



Rekenkamer Amsterdam

Beheer en onderhoud bruggen

Een lange maar noodzakelijke verbouwing

Rekenkamerbrief 2015 - 7

21 oktober 2015 (deze versie vervangt de versie van 14 oktober)

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 14 januari 2014 informeerde ik per brief de leden van de raadscommissie voor Verkeer en Vervoer en Infrastructuur over tussentijdse bevindingen bij ons onderzoek naar het beheer en onderhoud van bruggen bij de toenmalige dienst infrastructuur verkeer en vervoer (DIVV).¹ Wij gaven daarin aan dat we onze oorspronkelijke onderzoeksvragen niet konden beantwoorden omdat DIVV nog geen integraal beleid had opgesteld voor het beheer en onderhoud van bruggen en zij onvoldoende inzicht had in de kwaliteit van haar bruggenareaal. Het werken met *asset management* - de invoering van die methodiek was in 2009 gestart - was duidelijk nog niet van de grond gekomen.²

Ons onderzoek heeft in 2015 voor langere tijd stilgelegen vanwege de onvoorziene uitloop van andere rekenkameronderzoeken maar in juni 2015 hebben wij onze onderzoeksactiviteiten hervat en inmiddels heb ik besloten om die activiteiten voorlopig af te ronden. Wij komen tot de conclusie dat ook nu, na onze onderbreking, het nog steeds ontbreekt aan (adequaat uitgewerkt) beleid voor het beheer en onderhoud van bruggen. Bovendien is ook lastig te doorgronden hoe DIVV in de praktijk de ongeveer 274 bruggen, waarvoor zij verantwoordelijk is, beheert en onderhoudt - het zogeheten impliciet beleid - omdat weinig informatie hierover (centraal en toegankelijk) beschikbaar is. We kunnen daarom nog steeds niet vaststellen of het beleid voor het beheer en onderhoud van bruggen op dit moment doeltreffend en doelmatig is.

¹ Na de gemeentelijke reorganisatie per 1 januari 2015 bestaat de dienst infrastructuur verkeer en vervoer (DIVV) niet meer. Het beheer en onderhoud van bruggen is overgegaan op de RVE Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR). In deze rekenkamerbrief houden wij om praktische redenen ook de term DIVV aan.

² De gemeente heeft *asset management* gedefinieerd als "Systematisch gecoördineerde activiteiten waarmee een organisatie uitvoering geeft aan het optimaal beheren van de assets en de daarmee verbonden prestaties, risico's en investeringen gedurende de gehele levenscyclus, ten behoeve van de strategische doelen."

Deze afronding is dus ook alleen maar te beschouwen als een tussenstand. Ik ben van plan om ons onderzoek over een aantal jaar te vervolgen. Het moment waarop we dit zullen doen, hangt in grote mate af van de voortgang waarmee Amsterdam de systematiek van *asset management*, zowel stads breed als specifiek bij bruggen, (verder) invoert.

Het leek ons echter wel zinvol om onze bevindingen te publiceren (in ons onderzoeksrapport *Beheer en onderhoud bruggen*) en u door middel van deze brief van onze belangrijkste conclusies op de hoogte te brengen. Ook op dit moment zijn er wel een aantal lessen te trekken en die zijn in deze brief kort samengevat. Het leek ons in dit geval illustratief om ons betoog met een aantal filmbeelden te verhelderen en tastbaarder te maken. Deze zijn in 2014 opgenomen bij het team Service & Techniek (team S&T, 'de uitvoerders') van het toenmalige DIVV. In deze brief wordt de inhoud van de filmbeelden in kaders kort samengevat en in de website versie kunt u daarnaast hyperlinks vinden, waarmee u de fragmenten kunt bekijken. In bijlage 2 bij deze brief vindt u een uitgebreidere samenvatting van onze bevindingen.

Bruggen in Amsterdam zijn mooi, belangrijk en soms lastig te onderhouden. De dienst is trots op haar werk en zorgt goed voor deze visitekaartjes van Amsterdam.

In de website versie van deze brief staat hier een hyperlink naar een filmpje (duur 02:08). In het filmpje komen het vakmanschap en de passie in beeld van de (vaak al wat oudere) medewerkers van het team S&T. Deze 'bruggenfluisteraars' verrichten het beheer en onderhoud aan de bruggen en zijn bekend met elk piepje en kraakje. Zij zijn er trots op om de Amsterdamse bruggen in goede staat te houden. Het gaat hen aan het hart als ze merken dat een brug er niet mooi (genoeg) bijligt. De beelden geven ook een inkijkje in de binnenkant van een brug.

Toch is het feit dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid moeizaam is vast te stellen, een verontrustende constatering. Het gaat toch jaarlijks om een budget van ongeveer € 6,5 miljoen voor het regulier beheer en onderhoud en daarnaast circa € 14 miljoen aan kredieten voor de financiering van vervangingsinvesteringen. De trage invoering van *asset management* vormt daarvoor een verklaring, maar het mag geen rechtvaardiging zijn. Wij hebben de indruk dat het proces van invoering systematisch is - en misschien ook nog wel wordt - onderschat. Tijdens de lange verbouwing moet de winkel echter wel op een goede wijze open blijven. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om de snelheid in het veranderingsproces te houden. Stoppen of sterk vertragen lijkt onverstandig. DIVV heeft te maken gehad met op elkaar gestapelde reorganisaties wat de kwaliteit van het werk niet altijd ten goede is gekomen. Nu weer een andere weg inslaan is alleen al vanwege die reden onverstandig. Daarnaast biedt goed functionerend *asset management* belangrijke voordelen voor het beheer en onderhoud. Vanuit deze gedachtegang hebben we drie aanbevelingen geformuleerd:

1. Wees terughoudend met reorganiseren en wees alert op de effecten van veelvuldig reorganiseren.

In de website versie van deze brief staat hier een hyperlink naar een filmpje (duur 02:59). Het filmpje illustreert het belang van het snel borgen van unieke kennis van de huidige medewerkers. De afgelopen jaren kende DIVV meerdere reorganisaties en bij elke reorganisatie wordt het risico gelopen kennis te verliezen. Omdat het team S&T in onvoldoende mate nieuwe mensen mag aannemen is het lastig de oudere medewerkers hun specifieke expertise over te laten dragen van persoon op persoon. Sommige kennis kan gewoonweg alleen in de praktijk worden opgedaan. Afgelopen jaren zijn al enkele sleutelfunctionarissen met pensioen gegaan en is al waardevolle kennis verloren gegaan.

2. Ga door op de ingeslagen weg van asset management en houd de snelheid erin.

In de website versie van deze brief staat hier een hyperlink naar een filmpje (duur 02:32). In het filmpje komt een belangrijk aspect van asset management aan bod, namelijk de noodzaak om kwalitatief omschreven beheerniveaus te vertalen naar objectief meetbare indicatoren. Wat wordt nou eigenlijk bedoeld met de door de gemeente in 2008 onderscheiden beheerniveaus 'minimum', 'sober', 'verzorgd' en 'top'? De laatste jaren is gekozen voor het niveau 'sober'. Het is echter niet duidelijk wanneer hier nu precies aan voldaan wordt en welke concrete onderhoudswerkzaamheden hiervoor dienen te worden uitgevoerd. Zo heeft ieder hier zijn eigen idee over.

3. Maak een plan voor een adequate monitoring van beheer en onderhoud tijdens het proces van invoering van asset management.

Het onderhoud aan de bruggen moet doorgaan terwijl de omslag naar het werken volgens asset management gemaakt wordt. DIVV beschikt niet (nog) over een centraal beheersysteem dat hiervoor nodig is. In de website versie van deze brief staat hier een hyperlink naar een filmpje (duur 04:03). Het filmpje laat zien dat relevante informatie per brug (nog) niet centraal toegankelijk is opgeslagen, maar versnipperd in de organisatie aanwezig is: op papier, digitaal en in de hoofden van medewerkers. DIVV is al wel begonnen met het digitaliseren van papieren archieven, maar hiervoor lijkt geen gestructureerde werkwijze te zijn. Daarom gebruikt DIVV onder meer nog oude bruggenboeken waarin de basisgegevens van bruggen tot circa het jaar 1980 zijn bijgehouden.

Daarnaast hebben we op basis van onze bevindingen ook twee aanbevelingen geformuleerd die een bijdrage kunnen leveren aan een betere invoering van asset management:

4. Betrek het vervangingsonderhoud bij de invoering van asset management. Tot op dit moment moeten budgetten voor vervanging *prioritair* worden aangevraagd. Dat maakt planmatig werken gedurende hele levenscyclus van een "asset" (van ontwerp tot sloop) onmogelijk.

5. Werk bij de invoering van *asset management* de rol van de service provider (verder) uit. Deze aanbeveling is een pleidooi om helderheid te creëren over de verantwoordelijkheden van de 'uitvoerders'.

[In de website versie van deze brief staat op deze plek een hyperlink naar een filmpje \(duur 03:05\).](#)

Het filmpje geeft een beeld van de onzekerheid die het team S&T voelt over zijn toekomst. De gemeente heeft nog geen definitief besluit genomen over in hoeverre het team puur een rol als 'service provider' (uitvoerder) moet gaan vervullen en of zij deze rol wel of niet zal uitbesteden. In de huidige impliciete (budget gestuurde) werkwijze voert het team ook (soms "stiekem") taken uit die tot de rol van 'asset manager' behoren, zoals het maken van afwegingen en keuzes voor uit te voeren onderhoudsmaatregelen. Medewerkers van het team S&T voelen soms een te grote afstand tussen hen en de medewerkers van het team Asset Management.

Noodgedwongen was ons onderzoek beperkt. Toch hoop ik dat deze brief en de achterliggende bevindingen informatief zijn voor de raad en een zinvolle bijdrage leveren aan het verbeteren van het beheer en onderhoud van de bruggen in Amsterdam.

Met vriendelijke groet,

dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

onderzoekers:
drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)
drs. ing. Wendy Hauwert

BIJLAGE 1

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 25 september 2015 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B en W. Het college heeft echter niet binnen de gestelde reactietermijn (2 weken) gereageerd. Op 16 oktober 2015 hebben wij de bestuurlijke reactie alsnog ontvangen. Hierna volgen in § 1 de integrale bestuurlijke reactie van het college en in § 2 het nawoord van de rekenkamer.

1. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Op 25 september bood u het college uw conceptrekenkamerbrief Beheer en onderhoud bruggen aan. Het college dankt de Rekenkamer voor de grondige analyse van de problematiek en de aanbevelingen. Het college herkent de bevindingen van de Rekenkamer. Hieronder gaat het college in op de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van het beheer en onderhoud van de bruggen.

Aanbeveling 1. Wees terughoudend met reorganiseren en wees alert op de effecten van veelvuldig reorganiseren.

Het college erkent dat er de laatste jaren regelmatig gereorganiseerd is bij de rve V&OR (voormalige dienst IVV). Bij de toenmalige dienst IVV is in 2011 een verbetertraject gestart als reactie op een aantal problemen bij complexe dossiers (zoals de Renovatie metro-oostlijn, Hogesluis, Utrechtsestraat). Daarbij is op hoofdlijnen een betere organisatiestructuur gevormd met als kern de aanstelling van ambtelijk opdrachtgevers, los van de afdelingen, die programma's en projecten integraal (met aandacht voor de hele cyclus van bedenken, bouwen, beheren) gingen aansturen. Deze opzet heeft intussen zijn vruchten afgeworpen: de interne samenwerking verloopt daardoor beter.

Tijdens deze transitie is, zoals de Rekenkamer constateert, het beheer van de bruggen achtergebleven doordat er veel aandacht uitging naar urgente(re) zaken als de tunnels, de openbare verlichting en het Stationseiland.

Na genoemde transitie volgde in 2014 de grootschalige gemeentelijke reorganisatie. Ook deze reorganisatie raakte nauw aan de beheerafdeling van de nieuwe rve Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR), onder meer door veranderde inkoopprocessen en uitbreiding van het takenpakket.

Daarnaast moet het college bezuinigen als gevolg van afnemende financiële middelen. Het college heeft deze bezuinigingen deels opgevangen door slimmer en efficiënter te gaan werken (Slagvaardige overheid), wat bij de beheerafdelingen van de gemeentelijke onderdelen (met name rve V&OR en de bestuurscommissies) wordt gerealiseerd via de invoering van assetmanagement. De invoering van assetmanagement leidt opnieuw tot veranderingen van werken bij de beheerafdelingen. Al deze wijzigingen richten zich op een doelmatige en optimale besteding van de beschikbare financiële middelen.

De invoering van assetmanagement begint vorm te krijgen, ook bij het beheer en onderhoud van de bruggen zoals de Rekenkamer constateert. Het college heeft er vertrouwen in dat deze ontwikkeling positieve effecten heeft, in het besef dat het invoeren van assetmanagement een langdurig proces is. Het college houdt de vinger aan de pols.

Aanbeveling 2. Ga door op de ingeslagen weg van asset management en houd de snelheid erin.

Het college ziet zich door de Rekenkamer gesteund in de keuze voor de invoering van assetmanagement. Er worden nu resultaten geboekt op het vlak van uniform gegevensbeheer met uniforme kentallen en prestatieindicatoren. Door deze stadsbrede aanpak komt het volledige beeld van de staat van onderhoud van objecten naar voren, niet alleen van bruggen, maar ook van verhardingen, groenvoorzieningen etc. Dat moet uiteindelijk leiden tot een voor de gehele stad op eenduidige manier gedefinieerde relatie tussen beheerniveau (waaronder achterstallig onderhoud) en beschikbare financiële middelen. Zo werken we toe naar een integrale programmering van beheer en onderhoud, en vernieuwing. Deze manier van werken wordt per asset (bruggen, groen, verhardingen enz.) ingevoerd.

Op dit moment worden de basisgegevens van alle bruggen in beheer bij de rve V&OR verzameld om ze op een eenduidige manier op te slaan in een uniform (dat wel zeggen ook door andere organisatieonderdelen te gebruiken) beheersysteem. Dit proces zal ongeveer twee jaar in beslag nemen: in 2016 dient 60% van de areaalgegevens op orde te zijn. Het college zal de Gemeenteraad in het tweede kwartaal van 2016 informeren over de voortgang.

Aanbeveling 3. Maak een plan voor een adequate monitoring van beheer en onderhoud tijdens het proces van invoering van asset management.

In opdracht van het college werkt de rve V&OR in het kader van de invoering van assetmanagement bij bruggen aan een implementatieplan, waarin ook wordt voorzien in de monitoring van het reguliere beheer en onderhoud tijdens het invoeringsproces. Juist omdat, zoals de Rekenkamer terecht schrijft, 'de winkel open moet blijven tijdens de verbouwing'. Deze ambitie is in lijn met het collegeprogramma om Amsterdam veilig en bereikbaar te houden.

Aanbeveling 4. Betrek het vervangingsonderhoud bij de invoering van assetmanagement.

Tot op dit moment moeten budgetten voor vervanging prioritair worden aangevraagd. Dat maakt planmatig werken gedurende hele levenscyclus van een "asset" (van ontwerp tot sloop) onmogelijk. Het college laat onderzoeken of er beletselen zijn om deze aanbeveling over te nemen en zal de Gemeenteraad in het tweede kwartaal 2016 berichten over de voortgang.

Aanbeveling 5. Werk bij de invoering van assetmanagement de rol van de serviceprovider (verder) uit.

Deze aanbeveling is een pleidooi om helderheid te creëren over de verantwoordelijkheden van de 'uitvoerders'. De verduidelijking van de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen assetmanager en de interne serviceprovider verloopt in nauwe samenhang met de uitrol van assetmanagement, is er onderdeel van en loopt er gelijk mee op. Naar verwachting zal in de loop van 2017 de eerste fase van de invoering

van assetmanagement bij bruggen afgerond zijn (basis op orde – zie hierboven). Op dat moment zijn de processen inzichtelijk en is kennisdeling geborgd dankzij een duidelijke structuur en werkwijze voor besturing, programmering, operatie (inclusief contractering en monitoring & inspectie), informatievoorziening (data op orde) en functies/rollen. Dit geldt overigens niet alleen bij de bruggen, maar ook bij de andere gemeentelijke eigendommen.

In afwachting van uitsluitsel over de vraag of de interne serviceprovider voor (onder meer) het beheer en onder van de bruggen verzelfstandigd wordt, is tijdelijk personeel aangetrokken en is een begin gemaakt met het borgen van de kennis van de medewerkers in een centraal systeem om het verlies van kennis te voorkomen.

Het college constateert dat het rapport van de Rekenkamer op een moment verschijnt dat het college al verscheidene maatregelen heeft genomen om het beheer en onderhoud van bruggen beter onder controle te krijgen. Het college ziet de aanbevelingen als steun voor het krachtig doorzetten en bewaken van de ingeslagen weg. Bij de rve V&OR worden, zoals hierboven aangegeven, de noodzakelijke stappen gezet. De resultaten van het vervolgonderzoek van de Rekenkamer ziet het college dan ook met vertrouwen tegemoet.

2. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college zich herkent in onze bevindingen en onze aanbevelingen ziet als een steun in de rug voor het krachtig doorzetten en bewaken van de invoering van asset management.

Wij vinden echter wel dat het college weinig concreet is over hoe het uitvoering zal geven aan de aanbevelingen. De korte en bondige reactie op aanbeveling 4 (Betrek het vervangingsonderhoud bij de invoering van asset management) vormt daarop een positieve uitzondering: *'Het college laat onderzoeken of er beletselen zijn om deze aanbeveling over te nemen en zal de Gemeenteraad in het tweede kwartaal van 2016 berichten over de voortgang'*. Overigens zouden wij het wel merkwaardig vinden als er beletselen zouden zijn. Het doel van asset management is om het werken volgens de levenscyclusbenadering mogelijk te maken en zo de totale kosten voor aanschaf, onderhoud, vernieuwing en sloop tijdens de gehele levensduur van een object (brug) af te kunnen wegen en op elkaar af te stemmen. Vervangingsonderhoud maakt daarmee onlosmakelijk onderdeel uit van asset management.

Hierna lopen we kort ook nog de andere reacties op onze aanbevelingen langs.

Aanbeveling 1. Wees terughoudend met reorganiseren en wees alert op de effecten van veelvoudig reorganiseren.

Hoewel het college in zijn bestuurlijke reactie duidelijk herkent en erkent dat er regelmatig is gereorganiseerd bij de rve V&OR (voormalige dienst IVV) blijkt niet uit de reactie in hoeverre het college terughoudendheid in (nieuwe) organisatorische

aanpassingen nastreeft. Ook is onduidelijk of met de mogelijke effecten van gestapelde reorganisaties - zoals institutioneel geheugenverlies - rekening wordt gehouden.

Aanbeveling 2. Ga door op de ingeslagen weg van asset management en houd de snelheid erin. Het college wil de voortgang monitoren van het op orde brengen van de basisgegevens van alle bruggen en de raad hierover in het tweede kwartaal 2016 informeren. Op zich is dat prima. Maar wij zien bij het college geen zorgen over de traagheid van het proces. Er wordt geen aanpak geschetst of beloofd dat gericht is op handhaving van de deadlines. De frase "houd de snelheid erin" wordt wellicht als een obligate aanmoediging gezien. Maar dat was niet onze bedoeling. Het komt voort uit zorgen over alle vertragingen in de afgelopen 7 jaar. En nu in de bestuurlijke reactie zien we in plaats van een aanpak gericht op tempo maken, een aankondiging van nog verdere vertraging. Bij de afronding van ons onderzoek ging V&OR er namelijk nog vanuit dat het bijeenbrengen van de basisgegevens in zogeheten 'bruggenpaspoorten' in een centraal toegankelijk beheersysteem in 2015 afgerond zou worden. Zo is dit ook in ons onderzoeksrapport opgenomen. In de bestuurlijke reactie spreekt het college echter van een afronding in het jaar 2017. Deze vertraging moet dan nog gezien worden vanuit het perspectief dat de gemeente de ontsluiting van relevante informatie per brug al sinds 2008 nastreeft.

Aanbeveling 3. Maak een plan voor een adequate monitoring van beheer en onderhoud tijdens het proces van invoering van asset management.

In zijn reactie zegt het college te werken aan een implementatieplan maar maakt niet duidelijk welke aandachtspunten hierin concreet aan bod komen. Ook wordt geen datum genoemd waarop het college denkt dit plan gereed te hebben. Het snel opleveren van een dergelijk plan is ons inziens essentieel om de 'winkel open te kunnen houden tijdens de naar verwachting langdurige verbouwing'.

Aanbeveling 5. Werk bij de invoering van asset management de rol van de service provider (verder) uit.

Uit de bestuurlijke reactie van het college blijkt dat het besluit over wel of niet verzelfstandigen van de huidige interne service provider - het team Service en Techniek - nog hangende is. Wij pleiten er in onze aanbeveling voor snel met een visie te komen. Daarnaast is niet precies duidelijk welke rol dit team momenteel dient te vervullen en welke verantwoordelijkheden het heeft. Het is daarom lastig voor het team 'zichzelf te bewijzen'. En juist dit team is nodig om de overgang naar het werken volgens asset management mogelijk te maken, vanwege alle kennis die daar aanwezig is. Wij raden dan ook aan snel duidelijkheid te creëren over de toekomst van dit team zodat gerichte begeleiding mogelijk is.

Tot slot nog een enkele opmerking over het feit dat de bestuurlijke reactie bij de openbaarmaking ontbrak. De wethouder heeft in de commissievergadering van Infrastructuur en Duurzaamheid (ID) op 14 oktober 2015 aangegeven dat het college van de rekenkamer te weinig tijd kreeg om bestuurlijk te reageren. Dat suggereert dat er bij ons sprake zou zijn van een gebrek aan welwillendheid of een zelfs een zekere willekeur. Die suggestie is echter niet terecht. Wij werken volgens een standaardprocedure die bij elk onderzoek wordt gehanteerd (zie kader).

Een maand voordat het rapport met de feiten (de nota van bevindingen) wordt voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor, sturen wij de zogenaamde *aankondigingsbrief*. In de aankondigingsbrief staat de planning van de afrondingsactiviteiten met alle data waarop en termijn waarbinnen er reacties worden verwacht. De brief sluit af met de frase:

Ik vertrouw erop dat ik u met deze vooraankondiging bijtijds heb geïnformeerd over onze afrondende werkzaamheden. Tevens verwacht ik dat bovenstaande informatie u de mogelijkheid biedt om in uw planning rekening te houden met de genoemde reactieperiode en dat u daardoor in staat bent om binnen de gestelde termijn uw reactie aan de rekenkamer te geven. Indien u vragen of opmerkingen heeft dan kunt u contact opnemen met.....

We kondigen alle data ruim van te voren aan zodat de ambtelijke organisatie en het college er rekening mee kan houden. We bewaken onze procedure zorgvuldig omdat we willen voorkomen dat de periode tussen afronding onderzoek en behandeling in een commissie erg lang wordt. Toch is er daarbij ook zeker ruimte voor overleg. Het is dan wel belangrijk dat het tijdig gebeurt, bijvoorbeeld na ontvangst van de aankondigingsbrief.

Bij dit onderzoek is onze aankondigingsbrief verstuurd op 31 juli 2015. Naar aanleiding van de brief is er niet gevraagd om overleg. Tijdens het proces van feitelijk wederhoor is wel om uitstel gevraagd. Dat is toen verleend. Bij de bestuurlijke reactie is weer om uitstel gevraagd zonder inhoudelijke onderbouwing. We zagen zo laat geen ruimte meer in de planning en hebben uitstel geweigerd. Ik heb toen nog wel voorgesteld om telefonisch te overleggen met de wethouder, om een en ander toch soepel te laten verlopen maar dat vond men niet nodig. De rekenkamerbrief Beheer en onderhoud bruggen werd openbaar zonder bestuurlijke reactie en nawoord.

Ik was eigenlijk niet van plan om u er op te wijzen dat het college de deadline voor de bestuurlijke reactie niet heeft gehaald. Maar nu de wethouder zo expliciet in de commissie heeft gezegd dat hij te weinig tijd van de rekenkamer kreeg voor zijn reactie, voel ik me wel gedwongen om onze werkwijze en de gang van zaken onder de aandacht van de commissie te brengen met daarbij de vraag of de commissie mijn oordeel deelt dat dit toch ordentelijke en redelijke procedures zijn.



BIJLAGE 2

Aanleiding

Maatschappelijk belang en gemeentelijke verantwoordelijkheid

Amsterdam is zeer afhankelijk van haar vele bruggen. Ze zijn niet alleen beeldbepalend (soms als monument) voor de stad Amsterdam. Bruggen spelen ook een belangrijke rol in het verkeer- en vervoersysteem. Zij leveren een bijdrage aan de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid in de stad. Adequaat beheer en onderhoud van de bruggen draagt bij aan het voldoen aan de gestelde kwaliteit- en veiligheidseisen. Als een brug echter niet voldoet aan de gestelde eisen, kan dat leiden tot een verminderde bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid in de stad. De brug moet bijvoorbeeld afgesloten worden, er ontstaan files, omleidingen of stremmingen met bijbehorende mogelijke verkeersonveilige situaties of er is sprake van geluidsoverlast, vieze lucht of plak en klad. Daarnaast kan de gemeente aansprakelijk gesteld worden voor gebreken aan en op de brug.

Financieel belang

Het beheer en onderhoud van het areaal bruggen in Amsterdam wordt geheel bekostigd uit de algemene middelen. DIVV is verantwoordelijk voor circa 274 bruggen (vast en beweegbaar). Voor dit bruggenareaal was er in de jaren 2010 – 2014 jaarlijks een budget van ongeveer € 6,5 miljoen beschikbaar voor *regulier beheer en onderhoud*.³ Het bepalen van dit jaarlijks budget vindt al vele jaren op dezelfde wijze plaats: het budget van het jaar daarvoor wordt als waarde overgenomen, eventueel gecorrigeerd voor veranderingen (sloop of nieuwbouw) die in het bruggenareaal hebben plaatsgevonden, inflatiecorrecties of opgelegde bezuinigingen. Het budget wordt dus niet dynamisch, op basis van inzicht in de huidige staat van de brug en de geformuleerde beoogde kwaliteit, vastgesteld maar komt overwegend ‘statisch’ tot stand. Naast het budget voor beheer en onderhoud is in deze periode jaarlijks circa € 14 miljoen aan kredieten toegekend voor de financiering van *vervangingsinvesteringen*.

Kader 1 - Bruggen nader toelicht

Definitie brug



Een brug is een beweegbare of vaste verbinding tussen twee punten, die door water, een weg of anderszins gescheiden zijn.

³ Zie voor de aan DIVV jaarlijks toegekende budgetten voor beheer en onderhoud voor de periode 2010-2014 het kader 1 in deze brief.

Kenmerken bruggen in hoofdnetten Amsterdam⁴

In totaal zijn er ongeveer 1.900 vaste en beweegbare bruggen in Amsterdam. DIVV is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de circa 274 bruggen in de stedelijke infrastructuur (hoofdnetten). Van deze 274 bruggen zijn 40 bruggen 'beweegbaar' en 234 'vast'. Deze bruggen liggen verspreid over de stad Amsterdam:

<u>stadsdeel</u>	<u>aantal</u>
Amsterdam-Centrum	75
Amsterdam-Noord	22
Nieuw-West	42
Oost	37
Ouder Amstel	1
West	32
Westpoort	1
Zuid	32
Zuidoost	32
totaal	274

Levensduur en bouwjaar van bruggen

Een brug heeft gemiddeld een technische levensduur van 100 jaar. Sommige onderdelen van beweegbare bruggen kennen een kortere levensduur zoals het beweegbare deel (80 jaar), de werktuigbouwkundige installatie (30 jaar) en de elektrotechnische installatie (15 jaar). In de praktijk kan de functionele levensduur korter zijn door veranderende technische eisen of veranderend gebruik. Amsterdamse bruggen hebben verschillende bouwjaren.

Onderverdeeld per eeuw:

<u>bouwjaar</u>	<u>aantal</u>
onbekend ⁵	9
1600 - 1700	2
1700 - 1800	8
1800 - 1900	31
1900 - 2000	202
na 2000	22
totaal	274

} vanaf 1900: 224 bruggen

⁴ De centrale stad van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor het gehele beheer en onderhoud van de circa 274 bruggen in de stedelijke infrastructuur van de stad. De verantwoordelijkheid is gedelegeerd aan DIVV. Onder stedelijke infrastructuur wordt door de gemeente verstaan de hoofdnetten auto, openbaar vervoer, fiets en de hoofdvaarwegen. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor het gehele beheer van het overgrote deel van de overige circa 1.626 bruggen die geen onderdeel uitmaken van deze stedelijke infrastructuur.

⁵ Dit betreffen bruggen die qua constructie in beheer zijn bij ProRail. DIVV beheert hier alleen enkele onderdelen zoals het talud onder de constructie.

Bruggen onderverdeeld naar bouwjaar, onderverdeeld in decennia (vanaf 1900):

<u>bouwjaar</u>	<u>aantal</u>
1900 - 1910	7
1910 - 1920	3
1920 - 1930	11
1930 - 1940	23
1940 - 1950	2
1950 - 1960	22
1960 - 1970	57
1970 - 1980	38
1980 - 1990	19
1990 - 2000	20
2000 - 2014	22
totaal	224

Jaarlijks budget voor het beheer en onderhoud aan bruggen in de stedelijke hoofdinfrastructuur (periode 2010-2014)

<u>jaar</u>	<u>budget (mln €)</u>
2010	6,1
2011	6,1
2012	6,3
2013	6,8
2014	6,9

Invoering van asset management

De beleidsvorming van het beheer en onderhoud aan infrastructuren, waaronder bruggen, is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. In plaats van een vast budget of vaste onderhoudsinspanningen staat het beoogd kwaliteitsniveau en ambities op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid steeds meer centraal. De gemeenteraad heeft besloten *asset management* als methodiek gemeente breed in te voeren voor de inrichting van de inkoop en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.⁶ Dit geldt dus ook voor alle circa 1.900 bruggen waarvoor de centrale stad en de stadsdelen samen verantwoordelijk zijn.

Asset management is een manier van denken en werken met als doel een zo efficiënt mogelijke besteding van middelen te realiseren. Een belangrijk aspect van *asset management* is dat er een duidelijke splitsing tussen eigenaar, beheerder en uitvoerder (al dan niet extern belegd) wordt aangebracht. *Asset management* gaat uit van de expliciete belangen van de eigenaar (stakeholder) en gebruikt een waarde-systematiek

⁶ Gemeenteraadsflap *Instemmen met de extracomptabele begrotingswijziging '1 stad, 1 opgave' 2013*, vergadering gemeenteraad van 13 februari 2013; Raadscommissieflap *1 Stad 1 Opgave (IS10): maatregel Puccini en Inkoop GWW*, vergadering raadscommissie VVL van 7 maart 2013. Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn vooral van belang: de maatregelen 5+6: Fysiek domein (Monitor Ruimtelijke Projecten en RO) en de maatregelen 7+8 Standaardisering openbare ruimte (Standaardisering beheer openbare ruimte (Puccini) en Inkoop grond- weg- en waterbouw).

voor prioritering van problemen en oplossingen op basis van deze stakeholdersbelangen. *Asset management* is niet alleen een werkwijze voor het optimaliseren van onderhoud. De manier van denken biedt ook houvast bij strategische keuzes en verbindt de consequenties daarvan met het operationele beheer. De invoering van de methodiek *asset management* speelt een grote rol bij de inrichting van het gehele nieuwe cluster Ruimte en Economie (in het kader van de gemeente brede reorganisatie per 2015) en de uitwerking van het bezuinigingsprogramma Eén Stad, Eén Opgave. Onder dit cluster valt de resultaat verantwoordelijke eenheid Verkeer en Openbare Ruimte (V&OR) die onder meer verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de bruggen in de hoofdnetten.

Samenvattende bevindingen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

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

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende vijf onderzoeksvragen opgesteld:

1. In welke mate heeft de gemeente Amsterdam adequaat beleid geformuleerd voor het beheer en onderhoud aan haar bruggen?
2. In hoeverre geven drie geselecteerde casussen vertrouwen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van werken en het gevoerde beleid?
3. In welke mate legt de gemeente duidelijk verantwoording af over de uitvoering van het beleid voor beheer en onderhoud aan bruggen?
4. In hoeverre houdt de gemeente adequaat toezicht op de onderhoudsituatie van de bruggen?
5. In welke mate verloopt de verbetering van beleid, toezicht en verantwoording volgens verwachting?

Hierna gaan we kort in op de antwoorden op deze vragen. Voor een uitgebreidere toelichting hierop verwijzen wij naar ons onderzoeksrapport *Beheer en onderhoud bruggen* dat op onze website te raadplegen, downloaden is.

Basis niet op orde (onderzoeksvragen 1 tot en met 3)

In onze definitie is beleid een plan, een samenhangend geheel van doelen en middelen. Daarbij onderscheiden wij een aantal stappen die achter elkaar de zogenoemde beleids-cyclus vormen: de beleidsvoorbereiding waarin de uitgangspunten van het beleid zijn verwoord, de beleidsontwikkeling waarin de uitgangspunten zijn vertaald naar concrete doelstellingen en benodigde middelen, de beleidsuitvoering waarbij de benodigde concrete activiteiten worden uitgewerkt en de beleidsverantwoording. De gemeente heeft weliswaar duidelijke uitgangspunten geformuleerd voor het (nieuwe) beleid dat zij voor ogen heeft:

- In de nota Beheren op niveau (nota Bon, 2008) is vastgesteld waarin de beheerniveaus 'minimum', 'sober', 'verzorgd' en 'top' zijn onderverdeeld.
- In 2013 is besloten tot de gemeente brede invoering van de methodiek *asset management*. DIVV had deze keuze zelf al in 2009 gemaakt.
- Jaarlijks wordt structurele financiering (gemaximeerd budget) voor het beheer en onderhoud van bruggen in de begroting opgenomen. Dit geldt echter niet voor de vervangingsinvesteringen waarvoor een jaarlijkse prioritaire financiering geldt.

Maar aan een belangrijk basisvereiste wordt niet voldaan: inzicht in de huidige beheerstaat per brug. De vier kwalitatief omschreven beheerniveaus die in de nota Bon (2008) worden onderscheiden, zijn niet vertaald naar meetbare indicatoren (stuurinformatie) waardoor het niet mogelijk is de bruggen op de vastgestelde criteria bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid te beoordelen en te monitoren. Daarnaast ontbreekt een centraal beheersysteem waarin alle relevante informatie per brug is vastgelegd en op basis waarvan het beheer en onderhoud gepland en uitgevoerd kan worden. Relevante informatie betreft onder meer vaste gegevens als bouwjaar en ligging van de brug maar ook dynamische gegevens zoals de actuele onderhoudsstaat van de brug, de storingen die zich hebben voorgedaan en geplande en gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden.

Door het gebrekkige inzicht in de huidige staat van bruggen, ontbreekt het vertrekpunt voor de toepassing van *asset management*. De kern van de *asset management* aanpak bestaat uit een samenspel tussen prestaties, risico's en budget om een vastgesteld kwaliteitsniveau te kunnen borgen gedurende de gehele levensduur van een asset. Vanuit het politieke beleidskader worden functies geformuleerd voor de gemeentelijke infrastructuur, waartoe de bruggen behoren (bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid). Aan deze functies worden prestaties gekoppeld. Het is de uitdaging om gegeven de specifieke lokale toestanden van de bruggen een optimale onderhoudsstrategie en het daarbij behorende budget te bepalen. Zolang gedetailleerd inzicht ontbreekt in de toestand van individuele bruggen kan de systematiek van *asset management* niet worden ingevoerd.

De door de rekenkamer geselecteerde (casussen) bruggen bevestigen dat er in onvoldoende mate centraal inzicht is in de uitgevoerde werkzaamheden per individuele brug.⁷ Dit betekent dat zolang deze situatie blijft voortbestaan niet de volgende stappen in de beleidscyclus kunnen worden genomen. Dit heeft tot gevolg dat:

1. Er geen beleidsplan kan worden ontwikkeld. Er kan dus ook geen duidelijkheid gegeven worden over:
 - a. welke doelen er bereikt dienen te worden;
 - b. welke inspanningen daarvoor worden verricht;
 - c. welke prestaties er gehaald dienen te worden;
 - d. welke kosten hiervoor gemaakt zullen worden.

⁷ Wij hebben DIVV gevraagd om voor de drie door ons geselecteerde bruggen een overzicht op te stellen van de in 2010 tot en met 2013 uitgevoerde beheer- en onderhoudswerkzaamheden en kosten die daarmee samenhangen. Deze exercitie bleek erg arbeidsintensief voor DIVV. De volledigheid ervan kon bovendien niet gewaarborgd worden omdat informatie over verrichte beheer- en onderhoudswerkzaamheden niet goed (toegankelijk) is vastgelegd.

2. Er geen concrete activiteiten kunnen worden vastgesteld die gericht zijn op de beleidsdoelstellingen en het leveren van de gewenste prestaties.
3. Er geen verantwoording en evaluatie mogelijk is.

De gemeente Amsterdam heeft al enige tijd (vanaf 2008) het voornemen geuit om planmatig te gaan werken maar beheert en onderhoudt haar bruggen tot nu toe vooral nog op traditionele wijze, gebaseerd op het oude budgetgestuurde beleid. De afwegingen voor het beheer en onderhoud worden gemaakt op basis van expertise, ervaring en gewoonten van medewerkers (impliciet) en niet op basis van een modern 'asset managementsysteem' (expliciet).

Systematisch en centraal toezicht op de onderhoudssituatie van bruggen is niet mogelijk (onderzoeksvraag 4)

Zoals we bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 3 hebben aangegeven, heeft de gemeente geen beleid opgesteld voor het beheer en onderhoud van bruggen. Dit manco geldt dus ook voor het onderdeel 'toezicht houden op de onderhoudsstaat'. Om dit onderdeel toch te beoordelen hebben wij op hoofdlijnen in kaart gebracht hoe de medewerkers van de teams Service & Techniek (S&T) en Asset Management (AM) binnen de afdeling Beheer en onderhoud van DIVV in de huidige praktijk toezicht houden op de onderhoudsstaat van bruggen. Uit onze analyse blijkt dat de medewerkers niet in staat zijn om op heldere en uniforme wijze adequaat toezicht te houden. Dit komt enerzijds door het feit dat informatie over bruggen niet goed wordt vastgelegd en ontsloten. Anderzijds doordat er niet altijd een duidelijke rolverdeling bestaat tussen de teams binnen de afdeling. Daarnaast worden er onvoldoende inspecties uitgevoerd, zijn de inspectiemethoden niet eenduidig gedefinieerd en zijn inspectierapporten niet altijd centraal opgeslagen. Het zijn vooral de medewerkers, die op basis van jarenlange ervaring, veel kennis hebben over de staat van de bruggen (impliciet) en op basis van deze kennis de afwegingen maken over welk type onderhoud noodzakelijk is. Hoewel er de afgelopen jaren zich geen grote incidenten (instorting of langdurige stremmingen) met bruggen hebben voorgedaan, is van een systematisch en centraal toezicht op de onderhoudssituatie van bruggen momenteel geen sprake.

Na een trage start is vanaf 2014 begonnen met de verbouwing (onderzoeksvraag 5)

DIVV heeft zich in 2009, na de vaststelling van de nota Bon (2008), tot doel gesteld om *asset management* in te voeren voor haar assets 'bruggen'. De gemeenteraad besloot in 2013 dat dit gemeente breed voor al haar assets van toepassing zal zijn. Er zijn sinds 2009 veel reorganisaties, verbetertrajecten en maatregelen ingezet om het beheer en onderhoud van bruggen te professionaliseren en een werkwijze volgens de methodiek van *asset management* te realiseren. Tot en met 2013 is het DIVV echter slechts beperkt gelukt om de benodigde omslag te bewerkstelligen en zijn de noodzakelijke aanpassingen telkens in de tijd verschoven. In de periode 2014 tot en met juni 2015 zijn er stedelijke kaders voor de invoering van *asset management* opgesteld. Ook zijn er voor de asset 'bruggen' een aantal noodzakelijke stappen gezet, waaronder het project 'basis op orde'. De uitvoering hiervan heeft op onderdelen echter vertraging opgelopen. Vertragingen die in de toekomst waarschijnlijk nog vaker zullen voorkomen. De gemeente

heeft geen jaartal genoemd waarin zij *asset management* voor de gehele stad of voor specifieke assets zoals bruggen wil hebben ingevoerd. Onze verwachting is dat het nog vele jaren zal duren voordat het beheer en onderhoud van bruggen volledig volgens deze methodiek kan plaatsvinden. Niet alleen de recente ervaringen bij DIVV geven daar aanleiding toe, ook de complexe en ambitieuze taak om acht organisaties in de stad (V&OR en de zeven stadsdelen) op uniforme wijze volgens *asset management* te laten werken, dragen hier aan bij. De invoering van 'asset management' vraagt om een lange adem.

Tot slot wijzen we op de onderbelichte rol van de service provider in de stedelijke kaders waardoor het voor het team S&T onduidelijk wat er nu en in de toekomst precies van hen verwacht wordt. De gemeente loopt hierbij het risico niet tijdig de kennis en ervaring die de medewerkers van dit team bij zich dragen goed te borgen en ontsluiten. Zolang de nieuwe methode van *asset management* nog niet is ontwikkeld en wordt toegepast, mogen de beheers- en onderhoudswerkzaamheden (de komende periode op de oude leest geschoeid) niet uit het oog verloren worden.

Hoofdvraag van dit onderzoek is daarom niet te beantwoorden

Samenvattend concluderen we dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor het beheer en onderhoud van bruggen nu niet te bepalen is omdat het beleid niet (geheel) is opgesteld en er over de dagelijkse werkwijze en de actuele onderhoudssituatie van de bruggen geen (centraal toegankelijke) adequate informatie opgeslagen en voor handen is. Wij merken op dat we een hoge mate van vakmanschap hebben waargenomen bij de (vaak wat oudere) medewerkers die momenteel het beheer en onderhoud aan de bruggen uitvoeren. Wij hebben gezien dat zij vanuit een beroepseer en betrokkenheid een grote verantwoordelijkheid voelen om de bruggen in steeds veranderende omstandigheden in een zo goed mogelijke staat te houden. Wij hebben niet de indruk dat bij de circa 274 bruggen waarvoor DIVV verantwoordelijk is, er directe aanwijzingen zijn voor acuut gevaar. Er zijn ook geen grote of frequente storingen die het nieuws halen. Er lijkt dus wel degelijk het nodige goed te gaan, maar risico-inschattingen op basis van centraal bijgehouden systemen waarin eenduidig en helder de onderhoudsstaat wordt gemonitord, zijn niet mogelijk.

Aandachtspunten naar aanleiding van onze bevindingen

Naar aanleiding van ons onderzoek zijn er een aantal opvallende aandachts- en zorgpunten die wij hierna zullen toelichten. Hoewel deze onderwerpen niet afzonderlijk onderwerp van onderzoek zijn geweest en hier ook geen gedetailleerde analyse aan ten grondslag ligt, vinden wij ze van groot belang voor een succesvol vervolg van de implementatie van *asset management*. Daarom willen wij ze onder de aandacht brengen.

Pas op voor de effecten van veelvuldig reorganiseren

Bij de voor het beheer en onderhoud van bruggen verantwoordelijke dienst (DIVV) hebben zich de afgelopen 10 jaar veel veranderingen voorgedaan. Zo is onder meer het beheer en onderhoud van bruggen drie keer bij een verschillende afdeling ondergebracht en zijn herhaaldelijk nieuwe werkwijzen geïntroduceerd. De snelheid waarmee

dit gebeurde leidde er zelfs toe dat medewerkers niet meer scherp hadden welke werkwijze de meest actuele en juiste was. Voortdurende veranderingen brengen risico's met zich mee. Ze vergroten de kans op geheugenverlies in de gemeentelijke organisatie waardoor terugkijken moeilijk wordt. Het institutionele geheugen laat dan te wensen over. Dit onderwerp bespreken we ook in ons boek *Vooruitkijken & terugblikken*, dat wij uitbrachten in het kader van ons 10 jarig bestaan. Daarin onderkennen we dat reorganiseren niet nieuw is en dat de gemeentelijke organisatie eigenlijk altijd wel in beweging is. Maar elke keer dat zo'n beweging wordt ingezet loopt de gemeentelijke organisatie het risico kennis te verliezen. Kennis in het hoofd van ambtenaren verlaat dan met hen het gemeentelijke organisatieonderdeel. Het kan daarbij gaan om concrete kennis over de inhoud van een afspraak, of over de wijze waarop een bepaalde procedure moet worden uitgevoerd. Maar in dit geval gaat het ook om kennis over waar bepaalde informatie over bruggen te vinden is. Dergelijke informatie kan goed uitgewerkt zijn en op papier zijn gezet, maar als men niet meer weet van het bestaan en de vastlegging daarvan, ontstaat er toch geheugenverlies. Het in standhouden van informele informatienetwerken bij al deze bewegingen is daarom minstens zo belangrijk als het netjes documenteren van belangrijke feiten en afspraken om institutioneel geheugenverlies te voorkomen.

Betrek het vervangingsonderhoud bij de invoering van asset management

In 2008 is in de nota Bon al geconstateerd dat het onwenselijk is dat budgetten voor investeringen voor vervangingsonderhoud prioritair moeten worden aangevraagd en planmatig werken gedurende de gehele levenscyclus van een asset (van ontwerp tot sloop) hierdoor niet mogelijk is. Indien er geen structureel budget beschikbaar is, concurreren aanvragen voor vervangingsonderhoud van bruggen immers met die voor andere assets in de stad waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Wij merken op dat de gemeente er tot op heden niet in is geslaagd een rompmatige dekking te realiseren voor de financiering van vervangingsinvesteringen. Een integrale invoering van *asset management* voor bruggen is hierdoor eigenlijk niet mogelijk.

Werk de rol van service provider (verder) uit

De gemeente legt de nadruk bij de invoering van *asset management* vooral bij de ontwikkeling van de rol van 'asset manager'. Hoewel deze aandacht begrijpelijk is: het is de 'asset manager' die voor de grote uitdaging staat om eerst de bestuurlijke en politieke kaders te vertalen naar heldere plannen en daarna deze plannen om te zetten naar operationele opdrachten voor 'service providers' die de 'asset manager' vervolgens dient te monitoren. Toch is het onduidelijk waarom relatief weinig aandacht wordt besteed aan de (vernieuwde) rol van 'service provider'. Het team S&T, dat tot op heden de rol van 'service provider' invult, heeft tot begin 2017 de kans gekregen de ontwikkeling naar *asset management* te maken en het onderhoud professioneler uit te voeren. Maar het is nu niet duidelijk welke rol het team S&T precies dient te vervullen. In de huidige impliciete (budget gestuurde) werkwijze voert zij ook taken uit die tot de rol van 'asset manager' behoren, zoals het maken van afwegingen en keuzes voor uit te voeren onderhoudsmaatregelen. De gemeente heeft nog geen definitief besluit genomen over in hoeverre het team S&T puur een 'service providers' rol moet vervullen en of

deze rol wel of niet uitbesteed moet worden. Het is voor het huidige team S&T lastig “zich te bewijzen” indien deze onduidelijkheden blijven bestaan. Dit is om nog een reden een ongewenste situatie: het team S&T speelt bij de invoering van *asset management* (‘basis op orde’) een zeer belangrijke rol bij het ontsluiten van kennis en informatie, het inrichten van een centraal beheersysteem en het opstellen van het beleid.

Ga door op de ingeslagen weg en houd de snelheid erin

Een goede informatievoorziening vormt de cruciale randvoorwaarde voor het kunnen werken volgens de methodiek van *asset management*. De regierol die de gemeente voor ogen heeft, kan zij alleen goed vervullen als de informatievoorziening op orde is. De informatie dient relevant, vindbaar, eenduidig en betrouwbaar te zijn. De gemeente onderkende in 2008 al (nota Bon) dat het niet kunnen ontsluiten van informatie per brug een hardnekkig probleem zou zijn. De verwachting was dat dit probleem niet op korte termijn oplosbaar zou zijn. Wij hebben deze passage in het onderstaande kader opgenomen.⁸

Kader 2 - Citaat uit nota Beheren op niveau (2008) over moeilijkheid ontsluiten object specifieke informatie

“Bij de kunstwerken wordt over de totale omzet ongeveer 25% in eigen beheer gedaan. Dit percentage lag vroeger veel hoger maar er wordt ook hier meer aan de markt overgelaten en is er sprake van inkrimping van eigen uitvoeringscapaciteit. Het werken in eigen beheer zit voor een belangrijk deel in het dagelijks onderhoud omdat daar object specifieke kennis en expertise is vereist, er een groot afbreukrisico bestaat bij onjuist handelen door derden en wanneer de activiteiten met grote snelheid en hoge urgentie moeten kunnen worden gerealiseerd. De object specifieke kennis en expertise ligt vast in archieven, maar ook in de hoofden van medewerkers (tacit knowledge). Deze kennis moet op lange termijn (tientallen jaren) binnen het ambtelijke apparaat geborgd worden en beschikbaar blijven. Verdere uitbesteding kan het risico vergroten dat de benodigde kennis versnipperd raakt, niet goed gearhiveerd wordt of verloren gaat.”

Deze in 2008 uitgesproken verwachting lijkt uit te komen. DIVV heeft ons desgevraagd medegedeeld dat zij verwacht niet eerder dan eind 2015 de vaste (paspoort) gegevens per brug zal hebben verzameld en vastgelegd. Een gegevensverzameling waarbij inzicht wordt gegeven in de mate waarin bruggen voldoen aan het beoogde kwaliteitsniveau uit de nota Bon, verwacht zij pas in 2016 gereed te hebben. Hoewel we hebben geconstateerd dat de nodige voortgang wordt geboekt bij het op orde brengen van de informatievoorziening is het voor een succesvolle invoering van *asset management* van cruciaal belang dat de snelheid in het proces wordt behouden en vertragingen zoveel worden voorkomen.

⁸ In de passage wordt gesproken van ‘kunstwerken’. Dit is een begrip uit de civiele techniek, bouwkunde en de spoor-, weg- en waterbouw waarmee objecten worden bedoeld zoals bruggen, sluisen, viaducten en tunnels.

Snelheid is nodig voor borging unieke kennis

Door een combinatie van factoren dreigt de kennis binnen de gemeente van (vooral de circa 40 beweegbare) bruggen te verdwijnen en de continuïteit van het beheer en onderhoud van bruggen in gevaar te komen. Iedere brug is anders en er is nu geen sprake van borging van belangrijke informatie over bruggen in een centraal toegankelijk beheersysteem. Daarnaast speelt mee dat sommige kennis en ervaring ook niet gemakkelijk in een systeem valt op te slaan, maar wordt overgedragen van functionaris op functionaris. Veel van de specifieke kennis over bruggen bevindt zich in hoofden van ervaren medewerkers die het daadwerkelijke onderhoud verrichten aan de bruggen, ook wel 'bruggenfluisteraars' genoemd. Veel van deze ervaren medewerkers zijn echter al op leeftijd. De afgelopen jaren is een groep hiervan al met pensioen gegaan en de komende jaren zal dit vaker plaatsvinden. Er mogen voor dit team sinds de vacature stop uit 2012 geen of slechts mondjesmaat nieuwe medewerkers in vaste dienst aangenomen worden. De kennisoverdracht aan nieuwe (jongere) medewerkers kan daarom niet worden gewaarborgd.

De invoering asset management brengt een lange verbouwing met zich mee

Het invoeren van *asset management* is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Het is dan ook begrijpelijk dat het bij de gemeente Amsterdam nog de nodige jaren zal kosten voordat volgens het concept van *asset management* zal worden gewerkt. In ons onderzoek staan we uitgebreid stil bij één van de grote uitdagingen waar de gemeente in de komende jaren aan zal blijven werken: het op orde brengen en houden van de informatievoorziening. Maar er is nog een complicerende factor die er toe leidt dat de 'verbouwing' lang zal duren. *Asset management* vraagt een fundamentele omslag in de manier van denken en werken. Dat is niet alleen lastig omdat er een professionalisering van de beheersorganisatie wordt doorgevoerd, met duidelijke afgebakende rollen voor eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Er dient ook op een ander fundamenteel punt verschillend gewerkt te worden. De werkzaamheden voor het beheer en onderhoud zullen niet meer gebaseerd zijn op jaarlijks budgetten en oude actiepatronen die de afgelopen decennia zijn gevolgd, maar vastgestelde beheerniveaus en risico-inschattingen zullen het uitgangspunt vormen. DIVV/V&OR voorziet nog lange tijd nodig te zullen hebben en verwijst hiervoor naar andere organisaties als ProRail waar de invoering van *asset management* circa 10 jaar heeft geduurd. Ook wij verwachten dat voor het traject een lange adem nodig is. Aangezien een volledige invoer van de nieuwe werkwijze nog een tijd op zich laat wachten dient het beheer en onderhoud in de tussenliggende periode gewaarborgd te blijven. 'De winkel moet open blijven tijdens de naar verwachting langdurige verbouwing'.