

Rekenkamer gemeente Kaag en Braassem

20 december 2022



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	5
3. Onderzoeksbevindingen	9
Bijlage 1: feitelijk opgehaalde informatie	17

Colofon

Samenstelling Rekenkamer

Harmen Binnema | voorzitter
Wiebe Blok | lid
vacature

Contact RKC

Margot Mellema
griffie@kaagenbraassem.nl
Telefoon 071 332 72 72

Dit onderzoek is uitgevoerd door
Cyber Advies
onder verantwoordelijkheid van de
Rekenkamer Kaag & Braassem

Publicatie

Versie Bestuurlijk wederhoor 20-12-2022

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de aanschaf en vervanging van de gemeentelijke kapitaalgoederen is veel gemeenschapsgeld gemoeid. De gemeente Kaag en Braassem heeft een groot areaal aan openbare ruimte in beheer. Er zijn veel middelen nodig voor de instandhouding van de inrichting van de openbare ruimte, zoals wegen, riolering, water, groen, verlichting en gebouwen. De rekenkamer vraagt zich af of er goed inzicht is in, en grip is op, de financiering en onderhoud- en vervangingssystematiek van de kapitaalgoederen van de gemeente. Bij de civiele kunstwerken, zoals bruggen en kades, is de gemeenteraad in de afgelopen jaren met onvoorziene kosten geconfronteerd. Daarom richt de rekenkamer zich in dit onderzoek, dat is uitgevoerd door Cyber Advies, op de civiele kunstwerken.

1.2 Doel

Met het onderzoek 'Grip op beheer civiele kunstwerken' wil de rekenkamer inzicht bieden in de financiering en systematiek van onderhoud en vervanging van civiele kunstwerken van de gemeente. De hoofdvraag die daarbij hoort is als volgt:

Is het beheer van civiele kunstwerken in de gemeente Kaag en Braassem (financieel) toekomstbestendig?

Dit is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

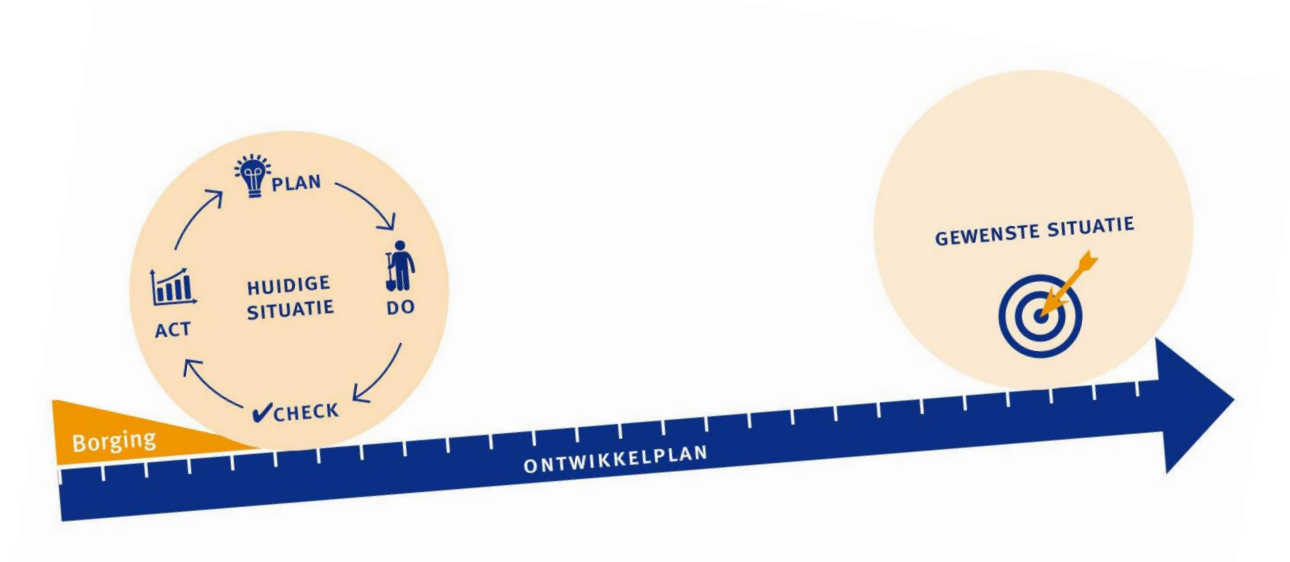
1. Hoe vindt het op peil houden van de kwaliteit van de civiele kunstwerken en de financiering daarvan bij de gemeente Kaag en Braassem plaats?
2. Is het op peil houden van de kwaliteit (instandhouding en vervanging) van de civiele kunstwerken op de langere termijn financieel geborgd?
3. Wordt de gemeenteraad tijdig over risico's en afwijkingen van eerder geformuleerde verwachtingen geïnformeerd die financiële borging op de langere termijn bedreigen?

Het antwoord op deze vragen geeft de raad inzichten die zijn kaderstellende en controlerende rol ondersteunen. De resultaten helpen de raad bij het nemen van beslissingen over de financiering en instandhouding van de kwaliteit van kapitaalgoederen.

1.3 Onderzoeksmethode

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in een normenkader. Het normenkader bestaat uit beoordelingscriteria die samen een antwoord geven op de onderzoeksvragen.

Als grondslag voor het normenkader is de kwaliteitscirkel van Deming gehanteerd, ook bekend als de *plan, do, check, act*-cyclus. Wanneer de stappen uit de kwaliteitscirkel in een beheerproces zijn geborgd, is het mogelijk (financieel) duurzaam te beheren of daar naartoe te werken.



Figuur 1. Het borgen van het beheerproces als basis voor duurzaam beheer.

Tegen de achtergrond van de kwaliteitscirkel van Deming zijn normen opgesteld bij de onderzoeksvragen. De normen geven antwoord op de vraag: welke onderdelen van het beheerproces moeten aanwezig én geborgd zijn om de onderzoeksvraag positief te kunnen beantwoorden? Dit levert criteria op waaraan het huidige beheer is getoetst. De criteria uit het normenkader zijn als volgt:

Onderzoeksvraag 1: Staat van beheer

1. Er zijn beleidsplannen en/of beheerplannen met een preventieve en correctieve onderhoudsstrategie.
2. De beleidsplannen of strategische beheerplannen voldoen aan de relevante wet- en regelgeving omtrent kwaliteit en financiering.
3. Politiek-maatschappelijke beleidsdoelen die kunnen worden gerealiseerd in de openbare ruimte zijn in het beleid en in de beheerstrategie voor civiele kunstwerken opgenomen.
4. Financiering volgt uit de beheerstrategie en is gebaseerd op betrouwbare kostenramingen.
5. Het uitgevoerde beheer en onderhoud sluit aan op het beleid en de beheerstrategie van civieltechnische kunstwerken.

Onderzoeksvraag 2: Risicobeheersing

6. De statusinformatie van civiele kunstwerken op het gebied van technische kwaliteit, gebruikerskwaliteit en esthetische kwaliteit is inzichtelijk.
7. Areaal en de eigenschappen van het areaal worden actief geïnventariseerd en/of bijgewerkt.
8. De beheerstrategie is passend voor de lange termijn en wordt actief ontwikkeld.
9. De budgetten zijn toekomstbestendig en toekomstige kosten worden actief in beeld gebracht.
10. De uitvoering van de strategie is toekomstbestendig vormgegeven.
11. De financiële risico's zijn bekend en worden actief beheerst.

Onderzoeksvraag 3: sturing door de raad

12. De informatiebehoefte van de raad en de informatievoorziening van het beheerteam zijn op elkaar afgestemd.

13. De raad krijgt voldoende informatie om inzicht te hebben in de mate waarin de (politiek-maatschappelijke) beleidsdoelen worden gerealiseerd en de kosten en risico's worden beheerst.
14. De raad krijgt voldoende informatie en mogelijkheden om te sturen op het beheer van civiele kunstwerken.

De feitelijk opgehaalde informatie uit documenten, interviews en aanvullende gesprekken vormt de basis van het onderzoek. Deze informatie wordt samengebracht in bijlage 1.

Documenten studie

Om de criteria te beoordelen zijn documenten geanalyseerd. Het gaat om documenten zoals die worden gebruikt binnen beheer, zoals het beheerplan, meerjarenonderhoudsplanung, en het IBOR-plan; documenten uit de *Planning & Control*-cyclus (P&C) zoals de programmabegroting, voortgangsmonitor en jaarstukken; overige politieke stukken, zoals raadsvoorstellen en -brieven.

Interviews en gesprekken ambtenaren

Om een beeld te krijgen van de werkwijze, processen en informatie binnen het beheer van civiele kunstwerken, zijn de ambtenaren bevraagd die hiermee in hun dagelijkse werk te maken hebben of sturing geven aan teams of onderdelen daarvan. Daarnaast is er per e-mail en telefonisch afstemming geweest om aanvullende informatie te verzamelen en de feitelijke basis compleet te krijgen.

Groepsinterview raadsleden

Om te verdiepen waar de wensen en verwachtingen van de raad liggen als het gaat om het beheer van civiele kunstwerken, is een vertegenwoordiging van de raad door de onderzoekers bevraagd over hun ervaringen en wensen.

1.4 Leeswijzer

De rapportage van het onderzoek kent een *top down* opbouw. De rapportage begint in hoofdstuk 2 met de resultaten. De onderbouwing daarvan volgt in het daaropvolgende hoofdstuk 3 en bijlage.

Hoofdstuk 1	Inleiding. In dit hoofdstuk worden de achtergrond van het onderzoek, het doel en de vraagstelling van het onderzoek benoemd en de methode toegelicht.
Hoofdstuk 2	Beantwoording van de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk worden de kernbevindingen van het onderzoek gepresenteerd en worden de drie onderzoeksvragen beantwoord. Per onderzoeksvraag worden aanbevelingen gegeven voor het toekomstbestendiger maken van het (financieel) beheer van civiele kunstwerken.
Hoofdstuk 3	Onderzoeksbevindingen. Dit hoofdstuk is de onderbouwing voor hoofdstuk 2. De beoordelingscriteria uit het normenkader worden per onderzoeksvraag beoordeeld.
Bijlage 1	Feitelijk opgehaalde informatie. Deze bijlage vormt de informatiebasis van het onderzoek. De feitelijke informatie uit documenten, interviews en gesprekken wordt hier samengebracht.

2. Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van beantwoording van de drie onderzoeksvragen de kernbevindingen opgesomd. Daarnaast worden per onderzoeksvraag aanbevelingen gedaan om het beheer van de civiele kunstwerken in Kaag & Braassem nog toekomstbestendiger te maken.

Kernbevindingen

Hoofdvraag: is het beheer van civiele kunstwerken in de gemeente Kaag en Braassem (financieel) toekomstbestendig?

- Met het nieuwe beheerplan is een belangrijke stap gezet naar het toekomstbestendig maken van het beheer van civiele kunstwerken. De strategie voor instandhouding – de basis van beheer – is toekomstbestendig. De uitvoering van constructieve onderzoeken zorgt ervoor dat ook voor oudere objecten bekend wordt of ze nog voldoen. Daarmee is een belangrijke gegevensbasis op orde.
- Het beheer sluit niet voldoende aan op (maatschappelijke) beleidsdoelen en ontwikkelingen in het werkveld van civiele kunstwerken. Deze werken daarom ook niet door in (toekomstige) kosten. Voor toekomstbestendig beheer is het nodig deze verbinding te maken.
- De financiële risico's zijn, met de inzet van de nieuwe beheerstrategie, sterk verminderd en hebben blijvende aandacht van het beheerteam. Het is echter wel noodzakelijk actiever over risico's te communiceren door ze te benoemen en te kwantificeren. Zo moeten de risico's van grote onderhoudsmaatregelen en vervangingsinvesteringen, als gevolg van nieuwe toestandsinspecties en constructieve veiligheidsonderzoeken, beter gekwantificeerd worden. Dat maakt de kans op verrassingen nog kleiner.
- De raad wil graag op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van het beheerplan. Er is een evaluatie ingepland voor 2023, maar sommige raadsleden worden graag frequenter op de hoogte gesteld. De raad mist mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en kosten. Sturing is mogelijk als het beheer wordt verbonden met beleid. Het is belangrijk die sturingsmogelijkheid aan de raad aan te bieden.

Onderzoeksvraag 1

Hoe vindt het op peil houden van de kwaliteit van de civiele kunstwerken en de financiering daarvan bij de gemeente Kaag en Braassem plaats?

De kwaliteit en de financiering worden geborgd door de planvorming in het beheerplan 2021-2024 en de uitvoering daarvan.

Het beheerplan 2021-2024 vertaalt beleidskaders naar de beheerpraktijk. Het zet een nieuwe beheerstrategie in met preventief beheer. Het doel is om aan de wettelijke eisen te voldoen en het risico van verrassingen te beheersen. Het beheerplan slaagt er in om die strategie goed neer te zetten en voldoet aan de wettelijke eisen voor beheer. Het beheerteam heeft de informatie over de civiele kunstwerken en de financiën – de basis – op orde gebracht.

Toch valt er nog veel te winnen in de doorvertaling van beleidskaders naar beheermaatregelen. Het gevolg is dat onduidelijk blijft of, en in hoeverre, het beheer van civiele kunstwerken bijdraagt aan een aantal beleidsdoelen.¹

¹ Beleidskaders die in de beheervisie van het beheerplan worden aangehaald, zijn effectief vertaald naar het beheer van civiele kunstwerken (veiligheid, borgen risicoaansprakelijkheid en beheersen van financiële middelen). Enkele beleidskaders vanuit het bestuur en de program-mabegroting vinden geen vertaling naar het beheerplan voor civiele kunstwerken, namelijk leefbaarheid, duurzaamheid en aansluiting op het karakter en ontwikkelingen in de gemeente (landelijk gebied, ontwikkeling als woon-, werk- en recreatiegemeente).

Een beleidskader dat wel is vertaald, is de onderhoudskwaliteit conform het politiek vastgelegde ‘sober en doelmatig’ en het toegankelijk houden van bijvoorbeeld bruggen. Dit is vertaald naar de inspectienormen en onderhoudsmaatregelen. In hoeverre het beheer nu zorgt dat aan deze kwaliteitseisen wordt voldaan, is een vraag voor de evaluatie van de huidige beheerstrategie in 2023.

De kosten voor preventief onderhoud zijn goed onderbouwd; de maatregelen, zoals het vervangen van onderdelen of hele bruggen, volgen uit inspecties van de civiele kunstwerken. De kosten van dagelijks en correctief onderhoud hebben een dagelijks of incidenteel karakter. Het is niet duidelijk of preventief en correctief onderhoud elkaar goed aanvullen, oftewel: zorgt de preventieve strategie voor lagere kosten voor correctief onderhoud? Ook dit is een relevante vraag voor de evaluatie in 2023.

De uitvoering is in gang gezet via een raamcontract met een aannemer. De operationeel beheerder ziet toe op de uitvoering. Voortgang en risico's worden zoals vereist gerapporteerd in de *Planning & Control (P&C)*-documenten. De koers is succesvol ingezet, maar of de civiele kunstwerken nu voldoen aan de gewenste kwaliteit, kan nog niet worden onderbouwd met concrete rapportages. Een volledige terugkoppeling volgt in de evaluatie in 2023.

Aanbevelingen onderzoeksvraag 1

- Civiele kunstwerken kunnen bijdragen aan bestuurlijke en maatschappelijke doelen. Het ambtelijk apparaat kan bij de evaluatie van het huidige beheerplan een voorstel maken hoe de relevante beleidsdoelen vertaald worden naar het beheer van civiele kunstwerken; maak daarbij de keuze of de bestuurlijke doelen eerst worden vertaald naar een integrale beheervisie voor de leefomgeving, of dat deze direct worden vertaald in een bijgesteld of nieuw beheerplan civiele kunstwerken.
- De raad heeft geen inzicht of met de ingezette beheerstrategie de gestelde doelen gerealiseerd worden; is de onderhoudskwaliteit nu op het gewenste niveau? Blijven bruggen nu vaker toegankelijk? Zorgt preventief beheer voor minder storingen en incidenten? Worden de kosten en risico's succesvol beheerst?

Onderzoeksvraag 2

Is het op peil houden van de kwaliteit (instandhouding en vervanging) van de civiele kunstwerken op de langere termijn financieel geborgd?

Nee, niet volledig. Voor het grootste deel van het areaal is de technische kwaliteit nu goed in beeld. Met frequente inspecties wordt deze informatie actueel gehouden. De informatie over civiele kunstwerken bevat nog gaten. Hele kleine bruggen zijn nog niet in beeld. En van bruggen ouder dan 1990 is nog niet volledig bekend of ze constructief nog steeds voldoen. Het grootste gedeelte van het areaal is nu weliswaar in beeld en op orde gebracht, maar het is zaak ook deze assets zo snel mogelijk in beeld te krijgen.

De preventieve beheerstrategie is de juiste basis voor toekomstbestendig beheer van civiele kunstwerken. De werkwijze van preventief beheer is voor een groot deel geborgd in het beheerplan, zoals een strategie voor de instandhouding, met inspecties en onderhoudsmaatregelen. Ook is er een strategie om prioriteit aan te brengen in de onderhoudsplanning. Niet alle werkwijzen van het beheerteam zijn geborgd. Het beheerplan bevat bijvoorbeeld geen vastgelegd proces dat voorschrijft hoe en welke informatie van de civiele kunstwerken wordt verwerkt in informatiebeheersystemen, zoals nieuwe statusinformatie na inspecties of onderhoudswerkzaamheden. Daarnaast is het belangrijk om vast te leggen hoe wordt omgegaan met ontwikkelingen in het werkveld, zoals circulariteit.

De budgettering voor instandhouding is toekomstbestendig: er wordt vooruit gekeken en geanticipeerd op toekomstige kosten. De kosten ten gevolge van bepaalde beleidsdoelen en ontwikkelingen in het werkveld, zijn niet inzichtelijk. Dit is wel nodig om te sturen op beleid en ontwikkelingen. Daarvoor is een vertaling van alle beleidskaders vereist² en is het nodig dat de vertaling recht doet aan de beleidskaders. Nu zijn klanttevredenheid en esthetische kwaliteit wel als ambitie in het beheerplan benoemd, maar is niet duidelijk wat daaronder wordt verstaan en welke maatregelen en kosten daaruit volgen.

Er is nu geen voorziening of egalisatiereserve voor groot onderhoud. Door deze in het leven te roepen wordt het effect van fluctuerende onderhoudskosten op de begroting verminderd: in een voorziening wordt een jaarlijks bedrag gestort op basis van de levenscycluskosten van objecten.

De uitvoering van het onderhoud is stabiel vormgegeven met een raamcontract. De relatie met de aannemer is momenteel goed, wordt actief onderhouden en is in de afgelopen twee jaren verbeterd. Dit zorgt voor een duurzame relatie. Het is nodig om de aanbestedingsstrategie vast te leggen in het beheerplan, met uitgangspunten voor de aanbesteding en eisen die worden gesteld aan de aannemers.

Financiële risico's zijn door de nieuwe strategie sterk afgenomen. Risico's in de eigen onderhoudsplanning n.a.v. resultaten uit inspecties en constructieve onderzoeken moeten beter worden gekwantificeerd. De ontwikkeling van het prijspeil is onvoorspelbaar, maar de impact is groot. Scherp monitoren en tijdig waarschuwen is daarom nodig.

Aanbevelingen onderzoekvraag 2

- De raad wil de basis volledig op orde hebben. Dicht daarom de gaten in de statusinformatie. Inventariseer ook de kleine bruggen. Een volledig beeld van het areaal is de basis voor beheer en onderhoud. Voer de constructieve toetsen van objecten van vóór 1990 versneld uit, zodat de volledige resulterende kosten in het volgende beheerplan kunnen worden opgenomen.
- De raad heeft behoefte aan een stabiel financieel beleid met volledige en betrouwbare ramingen en risico's, juist ook op de langere termijn. Stel daarom een voorziening of egalisatiereserve in om de effecten van fluctuerende kosten voor groot onderhoud op de begroting te verminderen. Neem alle bekende financiële risico's op in de beheerstrategie. Zorg dat de risico's zo compleet mogelijk gekwantificeerd worden.

Onderzoeksvraag 3

Wordt de gemeenteraad tijdig over risico's en afwijkingen van eerder geformuleerde verwachtingen geïnformeerd, die financiële borging op de langere termijn bedreigen?

Ondanks de gemaakte afspraken met de (oude) raad en gezien de verwachtingen van de nieuwe raad, is het aan te bevelen de raad eerder dan medio 2023 en vervolgens jaarlijks een update te geven. Zeker in deze tijden van exorbitante (prijs)ontwikkelingen en risico's van nieuwe kosten uit lopende constructieve onderzoeken.

De raad wordt geïnformeerd via de P&C-cyclus. Daarmee heeft de raad inzicht in risico's en afwijkingen bij civiele kunstwerken. De afspraak is om halverwege de looptijd van het beheerplan terug te koppelen over de inzet van de nieuwe beheerstrategie. Toch heeft een deel van de raad behoefte aan een snellere terugkoppeling hierover.

² Zie onderzoeksvraag 1.

Daarnaast krijgt de raad nu onvoldoende inzicht of en in hoeverre het beheer van civiele kunstwerken nu aan maatschappelijke wensen bijdraagt en beleidsdoelen worden gerealiseerd. De raad heeft geen mogelijkheid hierop te sturen, omdat niet alle doelen worden vertaald naar het onderhoud van civiele kunstwerken.³ Met betrekking tot de beleidsdoelen die wel worden vertaald, heeft de raad meer inzicht nodig in de maatregelen en kosten die op deze beleidsdoelen worden genomen en in de effectiviteit en efficiëntie van deze inzet.

Aanbevelingen onderzoeksvraag 3

- De raad wil frequent, minimaal 1x per 2 jaar, geïnformeerd worden over de voortgang van het beheerplan.
- De gemeenteraad wil vroegtijdig en actief betrokken worden bij het nieuwe beheerplan, d.w.z. te maken keuzes in de beleidsdoelen, bepalen van de kwaliteitsniveau's, kwantificeren van de risico's en inzicht in de kostenconsequenties op de langere termijn zodat de raad voortaan beter kan sturen.

³ Zie onderzoeksvraag 1.

3. Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk worden de feiten aan de hand van de criteria uit het normenkader beoordeeld. De bevindingen zijn in dit hoofdstuk geordend per onderzoeksvraag. Voor elke onderzoeksvraag wordt een overzicht gegeven van de normen uit het normenkader. Daarna worden de bevindingen per norm besproken.

Onderzoeksvraag 1

Hoe vindt het op peil houden van de kwaliteit van de civiele kunstwerken en de financiering daarvan bij de gemeente Kaag en Braassem plaats?

Deelvragen

- In welke mate wordt voldaan aan de procedures en uitgangspunten van het geldende beleid?
- Wat is het effect van eventuele afwijkingen?

Normen

1. Er zijn beleidsplannen en/of beheerplannen met een preventieve en correctieve beheerstrategie.
2. De beleidsplannen of strategische beheerplannen voldoen aan de relevante wet- en regelgeving omtrent de kwaliteit en de financiering.
3. (Politiek-maatschappelijke) beleidsdoelen van de openbare ruimte zijn in de beheerstrategie voor civiele kunstwerken opgenomen.
4. Financiering volgt uit de beheerstrategie en is gebaseerd op betrouwbare kostenramingen.
5. Het uitgevoerde beheer en onderhoud sluit aan op de beleidsdoelen en de beheerstrategie van civieltechnische kunstwerken.

1. Er zijn beleidsplannen en/of beheerplannen met een preventieve en correctieve beheerstrategie.

Er is een beheerplan voor de periode 2021-2024. Er is geen beleidsplan voor civiele kunstwerken. Het beheerplan is door de raad vastgesteld. Het beheerplan vertaalt juridische eisen en beleid voor het beheer van civiele kunstwerken naar een preventieve beheerstrategie en de bekostiging van beheer (zie onderzoeksvraag 2). Het beheerplan bevat ook de kosten voor correctief onderhoud. Dit onderhoud volgt uit meldingen en incidenten, maar er is geen strategie vastgelegd die voorschrijft hoe met incidenten en correctief onderhoud wordt omgegaan.

2. De beleidsplannen of strategische beheerplannen voldoen aan de relevante wet- en regelgeving omtrent kwaliteit en financiering.

Het beheerplan voldoet aan de wettelijke kwaliteitskaders voor civiele kunstwerken, zoals gesteld in de Gemeentewet, Wegenwet, Waterwet en het Bouwbesluit. De zorgplicht verplicht het beheerteam bijvoorbeeld zorg te

dragen voor het veilig functioneren van de civiele kunstwerken. Veiligheid en functioneren zijn daarom doelstellingen in de beheervisie van het beheerplan. De doelstellingen worden vertaald naar uitvoering in de beheerstrategie en de daaruit volgende beheeractiviteiten. Op die manier zorgt het beheerplan ervoor dat civiele kunstwerken worden beheerd op een manier die voldoet aan de regelgeving omtrent kwaliteit.

Het beheerplan maakt niet altijd duidelijk welke doelstellingen van de beheerstrategie volgen uit regelgeving, en welke uit beleid. Daardoor is het voor de lezer niet in één keer duidelijk dat aan wettelijke kwaliteitskaders wordt voldaan. Een duidelijke koppeling tussen de beheerstrategie en de wettelijke- en beleidskaders die daar aan ten grondslag liggen, is volgens de onderzoekers nodig.

De bekostiging van het beheerplan voldoet aan de wet- en regelgeving voor financiering. De kosten zijn onderbouwd, zoals dat wordt vereist door het besluit begroting en verantwoording (BBV). De BBV schrijft voor dat onderscheid gemaakt moet worden in de bekostiging van dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervangingsonderhoud. De financiële planning in het beheerplan voldoet aan die eis. In samenwerking met het team financiën worden de begroting en kosten op de juiste manier weergegeven in de P&C-documenten.

3. (Politiek-maatschappelijke) beleidsdoelen van de openbare ruimte zijn in de beheerstrategie voor civiele kunstwerken opgenomen.

De keuze voor het onderhoudsniveau is gebaseerd op beleidskaders. Het beheerteam gebruikt de kwaliteitskeuze in het IBOR⁴ en een politieke keuze voor ‘sober en doelmatig’ als kaders. Als maatschappelijke beleidskaders zijn veiligheid en beschikbaarheid van bijvoorbeeld bruggen als doel opgenomen. Deze kaders worden door het beheerteam vertaald naar een technische onderhoudsnorm voor civiele kunstwerken. Het onderhoud dat wordt geprogrammeerd, wordt afgestemd op deze onderhoudsnorm. Objecten die op beleidskwaliteit zijn, hebben geen onderhoud nodig. Er wordt echter niet teruggekoppeld wat het actuele kwaliteitsniveau is van objecten. Is de kwaliteit van kunstwerken nu bijvoorbeeld hoger dan, of gelijk aan ‘sober en doelmatig’? Is het risico dat belangrijke bruggen niet beschikbaar zijn nu inderdaad lager? Beleidsdoelstellingen voor kwaliteit zijn dus wel vertaald naar de onderhoudsmaatregelen, maar de terugkoppeling van de kwaliteit ontbreekt.

Andere beleidskaders zijn bij het beheerteam bekend en worden genoemd in het beheerplan, maar worden niet vertaald naar het beheer van civiele kunstwerken. De beheervisie geeft prioriteit aan de wettelijke eisen. De beleidsdoelen leefbaarheid, duurzaamheid en aansluiting op het karakter en ontwikkelingen in de gemeente (landelijk karakter, ontwikkeling als woon-, werk- en recreatiegemeente) zijn niet opgenomen in de beheervisie en zijn niet vertaald naar de beheerstrategie. Het is in het beheer van de openbare ruimte een juiste eerste stap om ervoor te zorgen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan, die prioriteit is goed gesteld. Wel moet bij de evaluatie en actualisatie van het plan in 2023 de volgende stap worden gezet om te zorgen dat het beheerplan de juiste functie vervult: invulling geven aan al het actuele beleid.

Omdat de beheervisie nu inzet op de wettelijke kaders, doet de beheerstrategie dat ook. Daarom worden die wettelijke kaders in de beheerstrategie gebruikt om het onderhoud te prioriteren. Denk bijvoorbeeld aan veiligheid en kosten. Wanneer na actualisatie van het plan, wel invulling wordt gegeven aan maatschappelijke beleidskaders, is het belangrijk dat die kaders óók worden gebruikt om het onderhoud te prioriteren. Welke kwaliteits-eisen stellen we bijvoorbeeld aan civiele kunstwerken om te zorgen voor een hogere belevingswaarde? Of voor meerwaarde op duurzaamheid? Wat is het risico als deze kwaliteit niet wordt gehaald? Welke kosten zijn verbonden aan deze kwaliteitseisen? Op die manier is sprake van een directe koppeling tussen beleidskaders, beheerkwaliteit en kosten. Die koppeling is nodig om de beheerplanning te onderbouwen.

⁴ CROW-beeldkwaliteit C op bedrijventerreinen en in het buitengebied, in de overige gebieden kwaliteit B.

4. Financiering volgt uit de beheerstrategie en is gebaseerd op betrouwbare kostenramingen.

De financiering zoals die wordt opgenomen in de begroting, wordt onderbouwd in het beheerplan.

Die onderbouwing bestaat uit de uitleg dat kosten voor exploitatie, groot onderhoud en vervangingen gebaseerd zijn op de beheeruitgangspunten. Dat zijn de vastgelegde onderhoudskwaliteiten en veiligheidseisen, en de werkwijze zoals die is geborgd in de beheerstrategie. De kosten voor groot onderhoud en vervangingen volgen uit toestandsinspecties die de kwaliteiten en eisen hanteren die in het beheerplan zijn vastgelegd. De toestandsinspecties en de berekening van kosten die daaruit volgen, worden uitgevoerd door een extern bureau met de vereiste expertise.

Als bij een toestandsinspectie bijvoorbeeld gebreken aan een brug worden geconstateerd, volgt indien nodig nader onderzoek en adviseert het bureau bijvoorbeeld vervanging binnen vijf jaar. De vervangingskosten worden dan in beeld gebracht en de vervanging wordt opgenomen in de vervangingsplanning als bijlage van het beheerplan. De kosten worden opgenomen in de kostenraming van het beheerplan en in het betreffende jaar in de begroting opgenomen. Deze werkwijze is duidelijk geborgd en zorgt voor onderbouwde kosten.

De exploitatiekosten bestaan uit kosten voor dagelijks onderhoud en incidenten, bijvoorbeeld in reactie op meldingen van inwoners. Voor volledige transparantie moet ook duidelijk worden aangegeven hoe deze kosten volgen uit de kwaliteitseisen, en hoe ze samenhangen met de kosten voor groot onderhoud en vervangingen. En zorgt het preventieve onderhoud voor lagere exploitatiekosten? Dat is nu niet aantoonbaar duidelijk gemaakt.

5. Het uitgevoerde beheer en onderhoud sluit aan op de beleidsdoelen en de beheerstrategie van civieltechnische kunstwerken.

De uitvoering van de preventieve beheerstrategie is begonnen in 2021. De uitvoering loopt via een onderhoudsplanning die aansluit op de beleidsdoelen die zijn opgenomen in het beheerplan, zoals veiligheid en toegankelijkheid. Een risicoprioritering zorgt voor de volgorde waarin de civiele kunstwerken worden onderhouden.

Het werk wordt via een raamovereenkomst uitbesteed. Wat de aannemer uitvoert, volgt uit inspecties. De inspecties gebruiken een technische normering die aansluit op het beleidsdoel 'sober en doelmatig.' De maatregelen die de aannemer uitvoert, zorgen er daarom voor dat de civiele kunstwerken aan dit niveau (blijven) voldoen.

Onderzoeksvraag 2

Is het op peil houden van de kwaliteit (instandhouding en vervanging) van de civiele kunstwerken op de langere termijn financieel geborgd?

Deelvragen

- Welke informatie is beschikbaar over de status (technische, gebruikers- en esthetische kwaliteit) van de civiele kunstwerken?
- Welke initiatieven worden ondernomen, gericht op statusinformatie, behoud en budgettering?
- In welke mate wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor financiële beheersing?

Normen

6. De statusinformatie van civiele kunstwerken op het gebied van technische kwaliteit, gebruikskwaliteit en esthetische kwaliteit is inzichtelijk.
7. Het areaal en de eigenschappen van het areaal worden actief geïnventariseerd en/of bijgewerkt.
8. De beheerstrategie is passend voor de lange termijn en wordt actief ontwikkeld.
9. De budgetten zijn toekomstbestendig en toekomstige kosten worden actief in beeld gebracht.
10. De uitvoering van de strategie is toekomstbestendig vormgegeven.
11. De financiële risico's op de (middel)lange termijn zijn bekend en worden actief beheerst.

6. De statusinformatie van civiele kunstwerken op het gebied van technische kwaliteit, gebruikerskwaliteit en esthetische kwaliteit is inzichtelijk.

Bij het opstellen van het beheerplan 2021-2024 is de statusinformatie grotendeels op orde gebracht. Van bruggen ouder dan 1990 is niet duidelijk of de constructie nog voldoet aan de huidige belasting. Er wordt aan gewerkt om dit in beeld te brengen met constructieve doorrekeningen. Dit is aan het eind van de doorlooptijd van dit beheerplan, in 2024, nog niet afgerond. Daarnaast is bekend dat enkele hele kleine bruggen nog niet in beeld zijn. De statusinformatie is dus sterk verbeterd, maar niet compleet. Een compleet beeld van het areaal is een belangrijke basis voor beheer; dit beeld moet daarom versneld compleet worden gemaakt.

7. Het areaal en de eigenschappen van het areaal worden actief geïnventariseerd en/of bijgewerkt.

De technische kwaliteit van het bekende areaal wordt actief geïnspecteerd. Of de kwaliteit nu voldoet aan alle kwaliteitseisen uit beleid, is niet in beeld en is nog niet teruggekoppeld. Dit komt enerzijds doordat inspecties zich richten op het constateren van tekortkomingen en het onderhoud dat nodig is, zonder dat de objectieve kwaliteit van alle objecten wordt teruggekoppeld. Anderzijds is een oorzaak dat niet alle beleidskaders vertaald zijn naar de beheerstrategie, en hier dus niet op wordt geïnspecteerd. De beheerstrategie is passend voor de lange termijn en wordt actief ontwikkeld.

8. Een beheerstrategie voor de lange termijn moet toekomstbestendig zijn en zorgen voor duurzaam beheer van de kapitaalgoederen.

Met het nieuwe beheerplan is een strategie voor preventief beheer ingezet. Dit brengt de basis van duurzaam beheer op orde. De verbetering die er is geweest in de statusinformatie van objecten, maakt het mogelijk dat er nu in het beheerplan een theoretische planning wordt gemaakt voor groot onderhoud en vervanging in de komende tien jaar. Hierdoor kan er worden geanticipeerd op onderhouds pieken op de langere termijn. Inspecties zorgen ervoor dat de onderhouds planning concreet wordt gemaakt voor kosten die zich binnen vier tot zes jaar aandienen. Hiermee sluit het beheerplan aan op de landelijk gangbare richtlijnen.⁵

Deze werkwijze is grotendeels geborgd. Inspecties staan met een vaste frequentie in het plan. De onderhouds planning is gebaseerd op inspecties en een risico prioritering; ook dat is vastgelegd. Niet elke werkwijze is geborgd. Denk aan de informatiestrategie om vast te leggen hoe statusinformatie actueel wordt gehouden en wordt vastgelegd. Of aan een calamiteitenstrategie die vastlegt hoe met incidenten wordt omgegaan. Die werkwijzen zijn bekend bij de beheerders. Hierbij is het belangrijk alle werkwijzen in het plan te borgen.

Voor toekomstbestendig beheer is het ook nodig dat ontwikkelingen in het werkveld worden gevolgd, bijvoorbeeld rond duurzame en herbruikbare materialen of modulair bouwen. Hier is nu weinig aandacht voor. Het is belangrijk deze ontwikkelingen te inventariseren en vast te leggen hoe hiermee wordt omgegaan. Worden ontwikkelingen bijvoorbeeld zoveel mogelijk kostenneutraal in het werk opgenomen, of worden er keuzes voorgelegd aan het college en de raad?

9. De budgetten zijn toekomstbestendig en toekomstige kosten worden actief in beeld gebracht.

Voor toekomstbestendige budgetten is het nodig dat zij anticiperen op komend onderhoud. De basis voor het komende onderhoud is de beheerstrategie voor de lange termijn. In hoeverre die op orde is, staat beschreven bij norm 3 van deze onderzoeksvraag.

De budgettering voor het beheer van civiele kunstwerken volgt direct uit de preventieve beheerstrategie en onderhouds planning. Omdat voor maximaal zes jaar onderhoud wordt ingepland en er een doorkijk is voor onderhoud dat theoretisch nodig is binnen tien jaar, anticiperen de aangevraagde budgetten dus op dit onderhoud. Dit geldt voor exploitatiekosten en kosten voor groot onderhoud en vervanging. Dit betekent dat de kosten tussen de zes en tien jaar, een voorlopige en incomplete weergave zijn van de kosten die daadwerkelijk worden geraamd, wanneer opnieuw is geïnspecteerd en kosten worden gemaakt die hieruit voortvloeien. De doorkijk is dus ook niet méér dan een doorkijk. In het beheerplan wordt deze wel in dezelfde kostenoverzichten gezet als de betrouwbare raming tot zes jaar; om het onderscheid duidelijk te maken is het van belang deze overzichten duidelijk van elkaar te scheiden.

Zoals benoemd bij norm 3 van deze onderzoeksvraag is niet al het beleid vertaald naar de beheermethode en zijn kosten niet direct aan wettelijke eisen of beleidsdoelen gekoppeld. Dit betekent dat beleid in een aantal gevallen niet expliciet doorwerkt in de budgetten. Voor het bereiken van beleidsdoelen rond toerisme of duurzaamheid is daarom geen geld gereserveerd. Voor toekomstbestendige budgettering is het nodig om ontwikkelingen en beleidsdoelen wel expliciet en transparant door te vertalen naar de beheerstrategie en budgetten. Waar nodig moeten keuzes worden voorgelegd aan het bestuur.

Op dit moment is er geen voorziening of egalisatiereserve voor groot onderhoud aan civiele kunstwerken, terwijl de kosten wel sterk fluctueren. Wanneer deze in het leven wordt geroepen, is het mogelijk jaarlijks een zelfde

⁵ Het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW) definieert gebruiksduurafhankelijk onderhoud (GAO) als theoretische, cyclische methode van plannen, en toestandsafhankelijk onderhoud (TAO) als methode van plannen naar aanleiding van actuele inspecties. Een basisplanning van GAO die wordt geconcretiseerd met toestandsinspecties tot een planning van TAO is een landelijk gangbare methode die aansluit op de CROW-richtlijn.

bedrag te storten op basis van de levenscycluskosten van objecten. Dan kunnen hogere kosten worden opgevangen wanneer die zich aandienen. Voor toekomstbestendige budgettering is een voorziening dan ook aan te raden.

10. De uitvoering van de strategie is toekomstbestendig vormgegeven.

Toekomstbestendige uitvoering betekent dat er continuïteit aanwezig is in de relatie met de uitvoerende, en dat deze het werk volgens afspraak uitvoert.

De uitvoering van onderhoud wordt gedaan door een aannemer via een raamovereenkomst. In een raamovereenkomst worden afspraken gemaakt over komende opdrachten gedurende de periode van de overeenkomst. Dat zorgt voor een stabiele relatie en maakt het mogelijk om vertrouwen op te bouwen. Het beheerteam werkt actief aan de relatie en daarom is de relatie de afgelopen jaren ook verbeterd. Door het beheerteam wordt ook actief toegezien op de uitvoering van werkzaamheden. Het komt voor dat een afspraak voor werkzaamheden niet wordt nagekomen. Dit wordt door het beheerteam gesignaleerd.

Ook voor de uitvoering geldt dat de kennis over en de manier van aanbesteden en het uitbesteden van opdrachten nu bij het beheerteam ligt. Dat team bestaat momenteel uit twee extern ingehuurd beheerders. Er is bijvoorbeeld geen aanbestedingsstrategie vastgelegd in het beheerplan, waarin staat welke raamovereenkomsten passend zijn en welke eisen aan aannemers moeten worden gesteld. Voor een toekomstbestendige uitvoering is het nodig om deze werkwijzen ook in het beheerplan te borgen.

11. De financiële risico's op de (middel)lange termijn zijn bekend en worden actief beheerst.

De verrassingen uit het verleden hebben financiële risico's voor de raad onder een vergrootglas gelegd. De nieuwe beheerstrategie zorgt door een gedegen kostenonderbouwing voor aanzienlijk lagere risico's. Het compleet maken van statusinformatie van de civiele kunstwerken en het preventieve beheer, zorgen voor een toekomstbestendigere budgettering. Met een lager risico dat zich een plotselinge kostenpost aandient. Financiële risico's zoals waarde verval en claims bij incidenten zijn meegewogen in het onderhoudsniveau van een civiel kunstwerk en in de prioriteit die het krijgt in de onderhoudsplanning. In de kostenramingen is rekening gehouden met onvoorziene kosten, zodat deze niet meteen tot hogere kosten leiden.

Wanneer het beheer verder toekomstbestendig wordt gemaakt, met volledige statusinformatie en inzicht in de kosten van (maatschappelijke) beleidsdoelen en ontwikkelingen, verlaagt dit de risico's nog verder.

De financiële risico's van vervangingsprojecten worden toegelicht en gekwantificeerd in P&C-documenten. Het beheerteam geeft aan dat risico's, indien mogelijk, worden gekwantificeerd. In het beheerplan blijven sommige risico's echter onbenoemd, terwijl die er wel zijn.

- De ontwikkeling van het prijspeil is daarin de belangrijkste en ook meest onzekere factor. De kans en impact zijn groot en de voorspelbaarheid laag. Dit is niet alleen het geval voor civiele kunstwerken.
- Daarnaast is het mogelijk dat onderhoud of vervanging eerder plaats moet vinden dan voorzien, naar aanleiding van een nieuwe toestandsinspectie. Dat leidt bij een actualisatie van het beheerplan tot een nieuwe kostenraming die afwijkt van de tienjarige doorkijk. Dit risico is met een onzekerheidsfactor te kwantificeren, maar dat gebeurt nu niet.
- Het compleet maken van het areaal met constructieve doorrekeningen kan leiden tot nieuwe inzichten, met kosten tot gevolg. Het is mogelijk dat onderhoud of vervanging nodig is. Deze feitelijkheid is in het beheerplan benoemd, maar de omvang van het risico niet.

Bovenstaande risico's zijn bekend en hebben de aandacht van het beheerteam. De risico's worden in de huidige planvorming echter niet benoemd en gekwantificeerd.

Onderzoeksvraag 3

Wordt de gemeenteraad tijdig over risico's en afwijkingen van eerder geformuleerde verwachtingen geïnformeerd die financiële borging op de langere termijn bedreigen?

Deelvragen

- Welke informatiebehoefte heeft de raad naar de mening van het team dat belast is met instandhouding van de civiele kunstwerken? En wat verwacht men van raadsvragen?
- Welke informatie krijgt de raad op welk moment?
- Welke aanvullende informatie stelt de raad aan de direct verantwoordelijke wethouder?

Normen

12. De informatiebehoefte van de raad en de informatievoorziening van het beheerteam zijn op elkaar afgestemd.
13. De raad krijgt voldoende informatie om inzicht te hebben in de mate waarin de (politiek-maatschappelijke) beleidsdoelen worden gerealiseerd, en de kosten en risico's worden beheerst.
14. De raad krijgt voldoende informatie en mogelijkheden om te sturen op het beleid en het beheer van civiele kunstwerken.

12. De informatiebehoefte van de raad en de informatievoorziening van het beheerteam zijn op elkaar afgestemd.

De vervanging van de Langebrug was een prikkel die ervoor heeft gezorgd dat de raad beter wordt geïnformeerd over het beheer van civiele kunstwerken. De raad is meegenomen in de ontwikkeling van het nieuwe beheerplan met de preventieve onderhoudsstrategie. Dit is gedaan door een presentatie over de voortgang in 2020 en de behandeling voor vaststelling van het plan in 2021. Het is duidelijk dat de raad hierdoor een goed beeld heeft gekregen van de nieuwe inzet van het plan. Sinds het beheerplan is vastgesteld, krijgt het beheerteam niet veel vragen meer van de raad.

De raad heeft, sinds de vaststelling van het plan, alleen informatie gekregen over de stand van zaken in de P&C-documenten. Hierin staat informatie over de uitgaven, voortgang van projecten en risico's. Verschillende raadsleden geven aan dat ze behoefte hebben aan meer informatie. Wordt er nu preventief beheerd, gaat dat volgens plan? Eerder is met de raad afgesproken om halverwege het plan een terugkoppeling te geven. Voor sommigen is dit niet tijdig genoeg.

Het beheerplan omvat een nieuw ingezette strategie. Omdat de raad in het verleden is geconfronteerd met grote verrassingen, is het belangrijk de raad goed op de hoogte te houden en met een hogere frequentie te informeren over de staat van het preventieve onderhoud.

13. De raad krijgt voldoende informatie om inzicht te hebben in de mate waarin de (politiek-maatschappelijke) beleidsdoelen worden gerealiseerd, en de kosten en risico's worden beheerst.

Verschillende raadsleden hebben aangegeven de verbinding tussen maatschappelijke waarden, zoals duurzaamheid, en het beheer en onderhoud belangrijk te vinden. Zij willen graag actief en vroegtijdig meegenomen worden in de opgaves en keuzes die hierin moeten worden gemaakt.

De raadsleden worden via het beheerplan meegenomen in de realisatie van beleidsdoelen. Of de kwaliteitsdoelen met de nieuwe onderhoudsstrategie worden gehaald is nog niet teruggekoppeld. De beperkte vertaling van beleidsdoelen⁶ zorgt ervoor dat er voor de raad geen volledig zicht is op de bijdrage van het beheer aan maatschappelijke doelen. Omdat nu niet duidelijk is welk onderhoud en welk budget bijdraagt aan beleidsdoelen, en er nog geen terugkoppeling op de voortgang heeft plaatsgevonden, heeft de raad een onvolledig beeld of en in hoeverre de beleidsdoelen worden gerealiseerd.

Risicobeheersing is een doelstelling van het beheerplan. Het onderhoud van risicovolle objecten krijgt prioriteit. Maatschappelijke risico's die daarin zijn opgenomen zijn veiligheid en bereikbaarheid. Financieel gaat het om waardedaling van objecten, schadeclaims bij incidenten en geldverspilling. Zoals bij norm 6 van onderzoeksvraag 2 besproken, Daarmee zijn de financiële risico's niet compleet weergegeven⁷. Dit maakt dat de raad informatie mist om zicht te houden op de grootte van risico's.

In de P&C-documenten wordt nadrukkelijk teruggekoppeld op risico's die spelen op het gebied van civiele kunstwerken. De risico's worden niet volledig gekwantificeerd in kosten. Daarmee heeft de raad wel inzicht in de manier waarop risico's worden beheerst, maar niet altijd in de omvang van de risico's op financieel of maatschappelijk vlak.

14. De raad krijgt voldoende informatie en mogelijkheden om te sturen op het beleid en het beheer van civiele kunstwerken.

Met de informatie die de raad ontvangt, is bijsturen beperkt mogelijk. Op basis van de P&C-informatie kan de raad de voortgang op projectniveau volgen, bijvoorbeeld in de voorgangsmonitor. Op basis van de financiële verslaglegging per taakveld kan de raad constateren of de beheerkosten betrouwbaar worden geraamd. Voor specifieke informatie en de mogelijkheid tot bijsturen in het preventieve beheer bij civiele kunstwerken, moet de raad nu zelf vragen stellen. Terwijl verschillende raadsleden juist graag keuzes voorgelegd krijgen over maatschappelijke kwaliteit en kosten.

Wanneer de raad meer inzicht krijgt in de kosten van beleidsdoelen en risico's⁸, wordt duidelijk of dit de raad meer keuzemogelijkheden biedt. Als het maatschappelijk beleid beter wordt vertaald naar het beheer van civiele kunstwerken⁹, bijvoorbeeld door het toevoegen van een scherpe definitie van klanttevredenheid, esthetiek en duurzaamheid, liggen daar keuzemogelijkheden voor de raad. Hiervoor is een actualisatie van het beheerplan nodig en moeten de keuzes worden voorgelegd aan de raad.

⁶ Zie onderzoeksvraag 1 norm 5.

⁷ Zie onderzoeksvraag 2 norm 6 en onderzoeksvraag 1 norm 3.

⁸ Zie ook norm 2 van deze onderzoeksvraag.

⁹ Zie ook onderzoeksvraag 1.

Bijlage 1: feitelijk opgehaalde informatie

Voor de analyse van de feitelijke informatie zijn documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd. Het gaat om de volgende documenten en gesprekken.

Documenten

- Beheerplan civiele kunstwerken gemeente Kaag en Braassem 2020-2024, actualisatie 2021.
- Meerjarenonderhoudsplanung civiele kunstwerken Kaag en Braassem 2021-2030.
- Overzicht samenvatting risicoprioritering beheerplan.
- Raadsvoorstel beheerplan civiele kunstwerken 2021-2024 (april 2021).
- Raadsbrief stand van zaken Noorderhemweg (september 2021).
- IBOR-plan 2020-2024.
- Programmabegroting 2022-2025.
- Voortgangsmonitor 2021.
- Richtnota 2021-2024.
- Jaarstukken 2020.

Gesprekken (gevoerd 14-28 april 2022)

- Interview met ambtelijk beheerders.
- Interview met ambtelijk verantwoordelijken.
- Interview ambtelijke kostendeskundigen.
- Panelgesprek met raadsleden.

De feitelijk opgehaalde informatie is geordend naar de cyclus van Deming, ook wel de *plan, do, check, act*-cyclus. In het beheer wordt deze cyclus doorlopen. De cyclus zorgt hier voor structuur in de documentatie en gesprekken. In de bevindingen en conclusies worden de criteria van het normenkader gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Plannen

In de planvorming van civieltechnische kunstwerken staat het beheerplan centraal. Het beheerplan bevat de beleidsuitgangspunten voor het beheer van civiele kunstwerken, de beheersystematiek, de kosten voor beheer en een vervangingsplanning.

Voor het beheer van de leefomgeving is in 2020 een plan vastgesteld voor integraal beheer (IBOR) met de looptijd 2020-2024. In het IBOR-plan is het onderdeel civiele kunstwerken bewust niet opgenomen vanwege de onvolledigheid van het areaal, waaronder de onbekendheid over het eigendom van sommige objecten. Dit kwam naar voren in het interview met het management.

Daarom is destijds besloten dat dit onvoldoende basis gaf om kwaliteitscriteria en een kostendoorrekening voor civiele kunstwerken op te nemen in het IBOR.

Plannen

- Kaders beleid, ambities en maatschappelijke ontwikkelingen
- Juridisch kader
- Zwaartepunt beheervisie
- Beheersystematiek
- Budgetten en onderbouwing

In het kader van de planvorming is het van belang de historische context in een tijdlijn te plaatsen. Zie het kader hieronder, zoals dit is afgeleid uit de documentenstudie en interviews.

Tijdlijn	
2018	Vijfjaarlijkse instandhoudingsinspectie van al het bekende areaal.
2019	Problemen Langebrug geconstateerd. Areaal blijkt niet compleet.
2020	Update naar de raad over stand van zaken areaal, vervolgonderzoek en de geplande in te zetten beheerstrategie.
2020	Areaal nagenoeg volledig in beeld.
2021	Huidig beheerplan vastgesteld met nieuwe areaal en nieuwe beheerstrategie.
2023	Vijfjaarlijkse instandhoudingsinspectie. Tussentijdse terugkoppeling voortgang beheerplan in de gemeenteraad.

Het opstellen van het IBOR liep parallel aan ontwikkelingen rond de Langebrug. In 2019 werd visueel een scheur in het spuitbeton geconstateerd. Na verder onderzoek werd geconstateerd dat er bewapening was verroest. Dit heeft geleid tot beperking van de verkeersfunctie: de brug is tijdelijk afgesloten geweest en daarna geopend met een gewichtsbepierking. Een vervangingsopgave diende zich aan. Om deze situaties beter te kunnen beheersen, is het beheerproces onder de loep genomen. Dit was aanleiding om het beheerproces te wijzigen van incident-naar risico gestuurd. Tijdens deze omslag is geconstateerd dat de areaalgegevens niet op orde waren. Dit leidde tot nader onderzoek, met als gevolg een areaaluitbreiding.

Het beheerplan kreeg de volgende doelstellingen: het areaal op orde brengen, een risico gestuurde beheerstrategie inzetten en een planning maken voor het in stand houden van bestaand areaal. Bij de eerste behandeling van het plan in 2020 werd een stand van zaken gegeven en werd de voorlopige strategie en vervangingsplanning gepresenteerd. Nadat het areaal op orde was, is in 2021 de definitieve versie van het beheerplan inclusief een beheerstrategie en vervangingsplanning, vastgesteld in de raad. Het beheerplan heeft daarmee formeel een looptijd van 2021-2024.

Kaders beleid, ambities en maatschappelijke ontwikkelingen

Het beheerplan brengt de belangrijkste uitgangspunten naar voren in een beheervisie. De uitgangspunten zijn veiligheid, het voorkomen van kapitaalvernietiging, functionaliteit en esthetische waarde. Het waarborgen van de functionaliteit van kunstwerken – dat het object naar wens functioneert en beschikbaar is voor de gebruikers – wordt in het beheerplan, als onderdeel van de risico gestuurde strategie, benoemd als een maatschappelijke doelstelling. De kunstwerken borgen door middel van de functionaliteit immers de bereikbaarheid binnen de gemeente.

In de bijlage van het beheerplan worden een algemene beheervisie en doelstelling van het college aangehaald. De beheervisie in het beheerplan civiele kunstwerken, kent de volgende speerpunten:

1. De veiligheid van de gebruikers;
2. Zoveel mogelijk voorkómen van de risicoaansprakelijkheid;
3. Beheersen van de beschikbare financiële middelen.

Daarnaast komen in de beleidskaders, in de bijlage van het beheerplan civiele kunstwerken, de volgende onderwerpen naar voren: schoon, heel, veilig, duurzaam, ruimtelijk in balans, landelijke woongemeente en woon-, werk- en recreatiegemeente. Veiligheid, risicoaansprakelijkheid en beheersing van de financiële middelen komen in het beheerplan op verschillende plaatsen naar voren; in de doelstelling van het plan, in de inspectiemethodieken en in de risicoprioritering. Beleidskaders rond duurzaamheid, ruimtelijke eisen en inpassing in de karakterisering van een landelijke werk- en woongemeente, worden in het beheerplan niet geïntegreerd in de beoogde doelstelling voor civiele kunstwerken.

Juridisch kader

Het juridische kader wordt in de bijlage van het beheerplan inzichtelijk gemaakt. Het betreft het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de Gemeentewet, de Wegenwet, de Waterwet en het Bouwbesluit.

De BBV stelt eisen aan de bekostiging van verschillende typen onderhoud. Deze typen en de bekostiging zijn in het beheerplan zichtbaar en worden gehanteerd in het onderhoud, zoals uit de gesprekken met het beheerteam blijkt.

Overige wetgeving heeft met name betrekking op zorgplicht, (constructieve) veiligheid en eisen aan de beheermethode.

- De veiligheid is een speerpunt in het beheerplan en krijgt invulling in de preventieve inspecties en risicoprioritering.
- De zorgplicht stelt eisen aan de beheermethode: preventief onderhoudsbeleid, klachtenregistratie, periodieke inspecties volgens een geaccepteerde methode en een werkend beheersysteem. Het beheerplan zet in op preventief onderhoud en borgt periodieke inspecties volgens een geaccepteerde methode. Klachten worden geregistreerd in het meldsysteem FIXI. Niet alle gegevens van de objecten zijn in beeld; zo is bijvoorbeeld het bouwjaar niet van alle objecten bekend.
- De constructieve veiligheid volgens het Bouwbesluit heeft betrekking op de last die een brug kan dragen. Bij de bouw voldoen bruggen aan de relevante normeringen. Omdat niet van elke brug de leeftijd en historische functie bekend is, worden bruggen van vóór 1990 opnieuw constructief doorgerekend. Dan staat vast dat ze voldoen aan de normen.

Zwaartepunt beheervisie

Het beheerteam geeft aan dat op dit moment het zwaartepunt ligt bij risico gestuurd beheer en minder bij de vertaling van maatschappelijke beleidsdoelen naar het domein van civiele kunstwerken. De recente historie en wettelijke kaders leggen de aandacht op het op orde brengen van het areaal, de beheersing van de kosten en het verminderen van financiële risico's. Het beheerteam geeft aan dat het meer aansluiten op de maatschappelijke doelen een stap is die in de toekomst gezet wordt.

De kerndoelen die worden geformuleerd op basis van de voorwaarden uit de beheervisie concentreren zich rond het op orde brengen van het areaal en een preventieve risico gestuurde onderhoudsstrategie. Beide doelen dragen bij aan het voorkomen van incidenten en verminderen van risico's; dit wordt afgezet tegen een oude situatie waarin het areaal niet volledig bekend was en er correctief werd beheerd.

Beheersystematiek

De beheersystematiek is een strategie om de doelen van het beheer te bereiken. Deze doelen zijn het op orde brengen van het areaal en een preventieve, risico gestuurde manier van beheer (zie ter referentie de vorige passages over de beleidskaders en juridische kaders).

Areaal op orde

In 2019-2020 is een inventarisatie van het areaal uitgevoerd. Voor deze inventarisatie is in 2018 extra budget aangevraagd. Er zijn bij de inventarisatie ongeveer 200 objecten aan het areaal toegevoegd. Nu zijn de aantallen en typen (materiaal, omvang) bijna allemaal in beeld en in het beheersysteem ingevoerd. Binnen het beheerteam

is bekend dat er nog kleine objecten zijn, zoals (hele) kleine houten voetgangersbruggen, die niet inzichtelijk zijn. Dit is een bewuste keuze geweest tijdens de inventarisatie; de kosten om deze objecten ook in beeld te brengen wegen volgens het beheerteam niet op tegen de risico's. Het risico van het niet inzichtelijk hebben van deze objecten wordt door het beheerteam als zeer laag ingeschat. Grotere objecten zijn wel compleet in beeld.

De staat van de kunstwerken wordt in beeld gebracht en gehouden door het uitvoeren van inspecties. De informatie van objecten van vóór 1990, waarvan niet duidelijk is of de bestaande constructie voldoet aan de huidige belasting, wordt compleet gemaakt met constructief onderzoek. Dergelijke onderzoeken geven informatie over de objecten waarvan de functie in de loop van decennia gewijzigd is en zorgen ervoor dat het risico op schades door verkeerd gebruik wordt verminderd. De volgorde van de te onderzoeken objecten wordt bepaald door het risicoprofiel van de objecten¹⁰. De planning van de onderzoeken en bijbehorende kosten zijn onderdeel van het beheerplan. Deze onderzoeken lopen tijdens de looptijd van het beheerplan en een periode daarna nog door, omdat dit kostbare onderzoeken zijn. Deze informatie is er nu dus nog niet voor alle objecten..

Preventief en risico gestuurd beheer

Het tweede doel, de preventieve risico gestuurde strategie, is gericht op het terugdringen van het risico dat ontstaat wanneer enkel correctief wordt beheerd.

Voor de onderhoudskwaliteit volgt het beheerplan de kwaliteitsgebieden voor beeldkwaliteit van het IBOR en het door de gemeente gehanteerde 'sober en doelmatig.' De kwaliteiten uit het IBOR zijn beeldkwaliteit B, met uitzondering van buitengebied en bedrijventerrein (kwaliteit C). De technische kwaliteit voor civiele kunstwerken, die hieraan door het beheerteam is gekoppeld, is 2-3 volgens NEN-normen (norm relevant voor kwaliteit civiele kunstwerken; 2-3 staat voor goed tot redelijk). Onderhoud vindt plaats wanneer de kwaliteitsnorm wordt overschreden. Het risicoprofiel¹¹ van objecten kan volgens het beheerplan per object tot iets hogere of lagere kwaliteitsnormen leiden. Een belangrijke brug op een hoofdroute heeft dan een hogere kwaliteitsnorm dan een kleine voetgangersbrug

Inspecties geven het actuele beeld van de staat van onderhoud en zijn daarmee de directe aanleiding voor het inplannen van groot onderhoud. De inspecties worden met regelmatige frequenties uitgevoerd, waarbij een volledige inspectie voor het bijwerken van de onderhoudsplanung elke vijf jaar plaatsvindt. Voor functioneren, veiligheid en aansluiting op de beeldkwaliteit wordt vaker geïnspecteerd (zie ter referentie de sectie *Controleren*). De inspecteurs inspecteren op de technische beheerkwaliteit op basis van NEN¹²-normeringen en, in het verlengde daarvan, op het beleidsdoel 'sober en doelmatig'. Wanneer geen onderhoudsmaatregelen worden geadviseerd, is de kwaliteit voldoende en zijn er geen onveilige situaties geconstateerd. Is de kwaliteit niet voldoende, dan worden maatregelen geadviseerd om de kwaliteit naar het gewenste niveau te brengen.

Er is gekozen voor een risico gestuurde aanpak, omdat het vanuit financieel oogpunt niet haalbaar is om elk object dezelfde prioriteit te geven in de onderhoudscyclus. Hierin ligt de keuze voor: aan welke objecten heeft schade de grootste impact? Deze keuzes zijn tastbaar gemaakt door het definiëren van risicoprofielen met verschillende risico's. Deze zijn gebruikt om typen objecten te prioriteren in nagestreefd kwaliteitsniveau, volgorde van onderhoudsmaatregelen en het type onderhoudsmaatregelen bij de noodzaak tot groot onderhoud of vervanging. Oftewel, objecten met een hoog risicoprofiel worden eerder onderhouden dan objecten met een laag profiel. Bij het type maatregelen gaat het om een afweging: bij een object met een hoog risicoprofiel, zoals een brug in een doorgaande weg, is het belangrijk om altijd voor instandhouding te zorgen. Bij een object met een laag risicoprofiel, zoals een voetgangersbruggetje, wordt afgewogen of een andere functie of het vervallen van het bruggetje ook passend kan zijn.

¹⁰ Zie 'Preventief en risico gestuurd beheer'.

¹¹ Uitleg van risicoprofielen volgt later in deze sectie.

¹² NEN staat voor Nederlandse Norm.

Welke risico's voor civiele kunstwerken belangrijk zijn, en daarom in het risicoprofiel worden afgewogen, is in het beheerplan vastgelegd als resultaat van ambtelijke en civieltechnische input. De gekozen risico's zijn 1) aansprakelijkheidsrisico's, 2) financiële risico's door waarde verval, onnodig onderhoud en claims met betrekking tot veiligheid en 3) politieke risico's en klanttevredenheid. Deze risico's zijn vertaald naar de profielen 1) veiligheid, mens en milieu, 2) beschikbaarheid, 3) betrouwbaarheid constructie, 4) onderhoudbaarheid en 5) economisch.

De aansprakelijkheidsrisico's en financiële risico's zijn duidelijk herkenbaar vertaald in de profielen. De politieke risico's en klanttevredenheid zijn vertaald in bereikbaarheid en beschikbaarheid. Deze zijn niet verder onderbouwd met bijvoorbeeld beleid of onderzoek onder inwoners.

In de beheervisie zijn veiligheid, kapitaalvernietiging, functionaliteit en esthetische waarde de belangrijkste beleidsthema's. De eerste drie hebben hun weg gevonden naar het onderhoudsregime of de risicoprofielen. Esthetiek komt niet zichtbaar terug in de risicoprofielen. Ook algemene beleidskaders, zoals duurzaamheid en recreatie, zijn niet zichtbaar vertaald. In de gesprekken met het beheerteam wordt aangegeven dat in de profielen een focus is gelegd op wettelijke vereisten en maatschappelijke impact, zoals het goed functioneren van de civiele kunstwerken. Het beheerteam geeft aan dat er mogelijkheden zijn om in de toekomst wél meer beleidskaders op te nemen in de risicoprioritering.

De planning voor klein en groot onderhoud volgt direct uit de inspecties en risicoprioritering. Het beheerteam geeft aan dat de maatregelpakketten voor klein en groot onderhoud intern worden afgestemd met de raamcontractant. De eisen die het beheerteam stelt aan de maatregelen zijn beschreven in de vraagspecificatie van het bestek voor onderhoud. De planning voor vervanging is naast inspecties ook gebaseerd op gegevens over leeftijd en levensduur uit het beheersysteem. De vervangingsplanning is als bijlage inzichtelijk gemaakt in het beheerplan.

Budgetten en onderbouwing

Uit de onderhoudsplanning volgen jaarlijkse onderhoudsmaatregelen met bijbehorende kosten op het niveau van klein en groot onderhoud en vervanging. Het beheerkader, kwaliteitseisen en onderhoudsplanning vormen zodoende de onderbouwing van de budgetten.

Het huidige beheerplan is aanleiding geweest om meer geld aan te vragen voor de begroting. Ook vóór dit beheerplan was er geld gereserveerd voor klein en groot onderhoud en vervangingen. Met de huidige beheerstrategie is het benodigde budget voor onderhoud onderbouwd.

Een uitzondering is de Noorderhemweg. Er komen kosten aan, maar de maatregelen zijn nog niet bekend en de kosten zijn daarom niet in het beheerplan opgenomen. Mogelijkheden die nu voorliggen zijn vervanging of verbreding van de weg en bruggen. Door de unieke positie wordt voor dit object los informatie over de financiële situatie en risico's geleverd in de P&C-documenten.

Het beheerplan en het beheerteam benoemen expliciet dat bij het einde van de levensduur van een object niet altijd één op één wordt vervangen. Het robuuster of onderhoudsruimer maken van een object wordt afgewogen, evenals het heroverwegen van type of noodzaak van het object vanwege mogelijke wijziging in functie. Deze afweging ligt op dit moment bij de beheerders.

Er wordt in het beheerplan en meerjaren onderhoudsplan een doorkijk voor onderhoudskosten en vervangingen gegeven voor tien jaar. Hierin zijn de kosten opgenomen volgens de huidige onderhouds- en vervangingsplanning en de acties die nodig zijn om het areaal verder op orde te brengen. De kosten zijn volledig op basis van de meest recente inspectie, die eens in de vijf jaar plaatsvindt. Omdat de inspectieresultaten niet verder dan 6 jaar vooruit kijken, geeft de inspectie geen volledig inzicht in de kosten na die periode.

De budgetten die nodig zijn voor het onderhoud zoals die in het beheerplan zijn berekend, zijn door de raad goedgekeurd en daarom in de begrotingscyclus opgenomen. De beheerder en team financiën hebben minimaal twee keer per maand overleg en het opstellen van de P&C-documenten wordt samen opgepakt. In het verleden was er een regisseur openbare ruimte die strategisch overzicht hield over de budgetten en deze verdeelde over

de verschillende vakgebieden in beheer. Nu gebeurt dit in afstemming tussen het team financiën en de strategisch beheerders.

Het team financiën geeft in het interview aan dat het beheerplan een gedegen onderbouwing geeft voor de kosten. Het team geeft aan dat door de afstemming, er geen verrassingen worden verwacht en is men goed *in control* is.

Risico's

Het beheerteam en team financiën zijn zich ervan bewust dat het van belang is om de financiële risico's te beperken. Daar wordt actief aan gewerkt. Als belangrijkste verbetering noemen de teams het opstellen van het beheerplan, met een areaal dat op orde is en een strategie voor preventief beheer. Als belangrijkste onderdeel in het beperken van en communiceren over risico's noemen de teams de risico-inschattingen voor de P&C-cyclus (met name begroting en monitor).

De risico gestuurde preventieve aanpak zorgt voor een vermindering van het risico op onverwachte onvermijdelijke uitgaven of uitval van belangrijke verkeersaders. Om financiële risico's te verminderen is in de kosten voor alle typen onderhoud een post onvoorzien opgenomen van 11%. Dit percentage is gebaseerd op kennis en ervaring van het beheerteam.

Vanuit het beheerteam en het team financiën wordt benadrukt dat prijsstijgingen een groot financieel risico vormen. De marktprijzen zijn de afgelopen 2 jaar fors gestegen en het is slecht te voorspellen wat er in de toekomst gebeurt. Deze prijsstijgingen overtreffen de opgenomen onvoorziene kosten.

Uit de constructieve onderzoeken van oude objecten kan volgens het beheerteam blijken dat maatregelen nodig zijn die in het beheerplan nog niet zijn geraamd; dit wordt ook in het beheerplan benoemd. Deze omvang van deze risico's op wijziging van de onderhouds- en vervangingskosten naar aanleiding van constructieve onderzoeken, zijn niet geraamd. De raming is achterwege gelaten omdat de onzekerheid over de omvang te groot wordt geacht door het beheerteam en het team financiën. Het ontbreken van deze ramingen is gecommuniceerd met de raad. Ook uit nieuwe inspecties volgen aanpassingen in de meerjarenplanning en bijbehorende kosten, als gevolg van nieuwe inzichten. Het beheerteam geeft aan dat enig risico naar aanleiding van deze nieuwe inzichten, onvermijdelijk is.

Risico's worden in specifieke gevallen gekwantificeerd, bijvoorbeeld voor de mogelijke ingrepen bij de Noorderhemweg in de risicoparagraaf van de begroting. Het team financiën geeft aan dat het kwantificeren van risico's niet altijd haalbaar is omdat de kans en/of impact niet altijd goed te bepalen zijn; daarvoor zou nader onderzoek nodig zijn. Het team financiën wil voorkomen dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt met een onzeker gekwantificeerd risico. Wanneer mogelijk, is altijd het doel de risico's te kwantificeren.

In het geval van de Noorderhemweg zijn de maatregelen die worden getroffen nog niet bekend. Daarin spelen ook politieke en ruimtelijke invloeden een rol, waardoor kwantificeren niet op elk vlak kan. Het risico dat de voorbereiding voor vervanging of verbreding plaats gaat vinden, is kwantitatief in de risicoparagraaf van de begroting opgenomen. De raad wordt bij ieder P&C-product over het actuele risico geïnformeerd, zowel via de risicoparagraaf als mondeling in de Context en Kaders-avonden bij de toelichting op de P&C-producten.

Financiering

Exploitatiekosten en kosten voor dagelijks en groot onderhoud komen ten laste van de jaarlijkse begroting, als onderdeel van de P&C-cyclus. Voor vervangingskosten worden kredieten beschikbaar gesteld, die zorgen voor kapitaalslasten.

Er is per 1 januari 2023 geen voorziening voor civiele kunstwerken. In begroting staat nu dat er 0 euro aan voorziening is. Er is dus geen doorlopende voorziening voor groot onderhouds- of vervangingskosten, of egalisatierservice voor civiele kunstwerken aanwezig. Er zijn volgens het team financiën ook geen plannen om die in het leven te roepen.

Tot en met dit jaar was er een voorziening voor projecten om een onveilige situatie door achterstallig onderhoud te verhelpen aan de Langebrug en in Woubrugge. Het team financiën geeft aan dat de aanleiding hiervoor de BBV-regelgeving was, die stelt dat bij achterstallig onderhoud met veiligheidsrisico, onmiddellijk een voorziening moet worden getroffen om de onveilige situatie te verhelpen. Wanneer achterstallig onderhoud hier weer aanleiding toe geeft, geeft het team financiën aan dat de BBV-regelgeving weer wordt gevolgd.

Doen

Het beheerteam geeft aan dat met het beheerplan de plannen op orde zijn gebracht en dat de uitvoeringsfase van start is gegaan.

Uitvoeringsplanning

De planning van uitvoering bestaat uit maatregelen voor klein onderhoud, groot onderhoud en vervanging. Het klein onderhoud heeft een dagelijks karakter en is gericht op schadeherstel, laag houden van de risicoaansprakelijkheid en aansluiting op de beeldkwaliteit. Daarnaast vallen de inspecties en het regelen van het onderhoud hieronder. Het dagelijkse karakter betekent dat het geen planmatig onderhoud betreft. Incidenten (correctief beheer) vallen onder klein onderhoud. Ze worden gesignaleerd tijdens inspecties of schouwen, of door het ontvangen van meldingen.

Doen

- Uitvoeringsplanning
- Contracten
- Afspraken aannemers

Op basis van inspectie en risicoprioritering wordt een plan voor groot onderhoud en vervanging opgesteld (ter referentie, zie sectie *Plannen*), waarvan de benodigde budgetten in het beheerplan zijn opgenomen. Er is intern bij beheer een onderhoudsplanning die gericht is op uitvoeringsmaatregelen voor de contractant. Het beheerteam geeft aan dat er is geïnvesteerd in het verbeteren van planning en toezicht, door directer aansturen van de raamcontractant en het betrekken van een toezichthouder.

Contracten

De uitvoering van maatregelen, zowel correctief als preventief, gebeurt met een raamcontract.

Nieuwe aanbestedingen worden in samenwerking met team juridische zaken en de medewerker inkoop voorbereid. Hiermee wordt bedoeld om alles conform de inkoopvoorwaarden van Kaag en Braassem en de aanbestedingsrichtlijnen te laten verlopen. Die samenwerking verloopt volgens het beheerteam goed. Het beheerteam zorgt voor de uitvraag, EMVI-criteria en nota van inlichtingen. De controle vindt plaats door team juridische zaken en de medewerker inkoop.

Afspraken aannemers

Afspraken over maatregelen staan in het raamcontract met een aannemer. Omdat de gemeente betrekkelijk klein is voor de contractant, krijgt de gemeente volgens de beheerders vaak niet de hoogste prioriteit. In het huidige contract wordt toezicht gehouden op de uitvoering van werkzaamheden. Dit heeft volgens de beheerders geleid tot een betere relatie en verbeteringen in de uitvoering. Het blijft volgens het beheerteam nodig om hier voldoende aandacht aan te geven.

Interne samenwerking

De beide beheerders op het gebied van civiele kunstwerken worden momenteel ingehuurd. Samen tellen zij één fte. Verschillende mensen binnen de ambtelijke organisatie zien veel wisselingen, zowel bij team financiën als bij de afdeling ontwikkeling. Daardoor is sprake van een golfbeweging in het beheer van civiele kunstwerken over het afgelopen decennium, waarin er kennis over het areaal, de beheerstrategie en de financiële onderbouwing wordt opgezet, die vervolgens weer verloren gaat. Om intern kennis te delen en borgen wordt de toezichthouder, een vaste medewerker, nauw betrokken bij het beheer. In het beheerplan worden werkwijzen geborgd.

Ondanks de gewaardeerde inzet wordt het door de ambtelijke beheerorganisatie als risico gezien dat het beheerteam kunstwerken uit externe krachten bestaat.

Volgens het beheerteam werken de verschillende beheerdisciplines (groen, wegen, civiele kunstwerken et cetera) steeds beter samen. Dit resulteert in verbeterlagen die worden gemaakt om de beheerdisciplines verder te professionaliseren en de meerjaren onderhoudsplanning voor onderhoudsprojecten op elkaar af te stemmen. De operationeel beheerder ondersteunt het team van rioolbeheer met uitvoeringswerkzaamheden, wat ervoor zorgt dat men van elkaar weet wat er speelt.

Er wordt niet gewerkt volgens een bepaalde blauwdruk voor het organiseren van beheer of de samenwerking tussen disciplines, zoals het bewust volgen van de *PDCA-cyclus* of structurele aansluiting met *assetmanagement* of de beheersystematiek van het CROW.

De portefeuillehouder wordt, volgens het beheerteam, meegenomen in de voortgang van de uitvoering. Hierbij gaat het met name om eventuele afwijkingen of calamiteiten. Zolang het loopt is er geen bijzondere aandacht, en dat is volgens het beheerteam het geval.

Controleren

Onder controleren verstaan we in dit onderzoek twee dingen:

- De terugkerende controle op de staat van de civiele kunstwerken als onderdeel van de beheercyclus.
- Tussentijdse terugkoppeling over het behalen van beheerdoelen en andere onderzoeken naar tevredenheid over de resultaten van het beheer.

Controleren

- Inspecties
- Toezicht
- Meldingen
- Tevredenheid

Inspecties

Inspecties vinden plaats conform de wettelijke verplichtingen. De inspectiemethodieken en -frequenties worden benoemd in het beheerplan.

Type monitoren	Doel	Frequentie	Door
Schouwen	Borgen veiligheid en aansluiting met vereiste beeldkwaliteit	1 x per jaar, met name voor vaste objecten in doorgaande routes. 4 x per jaar voor beweegbare objecten.	Dienstverlener
Functionele inspectie	Borgen functioneren	Beweegbare bruggen en sluizen 1 x per jaar.	Dienstverlener
Toestandsinspectie	Borgen van de instandhouding	Alle kunstwerken om de 5 jaar.	Dienstverlener

Figuur 2 Inspectiefrequenties. Uitsnede uit het beheerplan civiele kunstwerken 2021-2024.

Dit betekent dat de belangrijkste objecten jaarlijks visueel worden geschouwd op veiligheid, functioneren en beleving; beweegbare bruggen viermaal per jaar.

Beweegbare objecten (elf stuks) ondergaan ook jaarlijks een functionele inspectie; dat wil zeggen een inspectie gericht op het goed blijven functioneren van de technische installaties die zorgen voor de beweegbare functie van de objecten. De overige bruggen ondergaan deze inspectie elke drie jaar (niet zichtbaar in de tabel, in het beheerplan tekstueel verklaard).

De technische toestand van alle objecten wordt eens in de vijf jaar geïnspecteerd door een extern bureau. De volgende inspectieronde staat gepland. De aanbesteding hiervoor is opgestart. De inspecties worden naar verwachting uitgevoerd tussen de bouwvak van 2022 en 1 januari 2023. De resultaten zijn daarom in 2023 beschikbaar. Deze inspectie is de onderbouwing voor de volgende planning van groot onderhoud en kan leiden tot herijking van het beheerplan.

Toezicht

Het beheerteam ziet het toezicht op de aannemer als aandachtspunt. Het team geeft aan dat het werk, door ziekteverzuim bij de raamcontractant (vaak door corona), niet altijd volgens afspraak wordt uitgevoerd. Hierdoor is er niet altijd volledige grip op de uitvoering van de beheermaatregelen, zoals het team dat graag zou willen.

Meldingen

In 2021 waren er 27 meldingen met betrekking tot civiele kunstwerken. Dit was een coronajaar, wat volgens het beheerteam invloed kan hebben op het aantal, doordat mensen meer thuis waren. Daarnaast geeft het beheerteam aan dat het soms dubbele meldingen betreft; het aantal dubbele meldingen is niet inzichtelijk. De meldingen hebben meestal betrekking op specifieke details bij projecten. Het nieuwe meldsysteem FIXI zorgt ervoor dat de meldingen goed in beeld kunnen worden gebracht; het biedt de mogelijkheid om managementrapportages op alle beheeronderdelen te genereren en hierop het beheer en onderhoud zo nodig bij te sturen. Er worden nu geen rapportages opgesteld over de meldingen, en de meldingen worden niet gebruikt voor kwaliteitsanalyse of bijsturing. Ze worden gebruikt voor het signaleren van incidenten (correctief onderhoud) of specifieke kanttekeningen, klachten of wensen bij projecten. Het beeld bij de beheerders is dat het aantal meldingen is afgenomen sinds het nieuwe beheerregime.

Tevredenheid

Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen wordt niet gemonitord op de tevredenheid van de inwoners. Vanuit het beheerteam wordt aangegeven dat de afsluiting en vertraging in de vervanging van de Langetbrug zorgde voor ontevredenheid onder inwoners. Het beheerplan spreekt wel over klanttevredenheid in de risicoprofielen. De klanttevredenheid is niet verder gedefinieerd, er worden geen specifieke doelstellingen aan gekoppeld en er zijn daarom geen gegevens over het al dan niet voldoen aan de klantwensen.

Kijkend naar de tevredenheid van de raad (zie voor uitgebreide informatie *Actualiseren*), blijkt uit het panelinterview dat de noodzaak tot vervanging en vertraging in de uitvoering daarvan, zorgde voor politieke ontevredenheid. Dit heeft gezorgd voor meer politieke aandacht voor civiele kunstwerken. De nieuw ingezette koers is positief ontvangen. Verschillende leden van het geïnterviewde panel gaven aan dat er aandacht nodig is voor tijdige terugkoppeling van de nieuw ingezette koers. Ook krijgt de raad graag keuzemogelijkheden in kosten en kwaliteit voorgelegd en zien ze graag dat de maatschappelijke doelen uit het beleid in de toekomst ook in civiele kunstwerken aandacht krijgen.

Actualiseren

Verantwoording en rapportage

Verantwoording naar de raad gebeurt in de eerste plaats door middel van de documenten die onderdeel zijn van de *Planning & Control*-cyclus (P&C). De informatie en technische onderbouwing vanuit de discipline van civiele kunstwerken die hiervoor nodig is, wordt aan het team financiën geleverd door de strategisch beheerder. Zij zorgen samen voor de juiste informatie.

Actualiseren

- Verantwoording en rapportage
- Evaluaties
- Verbeterpunten

De volgende documenten, die onderdeel zijn van deze cyclus, geven informatie over het beheer van civiele kunstwerken:

- De richtnota geeft kaders voor budgetten en prijsstijgingen en informatie over investeringen en risico's die de komende jaren op de raad afkomen.
- De begroting gebruikt de richtnota als kader en via het vaststellen van de begroting worden de budgetten voor beheer en groot onderhoud en de investeringen vastgesteld. In paragraaf 3 van de begroting wordt dieper ingegaan op alle uit te voeren projecten en onderhouds- en vervangingswerkzaamheden. De financiële risico's van onderhoudsmaatregelen en projecten worden in de risicoparagraaf toegelicht en waar mogelijk gekwantificeerd.
- De voortgangsmonitor komt in het najaar en gaat over het lopende jaar. De voortgangsmonitor geeft informatie over de lopende onderhoudswerkzaamheden en investeringen. Indien nodig kan er een begrotingswijziging worden voorgesteld.
- De jaarrekening legt verantwoording af over de besteding van de budgetten en de voortgang bij de kredieten. In paragraaf 3 van de jaarrekening wordt daarbij dieper ingegaan op alle projecten: wat is uitgevoerd en wat zijn de kosten.

In de begrotingscyclus wordt op taakveldniveau *Verkeer en Vervoer* gerapporteerd, conform de regelgeving. De toelichting op eventuele afwijkende cijfers is tekstueel. Dus als er een duidelijk aanwijsbare oorzaak is bij civiel-technische kunstwerken, dan wordt dat tekstueel benoemd. De raad is halverwege de planfase van het beheerplan een terugkoppeling toegezegd op de voortgang van de beheersystematiek.

De urgentie van civiele kunstwerken is vanwege de historie rond de Langebrug bij de raad aanwezig. De raad is uitgebreid meegenomen tijdens het opstellen van het huidige beheerplan 2021-2024, met een presentatie van de stand van zaken en de behandeling van het plan. Het voornemen om raadsleden ook in aanraking te laten komen met de materie door een fietsronde te maken, heeft vanwege de coronapandemie niet kunnen plaatsvinden. Door de informatie die is gedeeld, is de raad goed op de hoogte van de ingezette lijn. Daardoor is de raad ervan op de hoogte dat er werk is verricht om het areaal in beeld te brengen. De raad gaat ervan uit dat dit betekent dat er nu geen verrassingen aan komen. Na vaststelling van het plan is de politieke aandacht afgenomen.

Uit het panelinterview met raadsleden blijkt dat er onzekerheid bij de raad bestaat of de nieuwe lijn inmiddels succesvol is ingezet. Leden hebben bijvoorbeeld de vraag of er nu een meerjarige structurele onderhouds- en investeringsplanning in gang is gezet en of dat naar wens verloopt. Sommige leden gaven aan een meer frequente terugkoppeling op prijs te stellen, bijvoorbeeld jaarlijks of zelfs vaker, zeker nu er extra aandacht wordt besteed aan het beheer. Vanuit het beheerteam en conform de afspraken met de vorige raad, is een terugkoppeling halverwege de planperiode, na de inspectie, de inzet. Het team geeft aan dat de strategie is ingezet en dat de uitvoering volgens planning verloopt. Wel geeft het team aan dat er verbetering mogelijk is in de terugkoppeling over werkzaamheden die zijn uitgevoerd, zodat duidelijk is wat er goed gaat en of het beheer onder controle is. Het team ziet de terugkoppeling halverwege de planperiode als het geëigende moment; in de besluitvorming van het beheerplan is tot terugkoppeling na de inspectie van 2023 besloten.

Het beheerteam ziet dat de informatievoorziening rond grote, onvermijdelijke investeringen, beter kan. Er ligt een uitdaging in de juiste uitleg. Door de prijsschommelingen wordt dit moeilijker; de investeringen zijn een gegeven met hoge kosten tot gevolg. De Noorderhemweg is een groot project, waarbij de benodigde investering nog niet duidelijk is. Het beheerteam geeft aan er alles aan te doen om de raad zo goed mogelijk op de hoogte te houden. In september 2021 is teruggekoppeld over de stand van zaken en over een second opinion die is uitgevoerd naar aanleiding van de afweging tussen groot onderhoud en vervanging. De terugkoppeling is door het beheerteam voorzien van een advies. De keuze ligt bij de raad. Het betreft hier een keuze tussen maatregelen voor groot onderhoud en vervanging, of eventueel een verbreding vanwege de woningbouwontwikkelingen die in de wijk gaan plaatsvinden.

De raad heeft, naar het idee van enkele van de leden die aanwezig waren bij het panelinterview, weinig keuzemogelijkheden als het gaat om kwaliteit en kosten. Noch in het gekozen technische, noch in het maatschappelijke kwaliteitsniveau.

Evaluaties

Bereikt het beheer het gewenste resultaat? De doelen areaal op orde en preventief beheer zijn in gang gezet. Uit de evaluaties halverwege en aan het einde van de planperiode moet blijken in hoeverre deze gehaald zijn. Halverwege de looptijd, na de inspectie in 2023, wordt het beheerplan geëvalueerd. Het beheerteam geeft aan dat het beheer op het gebied van de nagestreefde kwaliteit op koers ligt. Hier is tot op heden nog niet op teruggekoppeld en er zijn nog geen gegevens over (zie ter referentie de paragrafen *Meldingen* en *Tevredenheid* hierboven).

Met betrekking tot de financiën kan vastgesteld worden dat in het eerste jaar van het beheerplan de maatregelen binnen het budget zijn uitgevoerd. Er zijn geen signalen dat er van de maatregelen in het beheerplan hoeft te worden afgeweken. De prijsschommelingen zorgen er echter voor dat de kosten die bij die maatregelen horen, onzeker zijn.

Verbeterpunten

Dit is voor het beheerteam aanleiding om risico's actief te blijven verminderen en in een volgende versie van het beheerplan meer in te zetten op maatschappelijke doelen.

De preventieve en risico gestuurde beheerstrategie is ingezet. Uit de verzamelde informatie blijkt dat het beheerteam in de planvorming en evaluatie daarvan stuurt op nieuwe inspectieresultaten en de tevredenheid van inwoners en politiek. Deze tevredenheid is niet helder gedefinieerd en daarom niet controleerbaar. Maatschappelijke opgaven vanuit beleid worden niet expliciet vertaald naar beheer. Het beheerteam beaamt dit en geeft aan dat, nu de juiste koers is ingezet in planmatig beheer, dit een verbeterpunt is dat kan worden meegenomen in de actualisatie van het plan.

Het opnemen van maatschappelijke opgaven en klanttevredenheid is een keuze die moet worden voorgelegd aan de raad.

Aan de Rekenkamercommissie Kaag en
Braassem

datum 24 januari 2023
zaaknr. 507161
uw rapport van 20 december 2022
uw kenmerk
behandeld J.A. Vergeer
door Bestuurlijke reactie rapport RKC Grip op beheer civiele kunstwerken
onderwerp
bijlage(n)

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Kaag en Braassem,

In deze brief treft u de reactie van ons college op het rapport *Grip op beheer civiele kunstwerken*. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2021 – december 2022.

Rapport algemeen

Het college is verheugd met het initiatief van de Rekenkamercommissie om een onderzoek te doen het beheer van onze civiele kunstwerken.

Het verleden heeft onze kwetsbaarheid op dit terrein aangetoond, naar aanleiding waarvan het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad maatregelen hebben getroffen om de gewenste grip op de civiele kunstwerken binnen onze gemeente te krijgen.

Dit onderzoek laat zien welke stappen er de afgelopen twee jaar zijn gezet, en welk effect dit heeft gehad. Het doet ons dan ook goed om uw constatering te lezen dat met het nieuwe beheersplan een belangrijke stap is gezet naar het toekomstbestendig maken van het beheer van onze civiele kunstwerken. Daarnaast constateert u dat het beheer toekomstbestendig is en dat de financiële risico's sterk zijn verminderd. Bij de totstandkoming van het beheerplan in 2021 waren dit belangrijke uitgangspunten.

Uiteraard zijn er ook nog de nodige aandachtspunten om de grip op het beheer richting de toekomst verder te verbeteren. Onderstaand reageren wij op de kernbevindingen uit het rapport.

Kernbevinding 1

Met het nieuwe beheerplan is een belangrijke stap gezet naar het toekomstbestendig maken van het beheer van civiele kunstwerken. De strategie van instandhouding -de basis van beheer- is toekomstbestendig. De uitvoering van constructieve onderzoeken zorgt ervoor dat ook voor oudere objecten bekend wordt of ze nog voldoen. Daarmee is een belangrijke gegevensbasis op orde.

Het college is blij met deze bevinding, en zal zich richting de toekomst inzetten om deze ingezette koers te vervolgen.

Kernbevinding 2

Het beheer sluit niet voldoende aan op (maatschappelijke) beleidsdoelen en ontwikkelingen in het werkveld van civiele kunstwerken. Deze werken daarom ook niet door in (toekomstige) kosten. Voor toekomstbestendig beheer is het nodig deze verbinding te maken.

Gezien de aanleiding en de noodzaak van het beheerplan, zijn als hoofddoelen benoemd: veiligheid, borgen risico aansprakelijkheid en het beheersen van de financiële middelen. Bij de huidige werkzaamheden vormen deze doelen het uitgangspunt.

In het rapport wordt aangegeven dat het beheer geen aansluiting heeft op de bredere gemeentelijke beleidsdoelen als: leefbaarheid, duurzaamheid en aansluiting op het karakter en ontwikkelingen in de gemeente (landelijk gebied, ontwikkeling als woon-, werk- en recreatiegemeente).

Het klopt inderdaad dat deze beleidsdoelen niet als kader zijn opgenomen in het beheerplan. Uiteraard wordt duurzaamheid bij werkzaamheden / materiaalgebruik en aanbestedingen weldegelijk meegewogen. Daarnaast heeft het in goede staat houden van de kunstwerken een positief effect op de leefbaarheid en zijn het juist de bruggen die bijdragen aan de karakteristieke uitstraling van onze dorpen.

In 2023 wordt het beheerplan geëvalueerd. Wij voeren bij deze evaluatie graag het gesprek met de gemeenteraad of er de wens is om deze beleidsdoelen sterker te verankeren in het beheerplan.

Kernbevinding 3

De financiële risico's zijn, met de inzet van de nieuwe beheerstrategie, sterk verminderd en hebben blijvende aandacht van het beheerteam. Het is echter wel noodzakelijk actiever over risico's te communiceren door ze te benoemen en te kwantificeren. Zo moeten de risico's van grote onderhoudsmaatregelen en vervangingsinvesteringen, als gevolg van nieuwe toestandsinspecties en constructieve veiligheidsonderzoeken, beter gekwantificeerd worden. Dat maakt de kans op verrassingen nog kleiner.

In het rapport wordt opgemerkt dat drie soorten risico's onvoldoende benoemd en gekwantificeerd worden:

- Ontwikkelingen in het prijspeil;
- Wijzigingen in de planning naar aanleiding van de inspecties;
- Het compleet maken van het areaal.

Voor wat betreft de ontwikkelingen in het prijspeil is het college van mening dat er richting de begroting 2023 e.v. uitvoerig met de raad is gesproken over de onzekerheden en risico's die dit met zich meebrengt.

Het wijzigen van de planning naar aanleiding van de inspecties komt inderdaad voor, en kan inderdaad een financieel risico zijn. In de huidige werkwijze is er uit de inspectieronde van 2018 een prioritering van projecten gekomen. Conform planning wordt in 2023 en in 2028 opnieuw een inspectieronde uitgevoerd. De projecten met een hoge prioritering worden als eerste opgepakt, waarbij (zolang de veiligheid dit toestaat) het beschikbare budget leidend is. Wijzigingen naar aanleiding van inspecties leiden in de regel dus niet tot budgetoverschrijdingen, maar tot een aanpassing van de volgorde waarin projecten worden opgepakt.

Het laatst benoemde risico, het compleet maken van het areaal, is inmiddels achterhaald. In eerste instantie zijn de houten voetgangersbruggetjes in onze gemeente niet geïnspecteerd. Dit was een bewuste keuze omdat de kosten van de inspectie niet opwogen tegen de risico's. In 2021 zijn 29 van deze bruggetjes opgeknapt / vervangen, en in 2022 de resterende 28. Hiermee is het areaal compleet in beeld. Voor het overige is het complete areaal in beeld, maar niet alle inspectieresultaten zijn aanwezig. Bij de inspectieronde van 2023 zal dit worden aangevuld en gecomplementeerd.

Kernbevinding 4

De raad wil graag op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van het beheerplan. Er is een evaluatie ingepland voor 2023, maar sommige raadsleden worden graag frequenter op de hoogte gesteld. De raad mist mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en kosten. Sturing is mogelijk als het beheer wordt verbonden met beleid. Het is belangrijk die sturingsmogelijkheid aan de raad aan te bieden.

Deze wens van de raad is begrijpelijk. In 2021 is het beheerplan vastgesteld, en heeft de raad besloten tot een evaluatie in 2023. Voor het college is dit raadsbesluit leidend. Tijdens deze evaluatie voeren we graag het gesprek met de raad over de verdere wensen op het gebied van sturing en de informatiebehoefte.

Afsluiting

Wij willen u vriendelijk bedanken voor het uitgevoerde onderzoek en de nauwkeurigheid waarmee dit plaats heeft gevonden. De doorlooptijd van het onderzoek is erg lang geweest, maar het geeft wel een integraal beeld van de complexiteit om grip te krijgen op de vele en diverse kunstwerken binnen de gemeente Kaag en Braassem.

Wij zien uit naar de bespreking van dit rapport met de gemeenteraad en, vervolgens, de evaluatie van het beheerplan.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
R. van Zijl A. Heijstee-Bolt

