



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**NIEUW VOOR OUD: Vergelijkende gevalstudie over bestuur en  
instandhouding van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte**  
Versluijs, Pieter Tom

**Citation**

Versluijs, P. T. (2024). *NIEUW VOOR OUD: Vergelijkende gevalstudie over bestuur en  
instandhouding van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis,  
2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4168701>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



# NIEUW VOOR OUD

*Vergelijkende gevalstudie over bestuur en instandhouding van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte.*

*P.T. Versluijs*

**Universiteit Leiden**

**NIEUW VOOR OUD**

*Vergelijkende gevalstudie over bestuur en instandhouding van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte.*

Masterscriptie Management van de Publieke Sector (MPS):

Master thesis (15 EC), afstudeerrichting Strategie Advisering en Verandermanagement.

Ter beoordeling van de academische schrijfvaardigheden en bestuurskundig onderzoek aan de Universiteit Leiden, op gezag van scriptiebegeleider Dr. G.E. Breeman.



**Universiteit  
Leiden**

|                |                          |
|----------------|--------------------------|
| Door           | Pieter Tom Versluijs     |
| Geboren:       | 12-10-1986 te Valkenisse |
| Studentnummer: | S2474514                 |
| Woordaantal:   | 15291                    |
| Status:        | Definitief               |
| Datum:         | 19-08-2024               |

*Afbeelding omslag: 's Haags werken en werkers: 'Constructie van de verbinding tussen het stamriool en de aanvoerbuizen van het rioolgemeal bij de Laan van Meerdervoort onder de brug bij de Waldeck Pyrmontkade (1912)'*

## **Voorwoord**

Met deze scriptie over de instandhoudingsaanpak van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte sluit ik opnieuw een studieperiode af, dit keer bij de Universiteit Leiden in Den Haag. Hier heb ik mij bij de faculteit bestuurskunde aan de hand van een premaster en masterstudie mogen verdiepen in advisering, strategie en verandermanagement. De uitvoering van het plan om na het behalen van de toelating in de zomer van 2019 deze voltijd masterstudie in 2 jaar naast mijn werk bij de gemeente Den Haag af te ronden verliep anders.

Het terugdenken aan de reis die deze studie is geweest voert me langs een turbulente periode in mijn leven. Er gebeurde veel: naast dat ik op een sociaalwetenschappelijke manier leerde denken en werken, iets dat voor mij vanuit mijn HBO en bèta achtergrond nogal wennen was, voert het me langs levens veranderende gebeurtenissen. Ik leerde mijn vriendin kennen, die me tijdens deze studie enorm heeft gesteund, gemotiveerd en geholpen om toch steeds weer tijd te vinden voor de volgende studieopdracht. Dat werd naarmate ons leven veranderde steeds minder eenvoudig. Er kan hier gesproken worden van een causaal verband tussen enerzijds de geboorte van onze twee kinderen, het twee keer verhuizen, een nieuwe baan bij de Provincie Noord-Holland en anderzijds de beperkte energie die aan het einde van de dag overblijft om nieuwe dingen te leren. Dat leren vond ik erg leuk, maar het repetitieve karakter van de zoektocht naar enkele uren concentratietijd en de keuzes die daar bij kwamen kijken waren niet eenvoudig, Lucie, bedankt.

Ik wil Gerard Breeman, mijn scriptiebegeleider, bedanken voor zijn open en constructieve houding, flexibiliteit en hoge kwaliteit reacties op mijn vragen. Deze hulp heeft me op een kritisch moment de benodigde versnelling en kwaliteitsimpuls gegeven om tot een passende vorm te komen voor het wetenschappelijk onderzoeken van mijn onderzoeksonderwerpen in deze master thesis.

Ten slotte wil ik mijn ouders en Lian bedanken voor alle keren dat zij er waren voor Lina en Jonas, terwijl ik studeerde. Rob, bedankt voor de werkplek in Pogonia waar ik met een onvergetelijk uitzicht één van mijn verslagen mocht schrijven, de inspirerende omgeving heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het hoogste cijfer op mijn lijst.

Beste lezer, ter lering, vermaak, en reflectie,

Tom Versluijs, Haarlem 19-08-2024

## Samenvatting

De instandhouding van infrastructuur in de Nederlandse openbare ruimte verloopt niet vlekkeloos. Uit diverse bronnen blijkt dat op verschillende plekken in de infrastructuur normoverschrijdingen optreden. In extreme gevallen gaat het om instorting, maar er zijn ook eerdere signalen zoals bijvoorbeeld een verlaagde snelheidslimiet die wordt toegepast bij bruggen naar aanleiding van verzwakking van de constructie. Andere signalen zijn de oplopende instandhoudingskosten en de constatering dat de opgave beperkt in beeld is. Om met de uitdagingen om te gaan vind tegelijkertijd binnen verschillende bestuurlijke organisaties een ontwikkeling plaats van budget gestuurd beheer naar assetmanagement.

In de omgeving waarbinnen de instandhoudingsopgave zich afspeelt vinden grote maatschappelijke veranderingen plaats zoals klimaatverandering, de energietransitie, verhoogde beschikbaarheidseisen ten gevolge van stedelijke verdichting, en zo voorts. Er is in de verkenning bij dit onderzoek een kennisbehoefte geconstateerd op het gebied van de bestuurlijke aanpak van deze grote beheeropgaven. Dat er gelijktijdig grote en complexe opgaven, (inter)organisatorische veranderingen en een kennisbehoefte bestaan geeft aanleiding tot dit vergelijkende onderzoek naar de bestuurlijke aanpak van de instandhouding van de infrastructuur in de openbare buitenruimte.

Met behulp van een theoretisch kader op basis van beleidstheorieën wordt toegewerkt naar een matrix voor een systematische beschouwing van een gemeentelijke, provinciale, en Rijksoverheid casus op het gebied van de instandhouding van infrastructuur. Iedere casus wordt aan de hand van de matrix geanalyseerd, waaruit per casus inzicht over de samenhang van activiteiten en bevindingen over beleidsstappen ontstaan. Daarbij worden vergelijkbare problemen geconstateerd bij de verschillende organisaties.

Er wordt geconcludeerd dat kennis uit beleidstheorieën in de onderzochte gevallen verschillende nuttige inzichten voor het verbeteren van de instandhoudingsaanpak opleveren. Daarnaast valt één aspect in het bijzonder op; Een centrale en goed doordachte vaststelling met daarbij de gestructureerde verzameling en sturing op beschikbaarheid van benodigde data en informatie in de instandhoudingsaanpak, kan in alle beschouwde gevallen leiden tot een sterke verbetering van het beleidsproces voor instandhouding van de buitenruimte.

## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| 1. Introductie.....  | 2  |
| 1.1 Recentelijke ontwikkelingen .....                                    | 2  |
| 1.2 De instandhoudingsaanpak.....  | 4  |
| 1.3 Maatschappelijke uitdagingen .....                                   | 5  |
| 1.4 De probleemstelling .....  | 5  |
| 1.5 De doelstelling en onderzoeksvraag .....                             | 6  |
| 1.6 Relevantie.....  | 7  |
| 2. Theoretisch kader .....   | 8  |
| 2.1 Agendavorming .....  | 9  |
| 2.2 Beleidsvoorbereiding .....   | 12 |
| 2.3 Beleidsbepaling en besluitvorming.....                               | 15 |
| 2.4 Beleidsuitvoering.....   | 16 |
| 2.5 Naleving en handhaving van beleid.....                               | 18 |
| 2.6 Beleidsevaluatie.....  | 19 |
| 3. Methode.....  | 20 |
| 3.1 Operationalisatie.....   | 21 |
| 3.2 Gebruikte documenten per casus .....                                 | 24 |
| 4. Resultaten .....  | 24 |
| 4.2 Gemeente Amsterdam.....  | 25 |
| 4.1 Provincie Noord-Holland .....  | 38 |
| 4.3 Rijkswaterstaat en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ..... | 48 |
| 5. Vergelijkende analyse .....   | 58 |
| 6. Conclusie .....   | 60 |
| 7. Literatuurlijst .....   | 61 |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| <b>Figuur 1</b> ..... | 8  |
| <b>Figuur 2</b> ..... | 22 |
| <b>Figuur 3</b> ..... | 24 |
| <br>                  |    |
| <b>Tabel 1</b> .....  | 23 |
| <b>Tabel 2</b> .....  | 29 |
| <b>Tabel 3</b> .....  | 41 |
| <b>Tabel 4</b> .....  | 50 |
| <b>Tabel 5</b> .....  | 58 |

## 1. Introductie

Uit het nieuws en uit diverse rapportages van verschillende overheden blijkt dat er op het gebied van de instandhouding van de Nederlandse infrastructuur grote uitdagingen liggen. AT5 meldt op 1 september 2020 dat in Amsterdam een deel van de kademuur op de Grimborgwal is ingestort. Toenmalig wethouder S.A.M. Dijkema lichtte toe dat er gelukkig geen persoonlijk letsel is ontstaan maar dat er een grote noodzaak is om te investeren in achterstallig onderhoud (Redactie At5, 2020). In een recent nieuwsbericht over de Provincie Noord-Holland wordt door gedeputeerde J. Olthof gesteld dat op provinciaal niveau (waaronder ook op gemeentelijk en op rijksniveau) zo'n 15.000 bruggen en viaducten moeten worden vervangen (Arnold, 2023). Op rijksniveau blijkt uit een interview door NRC met directeur generaal M. Wijnen van Rijkswaterstaat dat de instandhoudingsopgave enorm is. Het instandhoudingsbudget moet van jaarlijks zo'n twee naar drie miljard euro. Er wordt gesteld dat de opgave enkel kan worden ingevuld als er sneller en slimmer zal worden gewerkt (Klumpenaar & Verlaan, 2024).

Om meer zicht te krijgen op de uitdagingen bij het wegwerken van achterstallig onderhoud in de Nederlandse infrastructuur wordt in deze scriptie aan de hand van openbare stukken een eerste inventarisatie gedaan bij drie overheden op de verschillende bestuursniveaus; Gemeente Amsterdam, Provincie Noord-Holland en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van beleidstheorieën wordt onderzocht welke achtergronden hier een rol bij spelen en hoe deze aanpak beter zou kunnen worden vormgegeven.

### 1.1 Recentelijke ontwikkelingen

Naar aanleiding van een veelvoud aan eerdere constatering is er in Amsterdam door de commissie Cloo op 15 januari 2019 een eindrapport opgesteld ter versterking van de gemeente Amsterdam voor de opgave van herstel van de civiele constructies (Cloo, Slagmolen, & Molenkamp, 2020). Op 2 juli 2019 volgt een actieplan voor de aanpak van de problematiek, waar voorzichtig wordt geconcludeerd dat er zeker een investering van 150 miljoen per jaar zal moeten worden gedaan. Om deze investeringen te kunnen doen is een financieringsconstructie bedacht zodat de lasten op de begroting structureel 12 miljoen zijn (Gemeente Amsterdam, 2019). Op 6 februari 2020 volgt een informatiebrief aan de Amsterdamse gemeenteraad waarin een toelichting wordt gegeven op de problemen die er zijn en een vijftal aanbevelingen wordt gedaan (Schieven, 2019). De uiteenlopende aanbevelingen gaan over maatregelen om direct de risico's te beperken, de programmatische aanpak te versterken, de financieringsconstructie te



flexibiliseren, te investeren in de organisatie en tot slot te investeren in schaalvergroting en samenwerkingsverbanden met de markt en kennisinstituten.

Uit zowel het eindrapport van de commissie Cloo, het Amsterdamse actieplan en de informatiebrief blijken grote beheeropgaven en tegelijkertijd blijkt dat het publiek domein onvoldoende is uitgelijnd om met deze grote opgaven om te gaan. In het programmaplan ‘Herstellen en verbinden’ (Gemeente Amsterdam, 2020) wordt dit bevestigd. Er wordt een tijdslijn geschetst waarbij vanaf 2020 tot 2040 een organisatie voor deze opgave wordt ingericht waaraan aan het einde van deze periode weer decharge kan worden verleend. Het idee hierachter is dat de beheerorganisatie dan voldoende is ontwikkeld om structureel oplossingen te kunnen bieden aan de dan weer nieuwe behevraagstukken. Hiermee wordt de stap gemaakt naar het voorkomen van herhaling van achterstallige vervangingsinvesteringen en daarmee onveilige situaties in de toekomst. Echter hoe de organisatie precies moet worden ontwikkeld blijft nog open.

In de provincie Noord-Holland is zich men al enige tijd bewust van de verschillende uitdagingen. Er wordt al jaren gewerkt met een integraal meerjarenprogramma infrastructuur (Provincie Noord-Holland, 2021) en de investeringsstrategie voor de Noord-Hollandse infrastructuur (Provincie Noord-Holland, 2022) om te beantwoorden aan de grote vraagstukken, zoals vervanging of renovatie van kademuren, bruggen, viaducten en tunnels. Hierbij wordt een investeringsraming van 2022 tot 2070 afgegeven van in totaal zo’n 2 miljard. Om deze kosten te kunnen betalen wordt een systematiek van investeringskredieten gebruikt.

Het bestaan van de instandhoudingsopgave is ook door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erkent, waarop de eerste nulmeting (Bleijenberg, 2021) en het eerste landelijke prognoserapportage zijn opgesteld (Rasker et al., 2023). Uit de laatste rapportage komt naar voor dat 55% procent van de verwachte kosten voor rekening komen van de Nederlandse gemeenten, 9% voor rekening van de provincies, 13% voor de waterschappen en 23% voor de landelijke beheerders Prorail en Rijkswaterstaat. Hierbij zijn de uitgaven door gemeenten in 2021 geraamd op 0,53 miljard, maar benodigde bestedingen per jaar oplopend tot 2030 worden geraamd op 1,32 miljard. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat gegevens over de opgave in onvoldoende mate aanwezig zijn, onvoldoende vergelijkbaar zijn, onduidelijkheid in de cijfers bevatten en een te korte tijdshorizon hebben om een landelijke prognose op te baseren. Bij Rijkswaterstaat had de achterstallige vervangingsopgave van infrastructuur in 2023 een omvang van zo’n 2 miljard euro (Klumpenaar & Verlaan, 2024). Om de vervangingsopgave bij Rijkswaterstaat weg te werken is door het kabinet ‘Rutte IV’ besloten om vanaf 2026 structureel 1,25 miljard euro aanvullend beschikbaar te maken (Krabbendam, 2021).

Vanuit de stichting Managing Public Space wordt het beeld van grote uitdagingen in het beheer van de openbare ruimte en infrastructuur bevestigd. In deze stichting zijn verschillende gemeenten, provincies, ingenieursbureaus en kennisinstututen partner om kennis te ontwikkelen. Een recente publicatie door betrokkenen bij deze stichting geeft een nadere uiteenzetting van bestaande uitdagingen op het gebied van beheer in de openbare ruimte (Duivenvoorden, Hartmann, Brinkhuijsen, & Hesselmanns, 2021). Hierin worden onder andere uitdagingen geschetst op het gebied van de vervangingsopgave, maatschappelijke transitie en ontwikkelingsvragen. In het programmaplan van de gemeente Amsterdam wordt daarbij tevens samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen in een triple helix verband genoemd. De inzet op deze triple helix constructie lijkt voort te komen uit de behoefte aan kennisontwikkeling op het gebied van beheer van de openbare ruimte. Ook Co Verdaas, hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft, pleit voor nieuwe allianties en het bundelen van publieke en private investeringen om de openbare ruimte en infrastructuur in stand te houden (Verdaas, 2019).

## 1.2 De instandhoudingsaanpak

Uit onderzoek onder managers van openbare buitenruimte komt naar voren welke aspecten van bepalend belang zijn voor het voorkomen van achterstallig onderhoud, alsmede hoe deze aanpak er uit ziet en waar volgens hen verbetering nodig is (Duivenvoorden et al., 2021). Op dit moment is de assetmanagement methodiek de dominante methode voor het beheer van de openbare ruimte. Hierbij staat de gedachte centraal om met de gecoördineerde activiteit van een organisatie waarde te realiseren uit activa. Deze waarde creëer je als organisatie in een continue afweging tussen prestaties, risico's en kosten. De uitvoering ervan is een samenspel tussen mens, organisatie en techniek. In deze methode word meestal per groep van assets die gelijke kenmerken hebben een aanpak vastgesteld (Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut, 2021). Assets zijn in dit verband de infrastructurale kunstwerken (bruggen, tunnels, viaducten), wegtracés, vaarwegen en/of installaties uit de buitenruimte zoals verlichting, openbare liften, pollers, fonteinen, gemalen, etc.

Ondanks een lichte verschuiving naar een aanpak per systeem, assetgroep of gedacht vanuit functies om een integrale aanpak te bepalen lijkt er meer nodig om invulling te geven aan alle verschillende belangen en de grote uitdagingen in de openbare ruimte. Het overgrote deel van de respondenten uit het onderzoek naar managing public space (Duivenvoorden et al., 2021) vindt dat de huidige aanpak voldoet voor dagelijkse uitdagingen maar tekortschiet in de grootschalige systeem- of gebiedsontwikkelingen en vervangingen op de midden- en lange

termijn. Deze uitdagingen vereisen volgens hen een meer integrale en strategische aanpak in samenwerking met diensten zoals stadsontwikkeling en andere domeinen. Zij zien met name uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie, stedelijk vervoer en bestuur. Zij beschouwen een aanpak over domeinen heen met een grote hoeveelheid aan stakeholders het meest passend voor de integrale en strategische uitdagingen die in het verschiet liggen. Zo'n aanpak is echter niet zomaar eenvoudig te realiseren omdat assets zeer specifieke eigenschappen hebben en een bijbehorende specifieke aanpak vereisen. Vervangingsfrequenties zijn divers en wisselend in karakter en ruimtelijke omvang, wat een grote inspanning vraagt in afstemming tussen assetgroepen maar ook tussen organisaties en domeinen. Ook procesmatig vraagt een ineen vlechting aandacht omdat verschillende organisaties decentrale besluitvormingsprocessen hebben. Ten slotte levert een ineen vlechting complicaties op in het kader van efficiëntie, effectiviteit, legitimiteit en juridische kaders. Verder is een te ontwikkelen aanpak sterk contextafhankelijk omdat waarden per gebied sterk kunnen verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld demografische aspecten en/of culturele verschillen.

### 1.3 Maatschappelijke uitdagingen

De uitdagingen in de openbare ruimte op het gebied van instandhouding worden versterkt door wereldwijde en landelijke ontwikkelingen. Voorbeeld zijn sterke bevolkingsgroei in stedelijke omgeving (United Nations, 2014), sterke verhoging van de vraag naar capaciteit op het elektriciteitsnetwerk (Netbeheer Nederland, 2023) en wereldwijde opwarming (Bhattacharya, 2019) met alle neveneffecten daarvan, zoals hitte stress, extreme neerslag, zeespiegelstijging, verhoogd energieverbruik, droogte, bodeminstabiliteit, etc. Terwijl het benodigde aantal vervangingen in de buitenruimte de komende decennia blijft stijgen (Rasker et al., 2023), is er dus ook vraag naar verhoging van de capaciteit op verschillende vlakken en tegelijk is er minder ruimte beschikbaar om deze vervangingen en verzwaringen te realiseren vanwege de steeds vollere ondergrond en intensiever gebruikte maaiveldinrichting. Zo is er naast een grote instandhoudingsuitdaging ook een grote adaptatie opgave.

### 1.4 De probleemstelling

Op basis van het voorgaande kunnen nu grofweg drie constatering worden gedaan:

1. Beheerafdelingen van publieke organisaties zijn geconfronteerd met grote instandhoudingsopgaven in de openbare ruimte en hebben om met deze grote opgaven om te gaan significante verhoging van het budget gerealiseerd.

2. Er is een ontwikkeling ingezet om de beheerafdelingen van deze publieke organisaties beter in staat te stellen om met deze grote opgaven om te gaan, er zijn samenwerkingsverbanden geïnitieerd en organisatieaanpassingen voorgesteld.

3. Er is een kennisbehoefte geconstateerd op het gebied van technologische ontwikkeling van specialistische onderhoudstechniek en de bestuurlijke aanpak van deze grote beheeropgaven.

Dat er tegelijkertijd grote en complexe opgaven, (inter)organisatorische verandering en een kennisbehoefte bestaan geeft aanleiding tot dit onderzoek naar de bestuurlijke aanpak. De probleemstelling is daarom als volgt omschreven:

***Er zijn grote instandhoudingsopgaven in de Nederlandse openbare ruimte maar de bestuurlijke aanpak is onvoldoende ontwikkeld om met de uitdagingen om te gaan.***

### 1.5 De doelstelling en onderzoeksvraag

Om te komen tot oplossingen voor de omschreven beheervraagstukken zoekt de sector naar een gecoördineerde en gezamenlijke inzet maar hiervoor lijkt nog geen duidelijke aanpak te bestaan. Op het gebied van beleidswetenschap is veel kennis aanwezig die kan worden gebruikt om met dit soort problematiek om te gaan. Het doel van dit onderzoek is daarom:

***Het onderzoeken welke algemene theoretische inzichten uit beleidswetenschap kunnen leiden tot verbetering van het beleidsproces voor het beheer van de openbare ruimte.***

Bij beleidswetenschap wordt beleidstheorie gedefinieerd als ‘het samenspel van kenmerken en oorzaken van veronderstellingen waarop bepaald beleid zich berust’. Dit is van nut omdat met de inzet van beleid gestreefd wordt naar oplossing van een bepaald probleem. Om passend beleid te kunnen maken of evalueren is het daarom van belang oorzaken en veronderstellingen te onderzoeken omdat zonder heldere motivatie een grote kans bestaat dat het beleid niet doelmatig en houdbaar is. De veronderstellingen kunnen betrekking hebben op finale relaties (doeleinden en middelen), causale relaties (oorzaak en gevolg) of normatieve relaties (waarden en normen) (Hoogerwerf et al., 2021 p.17). Hieruit ontstaat de volgende onderzoeksvraag:

***Op welke wijze kan het beleidsproces worden vormgegeven, zodat de huidige tekortkomingen in de instandhoudingsaanpak van de openbare buitenruimte kunnen worden opgeheven?***

Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden allereerst in het theoretisch kader verschillende aspecten van beleidswetenschap uiteengezet. De onderzoeksmethode wordt systematisch vormgegeven met behulp van een matrix. Waarmee vervolgens de bestaande instandhoudingsaanpak intensief wordt verkend met behulp van een vergelijkende gevalstudie met drie onderzoekseenheden. Hierna is de conclusie en discussie uitgewerkt.

## 1.6 Relevantie

De huidige aanpak van de instandhouding van de Nederlandse openbare buitenruimte blijkt ongewenste effecten te hebben op deze buitenruimte. Er zou kunnen worden gesteld dat bestaand beleid niet altijd doelrationeel uitpakt. De diverse begrotingen duiden op een significante inzet van diverse middelen maar tegelijkertijd zijn er duidelijke signalen dat niet alle doelstellingen tijdig worden behaald. Dat wil zeggen dat het beleid niet altijd (volledig) doelmatig invulling geeft aan de doelstellingen (Hoogerwerf et al., 2021 p.69-87).

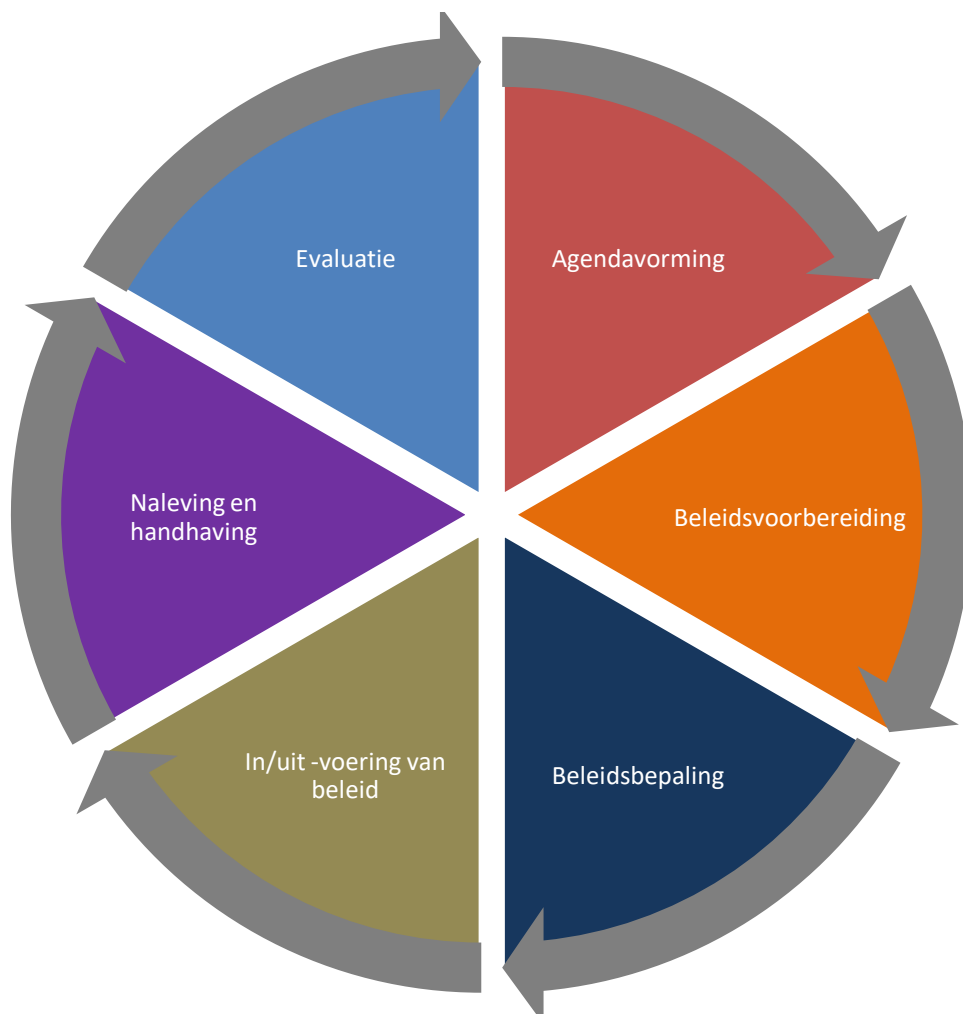
In recent onderzoek naar beheer van de openbare ruimte (Duivenvoorden et al., 2021) wordt een uiteenzetting gegeven van de huidige instandhoudingsaanpak als onderdeel van stedelijke en regionale planning. Daarbij wordt de instandhoudingsaanpak beschreven als een belangrijke blinde vlek in wetenschappelijk onderzoek. Met dit onderzoek wordt beoogt een bijdrage te leveren aan het inzicht in waarom het instandhoudingsbeleid niet goed is verlopen. Vanuit beleidswetenschap is een ruime hoeveelheid aan kennis beschikbaar die mogelijk kan worden toegepast op dit specifieke beleidsveld. Dit kan een positief effect hebben op de kwaliteit en veiligheid van de buitenruimte, de maatschappelijke kosten, het kennisniveau en de doorlooptijd van beheeropgaven. Het streven is dat hierdoor minder ongewenste effecten zullen optreden en mogelijk kan het noodzakelijke beheer van de openbare ruimte tegen lagere maatschappelijke kosten of met een grotere positieve impact worden gerealiseerd. Ook wetenschappelijk levert het onderzoek relevantie op omdat de toepasbaarheid van beleidswetenschap praktisch zal worden getoetst op een beperkt beschreven beleidsveld waaruit nieuwe aanbeveling kunnen ontstaan voor bestuurskundige theorie. Voor dit specifieke beleidsveld met afstand tot kennis, zijn de algemene beleidswetenschap en de uitkomsten vanuit deze praktische insteek daarom in het bijzonder relevant.

## 2. Theoretisch kader

Om te onderzoeken welke theoretische inzichten uit de beleidstheorieën behulpzaam kunnen zijn in dit onderzoek is een uiteenzetting gemaakt van deze theorieën. Deze is gevonden in de onderdelen van het beleidsproces zoals beschreven door (Hoogerwerf et al., 2021) en worden als richtinggevend gebruikt. Het bevat zes onderdelen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, in- en uitvoering van beleid, naleving en handhaving van beleid en beleidsevaluatie. Deze stappen vormen volgordeijk een logische aanpak (zie figuur 1) maar kunnen ook op zichzelf en niet volgordeijk worden beschouwd en uitgevoerd. Voor de definitie van beleid wordt hier aangehouden: Het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot beleid (Hoogerwerf et al., 2021 p.18). In de uitwerking zijn elementen onderstreept. Deze worden in de methode gebruikt als indicatoren voor de operationalisatie van het onderzoek.

**Figuur 1**

**Beleidsproces**



## 2.1 Agendavorming

Een agenda bepaalt aan welke onderwerpen in de eerste plaats tijd en in de tweede plaats middelen worden besteed. Een agenda zou een lijst met onderwerpen en prioritering kunnen worden genoemd (Hoogerwerf et al., 2021 p.51-67). De onderwerpen zijn divers in voorkomen en kunnen theoretisch, normatief, abstract en met een lange tijdshorizon zijn of juist heel concreet, kleinschalig, technisch en met een korte tijdshorizon zijn. Een agenda van een afdeling kan zich bijvoorbeeld voordoen in de vorm van een jaarwerkplan waarin per team kenmerkende onderwerpen voor dat jaar zijn opgenomen. Daarnaast zijn er naar aanleiding van (ogenschijnlijk) spontane en urgente gebeurtenissen onderwerpen die ineens een plek op de agenda opeisen. Veelal wordt een agenda gemaakt om problemen te voorzien van oplossingen. Vanuit dit perspectief is het van belang om te duiden dat een probleem kan worden gedefinieerd als een afwijking van een normstelling en dat een normstelling niet altijd door alle belanghebbenden van de agenda wordt onderschreven of op dezelfde manier wordt uitgelegd. Dit heeft tot gevolg dat verschillende potentiële onderwerpen van een agenda met elkaar in concurrentie kunnen zijn om een plek op de betreffende agenda (Hoogerwerf et al., 2021 p.53-54). Er zijn verschillende modellen ontwikkeld om dit proces van agendavorming te beschrijven, ieder model legt de nadruk weer net ergens anders en modellen kunnen elkaar aanvullen. Het stromenmodel en het relatieve aandachtsmodel geven een passend inzicht in dit onderdeel (Hoogerwerf et al., 2021 p.55). Om meer inzicht te krijgen in hoe dit proces van agendavorming kan verlopen zijn deze modellen verder uitgewerkt.

### 2.1.1 Het stromenmodel

*'How does an ideas time come?'* (Kingdon, 2011). Of met andere woorden, hoe functioneert agendavorming? Er wordt uitgegaan van twee categorieën die de agendavorming bepalen. De actieve deelnemers (*'players in the game'*) en het proces (*'the game itself'*). De actieve deelnemers worden beschreven als de individuen of groepen van personen die in bepaalde mate invloed kunnen uitoefenen op de beleidsagenda. Dit zijn bijvoorbeeld burgers, professionals, belangengroepen en de publieke media maar ook politieke leiders, beleidsmakers en andere ambtenaren. Het proces is opgedeeld in drie processtromen: de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. De dynamiek van de uiteindelijke agendabepaling wordt beschreven aan de hand van het beleidsraam dat als metafoor dient voor de beschrijving van een kans om tot uitvoering van beleid over te gaan.

### *Probleemstroom*

Problemen worden omschreven als een niet geaccepteerde conditie, waarvan wordt gevonden dat deze moet worden aangepast. Hierbij kan een probleem voor één specifiek beleidsveld een groter probleem zijn dan voor een ander beleidsveld. ‘*Focusing events*’ en ‘*feedback*’ uit bestaand beleid kunnen een motivatie zijn om problemen op de agenda te zetten. ‘*Focusing events*’ zijn bijvoorbeeld: rampen, symboliek of een crisis. Feedback kan bijvoorbeeld gaan om terugkoppeling van uitvoerend ambtenaren die aangeven dat een bepaald beleid onbedoelde en ongewenste gevolgen heeft. Tot slot geldt dat als een probleem niet erkend wordt het onwaarschijnlijk is dat het op de beleidsagenda terecht komt.

### *Beleidsstroom*

Beleid wordt gezien als de ideeën en oplossingen die beschikbaar zijn voor het wijzigen van diverse condities en problemen. Daartoe is in een beleidsgemeenschap vaak een ‘*shortlist*’ van ondersteunde ideeën en oplossingen beschikbaar van waaruit ideeën kunnen worden aangedragen. De kans dat een beleidsonderwerp prioriteit krijgt op de agenda wordt vergroot als er een haalbaar alternatief voor de oplossing beschikbaar is.

### *Politieke stroom*

De ‘*political stream*’ wordt als zelfstandig en separaat stromend van de twee voorgaande stromen beschreven. Bepalende aspecten in deze stroom zijn; ‘*public mood*’, ‘*organized public forces*’ en ‘*administrations change*’. De ‘*public mood*’ wordt als een algemeen sentiment gezien wat in acht dient te worden genomen bij beleidskeuzes. Als vervolgens de ‘*organized public forces*’ positief zijn kan een beleid makkelijk worden uitgevoerd. Een ‘*administrations change*’ waarbij de bestuurscoalitie na verkiezingen opnieuw wordt gevormd betekent dat er een nieuw evenwicht zal ontstaan vanuit de agenda’s van gekozen volksvertegenwoordigers. Hierbij spelen onderhandelingen over de agenda en invloed op de agenda een belangrijke rol.

### *Beleidsraam*

Het beleidsraam wordt gedefinieerd als de situatie waarin het mogelijk is om op een beleidsonderwerp tot actie over te gaan, het ‘raam’ is dan ‘geopend’. Een geopend beleidsraam presenteert zich over het algemeen niet vaak en enkel als een korte periode waarin de drie verschillende stromen precies juist op elkaar zijn ‘uitgelijnd’. Er ontstaat dan een tijdelijk versterkend effect waarin tot actie kan worden overgegaan. Als de beleidsondernemer goed is



voorbereid en de middelen (zoals reputatie, tijd, energie en in het meest gunstige geval al financiële dekking) beschikbaar heeft kan deze op het juiste moment de stromen koppelen en over gaan tot de uitvoering van het gewenste beleid.

### *2.1.2 Het relatieve aandachtsmodel*

In dit model (de Vries, 2010) worden bestaande opvattingen over agendavorming aangevuld met denken over het dominante perspectief van waaruit een probleem wordt gedefinieerd. Vanuit deze denkwijze hoort ook bij ieder probleemperspectief een andere oplossingsrichting. Één van de parameters is de termijn waarop een oplossing uitwerking moet vinden. Andere parameters zijn bijvoorbeeld de houdbaarheid van een oplossing, de efficiëntie ervan en het draagvlak onder alle betrokkenen. Er wordt verondersteld dat het prioriteren van één perspectief boven het andere automatisch tot verwaarlozing van het perspectief met minder prioriteit leidt. Dit komt tot uiting in oplopende spanningen ten aanzien van sommige aspecten die betrekking hebben op hetzelfde probleem. Deze spanningen kunnen worden verminderd door de aandacht en de middelen te verschuiven naar de verwaarloosde aspecten. Deze denkwijze mondt uit in het relatieve aandachtsmodel dat van korte termijn perspectief, naar lange termijn perspectief, participatie perspectief en vervolgens het kosten minimaliseringsperspectief verschuift om tenslotte weer naar het eerste perspectief terug te keren.

Een voorbeeld van een probleem waarbij in het bestaande perspectief problemen ontstaan op het gebied van de houdbaarheid, efficiëntie en het draagvlak onder betrokkenen is ‘de Haagse horrorpoller’ (Omroep West, 2024). Door een onverwacht hoog aantal ongelukken binnen een korte tijd is de evaluatie ervan op de agenda gekomen. Het probleem (gemotoriseerd verkeer in de binnenstad) komt op de agenda waarbij de reguliere oplossingsrichting (een beweegbare paal voor toegangsrestrictie) wordt veranderd naar een flitscamera.

Een ander voorbeeld is de verkeersbrug Dordrecht. Emeritus hoogleraar H. Primus en R. Nijssse stellen dat de brug door achterstallig onderhoud in de vorm van ‘roest en betonschade in de nokken bovenop de pijlers van de brug die het wegdek ondersteunen’ risico loopt op acuut instortingsgevaar (den Toom, 2024). Er worden tijdelijke ondersteuningsconstructies geplaatst om tot het moment van renoveren weer al het verkeer over de brug toe te kunnen laten (Rijkswaterstaat, 2024). Als het benodigde onderhoud tijdig zou zijn uitgevoerd waren deze maatregelen niet nodig geweest en dit had tot minder hoge kosten geleid. Hieruit blijkt dat het kosten minimaliseringsperspectief leidt tot korte termijnperspectieven. Daarnaast ontstaat er

echter ook opnieuw draagvlak voor het lange termijnperspectief waarin weer ver vooruit wordt gepland en extra maatregelen kunnen worden voorkomen.

## 2.2 Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereiding gaat het om het ontwerpen van beleid (Hoogerwerf et al., 2021 p. 69-87) waarbij het verzamelen en analyseren van informatie een belangrijk onderdeel is. Hierbij ligt de focus op het denkproces in plaats van op machtsuitoefening. Er kan in verschillende samenstellingen aan beleid worden gewerkt, zo kan worden gedacht aan een beleidsambtenaar die een stuk schrijft maar ook aan bijvoorbeeld een werkgroep. Ook een belangengroep kan een voorstel doen voor beleid. Praktische kennis over het beleidsveld maar ook ervaring en wetenschappelijke kennis of inzichten kunnen worden ingezet om tot een goed ontwerp te komen. De omgeving van het beleidsveld (belanghebbenden) en de aanleiding (evaluatie of nieuw ontwerp) voor de activiteit zijn bepalend voor de aanpak van het ontwerpproces. De maatstaven die aan goed ontwerp worden gekoppeld zijn subjectief maar in essentie zijn er wel aspecten die generiek van belang lijken. Het gaat dan om de factoren rationaliteit en legitimiteit.

De factor rationaliteit kan worden opgesplitst in waarde rationaliteit (beleid wordt afgemeten aan normstellingen), doelrationaliteit (hoe middelen zich verhouden tot de doelen) en causale rationaliteit (hoe oorzaken in verhouding staan tot gevolgen). Legitimiteit gaat over rechtmatigheid van beleid omdat het voldoet aan normatieve criteria die worden ondersteund door de betrokkenen. Ook ondersteuning van gemeenschappelijk ondersteunde waarden speelt hier een rol. Verder wordt in de praktijk getoetst of beleid binnen bestaande kaders past, dat kan zijn op het gebied van begroting, draagvlak voor de uitvoering, of politieke kaders. Ook een zuivere formulering, redenering en effectiviteit zijn van belang bij de toetsing. Als vanzelfsprekend zal door verschillende toetsers vanuit verschillend perspectief naar een beleidsvoorstel worden gekeken. Deze logische maar subjectieve beoordeling is niet bevorderlijk voor de communicatie tussen verschillende actoren. Om tot goed beleid te komen wordt een achttal volgordelijke stappen voorgesteld:

1. Analyse van de opdracht: Onderdelen van deze analyse zijn de reikwijdte van de zeggenschap van de autoriteit waaronder het beleid wordt uitgewerkt en analyse dan wel weergave van de beleidsvisie in de vorm van een doelenboom die middelen en doelen bevat. Verder is het nuttig om de doelgroep, het tijdspad en het financiële kader in beeld te brengen. Ook het definiëren van een beoordelingskader behoort bij deze stap, waarbij de context van het

beleid een belangrijke pijler is. Het beleid moet aansluiten op de bestaande omgeving die randvoorwaarden oplegt aan de ontwerper. Indien de analyse leidt tot nieuwe inzichten is het van belang deze terug te koppelen en de opdrachtomschrijving bij te stellen.

2. Analyse van het probleem: Een situatie kan worden ervaren als ongewenst zonder dat daarbij exact bekend is waar deze gewaarwording vandaan komt, dan wordt gesproken van een probleem. Een analyse van een probleem gaat uit van een bestaande situatie, een gewenste situatie en het kwantificeerbare verschil daartussen via bepaalde maatstaven. Om de analyse af te bakenen is het vereist definities vast te stellen van gebeurtenissen die het probleem vorm geven. En terwijl een gewenste situatie een uiteindelijke uitkomst beschrijving bevat kunnen verschillende normen en waarden nodig zijn om daar te komen. Deze normen en waarden zijn geen doel op zich maar kunnen een richtlijn zijn om te komen tot eventuele (sub)doelen en de gewenste situatie. De richtlijn vormt in die zin dan een maatstaf. De afwijking op de richtlijn vormt de uiteindelijke probleembeschrijving. Omdat een richtlijn gaat over normen en waarden en bij de uitwerking van beleid rationaliteit en legitimiteit van belang zijn is het wenselijk dat zo'n stuk vanuit verschillende betrokken partijen geaccepteerd wordt. Op deze manier ontstaat een functionele probleembeschrijving die als basis kan dienen voor een goed beleid.

3. Analyse oorzaken en gevolgen probleem: Omdat met beleid een bewust gevolg wordt nagestreefd met behulp van middelen (finaal denken) is het van belang om oorzaak (middel) en gevolg (doel) relaties in beeld te brengen (causale verbanden), bijvoorbeeld met behulp van een causaal veldmodel. In relatie tot beleid kunnen middelen worden ingezet om de effecten van een probleem te compenseren. Maar er kan ook een middel worden ingezet om de oorzaak van een effect te verminderen. Van het laatste wordt verondersteld dat dit een meer blijvend effect heeft. Het causale veldmodel kan aan de hand van bij voorkeur getoetste wetenschappelijke theorie worden opgesteld. Ook wetenschappelijke theorie van aanverwante verschijnselen kunnen daarin behulpzaam zijn. Twee andere bronnen zijn beleidstheorie vanuit de beleidspraktijk (bestaand beleid en de veronderstellingen die daar bij horen) en veldtheorie (de vooronderstellingen van betrokkenen in het beleidsproces). De causaliteit van verschijnselen kan zelden zuiver worden vastgesteld, daarom is het van belang de argumentatie goed uit te werken.

4. Formuleren einddoel: Het einddoel kan worden beschreven aan de hand van het causale veldmodel maar bevat in de beschrijving ook aspecten uit de andere voorgaande stappen die de randvoorwaarden vormen. Het is mogelijk om een minder voor de hand liggend einddoel te

kiezen dat desondanks significant bijdraagt aan het verminderen van het probleem. De motivatie hiervoor kan liggen in de randvoorwaarden. Om achteraf te kunnen vaststellen of het beleid effectief is moeten concrete maatstaven worden geformuleerd waaraan dit kan worden afgemeten.

5. Instrumentenmodel maken: Om het instrumentenmodel op te stellen kan gebruik gemaakt worden van een drietal vragen: Welk type instrument wordt gebruikt? Wat is het aangrijpingspunt in het causale veldmodel? Welke randvoorwaarden gelden daarbij? Bekende typen beleidsinstrumenten zijn informatieoverdracht, financiële prikkels, voorschriften en overheidsvoorzieningen en staatsonthouding zoals bij symbolisch beleid. Per type kan onderscheid worden gemaakt in algemeen of individueel werkend, of het beleid beperkend of verruimend werkt, en of het bewust of onbewust werkt. Verder kan het zijn dat typen beleid aan elkaar verbonden worden of op meerdere punten in het causale model uitwerking hebben. Ook het overwegen van de karakteristieken van de specifieke doelgroep waarop het beleid is gericht is van belang in het bijsturen van gedragingen. Naast de genoemde typen beleid kan ook vanuit netwerkmanagement in een beleidsnetwerk worden bijgestuurd op de kenmerkende eigenschappen van één beleidsnetwerk in het bijzonder, waardoor indirect verandering in een beleidsveld kan optreden. Vanuit deze theorie kunnen op zichzelf weer diverse middelen worden ingezet om bijvoorbeeld een organisatieketen effectiever te laten functioneren. Wanneer over de volledige breedte van het causale model wordt ingegrepen met beleidsmiddelen kan worden gesproken van een radicaal beleid. Logischerwijs grijpt zo'n radicale keuze ook terug op de randvoorwaarden, het is dan de vraag of hiervoor voldoende (politiek, juridisch, ethisch, financieel etc.) draagvlak is. Aanvullend kan op basis van beleidsexperimenten, ervaring van beleidsvoerders en evaluatieonderzoek een weloverwogen keuze worden gemaakt over de in te zetten beleidsmiddelen. Ook kan gebruik worden gemaakt van een instrumententheorie waarmee de omstandigheden bij het proces in beeld worden gebracht zodat een weloverwogen keuze voor de inzet van beleidsmiddelen kan worden bereikt.

6. Ontwerp van beleidsuitvoering: In deze stap wordt uitgegaan van een advies over de wijze van organisatie en coördinatie van de beleidsuitvoering. Aspecten die hierbij van belang worden geacht zijn: bewezen effectiviteit, organisatie inpassing (inclusief randvoorwaarden zoals de juiste bevoegdheden, informatiepositie, capaciteiten, aansluitende doeleinden en taakstelling), kostenperspectief, en ten slotte de acceptatiebereidheid onder betrokkenen van

het instrument en het einddoel. Hierbij wordt uitgegaan van een uitwerking tot op het niveau van een functionaris en de bijbehorende handelswijze voor het instrument.

7. Kosten en baten analyse: Deze analyse beperkt zich niet tot enkel een financiële afweging. Veelal zal het gaan om een kwalitatieve beschrijving van de verwachte positieve en negatieve (neven)effecten. Daarnaast kan het ook gaan over totale maatschappelijke effecten en de kosten en baten en in welke verhouding belangengroepen deze ondervinden. Vaak worden verschillende instrumenten gecombineerd om de effectiviteit te verhogen. Daarbij is het wel van belang dat een middel dus niet enkel effectief is maar ook aanvaardbaar.

8. Formulering beleidsontwerp: Er wordt voorgesteld om in de uiteindelijke beschrijving van het ontwerp de resultaten van de zeven stappen uitdrukkelijk vermelden. Hierbij wordt de kracht van de argumentatie van belang geacht, net zoals het toevoegen van een grafisch beleidsmodel.

### 2.3 Beleidsbepaling en besluitvorming

Bij de beleidsbepaling komt het aan op het besluiten over de uiteindelijke inhoud van het beleid (Peters, 1999). Het gaat hier dus minder over het beleidsproces zelf en meer over het type beleidsmiddel dat wordt ingezet om te komen tot doelbereiking. Dit wordt gedaan door de bevoegde gezagdragers maar ook door hoofdrolspelers die invloed hebben op de inhoud van het beleid. Gezagdragers beslissen echter (na overeenstemming te hebben bereikt met andere gezagdragers) en zijn verantwoordelijk voor het gekozen beleid. Hoofdrolspelers hebben vaak een meer inhoudelijke rol en beïnvloeden de inhoud en de beleidskeuze. Gezagsdragers kunnen volksvertegenwoordigers, bestuurders of ambtenaren zijn. Hoofdrolspelers komen in verschillende soorten, zoals ambtelijke diensten, media, particuliere investeerders. Velen slagen er echter niet in beleid effectief te beïnvloeden.

Om te komen tot besluitvorming kan het fasenmodel gebruikt worden (Simon, 1976). Dit model gaat uit van een zevental fasen om te komen tot besluitvorming over een te selecteren handelingsalternatief uit een verzameling van mogelijkheden. Deze zeven fasen bieden overzicht en geven inzicht in aspecten die daarbij van belang blijken. Achtereenvolgens verlopen de fasen als volgt: 1. De keuzesituatie herkennen 2. De alternatieve maatregelen onderscheiden 3. De gevolgen verkennen 4. Beoordelen op basis van huidige en toekomstige belangen en waarden 5. Het rangschikken van de handelingsalternatieven 6. Het selecteren en

besluiten over de handelingswijze conform het gekozen alternatief. Het doorlopen van deze fasen helpt bij het maken van een afgewogen besluitvorming om te komen tot een optimaal resultaat tegen zo beperkt mogelijke kosten. Indien deze aanpak grondig wordt doorlopen, er weinig risico's worden geaccepteerd en er veel onderzoek nodig is kunnen de kosten van de besluitvorming echter juist toenemen. Het gevolg hiervan kan tevens zijn dat een beslissing te laat komt. 7. Om de agenda beheersbaar te houden en zo ook te sturen op tijdigheid van besluitvorming kunnen gezagsdragers gebruik maken van routines en standaarden.

Veelvoorkomende problemen kunnen afhankelijk van de frequentie via een A. vaste bewezen analyse, B. Een standaard of C. automatische routine worden afgehandeld. Ook besluitvorming via een mandateringsregeling kan voor een snelle afhandeling zorgen. Dit kan echter zelden worden toegepast bij ingrijpende beleidswijzigingen omdat er besluitvormingsprocedures gelden die de machten scheiding regelen. Andere methodes zijn dan nodig om snelheid te winnen, zoals delegeren, in stemming brengen en besluitvorming via een gekwalificeerde meerderheid in enkele ronden. Deze methodes passen respectievelijk bij de zwaarte van de beleidsbeslissing, het kan dan gaan om: een technische of neutrale kwestie, een niet-principiële kwestie of een principiële kwestie. Ten slotte is de bestuursstijl van belang om te komen tot overeenstemming. Een goede communicatie gaat daaraan vooraf, waarbij wordt uitgegaan van structureel overleg, een gemeenschappelijke taal en gelijke informatiepositie.

## 2.4 Beleidsuitvoering

Tijdens de fase van beleidsuitvoering is conformiteit een centraal begrip. Het streven is daarbij dat de bedoelingen van beleidsbepalers (in- dan wel extern gericht) overeenkomen met de uitvoeringspraktijk. Het proces zoals beschreven in de voorgaande paragrafen bepaalt daarbij voor een groot de deel de haalbaarheid maar er zijn ook in dit proces aansluitende bijzonderheden te benoemen.

Na vaststelling van beleid en het in opdracht geven daarvan aan een uitvoerende organisatie kan uitvoering vaak niet direct starten maar moet een beleidsinvoeringsproces worden doorlopen. Het beleidsinvoeringsproces bevat het gereedmaken van de uitvoerende organisaties voor de inzet van de middelen door het vertalen van maatregelen tot taken en het toedelen daarvan aan uitvoerende organisaties. Ook automatiseringssystemen moeten vaak worden aangepast voorafgaand aan de werkelijke uitvoering. Vertaling van het beleid moet dan op een juiste manier in de systemen komen zonder de benodigde discretionaire bevoegdheid volledig te verdrijven. Zodra het uitvoeringsproces plaatsvindt ontstaat er de 'output' en de

reactie daarop vanuit burgers, dit wordt het primaire beleidseffect genoemd. Uiteindelijk moeten de beleidsprestaties en beleidseffecten maatschappelijke effecten vormen, dit wordt de 'outcome' genoemd. De verhouding tussen output en outcome is niet altijd evenredig. Met weinig output kan veel outcome worden bereikt en ook het omgekeerde is mogelijk. Conformiteit kan zo ontstaan doordat beleidsprestaties worden geleverd, doordat naleving ontstaat door de doelgroep, of doordat ten slotte het probleem verdwijnt of er doelbereiking is ontstaan. Uitgaande van een topdown model is het waarschijnlijk dat de uitvoeringspraktijk een zekere oplossing is voor het agendaprobleem die zeker geen honderd procent invulling geeft. Gedurende het procesverloop zijn naar alle waarschijnlijkheid op verschillende onderdelen afwijkingen ontstaan ten gevolge van afstemming op omgevingsfactoren. Vanuit een bottom up benadering is direct duidelijk dat reacties van de doelgroep en eigenschappen van de uitvoerende organisatie medebepalend zijn voor de beleidsprestaties.

Een factorenmodel (Hoogerwerf et al., 2021 p.129) kan behulpzaam zijn voor de analyse van de kans op conforme beleidsprestaties. Hierin hebben 1. kenmerken van beleid en beleidstheorie, 2. kenmerken van uitvoerende organisaties, 3. omgevingsinvloeden en 4. kenmerken van de uitvoerders onderling wisselwerking die de conformiteit van de beleidsprestaties beïnvloedt. Verder kan worden gesteld dat het ambitieniveau passend moet zijn om geen nadelige effecten in de uitvoeringsorganisatie te veroorzaken. Ook is het van belang dat normatieve opvattingen en in te zetten middelen worden ondersteund in de uitvoeringsorganisatie, ook hier is soms nadere motivatie nodig. Tenslotte is het van belang om de taakverdeling tussen organisaties goed af te stemmen en de juiste organisatie voor de juiste taken te kiezen. Er kan worden gedacht aan uitvoering door een overheidsdienst, een particulier initiatief, de markt, een agentschap, een zelfstandig bestuursorgaan of een combinatie van organisaties. De mogelijkheden om te sturen verschillen per gekozen verdeling en dit kan logischerwijs effect hebben op de conformiteit van uitvoering, net als dat ook de lengte van de sturingsketen van invloed is op de conformiteit. Ook maakt het verschil voor de flexibiliteit in sturing of er verticale hiërarchische sturing of horizontale netwerksturing mogelijk is. Als er wordt gesproken over de uitvoerders zelf kan worden gesteld dat als er meer nodig is dan een geautomatiseerd proces begeleiden, er kennis van de beleidsinhoud nodig is, competenties en capaciteit beschikbaar moeten zijn en de motivatie om conform uit te voeren aanwezig moeten zijn. Het blijft dan ook vaak nodig om verantwoording en toezicht in te regelen.

## 2.5 Naleving en handhaving van beleid

In deze fase gaat het over hoe ervoor wordt gezorgd dat beleid wordt nageleefd en hoe handhaving daarvan is ingericht. Naleving is van belang voor doelbereiking maar ook voor legitimiteit en geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Zonder naleving verliest het openbaar bestuur aan draagvlak. Naleving van beleid gebeurt soms bewust niet, soms onbewust niet, soms beperkt en soms automatisch wel, of op een manier die het midden houdt tussen deze varianten. Het komt vaak voor dat naleving tekort schiet, daaruit volgt dan vaak een maatschappelijke en politieke roep om meer handhaving. Handhavingshandelingen zijn de handelingen die erop gericht zijn om naleving te bevorderen of een overtreding te beëindigen. Toezicht en opsporingsbevoegdheden van een handhavingsorganisatie zijn wettelijk vastgelegd. Er zijn dan verschillende vormen om handhaving in te richten. Dat kan bijvoorbeeld via intern toezicht (een sector is zelf verantwoordelijk voor uitvoering en corrigerende maatregelen) of via extern toezicht (indien een overheidsinstantie het toezicht uitvoert). Het is ook mogelijk om interbestuurlijk te handhaven, de ene overheid controleert dan een andere. Om de juiste methode van handhaving te kiezen is het nuttig om de redenen voor het handhaven te kennen. Er wordt aangenomen dat hiervoor drie redenen zijn: 1. Regels zijn onbekend of onbegrepen (cognitief), 2. Uit een instrumentele kosten en baten analyse volgt de keuze om niet na te leven (instrumenteel), en 3. Vanuit normatieve overweging is men het oneens met het beleid (normatief). Handhavingsinstrumenten kunnen naar zwaarte worden verdeeld. Hiervoor kan een handhavingspiramide worden gehanteerd (Ayres & Braithwaite, 1992, p. 35). In de Nederlandse situatie staan dan onderin de piramide de instrumenten: 1. informeren, adviseren, en overtuigen (cognitieve en normatieve motivaties beïnvloeden). De instrumenten daarboven zijn bedoeld om de kosten en baten afweging te beïnvloeden. Het begint dan bij 2. toezicht (controle en inspectie), waarboven 3. bestuurlijke sancties staan en tot slot boven in de piramide de zwaarste maatregel 4. strafrechtelijke vervolging. Veelal is de inzet van een mix van instrumenten het meest effectief. De inzet op een licht instrument als voorlichting kan in combinatie met mogelijkheden voor een zwaardere sanctie een goede combinatie zijn. Welk handhavingsinstrument ook wordt gekozen, ook deze zal tot uitvoer moeten worden gebracht. De aangewezen instantie (het bevoegd gezag) is hiermee belast. Om de uitvoering te laten slagen zijn er enkele aspecten van belang: er is voldoende capaciteit nodig en er moet met name bij complexe regelgeving voldoende expertise beschikbaar zijn. Het capaciteitsvraagstuk lijkt eenvoudig maar ook hier geldt dat de ene situatie complexer of zichtbaarder is dan de andere, hetgeen van invloed is op de benodigde capaciteit. Naast capaciteit en expertise is er ook voldoende bereidheid tot handhaving nodig. Eigen politieke



afwegingen kunnen een rol spelen en ook handhavende organisaties moeten worden gezien als strategische actoren die kosten en baten afwegingen maken. Verder kunnen handhavers innig verbonden raken met de doelgroep, waardoor hard optreden onvoldoende wordt uitgevoerd ('*regulatory capture*'). Tenslotte bestaat de toezicht paradox: omdat handhaven een kostbare gelegenheid is wordt er vaak pas gebruik van gemaakt als er iets mis gaat.

## 2.6 Beleidsvaluatie

Beleids evalueren is een noodzakelijke activiteit om tot verstandig beleid te komen, dit kan intuïtief worden gedaan of systematisch. Omdat intuïtief evalueren veelal leidt tot denkfouten en emotionele voorkeuren wordt de uiteenzetting hier op basis van systematische wetenschappelijk gefundeerde onderzoeksmethoden uitgewerkt. Het is een logische stap om de evaluatie af te zetten tegen een richtlijn of normenkader, zoals beschreven in de paragraaf over beleidsvoorbereiding bij stap 2 . Naast evaluatie vanuit doelbereiking kan er ook geëvalueerd worden op andere onderwerpen zoals juridische houdbaarheid, effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. Ook is het mogelijk om te kijken naar draagvlak voor beleid. Criteria die daarbij gehanteerd worden zijn tevredenheid, procedural justice en legitimiteit. Naar aanleiding van een groeiend takenpakket van overheden en de financiële gevolgen hiervan ontstaat een behoefte om meer beleidsvaluatie. Kosten van beleid spelen dan ook vaak een rol bij de evaluatie.

Om tot een evaluatie te komen zijn in ieder geval drie elementen nodig: waarnemen, criteria en beoordelen. Van belang bij waarnemen zijn betrouwbaarheid, validiteit en controleerbaarheid van gegevensverzamelingen. Bij criteria is het van belang om te kijken naar doelbereiking, doeltreffendheid en effectiviteit, doelmatigheid en efficiëntie, en ten slotte de legitimiteit. Bij beoordelen worden uitspraken gedaan over de mate van succes, de hoogte van de kosten en baten en het draagvlak voor het beleid. Omdat hiermee een waardeoordeel wordt gegeven is het van belang dat de beoordelingssystematiek expliciet is zijn beschreven. Dit voorkomt dat de beoordeling zelf speelbal van discussie wordt. Naast deze drie elementen speelt het aspect tijd een rol. Beleid kan vooraf (*ex ante*), tijdens (*ex durante*) of achteraf (*ex post*) worden geëvalueerd. *Ex ante* evaluaties gaan veelal over de vraag in hoeverre het overwogen beleid kan leiden tot doelbereiking en of en in hoeverre het beleid uitvoerbaar is, daarbij worden dan ook vaak neveneffecten in beeld gebracht. Ex durante evaluaties worden ook wel procesevaluaties genoemd en komen vaak voor in de vorm van monitoring. Via deze evaluatie kan bijtijds worden bijgestuurd op het beleidsproces. Ex post evaluatie gaat met name over eenmalige controle over of in de uitvoering het beleid goed wordt uitgevoerd: zijn de

organisatie, financiering en uitvoering op orde en worden de juiste effecten bereikt? Bij ex post evaluatie kan voor een single loop of double loop evaluatie worden gekozen, waarbij de tweede van meer strategische waarde is omdat de specifieke evaluatie ook strategisch inzetbaar wordt gemaakt door naar een hoger abstractieniveau te aggregeren. Evaluaties kunnen ook worden geïstitutionaliseerd. Op rijksniveau wordt getracht om bij de voorbereiding van beleid en wetgeving het beleidskompas in te zetten. Dit is de nieuwe versie van het oude integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit kader gaat in op de vragen: wat is de aanleiding?, wie zijn de betrokkenen?, wat is het probleem?, wat is het doel?, wat rechtvaardigt een overheidsinterventie?, wat is het beste instrument? en wat zijn de gevolgen? Maar ook de Raad van State voert via de Algemene Rekenkamer een systematische ex post evaluatie uit voor het parlement. Zij rapporteren jaarlijks aan de Tweede Kamer in hoeverre uitgaven kunnen worden verantwoord en beleidsdoelstellingen zijn behaald. Deze werkwijze is vastgelegd in de comptabiliteitswet 2001. Ook de Staten-Generaal voeren evaluaties uit, in de vorm van parlementaire enquêtes en parlementair onderzoek. Ook via diverse planbureaus (SCP, PBL, CPB) worden evaluaties uitgevoerd. Tot slot hebben ook provincies en gemeenten een voorziening in de vorm van een rekenkamer, die onderzoek uitvoert ten behoeve van de controlerende taak van de gemeenteraad en Provinciale Staten.

### **3. Methode**

Omdat de opgave zich landelijk voordoet en het beheer van de openbare ruimte verspreid over de verschillende type assets, bestuurslagen, uitvoeringsorganisaties en in samenwerking met private organisaties is georganiseerd, zal de instandhoudingsaanpak intensief worden verkend op basis van een vergelijkende gevalsstudie en op basis van secundaire onderzoeksbronnen en documentenonderzoek. Door te kiezen voor een grote variatie aan overheidsniveaus kunnen verschillen in het beleidsproces en de effecten daarvan worden beschouwd. Ook de variatie aan kunstwerken die binnen de casussen worden beschouwd dragen bij aan de verkennende mogelijkheden van het onderzoek. Hiermee staat het verwerven van inzicht in de complexiteit en de achtergronden van de instandhoudingsaanpak centraal, waarbij mogelijk ook nuancering van theoretische inzichten ontstaat.

De casus selectie is gedaan door het beschouwen van een enkele tientallen Rekenkamer onderzoeken over het beheer van de buitenruimte. De selectiecriteria daarbij gehanteerd zijn in hoeverre de analyse inzicht geeft in het gehanteerde beleidsproces en de bereikte resultaten van

het instandhoudingsproces. Ook is gezocht naar onderzoeken die niet veel langer dan zo'n 15 jaar geleden zijn uitgevoerd en opvolging hebben gehad. Om enige vergelijkbaarheid te hebben tussen complexiteit van de organisaties op de verschillende overheidsniveaus is gezocht naar casussen met enige omvang. Ook een vergelijkbare verkeersintensiteit in de regio waar de casus zich bevinden is van invloed geweest op de keuze.

Daardoor is op gemeentelijk niveau gekozen voor onderzoek over de Gemeente Amsterdam. In deze casus wordt aan de hand van een tweetal rapportages van de Rekenkamer Amsterdam gekeken naar hoe de instandhouding van civiele kunstwerken (280 bruggen van de centrale stad van de gemeente Amsterdam) is georganiseerd.

Op provinciaal niveau is gekozen voor onderzoek over de Provincie Noord-Holland. In deze casus wordt aan de hand van een drietal rapportages van de Rekenkamer gekeken naar hoe de instandhouding van de 500 civiele kunstwerken (ongeveer 190 duikers, 180 bruggen, 50 onderdoorgangen, 50 viaducten, 10 sluizen en nog zo'n 20 overige objecten) is georganiseerd.

Op het rijksniveau is gekozen voor onderzoek over Rijkswaterstaat en het Ministerie. In deze casus wordt aan de hand van het instandhoudingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en het opvolgingsonderzoek gekeken naar hoe de instandhouding van het hoofdwegennet (waaronder zo'n 89 km<sup>2</sup> verharding en diverse civiele kunstwerken zoals 2760 viaducten, 746 bruggen, 22 tunnels en 12 aquaducten) is georganiseerd.

In dit vergelijkende onderzoek wordt systematisch per casus beschouwd hoe het beleidsproces is ingericht en in hoeverre van hieruit verklaringen kunnen worden gevonden voor een succesvolle of falende instandhoudingsaanpak. Om systematisch te onderzoeken in hoeverre er sprake is van invulling van een beleidstap wordt iedere stap uit het beleidsproces verder geoperationaliseerd. In de resultaten staat in de laatste kolom al een stuk analyse per beleidsstap omdat hier een vrij directe koppeling aanwezig is. In de analyse worden deze casussen verder ten opzichte van elkaar geanalyseerd.

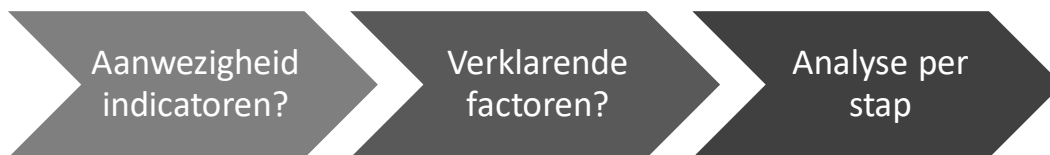
### 3.1 Operationalisatie

Om per casus tot een systematische en kwalitatieve analyse te komen over de mate waarin invulling wordt gegeven aan stappen uit de beleidscyclus zijn hiervoor per onderdeel van de beleidscyclus onderzoeksvragen geformuleerd. Om de invulling van deze vragen

meetbaar te maken zijn de indicatoren uit de theorie van de betreffende beleidsstap hier maatgevend. Om de vragen te beantwoorden worden steeds drie fases doorlopen. Ten eerste wordt per casusbeschrijving gelezen hoe concreet invulling wordt gegeven aan een beleidsstap op basis van de aanwezigheid van de in de theorie vastgestelde indicatoren (fase 1). Ten tweede (fase 2) wordt beschouwd welke factoren in de documenten van de casusbeschrijvingen zijn verbonden aan de aanwezigheid hiervan. Ten derde (fase 3) wordt beschouwd wat het effect is van deze handelwijze, aan de hand van de bevindingen uit fase 1 en 2 in combinatie met de theorie (zie figuur 2).

**Figuur 2**

**Analyse fasering**



Op deze manier ontstaat een analyse frame in de vorm van een matrix (zie tabel 1). Inhoudelijk zijn per stap de volgende onderzoeksvragen en indicatoren vastgesteld:

1. Agendavorming: Is er een agendavormingsproces aanwezig?  
Indicatoren hiervoor zijn: A. er is een normstelling vastgelegd, B. er is systematische rapportage van afwijkingen (feedback uit beleid), C. er is sturing op lange termijn agendavorming.
2. Beleidsvoorbereiding: Is er een beleidsontwerp geformuleerd?  
Indicatoren hiervoor zijn: A. informatievoorziening, B. beleidsdoelen, C. meetbare onderwerpen, D. causale verbanden, E. instrumentenmodel, F. beleidsuitvoeringsplan, G. kosten-baten analyse.
3. Beleidsbepaling: Is het proces om te komen tot de instandhoudingsagenda vastgelegd?  
Indicatoren hiervoor zijn: A. keuzesituatie herkennen, B. alternatieve maatregelen onderscheiden, C. gevolgen verkennen, D. beoordeling op basis van belangen en waarden, E. rangschikking handelingsalternatieven, F. selectie en besluit handelingsalternatief, G. gestandaardiseerd proces.
4. In- en uitvoering van beleid: Kan de mate van conformiteit tussen het gedefinieerde beleid en de uitvoeringspraktijk worden verklaard?

Indicatoren hiervoor zijn: A. kenmerken van het beleid, B. kenmerken van de uitvoerende organisaties, C. omgevingsinvloeden, D. kenmerken van de uitvoerders.

5. Naleving en handhaving van beleid: Is de handhaving van de instandhoudingsaanpak georganiseerd en zo ja, op welk niveau is dit?

Indicatoren hiervoor zijn: A. informeren/adviseren/overtuigen, B. controle en inspectie, C. bestuurlijke sancties, D. strafrechtelijke vervolging.

6. Beleidsevaluatie: Wordt het instandhoudingsbeleid periodiek en systematisch onderzocht en geëvalueerd?

Indicatoren hiervoor zijn: A. Ex-post (double loop) onderzoek, de toepassing van een methodische aanpak voor een periodieke evaluatie zoals het beleidskompas, B. Ex-durante, bijvoorbeeld een monitoringssysteem.

7. Missende theorie: Worden er in de casus stappen uitgevoerd die niet in de beleidstheorieën terug komen?

Tabel 1 zal per casus worden ingevuld om een overzicht te krijgen. Figuur 3 geeft een samenvattend overzicht van de aanpak.

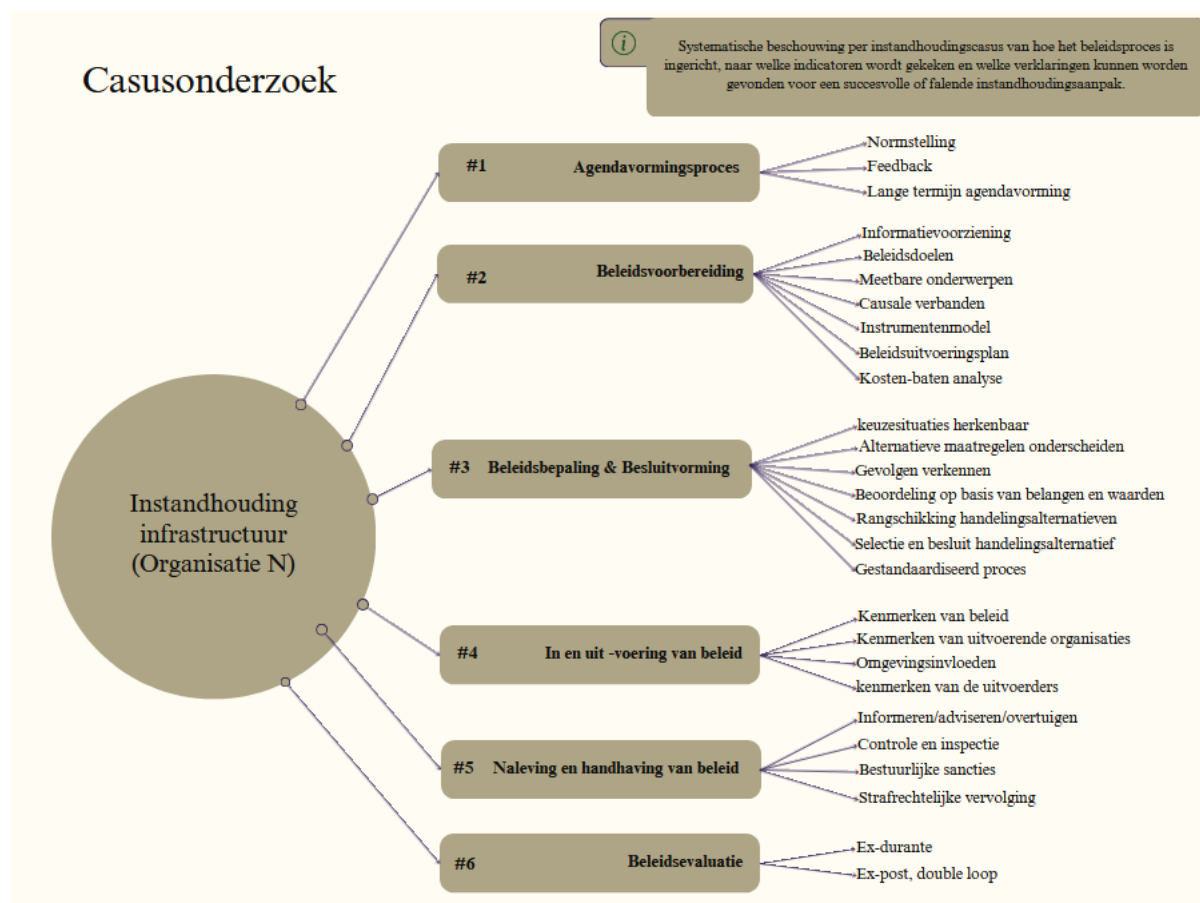
**Tabel 1**

**Analyseframe**

| <b>Organisatie N</b>  | 1. Hoe wordt invulling gegeven aan deze stap? | 2. Welke verklarende factoren kunnen hieraan worden verbonden? | 3. Wat is het effect van deze handelswijze? |
|---|---|--|---|
| 1. Agendavorming  |   |  |   |
| 2. Beleidsvoorbereiding   |   |  |   |
| 3. Beleidsbepaling en Besluitvorming  |   |  |   |
| 4. In- en uitvoering van beleid   |   |  |   |
| 5. Naleving en handhaving van beleid  |   |  |   |
| 6. Beleidsevaluatie   |   |  |   |
| 7. Welke stappen worden uitgevoerd die niet in theorie over beleid terug komen? |   |  |   |

Figuur 3

Onderzoek systematiek casussen



### 3.2 Gebruikte documenten per casus

Op gemeentelijk niveau wordt gekeken naar de rapportage ‘Beheer en Onderhoud Bruggen’ (Neves Cordeiro & Hauwert, 2015) met opvolging in 2023 (Daalder et al., 2023).

Op Provinciaal niveau wordt gekeken naar de rapportage ‘Onderhoud Onderbouwd’ (Verlinde et al., 2009) over de Provincie Noord-Holland, het eerste opvolgingsonderzoek (Bijkerk et al., 2017) en het tweede opvolgingsonderzoek (Randstedelijke Rekenkamer, 2020).

Op Rijksniveau wordt gekeken naar de rapportage ‘Instandhouding Hoofdwegennet’ (Zelle et al., 2014) en de opvolgrapportage (Algemene Rekenkamer, 2017).

## 4. Resultaten

In deze casusbeschrijvingen wordt antwoord gezocht op de vraag:

*Op welke wijze wordt invulling gegeven aan het beleidsproces voor het beheer van de openbare ruimte in de verschillende casussen?*

#### 4.2 Gemeente Amsterdam

In deze casus wordt gekeken naar hoe de instandhouding van de bruggen bij de centrale stad van de gemeente Amsterdam functioneert. De bijzonderheden zijn hieronder per fase samengevat, waarna een conclusie volgt over welke veranderingen tot verbetering kunnen leiden. Het matrixoverzicht gaat gedetailleerd in op de aanwezigheid van factoren, oorzaken en effecten van de instandhoudingsaanpak.

##### *Beleidscyclus (Fase 1)*

In de agendavorming worden alle drie de indicatoren aangestipt. Opvallend is de keuze voor assetmanagement en de levenscyclusbenadering in combinatie met budget-gestuurde besluitvorming. In het eerste geval zijn de plannen leidend en in het tweede geval het budget. In de beleidsvoorbereiding worden vervolgens verschillende indicatoren wisselend ingevuld. Veel indicatoren zijn gedeeltelijk of niet uitgewerkt, veelal vanwege het gebrek aan bruikbare (toestand-)informatie over de bruggen. Bij de beleidsbepaling en besluitvorming worden veel indicatoren min of meer ingevuld, maar hier is zichtbaar dat de tekortkomingen uit stap één en twee doelmatige besluitvorming in de weg staan. Dat blijkt uit gemaakte keuzes voor budget-gestuurde besluitvorming in combinatie met assetmanagement en sturing op variërende beeldkwaliteitsniveaus. Dit vraagt een betere informatiepositie dan in de bestaande aanpak wordt bereikt. Bij de in- en uitvoering van beleid ontstaat een beeld bij de oorzaak van de ontoereikende informatiepositie, zo zijn er wisselende werkwijzen over het areaal heen, mist er een centraal informatiesysteem en zijn er geen prestatie indicatoren die worden gemeten of waarop wordt gestuurd. In de stap van naleving en handhaving komt naar voren dat er een programma is gestart om te gaan zorgen dat de assetmanagement werkwijze betere opvolging krijgt. Ten slotte blijkt in de laatste stap dat er wel periodiek wordt geëvalueerd maar niet via monitoring, terwijl juist monitoring de benodigde informatiepositie voor het gekozen beleid ten goede zal komen.

### *Verklarende factoren (Fase 2)*

In de agendavorming sluiten de bestuurlijke keuzes meer aan bij het gemeentelijke beleid en minder bij het gekozen beleid voor de instandhoudingsaanpak van de bruggen van de centrale stad. Dit blijkt uit de keuze voor stuurbaarheid op kwaliteitsniveau naar aanleiding van beschikbaar budget en een splitsing tussen vervangingsinvesteringen en onderhoudskosten. Het middel staat zo meer centraal dan het doel omdat investeringskeuzes beperkt in relatie tot elkaar en de beoogde effecten worden gemaakt, terwijl dit in de assetmanagement en levenscyclus benadering juist wel wordt nagestreefd. In de beleidsvoorbereiding komt duidelijk naar voren dat in bijna alle gevallen het niet systematisch verzamelen, centraal opslaan en ontsluiten van informatie ten grondslag liggen aan het beperkt invullen van de indicatoren. Bij de beleidsbepaling en besluitvorming komen bij gebrek aan de juiste informatie de volgende oorzaken daarvoor aan bod: Zo zijn korte termijn bezuinigingen, effecten in de buitenruimte, ramingsproblematiek, budget en kennistekort maar ook ontbrekende systemen benoemd als motivatie voor de werkwijze. Ten gevolge van verschillende reorganisaties en onvoldoende voorbereiding krijgt de invoering van beleid onvoldoende beslag in de organisatie en vindt de beleidsuitvoering min of meer ongewijzigd doorgang op de manier van voor de reorganisaties. In de daarop volgende beleidsstappen blijkt dan ook dat er een begeleidingscommissie is aangesteld om toe te zien op opvolging van aanbevelingen van de Amsterdamse rekenkamer.

### *Effecten (Fase 3)*

De systematiek die het mogelijk maakt om op het reguliere onderhoudsbudget te sturen nodigt uit tot bezuinigingen vanuit een kostenminimaliseringsperspectief omdat het aanvragen van vervangingsbudget niet in samenhang met het onderhoudsbudget wordt beschouwd. Het gebrek aan beleidsvoorbereiding en systematische gegevensverzameling zorgt er vervolgens voor dat slecht kan worden gestuurd op de beleidsdoelstellingen. Hieruit volgt dat het voor de uitvoeringspraktijk praktisch onmogelijk is om het vastgelegde beleid te volgen en de beoogde effecten doelmatig te bereiken. Er vindt dan geen afgewogen selectie en besluit en doelbereiking meer plaats maar er wordt gestuurd op het beperken van risico's. Door beleidsevaluatie via de Rekenkamer van Amsterdam ontstaat wel inzicht in de werkwijze maar omdat monitoring mist blijft onbekend welke effectiviteit wordt behaald.





## ***Conclusie***

Om tot verbetering van de instandhoudingsaanpak van de bruggen van de centrale Amsterdamse stad te komen zou een aantal acties kunnen worden ondernomen. Om te beginnen zou het uitvoeringsbeleid op de verschillende indicatoren verder moeten worden voorbereid. Hiermee ontstaat een betere basis voor de beleidsbepaling en besluitvorming maar ook voor de in- en uitvoering van beleid. Het is van belang om bij de beleidsbepaling en besluitvorming de middelen de doelen te laten volgen waarmee een lange termijn perspectief ontstaat. Zodra er een duidelijker beeld is welke informatie moet worden vastgelegd kunnen hiervoor ook ondersteunende systemen worden ingericht en dan kan informatie centraal worden vastgelegd en gebruikt. Hiermee verbetert de informatiepositie via monitoring en kan effectief worden gestuurd op doelbereiking.

Tabel 2

Resultaten Gemeente Amsterdam

| Gemeente Amsterdam | Hoe wordt invulling gegeven aan deze stap?  | Welke verklarende factoren kunnen hieraan worden verbonden?   | Wat is het effect van deze handelswijze?   |
|--------------------|---|---|--|
| 1. Agendavorming   | <p>A. Er is een normstelling vastgelegd in de ‘nota Bon’ (Neves Cordeiro &amp; Hauwert, 2015., p.67) waarbij vier verschillende beheerniveaus zijn beschreven.</p> <p>B. Onderhoudswerkzaamheden worden passend binnen het budget en gekozen beheer niveau worden min of meer systematisch geprogrammeerd. Vervangings- of reconstructie werkzaamheden moeten separaat worden aangevraagd bij de gemeenteraad.</p> <p>C. Er is de keuze gemaakt voor het werken op basis van de assetmanagement methodiek die</p> | <p>A. De bestuurlijke wens om bewust te kiezen voor een bepaald kwaliteitsniveau en bijbehorende effecten op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.</p> <p>B. De jaarbudgetten dekken de onderhoudswerkzaamheden maar niet de vervangings- of reconstructie werkzaamheden.</p> <p>C. De gemeente brede systematiek gaat uit van min of meer vaste jaarbudgetten in plaats van een planmatige aanpak.</p> | <p>A. Er zijn korte termijn bezuinigingen mogelijk op de vaste beheerbudgetten. Ook is het mogelijk om een hoger beheer niveau te kiezen als de financiën dat toestaan. Deze systematiek nodigt uit tot budget gestuurde instandhouding in plaats van planmatige instandhouding.</p> <p>B. Er wordt een beperkte doelrationaliteit bereikt omdat causale verbanden niet op de levenskosten worden betrokken maar op een kortere beheerperiode,</p> |

|                         |   |   |   |
|-------------------------|---|---|---|
|                         | <p>uitgaat van een levenscyclusbenadering maar de uitvoeringspraktijk blijft budget gestuurd in plaats van planmatig</p>  |   | <p>wat suboptimale beslissingen in de hand werkt.</p> <p>C. Het kosten minimaliseringsperspectief en de splitsing tussen regulier budget en vervangingsbudget leidt tot een suboptimale instandhoudingsaanpak, met over een langere periode beschouwd hogere kosten tot gevolg.</p> |
| 2. Beleidsvoorbereiding | <p>A. Er is onvoldoende informatie vastgelegd om vast te stellen welk beheerniveau wordt behaald.</p> <p>B. Omdat de huidige kwaliteitsniveaus slechts beperkt inzichtelijk zijn kan er</p> | <p>A. Er zijn geen objectief meetbare indicatoren, er is geen centraal beheersysteem (informatiesysteem).</p> <p>B. Informatie over de toestand wordt niet systematisch verzameld, opgeslagen en toegankelijk gemaakt. Oorzaak hiervan ligt</p> | <p>A. Er kan slechts beperkt worden gestuurd op beleidsdoelstellingen.</p> <p>B. Er kan onvoldoende worden gestuurd op beleidsdoelen. Bovendien is het onduidelijk welk resultaat wordt behaald.</p>  |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | <p>geen sluitende probleemstelling worden geformuleerd.</p> <p>C. Er zijn meetbare onderwerpen aanwezig maar deze worden niet structureel gemeten.</p> <p>D. Er is een einddoel geformuleerd waaraan kan worden afgemeten of doelen worden behaald.</p> <p>E. Er is geen instrumentenmodel gemaakt.</p> <p>F. Er is een beleidsontwerp gemaakt maar dit ontwerp schiet tekort en wordt onvoldoende gevolgd in de uitvoeringspraktijk.</p> <p>G. Er is in het normenkader een sturing op effecten opgenomen maar de uitwerking van de beleidsinstrumenten en kosten ontbreekt waardoor het</p> | <p>deels in de manier van werken met private servicepartners en rapportage afspraken.</p> <p>C. Er wordt niet gestuurd op volledigheid van het totaal aan gegevens, de resultaten worden onvoldoende vastgelegd en ontsloten.</p> <p>D. De gemeenteraad wil graag budget- en uitkomst gestuurd maar ook planmatig werken in de buitenruimte.</p> <p>E. Er is onvoldoende informatie om een instrumentenmodel te maken.</p> <p>F. Het is niet duidelijk welke factoren hieraan ten grondslag liggen, het is aannemelijk dat kennisgebrek of capaciteitstekort een rol speelt.</p> <p>G. De gemeenteraad wil bewust kiezen voor een bepaald kwaliteitsniveau en bijbehorende</p> | <p>C. Er kunnen er geen causale verbanden worden aangebracht tussen gerealiseerde prestaties en de gemaakte kosten daarvoor.</p> <p>D. De aansturing op beleidsdoelstellingen is diffuus en potentieel conflicterend.</p> <p>E. Beleidsinstrumenten blijven buiten beschouwing, vrijwel zeker wordt daardoor niet de meest effectieve aanpak gehanteerd.</p> <p>F. Er kan niet effectief worden gestuurd op beleidsdoelen.</p> <p>G. Het is onbekend of de gedefinieerde uitkomst wordt bereikt. Er kan geen</p> |
|--|---|--|--|

|                                      |  |  |  |
|--------------------------------------|--|--|--|
|                                      | beoogde resultaat niet wordt behaald.  | effecten op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Er mist een systematische instandhoudingsaanpak die het mogelijk maakt om hierop te sturen.  | sprake zijn van doelrationaliteit omdat er teveel onduidelijkheid is over wat daarvoor moet worden (of wordt) gedaan   |
| 3. Beleidsbepaling en besluitvorming | <p>A. Er zijn beleidskeuzes gemaakt voor werken met beeldkwaliteitsniveaus, de invoering van assetmanagement en een financieringssysteem.</p> <p>B. Er is een proces vastgelegd waarmee kan worden gekozen voor drie beeldkwaliteitsniveaus.</p> <p>C. Er is getracht te berekenen welke financiële effecten het kiezen voor de verschillende beeldkwaliteitsniveaus heeft, dit is echter niet gelukt.</p> | <p>A. De gemeenteraad wil rationeel kunnen kiezen voor verschillende beheerniveaus, later werd gekozen voor een lager niveau omdat er structureel 2,3 miljoen moest worden bezuinigd.</p> <p>B. Er is sturing op prestaties en kostenminimalisering vanuit de bestaande uitvoeringspraktijk.</p> <p>C. Er is onvoldoende kennis en reken- en simulatiemodellen voor deze berekening ontbreken.</p> <p>D. Effecten in de buitenruimte leiden tot wijziging van het gekozen beeldkwaliteitsniveau.</p> | <p>A. Er is onvoldoende aansluiting tussen de uitvoeringspraktijk en de gestelde beleidsdoelen waardoor het doel niet wordt bereikt.</p> <p>B. Significant andere beleidsalternatieven blijven buiten beschouwing waardoor sturing op uitkomst niet tot stand komt en niet bekend is in hoeverre er effectief wordt gewerkt.</p> <p>C. Het is onbekend welk effect de keuze voor een bepaald</p> |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | <p>D. De keuze voor een beeldkwaliteitsniveau als ook de keuze voor assetmanagement wordt gedaan op basis van normen en waarden. Toelichting: er is een amendement goedgekeurd omdat er behoefte was aan een vermindering van kans op stremmingen en graffiti.</p> <p>E. Er vindt een gevoelsmatige rangschikking van handelingsalternatieven plaats, dit is terug te zien in de keuze voor differentiatie tussen kwaliteitsniveaus tussen gebieden en de aanvraag van een noodkrediet.</p> <p>F. Selectie en besluit over handelingsalternatieven volgt de beschikbare middelen.</p> | <p>E. Het budget is ontoereikend om alle noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren.</p> <p>F. Het lukt niet om voorafgaand aan de kosten de verwachte uitgaven te ramen.</p> <p>G. Er is onvoldoende informatie vastgelegd en er is geen systeem waarin deze informatie centraal kan worden opgeslagen om het gekozen beleid tot uitvoering te kunnen brengen.</p> | <p>type beeldkwaliteit heeft op de instandhoudingskosten.</p> <p>D. Er vindt bijstelling van het beleid plaats wanneer er signalen zijn dat dit nodig is.</p> <p>E. Het wordt onmogelijk om planmatig te werken omdat noodaanvragen op de agenda in concurrentie zijn met planmatige activiteiten.</p> <p>F. Er vindt geen afgewogen selectie en besluit plaats maar er wordt gestuurd op risico's.</p> <p>G. Het is voor de uitvoeringspraktijk praktisch onmogelijk om het vastgelegde beleid te volgen en de beoogde effecten doelmatig te bereiken.</p> |
|--|---|--|---|

|                                 |   |   |   |
|---------------------------------|---|---|---|
|                                 | G. Er is een gestandaardiseerd proces maar dit sluit niet aan op het gekozen beleid.  |   |   |
| 4. In- en uitvoering van beleid | <p>A. Een tekortkoming in het bestaande beleid is het ontbreken van een geschikt informatiemanagementsysteem en van duidelijke indicatoren voor het meten en sturen op prestaties.</p> <p>B. Door de gefragmenteerde organisatie van verschillende taken wordt op acht verschillende manieren gewerkt en informatie verzameld.</p> <p>C. Uitvoering verloopt via marktpartijen maar dat is niet eenvoudig omdat in de uitvoering met verschillende andere organisaties moet</p> | <p>A. Het uitvoeringsbeleid is onvoldoende ontwikkeld doordat verschillende reorganisaties elkaar in korte tijd opvolgden, terwijl ze onvoldoende uitwerking kenden in de organisatie en cultuur.</p> <p>B. De werkwijze zoals die in vroegere organisatieonderdelen werd gehanteerd is niet gewijzigd.</p> <p>C. Er is een beleidskeuze gemaakt voor ‘de Markt tenzij’ (Neves Cordeiro &amp; Hauwert, 2015., p.49). Hiermee blijft de strategische en tactische taak vanuit assetmanagement bij de gemeente en de operationele taak komt bij de markt te liggen.</p> | <p>A. Beoogde effecten in de buitenruimte worden niet bereikt.</p> <p>B. Informatie die nodig is voor sturing wordt niet of op verschillende plekken opgeslagen en is daardoor moeilijk te ontsluiten en gebruiken.</p> <p>C. Omdat prestatie indicatoren niet zijn uitgewerkt is het vrijwel onmogelijk om vanuit de markt dezelfde informatie te ontvangen terwijl de taak van aanleveren daar wel is neergelegd.</p> |



|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | <p>worden samengewerkt, zoals met de GVB en Waternet.</p> <p>D. Er is veel kennis bekend bij uitvoerders over de assets en het benodigde onderhoud maar dit is niet vastgelegd in de organisatie- of procesbeschrijvingen.</p>   | <p>D. Kennis is verbonden aan personen en niet vastgelegd in overdraagbare documentatie.</p>   | <p>D. Benodigde kennis voor de nieuwe instandhoudingsaanpak is na de reorganisatie soms niet meer op de juiste plek beschikbaar omdat het niet is overgedragen.</p>   |
| <p>5. Naleving en handhaving van beleid</p> | <p>A. Er is een (informatie)programma gestart dat de nieuwe assetmanagementwerkwijze moet gaan verankeren in de organisatie.</p> <p>B. Er is geen centraal toezicht op de onderhoudssituatie.</p> <p>C. Er worden geen bestuurlijke sancties opgelegd.</p> <p>D. Er wordt geen strafrechtelijke vervolging uitgevoerd.</p> | <p>A. Het doorvoeren van diverse organisatie aanpassingen en de keuze voor een nieuwe instandhoudingsaanpak.</p> <p>B. De instandhoudingsaanpak is onvoldoende ontwikkeld om de beoogde effecten na te kunnen streven.</p> <p>C. Onbekend.</p> <p>D. Onbekend.</p> | <p>A. Bijna 10 jaar later is er verbetering maar er moet nog veel worden gedaan om te komen tot conformiteit tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk.</p> <p>B. Doelstellingen worden niet bereikt.</p> <p>C. Verandering kost veel tijd.</p> <p>D. Verandering kost veel tijd.</p> |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>6. Beleidsevaluatie</p>  | <p>A. Er wordt ex-post, double loop onderzoek door de Rekenkamer uitgevoerd.</p> <p>B. Er is geen monitorings-overzicht ingericht.</p> | <p>A. Er is een begeleidingscommissie ingesteld, deze commissie en de gemeenteraad willen inzicht over de opvolging van eerdere Rekenkamer adviezen.</p> <p>B. Er wordt aangesloten bij de generieke stadsbrede aanpak, een monitoringssysteem voor de bruggen is daarin niet opgenomen m.u.v. een beschouwing per asset.</p> | <p>A. Er ontstaat inzicht in de mate van conformiteit tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk.</p> <p>B. De uitvoeringspraktijk kan niet eenvoudig gecontroleerd worden op effectiviteit.</p>  |
| <p>Welke stappen worden uitgevoerd die niet in de beleidstheorie terug komen?</p> | <p>Er wordt een organisatie brede en organisatie overstijgende analyse gemaakt.</p>  | <p>Het beleidsproces moet vanuit de brede organisatie worden ondersteund. Bovendien moet inhoudelijke uitvoering interorganisationeel plaats vinden.</p>  | <p>De complexiteit van de omgeving waarin het beleidsproces moet worden uitgevoerd vraagt aandacht voor meer dan enkel het beleidsproces. De theoretische domeinen organisatiemanagement, beleidsontwikkeling in netwerken en <i>network governance</i> blijven niet</p> |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | buiten beschouwing maar maken het organiseren van de beleidscyclus wel extra complex. |
|--|--|--|---|

## 4.1 Provincie Noord-Holland

In deze casus wordt gekeken naar hoe de instandhouding van civiele kunstwerken zoals bruggen, sluizen, tunnels en viaducten is georganiseerd aan de hand van een drietal rapportages van de Rekenkamer. De bijzonderheden zijn hieronder per fase samengevat en er volgt een conclusie over welke veranderingen tot verbetering kunnen leiden. Het matrixoverzicht gaat gedetailleerd in op de aanwezigheid van factoren, oorzaken en effecten van de instandhoudingsaanpak.

### *Beleidscyclus (Fase 1)*

De uitgebreide technische uitwerking van normenkaders zorgt ervoor dat afwijkingen op de agenda komen. Het is daarom opvallend dat in de beleidsvoorbereiding toch een onvolledige informatievoorziening en achterstallig onderhoud worden geconstateerd. Tegelijkertijd worden de oorzaken van het achterstallig onderhoud geduid en een vervangingsinvesteringsprogramma gerealiseerd. Hierbij wordt geen instrumentenmodel gehanteerd terwijl dit een kleine stap is naar een hogere effectiviteit. Ook in de beleidsbepaling en besluitvorming wordt een duidelijke aanpak gehanteerd, wel valt het op dat niet altijd alle informatie daarvoor beschikbaar is. Het is vervolgens niet inzichtelijk of beleidsalternatieven worden beschouwd terwijl er wel het besef aanwezig is dat één op één vervangingen niet altijd invulling geven aan de prestatieambitie. De uitvoering van beleid vertoont gelijkenissen met het gedefinieerde beleid en er wordt actief gestuurd op prestaties met behulp van een monitoringssysteem. Doordat bij de uitwerking van de instandhoudingsmaatregelen de kosteneffecten niet geheel in beeld zijn kunnen ondanks de monitoring en ex-ante onderzoeken Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ten slotte toch onvoldoende sturen op de instandhoudingsaanpak.

### *Verklarende factoren (Fase 2)*

De onvolledige informatievoorziening en het achterstallige onderhoud worden verklaard door een periode waarin minder aandacht is geweest voor het verzamelen van de benodigde informatie. De constatering dat er achterstallig onderhoud is heeft vervolgens geleid tot het opstellen van het vervangingsprogramma kunstwerken. In de beleidsvoorbereiding komt naar voor dat de beperkte informatiepositie negatieve invloed heeft op het ontwikkelen van het beleid. Doordat beleidsdoelen wel zijn vastgelegd in het coalitieakkoord en de visie op planmatig beheer en onderhoud, lijkt de perceptie te bestaan dat de handelingsvrijheid voor het

opstellen van een instrumentenmodel of beleidsvarianten niet meer bestaat. Op basis van het akkoord en de visie wordt het budget verdeeld en pas daarna worden de uitvoeringsplannen opgesteld. Hieruit volgt dat er ondanks een vrij volledige uitwerking van de instandhoudingsaanpak alsnog budget gestuurd wordt gewerkt waarbij uiteindelijk de kosten en risico afweging bepalend zijn voor de prioritering van de instandhoudingsactiviteiten. Bij de in- en uitvoering van beleid blijkt dat ook de informatievoorziening en de ICT-systemen voor de registratie van de kwaliteit van het areaal tekortschieten om het ambitieniveau van de provincie op het gebied van bereikbaarheid te kunnen behalen. Tenslotte valt op dat de omvang van de vervangingsopgave wordt genoemd als motivatie om het vervangingsprogramma kunstwerken naast de reguliere instandhoudingsaanpak te positioneren en dat dit tevens ook de motivatie is voor het ex-ante onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer.

### ***Effecten (Fase 3)***

De gestructureerde werkwijze zorgt ervoor dat afwijkingen in beeld komen, waaronder het achterstallige onderhoud dat leidt tot draagvlak voor het vervangingsprogramma kunstwerken. Tegelijkertijd heeft achterstallig onderhoud ook een negatief effect op de totale levensduurkosten. De keuze voor een separaat vervangingsprogramma leidt tot *bounded rationality* omdat door de scheiding niet alle kosten in relatie tot elkaar worden afgewogen. De gebrekkige informatiepositie leidt in de hele systematiek tot beperkte onderbouwing van activiteiten, waardoor de legitimiteit en doelmatigheid van het beleid kunnen worden betwist en de houdbaarheid van het beleid afneemt. Doordat beleidsalternatieven en de instrumentenanalyse buiten beschouwing blijven wordt een beperkte effectiviteit behaald. Er wordt op die manier voornamelijk op prestaties in plaats van op uitkomsten gestuurd, hierdoor blijft de doelrationaliteit beperkt. Door het onvolledige overzicht worden prestatieambities niet tijdig behaald en ontstaat achterstallig onderhoud. De Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten worden door inzicht in prestaties zonder rapportage over de daarvoor gemaakte kosten beperkt in staat gesteld om hun controlerende en sturende taak goed uit te voeren.

## *Conclusie*

Om tot verbetering van de instandhoudingsaanpak van de civiele kunstwerken van de provincie Noord-Holland te komen zou een aantal acties kunnen worden ondernomen. Ten eerste moet worden gezorgd voor volledigheid van de toestandsgegevens van de kunstwerken, voor rapportage over de realisatiekosten van instandhoudingsactiviteiten en voor een integrale beschouwing van de kosten voor onderhoudsactiviteiten en vervangingsinvesteringen. Ten tweede is dan ook een ondersteunend ICT-systeem benodigd voor het opslaan en ontsluiten van de benodigde informatie in het beleidsproces. Ten derde is het van belang dat het instandhoudingsbeleid sturend wordt, in plaats van de budgetverdeling. De effectiviteit van de instandhoudingsaanpak kan verder worden verhoogd als ook ruimte wordt gevonden voor de afweging van beleidsalternatieven en de in te zetten instrumenten in de beleidsvoorbereiding.

Tabel 3

Resultaten Provincie Noord-Holland

| <b>Provincie</b><br><b>Noord-Holland</b> | Hoe wordt invulling gegeven aan deze stap?   | Welke verklarende factoren kunnen hieraan worden verbonden?   | Wat is het effect van deze handelswijze?  |
|--|--|---|---|
| 1. Agendavorming                         | <p>A. Er is een duidelijke technisch inhoudelijke uitwerking (van normenkaders) verspreid over verschillende documenten uitgewerkt.</p> <p>B. De uitwerking in de verschillende documenten zorgt voor een proces/systeem waarmee afwijkingen op de agenda terecht komen.</p> <p>C. De agenda beweegt zich vanuit het korte termijn perspectief naar het lange termijn perspectief.</p> | <p>A. De agenda wordt gevormd door een proceslijn (<i>line of sight</i>) van onder naar boven in de organisatie en terug. De verschillende documenten geven de vertaalslag weer die wordt gemaakt.</p> <p>B. Door systematische werkwijze komen afwijkingen ter beoordeling op de agenda. De uitvoeringsbeslissing is niet vanzelfsprekend maar wordt op politiek niveau genomen met behulp van een investeringsprogramma.</p> <p>C. Uit de constatering dat er achterstallig onderhoud is blijkt dat</p> | <p>A. Deze werkwijze zorgt ervoor dat afwijkingen in beeld komen op de verschillende organisatieniveaus. De aanpak waarbij met verschillende documenten wordt gewerkt lijkt de effectiviteit en houdbaarheid van het proces parten te spelen.</p> <p>B. De wijze van uitwerking met een wat starre registratie in documenten zorgt voor frictie en <i>bounded rationality</i>.</p> <p>C. Achterstallig onderhoud zorgt voor draagvlak om herstelmaatregelen te programmeren. Tegelijkertijd</p> |

|                         |  |   |   |
|-------------------------|--|---|---|
|                         |  | er een korte termijn of kostenminimaliseringsperspectief is geweest. Het opstellen van de meerjarenplanning en het vervangingsprogramma kunstwerken (VIK) geeft een verschuiving naar het langetermijnperspectief weer.   | zorgt achterstallig onderhoud voor een minder efficiënte instandhoudingsaanpak.   |
| 2. Beleidsvoorbereiding | <p>A. De informatievoorziening is onvolledig.</p> <p>B. Er is slechts een beperkte probleemanalyse uitgevoerd.</p> <p>C. Er zijn voor zover gegevens beschikbaar meetbare onderwerpen.</p> <p>D. De oorzaken van achterstallig onderhoud zijn bekend.</p> <p>E. Er lijkt geen instrumentenmodel te worden ingezet.</p> | <p>A. Er is onvoldoende aandacht geweest voor het onderwerp.</p> <p>B. Een gebrekkige informatiepositie leidt tot beperking van de probleemanalyse.</p> <p>C. De systematiek op zichzelf is geschikt maar wordt niet altijd overal toegepast.</p> <p>D. De causale verbanden zijn van belang om de meest geschikte aanpak en bijbehorende kosten te kunnen aanvragen.</p> | <p>A. Het effect van de gebrekkige informatiepositie leidt in de hele systematiek tot beperking van de mogelijke uitkomsten.</p> <p>B. De legitimiteit en doelmatigheid van het beleid kan worden betwist, waarmee de houdbaarheid van het beleid afneemt.</p> <p>C. Zonder duidelijke afwijkingen kan slechts beperkte doelmatigheid worden bereikt.</p> |



|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
|   | <p>F. Er is geconstateerd dat er een beleidsuitvoeringsplan is opgesteld.</p> <p>G. Er wordt met behulp van de assetmanagementmethodiek een kosten-baten analyse gemaakt die ingaat op kostenprestaties en risico's.</p> | <p>E. Er is geen verklarende factor gevonden in de stukken.</p> <p>F. Binnen de bestaande systematiek worden jaarplannen opgesteld en uitgevoerd.</p> <p>G. Er wordt gestreefd naar een bewuste afweging tussen prestatie's, risico's en kosten omdat er geen oneindige hoeveelheid middelen beschikbaar is.</p> | <p>D. Er wordt effectief een vervangingsprogramma gerealiseerd.</p> <p>E. Alternatieve beleidsinstrumenten blijven buiten beschouwing, mogelijk wordt daardoor niet de meest effectieve aanpak gehanteerd.</p> <p>F. Er wordt benodigd onderhoud uitgevoerd.</p> <p>G. Er worden prioriteiten gesteld op basis van systematische afweging maar een <i>total cost of onwnership</i> afweging blijft buiten beschouwing.</p> |
| <p>3. Beleidsbepaling en besluitvorming</p> | <p>A. Op basis van een doelenboom en de vastgelegde prestatieambitie is duidelijk dat er beleidskeuzes zijn gemaakt.</p> <p>B. Er wordt onderkend dat één op één vervanging niet altijd invulling</p>                    | <p>A. Beleidskeuzes volgen uit andere stukken, zoals coalitieakkoorden en visie op planmatig beheer en onderhoud. Hierdoor komt een bewuste afweging op een lager niveau niet aan de orde.</p>   | <p>A. Ondanks dat ook op een lager niveau beleidsvarianten te formuleren en kiezen zijn wordt min of meer impliciet gekozen voor vervanging of vernieuwing.</p>  |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
|  | <p>geeft aan de prestatieambitie waardoor alternatieve maatregelen in beeld komen. Er is niet inzichtelijk dat er een bewuste afweging in beleidsmiddelen wordt gemaakt.</p> <p>C. Er is gedeeltelijk uitgewerkt wat het effect van de benodigde instandhoudingsactiviteiten is op het benodigde budget.</p> <p>D. Er vindt op een groot gedeelte van het areaal een beoordeling op basis van belangen en waarden plaats, zodat wordt gestuurd op een minimum kwaliteitsniveau. Het is niet inzichtelijk dat ook beleidsvarianten ten opzichte van elkaar worden beoordeeld.</p> <p>E. Er is niet inzichtelijk dat er rangschikking van</p> | <p>B. De doelen en bestaande normen laten slechts beperkt ruimte voor beleidsalternatieven.</p> <p>C. Er worden pas na verdeling van het budget plannen opgesteld.</p> <p>D. Beleidsvarianten worden slechts beperkt opgesteld. Er zijn wel duidelijke belangen en waarden waar op gestuurd wordt.</p> <p>E. Er worden slechts zeer beperkt handelingsalternatieven uitgewerkt.</p> <p>F. Zie B,D, en E.</p> <p>G. Er is de perceptie dat beleidskeuzes op een hoger niveau al zijn vastgelegd.</p> | <p>B. Er ontstaat een pragmatische aanpak die mogelijke kansen onbenut voorbij laat gaan.</p> <p>C. Er is niet bekend hoeveel budget er nodig is of welke activiteiten binnen het beschikbare budget moeten worden uitgevoerd.</p> <p>D. Er wordt gestuurd op prestatie in plaats van uitkomst.</p> <p>E. Het is onbekend of de best mogelijke uitkomst wordt behaald.</p> <p>F. Dit leidt tot selectie en besluit voor het enige bekende handelingsalternatief.</p> <p>G. Er is sprake van een redelijk technische afhandeling van activiteiten, dit levert een bepaalde uitvoeringssnelheid op. Echter het gebrek aan beleidsalternatieven beperkt de</p> |
|--|---|---|---|

|                                 |  |  |   |
|---------------------------------|--|--|---|
|                                 | <p>handelingsalternatieven wordt uitgevoerd.</p> <p>F. Er zijn geen handelingsalternatieven in beeld.</p> <p>G. Er is een duidelijke systematische aanpak om te komen tot beleidskeuze. Er worden daarbij echter slechts zeer beperkt beleidsalternatieven beschouwd.</p>  |  | <p>mogelijkheid om een hoger niveau van doelrationaliteit te bereiken. Dit vermindert de legitimiteit en houdbaarheid van het gekozen beleid.</p>   |
| 4. In- en uitvoering van beleid | <p>A. Er vindt sturing plaats op prestaties maar tegelijkertijd is er geen sluitend overzicht over hoe dit in relatie staat tot de beschikbare middelen. Het monitoringssystemen faciliteert de uitvoeringsorganisatie onvoldoende.</p> <p>B. Inspecties worden uitgevoerd door private partijen. Inspectieresultaten moeten door de</p> | <p>A. De informatievoorziening en ondersteunende ICT systemen schieten tekort.</p> <p>B. Het ambitieniveau van de provincie op het gebied van bereikbaarheid vereist een registratie van de kwaliteit van het areaal.</p> <p>C. Er is te laat geconstateerd dat externe factoren van bepalend effect zijn op de bereikbaarheid van vastgelegde prestaties.</p> | <p>A. Er is geen volledig overzicht over de benodigde activiteiten om tot conformiteit tussen de uitvoeringspraktijk en de gedefinieerde prestaties te komen.</p> <p>B. Gegevens worden in verschillende systemen op verschillende manieren vastgelegd waardoor monitoring niet systematisch wordt uitgevoerd.</p> <p>C. Gewenste prestaties kunnen door de uitvoeringsorganisatie niet</p> |

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | <p>provincie worden vastgelegd in een monitoringssysteem.</p> <p>C. Er zijn omgevingsinvloeden die effect hebben op de prestaties: Door het veranderende digitale landschap wordt het oude monitoringssysteem niet meer gebruikt en doordat de verkeersklassen wijzigen treedt versnelde veroudering van infrastructuur op.</p> <p>D. Niet bekend.</p> | <p>D. Omdat dit niet bekend is kan de oorzaak ook niet worden herleid.</p>  | <p>tijdig worden behaald. In de tussentijd bestaat het risico dat ongewenste effecten optreden.</p> <p>D. Deze factor blijft buiten beschouwing in verband met het ontbreken van informatie hierover.</p> |
| <p>5. Naleving en handhaving van beleid</p> | <p>Er wordt gerapporteerd over de prestaties en resultaten maar de informatiepositie van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten is onvoldoende om goed te kunnen sturen. Handhaving is min of meer ingeregeld via de factoren A en B.</p>   | <p>De benodigde informatie is niet aanwezig of wordt onvoldoende systematisch ingewonnen of beschikbaar gemaakt. Het gaat hier over het functioneren van de ambtelijke organisatie die de uitvoering doet voor GS en PS, factoren C en D zijn daarom niet van toepassing.</p> | <p>Er is beperkt in beeld in hoeverre het instandhoudingsbeleid doelmatig is. Hierdoor kan GS slechts beperkt het sturende werk uitvoeren en PS slechts beperkt de controlerende functie vervullen.</p>   |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <p>6. Beleidsevaluatie</p>   | <p>A. Via de Randstedelijke Rekenkamer is de afgelopen jaren periodiek een beleidsevaluatie uitgevoerd.</p> <p>B. Er worden inspecties uitgevoerd die gedeeltelijk inzicht geven in de behaalde resultaten. Dit geeft echter geen volledig beeld van de conformiteit aan het volledige spectrum aan activiteiten en van of deze in lijn zijn met het gedefinieerde beleid.</p> | <p>A. Er werd en wordt een grote vervangings- en renovatieopgave verwacht. Het is van belang dat deze opgave doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd, waardoor de programmaraad van de Rekenkamer heeft besloten deze uitvoeringspraktijk te onderzoeken.</p> <p>B. Focus van het uitvoeringsbeleid ligt nog veel op het vlak van ontwikkeling in plaats van op controle, sturing en handhaving van bestaand beleid.</p> | <p>A. Verbeteringen die een bijdrage leveren aan doelmatigheid en doeltreffendheid worden geconstateerd en ook opgevolgd. Dit komt ten goede van de legitimiteit en houdbaarheid van het beleid.</p> <p>C. De focus ligt meer op efficiëntie en doelbereiking dan op sturing op de gewenste uitkomst.</p> |
| <p>Welke stappen worden uitgevoerd die niet in de beleidstheorie terugkomen?</p> | <p>De prestatie-, kosten- en risicoafweging speelt een grotere rol dan vanuit de beleidstheorie zou worden verwacht.</p> <p>Er wordt via een separaat investeringsprogramma bijgestuurd op het bestaande uitvoeringsbeleid.</p>  | <p>Er is een achterstand in onderhoud en er zijn op korte termijn beperkte middelen beschikbaar.</p> <p>De omvang van de vervangingsopgave is zo groot dat het niet in het reguliere beleidsproces kan worden opgenomen.</p>  | <p>De gedachte van risicobeheersing in plaats van sturing op doelmatigheid overheerst.</p> <p>Het overzicht en de samenhang van activiteiten worden minder rationeel beschouwd.</p>   |

### 4.3 Rijkswaterstaat en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

In deze casus wordt gekeken naar hoe de instandhouding van het hoofdwegennet en de civiele kunstwerken daarin is georganiseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van het instandhoudingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en het opvolgingsonderzoek. De bijzonderheden zijn hieronder per fase samen gevat en er volgt een conclusie over welke veranderingen tot verbetering kunnen leiden. Het matrixoverzicht gaat gedetailleerd in op de aanwezigheid van factoren, oorzaken en effecten van de instandhoudingsaanpak.

#### *Beleidscyclus (Fase 1)*

Agendavorming vindt systematisch plaats aan de hand van een referentiekader. Het is echter opvallend dat achterstallig onderhoud en renovatiekosten daarbij niet altijd worden meegenomen. In de beleidsvoorbereiding blijkt ook dat kosten voor nieuwbouw, vervangingsprojecten en levensduur verlengend onderhoud niet in samenhang worden beschouwd. Hiertoe is voor Rijkswaterstaat ook geen noodzaak omdat er geen prestatieafspraken op het gebied van doelmatigheid zijn gemaakt. Ook wordt geconstateerd dat de informatievoorziening niet actueel betrouwbaar en compleet is. Prestaties van het netwerk worden gemonitord maar niet centraal opgeslagen en ontsloten. Het ontbreken van centrale informatievoorziening dient als logische oorzaak voor het hoge abstractieniveau waarop in de beleidsbepaling beoordeling op basis van belangen en waarden plaatsvindt. Door dit hoge niveau treedt er beperkte sturing op. Er wordt ook een rangschikking van handelingsalternatieven uitgevoerd maar voornamelijk vanuit risicobeheersing en bezuinigingen in plaats van vanuit doelbereiking. Ten slotte blijft besluitvorming budget gestuurd plaatsvinden ondanks dat er een duidelijk besef is van het negatieve effect dat dit kan hebben op de totale levensduurkosten.

#### *Verklarende factoren (Fase 2)*

Vanwege het grote belang dat de infrastructuur invult is er een normenkader vastgesteld, binnen deze normen kunnen de doelen worden bereikt. Echter het juist berekenen van alle onderhoudskosten duurt lang en er is niet voldoende budget voor alle maatregelen. Dat de verschillende kostensoorten niet in relatie tot elkaar worden beschouwd wordt toegeschreven aan het niet volledig doorvoeren van het baten en lasten stelsel. De informatievraag is onvoldoende duidelijk voor de markt en wordt, als de gevraagde informatie wel wordt geleverd, in verschillende systemen vastgelegd zonder dat dit leidt tot centrale

informatievoorziening, waarop ook niet wordt gestuurd. Omdat normoverschrijdingen soms optreden doordat er onvoldoende middelen zijn is Rijkswaterstaat genoodzaakt om met alternatieve maatregelen risico's te beheersen. De investeringsbeslissingen zijn een verantwoordelijkheid van het ministerie, waardoor budgetsturing in stand blijft ondanks dat dit ongewenste effecten kan hebben op de levensduurkosten.

### ***Effecten (Fase 3)***

Doordat er onvoldoende budget beschikbaar is voor alle maatregelen wordt structureel niet aan de norm voldaan en moeten budgettophogingen worden aangevraagd. De achterliggende oorzaak hiervan is het ontbreken van levensduurberekeningen bij de aanleg van infrastructurele werken. Hierdoor ontstaan onderhoudsachterstanden en oplopende onderhoudskosten. Het effect is een verwaarlozing van het efficiëntie- en het lange termijn perspectief. Ook het gebrek aan informatievoorziening leidt tot onderhoudsachterstanden doordat er niet volledig planmatig kan worden gewerkt. Deze werkwijze leidt paradoxaal genoeg tot draagvlak voor budgetverhoging omdat het niet lukt om aan de normen te voldoen, terwijl dit in ieder geval gedeeltelijk voortkomt uit eerder gemaakte beleidskeuzes. Zo ontstaat een situatie waarbij sturing op kosten minimalisering mogelijk het omgekeerde effect heeft, waarbij de effectiviteit van de aanpak daalt en de kosten oplopen.

### ***Conclusie***

Om tot verbetering van de instandhoudingsaanpak van de Rijksinfrastructuur te komen zou ten eerste kunnen worden gestart met het aanpassen van het instandhoudingsbeleid van het kostenminimaliseringsperspectief naar een langetermijnperspectief. Onderdeel hiervan zijn het invoeren van het baten en lastenstelsel en van prestatie indicatoren op doelmatigheid en het samenvoegen van financieringsbronnen, waardoor alle levensduurkosten ten opzichte van elkaar kunnen worden afgewogen. Ten tweede moet de beleidsvoorbereiding verder worden uitgewerkt ten aanzien van de informatiebehoefte en de prestatie indicatoren waarvoor de opslag en ontsluiting centraal mogelijk moet worden gemaakt. Ten slotte kan als randvoorwaarde worden genoemd dat het budget de beleidsdoelen moet volgen omdat kostenminimalisering het omgekeerde effect lijkt te hebben.

Tabel 4

Resultaten Rijkswaterstaat en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

| Rijkswaterstaat en MI&W | Hoe wordt invulling gegeven aan deze stap?  | Welke verklarende factoren kunnen hieraan worden verbonden?  | Wat is het effect van deze handelswijze?  |
|-------------------------|---|--|---|
| 1. Agendavorming        | <p>A. Er zijn kwaliteitsnormen voor het regulier beheer en onderhoud vastgelegd in ‘het referentiekader beheer en onderhoud’.</p> <p>B. Beheer- en onderhoudsmaatregelen worden systematisch begroot, daarbij zijn achterstallig onderhoud en renovatiekosten niet altijd meegenomen. Ook is bij de calculatie voor onderhoudskosten van nieuw areaal onvoldoende differentiatie gemaakt terwijl er veel grote kostendrijvers zoals tunnels worden toegevoegd aan het areaal.</p> | <p>A. Infrastructuur moet vlot en veilig gebruikt kunnen worden om van grote maatschappelijke betekenis te kunnen zijn, hiervoor is goed en doelmatige instandhouding nodig.</p> <p>B. Het juist berekenen van de benodigde middelen duurt lang en vereist meerdere berekeningen.</p> <p>C. Er is onvoldoende budget om alle benodigde instandhoudingsmaatregelen uit te voeren.</p> | <p>A. Het lukt structureel niet om aan de norm te voldoen binnen het gestelde budget waardoor budgetophogingen worden gerealiseerd.</p> <p>B. Bij de aanleg van nieuw areaal wordt geen levensduurberekening gemaakt waardoor de totale kosten niet worden afgewogen tegen de baten. Bovendien levert dit dus instandhoudingsproblemen op omdat er budget</p> |



|                         |  |  |   |
|-------------------------|--|--|---|
|                         | C. De agenda richt zich op het kostenminimaliseringsperspectief.   |  | tekorten en achterstallig onderhoud ontstaat.<br>C. Er is veel draagvlak voor de werkzaamheden die worden uitgevoerd maar de levensduurkosten komen hoger uit dan feitelijk noodzakelijk wanneer de middelen tijdig beschikbaar zouden worden gesteld. Hierdoor worden de efficiëntie en de houdbaarheid van het beleid verwaarloosd. |
| 2. Beleidsvoorbereiding | A. Er worden areaalgegevens (kwantitatief en kwalitatief) opgeslagen maar het totaal aan gegevens is niet actueel, betrouwbaar en compleet.<br>B. Er is zijn beleidsdoelen gedefinieerd zoals vlot en veilig | A. Er wordt een groot aantal informatiesystemen gebruikt. Informatie wordt niet altijd aangeleverd door de marktpartijen omdat de leveringsvraag onvoldoende duidelijk is. Er zijn | A. Er is onvoldoende inzicht in de instandhoudingsopgave om volledig planmatig te werken. Er ontstaan normoverschrijdingen waardoor op specifieke locaties risico's moeten  |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | <p>gebruik van het hoofdwegennet en de goede en doelmatige instandhouding hiervan.</p> <p>C. Er zijn meetbare onderwerpen aanwezig maar de wijze van meten is niet geheel duidelijk.</p> <p>D. Er is een duidelijk causaal model uitgewerkt over de effecten van het tijdig en minder tijdig uitvoeren van onderhoud.</p> <p>E. Er is geen instrumentenmodel aangetroffen maar er wordt wel met alternatieve maatregelen gewerkt. Zo worden er naast levensduur verlengend onderhoud en vervangingen ook met gewichtsbepijking en snelheidsbepijkingen gewerkt.</p> <p>F. Er is een beleidsuitvoeringsaanpak beschreven maar daarbij zijn ook tekortkomingen geconstateerd. Er</p> | <p>verschillende werkwijzen die leiden tot verschillende informatie.</p> <p>B. Het netwerk is van grote maatschappelijke betekenis.</p> <p>C. Er wordt niet gestuurd op volledigheid van het totaal aan gegevens. De resultaten worden niet centraal vastgelegd en ontsloten.</p> <p>D. Een goed beeld van oorzaken en gevolgen in de instandhoudingsaanpak geeft houvast bij het programmeren van instandhoudingsmaatregelen.</p> <p>E. Omdat normwaarden soms worden overschreden moet een risicobeheersingsmaatregel worden toegepast.</p> | <p>worden beheerst met alternatieve maatregelen, zoals gewicht- en snelheidsbepijkingen.</p> <p>B. Er worden meer financiële middelen toegekend dan dat er voorheen beschikbaar waren omdat het budget richting de toekomst onhoudbaar wordt bevonden om het netwerk binnen de normkaders in stand te houden.</p> <p>C. Doelbereiking wordt niet (volledig) behaald.</p> <p>D. Er ontstaat draagvlak voor budgetverhoging.</p> <p>E. Het netwerk levert een lagere prestatie dan bedoeld.</p> |
|--|--|---|---|

|                                      |   |  |   |
|--------------------------------------|---|--|---|
|                                      | <p>zijn prestatieafspraken gemaakt maar die hebben geen betrekking op doelmatigheid.</p> <p>G. Er zijn tenminste drie financieringsstromen (voor nieuwbouw, vervangingsprojecten en levensduur verlengend onderhoud) die op gespannen voet staan met elkaar en daarmee niet leiden tot minimalisering van de totale kosten van eigenaarschap over de totale levensduur.</p> | <p>F. Het ministerie is verantwoordelijk voor investeringsbeslissingen.</p> <p>G. Het baten en lasten stelsel is niet volledig ingevoerd.</p>  | <p>F. Er ontstaat vermindering van effectiviteit van de totale instandhoudingsaanpak.</p> <p>G. Het ministerie stuurt op kostenminimalisering met beperkte rationaliteit waardoor de kosten per saldo lijken stijgen.</p> |
| 3. Beleidsbepaling en besluitvorming | <p>A. Er zijn beleidskeuzes gemaakt en indicatoren vastgesteld.</p> <p>B. Er wordt in de instandhoudingsaanpak beperkt met alternatieve maatregelen gewerkt.</p> <p>C. Er wordt gewerkt aan het verkennen van de gevolgen van de</p>  | <p>A. Rijkswaterstaat voert de instandhoudingsaanpak uit voor het ministerie van I&amp;W.</p> <p>B. Risico's moeten soms worden beheerd zonder dat er voldoende middelen of tijd beschikbaar zijn.</p> | <p>A. Rijkswaterstaat stuurt op de afgesproken indicatoren voor de instandhoudingsaanpak.</p> <p>B. Normen worden bijgesteld om risico's te beheersen.</p> <p>C. Het uitvoeringsbeleid wordt aangepast.</p>               |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | <p>huidige instandhoudingsmethodiek en de mogelijke alternatieven.</p> <p>D. Er vindt beoordeling plaats op basis van belangen en waarden maar dit vindt op een zodanig hoog niveau plaats dat er slechts beperkt mee wordt gestuurd.</p> <p>E. Handelingsalternatieven worden vanuit oneigenlijke motivatie gerangschikt.</p> <p>F. Er wordt besloten tot selectie van handelingsalternatieven op uitvoeringsniveau en op ministerieel niveau.</p> <p>G. Er is een min of meer gestandaardiseerd proces voor de programmering van onderhoud en vervanging maar besluitvorming daarover hangt af van beschikbaarheid van budget.</p> | <p>C. Er is geconcludeerd dat het ontbreken van een prestatie indicator op doelmatigheid ongewenste effecten heeft maar dat de huidige uitvoeringsbeleid het invoeren van de prestatie indicator ook in de weg staat.</p> <p>D. Het gebrek aan centrale informatievoorziening maakt sturen op een ander niveau ingewikkeld.</p> <p>E. Vervanging, vernieuwing en onderhoud concurreren met elkaar op de rangschikking terwijl in alle gevallen hetzelfde doel wordt nagestreefd.</p> <p>F. Er is onvoldoende informatieoverzicht.</p> | <p>D. Realisatie van de gekozen beschikbaarheid en betrouwbaarheid wordt gerealiseerd ten koste van de doelmatigheid.</p> <p>E. Er vindt geen zuivere afweging op inhoud en kosten plaats.</p> <p>F. Er worden suboptimale keuzes gemaakt.</p> <p>G. Er ontstaan achterstallig onderhoud en verhoogde instandhoudingskosten.</p> |
|--|--|---|--|

|                                 |  |  |  |
|---------------------------------|--|--|--|
|                                 |  | G. Er is onvoldoende budget om alle benodigde maatregelen uit te voeren.   |  |
| 4. In- en uitvoering van beleid | <p>A. Het niet voorzien in centrale informatievoorziening en het niet volledig doorvoeren van het baten en lasten stelsel zijn belangrijke oorzaken van non-conformiteit.</p> <p>B. Met name het niet aanleveren van informatie valt terug te leiden tot kenmerken van uitvoerende organisaties.</p> <p>C. Veranderingen in de omgeving zoals krachten, stoffen en weersinvloeden spelen een rol in versnelde afschrijving van infrastructuur.</p> <p>D. Over de kenmerken van de uitvoerders is geen informatie gevonden.</p> | <p>A. Doelmatigheid is geen onderdeel in de afgesproken prestatie indicatoren met Rijkswaterstaat.</p> <p>B. Het is onvoldoende duidelijk welke informatie moet worden aangeleverd.</p> <p>C. Externe invloeden vallen slechts beperkt te voorspellen.</p> <p>D. De rapportage heeft betrekking op een hoger abstractieniveau.</p> | <p>A. Er kunnen verbeteringen worden doorgevoerd ten aanzien van centrale informatievoorziening en het baten en lastenstelsel maar een benadering waarbij de totale levensduur kosten centraal worden geminimaliseerd blijft daarbij in ieder geval gedeeltelijk buiten beschouwing.</p> <p>B. Benodigde informatie wordt niet aangeleverd.</p> <p>C. Verwachte levensduur en kosten moeten worden bijgesteld.</p> |

|                                      |  |   |  |
|--------------------------------------|--|---|--|
|                                      |  |   | D. Het is niet bekend in hoeverre kenmerken van de uitvoerders van invloed zijn.   |
| 5. Naleving en handhaving van beleid | <p>A. Er wordt geadviseerd, gecontroleerd en overtuigd.</p> <p>B. Er wordt gecontroleerd of adviezen worden opgevolgd met een opvolgonderzoek.</p> <p>C. Er is niet gevonden dat er bestuurlijke sancties zijn opgelegd.</p> <p>D. Er is niet gevonden dat er strafrechtelijke sancties zijn opgelegd.</p> | <p>A. Er treden ongewenste effecten op in de instandhoudingsaanpak: normoverschrijding, oplopende kosten en verminderde doelmatigheid.</p> <p>B. Aanhoudende ongewenste effecten.</p> <p>C. Hiervoor is geen aanleiding.</p> <p>D. Hiervoor is geen aanleiding.</p> | <p>A. Er treedt gedeeltelijke verbetering op in de instandhoudingsaanpak.</p> <p>B. Er zijn aanvullende adviezen geformuleerd.</p> <p>C. Er kan in een normale verhouding worden gewerkt aan verbetering.</p> <p>D. Er treden geen verstoringen op in het instandhoudingsproces.</p> |
| 6. Beleidsevaluatie                  | <p>A. Er wordt in de vorm van ex-post double loop geëvalueerd.</p> <p>B. Prestaties van het netwerk worden gemonitord maar niet centraal opgeslagen en ontsloten.</p>  | <p>A. Aanhoudende ongewenste effecten.</p> <p>B. Financiële effecten van keuzes zijn onvoldoende zichtbaar.</p>   | <p>A. Er treedt gedeeltelijke verbetering op in de instandhoudingsaanpak.</p> <p>B. Noodzakelijke kosten kunnen onvoldoende worden ingeschat</p>   |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | waardoor de gewenste kwaliteit van het hoofdwegennet mogelijk niet kan worden bereikt. |
|--|--|--|--|

## 5. Vergelijkende analyse

Om tot een overzichtelijk vergelijk van de casussen te komen wordt gewerkt met een eenvoudige tabel (zie tabel 5) waarin met drie tekens wordt aangegeven in welke mate invulling wordt gegeven aan een beleidsstap. Hiervoor wordt het '+' teken gebruikt als in de casus een overtuigende invulling van de beleidsstap plaatsvindt, een '0' als min of meer invulling wordt gegeven en een '-' teken als er beperkt invulling wordt gegeven aan de beleidsstap. Daarna worden de overeenkomsten en verschillen nader beschreven.

**Tabel 5**

### *Overzicht vergelijkende analyse*

|                                      | Gemeente<br>Amsterdam | Provincie<br>Noord-Holland | RWS en Min. I&W |
|--------------------------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|
| 1. Agendavorming                     | +                     | +                          | +               |
| 2. Beleidsvoorbereiding              | -                     | +                          | +               |
| 3. Beleidsbepaling en besluitvorming | 0                     | +                          | 0               |
| 4. In- en uitvoering van beleid      | 0                     | 0                          | 0               |
| 5. Naleving en handhaving van beleid | -                     | -                          | 0               |
| 6. Beleidsevaluatie                  | 0                     | +                          | 0               |

Uit actuele nieuwsberichten (zoals beschreven in de 1. introductie) blijkt dat er nog steeds significante problemen bestaan op het gebied van instandhouding. In alle drie de casussen treden vergelijkbare maar ook verschillende tekortkomingen op in de instandhoudingsaanpak. Uit de casussen blijkt dat er sprake is van een grote omvang en variatie van in stand te houden areaal en dus ook van een wisselende informatiebehoefte, zelfs binnen een assetgroep zoals het geval is bij de casus over de bruggen van de centrale stad in de Gemeente Amsterdam. Tegelijkertijd is er een centrale informatiebehoefte over de toestand en kosten ten behoeve van sturing op prestaties en beheersbaarheid van kosten. Als het lukt om informatie over de instandhoudingsopgave centraal te gaan opslaan en ontsluiten levert dat in alle drie de casussen een grote bijdrage aan het verbeteren van de instandhoudingsaanpak omdat veel processtappen en indicatoren uit de beleidscyclus gebaseerd worden op deze informatie. De grote noodzaak aan en de moeite met het centraal opslaan en beschikbaar stellen van de informatie geeft aanleiding om op dit aspect nader onderzoek uit te voeren, aangezien beleidstheorieën hier beperkt handvatten bieden. Een ander opvallend aspect is dat in alle



drie de casussen de afweging van beleidsvarianten en het gebruik van instrumentenmodellen beperkt of niet wordt uitgevoerd. Hier valt mogelijk significante verbetering te behalen tegen mogelijk beperkte kosten. Ook blijkt uit de opvolgingsonderzoeken dat verandering moeizaam tot stand komt of in ieder geval veel tijd kost, een oorzaak daarvoor is niet direct gevonden.

Tot slot valt op dat in alle drie de casussen de kosten van levensduur verlengend onderhoud en vervangingsinvesteringen niet integraal worden beschouwd en dat er wordt (of werd) gestuurd op het kostenminimaliseringsperspectief terwijl hierdoor een suboptimale afweging (*bounded rationality*) plaats vindt.

Het grootste verschil tussen de casussen is te vinden in de mate van beleidsvoorbereiding. In de casus over de bruggen van de centrale stad in de Gemeente Amsterdam is duidelijk zichtbaar dat de beperkte beleidsvoorbereiding tot problemen leidt in de daarop volgende beleidsstappen. Ook is zichtbaar dat door een wat betere informatiehuishouding en beleidsvoorbereiding bij de provincie Noord-Holland daarop volgende beleidsstappen wat vollediger kunnen worden uitgevoerd. Uit de casus van Rijkswaterstaat en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt verder dat ondanks het ontbreken van een centraal informatiesysteem wel degelijk kan worden gemonitord wat de status van het areaal is.

Ten slotte kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt over de limitaties van het toepassen van beleidstheorieën op de instandhoudingsaanpak van infrastructuur zoals in dit onderzoek is gedaan.

Omdat er ten aanzien van de beleidsvoorbereiding in alle drie de casussen niet lijkt te worden gewerkt met een instrumentenmodel zou kunnen worden onderzocht of dit in andere gevallen wel zo is en zo niet wat hier de motivatie voor is.

Ook in de daarop volgende beleidstap, de beleidsbepaling en besluitvorming, komt zo'n indicator voor die niet in deze casussen lijkt te worden toegepast, namelijk het afwegen van beleidsalternatieven. Het is niet duidelijk waarom dit beperkt en in ieder geval niet expliciet vanuit doelbereiking en effectiviteit wordt toegepast.

In stap vijf, de naleving en handhaving van beleid, zijn twee indicatoren opgenomen die in deze context slechts in een uiterst geval van toepassing zijn. Het gaat dan om het opleggen van bestuurlijke sancties en strafrechtelijke vervolging. De kans dat het zover komt wordt door de onderzoeker in de context van dit domein bijzonder klein geacht.

Ter overweging van de validiteit van dit onderzoek kan worden opgemerkt dat niet altijd de juiste informatie beschikbaar is voor de analyse aan de hand van de vastgestelde methode . doordat gebruik is gemaakt van secundaire onderzoeksbronnen met opvolging. Tegelijkertijd blijkt uit het knelpunt rondom informatievoorziening dat door beperkte beschikbaarheid van monitoringsdata deze ex-ante double loop onderzoeken van de Rekenkamers mogelijk de best beschikbare bronnen voor een exploratieve en vergelijkende gevalstudie binnen dit domein zijn. Bovendien blijkt dat het gebruik van secundaire onderzoeksbronnen in combinatie met de opvolgingsonderzoeken een bijzonder nuttig inzicht bieden, omdat direct ook de effecten van beleidskeuzes kunnen worden beschouwd. Dit komt de betrouwbaarheid van de bevindingen ten goede. Dat de gebruikte bronnen enkele jaren geleden zijn gepubliceerd geeft aan dat de bevindingen niet perse aansluiting vinden bij de huidige praktijk. Desondanks lijkt het wel degelijk actuele waarde te hebben gezien de beperkte snelheid van het veranderingsvermogen van de onderzochte organisaties.

## **6. Conclusie**

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de vraag:

*Op welke wijze kan het beleidsproces worden vormgegeven, zodat de huidige tekortkomingen in de instandhoudingsaanpak van de openbare buitenruimte kunnen worden opgeheven?*

Het volledig en gedetailleerd analyseren van bestaand instandhoudingsbeleid aan de hand van stappen uit de beleidscyclus is van toegevoegde waarde omdat de verbanden en onderlinge verhoudingen van tekortkomingen, oorzaken en effecten scherper in beeld komen. Als er stappen uit de beleidscyclus niet of slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd kan dat tot problemen leiden in daaropvolgende processtappen, waardoor het bedoelde effect van beleidsdoelstellingen niet of in mindere mate wordt bereikt dan theoretisch mogelijk is. Problemen die zich in de eerste beleidsstappen voordoen kunnen tijdens het gehele proces doorwerken. Dit kan een negatief effect hebben op de doelmatigheid en doelbereiking en daarmee ook op de legitimiteit en houdbaarheid van de beschreven instandhoudingsaanpak.

Tot slot valt één aspect in het bijzonder op; de centrale en goed doordachte vaststelling en gestructureerde verzameling van en sturing op beschikbaarheid van benodigde data en informatie in het beleidsproces kan leiden tot een sterke verbetering van het instandhoudingsbeleid.

## 7. Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2017). Opvolging aanbevelingen instandhouding hoofdwegennetwerk. In <https://www.rekenkamer.nl>. Algemene rekenkamer. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/publicaties/2017/09/28/opvolging-aanbevelingen-instandhouding-hoofdwegennetwerk/Instandhouding%2Bhoofdwegennetwerk.pdf&ved=2ahUKEwiH6M20iNuHAxXdzQIHHS21HxcQFnoECB8QAQ&usg=AOvVaw0i6U5ml843XLELVaUTW-qS>
- Arnold, L. (2023, November 17). *bijna-15000-bruggen-en-viaducten-in-noord-holland-toe-aan-vervangng*. <https://www.nhnieuws.nl>. <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/327787/bijna-15000-bruggen-en-viaducten-in-noord-holland-toe-aan-vervangng>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation : Transcending the Deregulation Debate*. EBSCOhost; eBook Academic Collection (EBSCOhost). <https://login.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/login?URL=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=143766&site=ehostlive>
- Bhattacharya, A. (2019). Chapter 1 Global Climate Change and Its Impact on Agriculture. In *Changing Climate and Resource Use Efficiency in Plants* (pp. 1–50). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B9780128162095.000015>
- Bijkerk, K., Franken, M., & Thompson-Voetee, L. (2017). Vervolgonderzoek beheer en onderhoud Wegen en Kunstwerken. In *Randstedelijke Rekenkamer*. Randstedelijke Rekenkamer. <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/onderhoud-wegenkunstwerken/?provincie=noord-holland>
- Bleijenberg, A. N. (2021). *Instandhouding civiele infrastructuur proeve van landelijk prognoserapport vervanging en renovatie*. Repository.tno.nl; TNO.

<https://repository.tno.nl/SingleDoc?find=UID%2069a5edcd-7d3d-4efc-b532-93118060d077>

Brinkhuijsen, M., Esmail, A., Takx, S., & Hartmann, T. (2019). Verkenning Managing Public Space Kennis-en onderzoeksvragen. In <https://beherenisvooruitzien.nl/wp-content/uploads/2019/10/Verkenning-Managing-Public-Space-WUR-2019.pdf>.

Verkenning Managing Public Space Kennis-en onderzoeksvragen Wageningen University. <https://beherenisvooruitzien.nl/wp-content/uploads/2019/10/Verkenning-Managing-Public-Space-WUR-2019.pdf>

Cloo, P., Slagmolen, B., & Molenkamp, L. (2020). *Factor 20*. Commissie civiele constructies. <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7346093/1#search=%22cloo%22>

Daalder, A., Caffé, J., & Oppenhuis, E. (2023). Beheer en onderhoud bruggen Onderzoeksrapport. In [publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl](https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl). Rekenkamer Amsterdam. <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/beheer-en-onderhoud-bruggenonderzoeksrapport/>

de Vries, S. (2010). The importance of neglect in policymaking. In *Governance and public management*. Palgrave Macmillan.

den Toom, J. (2024, January 18). *Hoogleraren zien Zwijndrechtse brug als pijnlijk voorbeeld van achterstallig onderhoud in Nederland*. <https://www.algemeen-dagblad.nl>; Algemeen Dagblad. <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6B4H-9H51-DY0X-914S-00000-00&context=1516831>

Duivenvoorden, E., Hartmann, T., Brinkhuijsen, M., & Hesselmann, T. (2021). Managing public space – A blind spot of urban planning and design. *Cities*, 109, 103032. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103032>

Gemeente Amsterdam. (2019). *Actieplan bruggen en kademuren*. Gemeente Amsterdam.

<https://www.evofenedex.nl/sites/default/files/2020-04/ACTIEPLAN%20bruggen%20en%20kademuren%20juli%202019%20-%20DEF%20%28002%29.pdf>

Gemeente Amsterdam. (2020). *Herstellen en verbinden*.

<https://www.evofenedex.nl/sites/default/files/2020-04/Programmaplan%20Bruggen%20en%20Kademuren%20-%20Herstellen%20en%20verbinden%20-%20vastgesteld%20op%202014%20april%202020.pdf>

Hoesel, van, & Herold, M. (2018). Een positieve relatie tussen beleid en kennis.

*Beleidsonderzoek Online*, 7. <https://doi.org/10.5553/BO/221335502018000006001>

Hoogerwerf, A. 1931editor, Herweijer, M., editor, van, Hoogerwerf, A., Herweijer, M., &

MontfortA. (2021). *Overheidsbeleid : een inleiding in de beleidswetenschap* (10e geheel herziene druk.). Deventer : Wolters Kluwer.

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (Updated 2nd ed.). Longman.

Klumpenaar, S., & Verlaan, J. (2024). Rijkswaterstaat is er niet om automobilisten te pesten.

*Mediahuis NRC B.V.*, 03 juli 2024(1). <https://advance-lexis-com.ezproxy.leidenuniv.nl/document/?pdmfid=1516831&crid=ac8e9feb-0f76-43a6-a056-d0a9ced956f8&pddocfullpath=%2Fshared%2Fdocument%2Fnews%2Furn%3AcontentItem%3A6CD1-9311-JCMP-2021-00000-00&pdcontentcomponentid=300171&pdteaserkey=sr0&pditab=allpods&ecomp=h6yyk&earg=sr0&prid=ecde95e3-639f-4213-b945-76ebe9b9fbb3#>  
<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/07/02/rijkswaterstaat-is-er-niet-om-de-automobilisten-de-burger-te-pesten-a4858457>

- Krabbendam, V. (2021, December 15). *Nieuw kabinet: 1,25 miljard euro per jaar extra voor beheer en onderhoud infrastructuur*. Infraside; Promedia group. <https://www.infraside.nl/financiering/2021/12/15/nieuw-kabinet-125-miljard-euro-per-jaar-extra-voor-beheer-en-onderhoud-infrastructuur/>
- Ministerie van justitie. (2006). De "Tafel van elf". In *www.kcbr.nl* (pp. 20–26). Ministerie van justitie. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Tafel\\_van\\_Elf\\_\\_veelzijdig\\_instrument.pdf&ved=2ahUKEwiVtsGBtseHAXWx8gIHHQzbEIIQFnoECBYQAw&usg=AOvVaw0EuVAAt3uEQivsugSLvWBD1](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Tafel_van_Elf__veelzijdig_instrument.pdf&ved=2ahUKEwiVtsGBtseHAXWx8gIHHQzbEIIQFnoECBYQAw&usg=AOvVaw0EuVAAt3uEQivsugSLvWBD1)
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & The PRISMA Group. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLOS Medicine*, 6, 7. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Netbeheer Nederland. (2023, February). Landelijke capaciteitskaart verder uitgebreid. *Netbeheernederland.nl*. [https://www.netbeheernederland.nl/artikelen/nieuws/klimaatneutraal-energiesysteem-haalbaar-als-we-durven-te-kiezen?\\_gl=1\\*wgwtu3\\*\\_up\\*MQ..\\*\\_ga\\*MTY3MDAzOTA1NS4xNzIzMDI5ODc0\\*\\_ga\\_C4KC7RL1SC\\*MTcyMzAyOTg3NC4xLjAuMTcyMzAyOTg3NC4wLjAuMA..](https://www.netbeheernederland.nl/artikelen/nieuws/klimaatneutraal-energiesysteem-haalbaar-als-we-durven-te-kiezen?_gl=1*wgwtu3*_up*MQ..*_ga*MTY3MDAzOTA1NS4xNzIzMDI5ODc0*_ga_C4KC7RL1SC*MTcyMzAyOTg3NC4xLjAuMTcyMzAyOTg3NC4wLjAuMA..)
- Neves Cordeiro, C., & Hauwert, W. (2015). Beheer en onderhoud bruggen. In *Rekenkamer Metropool Amsterdam*. Rekenkamer Amsterdam. <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/beheer-en-onderhoud-bruggen/>
- NH Nieuws. (2020, September 1). *Kademuur in centrum Amsterdam deels ingestort*. Nos.nl. <https://nos.nl/artikel/2346286-kademuur-in-centrum-amsterdam-deels-ingestort.html>

Omroep West. (2024, February 26). Je bent gewaarschuwd: camera's op plek van horrorpollers staan vanaf nu aan. *Omroep West*. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4811467/je-bent-gewaarschuwd-cameras-op-plek-van-horrorpollers-staan-vanaf-nu-aan>

Peters, K. (1999). *Verdeelde macht : een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Boom.

Provincie Noord-Holland. (2021). Integraal meerjarenprogramma infrastructuur. In <https://www.noord-holland.nl>. Provincie Noord-Holland. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer\\_vervoer/Wegennet/Documenten/Integraal\\_meerjarenprogramma\\_infrastructuur\\_2022\\_2029.pdf&ved=2ahUKEwjw\\_o73w6GHAXWR8wIHHfiPAqIQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw0gv3N2H7Ybl5457nfGJCr6](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Wegennet/Documenten/Integraal_meerjarenprogramma_infrastructuur_2022_2029.pdf&ved=2ahUKEwjw_o73w6GHAXWR8wIHHfiPAqIQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw0gv3N2H7Ybl5457nfGJCr6)

Provincie Noord-Holland. (2022). investeringsstrategie voor de Noord-Hollandse infrastructuur. In [www.Noord-holland.nl](http://www.Noord-holland.nl). Provincie Noord-Holland. [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.noordholland.nl/Onderwerpen/Verkeer\\_vervoer/Verkeersveiligheid/Documenten/Investeringsstrategie\\_voor\\_de\\_Noord\\_Hollandse\\_infrastructuur.pdf&ved=2ahUKEwjw\\_o73w6GHAXWR8wIHHfiPAqIQFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw2bV\\_y36tgbZAqZzFyIvw3q](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.noordholland.nl/Onderwerpen/Verkeer_vervoer/Verkeersveiligheid/Documenten/Investeringsstrategie_voor_de_Noord_Hollandse_infrastructuur.pdf&ved=2ahUKEwjw_o73w6GHAXWR8wIHHfiPAqIQFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw2bV_y36tgbZAqZzFyIvw3q)

Randstedelijke rekenkamer. (2020). Opvolging aanbevelingen 2020. In *Randstedelijke Rekenkamer*. Randstedelijke rekenkamer. <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/opvolging-aanbevelingen-2020/?provincie=Noord-Holland>

Rasker, P., Bletsis, A., Brongers, B., Vervuurt, A., & Verweij, E. (2023). Landelijk prognoserapport 2023 Auteurs Oktober 2023. In <http://www.tno.nl>. Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.

<https://publications.tno.nl/publication/34641584/8AVcEq/rasker-2023-vernieuwingsopgave.pdf>

Redactie AT5. (2020, September 1). *Kademuur van de Grimburgwal deels ingestort*. Www.at5.Nl; AT5. <https://www.at5.nl/artikelen/204142/kademuur-van-de-grimburgwal-deels-ingestort>

Rijkswaterstaat. (2024, January 12). *Gewichtsbeperving en ondersteuningsconstructie Verkeersbrug Dordrecht*. Rijkswaterstaat.nl; Rijkswaterstaat. <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2024/01/gewichtsbeperving-en-ondersteuningsconstructie-verkeersbrug-dordrecht>

Schieven, E. (2019, February 6). *Aanpak civiele constructies*. Gemeente Amsterdam. [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7329967/1/Brief\\_6-2\\_wh\\_Dijksma\\_aanpak\\_civiele\\_constructies](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/7329967/1/Brief_6-2_wh_Dijksma_aanpak_civiele_constructies)

Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Free Press.

Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut. (2021, November 23). *Herziening ISO 55000 en ISO 55001 voor assetmanagement*. NEN; NEN. <https://www.nen.nl/nieuws/managementsystemen/herziening-iso-55000-en-iso-55001-voor-assetmanagement/>

United Nations. (2014). *World urbanization prospects: The 2014 revision - highlights*, Statistical Papers - United Nations (Ser. A), Population and Vital Statistics Report,. In [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org). UN. <https://doi.org/10.18356/527e5125-en>

Verdaas, C. (2019, July 3). *Ook het paradijs vergt onderhoud*. Www.gebiedsontwikkeling.nu; gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ook-het-paradijs-vergt-onderhoud/>



Verlinde, H., van Oostveen, S., Weck, J., & Molenaar, G. (2009). Onderhoud onderbouwd. In *Randstedelijke Rekenkamer*. Randstedelijke Rekenkamer. <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/onderhoud-onderbouwd/?provincie=noord-holland>

Zelle, R., van Bloemendaal, H., Fabriek, M., de Kruijf, K., van der Linden, J. P. A., & Meijer-Wassenaar, L. C. M. (2014). Instandhouding hoofdwegennet - Rapport - Algemene Rekenkamer. In *www.rekenkamer.nl*. Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2014/10/15/instandhouding-hoofdwegennet>

