



provincie **HOLLAND**
ZUID

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Reactie op EAA rapport - Hefbrug Boskoop

Geachte Statenleden,

Op 10 oktober 2019 is de hefbrug Boskoop voor een periode van 6 weken afgesloten geweest voor alle verkeer. Het besluit tot afsluiting is door gedeputeerde Vermeulen direct genomen nadat uit de beoordeling door Ingenieursbureau Rotterdam (IBR) bleek dat door het uitblijven van versterking van de heftorens de constructieve veiligheid van de brug niet kon worden gegarandeerd. Gedeputeerde Vermeulen heeft u hier middels verschillende brieven over geïnformeerd.

Het is u bekend dat de Eenheid Audit en Advies (EAA) een onafhankelijk onderzoek is gestart naar de voorgeschiedenis van de in 2019 geconstateerde gebreken. Het onderzoek is recentelijk afgerond en resulteert in een feitenrelaas en een aantal aanbevelingen. Met deze brief informeert het college u over de uitkomsten van dit onderzoek en geven wij onze reactie op de aanbevelingen. Tevens informeren wij u over de reeds getroffen en nog nader te treffen maatregelen. Zowel voor wat betreft beweegbare kunstwerken (BKW), als ook voor wat betreft de organisatie.

Alvorens wij verder ingaan op het onderzoek, de aanbevelingen en de maatregelen past het ons om aan te geven dat het college zich realiseert dat de situatie die heeft geleid tot het onmiddellijk afsluiten van de hefbrug Boskoop niet had mogen ontstaan. De Dienst Beheer Infrastructuur (DBI) van de provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor het op een veilige manier beheren en onderhouden van de provinciale infrastructuur, waaronder de beweegbare bruggen. Wij erkennen dat het beheer en onderhoudsproces van de hefbrug Boskoop in de onderzochte periode op veel punten beduidend beter had gekund en gemoeten. Wij zijn ons er terdege van bewust dat de plotselinge afsluiting van de hefbrug Boskoop voor onverwachte overlast en hinder bij bewoners, ondernemers en belangenorganisaties heeft gezorgd. Wij zijn hen, alsook de gemeenten Alphen aan den Rijn en Waddinxveen erkentelijk voor het feit dat wij vanaf het moment van afsluiting tot de dag van vandaag constructief overleg hebben kunnen voeren over de noodzakelijk te nemen maatregelen en de consequenties die daaraan verbonden waren en zijn. Gedeputeerde Staten onderschrijven de bevindingen die de EAA in haar onderzoek heeft

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum rechtsonder.

Ons kenmerk
PZH-2020-739797565
DOS-2020-0004356

Bijlagen
3

gedaan en nemen de aanbevelingen over. Dat geldt voor de aanbevelingen die een betrekking hebben op de gehele organisatie evenzeer als voor de aanbevelingen die specifiek voor DBI gelden.

Programma Aanpak versterking beheer en onderhoud beweegbare kunstwerken

Wij spreken onze waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek door EAA is uitgevoerd. Het rapport bevat een uitgebreide uiteenzetting van de feiten over de periode van het groot onderhoud in 1990 tot aan de stremming van de hefbrug in oktober 2019. Het schetst hiermee een duidelijk beeld van de wijze waarop het onderhoud aan de brug is uitgevoerd. Het feitenrelaas laat ook de aparte status van de hefbruggen in het provinciale areaal zien. Inspecties, analyses, dagelijks onderhoud en grootschalig onderhoud aan de hefbruggen zijn een stuk intensiever dan gemiddeld binnen het areaal. Door de jaren heen blijkt de prestatiebeoordeling, de risico-afweging, de verslaglegging, de sturing en de kwaliteitsborging van producten van adviesbureaus en aannemers van wisselend kwaliteitsniveau te zijn geweest. Vanzelfsprekend trekken wij ons de bevindingen van het rapport aan en deze verdienen dan ook onze maximale aandacht en inzet. De afgelopen 12 jaar heeft DBI van de provincie Zuid-Holland zich ontwikkeld van een kennisgerichte uitvoeringsorganisatie naar een organisatie die regie voert op beheer en onderhoud. Met de invoering van assetmanagement is DBI overgegaan op een meer prestatiegerichte aanpak van het onderhoud. Hierin is veel voortgang geboekt in het onderhoud en DBI heeft daar ook een ontwikkeltraject in doorlopen. Tegelijkertijd is er nog veel te verbeteren. Om zorg te dragen voor een doelmatige uitvoering van de aanbevelingen van EAA en de reeds getroffen en nog nader te treffen maatregelen wordt op dit moment gewerkt aan het *Programma versterking beheer en onderhoud Beweegbare Kunstwerken*. Het ontwikkelen en uitvoeren van een dergelijk programma wordt beschouwd als een voorwaarde om in samenhang én met urgentie verbeteracties gestructureerd op te pakken. Daarbij zal een leertraject, 'Sprong in professionaliteit', onderdeel zijn van het programma. In dit leertraject komen in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde: aansturing van marktpartijen via beheer- en onderhoudscontracten, doorontwikkeling project- en contractmanagement, risicomanagement en professionalisering van opdrachtgeverschap. Ook wordt gewerkt aan vaardigheden gericht op registreren en archiveren volgens de vastgestelde werkprocessen, verhogen van politiek bestuurlijke sensitiviteit en informatievoorziening.

Voor elk onderdeel wordt een behandelend ambtenaar en een ambtelijk opdrachtgever benoemd. De aansturing van het programma gebeurt door een ervaren programmamanager en ambtelijk opdrachtgever; zij rapporteren aan de bestuurlijk opdrachtgevers, in ieder geval gedeputeerden Vermeulen en Baljeu op de hen betreffende portefeuilles. De programmamanager werkt samen met een versterkingsteam waarin een aantal managers van DBI zitting hebben, aangevuld met expertise gericht op assetmanagement, coaching en communicatie. Daarnaast zal een reviewteam worden ingesteld dat zorgt voor reflectie en scherpte op aanpak en resultaat. In het reviewteam zal een concernmanager, een interimmanager en een vertegenwoordiger van een externe partij (bijvoorbeeld een wegbeheerder), zitting nemen. Op korte termijn bieden wij u het programma Versterking beheer en onderhoud Beweegbare Kunstwerken separaat aan.

Dienst Beheer Infrastructuur

De bijna 300 medewerkers bij DBI houden - in sommige functies 24 uur per dag - onze wegen, vaarwegen, sluizen en (beweegbare) bruggen veilig en beschikbaar voor de weg- en vaarweggebruiker. DBI is onder andere belast met verkeersveiligheid, brugbediening, incident management, schadeafwikkeling, vergunningverlening, toezicht & handhaving. Beheer en onderhoud is een wettelijke taak (zorgplicht). Daarmee zorgen we voor de veiligheid van de (vaar)weggebruiker én voor de bereikbaarheid van Zuid-Holland. DBI voert dagelijks en planmatig beheer en onderhoud uit. Onze onderhoudsopgave staat niet los van de onderhoudsopgaven van andere overheden en (vaar)wegbeheerders, zoals gemeenten, Rijkswaterstaat en waterschappen, beheerders van kabels en leidingen. We streven ernaar om tijdens het beheer en onderhoud de hinder voor de omgeving en gebruikers tot een minimum te beperken. In de Nota onderhoud kapitaalgoederen (NOK) stelt u als Provinciale Staten de kaders of uitgangspunten vast waarbinnen Gedeputeerde Staten het beheer van de bestaande en toekomstige provinciale infrastructuur uitvoeren. Dit is een belangrijk instrument waarmee DBI de beheer- en onderhoudstaken kan uitvoeren. Eens in de vier jaar wordt de NOK en onderliggende Nota Budgetbehoefte (NBB) geactualiseerd. De NOK beschrijft welke prestaties (kwaliteitsniveaus) worden verwacht van de provinciale infrastructuur. Op 29 juni 2016 is de NOK 2016-2019 vastgesteld door Provinciale Staten. De geactualiseerde NOK, looptijd 2021-2024, wordt u binnenkort samen met het Kaderbesluit infrastructuur voor vaststelling aangeboden.

Ontwikkelingen Dienst Beheer Infrastructuur

De afgelopen jaren heeft DBI zich ontwikkeld van een uitvoeringsorganisatie naar een organisatie die regie voert. In onze brief van 15 december 2017 met kenmerk PZH-2017-614427246 zijn uw Staten geïnformeerd over een aantal ontwikkelingen die hierbij horen. De provincie Zuid-Holland was een van de eerste overheidsinstellingen in Nederland die op het vlak van assetmanagement gecertificeerd is volgens de internationale norm voor assetmanagement, NEN-ISO 55001. Assetmanagement draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming over de beheerstrategie door inzichtelijk te maken wat de feitelijke en gewenste prestaties zijn van onze assets, en wat de daarmee verbonden kosten en risico's zijn. Een belangrijk onderdeel van de certificering is het 'lerend' vermogen. DBI kent vanaf 2017 jaarlijkse interne en externe audits. Op die manier worden continu verbeteringen doorgevoerd. Voor de invulling van een goede procesgang en gedegen resultaat wordt sinds enige tijd gewerkt met integrale teams en kent elk project een behandeld ambtenaar, een ambtelijk opdrachtgever en een bestuurlijk opdrachtgever. De integraliteit en opschaling binnen DBI is bevorderd door het instellen van één managementteam. Eerder werkte DBI in districten met afzonderlijke managementteams. Het management stuurt en prioriteert. Ook kent DBI sinds 1 januari 2018 een eigen opdrachtgevers-eenheid. Al het werk van DBI is vervat in opdrachten. Deze eenheid werkt nauw samen met de Afdeling Opdrachtgeverschap op concernniveau.

Veiligheid beweegbare kunstwerken

Het is de taak van de provincie er voor te zorgen dat de beweegbare bruggen en sluizen veilig gebruikt kunnen worden. Dit betekent dat, zodra sprake is van een onveilige situatie, een brug wordt afgesloten of het gebruik wordt beperkt. Een dergelijke situatie was ontstaan bij de hefbrug Boskoop; doordat in een herberekening was geconstateerd dat door veranderd gebruik van de

heftorenconstructie versterking noodzakelijk was in combinatie met de verslechterde onderhoudsstaat. Op dit moment zijn er geen onveilige bruggen of sluizen in gebruik.

Sinds de ingebruikname van de hefbrug Boskoop in 1935 is de omgeving van de hefbruggen sterk gewijzigd, de verkeersintensiteiten en vaarwegbewegingen zijn exponentieel gegroeid. Ook de wet- en regelgeving en de normering voor bruggen is gewijzigd. Voortschrijdende digitalisering in het beheer en onderhoud maakt dat er meer verwacht wordt van het gebruik van de hefbruggen. Wat de situatie rondom de hefbrug Boskoop leert, is dat het ontstaan van onveilige situaties die gepaard gaan met onverwachte stremmingen, moet worden voorkomen. Hiervoor zijn twee zaken van belang. Allereerst moet DBI verder investeren in een onderhoudsmanagementsysteem dat transparant en voorspellend is en in scherpere uitvragen en aansturing van onderhoudsaannemers. Ten tweede moet DBI ervoor zorgen dat de reeds in gang gezette aantoonbare veiligheid van de bruggen wordt voltooid. Bij de reactie op de aanbevelingen, is aangegeven welke maatregelen DBI ten aanzien van deze twee zaken heeft ingezet.

Een brug wordt zodanig ontworpen en gebouwd dat deze de verwachte belastingen, zoals de verkeersbelasting, ruimschoots kan dragen. Om er vervolgens richting de toekomst zeker van te zijn dat, door toename van de intensiteit en het gewicht van het verkeer, op lange termijn geen overbelasting gaat ontstaan, wordt het effect van toegenomen verkeersbelasting geïnventariseerd. Deze inventarisaties zijn voor inmiddels 73 van de 84 beweegbare bruggen gemaakt. Geconstateerd is dat deze 73 bruggen robuust genoeg zijn om de toename van verkeersbelasting voldoende te kunnen dragen. De inventarisatie van de resterende 11 bruggen, waaronder de 3 hefbruggen, stond oorspronkelijk gepland tijdens de voorbereiding van het groot onderhoud dit jaar en de komende 2 jaar. De inventarisatie voor alle 11 bruggen wordt echter dit jaar versneld uitgevoerd.

Uitvoering aanbevelingen EAA door DBI

Op basis van het onderzoek wordt een zestal aanbevelingen gedaan. Voor een volledige toelichting op de aanbevelingen verwijzen wij u naar de bijlage *Aanbevelingen bij feitenrelaas Voorgeschiedenis van de in 2019 geconstateerde tekortkomingen aan de hefbrug Boskoop*.

Wij hechten er aan te benadrukken dat maatregelen ter verbetering van het beheer en onderhoudsproces van de beweegbare kunstwerken reeds enkele jaren in gang zijn gezet, al voordat de hefbrug Boskoop op 10 oktober 2019 werd afgesloten. In de bijlage *Maatregelenlijst en opvolging aanbevelingen DBI* is schematisch in kaart gebracht welke maatregelen van toepassing zijn op de beweegbare kunstwerken in het algemeen en de hefbruggen in het bijzonder. De maatregelen zijn in looptijd geplaatst en worden gekoppeld aan het overkoepelende *Programma Versterking beheer en onderhoud beweegbare kunstwerken*. Zichtbaar is ook welke maatregelen een rechtstreeks gevolg zijn van het afsluiten van de hefbrug Boskoop in 2019. Bovendien is opgesomd met welke maatregelen de aanbevelingen van EAA worden opgevolgd. Hieronder wordt samengevat weergegeven op welke wijze en met welke maatregelen de aanbevelingen van EAA opgevolgd gaan worden.

Aanbeveling 1- Richt de periodieke onderhoudsinspecties op de conditie van de brug als geheel

Het in het verleden toegepaste inspectieregime laat zien dat de nadruk lag op het bewegingswerk van de bruggen en een visuele opname van de algemene staat van de brug. De onverwachte corrosievorming bij de hefbrug Boskoop heeft laten zien dat dit regime niet toereikend is geweest voor bruggen met hoger gelegen en complexe staalconstructies. Om dit tekort in de inspecties te ondervangen wordt sinds december 2019 gewerkt aan het aanscherpen van het onderhoudsregime voor de hefbruggen conform de aanbeveling van EAA. Verder worden sinds dit jaar extra inspecties uitgevoerd voor de hefbruggen; met uitgebreide kraaninspecties worden de staat van de conservering en de constructie voortaan regelmatig onder de loep genomen. Deze extra inspecties zijn opgenomen in het in april van 2020 aanbestede contract voor “onderhoud aan Werktuigbouwkundige installaties en kleine conserveringswerkzaamheden 2020 – 2022”. DBI gaat nauwkeuriger vastleggen welk onderhoudsregime nodig is voor welk onderdeel van welke brug en zorgt ervoor dat dit onderhoudsregime uitgevoerd wordt door huidige en toekomstige onderhoudsaannemers. Niet alleen het onderhoudsregime van de hefbruggen wordt aangescherpt, ook de regimes van alle andere beweegbare kunstwerken zullen opnieuw worden beoordeeld en waar mogelijk aangescherpt. In december 2019 is hiermee een start gemaakt door de zogenaamde onderhoudsconcepten voor de verschillende soorten bruggen aan te scherpen. De aanscherping van de onderhoudsconcepten van de 84 bruggen en 7 sluizen wordt dit jaar afgerond. Met het inrichten van het onderhoudssysteem zijn we in maart 2020 gestart; medio 2021 kan dit systeem in gebruik worden genomen. Daarmee kan de uitvoering van het onderhoudsregime (uitvoering van dagelijks onderhoud en inspecties van essentiële onderdelen) effectiever worden vastgelegd, aangestuurd en gevolgd.

Aanbeveling 2- Vergroot de samenhang tussen dagelijks beheer & onderhoud en groot onderhoud

Een reeks van maatregelen gaat bijdragen aan een vergrote samenhang tussen dagelijks beheer & onderhoud en groot onderhoud. Allereerst zullen werkprocessen aangescherpt moeten worden, voor de overgang tussen dagelijks en groot onderhoud en voor het nemen van maatregelen op basis van storingen en andere gebreken. Voorheen werden deze processen teveel ad hoc en door verschillende personen op verschillende wijze uitgevoerd. Daarom zijn deze processen de afgelopen maanden aangescherpt, op papier vastgelegd en geldend verklaard voor alle onderhoudsprojecten van beweegbare kunstwerken. Verder zal de implementatie van een nieuw onderhoudssysteem (start 1 maart 2020, in medio 2021 in gebruik) gaan leiden tot een beter vastleggings- en opvolgingssysteem voor alle onderhoudsactiviteiten. Naast deze instrumentele oplossingen werkt DBI middels leertrajecten aan een steeds betere invulling van de assetmanagementrollen en het werken volgens deze rollen en naleven van de afgesproken werkprocessen.

Aanbeveling 3- Verminder het meerwerk en zorg voor meer maatwerk in contracten

Om het aanbesteden van onderhoud te verbeteren, wordt nog dit jaar het contractmanagement van dagelijks onderhoud verder geprofessionaliseerd. Dit geldt zowel voor wat betreft samenstelling en rollen van/in de contractteams, als voor de beheersing van de verschillende typen contracten. Integrale prestatiecontracten vragen enerzijds een uniforme beschrijving van processen en producten die gelden voor alle infra-onderdelen in het contract. Anderzijds is het noodzakelijk om meer maatwerk toe te laten voor objecten die dat vragen, zoals de hefbruggen

binnen een groot onderhoudscontract voor alle beweegbare kunstwerken. Door het beschrijven van de gewenste prestatie van één of meerdere kunstwerken wordt de contractant in de gelegenheid gesteld om maatwerk toe te passen. Dit gebeurt vanzelfsprekend in afstemming met de opdrachtgever.

Aanbeveling 4- Hernieuw de risicobeoordeling van corrosie en conservering op de hefbruggen

De drie hefbruggen zijn binnen het areaal van de provincie Zuid-Holland uitzonderlijke bouwwerken. De hefbruggen wijken hiermee sterk af van de overige beweegbare bruggen die door de provincie worden onderhouden. Het betreft monumentale, geklonken constructies die vanwege hun complexiteit, formaat en hoogte vele elementen bevatten die moeilijk bereikbaar zijn en die hierdoor intensiever geïnspecteerd en onderhouden moeten worden. De bevindingen rondom de corrosie-problematiek van de hefbrug Boskoop leren ons dat het noodzakelijk is de onderhoudsstaat van de hefbruggen scherper in beeld te brengen. De onderhoudsstaat van de drie hefbruggen is de afgelopen maanden middels gerichte inspecties in beeld gebracht. De inspectieresultaten hebben voor zowel de hefbrug Boskoop als de hefbrug Gouwesluis geresulteerd in een maatregelenpakket waarvan de uitvoering voor dit jaar is gepland. De formulering van een passend maatregelenpakket voor de hefbrug Waddinxveen loopt op dit moment. De uitvoering van deze maatregelen zal waarschijnlijk in het begin van 2021 plaatsvinden. Met het uitvoeren van de drie maatregelen-pakketten is de onderhoudsstaat en daarmee de constructieve onderhoudsstaat van de drie hefbruggen tot aan de uitvoering van het planmatig onderhoud geborgd. Op basis van genoemde inspectieresultaten zal met een gespecialiseerde partij de corrosieproblematiek worden geëvalueerd en bepaald worden hoe deze staalconstructies voldoende beschermd kunnen worden en welke onderhoudswerkzaamheden daaraan verbonden zijn, voor zowel het planmatig onderhoud als de lange termijn.

Aanbeveling 5- Verbeter het informatiebeheer en de archivering in IDMS

Aan deze aanbeveling wordt ook verdere invulling gegeven in het kader van organisatieontwikkeling. Voor een verdere toelichting hierop zie onderstaande paragraaf. Voor wat betreft archivering zal DBI in nauw overleg met de afdeling Informatisering & Automatisering het archief zo snel als mogelijk is verder op orde brengen en dit ook adequaat en consequent bijhouden.

Uitvoering aanbeveling organisatie

Een aantal voor DBI benoemde aanbevelingen gelden ook voor de overige onderdelen van de provinciale organisatie.

De diversiteit en complexiteit van opdrachten in de organisatie neemt toe. Wij leren om toegerust te blijven voor de toekomst. De aanbevelingen van EAA passen in deze richting en geven er urgentie aan. De doorontwikkeling van opdrachtgeverschap, met onder meer aandacht voor de wijze van aansturing van marktpartijen en aandacht voor de stevigheid van de rol van de ambtelijk opdrachtgever als kritisch sparringpartner voor de projectleider en als verbinder naar de gehele organisatie en het bestuur; expliciete aandacht voor mogelijke bestuurlijke risico's bij het maken van keuzes en de betere vastlegging van keuzes en de motivering hiervan te organiseren voor besluiten die niet worden vastgelegd in een besluit workflow zijn belangrijke prioriteiten.

De aanbeveling tot verbetering van de kwaliteit en volledigheid van dossiers past in ons streven naar een goed en duurzaam informatiebeheer. Van belang daarbij zijn een duidelijke rol- en taakverdeling tussen betrokkenen, een duidelijk proces en kwalitatief goede stukken voor besluitvorming en (digitale) archivering zodat afwegingen, keuzes en besluiten altijd terug te vinden zijn. Daartoe zijn verschillende acties in gang gezet die gericht zijn op professionaliteit, blijvende aandacht en gedragsbeïnvloeding. Genoemd kunnen worden bewustwordingscampagnes en projecten gericht op dossiervorming (dossier op orde), digitalisering van archieven (archief op koers) en advisering en ondersteuning in het gebruik van systemen en principes door informatiespecialisten.

Tot slot benadrukken wij dat de uitvoering van de aanbevelingen alleen dan succesvol (blijvend) kan worden geïmplementeerd indien dit samenhangt met de reeds in gang gezette maatregelen en in aanvulling daarop de te nemen overige maatregelen. U zult de komende twee jaar halfjaarlijks over de voortgang van het programma Versterking beheer en onderhoud beweegbare kunstwerken worden geïnformeerd. Graag nodigen wij u uit om op een nader moment kennis te nemen van de wijze waarop wij de organisatie verder ontwikkelen.

Wij hopen u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,



drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlagen:

1. Feitenrelaas EAA met betrekking tot Voorgeschiedenis in 2019 geconstateerde tekortkomingen hefbrug Boskoop - Definitief v1.0 (geanonimiseerde versie)
2. Aanbevelingen EAA bij Feitenrelaas Voorgeschiedenis in 2019 geconstateerde tekortkomingen hefbrug Boskoop - definitief v1.0 (geanonimiseerde versie)
3. Maatregelenlijst en opvolging aanbevelingen door DBI