

# Onderbouwing beheer en onderhoud

## **aspecten van beheer**

een analyse van beheertaken

**versie 1.3**

juni 2001



**Expertisecentrum Beheer en Onderhoud**

Voor u ligt één van de documenten die tot stand zijn gekomen bij het onderbouwen van het beheer en onderhoud.

In het kader van het transparant maken en objectiveren van het beheer en onderhoud is in de periode 1999-2001 uitgebreid onderzoek gedaan naar de producten en diensten van de Rijkswaterstaat en de relatie zichtbaar gemaakt tussen functionaliteit, onderhoudsstrategie en kosten. Gekozen is voor een objectgerichte benadering omdat de inzet van de beheersorganisatie van de Rijkswaterstaat zich grotendeels richt op het ontwerpen en uitvoeren van maatregelen ter handhaving of verbetering van de (onderhouds)toestand van de objecten.

Velen hebben meegewerkt aan het onderzoek en bouwstenen geleverd in de vorm van enquêtes, werkgroepen, notities, adviezen etc. Daardoor sluit het rapport goed aan op de praktijk van het beheer en onderhoud anno 2001.

Het onderzoek heeft op dit moment de volgende documenten voortgebracht:

1. het basisonderhoudsnivo 2001. Dit rapport gaat over het minimaal noodzakelijke onderhoud van de infrastructuur in relatie tot de kerntaken en bij de huidige scope. Het belicht de onderbouwingsmethodiek, de infrastructuur (aard, omvang en gebruik), de programmeringsinstrumenten en de onderhoudsfilosofie. Het beschrijft en berekent het basisonderhoudsnivo en bevat samenvattingen van de object beheerregimes. De objectbeheerregimes geven de motivering en het kostennivo voor het beheer, vast en variabel onderhoud van de objectcategorieën.
2. het objectbeheerregime Verhardingen 2001
3. het objectbeheerregime Kunstwerken 2001
4. het objectbeheerregime Verkeersvoorzieningen traditioneel 2001
5. het objectbeheerregime Verkeersvoorzieningen DVM 2001
6. het objectbeheerregime Landschap en Milieu 2001
7. het objectbeheerregime Exploitatie 2001
8. Aspecten van beheer 2001, beschrijft rol en taken van de beheerder en gaat in op aspecten als juridisch beheer etc.
9. het handboek Vast onderhoud droge infrastructuur 2001, is een nadere uitwerking van de analyses in de objectbeheerregimes.

Het toegevoegde jaartal 2001 geeft aan dat het

- de situatie in 2001 beschrijft. Het B&O is zeer dynamisch. Er zijn veel ontwikkelingen op het gebied van organisatie, marktbenadering, techniek, gebruik van de infrastructuur, economie en financiën. Deze ontwikkelingen hebben grote invloed en leiden voortdurend tot vele veranderingen. Dat zou tot gevolg hebben dat elke concept-rapport weer aangepast moet worden. Met als resultaat dat het nooit uitgegeven wordt en belangrijke verkregen inzichten op hoofdlijnen en op landelijke schaal niet gedeeld kunnen worden. Gelet op de grote spanning tussen de onderhoudsbehoefte en het onderhoudsbudget enerzijds en de ontwikkeling van de Rijkswaterstaat als agentschap anderzijds is het ongewenst dat de discussie over de hoofdlijnen over het beheer en onderhoud uitgesteld wordt. Het onderzoek is dus een moment opname en goed genoeg is zowel op landelijk nivo als in relatie tot de diensten. Het is een referentie/basis voor verdere ontwikkeling en onderlinge vergelijking.

- het kostennivo in dat jaar aangeeft en de kosten nog in guldens zijn uitgedrukt
- een versie is (de eerste), die goed genoeg maar niet volmaakt is en dus aangevuld, verbeterd en verrijkt zal worden. Deze aanpassingen komen tot stand in interactie met de beheer en onderhoudsorganisatie en zullen opgenomen worden in de volgende versie.

Het BON 2001 behandelt zowel de droge als natte infrastructuur.

Voor het beschrijven van het onderhoud van de droge infrastructuur was veel materiaal voorhanden. Zodoende was het mogelijk om de objectbeheerregimes en het gehele onderzoek hiervoor eind 2001, binnen de scope, te completeren.

Het onderhoud van de natte infrastructuur is zeer summier beschreven.

Op dit moment wordt gewerkt aan de objectbeheerregimes van de natte infrastructuur. Naar verwachting zijn deze in september 2002 gereed en kunnen deze in samengevatte vorm opgenomen worden in het Basisonderhoudsnivo.

Vanaf nu tot medio september 2002 komen de 9 genoemde documenten beschikbaar te beginnen met het Handboek vast onderhoud 2001 en vervolgens de objectbeheerregimes en aspecten van beheer.

Ik hoop dat de documenten uw inzicht in het beheer en onderhoud zullen verrijken en indien u suggesties hebt voor aanpassingen verneem ik die gaarne. Het aanpassen van de documenten zal overigens plaatsvinden via de bekende gremia.

Met vriendelijke groeten,

Co van der Vusse  
Expertise centrum Beheer en Onderhoud (EBO)

Rijkswaterstaat Dienst Weg-en Waterbouwkunde  
Tel 015-2518557/247  
Email [ebo@dww.rws.minvenw.nl](mailto:ebo@dww.rws.minvenw.nl)

Inhoudsopgave	
1. Inleiding .....	3
2. Het begrip beheer.....	4
3. Context, positionering en ontwikkelingen. ....	6
4. Beheer en kosten .....	8
5. De juridische grondslag van het beheer. ....	11
bijlage wetten .....	13

# Visie op beheer:

## 1. Inleiding

In het kader van de onderbouwing van het beheer en onderhoud is het gewenst om het beheer afzonderlijk te belichten (nut en noodzaak) en aan te geven welke kosten er mee gemoeid zijn, met name die kosten die ten laste komen van de beheer en onderhoudsartikelen (objectcategorieën exploitatie/droog en facilitair /nat). Dat is de kern van deze notitie.

Het gaat om bedragen van enige tientallen miljoenen gulden en dat zijn kostenolifanten. De totale kosten van het beheer zijn of afzonderlijk of als onderdeel van een andere taak (artikelonderdeel) geboekt. Hierdoor bestaat de mogelijkheid van dubbeltelling maar door het zichtbaar maken van de kostendrager zal dat geen probleem opleveren.

Beheer is een term die veel wordt gebruikt maar de interpretaties zijn talrijk. Er zijn meerdere scopes (beheer in enge zin en in brede zin), er zijn meerdere nivo's (landelijk, regionaal en lokaal) en er zijn meerdere perspectieven (functioneel, technisch, financieel, juridisch). Daarom wordt eerst een verduidelijking van het begrip gegeven naar de visie van het Expertise Centrum Beheer en Onderhoud.

Voor een goed begrip wordt vervolgens ingegaan op de context, positionering en worden actuele ontwikkelingen belicht die gevolgen kunnen hebben voor de aard en omvang van de beheerstaak van Rijkswaterstaat (RWS op afstand, inspectie V&W, publiek private samenwerking (design, built, maintenance, finance etc). Vanwege noodzaak tot scheiding van beleid enerzijds en vergunning verlening en handhaving anderzijds wordt de beleidsdirectie A een zelfstandig Directoraat-Generaal en gaan er thans stemmen op om Rijkswaterstaat op afstand te plaatsen. Dit zal naar verwachting gepaard gaan met een herbezinning op rollen en taken van het bevoegd gezag en de beheerder/uitvoerder. Deze notitie geeft tenminste inzicht in de huidige situatie.

Daarna wordt ingegaan op de taken van de Rijkswaterstaat als beheerder en de vraag welke deeltaken onderscheiden kunnen worden met het oog op verantwoordelijkheden en uitvoering ofwel wat de beheerder zelf moet doen en wat hij al dan niet met toezicht aan anderen kan overlaten. Dit onderdeel wordt afgerond met een berekening van de kosten van de taakuitoefening (aansturing, organisatie en uitvoering) van het beheer. Afgesloten wordt met de (juridische) grondslag van het beheer.

Bij het onderscheid in de taken is wordt een organisatorische insteek gevolgd; wat houdt de beheerder in eigen hand (wettelijke taken, financieel belang, functioneel belang en afbreukrisico) en wat besteedt hij uit. Bestaande begrippen zijn zoveel mogelijk in verbinding gebracht met de taken en taakonderdelen.

## 2. Het begrip beheer

Het begrip beheer is in de wetten niet nader gedefinieerd maar het gaat hier over de publiekrechtelijke zorg van een overheidslichaam voor de infrastructuur.

Heldere definities zijn weergegeven in de uitgangspunten voor het wegbeheer (het gele boek) te weten:

“ **beheer in enge zin**: het zorgen voor het object door het treffen van de nodige maatregelen op zodanige wijze dat de integrale kwaliteit voor de gebruiker optimaal is en dat het object aan het doel blijft beantwoorden zowel in technische, functionele als juridische zin.

**beheer in algemene zin**: het verantwoordelijk zijn en zorg dragen voor het handhaven of bereiken van een vooraf vastgesteld kwaliteitsnivo van het beheerde onderdeel of de beheerde functie.

**beheer in brede zin**: alle activiteiten die nodig zijn om te garanderen dat infrastructuur nu en in de toekomst optimaal blijft voldoen aan de (afgesproken) functies. In deze - meest brede zin - vallen alle activiteiten rond een wegverbinding onder beheer, ook het aanleggen van nieuwe verbindingen.” Deze uitleg wordt ook wel Beheren met een grote B genoemd.

De scope van het beheer volgens de verschillende definities is niet gelijk. Voor deze notitie die zich focust op het beheer en onderhoud is een minder brede benadering passend. Het sluit ook beter aan op de situatie die is ontstaan na de scheiding tussen beleid en uitvoering in 1997.

De meest gangbare **juridische definitie** (Droge Waterstaat: toelichting Wet Herziening Wegbeheer) is de volgende:

“ Het beheer omvat de *zorg voor de instandhouding* van de ten algemene nutte tot stand gebrachte weg en de zorg dat de weg de *functies die aan de weg zijn of worden toegekend* naar behoren kan vervullen. Beheer is dan ook een functioneel begrip; het omvat niet alleen de zorg voor *het in een bruikbare toestand houden* van het al dan niet verharde wegdek, maar ook de zorg dat *op juiste en veilige wijze gebruik kan worden gemaakt* van de weg, waaronder de zorg voor de bermen, de opvang en afvoer van hemelwater en de overige tot de weguitrusting te rekenen voorzieningen...”

In de Natte waterstaat is er sprake van **integraal beheer**. Daaronder wordt er onder verstaan:

De zorg voor de waterhuishouding ( zowel kwantiteit als kwaliteit ), de waterkeringen en de vaarwegen.

Het beheer van werken die van nationaal belang zijn, behoort in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van het Rijk . ( Beginselen en uitgangspunten overdrachten nat )

De eisen die aan de rijksoverheid worden gesteld op het gebied van de operationele waterstaatszorg bewegen zich op een tweetal hoofdterreinen:

- De Infrastructurering ten behoeve van het vervoer over het water. Van het Rijk wordt verwacht dat het zorg draagt voor de ontsluiting van de vanuit economisch oogpunt bezien strategische punten door de instandhouding van de grote doorgaande routes en door een optimale benutting van het gebruik daarvan.
- De conditionering van het land ten opzichte van het water en van het water zelf. Daarnaast moet ook de watervoorziening van alle landsdelen worden gewaarborgd. Het Rijk wordt hier geacht de verantwoordelijkheid te hebben voor de ligging van de kustlijn en voor de waterhuishouding op macro schaal.

De beheerdersrol kent **3 nivo's** te weten de landelijk beheerder (DG), de regionaal beheerder (HID) en de lokaal beheerder (dienstkringhoofd). Op landelijk en regionaal nivo ligt het zwaartepunt der taken bij het stellen van kaders en overleg met het bestuur en op lokaal nivo gaat het vooral om het dagelijks beheer. Bij calamiteiten manifesteert deze

gelaagdheid zich in operationele zin d.w.z. kleine calamiteiten worden door de dienstkring afgewikkeld (ongevallen met een geringe omvang met een beperkte reikwijdte). Indien de calamiteit de reikwijdte van de dienstkring te boven gaat is de HID aanspreekbaar. Bij landelijke calamiteiten voert de DG de regie (hoogwater). Het grootste deel van de inzet bevindt zich op lokaal nivo.

Een nadere toelichting op **functioneel beheer, financieel beheer, technisch beheer en juridisch beheer** wordt gegeven in paragraaf 4.

### **3. Context, positionering en ontwikkelingen.**

Beheer is vooral een zorgtaak. Het omvat de zorg voor het functioneren en het gebruik van de infrastructuur zoals deze bedoeld is. De beheerder stuurt het geheel van activiteiten aan die nodig zijn om dit mogelijk te maken.

De omstandigheden en het gebruik zijn voortdurend aan veranderingen onderhevig. De beheerder zal daar telkens op willen inspelen echter beslissingen over wijzigingen van het te beheren object in relatie tot de toegedachte functionaliteit dan wel beslissingen over wijzigingen van de functionaliteit cq bepalingen omtrent het gebruik zijn voorbehouden aan het bevoegd gezag in casu het bestuur.

De beheerder zal uiteraard het gebruik en de technische staat van het object monitoren. Daarnaast volgt hij ontwikkelingen en gaat na hoe hierop geanticipeerd kan worden en geeft daarover suggesties aan het bevoegd gezag.

Bij een beheerorganisatie spelen veranderingen en flexibiliteit een grote rol. Het inspelen op veranderingen in de techniek, organisatie, de markt en het gebruik is aan de orde van de dag. Teneinde dit nog enigszins beheersbaar te houden dient er een goede balans te zijn tussen de normale gang van zaken en de vernieuwingen. Telkens dient gezocht te worden naar een optimum tussen verandering, continuïteit en doelmatigheid waarbij rekening gehouden moet worden met het veranderingsvermogen van de organisatie met name daar waar het afbreukrisico groot is bij de uitvoering van de kerntaken (droge voeten, veiligheid etc) en de kosten. De samenleving verwacht dat Rijkswaterstaat de zaken in de hand houdt en daar komt meer voor kijken dan menigene verwacht. De organisatie dient zowel direct te kunnen handelen (brandweerfunctie/calamiteiten/gladheidsbestrijding etc) als geduldig te kunnen werken aan lange termijn zaken. Dat vraagt om goed ingewerkt personeel en een daarop ingestelde organisatie. (duidelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten).

Operationele eenheden dienen vooral slagvaardig te kunnen optreden. De lijnen dienen daar kort te zijn dus met weinig schijven.

Bij de verdeling van de verantwoordelijkheden en de werkzaamheden over de markt en de overheid is het belangrijk rekening te houden met de bovenstaande overwegingen. In principe dient de uitvoering aan de markt overgelaten te worden maar de zorg, de regie en de kennis die hiervoor nodig is dient bij de overheid te zijn. Wel kan de doelmatigheid vergroot worden door het beheer op afstand te zetten. Essentieel is dat het wel in een hand blijft en niet verbrokkeld. Bij de afweging omtrent de verdeling van de verantwoordelijkheden en activiteiten over de overheid en de markt spelen doeltreffendheid (flexibiliteit) doelmatigheid/kosteneffectiviteit en afbreukrisico

De bestuurder en de beheerder hebben verschillende rollen. Toch hebben het bestuur en het beheer veel met elkaar te maken, reden waarom ook de rol van het bestuur wordt belicht. Soms laat het bestuur, al dan niet gemandateerd, taken over aan de beheerder. Vooral bij de communicatie met de omgeving en de vorming van plannen komt dat voor.

### **Ontwikkelingen**

#### **Algemeen**

Van oudsher is de taak van het beheer voor zaken met een algemeen belang een overheidstaak. In het laatste decennium streeft de regering naar een grotere doelmatigheid en flexibiliteit van de overheid. Dat bespaart kosten en laat de overheidsprodukten sneller en beter aansluiten op de behoefte van de maatschappij (voldoen aan de eisen van de tijd en de eisen van de samenleving).



Dit heeft geleid tot het op afstand zetten van diverse organisatie-onderdelen zoals de Nederlandse Spoorwegen, KNMI, het Loodswezen, de Luchtverkeersleiders etc. Deze ontwikkeling is ook aan de orde voor Rijkswaterstaat.

### **De vorming het directoraat-generaal Water en de Inspectie V&W.**

Dit betreft o.a. de scheiding van verantwoordelijkheden van het beleid en de uitvoering (vergunningverlening en toezicht/handhaving).

Twijnstra en Gudde heeft hiernaar een onderzoek verricht waar naar kortheidshalve wordt verwezen. De verdeling van de taken en de organisatievorm is thans bekend.

De beleidsdirectie Water (HKA) wordt een zelfstandig directoraat-generaal. Daarmee is de scheiding gerealiseerd tussen het beleid enerzijds en vergunningverlening alsmede handhaving/toezicht anderzijds.

Vergunningverlening blijft een taak van Rijkswaterstaat met uitzondering van vergunningen voor eigen werk, die zullen verleend worden door de Inspectie V&W.

Voor toezicht is onderscheid te maken in 3 categorieën.

De handhaving mbt beleidsgevoelige zaken zoals milieu en WVO zal door de Inspectie worden overgenomen.

De handhaving van minder beleidsgevoelige zaken die echter een groot afbreukrisico hebben zal door Rijkswaterstaat worden gedaan, echter onder toezicht van de Inspectie V&W.

Het toezicht op de waterstaatswetgeving ter bescherming van de objecten blijft volledig in handen van Rijkswaterstaat.

Als gevolg van deze nieuwe taakverdeling zal de organisatie worden aangepast. De gevolgen op D2-nivo zijn redelijk bekend. Minder duidelijk is wat de gevolgen voor de regionale directies zijn.

### **RWS op afstand.**

Na afsplitsing van HKA kan Rijkswaterstaat op afstand worden geplaatst. Intussen is besloten dat Rijkswaterstaat een agentschap wordt. Hierin is formeel geen plaats voor bestuurlijke taken (hoge hoed in de regio) maar zowel Rijkswaterstaat als de minister willen de hoge hoed functie op dezelfde wijze continueren. De bedoeling is dat deze in opdracht toch door de regionale directies wordt uitgevoerd.

### **Meer markt- minder overheid.**

In de vorm van nieuwe contracten (prestatiebestekken en PPS-constructies) wordt inhoud gegeven aan deze regeringsdoelstelling. Prestatiebestekken, waarin het toezicht op de werken tot een minimum wordt beperkt en de aannemer veel meer inbreng heeft, hebben grote gevolgen voor de organisatie van het onderhoud maar minder voor het beheer. De beheerder/opdrachtgever dient zich wel te vergewissen wat de juiste functionele eisen zijn. Bij Publiek Private Samenwerking (PPS) ligt dat anders. Indien het op kleine schaal wordt toegepast zullen er alleen kleine organisatorische kwesties gekend zijn en is er sprake van suboptimalisatie van het onderhoud. Op grote schaal, toegepast, hetgeen pas over 20 jaar te verwachten is, vraagt het een andere opzet van het beheer en onderhoud.

### **Onderscheiding van beheer en onderhoud**

Rijkswaterstaat wil zich concentreren op het gebruik van de netwerken ofwel het verkeersmanagement. Netwerkbeheer ofwel het managen van het verkeer wordt leading voor het b&o-management en de inzet van dvm-maatregelen. Dat heeft gevolgen voor de beheerorganisatie en het geeft spanning tussen integraalbeheer en verkeersbeheer(sing) Hiervoor dient nog een adequate oplossing te worden gevonden. De regie van het onderhoud blijft in handen van Rijkswaterstaat, de uitvoering van het onderhoud wordt meer en meer aan de markt overgelaten. (zie ook het vorige punt)

## 4. Beheer en kosten

Nadere beschrijving van de rol van de beheerder eerst algemeen met accenten voor de infrastructuur en daarna de uitwerking voor Rijkswaterstaat.

Het algemene beeld van een beheerder is een organisatie (of persoon) die:

- er voor zorgt dat het object functioneert zoals het bedoeld is
- maatregelen neemt om de technische staat op voldoende nivo te houden (klein en grootonderhoud en kleine aanpassingen) en storingen zo snel mogelijk verhelpt.
- er op toeziet dat de gebruiksaanwijzingen/regels worden opgevolgd en die zo nodig de regels bijstelt.

Bij de droge hoofdinfrastructuur wordt het toezicht op cq de handhaving van het verkeer uitgevoerd door de derden te weten de politie (wegenverkeerswetgeving/ verkeersgedrag/conditie voertuigen, maten en gewichten etc) en de Rijksverkeersinspectie (wegenverkeerswetgeving/ rijtijden/ vervoer gevaarlijke stoffen). Deze instanties hebben wettelijke bevoegdheden om te handhaven en daarnaast is de Rijksverkeersinspectie bevoegd om vergunning/ontheffingen te verlenen voor afwijkend gebruik dat wel toelaatbaar is (bijzondere transporten). Bij de natte infrastructuur is het toezicht en de handhaving in handen van de Rijkswaterstaat (scheepvaartdiensten) en de politie.

Rijkswaterstaat ziet in hoofdzaak toe op het gebruik van de objecten en is bevoegd om vergunning te verlenen voor afwijkend gebruik van bv bij verzorgingsplaatsen (restaurants, brandstofverkooppunten), bermen (kabels en leidingen), oevers (ligplaatsen woonarken) etc. en de handhaving te verzorgen.

Daar waar de beheertaken uit elkaar zijn gehaald is samenwerking noodzakelijk. Er dient namelijk telkens een nauwe relatie te zijn tussen het ontwerp van de infrastructuur (maten en gewichten, geometrische vormgeving), regelgeving (gebruik oa m.b.t. maten en gewichten maar ook gedrag), handhaving (sanctie op ongewenst gebruik) en beheer en onderhoud (oa ivm organisatie en kosten). Zo zijn er vele samenwerkingsverbanden tussen Rijkswaterstaat, politie etc oa voor het toezicht op de scheepvaart, incidentmanagement op de wegen, controle aslasten voertuigen ed.

De beheerder heeft daarvoor nodig:

- kennis omtrent het gebruik
- kennis omtrent het functioneren van het object en de onderdelen
- kennis omtrent het onderhoud mbt
  - techniek en
  - kosten

Op basis daarvan beslist hij om de activiteit

- zelf uit te voeren of
- uit te besteden.

In dit laatste geval dient hij te beschikken over kennis m.b.t. het opdragen, begeleiden en opnemen/keuren van de activiteiten van derden en heeft hij de regie.

De beheerder zal, om over voldoende kennis te beschikken een deel van het werk zelf doen. Dit geldt over het algemeen voor het ontwerpen van maatregelen en het opstellen van de contracten zowel het technische als het juridische deel of andere zaken waar veel geld mee gemoeid is. Dat laatste geldt zeker als er weinig concurrentie is op de betrokken markt.

De keuze om produkten en diensten zelf te doen of uit te besteden wordt overgewogen aan de hand van de volgende criteria:

- zijn het standaard-produkten of diensten? Deze kunnen in beginsel door de markt

geleverd worden.

- zijn het maatwerk-produkten of diensten? De markt levert dit niet standaard doch kan mogelijk wel het maatwerk uitvoeren. De opdrachtgever moet in dit geval een goede specificatie kunnen opstellen.
  - is er sprake van een groot afbreukrisico dan wel een grote politieke impact? Als de gevolgen voor een ongewenste afloop groot zijn dan is het raadzaam om het werk in eigen hand te houden.
  - is er concurrentie of is er een monopolist? Bij voldoende concurrentie zal de prijs/kwaliteit verhouding goed zijn. Bij een monopolist is de kans groter dat het niet zo is. In dat laatste geval kan het aantrekkelijk zijn om zelf de uitvoering ter hand te nemen.
  - kan rijkswaterstaat professioneel opdrachtgever zijn en blijven? Er dient voldoende kennis over de functionaliteit en de totstandkoming van de belangrijkste produkten en diensten te zijn om contracten voor uitvoering te kunnen opstellen, begeleiden en de geleverde produkten en diensten goed te keuren. Dat houdt in dat de beheerder deze werkzaamheden voor een deel zelf uitvoert.
- budget
  - bevoegdheden
  - instrumenten

### ***Nadere uitwerking voor Rijkswaterstaat.***

Het fenomeen beheer kan vanuit aan aantal perspectieven gezien worden te weten:

- het bestuurlijke, hetgeen boven het beheer staat maar er nauwe banden mee heeft mede omdat de beheerder soms taken uitvoert namens de bestuurder (gemandateerd of gedelegeerd).
- het functionele, hetgeen zich concentreert op het functioneren en het gebruik. Hieronder valt de regietaak, het organiseren van de uitvoering alle activiteiten en maatregelen tbv het functioneren van het object.
- het financiële, hetgeen zich richt op het verwerven, besteden en verantwoorden van het budget. Deze benadering is te zien als de bedrijfsvoeringscomponent en is daarmee onderdeel van het planning-en controlproces.
- het technische, dit richt zich op de onderhoudsmethoden en maatregelen alsmede efficiency.
- het juridische, hetgeen zich focust op de uitvoering van wettelijke taken zoals het verlenen van vergunningen, handhaving mbt het gebruik cq de bescherming van het object.

De filosofie achter deze indeling is als volgt. Bepalend voor het beheer is het bestuur dat op zich geen deel uitmaakt van de beheerorganisatie. De door het bestuur vastgestelde scope van de te beheren infrastructuur is uitgangspunt voor de beheerder. Het bestuur is het bevoegd gezag voor alle belangrijke beslissingen die niet aan de beheerder zijn gemandateerd/gedelegeerd.

Het functioneel beheer richt zich op het gebruik van de objecten binnen de scope. Hierin is de aansturing gedacht van alle activiteiten die nodig zijn voor het functioneren en gebruiken van de infrastructuur zoals deze bedoeld is. Anders gezegd dit omvat de regiefunctie van het onderhoud. Het nemen van beslissingen over de planning ofwel het toewijzen van de budgetten (programmering) valt hier ook onder. De beheerder heeft zorg voor (de kwaliteit van) de functie en het servicenivo van de infrastructuur en bewaakt de eisen/specificaties/normen.

Aangezien het verwerven, besteden en verantwoorden van de budgetten een belangrijk aspect is heb ik dit afzonderlijk benoemd (financieel beheer) en toegedacht aan de beheerder.

Het technisch beheer omvat de voorbereiding, conceptie en uitvoering van de maatregelen. Het is objectgericht en richt zich met name op de uitvoering. De "onderhouder" ontwerpt maatregelen om de infrastructuur op het gewenste nivo te laten functioneren. De beheerder neemt hierover de beslissing ofwel bepaalt welke maatregel in het programma wordt opgenomen (zie boven). De "onderhouder" realiseert de maatregelen.

Bij functioneel beheer en technisch beheer lijken de taken door elkaar te lopen. Criterium is echter de aansturing/regie. Heeft de activiteit een hoog aansturings-/ regiegehalte dan is het een beheerstaak.

Tenslotte het juridisch beheer dat zich met name concentreert op de uitvoering van wettelijke taken op het verlenen van vergunningen en handhaving.

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de taken die nodig zijn voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur. Deze taken zijn toegedacht aan een van de 5 perspectieven. Indien taken in meerdere perspectieven vallen zijn ze of afzonderlijk benoemd als deze taken daadwerkelijk in beide perspectieven worden uitgevoerd (dubbel), als dat niet zo is zijn ze volgens het zwaartepuntsbeginsel aan een taak toebedeeld.

Onderwerp	bestuur bestuurlijk	beheerder functioneel technisch financieel juridisch	markt	opmerking
bevoegd gezag	<b>b</b>			beleid
wet- en regelgeving	<b>b</b>			kaderstellend
Informatie		<b>fu</b>		
Voorlichting		<b>fu</b>		
Overleg	<b>b</b>	<b>fu</b>		
Klachten		<b>fu</b>		
volgen ontwikkelingen		<b>fu</b>		bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, bouwvergunningen etc
advies mbt aanleg en reconstructiewerken		<b>fu</b>		gericht op beheer en onderhoud
verkeersmanagement normale situaties, wiv incidenten/calamiteiten		<b>fu</b>		
monitoring/inspectie gebruik		<b>fu</b>		verzamen gegevens gebruik
verzamen gegevens		<b>fu</b>		partieel uit te besteden areaal gegevens partieel uit te besteden
inspectie/schouw objecten		<b>t</b>		partieel uit te besteden
toetsen huidige situatie aan streefbeeld		<b>fu</b>		
ontwerp en begroting maatregelen		<b>t</b>		partieel uit te besteden
ontwerp verkeersmaatregelen en verkeersfaseringen grote werken		<b>t</b>		partieel uit te besteden
opstellen beheerplannen		<b>fu</b>		
programmering		<b>fu</b>		
opdrachtverlening		<b>t/j</b>		
uitvoering			<b>m</b>	droog ca 75% nat ca 60%
toezicht		<b>t</b>		
incidenten/calamiteiten beperking en herstel schade		<b>t</b>		brandweerfunctie, ook vrij maken infra- structuur, opruimen lading, wrakken of

Onderwerp	bestuur bestuurlijk	beheerder functioneel technisch financieel juridisch	markt	opmerking
				resten van voer-en vaartuigen, olieverontreiniging weg en water, sanering bodem.
verwerving en besteding budget		fi		financieel beheer is ook te zien als bedrijfsvoering/onderde el van het planproces
verantwoording		fi		financieel beheer
beschikkingen tav vergunningen en verkeer(smaatregelen)		j		wbr, wvo? Bijzondere transporten tijdelijke en definitieve verkeersmaatregelen
handhaving		j		
verhaal schade		j		
behandeling claims		j		
Bediening		fu		verkeers-centrales sluizen bruggen verkeersposten

#### Overzicht kosten (x1000) beheer.

onderwerp	droog	nat	opmerkingen
functioneel beheer	3000	6000	
technisch beheer	7700	16500	excl voorbereiding en toezicht uitvoering
financieel beheer	2000	1800	b&o 01.01.04
juridisch beheer	7500	15600	b&o 01.01.04
sub totaal	<b>20200</b>	<b>39900</b>	excl beheerplanproces
bestuur	pm	3840	b&o
bediening	24000	110000	bediening
waterkwaliteit		70000	b&o, wvo

voor nadere informatie zie bijlage (niet bijgevoegd)

## 5. De juridische grondslag van het beheer.

De verantwoordelijkheid, de zorg voor de natte en droge infrastructuur van algemeen belang, berust bij de overheid. Voor infrastructuur die landelijk van belang is (de hoofdinfrastructuur) draagt de rijksoverheid in casu de Rijkswaterstaat verantwoordelijkheid. Dit is in wetten, besluiten en reglementen vastgelegd.

De Waterstaatwet 1900 (art 5) legt het bestaansrecht en de taken van de Rijkswaterstaat vast. De inrichting en een nadere uitwerking van de taken is bij algemene maatregel van bestuur in 1971 (Organiek besluit Rijkswaterstaat) ) vastgelegd. In het Organiek besluit wordt ondermeer onder art 2 lid als taak beschreven:

“ ....., het beheer en het onderhoud van waterkeringen, van werken ten behoeve van de waterhuishouding, van scheepvaartwegen en havens, van landwegen en oeververbindingen, ...”

De Wegenwet kent een zorgplicht van de beheerder voor de weg. De reikwijdte van dit begrip is niet in de wet bepaald maar later door rechterlijke uitspraken (jurisprudentie) verder uitgewerkt. Indien de beheerder zich niet voldoende kwijt van zijn zorgplicht is hij gehouden de door de weggebruiker opgelopen schade te vergoeden. Sinds de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek berust de risico-aansprakelijkheid bij de beheerder (6:174). De Wegenwet en het NBW bewerkstelligen een hoge mate van **zorgvuldigheid** bij het doen en laten van de wegbeheerder jegens het in goede staat houden van de weg. Niet alleen dient schade vergoed te worden, maar ook kan de verantwoordelijk functionaris strafrechtelijk vervolgd worden.

Wat de aard van de wetgeving betreft is er onderscheid tussen 3 typen te weten a. wetgeving mbt het bestuur, b wetgeving die voorziet in instrumenten/bevoegdheden (waterstaatswetgeving) en c wetgeving die bepalingen bevatten gericht op de uitvoering van beleid. Met deze laatste categorie heeft de beheerder vooral te maken bij de uitoefening van zijn taak (voorschriften over hoe activiteiten uitgevoerd moeten worden)

Binnen de natte waterstaat kent men naast de eerder genoemde waterstaatswet 1900 en het Nieuw Burgerlijk Wetboek de volgende wetten.

De wet Verontreiniging Oppervlakten ( WVO ) water , de wet op de Waterhuishouding, De wet op de Waterkeringen, De Rivierenwet , De Scheepvaartverkeerswet. Hetgeen geschreven is m.b.t. de zorgvuldigheid voor het wegbeheer geldt ook voor het vaarwegbeheer. Daarnaast zijn in de WVO bepalingen opgenomen waarbij d.m.v. vergunningverlening o.a. lozingen worden geregeld. In de wet op Waterkeringen zijn bepalingen opgenomen waarbij in het kader van beheer o.a. regelingen zijn tussen wat thuishoort bij waterschappen en bij het rijk.

In z'n algemeenheid kan men zeggen dat men tijdens het beheer van een infrastructuur met een groot aantal wetten te maken heeft. (zie bijlage).

## **bijlage wetten**

- Wet op de ruimtelijke ordening
- Tracéwet
- Woningwet
- Monumentenwet
- Wet op de stads en dorpsvernieuwing
- Landinrichtingswet
- Belemmeringenwet Privaatrecht
- Belemmeringenwet verordeningen
- Onteigeningswet
- Pachtwet
- Huisvestingwet
- Wet milieubeheer
- Wet bodembescherming
- Ontgrondingenwet
- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet geluidhinder
- Natuurbeschermingswet
- Boswet
- Vogelwet
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- Wet op de waterkeringen
- Wegenwet
- Wegenverkeerwet
- Telecommunicatiewet
- Gemeentewet