



Grip op groot onderhoud

Onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door de provincie Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie (tot 1 januari 2016), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies (vanaf 1 januari 2016). De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mw. S. Spenkelink, MSc en mw. drs. K. IJssels. Het onderzoeksteam is ondersteund door dhr. drs. R. Pieper (Mu Consult).

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van de provincie Gelderland

Grip op groot onderhoud

Onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door de provincie Gelderland

Deventer, februari 2016

Voorwoord

Dagelijks rijden vele inwoners van Gelderland en Overijssel over provinciale wegen naar het werk. Wegen waarvan we het vanzelfsprekend vinden dat ze goed onderhouden en veilig zijn. Wegen die gestrooid worden als het vriest. Wegen die er voor zorgen dat we snel van A naar B kunnen rijden. Wegen die bijdragen aan een economische aantrekkelijke provincie maar die ook zorgen voor een scheiding tussen natuurgebieden. Dit zijn allemaal zaken waar de provincie een rol heeft. Dit betekent dat keuzes gemaakt moeten worden. Hoe goed moeten de wegen zijn? Kan het ook een tandje minder of juist meer en wat mag het kosten?

In dit onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken zoals bruggen en viaducten beantwoorden we de vraag of kwaliteit en financiën van het groot onderhoud geborgd zijn, nu en in de toekomst. Een klankbordgroep van Statenleden heeft meegedacht over de focus van het onderzoek.

Het onderhoud van wegen en kunstwerken is een kerntaak van de provincie waar veel geld in omgaat. De provincie heeft ruim 2.500 km weg (inclusief fietspaden en parallelwegen), 340 kunstwerken en 6.000 duikers in beheer en besteedt daar jaarlijks ruim € 41,5 miljoen aan. De afgelopen jaren is zo'n 60% van het budget besteed aan groot onderhoud van wegen en kunstwerken zoals bruggen en viaducten. We zien voor PS een belangrijke taak als het gaat om de inhoudelijke kaderstelling. Ook zullen er keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de naar verwachting stijgende toekomstige kosten en de dekking daarvoor.

Tot slot. Rekenkameronderzoek kan niet zonder de medewerking van het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. De betrokkenheid bij en de grote kennis over het onderwerp is ons opgevallen. Een weg is voor ons nooit meer gewoon een weg. De Rekenkamer dankt allen voor hun inzet.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota

Leeswijzer	7
------------------	---

1	Conclusies en aanbevelingen	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Conclusies en aanbevelingen	11
1.3	Borging kwaliteit en financiën groot onderhoud	13
1.4	Groot onderhoud – voorbereid op de toekomst?	20
1.5	Reactie GS Gelderland	26
1.6	Nawoord Rekenkamer	31

1	Inleiding	33
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	33
1.2	Inhoud van het onderzoek	34
1.3	Leeswijzer	35

2	Kaders groot onderhoud	36
2.1	Wettelijke taak	36
2.2	Provinciale beleidskaders	37

3	Rolverdeling en organisatie groot onderhoud	42
3.1	Kaderstelling en controle door PS	42
3.1.1	Kaders stellen	43
3.1.2	Controleren	46
3.2	Uitvoering en informatievoorziening door GS	54
3.3	Ambtelijke organisatie beheer en onderhoud	59

4	Kwaliteit en financiën	62
4.1	Kwaliteit	62
4.2	Financiën	68

5	Groot onderhoud in de toekomst	72
5.1	Financiën in de toekomst.....	72
5.2	Verwachte ontwikkelingen groot onderhoud.....	76
6	Resultaten overige onderzoeken naar groot onderhoud.....	80
6.1	Rode draden uit de verschillende onderzoeken	80
6.2	Onderzoek Algemene Rekenkamer	81
6.3	Onderzoeken Noordelijke Rekenkamer	82
6.4	Onderzoek Rekenkamer Zeeland	84
6.5	Onderzoeken Zuidelijke Rekenkamer	84

Bijlagen

Bijlage 1:	Onderzoeksopzet.....	81
Bijlage 2:	Begrippenlijst.....	84
Bijlage 3:	Samenvatting relevante statennotities en –brieven.....	85
Bijlage 4:	Geraadpleegde personen en bronnen.....	88

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2).

In deel 1, de [bestuurlijke nota](#) presenteren wij de uitkomsten en de aanbevelingen van het onderzoek.

In deel 2, de [nota van bevindingen](#) beschrijven we uitgebreid de resultaten van het onderzoek. Deel 2 is onderzoekstechnisch van aard, en fungeert als onderbouwing voor de aanbevelingen uit de bestuurlijke nota.

Een begrippenlijst is opgenomen in [bijlage 2](#).

DEEL 1

Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze bestuurlijke nota de resultaten van het onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door de provincie Gelderland.

1.1 Inleiding

Aanleiding

Het beheer en onderhoud van provinciale wegen is één van de kerntaken van de provincie. De Wegenwet vormt daarvoor de basis. Voor een goede en veilige bereikbaarheid van dorpen en steden zijn voldoende onderhouden wegen belangrijk.

Aanvankelijk wilde de Rekenkamer het onderzoek beperken tot het groot onderhoud van wegen. De klankbordgroepen¹ bestaande uit leden van Provinciale Staten² gaven echter aan ook geïnteresseerd te zijn in het onderhoud van civiele kunstwerken, zoals bruggen en viaducten. De reden daarvoor is dat de kosten voor met name het onderhoud van kunstwerken in de toekomst naar verwachting zullen stijgen. Dit komt doordat een groot aantal civiele kunstwerken zijn aangelegd in de periode 1930-1950 en een technische levensduur hebben van 80 jaar. Naar aanleiding van deze inbreng heeft de Rekenkamer besloten het onderzoek uit te breiden naar groot onderhoud wegen en kunstwerken.

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

In welke mate is de kwaliteit en de daarbij behorende financiële middelen van het groot onderhoud aan provinciale wegen en kunstwerken geborgd en in welke mate is de provincie voorbereid op het groot onderhoud in de toekomst?

¹ Met het instellen van een klankbordgroep wil de Rekenkamer het onderzoek beter laten aansluiten bij de vragen van PS.

² Leden van de klankbordgroep Gelderland: Evert Mulder (SGP), Rigo Heldoorn (D66), Bart Kuijter (PvdD), Anne Doppen/Wouter Witteveen (GroenLinks), Laurens de Kleine (PvdA) en Anja Prins (VVD).

Leden van de klankbordgroep Overijssel: Regien Courtz (VVD), Roy van Aalst (PVV), Marianne Breedijk (SP), Christiaan Schrijver (CDA) en Fred Kerkhof (50plus).

Uit de centrale vraag wordt duidelijk dat het in dit onderzoek gaat om het groot onderhoud; het onderhoud van veelal ingrijpende aard dat op een groot deel van het object wordt uitgevoerd en na een langere gebruiksperiode moet worden verricht. Deze focus houdt in dat het dagelijks beheer en het klein onderhoud buiten beschouwing blijven. Daarnaast kan uit de centrale vraag worden afgeleid dat niet alleen het huidige maar ook het toekomstige groot onderhoud van wegen en kunstwerken centraal staat in dit onderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2011 tot en met 2014. In [bijlage 1](#) van de nota van bevindingen lichten we de opzet van het onderzoek toe.

Om een beeld te geven van de omvang van het areaal voor groot onderhoud treft u in onderstaande figuur een overzicht aan.

Figuur 1: Areaal in beheer van de provincie Gelderland



Bron: informatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

1.2 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie uit dit onderzoek:

Hoofdconclusie

Door het ontbreken van door PS vastgestelde inhoudelijke kaders hebben PS weinig invloed op de kwaliteit van groot onderhoud en kunnen daar nauwelijks op sturen. Afgezien van de financiële kaders hebben PS de borging van het groot onderhoud aan GS overgelaten.

GS en PS hebben zicht op te verwachten ontwikkelingen en de naar verwachting stijgende kosten voor het groot onderhoud in de toekomst. De dekking daarvoor is echter nog niet geregeld. Dit is een cruciaal aspect in de voorbereiding op het groot onderhoud van de toekomst.

De volgende deelconclusies ondersteunen deze hoofdconclusie.

Deelconclusie: PS sturen wel op financiën maar niet op inhoud van groot onderhoud

PS hebben wel financiële maar geen inhoudelijke kaders vastgesteld voor het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken. PS kunnen hun kaderstellende rol dan ook actiever invullen. GS hebben de kaders bepaald, er is zicht op de kwaliteit van het areaal en de kwaliteit voldoet aan de eigen impliciete normen die de organisatie hanteert. De kaders zijn echter niet opgenomen in een onderhoudsplan voor groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Door het ontbreken van een onderhoudsplan voldoet Gelderland niet aan haar eigen financiële verordening en ook niet volledig aan het BBV ten aanzien van de eisen voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. De informatievoorziening in P&C-documenten kan daarnaast op onderdelen consistent en duidelijker, waardoor PS hun controlerende rol beter kunnen invullen.

Deelconclusie: dekking van de te verwachten toekomstige kosten is nog niet geregeld

PS en GS hebben toekomstige ontwikkelingen op het gebied van groot onderhoud in beeld. De ambtelijke organisatie is actief als het gaat om kennisdelen en innovatie. PS hebben zicht op de kosten voor beheer en onderhoud, waaronder groot onderhoud tot 2032. Ook is voor GS en PS duidelijk dat de structurele middelen die tot nu toe beschikbaar zijn (€ 41,5 mln. voor groot en dagelijks onderhoud) op langere termijn niet voldoende zullen zijn. Het is nodig om op korte termijn keuzes te maken om ambitie en beschikbare financiële middelen met elkaar in evenwicht te brengen.

In de hierna volgende paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie uit. Daarbij gaan we ook in op de aanbevelingen. Hieronder zijn de aanbevelingen weergegeven.

Aanbevelingen

Uit bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen voor Provinciale Staten:

1. PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Onderdeel daarvan is dat de keuze voor trajectmanagement expliciet wordt gemaakt; maak de afweging tussen de gewenste duidelijkheid en beperking van de overlast voor de omgeving versus de kapitaalvernietiging die inherent is aan cyclisch traject-management.
2. Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.
3. Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en jaarrekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.
4. Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.
5. A. Verzoek GS om de voorbereidingen te treffen voor het instellen van een voorziening in plaats van de reserve instandhouding zodat beter tegemoet gekomen wordt aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden.
B. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een onderhoudsplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.
6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Opbouw

In onderstaande paragrafen werken we de onderdelen van de hoofdconclusie uit. In [bijlage 2](#) is een begrippenlijst opgenomen.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de groen omlijnde kaders weergegeven. Informatie uit andere (rekenkamer)onderzoeken die relevant zijn voor een vergelijking hebben we eveneens in groene kaders opgenomen. Met het weergeven hiervan willen we een referentiekader bieden waaraan de resultaten van de 'eigen' provincie gespiegeld kunnen worden en waardoor er van elkaar geleerd kan worden.

1.3 Borging kwaliteit en financiën groot onderhoud

In deze paragraaf gaan we in op de inhoudelijke en financiële kaders van het groot onderhoud. Daarnaast komen de bestedingen aan groot onderhoud aan bod en gaan we in op de kwaliteit van het areaal. We sluiten af met de informatievoorziening aan PS over groot onderhoud aan wegen en kunstwerken.

Inhoudelijke kaders zijn niet door PS gesteld

Tot nu toe zijn de inhoudelijke kaders voor groot onderhoud van wegen en kunstwerken door GS bepaald. GS hebben PS in diverse notities en brieven geïnformeerd over de aanpak van het groot onderhoud, maar hebben PS geen inhoudelijke keuzes voorgelegd. Deze notities worden door GS als kaders beschouwd, terwijl ze dat -door het ontbreken van besluitvorming door PS- formeel niet zijn. PS hebben in de afgelopen jaren genoeg genomen met de notities en brieven die hen ter kennisname werden aangeboden. We starten met notities uit 2007 en 2010 die door GS als kaders worden aangehaald.

Het gaat hierbij om de volgende notities:

13

Grip op groot onderhoud

**Uitvoerings-
programma
instandhouding
provinciaal
wegennet
PS2007-755**

- Invulling toezegging GS (09-2006) om met beleidskader te komen;
- GS kiezen voor het laagste CROW-niveau; sober en doelmatig
- In de notitie wordt geconstateerd dat er een jaarlijks tekort ad € 10,5 mln. is voor beheer en onderhoud totaal;
- Naar aanleiding van de notitie is bij begroting 2009 besloten om het structurele budget te laten groeien met € 10,5 mln.

**Onderhouds-
toestand van
civiele
kunstwerken in
provinciale wegen
PS2010-612**

- De notitie dient als onderbouwing van de onderhoudstoestand en de kosten voor instandhouding van civiele kunstwerken;
- Totale kosten zijn berekend op € 5,1 mln. per jaar;
- Geconstateerd wordt dat het beschikbare budget toereikend is.

**Beheer en
onderhoud van
provinciale wegen
in perspectief
PS2014-729**

- De notitie is de invulling van een toezegging bij begroting 2014 om PS te informeren over de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot beheer en onderhoud van provinciale wegen;
- Op korte termijn zijn geen extra structurele middelen nodig;
- Op langere termijn kan met de beschikbare middelen de kwaliteit van het areaal niet op alle aspecten op het huidige niveau worden gehandhaafd;
- Bij gelijkblijvend budget zullen er keuzes gemaakt moeten worden in de toekomst, daarvoor zullen GS in de volgende statenperiode een voorstel aan de Staten voorleggen.

Beheerplan Overijssel

De Staten van Overijssel hebben in 2014 het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2016-2019 vastgesteld. Hierin hebben zij gekozen voor het kwaliteitsniveau 'basis' voor het gehele areaal en hebben zij de daarvoor benodigde structurele middelen ad € 23,2 mln. per jaar beschikbaar gesteld. Het beheerplan wordt eens in de vier jaar geactualiseerd.

Uitvoering via trajectmanagement; keuze gemaakt door GS, PS aan zet

Jaarlijks stellen GS een uitvoeringsprogramma op. In het programma is een overzicht opgenomen van de trajecten waar de volgende jaren groot onderhoud plaatsvindt. Het programma maakt onderdeel uit van de Meerjaren Investerings Agenda Mobiliteit (MIAM) en wordt aan PS ter kennisgeving aangeboden bij de voorjaarsnota en de begroting.

Sinds 2011 werkt Gelderland via het principe van trajectmanagement; daarin worden de noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan een wegtraject gecombineerd met andere maatregelen in een vooraf vastgesteld jaar in een cyclus van negen jaar. Inherent aan trajectmanagement is de kans dat onderhoud te vroeg (het asfalt had nog wel langer mee gekund) of te laat (het asfalt vraagt al eerder om groot onderhoud) plaats vindt. Daar waar het asfalt eerder aan groot onderhoud toe is dan het jaar waarop het traject in de planning staat, wordt met maatregelen getracht de levensduur te verlengen. In beide gevallen is er onvermijdelijk sprake van kapitaalvernietiging. Dit is een inherent nadeel van trajectmanagement. Voordeel van trajectmanagement is dat de overlast voor de omgeving wordt beperkt tot in principe 1x per 9 jaar en daarnaast dat een duidelijke programmering overige partijen (zoals gemeenten en OV-bedrijven) de mogelijkheid biedt om zich desgewenst aan te sluiten en de voorbereidingen hiervoor tijdig te starten. Bij het besluit van GS om het groot onderhoud trajectsgewijs uit te voeren, hebben de voordelen van trajectmanagement zwaarder gewogen dan de nadelen. PS zijn niet expliciet betrokken geweest bij deze keuze voor trajectmanagement. Omdat trajectmanagement meer is dan een werkwijze en raakt aan de kaderstellende rol van de Staten ligt het voor de hand dat PS had besloten over trajectmanagement.

PS stellen financiële kaders, financiële kaders tot nu toe toereikend

Met het vaststellen van de begrotingen, waarin de financiële vertaling van de eerder genoemde notities en brieven is opgenomen, hebben PS de financiële kaders voor het groot onderhoud vastgesteld. De provincie ontvangt een algemene uitkering uit het Provinciefonds voor de uitoefening van haar taken. In deze algemene uitkering zitten onder andere middelen voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. In de periode 2012 tot en met 2015 was dit gemiddeld €66 mln. per jaar³. Deze middelen zijn **niet** geoormerkt. Dat betekent dat de provincie zelf mag bepalen of zij meer of minder

³ Eindrapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur', MuConsult B.V., 12 juni 2015.

middelen wil besteden aan beheer en onderhoud. Sinds 2009 is er via de begroting jaarlijks € 41,5 mln. beschikbaar voor beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken, waaronder het groot onderhoud. Gelderland begroot daarmee niet het volledige voor beheertaken berekende budget uit het Provinciefonds.

Naast de structurele middelen is in 2014 en 2015 vanuit de Robuuste Investeringsimpuls in totaal € 4,5 mln. voor extra groot onderhoud aan wegen uitgetrokken en € 15 mln. voor extra groot onderhoud en vervanging van civiele kunstwerken. PS hebben bij de voorjaarsnota 2015 besloten om het deel van de middelen dat nog niet was besteed eveneens voor 2016 beschikbaar te stellen.

Jaarlijks worden voor het groot onderhoud middelen toegevoegd aan de reserve instandhouding. Uit de reserve instandhouding worden middelen voor trajectmanagement toegevoegd aan de reserve trajectmanagement. PS besluiten bij de begroting over de (beoogde) mutaties in reserves en bij de jaarrekening over de resultaatbestemming.

Tot nu toe zijn de beschikbaar gestelde financiële middelen voldoende geweest om het benodigde groot onderhoud uit te voeren en de provinciale infrastructuur daarmee in stand te houden op het beoogde kwaliteitsniveau.

In de volgende tabel zijn de bestedingen aan groot onderhoud opgenomen.

Tabel 1: Bestedingen groot onderhoud in €

jaar	2011	2012	2013	2014
totaal	27.667.589	29.445.434	24.614.196	21.796.748

Bron: Provincie Gelderland, informatie t.b.v. het onderzoek, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Aan het groot onderhoud is in de periode 2011 tot en met 2014 gemiddeld 62% van het totale budget van € 41,5 mln. besteed. De rest van het budget is besteed aan dagelijks onderhoud en beheer.

De programmering en besteding van de middelen voor trajectmanagement komen de laatste jaren redelijk overeen; er is geen sprake van substantiële over- of onderschrijding van het budget.

Onderbouwing kosten beheer en onderhoud

Voor de kosten van de maatregelen hanteren GS de beheerkostenmethode voor normkosten van het CROW⁴. Daarnaast beschikt de provincie over normkosten voor verhardingen en kunstwerken, gebaseerd op de standaard systematiek voor

⁴ Het CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer en is in 1987 opgericht. CROW staat voor Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in Grond-, water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Die naam dekte de lading niet meer toen de organisatie steeds meer een kennisplatform werd. Daarom is CROW niet langer een afkorting, maar een eigenaam. www.crow.nl

kostenramingen (SSK) van het CROW, aangevuld met ervaringen met betrekking tot actuele marktprijzen.

Raming kosten in andere provincies

Uit een inventarisatie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) blijkt dat de meeste provincies normkosten hanteren om de toekomstige kosten van beheer en onderhoud te ramen. Meestal zijn deze normkosten gebaseerd op ervaringscijfers van de betreffende provincie.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

Aanbeveling

1. PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Onderdeel daarvan is dat de keuze voor trajectmanagement expliciet wordt gemaakt; maak de afweging tussen de gewenste duidelijkheid en beperking van de overlast voor de omgeving versus de kapitaalvernietiging die inherent is aan cyclisch trajectmanagement.

Kwaliteit is inzichtelijk en voldoet aan 'eigen' niet expliciete norm

GS Gelderland hanteren voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur de landelijke normen die door het CROW zijn ontwikkeld. GS hebben daarbij gekozen voor het laagste CROW-niveau wat getypeerd kan worden als 'sober en doelmatig'. Een expliciete norm waaraan kan worden afgemeten of de huidige kwaliteit van de wegen en kunstwerken voldoet aan het sobere en doelmatige niveau, is niet vastgelegd. Wel worden impliciete normen gehanteerd, namelijk het percentage wegen dat binnen twee jaar aan groot onderhoud toe is (categorie slecht) mag niet hoger liggen dan 5 à 6% en conditiescore 6 (achterstallig onderhoud) is voor kunstwerken ongewenst. Een toelichting op deze scores volgt verderop in deze paragraaf. GS hebben door middel van metingen en inspecties een actueel beeld van de kwaliteit van de wegen en kunstwerken.

De kwaliteit van de verhardingen en kunstwerken ziet er in 2015 als volgt uit:

Tabel 2: Kwaliteit verhardingen (Rijbanen en fietspaden)

	Goed	Matig	Slecht
Rijbanen en fietspaden	78%	17%	5%

Bron: informatie provincie Gelderland

Uit de tabel blijkt dat 5% van de verhardingen tot de categorie ‘slecht’ behoort en dus binnen twee jaar aan groot onderhoud toe is. De afgelopen jaren⁵ is dit percentage nooit hoger geweest dan 6%, daarmee is aan de impliciete norm voldaan. Deze 5 à 6% wordt beschouwd als de ‘werkvoorraad’. In de [nota van bevindingen](#) treft u de kwaliteit aan sinds 2006.

Voor kunstwerken worden de NEN-conditiescores gehanteerd die uitgaan van niveau 1 ‘uitstekende conditie’ tot niveau 6 ‘zeer slechte conditie’. Deze scores worden door de provincie voor een indeling in goede, matige en lage technische staat als volgt vertaald:

- NEN-score 1 tot en met 3: goede technische staat
- NEN-score 4: matige technische staat
- NEN-score 5 en 6: lage technische staat

Tabel 3: Kwaliteit van de kunstwerken in 2015

	Goede technische staat	Matige technische staat	Lage technische staat
bruggen	90%	7%	3%
tunnels	91%	7%	2%
viaducten	92%	5%	3%
duikers	88%	11%	1%

Bron: Informatie provincie Gelderland

Kunstwerken met een conditiescore 6 zijn niet aangetroffen, daarmee is aan de eigen impliciete norm voldaan.

Voor kunstwerken zijn er, anders dan voor verhardingen, bij de provincie geen jaarlijkse kwaliteitcijfers beschikbaar. Er worden weliswaar jaarlijks inspecties uitgevoerd, maar daar wordt door de provincie niet jaarlijks een overall-beeld van gemaakt. De reden daarvoor is dat daar geen behoefte aan is omdat kunstwerken, in vergelijking met verhardingen, een veel langere levensduur hebben. Naast het beeld over 2015 is ook een beeld van de kwaliteit in 2010 beschikbaar bij de provincie. Deze kunt u vinden in hoofdstuk 4 van de [nota van bevindingen](#).

Aanbeveling

2. Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.

⁵ In de nota van bevindingen is een overzicht opgenomen vanaf 2006. Over de jaren 2013 en 2014 zijn de kwaliteitsscores niet bekend doordat de kwaliteit van de metingen die door een extern bureau werden verricht, niet aan de gestelde eisen bleek te voldoen.

Interprovinciale vergelijking**CROW- en NEN-normen wegen en kunstwerken gebruikelijk bij provincies**

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO blijkt dat alle provincies de CROW-normen met betrekking tot wegbeheer en de NEN-2767-norm ten aanzien van conditiemetingen van kunstwerken hanteren. Enkele provincies vullen dit aan met inzichten die zij zelf hebben opgedaan bij het beheer en onderhoud.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

Informatievoorziening aan PS kent verbeterpunten

De informatievoorziening aan PS loopt veelal via P&C-documenten. Naast de P&C-documenten ontvangen PS informatie via Statennotities en -brieven. Deze zijn al aan de orde geweest in deze bestuurlijke nota bij de kaderstelling. PS worden daarnaast tweemaal per jaar door GS geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma.

De informatie via de P&C-documenten kan naar het oordeel van de Rekenkamer op een aantal punten verbeterd worden. Hoewel het beleid in die jaren niet substantieel gewijzigd is, laat de weergave in de begrotingen geen consistente lijn zien. In de begrotingen van de afgelopen jaren zijn doelen/ambities en tactisch/plandoelen met betrekking tot beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur op verschillende manieren geformuleerd. Verder zijn de prestaties niet in alle jaren meetbaar geformuleerd en zijn in de jaarrekening naast de gerealiseerde prestaties niet altijd de beoogde prestaties opgenomen. Dat maakt het voor PS lastig om te controleren of de beoogde prestaties zijn uitgevoerd en de beleidsdoelen worden gerealiseerd.

De uitgaven aan groot onderhoud kunnen door PS gecontroleerd worden door de verloopstaten van de reserves instandhouding en trajectmanagement te bekijken. De informatie over de onttrekkingen laat een variatie aan termen zien. Zo zijn de onttrekkingen uit de reserve trajectmanagement in 2012 en 2013 ingezet voor trajectmanagement en in 2014 voor Beheer en onderhoud wegen, terwijl het hier ook ging om trajectmanagement. Dat maakt het niet eenvoudig om zicht te krijgen op de bestedingen uit de reserves. Nu er met ingang van 2016 per programma met één reserve wordt gewerkt, is het aan PS om te beoordelen of zij voldoende zicht kunnen krijgen op de bestedingen aan groot onderhoud.

Provinciale vergelijking

Informatie een aandachtspunt

Verschiede provinciale rekenkamers hebben onderzoek gedaan naar (groot) onderhoud aan infrastructuur. Hoewel deze rekenkameronderzoeken meestal een andere vraagstelling en scope kennen kan het volgende beeld over informatie geschetst worden:

- De interne informatiehuishouding is een punt van aandacht. Provincies hebben niet altijd inzicht in het conditieverloop van het areaal en welke maatregelen nodig zijn om de infrastructuur in goede staat te houden.
- De informatievoorziening door GS richting PS behoeft verbetering. Veel Staten worden onvolledig geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de infrastructuur. De Staten zijn zelf ook niet erg actief om zich te informeren over het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

In de nota van bevindingen vindt u in hoofdstuk 6 meer over de onderzoeken door andere rekenkamers.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen uit de begroting is de afgelopen jaren object van onderzoek geweest van de minister van BZK bij alle provincies. Eén van de aandachtspunten uit de brief van de minister van BZK voor de begroting 2016 betreft de actualiteit en looptijd van onderhoudsplannen. De Rekenkamer constateert dat een onderhoudsplan⁶ voor het groot onderhoud in Gelderland vooralsnog ontbreekt. Daarmee voldoet de provincie tevens niet aan haar eigen Financiële verordening, die voorschrijft dat een onderhoudsplan met een daarin opgenomen beoogd kwaliteitsniveau verplicht is voor de onderbouwing van de benodigde omvang van de reserves.

Aanbevelingen

3. Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en rekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.
4. Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.

⁶ Onder een onderhoudsplan verstaan wij -in lijn met de financiële verordening van de provincie Gelderland- een plan waarin het toekomstige onderhoud is opgenomen, afgezet tegen het beoogde kwaliteitsniveau. De provincie beschikt wel over een meerjarenraming van de kosten voor het groot onderhoud.

1.4 Groot onderhoud – voorbereid op de toekomst?

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin de provincie is voorbereid op de toekomst. Daarbij kijken we naar de toekomstige kosten in relatie tot het beschikbare budget en de verschillende varianten voor het ‘reserveren’ van middelen voor toekomstige kosten. We starten deze paragraaf met het zicht op trends en ontwikkelingen.

Gelderland heeft zicht op te verwachten ontwikkelingen en draagt bij aan innovatie

In een Statenbrief uit 2014 zijn PS geïnformeerd over de trends en ontwikkelingen op het gebied van beheer en onderhoud:

Mobiliteit

- Er wordt een beperkte toename (1%) van de mobiliteit verwacht tot 2020, daarna volgt een geleidelijke afname van de mobiliteit.
- De vergrijzing zal invloed hebben op verplaatsingsgedrag, dit kan leiden tot een andere afweging bij de inrichting.
- Risico's bij meer oudere weggebruikers, dit leidt mogelijk tot andere behoeften bij het inrichten en onderhouden van wegen.
- Alternatieven voor de auto; fiets en openbaar vervoer. Als de trend van relatief hoge kosten aan autobezit doorzet, zullen alternatieven voor veel mensen aantrekkelijker worden. Gecombineerd met de komst van de elektrische fiets ontstaat er een verschuiving die gevolgen heeft voor de afwegingen die de provincie maakt bij het beheer van wegen.

Krimpende overheid

- Bestuurlijk en maatschappelijk bestaat de wens om de omvang van de overheidsinstellingen te beperken en meer taken door marktpartijen te laten uitvoeren.

Duurzaamheid/green deal

- Gelderland heeft aansluiting gezocht bij de landelijke organisatie Duurzaam Grond, Weg en Waterbouw (GWW). In juni 2013 hebben de partijen (overheden, marktpartijen en kennisinstellingen) de Green Deal Duurzaam GWW ondertekend. De principes van Green Deal worden toegepast op het beheer en onderhoud van de provinciale wegen.

Klimaatverandering

- Het veranderende klimaat zal in de nabije toekomst ook het wegbeheer beïnvloeden. Naar verwachting zal het vaker zwaarder en langduriger regenen, waardoor er plaatselijk wateroverlast ontstaat. Dit vereist aanpassing van zowel bermsloten als het plaatsen van grotere pompen in tunnels. Daarnaast kan extra onderhoud noodzakelijk zijn als gevolg van uitspoeling van taluds en/of aantasting van de wegfundering.

Daarnaast zijn de volgende ontwikkelingen van belang voor het groot onderhoud van de toekomst:

- Er is sprake van vergrijzing binnen de afdeling beheer en onderhoud. Omdat de provincie geen nieuw personeel aanneemt maar vacatures intern opvult, moet vernieuwing ingebracht worden door tijdelijk personeel in te huren.
- Door voortschrijdende techniek komen steeds meer data beschikbaar, bijvoorbeeld bij verkeersregelininstallaties die een signaal afgeven als er sprake is van een storing. De komende jaren zullen naar verwachting steeds meer toepassingsmogelijkheden van ICT ontstaan. Het ontsluiten van deze data is een uitdaging voor de toekomst en biedt wegbeheerders in de toekomst de mogelijkheid om haar areaal meer op afstand te monitoren.

Kennisdelen en nieuwe technieken

De provincie Gelderland blijkt, doordat zij over zowel areaal als relatief veel kennis beschikt, een aantrekkelijke samenwerkingspartner te zijn voor het ontwikkelen en uittesten van nieuwe technieken en het delen van kennis. Zo heeft zij samen met o.a. TNO samengewerkt aan het meten van schades met behulp van lasertechniek en heeft er in 2015 een pilot ‘verjongende klee’ gedraaid om de onderlaag weer ‘smeuiger’ te maken. Daarnaast is de provincie actief geweest ten behoeve van iAMPro, een kennisportaal voor professionals in het assetmanagement⁷ in de infrastructuur. Ook is de provincie betrokken bij de ontwikkeling van de Bestuurlijke Kwaliteits Index voor infrastructuur (BKXi). Doel van dit landelijke project is om een standaard set van waarden te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden in de communicatie, onder meer met PS. De provincie zet, nu en in de toekomst, haar kennis graag in voor innovatie van het vakgebied.

Toekomstige kosten zijn hoger dan beschikbare budget

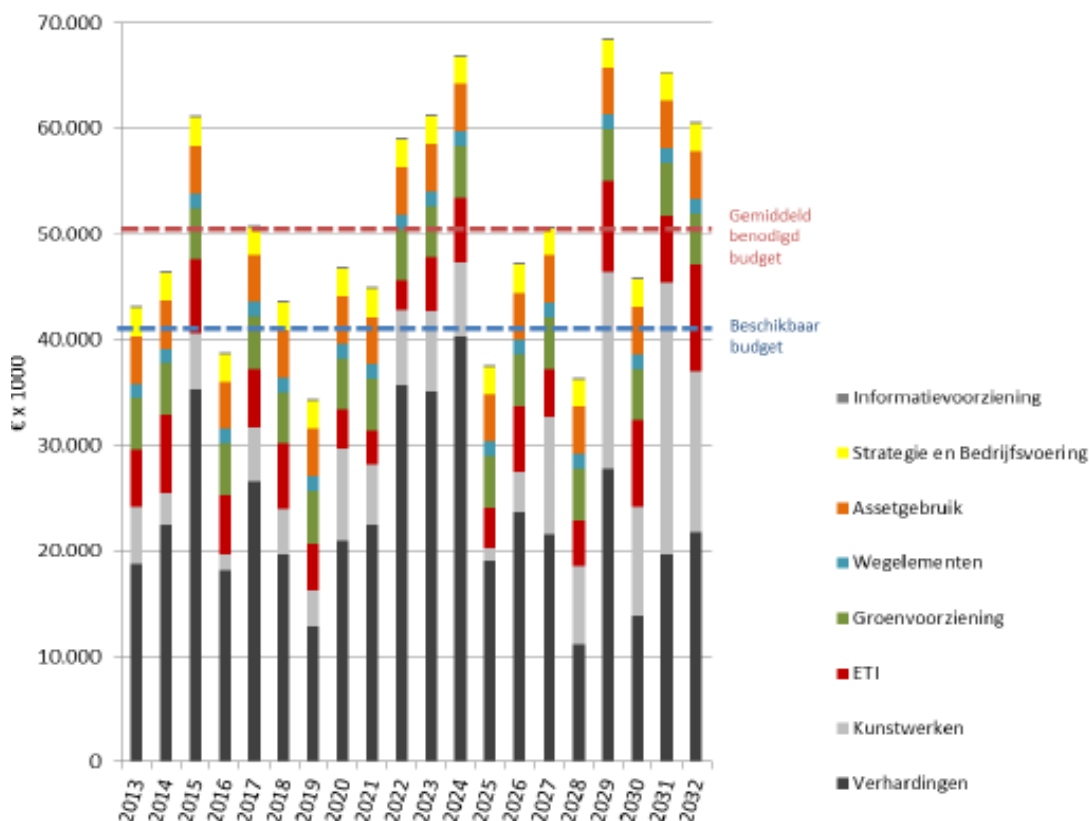
GS hebben PS in een Statenbrief⁸ geïnformeerd over de kosten van toekomstig beheer en onderhoud tot en met 2032.

Uit de figuur op de volgende pagina blijkt dat het gemiddeld benodigd budget met ruim € 50 mln. een kleine € 10 mln. hoger is dan het beschikbare budget van € 41,5 mln. Dit is een stijging van 23% ten opzichte van het huidige budget. Een voorstel ten aanzien van het benodigde budget in de (nabije) toekomst, dan wel een keuze ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau in relatie tot het daarvoor benodigde budget is vooralsnog niet gedaan. De reden daarvoor was dat de kwaliteit op korte termijn met het huidige budget gehandhaafd kon worden.

⁷ Assetmanagement is het optimaal beheren van kapitaalgoederen die van waarde zijn voor een organisatie. De invulling van ‘optimaal’ wordt ingegeven door de doelen die de organisatie nastreeft en de balans tussen prestaties, risico’s en kosten. Assetmanagement wordt sinds 2007 door de provincie Gelderland gehanteerd.

⁸ PS2014-729 ‘Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief’

Figuur 2: Beheer en onderhoud in meerjarig perspectief



Bron: Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729)

Hogere kosten voor vervanging kunstwerken als gevolg van Bouwbesluit

In de berekening van de kosten voor de toekomst zijn ook de kosten betrokken die voortkomen uit het Bouwbesluit 2012. Voor de Nederlandse vertaling van de Europese norm heeft de Moerdijkbrug als referentiekader gediend; met andere woorden alle kunstwerken zouden geschikt moeten zijn om de zwaarste klasse van vervoer aan te kunnen. Omdat de provincie als wegbeheerder aansprakelijk gesteld kan worden, kan de provincie op dit moment niet anders dan de kwaliteit van het areaal afstemmen op het bouwbesluit. Inmiddels pleiten enkele provincies en gemeenten voor een richtlijn voor lagere overheden. Uit de beantwoording van Kamervragen kan afgeleid worden dat de Minister van Infrastructuur en Milieu van mening is dat de Europese norm de ruimte biedt om rekening te houden met een andere verkeersbelasting. Mocht deze aangepaste richtlijn voor lagere overheden er komen, dan zal niet alles wat geprogrammeerd is aangepakt hoeven te worden. Overigens staat dit los van de vervangingsvraag die er aan komt als gevolg van de 'leeftijd' van de kunstwerken.

Interprovinciale vergelijking

Iets meer dan helft provincies heeft zicht op meerjarige opgave

In een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO kwam naar voren dat iets meer dan de helft van de provincies een redelijk compleet beeld heeft van de meerjarige opgaven op het gebied van beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur. De provincie Gelderland behoort tot deze provincies. Hetzelfde geldt voor de provincie Overijssel; zij biedt zicht tot en met 2029. Iets minder dan de helft van de provincies heeft (nog) geen beeld van de meerjarige opgave of heeft (nog) niet volledig inzicht. Het onderwerp van de meerjarige opgave staat voor alle provincies (in ieder geval op ambtelijk niveau) op het netvlies. De provincies die beschikken over een meerjarige raming met langetermijn perspectief hanteren meestal een horizon van 2030/2040. Het aantal ramingen voor de periode 2040-2060 is beperkt.

Meeste provincies verwachten toename kosten instandhouding infrastructuur

De meeste provincies voorzien een toename van de kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur, primair als gevolg van de noodzaak om verouderde infrastructuur te vervangen. De helft van de provincies heeft de toekomstige vervangingsopgave voor wegen en kunstwerken in beeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor zowel Gelderland als Overijssel. Een aantal provincies doet nog onderzoek naar de vervangingsopgave. Andere provincies hebben (nog) geen (compleet) beeld. Vrijwel alle provincies zijn zich ervan bewust dat het belangrijk is de vervangings-opgave in beeld te brengen. In het onderzoek van MuConsult (2015) is een globale inschatting gemaakt van de toekomstige kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Hieruit blijkt dat op de lange termijn meer financiële middelen nodig zijn dan wat provincies momenteel uitgeven aan regulier beheer en onderhoud. Geschat wordt dat, over de periode 2015 - 2060, jaarlijks gemiddeld tussen de 20% en 25% meer budget nodig is voor beheer en onderhoud. Daarbovenop komen nog extra uitgaven voor de vervanging en renovatie van infrastructuur. De extra budgetbehoefte wordt geraamd op jaarlijks gemiddeld ongeveer tussen 20% en 50% bovenop wat provincies momenteel besteden aan vervanging.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

De aanbeveling die hieruit naar voren komt maakt onderdeel uit van de eerste aanbeveling van dit rapport en heeft om die reden hetzelfde nummer:

Aanbeveling

1. Stel periodiek financiële en inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.

Mogelijkheden voor langjarige afspraken over financiering; een voorziening ligt voor de hand

Zoals eerder aangegeven werkt de provincie Gelderland voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken met reserves; de reserve instandhouding en de reserve

trajectmanagement. De reden om met reserves te werken is dat de fluctuaties in de kosten van het onderhoud niet op evenwichtige wijze in de begroting kunnen worden opgenomen. Er zijn echter meer opties dan reserves. De Rekenkamer heeft verschillende mogelijkheden voor meerjarige financiële dekking voor groot onderhoud geïnventariseerd en komt tot de conclusie dat een voorziening het meest voor de hand ligt bij groot onderhoud.

Fluctuerende bestedingen werken verstorend op begroting

Het is wenselijk om de fluctuerende bestedingen behorende bij groot onderhoud niet af te wikkelen via de lopende exploitatie. De fluctuaties zijn zodanig dat zij verstorend werken op de begroting. Daarnaast zijn middelen die in enig jaar niet zijn besteed niet automatisch beschikbaar voor het jaar er op, omdat deze vrijvallen aan de algemene middelen. Zo wordt er niet gespaard voor toekomstige uitgaven en wordt het probleem van vervanging verschoven naar de toekomst. Een variant die we gezien de vermogenspositie van de provincie niet nader uitwerken, betreft het aangaan van een lening op het moment dat er extra investeringen gedaan moeten worden voor groot onderhoud dan wel vervanging.

Langjarige afspraken passen bij meerjarige programmering

Het ligt voor de hand om voor groot onderhoud van wegen en kunstwerken langjarige afspraken over de financiële dekking van toekomstige uitgaven te maken. Het voordeel daarvan is dat toekomstig groot onderhoud en vervanging daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Financiële verplichtingen worden daarmee minder afhankelijk van de toekomstige begrotingsruimte. Dat past bij een meerjarige programmering van beheer en onderhoud. Nadeel van langjarige afspraken is dat een beslag gelegd wordt op toekomstige middelen, ook na de huidige collegeperiode. Dit betekent een inperking van de beslissingsruimte van de (toekomstige) Staten bij het alloceren van middelen en het maken van een integrale afweging. Eenmaal geormerkte bestedingen ten laste van reserves en voorzieningen kunnen immers niet meer afgewogen worden tegen andere uitgaven.

Opties voor langjarige afspraken

Voor het maken van langjarige afspraken die de begroting niet verstoren en daarnaast een spaarfunctie met zich meebrengen zijn er twee opties.

- Egaliseren en sparen via het instellen van een bestemmingsreserve. PS stellen een bestemmingsreserve in, bepalen de voeding (dotaties) en de onttrekkingen (bij begroting en jaarrekening) en heffen een reserve desgewenst weer op. Met een bestemmingsreserve kan er geëgaliseerd en/of gespaard worden voor de toekomst. Nadeel is dat de borging van de middelen naar de toekomst toe minder hard is; (een toekomstig) PS kan de reserve ook weer opheffen. Reserves behoren tot het eigen vermogen.
- Egaliseren en sparen via het instellen van een voorziening. Een voorziening mag alleen ingesteld worden als er een verplichting onder ligt. In het geval van wegen en kunstwerken heeft de provincie na aanleg van een weg of kunstwerk een onderhoudsverplichting. Op basis van een periodiek te actualiseren onderhouds/beheerplan leggen GS aan PS het voorstel voor om een voorziening te

treffen. PS bepalen de hoogte van de dotatie aan de voorziening. Het is aan GS om de middelen te besteden binnen de daarvoor geldende kaders (het onderhoudsplan). Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen.

In het volgende kader zijn de voor- en nadelen van de verschillende varianten samengevat.

	Voordelen	Nadelen
Lopende exploitatie	• Geen beslag op toekomstige middelen	• Fluctuaties bestedingen verstoren begroting • Middelen niet besteed niet automatisch volgend jaar beschikbaar • Niet gespaard voor toekomstige uitgaven
Reserve	• Via reserve kan worden geëgaliseerd en/of gespaard voor de toekomst • PS bepalen als het om de inzet van middelen gaat	• (een toekomstig) PS kan reserve opheffen zodat er geen middelen worden gereserveerd voor de toekomst
Voorziening	• Via een voorziening kan worden geëgaliseerd en/of gespaard voor de toekomst	• PS hebben geen directe invloed op inzet van middelen uit voorziening, maar PS bepalen wel hoogte van de dotatie

Voorziening biedt meeste zekerheid voor langjarige onderhoudsverplichting

Op grond van het gegeven dat de provincie vanuit de Wegenwet een langjarige verplichting heeft de provinciale infrastructuur goed te onderhouden, ligt het naar de mening van de Rekenkamer voor de hand om een voorziening te treffen gebaseerd op een onderhoudsplan. Dat biedt de meeste zekerheid dat er een langere periode voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Hoewel PS na instelling van de voorziening geen zeggenschap hebben over de bestedingen van jaar tot jaar, bepalen zij door het periodiek vaststellen van een onderhoudsplan wel de inhoudelijke kaders en de hoogte van de dotatie aan de voorziening. Periodiek wordt het onderhoudsplan herijkt en kan de jaarlijkse dotatie zo nodig worden bijgesteld.

Voorziening gekoppeld aan het Beheerplan Overijssel

Vanaf 2016 worden in Overijssel middelen voor het groot onderhoud opgenomen in de voorziening 'beheer en onderhoud provinciale infrastructuur'. De hoogte van de dotatie is opgenomen in het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 en is gebaseerd op de jaarlijkse kosten van beheer en onderhoud in de periode 2016-2019.

Langjarig gemiddelde als dotatie

Zoals uit figuur 2 blijkt worden er in de toekomst ‘pieken’ verwacht in de kosten voor het groot onderhoud. Wanneer een onderhoudsplan -zoals het geval is in Overijssel- wordt opgesteld voor vier jaar, valt een aanzienlijk deel van de ‘pieken’ nog buiten het plan en worden daarvoor geen middelen gereserveerd. De jaarlijkse toevoeging aan de (nog in te stellen) voorziening is namelijk gekoppeld aan het benodigde budget gedurende de looptijd van het onderhoudsplan. Door een onderhoudsplan vast te stellen voor een langere periode, bijvoorbeeld 8 jaar, wordt een deel van de ‘pieken’ meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de dotering aan de (nog in te stellen) voorziening. De inschattingen voor de periode X+4 tot en met X+8 zijn weliswaar met grotere onzekerheden omgeven dan de inschattingen voor de periode X tot en met X+4. Het is echter vrij zeker dat er sprake zal zijn van een stijging van de kosten, een stijging waar geen rekening mee wordt gehouden wanneer voor het onderhoudsplan een periode van 4 jaar wordt aangehouden. Desgewenst kan halverwege de looptijd van het onderhoudsplan een actualisatie plaats vinden.

Aanbevelingen

5. A. Verzoek GS om de voorbereidingen te treffen voor het instellen van een voorziening in plaats van de reserve instandhouding zodat beter tegemoet gekomen wordt aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden.
- B. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een onderhoudsplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.

1.5 Reactie GS Gelderland

Geachte heer Mekel,

Op 15 januari 2016 heeft u ons het rapport “Grip op groot onderhoud” over het onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken in de provincie Gelderland toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 5 februari een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Middels deze brief geven wij invulling aan uw verzoek.

Algemeen

In korte tijd heeft u in de nota van bevindingen een goed beeld weten te schetsen van de wijze waarop de provincie Gelderland het beheer en onderhoud van de provinciale wegen en kunstwerken uitvoert, waarbij met name wordt ingegaan op de kaders waarbinnen van het groot onderhoud wordt uitgevoerd. Zowel de financiële als kwalitatieve kaders worden helder uiteengezet, waarbij ook aandacht wordt gevraagd aan de toekomstige ontwikkelingen. De conclusies die u hieraan ontleent in uw bestuurlijke nota onderschrijven wij op hoofdlijnen. In deze brief geven wij onze reactie op uw hoofd- en deelconclusies en reageren wij op uw aanbevelingen.

Hoofdconclusie

Uw hoofdconclusie luidt:

“Door het ontbreken van door PS vastgestelde inhoudelijke kaders hebben PS weinig invloed op de kwaliteit van groot onderhoud en kunnen daar nauwelijks op sturen. Afgezien van de financiële kaders hebben PS de borging van het groot onderhoud aan GS overgelaten.

GS en PS hebben zicht op te verwachten ontwikkelingen en de naar verwachting stijgende kosten voor het groot onderhoud in de toekomst. De dekking daarvoor is echter nog niet geregeld. Dit is een cruciaal aspect in de voorbereiding op het groot onderhoud van de toekomst.”

In uw nota van bevindingen hebt u uitgebreid verslag gedaan van de wijze waarop ons college in de afgelopen jaren heeft gecommuniceerd met PS. In de onderzochte Statennotities in o.a. 2008 (PS2007-755) hebben wij PS uitgebreid geïnformeerd over de kwaliteit van onze infrastructuur en respectievelijke kostenstijging, die ook gehonoreerd is met de toekenning van extra structurele middelen per 2008. Ook in de begrotingen en jaarrekeningen (P&C-documenten) is jaarlijks gerapporteerd over het kwaliteitsniveau. Wij nodigen Provinciale Staten graag uit om het gesprek aan te gaan over de verdere invulling van de inhoudelijke kaders.

Tevens geeft u in het gedeelte van de hoofdconclusie aan dat de dekking van de naar verwachting stijgende kosten voor het groot onderhoud in de toekomst nog niet is geregeld. Dit komt overeen met de strekking van de Statenbrief van 2014 (PS2014-729). Hiermee hebben wij Provinciale Staten geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de provinciale wegen en de toekomstige ontwikkelingen. Onder andere is daarin toegezegd de Staten in 2015 verder te informeren c.q. te vragen een besluit te nemen over het toekomstig beheer van ons wegennet in relatie tot de kwaliteit daarvan. Op 16 september 2015 is hier tijdens de technische briefing met Statenleden over gesproken en aangegeven dat wellicht pas in 2016 de informatie kan worden verstrekt, gegeven het in interprovinciaal verband ontwikkelen van een Bestuurlijke Kwaliteitsindex voor infrastructuur (zie pag. 21 van de Bestuurlijke Nota van de Rekenkamer).

Deelconclusie 1: PS sturen wel op financiën maar niet op inhoud van groot onderhoud

“PS hebben wel financiële maar geen inhoudelijke kaders vastgesteld voor het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken. PS kunnen hun kaderstellende rol dan ook actiever invullen. GS hebben de kaders bepaald, er is zicht op de kwaliteit van het areaal en de kwaliteit voldoet aan de eigen impliciete normen die de organisatie hanteert. De kaders zijn echter niet opgenomen in een onderhoudsplan voor groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Door het ontbreken van een onderhoudsplan voldoet Gelderland niet aan haar eigen financiële verordening en ook niet volledig aan het BBV ten aanzien van de eisen voor de paragraaf kapitaalgoederen. De informatievoorziening in P&C-documenten kan daarnaast op onderdelen consistenten en duidelijker, waardoor PS hun controlerende rol beter kunnen invullen.”

Zoals verwoord is PS wel jaarlijks geïnformeerd over de kwaliteit van het wegenareaal en wordt aangegeven in het MIAM welke onderhoudsmaatregelen de komende jaren zijn geprogrammeerd. Echter hiermee wordt inderdaad niet volledig voldaan aan het

onderhoudsplan, zoals verwoord in de aangehaalde uitvoeringsregels van de Provinciale financiële verordening 2014.

Deelconclusie 2: dekking van de te verwachten toekomstige kosten is nog niet geregeld

“PS en GS hebben toekomstige ontwikkelingen op het gebied van groot onderhoud in beeld. De ambtelijke organisatie is actief als het gaat om kennisdelen en innovatie. PS hebben zicht op de kosten voor beheer en onderhoud, waaronder groot onderhoud tot 2032. Ook is voor GS en PS duidelijk dat de structurele middelen die tot nu toe beschikbaar zijn (€ 41,5 mln. voor groot en dagelijks onderhoud) op langere termijn niet voldoende zullen zijn. Het is nodig om op korte termijn keuzes te maken om ambitie en beschikbare financiële middelen met elkaar in evenwicht te brengen.”

In deze deelconclusie kunnen wij ons vinden. Wij gaan graag met de Staten in gesprek over het te voeren beleid zoals wij ook hebben aangegeven in onze reactie onder de hoofdconclusie. In dat gesprek komt uiteraard ook aan de orde welke middelen hiervoor benodigd zijn.

Aanbeveling 1.

“PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Onderdeel daarvan is dat de keuze voor trajectmanagement expliciet wordt gemaakt; maak de afweging tussen de gewenste duidelijkheid en beperking van de overlast voor de omgeving versus de kapitaalvernietiging die inherent is aan cyclisch trajectmanagement.”

28

Grip op groot onderhoud

Wij nodigen Provinciale Staten graag uit om het gesprek aan te gaan over de verdere invulling van de inhoudelijke kaders. Uit onze reactie op uw hoofdconclusie blijkt dat ook wij van mening zijn dat PS explicieter in haar rol bij het vaststellen van zowel de financiële als inhoudelijke kaders kan worden betrokken. Bij de invoering van de genoemde trajectprogrammering speelde naast de technische eisen, vooral ook de maatschappelijke context een belangrijke rol. In onze Statennotitie van 2008 (PS2007-755) is aangegeven: “Waar het tot voor kort ging om de geëigende technische kwaliteit van de weg, gaat het nu vooral om de functie van de weg en de bijdrage van de weg aan optimale doorstroming. Dit mede gezien tegen een maatschappelijke achtergrond.”

De gezamenlijke provincies ontwikkelen op dit moment een uniforme set van waarden (zoals verkeersveiligheid, doorstroming en imago), waarmee de ambities, risico's en kosten in samenhang tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Wij willen dit jaar met de Staten in gesprek te gaan om de ambitie vast te stellen van het onderhoudsniveau van de provinciale wegen, gebaseerd op deze uitgangspunten.

Wij onderschrijven de veronderstelling niet dat de keuze voor de cyclische trajectaanpak inherent leidt tot kapitaalvernietiging. In onze trajectaanpak wordt juist geanticipeerd op de aanwezige kwaliteiten van de assets om te voorkomen dat er te vroeg of te laat onderhoudsmaatregelen worden uitgevoerd. Tijdens de verkenningsfase van een traject wordt in de voorbereiding onderzocht welk deel van het traject van zodanige kwaliteit is, dat groot onderhoud uitgevoerd moet worden. Op die gedeelten die nog een langere

restlevensduur hebben, wordt dan geen groot onderhoud uitgevoerd. Daarnaast is het zo dat als er incidenteel vroegtijdig onderhoud wordt uitgevoerd de uitvoeringsmaatregelen daarop worden aangepast. Ook komt het voor dat we groot onderhoud uitstellen naar het gewenste jaar en dan tussentijds alleen hoogst noodzakelijke reparaties met geringe kosten uitvoeren. Juist een integrale aanpak op een traject, waarbij alle assets worden betrokken, leidt tot grote directe en indirecte financiële voordelen. Direct als gevolg van kosten efficiëntie bij projectvoorbereiding en realisatie, onder andere als gevolg van reductie van verkeersmaatregelen, zoals wegafzetting en wegomleiding. Indirect als gevolg van minder hinder voor weggebruiker en omgeving. Zo geeft deze aanpak vooraf duidelijkheid aan nutsbedrijven en aansluitende wegbeheerders zodat ook zij eventueel werkzaamheden efficiënt kunnen combineren. Omdat deze aanpak leidt tot de meest doelmatige inzet van de beschikbare middelen is er vanuit onze optiek dan ook geen sprake van kapitaalvernietiging.

Aanbeveling 2.

“Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.”

In de onder aanbeveling 1 aangekondigde Statennotitie zullen de kaders voor het gewenste kwaliteitsniveau in relatie tot de kosten in beeld worden gebracht. Tot op heden wordt uitgegaan van de kwaliteitsnormen, die horen bij het laagste CROW-niveau. Zoals u aangeeft in uw bestuurlijke nota (pag. 16), kan dit niveau getypeerd worden als “sober en doelmatig”. Overigens is wegbeheer een wettelijke taak van de provincie en is deze in haar rol als wegbeheerder risicoaansprakelijk.

Aanbeveling 3.

“Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en jaarrekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.”

Wij zullen in de aangekondigde Statennotitie aangeven op welke wijze wij consistentie hierin willen bereiken en welke doelen en (meetbare) prestaties het beste bijdragen aan de controlerende rol van PS. Wij zullen bij de jaarlijkse begroting bewaken dat de lijn van deze doelen consequent gevolgd wordt.

Aanbeveling 4.

“Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.”

Gebaseerd op de eerder genoemde Statennotitie zal 4 jaarlijks een nota kapitaalgoederen als onderhoudsplan aan PS worden voorgelegd. Hiermee gaan wij voldoen aan de aanbevelingen van BZK en de uitvoeringsregels van de eigen Financiële verordening. In het rapport is aangegeven dat de provincie niet voldoet aan haar eigen Financiële verordening. Dit is niet geheel juist. Er wordt enkel niet voldaan aan de uitvoeringsregels bij de Financiële verordening.

Aanbeveling 5.

“A. Verzoek GS om de voorbereidingen te treffen voor het instellen van een voorziening in plaats van de reserve instandhouding zodat beter tegemoet gekomen wordt aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden.

B. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een onderhoudsplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.”

- A. De Rekenkamer geeft in haar rapport aan dat het instellen van een voorziening de meeste zekerheid biedt op het kunnen opbrengen van de langjarige onderhoudsverplichting. Dit is slechts maar één facet van de keuze tussen het werken met een voorziening of een reserve. In de voorjaarsnota 2016 zullen wij een nadere analyse opnemen over de consequenties van het werken met een voorziening dan wel een reserve. Wij willen een afgewogen voorstel richting Staten opstellen, aangezien de implicaties van het instellen van een voorziening waarschijnlijk verstrekkender zijn dan in het rapport van de rekenkamer is aangegeven.
- B. In de Statenbrief ‘Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729) is reeds uitgegaan van een langere doorkijk voor de benodigde middelen tot en met 2032. In het aangekondigde onderhoudsplan (zie aanbeveling 4) zullen wij ook een langere periode doorrekenen voor het bepalen van de jaarlijkse dotatie.

Aanbeveling 6.

“Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.”

Wij zijn voornemens PS bij de begroting 2018 te informeren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Commissaris
van de Koning

secretaris

1.6 Nawoord Rekenkamer

Een belangrijk punt in onze conclusie betreft de kaderstellende rol van Provinciale Staten. We zien dat PS op meerdere momenten zijn geïnformeerd via statennotities, maar dat zij geen besluiten hebben genomen over de inhoudelijke kaders. We constateren daarnaast dat deze Statennotities, die een informerend karakter hebben, door GS wel als kader worden beschouwd. Het valt ons op dat ook in deze reactie van GS bij verschillende aanbevelingen wordt verwezen naar een staten*notitie* terwijl een staten*voorstel* leidend tot besluitvorming gewenst is.

Met dit nawoord roepen wij PS op om haar kaderstellende rol te pakken; vraag om een statenvoorstel wanneer u een notitie met kaders krijgt. GS roepen wij op om de kaderstellende rol van PS mogelijk te maken door hen een statenvoorstel (en geen notitie) voor te leggen.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,



Michael Mekel
Voorzitter



Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

DEEL 2

Nota van bevindingen

1 Inleiding

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door provincie Gelderland. In dit eerste hoofdstuk staan we kort stil bij de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling, de focus en afbakening van het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor dit rapport.

33

Grip op groot onderhoud

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het beheer en onderhoud van provinciale wegen is één van de kerntaken van de provincie. De Wegenwet vormt daarvoor de basis. Voor een goede en veilige bereikbaarheid van dorpen en steden zijn voldoende onderhouden wegen belangrijk. Vanwege het grote maatschappelijk en financiële belang is in verschillende fractiegesprekken positief gereageerd op het thema groot onderhoud van wegen als potentieel onderwerp van onderzoek.

Klankbordgroepen Provinciale Staten⁹

In beide provincies is voor dit onderzoek een klankbordgroep samengesteld uit leden van de Provinciale Staten. Het doel hiervan is het onderzoek beter te laten aansluiten bij de vragen van PS. Beide klankbordgroepen gaven aan geïnteresseerd te zijn in de wijze waarop het onderhoud van wegen nu is geregeld en hoe de financiering is georganiseerd. Daarnaast is aangegeven dat de kosten voor met name het onderhoud van kunstwerken in de toekomst zullen stijgen. Dit komt doordat een groot aantal civiele kunstwerken zijn aangelegd in de periode 1930-1950 en een technische levensduur

⁹ Leden van de klankbordgroep Gelderland: Evert Mulder (SGP), Rigo Heldoorn (D66), Bart Kuijter (PvdD), Anne Doppen/Wouter Witteveen (GroenLinks), Laurens de Kleine (PvdA) en Anja Prins (VVD).

Leden van de klankbordgroep Overijssel: Regien Courtz (VVD), Roy van Aalst (PVV), Marianne Breedijk (SP), Christiaan Schrijver (CDA) en Fred Kerkhof (50plus).

hebben van 80 jaar. Naar aanleiding van deze inbreng heeft de Rekenkamer besloten het onderzoek uit te breiden naar de groot onderhoud wegen en kunstwerken.

1.2 Inhoud van het onderzoek

Doel en centrale vraag

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in de wijze waarop door de provincies wordt gestuurd op het groot onderhoud van provinciale wegen en kunstwerken nu en in de toekomst.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is de kwaliteit en de daarbij behorende financiële middelen van het groot onderhoud aan provinciale wegen en kunstwerken geborgd en in welke mate is de provincie voorbereid op het groot onderhoud in de toekomst?

De verdere uitwerking van de centrale vraag in deelvragen vindt u in bijlage 1. Ook vindt u daar meer informatie over de aanpak van het onderzoek, zoals het normenkader en de onderzoeksmethodiek.

Focus en afbakening

De focus en afbakening van het onderzoek is als volgt bepaald:

- *Wegen en kunstwerken*

In dit onderzoek richten we ons op wegen en kunstwerken. Dit betreft:

- wegverhardingen,
- civiele kunstwerken (bruggen, viaducten, tunnels, geluidschermen, ecoducten, duikers),
- groen (bermen, bomen, beplanting, bermsloten),
- elektrotechnische installaties (verkeersregelininstallaties, verkeerssignaleringen, openbare verlichting, pompen) en
- wegelementen (verkeersborden, bewegwijzering, geleiderail, bermplankjes, abri's).

- *Groot onderhoud*

De definitie die het CROW¹⁰ hanteert voor onderhoud is het uitvoeren van preventieve dan wel correctieve maatregelen om een object in goede staat te houden of te brengen. Groot onderhoud is daarbij het onderhoud van veelal ingrijpende aard dat op een groot deel van het object wordt uitgevoerd en na een langere gebruikperiode moet worden verricht. Klein onderhoud is het onderhoud dat in het eerste of het lopende planjaar op een klein gedeelte van het object wordt uitgevoerd. De focus van dit onderzoek ligt op groot onderhoud. Deze focus houdt in dat het dagelijks beheer en het klein onderhoud buiten beschouwing blijven. Bij groot onderhoud gaat het bijvoorbeeld om het (planmatig) vervangen van de laag asfalt over grotere delen van de weg, niet spoedeisende reparatie van een brugdek, reparatie van beton van een viaduct, dan wel versterking/vervanging van een civiel kunstwerk.

- *Kwaliteit en financiën*

Het onderzoek is gericht op de sturing op zowel de kwaliteit van het areaal als de financiën, waaronder reserves en voorzieningen.

- *2011-2015 en toekomst*

We maken inzichtelijk welke keuzes er sinds de start van de vorige Statenperiode in 2011 zijn gemaakt ten aanzien van het kwaliteitsniveau van het onderhoud van de wegen en kunstwerken en op welke wijze de financiering is geregeld. Daarnaast richten we onze blik op de toekomst; waar komt de provincie de komende jaren voor te staan en op welke wijze is dit financieel geregeld?

- *Overijssel en Gelderland*

Het onderzoek is zowel voor provincie Overijssel als provincie Gelderland uitgevoerd. Daarnaast is er aandacht voor de vraag welke keuzes overige provincies hebben gemaakt ten aanzien van de kwaliteit en het budget voor groot onderhoud.

1.3 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met een omschrijving van de wettelijke taak van de provincie en de provinciale kaders. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de rolverdeling en organisatie. Hierbij is er aandacht voor de kaderstelling en controle door PS en de uitvoering en informatievoorziening door GS. In hoofdstuk 4 komen de kwaliteit en financiën aan bod. In hoofdstuk 5 kijken we verkennend naar het groot onderhoud in de toekomst. Tenslotte geven we in hoofdstuk 6 de resultaten weer van onderzoek door andere rekenkamers naar groot onderhoud.

¹⁰ Het CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer en is in 1987 opgericht. CROW staat voor Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in Grond-, water en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Die naam dekte de lading niet meer toen de organisatie steeds meer een kennisplatform werd. Daarom is CROW niet langer een afkorting, maar een eigenaam. www.crow.nl.

2 Kaders groot onderhoud

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke taak van de provincie bij het beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken. Vervolgens beschrijven we de provinciale beleidskaders die relevant zijn bij het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.

2.1 Wettelijke taak

Het onderhoud van wegen is een provinciale, wettelijke taak die voortvloeit uit artikel 15 van de Wegenwet. Als wegbeheerder is de provincie verantwoordelijk voor de staat waarin de infrastructuur zich bevindt. In het geval van schade als gevolg van de slechte staat van een weg, kan de provincie aansprakelijk worden gesteld. De aansprakelijkheid van de wegbeheerder is opgenomen in het Burgerlijk Wetboek 6, artikel 162 en 174. De wegbeheerder moet de weg zodanig inrichten dat het verkeer zonder gevaar gebruik kan maken van die weg. Beheer en onderhoud van wegen is daarvoor noodzakelijk.

Claims¹¹

Om de provincie als wegbeheerder aansprakelijk te stellen, moet een weggebruiker een claim indienen. Hieronder zijn de aantallen claims opgenomen en is aangegeven hoeveel claims zijn toegewezen en hebben geleid tot schadevergoeding. Gemiddeld genomen is zo'n 19% van de claims is toegewezen. De claims kunnen naast nalatig onderhoud ook het gevolg zijn van stormschade, gladheid, veranderde inrichting van de weg etc.

Jaartal	totaal aantal claims	toegewezen claims & schadevergoeding
2011	113	31
2012	82	9
2013	121	19
2014	88	17
Totaal	404	76

¹¹ Jaarrapportage 2012, provincie Gelderland Wettelijke aansprakelijkheid en interne notitie provincie Gelderland WA schadezaken/aansprakelijkstellingen Provincie Gelderland 2013 en 2014.

In de wet zijn geen normen opgenomen waaraan het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur moet voldoen. In de praktijk houden veel provincies de normen van het CROW aan voor het beheer en onderhoud. Voor kunstwerken worden veelal NEN-normen gehanteerd. In [hoofdstuk 4](#) komen deze normen aan de orde.

2.2 Provinciale beleidskaders

Norm

- Er is een duidelijke uitspraak over het gewenste kwaliteitsniveau van de provinciale wegen en kunstwerken.

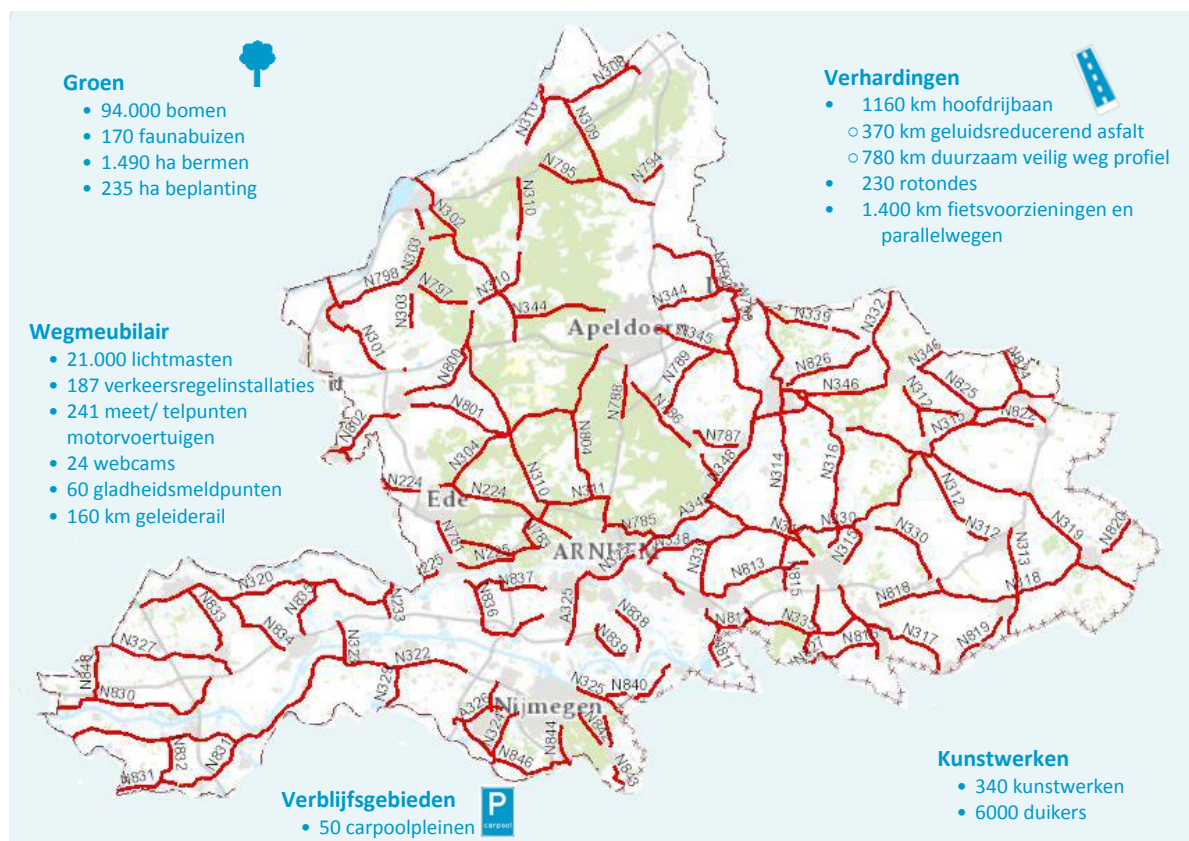
Bevindingen

- De omgevingsvisie Gelderland vormt op strategisch niveau het kader voor het onderhoud van de infrastructuur.
- Er is geen kaderstellend document waarin PS zich uitspreken over het gewenste kwaliteitsniveau van de provinciale wegen en kunstwerken en de meerjarige financiële vertaling daarvan. In de omgevingsvisie is op een hoog abstractieniveau aandacht voor onderhoud van wegen.
- Wel zijn er notities met kaders voor onderhoud ter informatie aan PS gezonden, deze zijn ter kennisname door GS aangeboden.
- De begrotingen over de periode 2011-2015 laten een variatie aan formuleringen zien qua doel/ambitie en tactisch/plandoel. De aansluiting van de prestaties op de tactische/plandoelen in 2012 en 2013 is niet duidelijk en de prestaties zijn niet in alle jaren meetbaar geformuleerd.

De provincie is verantwoordelijk voor het onderhoud van bijna 1200 kilometer hoofdrijbaan. In de volgende figuur¹² zijn de provinciale wegen aangegeven. Bij het onderhoud van wegen hoort in principe alles wat 'op, onder of aan' de weg ligt, zoals faunabuizen, bomen, verkeersregelininstallaties et cetera. In de figuur is een overzicht opgenomen van het areaal van de provincie Gelderland.

¹² http://geoweb3.prvgld.nl/SilverlightViewer_1_10/Viewer.html?Viewer=mobiliteit

Figuur 3: Areaal in beheer van de provincie Gelderland



Bron: Informatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Inhoudelijke kaders

Het overkoepelende beleidskader voor het groot onderhoud wordt gevormd door de Omgevingsvisie en de omgevingsagenda en de Omgevingsverordening vormt het juridische kader. Voorheen (tot en met 2014) vormden het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan-2 (PVVP-2) en de daaruit voortvloeiende Dynamische Beleidsagenda het kader.

PVVP-2

In het PVVP-2 'Op weg naar duurzame mobiliteit' staat het verkeers- en vervoerbeleid, waar beheer en onderhoud deel vanuit maakt, voor de periode 2004-2014 centraal. Over groot onderhoud is in het PVVP-2 geen specifieke informatie opgenomen.

Omgevingsvisie Gelderland juli 2015 – deel verdieping

In de omgevingsvisie is het volgende opgenomen over het wegbeheer:

“De provincie heeft 1.200 kilometer weg in beheer. De kwaliteit van dit netwerk is hoog en de doorstroming is op orde. [...] Problemen voor de bereikbaarheid, de veiligheid en de leefomgeving worden integraal aangepakt en georganiseerd per traject, kostenbesparend en met zo min mogelijk overlast voor de reiziger: dit is

trajectmanagement. Bij trajectmanagement beschouwt de provincie drie elementen: hoe wordt de weg gebruikt, hoe is de inpassing in de omgeving en hoe ligt het traject er nu bij. Al in een vroeg stadium betreft de provincie verschillende stakeholders bij deze vragen.”

Daarnaast is in de omgevingsvisie opgenomen waaraan middelen worden besteed:

- het onderhoud van wegen, als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het vergroten van de verkeersveiligheid op de drukste en de belangrijkste wegen;
- het verbeteren van de geluidskwaliteit, via het Actieplan Geluid;
- het efficiënt beheren van het netwerk, bijvoorbeeld door de timing van onderhoud, omleidingsroutes en afstemming met andere wegbeheerders.

Maatregelen die voortvloeien uit het Actieplan Geluid 2013-2017¹³ en ook het interne afwegingskader Verlichting gebaseerd op de beleidsnota ‘Gelderland uitgelicht’¹⁴, kunnen gecombineerd met het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken worden uitgevoerd. Zowel het Actieplan Geluid als de beleidsnota ‘Gelderland uitgelicht’ zijn door GS vastgesteld. Uit interviews blijkt dat de wijze waarop het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken wordt uitgevoerd, daarnaast beïnvloed wordt door de stand van de techniek en de gedeelde inzichten van de verschillende wegbeheerders en de richtlijnen van het CROW en andere kennisinstituten.

Statennotities en -brieven

De afgelopen jaren zijn een aantal Statennotities en –brieven aan de Staten aangeboden waarin kaders voor groot onderhoud zijn opgenomen, waaronder de notitie Onderhoudstoestand van civiele kunstwerken in provinciale wegen (PS2010-612) en de statenbrief ‘Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729). De notities en brieven zijn ter informatie aan de Staten aangeboden, hebben niet tot besluitvorming door PS geleid en zijn dan ook niet kaderstellend. De notities en brieven zijn opgenomen in [hoofdstuk 3.2](#).

Begrotingen 2011 - 2015

In de beleidsbegrotingen van de jaren 2011 tot en met 2015 zijn doelen, prestaties en indicatoren opgenomen, die als concretisering van de kaders beschouwd kunnen worden. In deze paragraaf volstaan we met het samenvatten van de doelen en de beoogde prestaties uit deze begrotingen. Deze vindt u in tabel 4 op de volgende pagina. In [hoofdstuk 3](#) gaan we in op de beoogde versus de gerealiseerde prestaties. Op dit moment is er jaarlijks € 41,5 mln. beschikbaar voor instandhouding, dagelijks beheer, verkeersmanagement en het klein onderhoud van wegen en kunstwerken. Meer over de financiën vindt u in [hoofdstuk 4](#).

¹³ Het actieplan Geluid 2013-2017 is op 2 april 2013 door GS vastgesteld, de provincie is verplicht een actieplan Geluid op te stellen vanuit de EU-richtlijn omgevingslawaaï en de vertaling daarvan in de Wet milieubeheer.

¹⁴ De beleidsnota ‘Gelderland uitgelicht’ (PS2009-822) is in december 2009 voor kennisgeving aangenomen door PS.

Tabel 4: Doelen (groot) onderhoud

Jaartal	Doel(stelling)/ambitie	Tactische doelen / plandoelen	Prestaties
2011	De kwaliteit van de provinciale infrastructuur in goede staat houden, in overeenstemming met gebruik en omgeving	n.v.t.	- Realisatie groot onderhoud; 67 km rijbaan, 9 VRI's en 35 civiele kunstwerken - Beheer en onderhoud conform trajectmanagement; 18 trajecten - Onderhoudstoestand wegverhardingen van het provinciaal wegennet; gelijk aan 2009 - Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen. - Indicator: uitgevoerde trajecten m.b.v. traject-programmering - Intensiveren samenwerking verkeersmanagement en incidentmanagement. Indicator: uitvoering beheer en onderhoud wegen
2012	Het in stand houden van de kwaliteit (duurzaam, veilig en doorstroming) en beschikbaarheid van de provinciale infrastructuur (met name wegen en fietspaden) zodat verschillende groepen weggebruikers en fietsers in staat zijn de gewenste verplaatsingen vlot, soepel en veilig te maken.	- Beperken impact werkzaamheden op milieu en kosten - Beperken impact onderhoudswerkzaamheden op weggebruikers en omwonenden - Stimuleren soepele verkeersloop door middel van verkeersmanagement	- Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen - Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen - Intensiveren samenwerking verkeersmanagement en incidentmanagement
2013	Het in stand houden van de kwaliteit (duurzaamheid, verkeersveiligheid en doorstroming) en beschikbaarheid van de provinciale infrastructuur, wegen, fietspaden en parallelwegen, in relatie tot betrouwbare, vlotte en veilige verkeersafwikkeling verschillende groepen weggebruikers.	- Beperken impact werkzaamheden op milieu en kosten (duurzaam wegbeheer) - Beperken impact onderhoudswerkzaamheden op weggebruikers en omwonenden - Stimuleren soepele verkeersloop dmv verkeersmanagement	- Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen - Intensiveren samenwerking verkeersmanagement en incidentmanagement
2014	Zorgen voor een kwalitatief goede en betrouwbare bereikbaarheid van, naar en tussen stedelijke gebieden, de economische kerngebieden en topsectoren, met een veilige verkeersafwikkeling en een goede leefomgevingskwaliteit.	In stand houden provinciale infrastructuur; - De kwaliteit van het weggebied maar met name de civiele kunstwerken en de verharding van rijbanen en fietspaden handhaven wij zo goed als mogelijk op het huidige kwaliteitsniveau. - Grootschalig onderzoek omtrent de te verwachten noodzakelijke investeringen inzake vervanging of groot onderhoud aan onze civiele kunstwerken in de periode na 2016.	- In 2014 realiseren wij het groot onderhoud voor het grootste deel via trajectaanpak. - In 2014 zullen we op 17 trajecten (ruim 162 kilometer) groot onderhoud uitvoeren aan 109 km wegverhardingen van de rijbaan, 6 verkeersregelininstallaties en 28 civiele kunstwerken.
2015	Wij dragen zorg voor een kwalitatief goede en betrouwbare bereikbaarheid van, naar en tussen stedelijke gebieden, de economische kerngebieden en topsectoren, met een veilige verkeersafwikkeling en een goede leefomgevingskwaliteit. Dit draagt bij aan de versterking van de Gelderse economie.	Wij zetten in op een schoon, functioneel goed, veilig en bruikbaar fysiek netwerk. Daarom zorgen wij voor een goed beheer en onderhoud van de bestaande (fysieke) netwerken met oog op duurzaamheid en leefomgeving.	- In 2015 realiseren wij het groot onderhoud voor het grootste deel via trajectaanpak op 20 trajecten aan: 94 km wegverharding van de rijbaan 10 verkeersregel-installaties 25 civiele kunstwerken.

Bron: Begrotingen 2011 tot en met 2015 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat in de begrotingen van de afgelopen jaren verschillende formuleringen worden gebruikt voor zowel doel/ambitie als voor tactisch/plandoelen. Ook de formulering van de prestaties laat verschillen zien, zo zijn de prestaties in 2012 en 2013 niet meetbaar geformuleerd en in 2011, 2014 en 2015 wel. De aansluiting tussen prestaties en plandoelen is daarnaast niet altijd navolgbaar; niet duidelijk is bijvoorbeeld hoe de trajectgerichte aanpak in 2012 en 2013 kan bijdragen aan het plandoel 'beperken impact werkzaamheden op milieu en kosten (duurzaam wegbeheer)'.

3 Rolverdeling en organisatie groot onderhoud

In dit hoofdstuk staat de rolverdeling en de organisatie van het groot onderhoud centraal. We gaan eerst in op de kaderstelling en controle door PS. Daarna gaan we in op de rol van GS. Afsluitend schetsen we de plek van het groot onderhoud binnen de provinciale organisatie.

3.1 Kaderstelling en controle door PS

42

Normen

- De rolverdeling PS-GS op het gebied van beheer en onderhoud is op papier duidelijk en wordt in de praktijk ook zo gehanteerd.
- PS hebben in de periode 2011 – heden invulling gegeven/ kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

Bevindingen

- In theorie zorgen PS voor de kaders en zijn GS verantwoordelijk voor de uitvoering. In de praktijk hebben PS alleen de financiële kaders bepaald. Op inhoud hebben GS geen voorstel tot kaderstelling aan PS aangeboden. GS hebben in 2006 toegezegd met een beleidskader te komen en PS hebben bij de begroting 2014 gevraagd om inzicht en kaders. Hieraan is middels notities en brieven invulling gegeven. PS hebben hier genoeg mee genomen. De inhoudelijke kaders zijn daarmee de afgelopen jaren door GS bepaald.
- Doordat niet altijd de beoogde resultaten zijn opgenomen in de jaarrekening is het lastig om op resultaat niveau te controleren.

Meer bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- In de jaarrekening wordt gerapporteerd over beheer en onderhoud, dat wil zeggen het groot onderhoud tezamen met het dagelijks beheer en onderhoud.
- Door de verloopstaten van 2 reserves te bekijken kunnen PS zicht krijgen op de omvang van de bestedingen aan groot onderhoud wegen en kunstwerken. Door de instelling van één reserve per programma wordt het voor PS niet eenvoudiger om zicht te krijgen op de bestedingen aan groot onderhoud wegen en kunstwerken.
- Door het ontbreken van onderhoudsplannen voldoet de provincie Gelderland op dit moment nog niet volledig aan de eisen uit het BBV aangaande de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.
- Daarnaast voldoet de provincie Gelderland door het ontbreken van onderhoudsplannen niet aan de eigen voorschriften voortkomend uit de financiële verordening ten aanzien van egalisatiereserves.

3.1.1 Kaders stellen

PS stellen jaarlijks de begroting vast en bepalen daarmee onder meer het budget voor groot onderhoud. De inhoudelijke kaders die PS stellen zijn reeds aan de orde geweest in [hoofdstuk 2](#).

Structurele middelen

Sinds 2009 is er jaarlijks € 41,5 mln. beschikbaar voor beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken, waaronder groot onderhoud. Ongeveer de helft van het bedrag wordt besteed aan groot onderhoud. Bij de voorjaarsnota 2013 zijn PS geïnformeerd over de naderende extra investering voor de noodzakelijke vervanging van kunstwerken.

Incidentele middelen

Naast de jaarlijkse middelen is er eenmalig in 2013 en 2014 vanuit de Robuuste Investeringsimpuls geld vrij gemaakt om extra groot onderhoud uit te voeren aan wegen en kunstwerken.

In het besluit over de Robuuste Investeringsimpuls staat hierover het volgende opgenomen:

- Voor het extra groot onderhoud van de wegen via de trajectaanpak € 4,5 mln. beschikbaar te stellen, waarvan in 2014 € 3,5 mln. en in 2015 € 1 mln.
- Voor extra groot onderhoud en vervanging van civiele kunstwerken in 2014 een bedrag van € 5,0 mln. en in 2015 een bedrag van € 10,0 mln. beschikbaar te stellen.

Bij de Voorjaarsnota 2015 hebben PS besloten om de middelen vanuit de Robuuste Investeringsimpuls eveneens in 2016 beschikbaar te laten zijn, omdat door onvoorziene omstandigheden het niet lukte om de werkzaamheden nog in de planperiode uit te voeren.

Provinciefonds

De provincie ontvangt een algemene uitkering uit het Provinciefonds voor de uitoefening van haar taken. In deze algemene uitkering zitten onder andere middelen voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Deze middelen zijn **niet** geoormerkt. Dat betekent dat de provincie zelf mag bepalen of zij meer of minder middelen wil besteden aan beheer en onderhoud. In het rapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur'¹⁵ is uiteengezet welke factoren een rol spelen bij het bepalen van de omvang van het budget voor beheer en onderhoud binnen het Provinciefonds; de omvang van het areaal, de 'slapte' van de bodem en aantallen inwoners, banen en woonruimten. Daarnaast is in het rapport een overzicht opgenomen van de omvang van het budget binnen het Provinciefonds voor beheertaken verkeer en vervoer per provincie. Voor de provincie Gelderland gaat het over de periode 2012 tot en met 2015 om gemiddeld € 66 mln. per jaar. Dit betekent dat Gelderland 70% van de voor beheertaken berekende budget uit het Provinciefonds inzet voor beheer en onderhoud¹⁶. Voor alle provincies samen geldt dat er gemiddeld 84% van het voor beheertaken berekende budget wordt ingezet voor beheer en onderhoud.

BBV en financiële verordening

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geldt als kader voor de provincie. Ook zijn kaders opgenomen in de Financiële verordening Gelderland 2014.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is één van de verplichte paragrafen in de begroting. Het BBV schrijft voor dat in de paragraaf tenminste in moet worden gegaan op de volgende kapitaalgoederen:

- Wegen
- Riolering
- Water
- Groen
- Gebouwen

Het BBV vereist dat het relevante beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële gevolgen en de vertaling van de financiële gevolgen in de begroting worden opgenomen. Het ministerie van BZK houdt toezicht op de provinciale financiën. Jaarlijks geeft de minister aan op welke onderdelen hij bij het toezicht extra nadruk legt. De toezichtsbrieven worden verstuurd aan PS, in afschrift aan GS. De laatste jaren is er bij alle provincies extra aandacht geweest voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting, waar wegen en kunstwerken deel van uitmaken.

¹⁵ Eindrapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur, MuConsult B.V., 12 juni 2015

¹⁶ € 41,5 jaarlijks plus in totaal € 19,5 mln. uit de Robuuste Investeringsimpuls voor de periode 2014 en 2015

Toezihtsbrieff 2015 en 2016

De minister van BZK heeft in de toezichtbrieff begroting 2015 expliciet aandacht gevraagd voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting. De minister constateert ten aanzien van de paragraaf uit de Gelderse begroting dat niet uit deze paragraaf is op te maken wat de actualiteit van de onderhoudsplannen is en wat het beoogde onderhoudsniveau is. GS geven in hun reactie aan dat zij de aanbevelingen om de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' te verduidelijken zullen overnemen. In zijn brief over de aandachtspunten bij het financieel toezicht op de begroting 2016 heeft de minister de volgende aspecten meegegeven:

- De actualiteit van de diverse onderhoudsplannen
- De looptijd van de onderhoudsplannen
- Het al dan niet hebben van achterstanden in het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen (en zo ja de omvang daarvan en of daarvoor toereikende voorzieningen zijn getroffen)
- Het reserveren van middelen voor de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud;
- Vervangingsinvesteringen in wegen, waterwegen en bruggen

Daarnaast heeft hij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de provincie Flevoland als goed voorbeeld bij zijn brief gevoegd.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen uit de begroting 2016 van de provincie Gelderland ten opzichte van eerdere jaren is uitgebreid. Naast meer aandacht voor de kwaliteitsniveaus waarnaar de provincie streeft is tevens een meerjarenbegroting opgenomen. Een beschrijving van de actualiteit en looptijd van de onderhoudsplannen¹⁷ ontbreekt nog steeds in de begroting. Naast het feit dat dit vanuit het toezicht door het ministerie van BZK van de provincie wordt verlangd, zijn de onderhoudsplannen ook op grond van de Financiële Verordening Gelderland verplicht voor de onderbouwing van de omvang van de reserves.

Financiële verordening Gelderland 2014

In de uitvoeringsregeling Financiële verordening Gelderland 2014 is in artikel 9 lid 2 opgenomen dat reserves en voorzieningen die zijn ingesteld om inkomsten en uitgaven van het onderhoud van kapitaalgoederen te egaliseren aan horen te sluiten bij het onderhoudsplan en het daarin opgenomen vastgestelde kwaliteitsniveau. Op dit moment zijn er (nog) geen onderhoudsplannen per asset. Daar wordt aan gewerkt, zo is in interviews aangegeven.

¹⁷ De provincie beschikt over een meerjarenraming van de kosten van het groot onderhoud in de toekomst. Dit is echter nog geen onderhoudsplan omdat –in lijn met de financiële verordening Gelderland- in een onderhoudsplan het vastgestelde kwaliteitsniveau dient te zijn opgenomen.

3.1.2 Controleren

De jaarrekening is bij uitstek het document dat Statenleden kunnen gebruiken voor het invullen van hun controlerende rol. Het gaat hierbij zowel om de inhoud (wat hebben we bereikt?) als om de financiën (wat heeft het gekost?). In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de besteding van de middelen.

Daarnaast kan de controlerende rol worden ingevuld door het stellen van mondelinge danwel schriftelijke vragen. Voor deze rapportage beperken we ons tot de schriftelijke vragen over onderhoud van wegen die in de periode 2011-2015 zijn gesteld.

Jaarrekeningen 2011-2014

Wat hebben we bereikt?

In het vorige hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de doelen en beoogde prestaties. In de tabel hieronder geven we op basis van begrotingen en jaarrekeningen over de periode 2011-2014 de beoogde en gerealiseerde resultaten weer.

Tabel 5: *Beoogde en gerealiseerde prestaties vergeleken*

jaartal	Beoogde prestaties	Gerealiseerde prestaties
2011	- Realisatie groot onderhoud; 67 km rijbaan, 9 VRI's en 35 civiele kunstwerken - Beheer en onderhoud conform trajectmanagement; 18 trajecten - Onderhoudstoestand wegverhardingen van het provinciaal wegennet; gelijk aan 2009	84 km (incl. 17 voorgaande jaar), 38 kunstwerken (incl. 3 voorgaand jaar) 14 trajecten, 4 trajecten worden doorgeschoven naar 2012 - Lange termijn: 75%, middellange termijn 20%, korte termijn 5% 7 VRI's zijn energiezuinig uitgevoerd, 2 komen bij trajectaanpak in 2012
2012	- Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen. Indicator: uitgevoerde trajecten m.b.v. traject-programmering - Intensiveren samenwerking verkeersmanagement en incidentmanagement. Indicator: uitvoering beheer en onderhoud wegen	13 trajecten, 103 km rijbaan (incl. 50 km uit voorgaande jaren), 7 kunstwerken en 6 vri's. Minimaal 50% van het oude materiaal is hergebruikt bij asfaltonderhoud en de VRI's en openbare verlichting zijn energiezuinig opgeleverd.
2013	- Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen - Voortzetting trajectgerichte aanpak van groot onderhoud in combinatie met reconstructies/aanpassingen	Alle groot onderhoud is via trajectaanpak opgepakt, m.u.v. specifieke winterschade. Groot onderhoud is uitgevoerd op 16 trajecten, 11 projecten uit 2013 en 5 uit 2012.

jaartal	Beoogde prestaties	Gerealiseerde prestaties
	• Intensiveren samenwerking verkeersmanagement en incidentmanagement	
2014	• In 2014 realiseren wij het groot onderhoud voor het grootste deel via trajectaanpak. • In 2014 zullen we op 17 trajecten (ruim 162 kilometer) groot onderhoud uitvoeren aan 109 km wegverhardingen van de rijbaan, 6 verkeersregelininstallaties en 28 civiele kunstwerken.	• Op 15 van de 17 trajecten is groot onderhoud uitgevoerd, 102 km wegverharding en 17 civiele kunstwerken. Groot onderhoud aan de VRI's is in 2014 niet volgens planning uitgevoerd a.g.v. onvoorzien langere voorbereidings- en levertijd van materiaal. • De kwaliteit van de rijbanen, fietspaden en civiele kunstwerken is in 2014 gelijk gebleven. Net als in 2013 geldt dat aan circa 6% van het areaal binnen 2 jaar groot onderhoud nodig is. Er is niet of nauwelijks achterstallig onderhoud, hetgeen ook geldt voor de civiele kunstwerken. • Het onderzoek heeft uitgewezen dat de kwaliteit van circa 35 grotere kunstwerken zodanig is, dat deze in de periode tussen 2016 en 2030 vervangen dan wel grootschalig onderhouden moeten worden.

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen 2011-2014 provincie Gelderland

Wanneer beoogde en gerealiseerde resultaten vergeleken worden, dan valt op dat over 2012 en 2013 wordt gerapporteerd over het aantal trajecten waarop groot onderhoud is uitgevoerd, echter zonder aan te geven wat het beoogde aantal trajecten was. Om dit te kunnen controleren dienen Statenleden het uitvoeringsprogramma er bij te pakken. In de verantwoording over 2011 (14 van de 18 trajecten) en 2014 (15 van de 17 trajecten) is wel opgenomen wat de beoogde prestatie was. Daarnaast is in 2011 en 2014 gerapporteerd over de beoogde en gerealiseerde prestaties ten aanzien van het kwaliteitsniveau. In 2011 was het streven om het kwaliteitsniveau van 2009 te evenaren, in 2014 was het streven om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven. In beide gevallen is dit -zo is opgenomen in de jaarrekening- gelukt. Meer over kwaliteit vindt u in [hoofdstuk 4](#).

Wat heeft het gekost?

In de jaarrekening wordt op het niveau van het programma beheer en onderhoud gerapporteerd. Dit programma bestaat naast het groot onderhoud ook uit het dagelijks beheer en onderhoud en de strooiacties in de winter. Beheer en Onderhoud valt inmiddels onder het programma Mobiliteit 4.0 en met ingang van 2016 onder kerntaak 4 Regionale bereikbaarheid & regionaal openbaar vervoer.

Het groot onderhoud wordt gefinancierd via reserves. De reden daarvoor is dat de omvang van het groot onderhoud van jaar op jaar wisselt. Met een reserve kunnen deze fluctuaties worden opgevangen.

Voor inzicht in de uitgaven voor het groot onderhoud zijn de verloopstaten van de Reserve Instandhouding wegverhardingen en de Reserve trajectmanagement van belang. In het hierna volgende kader volgt een korte toelichting op de functie van reserves¹⁸.

Reserves – hoe zit het ook al weer?

Reserves worden gebruikt om te sparen voor toekomstige grote uitgaven en om inkomsten en uitgaven over meerdere jaren te egaliseren. In beide gevallen wordt voorkomen dat het financiële evenwicht in een begrotingsjaar wordt verstoord.

De omvang van een reserve moet bekeken worden in relatie tot het realiseren van doelen. Er moeten voldoende middelen worden gereserveerd om de doelen te behalen, maar als te veel middelen worden gereserveerd wordt er niet efficiënt met middelen omgegaan. Onderbouwing van de benodigde omvang van de reserve in een bestedingsplan is daarbij van belang.

PS zijn bevoegd om een reserve in te stellen en op te heffen. PS besluiten bij de begroting over de (beoogde) mutaties in reserves en bij de rekening over de resultaatbestemming.

Reserves instandhouding en trajectmanagement

In de periode 2011 tot en met 2014 werd het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken met behulp van twee reserves gefinancierd; de reserve instandhouding en de reserve trajectmanagement. De reserve trajectmanagement wordt gevoed van uit de reserve instandhouding voor het uitvoeren van groot onderhoud en vanuit diverse andere budgetten voor het uitvoeren van infrastructurele maatregelen anders dan onderhoud, bijvoorbeeld faunavoorzieningen of het aanleggen van een rotonde.

De reserve instandhouding heeft een egaliserende functie; de kosten voor het onderhouden van wegverhardingen, verkeersregelinstallaties en kunstwerken fluctueren dermate, dat de jaarlijkse lasten niet op evenwichtige wijze in de begroting kunnen worden opgenomen. De reserve instandhouding wordt -naast het onderhoud binnen de trajectprogrammering via de reserve trajectmanagement- ingezet voor solitaire groot onderhoudsprojecten buiten de geplande trajecten.

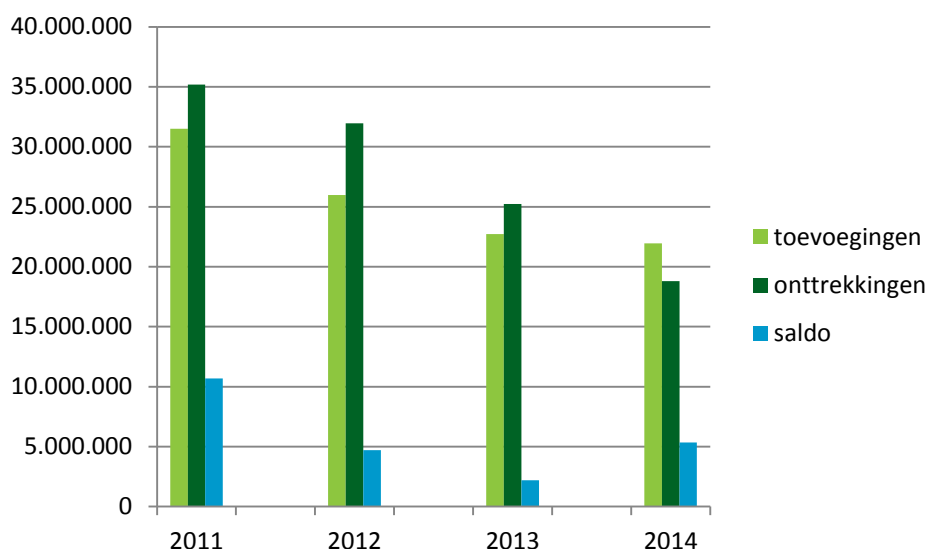
De reserve trajectmanagement heeft een spaarfunctie. Bijna al het groot onderhoud wordt volgens het principe van trajectmanagement uitgevoerd. Het trajectmanagement houdt in dat het groot onderhoud aan de verschillende objecten op een traject integraal

¹⁸ Voor meer informatie over reserves en voorzieningen verwijzen we u naar het rekenkamerrapport over dit onderwerp; *Bestemmen voor de toekomst, reserves en voorzieningen in de provincies Gelderland en Overijssel, maart 2009.*

en gezamenlijk per traject wordt uitgevoerd volgens een vast meerjarige cyclus. 'Kleinere' infrastructurele projecten zoals (vrijliggende) fietspaden of maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid worden eveneens integraal meegenomen in de trajectaanpak die in een cyclus van eens per negen jaar plaats vindt. De middelen die voor deze 'kleinere' projecten zijn gereserveerd binnen andere beleidsterreinen, worden op het moment dat het groot onderhoud wordt aanbesteed overgeheveld naar de reserve trajectmanagement.

In de volgende figuur worden de toevoegingen, onttrekkingen en het saldo per 31-12 van de reserve instandhouding in de periode 2011 tot en met 2014 inzichtelijk gemaakt.

Figuur 4: Reserve instandhouding (in €)

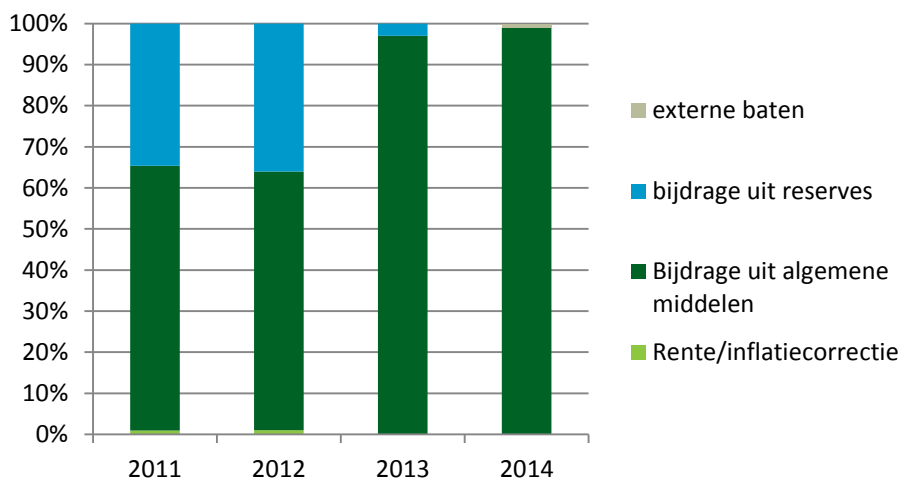


Bron: Gegevens in jaarrekeningen 2011 tot en met 2014 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat er een dalende lijn in de tijd is in zowel de toevoegingen als de onttrekkingen aan de reserve Instandhouding. Op basis van de jaarrekening kan niet worden afgeleid welke bestemming de onttrekking in 2011 heeft gehad. De jaarrekeningen van de jaren daarna bevatten deze informatie wel. Voor 2012 en 2013 geldt dat er € 24,6 mln. respectievelijk € 20,9 mln. is onttrokken aan de reserve voor een bijdrage aan de reserve trajectmanagement. De rest (€ 7,3 mln. in 2012 en € 4,3 in 2013) is besteed aan groot onderhoud aan verhardingen, kunstwerken en verkeersregelinstantaties buiten het trajectmanagement om. In 2014 is bijna € 19 mln. onttrokken aan de reserve, de onttrekkingen hebben betrekking op uitvoering wegeninfrastructuur (€ 1 mln.) en beheer en onderhoud wegen (€ 17,8 mln.).

Naast de onttrekkingen zijn ook de toevoegingen aan de reserve van belang. In de volgende figuur worden de bronnen voor de toevoegingen aan de reserve instandhouding weergegeven.

Figuur 5: Bronnen voor de toevoegingen aan de Reserve instandhouding

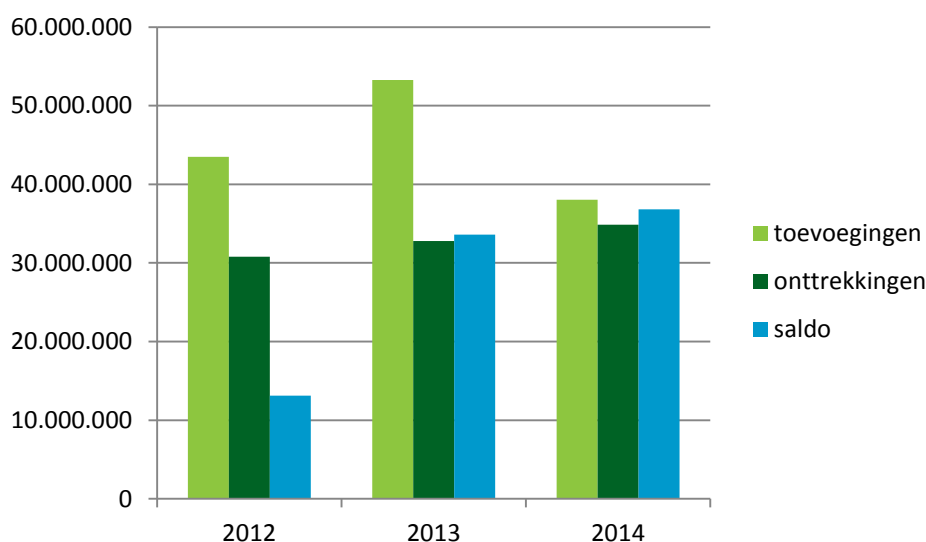


Bron: Gegevens in jaarrekeningen 2011 tot en met 2014 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit figuur 5 blijkt dat de voeding van de reserve instandhouding de laatste jaren vooral gevormd wordt door een bijdrage uit de algemene middelen. In 2011 en 2012 vormden bijdragen uit andere reserves eveneens een substantieel deel van de voeding van de reserve. In beide jaren ging het onder meer om een bijdrage uit reserve OV-projecten.

Zoals aangegeven is naast de reserve instandhouding ook de reserve trajectmanagement van belang voor het inzicht in de uitvoering van de trajecten. In de volgende figuur worden de toevoegingen, de onttrekkingen en het saldo per 31-12 van de reserve trajectmanagement weergegeven over de periode 2012 tot en met 2014.

Figuur 6: Reserve Trajectmanagement (in €)

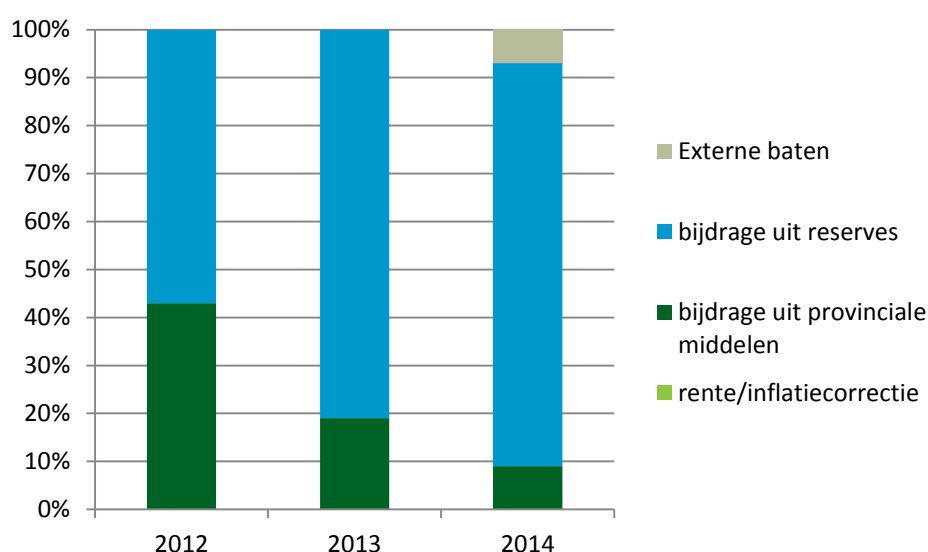


Bron: Gegevens in jaarrekeningen 2012 tot en met 2014 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit figuur 6 valt op te maken dat de omvang van de reserve trajectmanagement zowel qua onttrekkingen als qua saldo in de tijd een (licht) stijgende lijn laat zien. In de periode 2011-2014 werd jaarlijks globaal tussen de € 30 tot 35 mln. onttrokken. De toevoegingen laten geen duidelijke lijn zien.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat de middelen die aan de reserve zijn onttrokken voor het overgrote deel zijn ingezet voor trajectmanagement (2012 en 2013) en in de jaarrekening 2014 staat dat de onttrekkingen zijn ingezet voor Beheer en onderhoud wegen. Hoewel de term 'Beheer en onderhoud' doet vermoeden dat de onttrekkingen naast groot onderhoud ook voor dagelijks beheer en onderhoud zijn ingezet, is dit niet het geval.

Figuur 7: Bronnen voor de toevoegingen aan de Reserve Trajectmanagement



Bron: Gegevens in jaarrekeningen 2012 tot en met 2014 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Voor wat betreft de toevoegingen zien we in figuur 7 een afname in de bijdrage uit provinciale middelen. Het overgrote deel van de toevoegingen wordt gevormd door een bijdrage uit de reserves. In 2012 betrof dit een bijdrage uit de reserve instandhouding. Voor 2013 bestaat de helft van de bijdrage uit reserves aan een toevoeging vanuit de reserve instandhouding. In de jaarrekening 2014 is bij de reserve trajectmanagement niet specifiek aangegeven vanuit welke reserves de voeding plaats vindt. Uit het totaal overzicht van de reserves, weergegeven in paragraaf 5.8 'Eigen vermogen' van de jaarrekening 2014, leiden we af dat er € 15.9 mln. aan de reserve instandhouding is onttrokken ten behoeve van andere reserves. Deze middelen zijn toegevoegd aan de reserve trajectmanagement.

Om zicht te krijgen op de bestedingen aan groot onderhoud zijn de onttrekkingen aan beide reserves van belang. Omdat de reserve trajectmanagement voor een deel gevoed wordt door de reserve instandhouding moet er een 'correctie' worden uitgevoerd voor de onttrekking aan de reserve instandhouding ten behoeve van de reserve

trajectmanagement. In onderstaande tabel geven we inzicht in het totaal van de onttrekkingen, rekening houdend met de correctie.

Tabel 6: totaal onttrekkingen aan reserve instandhouding en reserve trajectmanagement (in € mln.)

	2011	2012	2013	2014
Onttrekkingen reserve instandhouding	35,2	31,9	25,2	18,7
Onttrekking t.b.v. dotatie reserve trajectmanagement (-)		-24,6	-20,9	-15,9
Gecorrigeerde onttrekkingen reserve instandhouding		7,3	4,3	2,8
Onttrekkingen reserve trajectmanagement		30,7	32,7	34,8
TOTAAL	35,2	38	36,9	37,6

Bron: Jaarrekeningen 2011, 2012, 2013 en 2014 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In [hoofdstuk 4](#) gaan we nader in op de bestedingen die gedaan zijn voor het groot onderhoud wegen en kunstwerken.

PS hebben bij voorjaarsnota 2014 besloten om met ingang van 1 januari 2015 per programma één reserve aan te houden. De reden daarvoor is dat GS, in hun streven naar meer transparantie, eenvoud en de daarbij behorende sturing op realisatie en realistisch ramen, een betere aansluiting tussen de Begrotingsprogramma's en de totale reservepositie willen realiseren¹⁹. De reserves 'instandhouding wegverhardingen' en de reserve 'trajectmanagement' zijn met ingang van 1 januari 2015 opgenomen in de programmareserve 4.0 Mobiliteit. Het programma mobiliteit gaat naast beheer en onderhoud onder meer ook over verkeersveiligheid, openbaar vervoer en goederenvervoer. Ter illustratie is in onderstaande tabel de informatie over de programmareserve mobiliteit uit de begroting 2015 opgenomen.

Tabel 7: programmareserve 4:0 mobiliteit

Programmareserve 4:0 - Mobiliteit	Begroting 2015	(in € x 1.000)
Saldo per 1-1		836.880
Resultaatbestemming vorig jaar gereserveerd		150.901
Beschikbaar per 1-1		685.979
Geraamde dotaties	Bijdrage uit provinciale middelen	31.604

¹⁹ Deel A6 van de voorjaarsnota 2014: Nieuwe indeling reservepositie (PS2014-469)

	Bijdrage uit reserves	289.683
Totaal geraamde dotaties		321.288
Geraamde onttrekkingen	Investeren in bestaande netwerken	103.983
	Versterken bereikbaarheid stedelijke netwerken	7.708
	Versterken en benutten corridors	326.181
	Ontsluiten basisvoorzieningen landelijk gebied	90.649
	Bijdrage aan andere programmareserves	289.683
Totaal geraamde onttrekkingen		818.204
Saldo per 31-12		339.963

Bron: Begroting 2015 provincie Gelderland

Waar voorheen per reserve in de begroting een verloopoverzicht was opgenomen met daarin onder meer doel, nut en noodzaak, de functie en de voeding van de reserve, wordt nu - minder uitgebreid dan voorheen - op het niveau van het programma/plandoel gerapporteerd.

Schriftelijke vragen over (groot) onderhoud wegen

Een inventarisatie in het Stateninformatiesysteem heeft opgeleverd dat er in de periode 2011-heden in totaal drie maal Statenvragen zijn gesteld die van doen hebben met het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.

Verduurzaming provinciaal Wegennet (PS2013-450)

De vragenstellers (dhr. Meerburg en Mw. Prins van de VVD) vragen GS naar de bekendheid met de voordelen van vlakke wegen met een lage rolweerstand in relatie tot de duurzaamheidsambitie van de provincie Gelderland.

Het college geeft aan betrokken te zijn bij nader onderzoek hiernaar en de resultaten van het onderzoek naar verwachting te kunnen gebruiken om keuzes te kunnen maken qua toepassing van verschillende wegdektypen.

Kwaliteit bruggen Rijkswaterstaat (PS2013-734)

De vragensteller (dhr. Uenk van het CDA) heeft vragen gesteld naar aanleiding van de maatregelen die gemeenten en provincies hebben genomen op verzoek van Rijkswaterstaat om het gebruik van de bruggen in overeenstemming te brengen met de toelaatbare belasting. De vragen hebben betrekking op de wijze waarop de kwaliteit van bruggen wordt bewaakt en op het zicht op de consequenties van de maatregelen die zijn genomen. GS lichten in hun antwoord toe op welke wijze Rijkswaterstaat de kwaliteit van haar bruggen bewaakt en geeft aan dat de provincie van mening is dat de economische ontwikkeling en bereikbaarheid van de regio wordt beperkt door de maatregelen. Samen met de overige regionale partners heeft de provincie bij het Rijk aangedrongen om snel met oplossingen te komen voor de korte en middellange termijn.

Onderhoud bruggen 'een brug te ver' (PS2015-570)

De vragensteller (mw. Prins van de VVD) heeft vragen gesteld over de vervanging van bruggen en viaducten in relatie tot het Bouwbesluit 2012. De aanleiding voor de vragen is een artikel in het Financieel Dagblad waarin staat dat de Moerdijkbrug als referentiekader is gehanteerd voor het bepalen van de benodigde stevigheid van bruggen in Nederland. Het college geeft aan dat er in Gelderland 85 kunstwerken naar voren zijn gekomen in de beoordeling aan de hand van de norm. In combinatie met de ligging in het wegennetwerk en de ouderdom van de kunstwerken is vastgesteld dat er in de periode 2016-2030 35 kunstwerken moeten worden vervangen of grootschalig moeten worden onderhouden. GS benadrukken dat niet alleen het bouwbesluit heeft geleid tot het besluit om 35 kunstwerken aan te pakken in de komende jaren. De overige kunstwerken zullen worden meegenomen in de reguliere instandhoudingsprogrammering.

3.2 Uitvoering en informatievoorziening door GS

Norm

- GS informeren PS op adequate wijze.

Bevindingen

- GS stellen jaarlijks een uitvoeringsprogramma op. PS worden jaarlijks geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma.
- GS hebben PS in de afgelopen jaren op gezette tijden geïnformeerd. De statennotities en –brief worden door GS ter kennisname aan PS aangeboden. Tegelijkertijd worden deze notities -onder meer in de paragraaf kapitaalgoederen van de begroting- aangeduid als beleidskader voor het groot onderhoud. Het feit dat PS de notities niet vast stelt / vast kan stellen, maakt dat deze niet als kader kunnen worden beschouwd. Bij de begroting is –daar waar nodig- de financiële vertaling gemaakt van deze notities. De meest recente notitie (2014) laat zien dat er vanaf 2016 onvoldoende middelen beschikbaar zijn, voorstellen daarvoor zullen in 2015 aan de Staten worden voorgelegd.
- GS hebben PS geïnformeerd over trajectmanagement en assetmanagement als uitgangspunten voor de uitvoering.

Uitvoeringsprogramma

GS stellen jaarlijks een uitvoeringsprogramma op. Dit programma wordt ter kennisneming aan PS aangeboden. Tot de voorjaarsnota 2014 heette dit uitvoeringsprogramma 'Werken aan Duurzame Mobiliteit (WaDM)'. Sinds de voorjaarsnota 2014 is dit uitvoeringsprogramma opgenomen in het Meerjaren Investerings Agenda Mobiliteit (MIAM). In het programma is een overzicht van de programmering van het onderhoud het aankomende jaar opgenomen alsmede een doorkijk naar de jaren erna.

Tot en met de begroting voor 2013 werd dit programma gelijktijdig met de begroting aan de Staten aangeboden. Voor 2014 is er voor gekozen om het WaDM al bij de voorjaarsnota aan te bieden. De reden daarvoor was dat GS met het vaststellen van het WaDM het risico liepen dat PS bij de begrotingsbehandeling niet de benodigde middelen ter beschikking zou stellen. Om dit risico te verkleinen werden alleen verplichtingen aangegaan voor niet politiek gevoelige dossiers. Met ingang van 2015 is het uitvoeringsprogramma opgenomen in het MIAM. Het MIAM wordt zowel bij de voorjaarsnota als bij de begroting aangeboden aan de Staten. Het vaststellen van het WaDM door GS vindt plaats voordat PS de begroting behandelt en vaststelt. Dit is gewenst om een tijdige uitvoering mogelijk te maken gezien de benodigde voorbereidingstijd van de uitvoering. Dit betekent dat de vaststelling van het programma WaDM plaatsvindt onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting door PS.

Voor de uitvoering van het groot onderhoud is door GS ingezet op trajectprogrammering als onderdeel van assetmanagement. Beide termen worden hierna toegelicht.

Trajectprogrammering

Sinds 2011 programmeert Gelderland het groot onderhoud volgens een vaste meerjaarlijkse cyclus onder de noemer trajectprogrammering. De noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan een wegtraject worden geïntegreerd met andere maatregelen in een vooraf vastgesteld jaar.²⁰ Gelderland houdt daarbij een cyclus van negen jaar aan. De cyclus van negen jaar hangt samen met de verwachte levensduur van 9 jaar van geluidsreducerend asfalt. Traditioneel asfalt gaat gemiddeld 15 tot 18 jaar mee.

Bij de indeling in trajecten zijn de volgende aspecten betrokken:

- Herkenbaarheid voor gebruiker
- 1 verkeerskundige functie
- Programmeerbare omvang
- Ligging zoveel mogelijk in 1 WGR-gebied.

In tabel 8 is per jaar weergegeven hoeveel kilometer er binnen de trajectindeling is of zal worden opgepakt. Daarna volgt een toelichting over de werkwijze bij de trajectaanpak.

Tabel 8: *Trajectindeling in kilometers*

Jaar	Aantal kilometers	Aandeel in totaal
2011	180,46	15,8%
2012	96,56	8,5%
2013	151,60	13,3%
2014	144,97	12,7%
2015	157,44	13,8%

²⁰ Bron: *Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen Begroting 2011*

2016	114,86	10,1%
2017	101,46	8,9%
2018	89,50	7,8%
2019	101,19	8,9%
2024	4,35	0,4%
TOTAAL	1142,39	100%

Bron: Trajecten met planjaren 2011-2019 provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Werkwijze

Vier jaar voordat een traject op de rol staat, wordt gestart met een inventarisatie. Diverse betrokkenen, waaronder andere wegbeheerders, hulpdiensten en OV-bedrijven worden gevraagd om hun wensen en ideeën over een bepaald wegvak aan te geven. Daarnaast heeft de provincie onder meer op basis van inspecties en de inbreng vanuit andere beleidsterreinen zicht op wat er qua groot onderhoud verwacht wordt. De provincie heeft vooraf aan de inventarisatie een trajectvisie opgesteld. Hieraan kunnen de wensen en ideeën worden getoetst. Na de inventarisatieronde wordt met direct betrokkenen de scope van de integrale verkenning vastgesteld, waar groot onderhoud een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Tevens vindt dan ook een inventarisatie plaats onder betrokken partijen wie welke bijdrage kan en wil leveren. De uitkomst van de verkenningen van de trajecten vormt de basis voor de programmering van de diverse maatregelen op een traject.

56

Grip op groot onderhoud

De trajectprogrammering wordt vastgelegd in het uitvoeringsprogramma Werken aan Duurzame Mobiliteit (tot 2013) en vanaf 2014 in het MIAM. Voor de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 zijn overzichten opgenomen van de trajecten die in dat jaar op de planning staan met als doelen:

- instandhouding verhardingen
- instandhouding civiele kunstwerken
- instandhouding VRI's

Per traject is een korte omschrijving opgenomen en zijn de geraamde projectkosten weergegeven, als ook een eventuele bijdrage van derden of een subsidie. Met ingang van 2015 is de programmering opgenomen in het MIAM. Per traject is een infoblad opgenomen met daarin naast een korte beschrijving van de werkzaamheden en de geraamde projectkosten.

Leerpunten

Ten aanzien van trajectmanagement heeft de afdeling beheer en onderhoud, zo blijkt uit interviews, een aantal leerpunten geconstateerd:

- De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat de dunnere deklaag korter meegaat dan verwacht en eerder dan na negen jaar toe is aan groot onderhoud. Andere lagen gaan juist weer langer mee. Ambtelijk is geconstateerd dat er meer differentiatie mogelijk en nodig is; soms is onderhoud al eerder nodig, een andere keer kan het traject nog wat langer door. Dit vraagt om maatwerk binnen het systeem van trajectmanagement.

- De duidelijkheid die trajectmanagement oplevert voor alle betrokken partijen zoals gemeenten, ondernemers en inwoners is een groot voordeel; 'het traject staat weer op de rol voor 20xx'.
- Een andere constatering heeft betrekking op de betrokkenheid van gemeenten bij de gesprekken over de scope van het groot onderhoud. Gebleken is dat niet volstaan kan worden met alleen de verkeersdeskundige van een gemeente, omdat deze niet altijd voldoende op de hoogte blijkt van de andere beleidsterreinen van een gemeente die ook van invloed zijn op de weg en het weggebruik.
- Ondanks dat er vier jaren tevoren wordt gestart, loopt de uitvoering nog niet altijd volgens planning. De oorzaak ligt in de procedures die soms langer blijken te duren dan vooraf ingeschat. Dit speelt met name als grondverwerving aan de orde is. Grondverwerving kan nodig zijn voor de 'aanvullende zaken' die meegenomen worden in de trajectaanpak, bijvoorbeeld voor een vrij liggend fietspad. De voorbereidingstijd verder verlengen wordt door geïnterviewden niet als reële optie gezien omdat de periode tussen het nadenken over een maatregel en het feitelijk implementeren te lang wordt, de maatregel kan tegen die tijd al wel achterhaald zijn.

Assetmanagement

Sinds 2007 hanteert de provincie Gelderland de term assetmanagement voor het beheer van wegen. Assetmanagement gaat naast onderhoud ook over het gebruik en de omgeving van de weg. In het Masterplan Assetmanagement uit 2007 werd onder assetmanagement het volgende verstaan: 'een systematisch proces van onderhouden en opwaarderen van eigendommen waarin technische ontwerpprincipes worden gecombineerd met praktische bedrijfsvoerings- en economische overwegingen, en afweging van de maatschappelijke kosten door wegwerkzaamheden'. Op de website over assetmanagement (zie hierna) staat de volgende definitie: 'Assetmanagement is het optimaal beheren van kapitaalgoederen die van waarde zijn voor een organisatie. De invulling van 'optimaal' wordt ingegeven door de doelen die de organisatie nastreeft en de balans tussen prestaties, risico's en kosten'.

In het masterplan assetmanagement van de provincie Gelderland zijn de doelen van assetmanagement als volgt omschreven:

- Een verhoging van de kostenefficiëntie met tenminste 10% door meer te doen met dezelfde middelen
- Vergroting van de gebruikers- en medewerkerstevredenheid met 25% door transparantere en meer gestructureerde communicatie met de omgeving
- Integratie van maatschappelijke en levenscycluskosten in de kosten afwegingen op programma en projectniveau waardoor betere investeringsbesluiten worden genomen.

In het masterplan is aangegeven dat assetmanagement in 2012 het fundament kan vormen voor het bereiken van deze doelen.

De in het masterplan geformuleerde doelen zijn inmiddels niet meer leidend en er is ook niet gemonitord of de doelen zijn gerealiseerd. Het toepassen van assetmanagement binnen beheer en onderhoud wordt door ambtelijk betrokkenen van groot belang geacht. Assetmanagement vereist dat er proactief, planmatig, integraal en met oog voor

risico's wordt gehandeld, waardoor keuzes en inzet van middelen transparant gemaakt kunnen worden. Ter vergelijking, voorheen was slechts sprake van toevallige integraliteit en maatregelen vanuit verschillende programma's werden veelal niet gecombineerd, afgestemd en uitgevoerd. Trajectplanning maakt onderdeel uit van assetmanagement, maar de komende periode zullen ook andere pijlers van assetmanagement verder worden uitgebouwd.

De provincie Gelderland heeft haar kennis over en ervaring met assetmanagement ingezet voor het mede ontwikkelen van de website www.iAMpro-portaal.nl. Op deze website is te lezen dat iAMPro staat voor infrastructuur AssetManagement Professional. Het is een kennisportaal voor professionals in het assetmanagement in de infrastructuur (wegen, waterwegen en openbare ruimte) en brengt professionals op interactieve wijze met elkaar in contact om versneld assetmanagementvraagstukken op te kunnen pakken. In 2015 en 2016 is de website door de provincies gezamenlijk beschikbaar gesteld en betaald.

Assetmanagement

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO blijkt dat iets meer dan de helft van de provincies gebruik maakt van een assetmanagement-systeem of dit momenteel invoert.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

Informatievoorziening door GS

De afgelopen jaren zijn er meerdere Statennotities en –brieven verschenen waarin PS geïnformeerd worden over het groot onderhoud:

- Statennotitie 'Uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet (PS2007-755)
- Statennotitie 'Onderhoudstoestand van civiele kunstwerken in provinciale wegen' (PS2010-612)
- Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief' (PS2014-729)

Hieronder zijn relevante passages uit de genoemde documenten weergegeven. Hoewel de onderzoeksperiode de periode 2011-2015 betreft, starten we met een notitie uit 2007 en een notitie uit 2010. De reden daarvoor is dat deze notities door de provincie nog steeds worden aangehaald als onderdeel van het beleidskader. In [bijlage 3](#) is een samenvatting van de notities en brief opgenomen.

**Uitvoerings-
programma
instandhouding
provinciaal
wegennet
PS2007-755**

- Invulling toezegging GS (09-2006) om met beleidskader te komen;
- In de notitie wordt geconstateerd dat er een jaarlijks tekort ad €10,5 mln. is voor beheer en onderhoud totaal;
- Naar aanleiding van de notitie is bij begroting 2009 besloten om het structurele budget te laten groeien met €10,5 mln.

**Onderhouds-
toestand van
civiele
kunstwerken in
provinciale wegen
PS2010-612**

- de notitie dient als onderbouwing van de onderhoudstoestand en de kosten voor instandhouding van civiele kunstwerken;
- Totale kosten zijn berekend op €5,1 mln. per jaar;
- Geconstateerd wordt dat het budget dat beschikbaar is toereikend is.

**Beheer en
onderhoud van
provinciale wegen
in perspectief
PS2014-729**

- De notitie is de invulling van een toezegging bij begroting 2014 om PS te informeren over de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot beheer en onderhoud van provinciale wegen;
- Op korte termijn zijn geen extra structurele middelen nodig;
- Op langere termijn kan met de beschikbare middelen de kwaliteit van het areaal niet op alle aspecten op het huidige niveau worden gehandhaafd;
- Bij gelijkblijvend budget zullen er keuzes gemaakt moeten worden in de toekomst, daarvoor zullen GS in de volgende statenperiode een voorstel aan de Staten voorleggen.

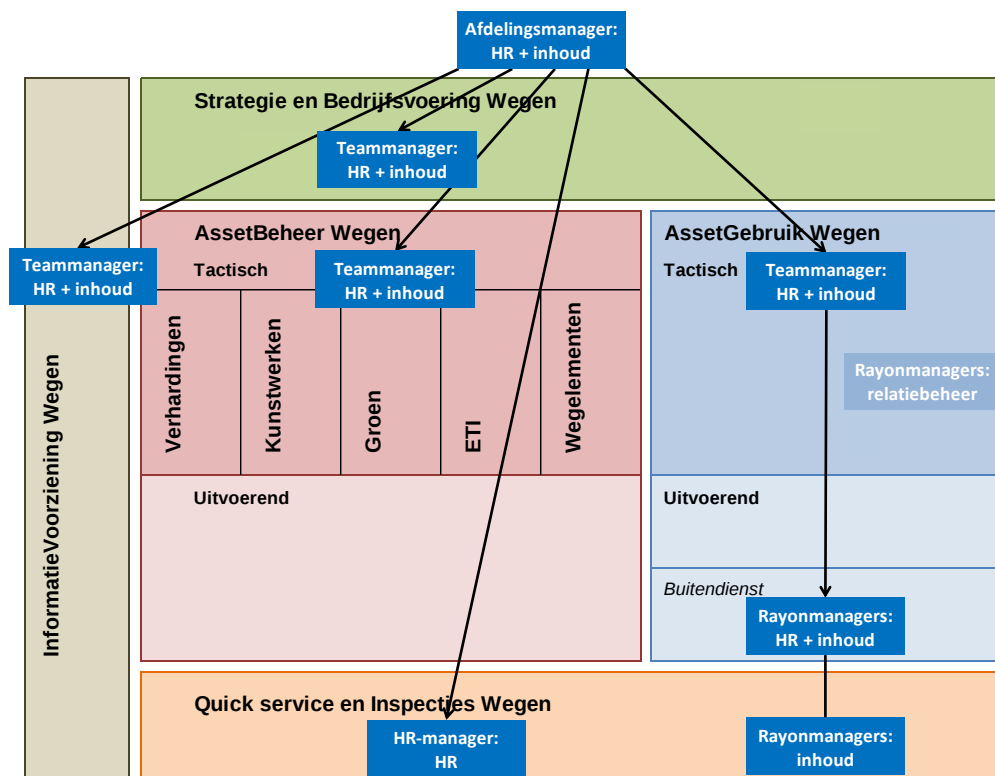
3.3 Ambtelijke organisatie beheer en onderhoud

De programmering en uitvoering van het groot onderhoud aan provinciale wegen is binnen de provincie Gelderland belegd bij een aantal organisatieonderdelen, te weten Programmering, Uitvoering Werken en Beheer en Onderhoud Wegen.

Programmering Mobiliteit is verantwoordelijk voor de integrale programmering binnen Trajectmanagement op het gebied van wegen en geeft opdracht voor realisatie aan de afdeling Uitvoering Werken. De afdeling Uitvoering Werken is verantwoordelijk voor de uitvoering van het trajectenprogramma en zorgt voor de verkenningen van de trajecten. Tevens zorgt deze afdeling voor de voorbereiding en uitvoering van de projecten. De afdeling Beheer en Onderhoud Wegen (BOW) maakt eveneens onderdeel uit van 'Uitvoering'. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de inhoudelijke trajectprogrammering van de assets en het beheer van het provinciaal wegennet.

Hierna is het organogram van de afdeling Beheer en Onderhoud Wegen opgenomen. Hierin komen de teams aan de orde die verantwoordelijk zijn voor het behoud van de kwaliteit van de assets.

Figuur 8: Organogram



Bron: Provincie Gelderland

Strategie en bedrijfsvoering Wegen (20 fte): houdt zich afdelingsbreed bezig met de omgevingsvisie, netwerkvisie, trajectprogrammering, assetmanagement, duurzaamheid en innovatie. Daarnaast levert dit team afdelingsbrede ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering. Dit omvat financiën, juridisch zaken, projectondersteuning, secretariaat en administratie.

AssetBeheer Wegen (26 fte): Hierin bevinden zich op tactisch niveau de assetbeheerders en assetspecialisten op het gebied van verhardingen, civiele kunstwerken, groen, elektrotechnische installaties en wegelementen. Op uitvoerend niveau verzorgt dit team het contractmanagement en dagelijks onderhoud.

AssetGebruik Wegen (47 fte): Tactisch heeft dit team betrekking op verkeers- en omgevingsmanagement. Uitvoerend betreft het de gladheidsbestrijding, verkeerskundig advies, vergunningen en ontheffingen en de verkeersbeheersing.

Quick service en inspecties Wegen (32 fte): Dit team verzorgt inspecties van en quick service aan de Gelderse wegen. Zo'n 30 tot 35 medewerkers uit dit team zullen naar verwachting worden overgedragen aan de markt. Sinds 2013 is de provincie gestart met de voorbereiding van de uitbesteding van deze werkzaamheden, het streven is om de

uitbesteding in de periode 2016 tot 2018 te laten plaats vinden. De ondernemingsraad en GS hebben ingestemd met de verandering.

InformatieVoorziening Wegen (23 fte): Dit team is afdelingsbreed bezig met advies en kwaliteit, monitoring, functioneel beheer en integraal gegevensbeheer.

Externe deskundigheid

Voor het uitvoeren van inspecties wordt gebruik gemaakt van externe deskundigheid in de vorm van ingenieursbureaus. De werkzaamheden voor het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken wordt aanbesteed volgens de daarvoor geldende regels.

Integriteitstoets

Potentiële contractpartijen van de provincie worden bij openbare aanbestedingen gescreend op integriteit en financieel-economische stabiliteit. Deze integriteitstoets gebeurt op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB). De screening gebeurt door medewerkers van het bureau Screening en Bewakingsaanpak (SBA) van de provincie Gelderland. Zij kijken kritisch naar een onderneming, maar dat gebeurt met een positieve grondhouding. De screening is hierbij niet alleen gericht op het opsporen van gedrag dat niet integer is, maar richt zich ook de risicobeheersende maatregelen die een onderneming zelf neemt op dit gebied. Als er na dit onderzoek nog onduidelijkheid is over de integriteit van een onderneming kan de provincie advies inwinnen bij Bureau Bibob in Den Haag.

Bron: www.gelderland.nl/sba

4 Kwaliteit en financiën

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van wegen en kunstwerken in relatie tot de gehanteerde normen centraal. Daarnaast gaan we nader in op de bestedingen en de onderbouwingen die ten grondslag liggen aan de ramingen.

4.1 Kwaliteit

Normen

- Er is een actueel overzicht van het huidige kwaliteitsniveau van de wegen, kunstwerken, etc.
- De kwaliteit voldoet aan de gestelde kaders en normen.

Bevindingen

- De provincie heeft een actueel overzicht van het kwaliteitsniveau van de wegen en kunstwerken.
- Er is geen expliciete norm ten aanzien van de kwaliteit van wegen en kunstwerken vastgesteld.
- De provincie hanteert 5 à 6% als maximum voor het percentage aan wegen dat binnen 2 jaar aan groot onderhoud toe is. Aan die norm is de afgelopen jaren voldaan.
- Voor kunstwerken hanteert de provincie het uitgangspunt dat achterstallig onderhoud ongewenst is. Daaraan is de afgelopen jaren voldaan.

Kwaliteitsnormen

Wegen

Voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur volgt Gelderland landelijke normen die door het CROW zijn ontwikkeld. De richtlijnen van CROW hebben geen wettelijke status, maar worden over het algemeen toegepast door wegbeheerders. De

CROW-norm wegbeheer²¹ onderscheidt een aantal niveaus. Ten behoeve van het in 2007 door GS vastgestelde uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet zijn, conform het PVVP-2, de kwaliteitsnormen gehanteerd die horen bij het laagste CROW-niveau²². Dit niveau kan worden getypeerd als “sober en doelmatig”.

Een concrete norm voor het maximale percentage aan wegen waar binnen 2 jaar groot onderhoud nodig is, is niet vastgelegd. Daar waar er sprake is van achterstand in onderhoud, moet er conform de CROW-richtlijnen binnen 2 jaar onderhoud worden verricht. De provincie hanteert –zo blijkt uit interviews- de impliciete norm dat het percentage aan wegen waar binnen 2 jaar groot onderhoud nodig is, niet hoger mag zijn dan 5 à 6%.

Kunstwerken

Civiele kunstwerken worden geïnspecteerd volgens de CUR-richtlijn 72²³. Hieruit volgt de onderhoudstoestand per civiel kunstwerk. Om de onderhoudstoestand van alle kunstwerken te categoriseren paste Gelderland de landelijke richtlijn CROW publicatie 245 toe^{24 25}. Sinds 2015 hanteert zij de landelijke norm NEN 2767²⁶ “Condiitiemeting” voor de registratie van de technische kwaliteit van kunstwerken²⁷. Met behulp van NEN 2767 kan de conditie van verschillende objecten op een objectieve manier wordt vastgelegd in een uniforme kwaliteitsschaal. Deze schaal onderscheidt zes categorieën (van ‘uitstekende conditie – niveau 1’ tot ‘zeer slechte conditie – niveau 6’). De provincie Gelderland hanteert voor de programmering van de onderhoudswerkzaamheden als generiek principe het uitgangspunt dat de conditiescore “6” (=achterstallig onderhoud) ongewenst is. Als het optimale interventieniveau wordt een score van “4” gehanteerd (=Matige conditie, functievervulling incidenteel in gevaar)²⁸. Een concrete norm voor het maximale percentage kunstwerken waar binnen 2 jaar groot onderhoud nodig is, is niet vastgelegd.

Methodiek in andere provincies

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) blijkt dat alle provincies de CROW-normen met betrekking tot wegbeheer en de NEN-2767-norm ten aanzien van conditiemetingen van kunstwerken hanteren. Enkele provincies vullen dit aan met inzichten die zij zelf hebben opgedaan bij het beheer en onderhoud.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

²¹ CROW Publicatie 147. Wegbeheer 2011.

²² Bron: PS2007-755, Uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet

²³ CUR-aanbevelingen zijn publicaties waarin afspraken tussen partijen in de bouw zijn vastgelegd. Een CUR-Aanbeveling is het beste technische advies dat over een bepaald onderwerp op dat betreffende tijdstip kan worden uitgebracht. De inhoud van een CUR-aanbeveling heeft het karakter van een norm. Bron: www.cur-aanbevelingen.nl

²⁴ Bron: PS2010 612, Onderhoudstoestand civiele kunstwerken in provinciale wegen

²⁵ CROW Publicatie 245 Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2007 is in 2013 geactualiseerd in de vorm van publicatie 323 Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013.

²⁶ Nederlands Normalisatie Instituut, NEN 2767-4 norm voor de conditiemeting van infrastructuur

²⁷ Bron: PS2014-729 Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief

²⁸ Bron: Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen Begroting 2016

Kwaliteit in de praktijk

De provincie Gelderland monitort de kwaliteit van de wegen en kunstwerken.

Wegen

Voor de kwaliteit van de verhardingen van de wegen worden verschillende vormen van schade in de beoordeling betrokken; rafeling, spoorvorming (dwarsvlakheid), scheurvorming en de IRI-waarde (International Roughness Index; de meetwaarde voor langsonvlakheid). Voor de beoordeling van de verhardingen had de provincie tot en met 2012 samen met de andere provincies een contract met een bedrijf dat de kwaliteitsgegevens verzamelde. In 2012 is, wederom in gezamenlijkheid met de andere provincies, na een aanbesteding een contract gesloten met een ander bedrijf. Omdat de kwaliteit van de metingen niet bleek te voldoen aan de gestelde eisen, hebben de gezamenlijke provincies in 2014 het contract met dit bedrijf ontbonden. Het betekent dat de verzamelde gegevens over 2013 en 2014 voor een aantal aspecten onbetrouwbaar waren. Daarom heeft de ambtelijke organisatie besloten om op basis van de wel beschikbare informatie zelf een handmatige correctie aan te brengen door een 'best educated guess' te doen. Op basis van foto's is het beeld voor 2015 voor de rijbanen compleet gemaakt, voor de fietspaden is dat nog niet gereed. Ambtelijk is de verwachting dat het kwaliteitsbeeld van de fietspaden niet veel zal afwijken van de historische gegevens. In interviews is aangegeven dat marktpartijen op dit moment nog niet in staat zijn om volledig geautomatiseerd gegevens te verzamelen en te analyseren. Dit is wel de wens van de provincie(s) om tot een volledig objectieve beoordeling te kunnen komen.

In tabel 9 is opgenomen wat de kwaliteit van de verhardingen de afgelopen jaren is geweest.

Tabel 9: Kwaliteit verhardingen (rijbanen en fietspaden)

	Goed	Matig	Slecht
2006	73%	23%	4%
2007	74%	21%	5%
2008	72%	22%	6%
2009	74%	21%	5%
2010	74%	20%	5%
2011	75%	20%	5%
2012	75%	20%	5%
2015	78%	17%	5%

Bron: Informatie provincie Gelderland

De categorie 'slecht' wil zeggen dat onderhoud noodzakelijk is binnen een periode van 2 jaar. De maatregelen die hieruit voortkomen kunnen worden beschouwd als basis werkvoorraad en zijn/worden opgenomen in de trajectprogrammering of als solitair project.

Voor dit onderzoek hebben we het bronmateriaal opgevraagd om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de beoordeling van de kwaliteit plaats vindt. De verhardingen worden jaarlijks gecontroleerd, waarbij het ene jaar de oplopende kilometrering wordt geïnspecteerd en het andere jaar de aflopende kilometrering. Daar waar er meerdere rijstroken zijn wordt de zwaarst bereden rechter rijstrook gecontroleerd. Voor fietspaden en parallelwegen geldt dat elk jaar de helft wordt gecontroleerd.

Bij de beoordeling van een wegvak geldt voor verhardingen de 'slechtste score' als maatgevende schade. De wijze waarop de vertaling naar de categorieën 'goed', 'matig' en 'slecht' plaats vindt is voor de Rekenkamer navolgbaar. Met ingang van 2016 wordt de NEN2767 gebruikt voor het in beeld brengen van de kwaliteit. Naast de kwaliteitsinspecties worden er maatregeleninspecties uitgevoerd om de oorzaak van de schade te achterhalen. Dat is nodig om tot de juiste aard en omvang van de maatregelen te komen.

Kunstwerken

Het onderhoud aan de kunstwerken gaat mee in de trajectprogrammering zoals die voor wegen geldt. Vier jaar voordat een traject voor groot onderhoud in aanmerking komt, worden alle civieltechnische kunstwerken in het traject geïnspecteerd. Zo nodig worden naar aanleiding van deze inspectie extra inspecties uitgevoerd. De maatregelen die voortkomen uit de inspectie(s) worden vervolgens opgenomen in de programmering.

Tot en met 2015 schouwde personeel van de provincie jaarlijks de 600 grote kunstwerken, de kleinere kunstwerken worden eens per 5 jaar bekeken. Deze visuele inspectie wordt in de toekomst niet meer uitgevoerd omdat er als gevolg van de reorganisatie minder personeel beschikbaar is voor deze taak. Met ingang van 2016 zal er jaarlijks een representatief deel van het areaal worden geïnspecteerd aan de hand van de cur-richtlijn 72²⁹. Deze richtlijn heeft betrekking op beton. Daarnaast wordt voor kunstwerken, net als voor verhardingen gebruik gemaakt van een jaarlijkse conditiemeting (NEN2767). Dit heeft als voordeel dat er naast het technische deel ook een verzorgingsscore in kaart wordt gebracht.

Voor dit onderzoek hebben we het bronmateriaal opgevraagd om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de beoordeling van de kwaliteit plaats vindt. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de kunstwerken wordt een onderscheid gemaakt naar conditiescore en verzorgingsscore. Waar het bij de conditiescore gaat om een technische beoordeling, gaat het bij de verzorgingsscore om de beoordeling van de omstandigheden rond een object, bijvoorbeeld graffiti. Daar waar de verzorging in het geding is, is dit aanleiding voor beheer en (klein) onderhoud. De beoordeling van de conditiescore wordt binnen de provincie door de specialisten gedaan op basis van een risico-inschatting. Er kan sprake zijn van schade aan een onderdeel van het kunstwerk dat het functioneren van het kunstwerk echter niet bedreigt. Ook speelt de ligging een rol; schade aan een

²⁹ CUR-Aanbevelingen zijn publicaties waarin afspraken tussen partijen in de bouw zijn vastgelegd. Een CUR-Aanbeveling is het beste technische advies dat over een bepaald onderwerp op dat betreffende tijdstip kan worden uitgebracht. De inhoud van een CUR-Aanbeveling heeft het karakter van een norm. Bron: www.cur-aanbevelingen.nl

leuning op een brug waar veel schoolkinderen overheen fietsen brengt een groter risico met zich mee dan dezelfde schade aan een leuning van een brug zonder fietsende schoolkinderen. In een excel-bestand worden schades en de beoordeling daarvan bijgehouden. Zo is het voor de Rekenkamer goed navolgbaar hoe aan de kwaliteitsindeling is gekomen.

In de figuren hieronder is voor bruggen, tunnels, viaducten en duikers de kwaliteit opgenomen in 2010 en 2015. Deze figuren zijn gebaseerd op de kwaliteitsgegevens van een representatieve steekproef van de kunstwerken. De kwaliteitsgegevens over de tussentijdse jaren zijn beschikbaar op objectniveau, maar er is geen overall-overzicht van gemaakt. Uit interviews blijkt dat de behoefte om jaarlijks tot een overall-overzicht te komen er niet was omdat kunstwerken een - in vergelijking met verhardingen - veel langere levensduur hebben. Daarnaast hebben de resultaten van cur-inspecties in principe een houdbaarheid van 10 jaar, waardoor een jaarlijkse overall-rapportage geen toegevoegde waarde biedt.

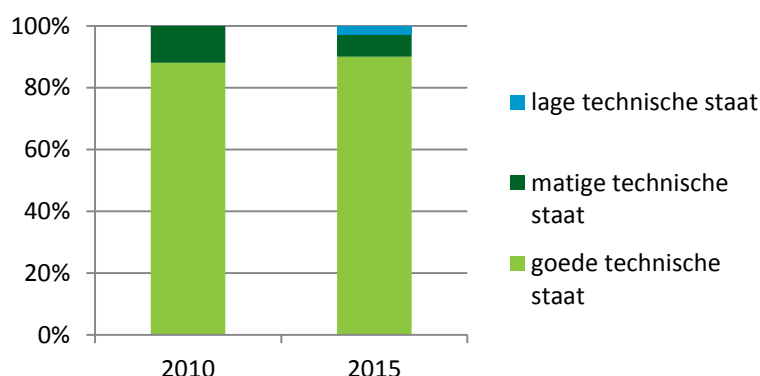
De vertaalslag van de NEN-conditiescore naar de in de figuren gehanteerde indeling in lage, matige en goede technische staat is als volgt gemaakt:

NEN-score 1 tot en met 3: goede technische staat

NEN-score 4: matige technische staat

NEN-score 5 en 6: lage technische staat

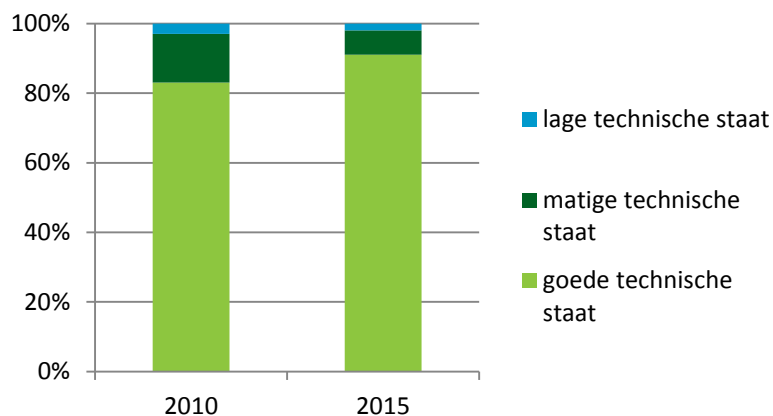
Figuur 9: Kwaliteit van de bruggen



Bron: Gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit figuur 9 blijkt dat het percentage bruggen dat in goede technische staat is, is toegenomen van 88% naar 90%. Wel is in 2015 3% van de bruggen in lage technische staat en daarom toe aan onderhoud binnen een periode van 3 jaar.

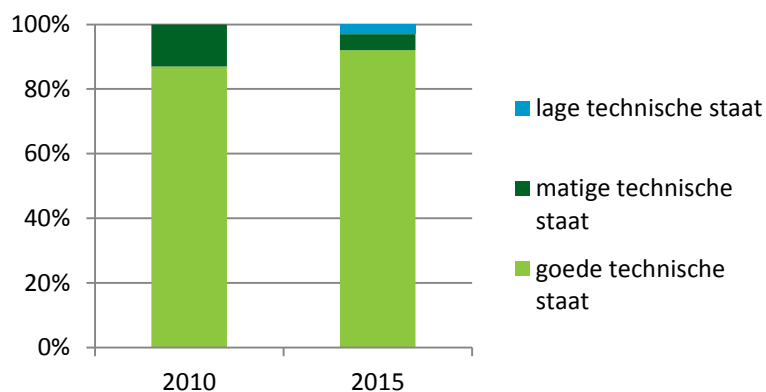
Figuur 10: Kwaliteit van de tunnels



Bron: Gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

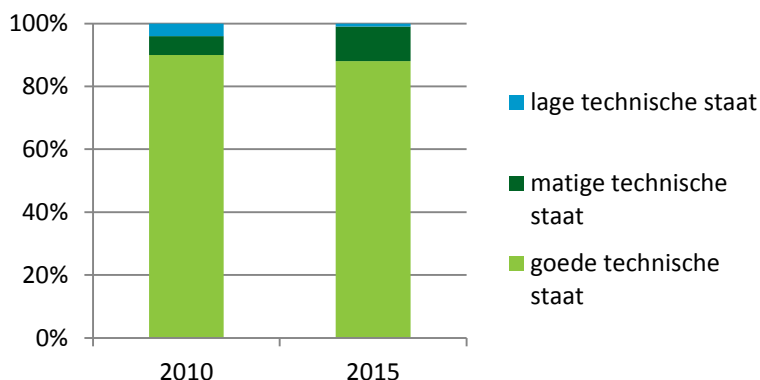
Ook het percentage tunnels dat in een goede technische staat is, is in de periode 2010-2015 toegenomen. Het percentage tunnels dat binnen 3 jaar toe is aan onderhoud is gedaald van 3% naar 2%.

Figuur 11: Kwaliteit van de viaducten



Bron: Gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De kwaliteit van de viaducten is eveneens toegenomen in de periode 2010-2015. Drie procent van de viaducten is binnen een periode van drie jaar toe aan onderhoud.

Figuur 12: Kwaliteit van de duikers

Bron: Gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Voor de duikers geldt dat het percentage dat in goede technische staat gedaald is van 90% naar 88% en het percentage dat in een matige technische staat verkeert is gestegen van 6 naar 11%. Het percentage duikers dat binnen drie jaar aan onderhoud toe is, is in dezelfde periode gedaald van 4% naar 1%.

4.2 Financiën

Normen

- Het beschikbare budget maakt het mogelijk om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren.
- Er is zicht op de kosten van diverse maatregelen om het kwaliteitsniveau te behouden/te behalen.
- Daar waar er om budget-technische redenen keuzes gemaakt moeten worden, worden de afwegingen expliciet gemaakt en vastgelegd.

Bevindingen

- In 2007 is geconstateerd dat het beschikbare budget onvoldoende is om de kosten te dekken. Dit heeft geleid tot een verhoging van het totale budget voor beheer en onderhoud tot € 41,5 mln.
- Voor de kosten van de maatregelen hanteert de provincie de beheerkostenmethode voor normkosten van het CROW. Daarnaast beschikt de provincie over normkostensystematiek SSK, aangevuld met ervaringen met de markt.
- Tot nu toe zijn de budgetten toereikend geweest om het noodzakelijke en geprogrammeerde groot onderhoud uit te voeren, waardoor er geen keuzes gemaakt hoefden te worden.

Financiële kaders

Op dit moment is er jaarlijks € 41,5 mln. beschikbaar voor het totale beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken. In 2007 is zichtbaar gemaakt dat het budget (op dat moment € 28,5 mln.) niet in overeenstemming was met de kosten (op dat moment € 39 mln.). Om die reden is het budget sinds 2009 verhoogd tot € 41,5 mln. per jaar³⁰. Vanaf het MIAM 2013 is in het MIAM aangekondigd dat er voor de periode 2016-2030 € 4 mln. per jaar extra nodig is voor de civiele kunstwerken.

Kosten van de maatregelen

Voor de kosten van de maatregelen hanteert de provincie de beheerkostenmethode voor normkosten van het CROW. Daarnaast beschikt de provincie over normkosten voor verhardingen en kunstwerken, gebaseerd op de standaard systematiek voor kostenramingen (SSK) van het CROW, aangevuld met ervaringen met betrekking tot actuele marktprijzen.

Raming kosten in andere provincies

Uit de eerder genoemde inventarisatie in opdracht van het IPO blijkt dat de meeste provincies normkosten hanteren om de toekomstige kosten van beheer en onderhoud te ramen. Meestal zijn deze normkosten gebaseerd op ervaringscijfers van de betreffende provincie.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

In de hieronder opgenomen tabel is opgenomen welke bedragen geprogrammeerd zijn voor groot onderhoud aan wegen en kunstwerken binnen de trajectaanpak.

Tabel 10: programmering groot onderhoud verhardingen en kunstwerken in trajectaanpak in €

jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Verhardingen	10.256.000	10.400.000	17.734.000	17.903.000	14.442.000
Civiele kunstwerken	1.941.000	944.000	1.721.000	698.000	2.785.000
Verkeersregel-installaties	1.292.000	335.000	90.000	619.000	1.444.000
Totaal	13.489.000	11.679.000	19.545.000	19.220.000	18.671.000

Bron: Provincie Gelderland, informatie t.b.v. onderzoek, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In de voorbereiding op het groot onderhoud wordt geïnventariseerd wat er nodig is aan groot onderhoud, maar ook wat de wensen vanuit andere beleidsvelden zijn zoals verkeersveiligheid en leefbaarheid. Zodra de scope van het project duidelijk is, worden middelen bijeengebracht en wordt het werk aanbesteed en uitgevoerd.

³⁰ Begroting 2009 provincie Gelderland PS2008-542

In tabel 11 zijn de bestedingen aan groot onderhoud voor wegen en kunstwerken weergegeven. De bestedingen betreffen de onttrekkingen aan de reserve instandhouding (2011 en 2012) en de onttrekkingen aan de reserve instandhouding ten behoeve van de reserve trajectprogrammering (2013 en 2014).

Tabel 11: bestedingen groot onderhoud verhardingen en kunstwerken in €

jaar	2011	2012	2013	2014
Civiele kunstwerken	4.794.391	386.337	1.397.404	1.279.353
Verhardingen	2.748.314	5.172.319	2.334.738	1.842.057
Via trajectaanpak	20.124.884	23.886.778	20.882.054	18.675.338
TOTAAL	27.667.589	29.445.434	24.614.196	21.796.748

Bron: Provincie Gelderland, informatie t.b.v. onderzoek, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In deze tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen groot onderhoud via de trajectaanpak en daarnaast het groot onderhoud aan civiele kunstwerken en verhardingen dat buiten de trajectaanpak om is uitgevoerd. Het streven van de provincie is om zoveel mogelijk van het groot onderhoud op te nemen in de trajectprogrammering. Daar waar er toch eerder groot onderhoud nodig is, vindt dat 'solitair' plaats. In de administratie wordt het groot onderhoud dat uitgevoerd wordt naast de trajectprogrammering apart bijgehouden.

Op basis van deze bestedingen blijkt dat ruim de helft van het totale budget voor beheer en onderhoud (€ 41,5 mln.) wordt besteed aan groot onderhoud. Over de periode 2011 tot en met 2014 gaat het gemiddeld om 62%.

Om de programmering en de besteding te kunnen vergelijken zijn in de volgende tabel de gegevens opgenomen van de programmering en de besteding van groot onderhoud binnen de trajectaanpak.

Tabel 12: vergelijking geprogrammeerde & besteedde middelen Trajectmanagement in €

	geprogrammeerd	besteed
2011	13.489.000	20.124.884
2012	11.679.000	23.886.778
2013	19.545.000	20.882.054
2014	19.220.000	18.675.338
2015	18.671.000	

Bron: Informatie t.b.v. onderzoek provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de tabel blijkt dat sinds 2013 de geprogrammeerde en besteedde middelen redelijk overeen komen. In 2011 en 2012 werd er aanzienlijk meer besteed dan er geprogrammeerd was. De oorzaak is administratief-technisch van aard; op dat moment

was er nog geen reserve trajectmanagement, waardoor bijdragen van andere beleidsterreinen werden toegevoegd aan de reserve instandhouding. De bestedingen over 2011 en 2012 betreffen dus alle aspecten van trajectmanagement, terwijl de programmering alleen de verhardingen, kunstwerken en VRI's betreft.

Tot nu toe zijn de budgetten toereikend geweest om het noodzakelijke en geprogrammeerde groot onderhoud uit te voeren, waardoor er geen keuzes gemaakt hoefden te worden.

Aansluiting met de reserves instandhouding en trajectprogrammering

In de volgende tabel vergelijken we de bestedingen aan groot onderhoud met de onttrekkingen aan de reserves instandhouding en trajectmanagement zoals opgenomen in hoofdstuk 3. We gaan hierbij uit van het totaal aan bestedingen voor groot onderhoud, dat wil zeggen zowel het groot onderhoud binnen de trajectprogrammering als de solitaire projecten. De bestedingen zetten we af tegen het totaal aan onttrekkingen uit de reserves instandhouding en trajectmanagement.

Tabel 13: Bestedingen versus onttrekkingen aan reserves in €

	2011	2012	2013	2014
Totaal onttrekkingen reserves instandhouding en trajectmanagement (gecorrigeerd voor onttrekkingen t.b.v. reserve trajectmanagement)	35.200.000	38.000.000	36.900.000	37.600.000
Totaal bestedingen groot onderhoud (trajectaanpak plus solitaire projecten)	27.667.589	29.445.434	24.614.196	21.796.748
Bestedingen overige beleidsvelden	7.532.411	8.554.566	12.285.804	15.803.252

Bron: Jaarrekeningen 2011-2014 en overzicht bestedingen provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Zoals eerder aangegeven worden vanuit andere beleidsvelden middelen toegevoegd aan de reserve trajectmanagement om bij het groot onderhoud ook 'overige aspecten' mee te pakken, zoals verkeersveiligheid, doorstroming, vrijliggende fietspaden etc. Het verschil tussen het totaal aan onttrekkingen en de bestedingen groot onderhoud wordt gevormd door de bestedingen aan de 'overige aspecten'.

5 Groot onderhoud in de toekomst

In dit hoofdstuk gaan we in op het groot onderhoud in de toekomst; wat komt er op de provincie af en welke middelen zijn daarvoor beschikbaar? Daarnaast gaan we in op innovaties op het gebied van groot onderhoud.

5.1 Financiën in de toekomst

72

Grip op groot onderhoud

Normen

- Er is zicht op de benodigde maatregelen en bijbehorende kosten om het gewenste kwaliteitsniveau te behouden/te behalen.
- Er is zicht op het te verwachten groot onderhoud op de langere termijn (>10 jaar).
- Er is een visie ten aanzien van de financiering van de kosten voor groot onderhoud op de langere termijn.

Bevindingen

- De provincie heeft zicht op het te verwachten groot onderhoud en de daarmee gepaard gaande kosten tot en met 2032.
- Er is een verschil tussen het gemiddeld benodigde en beschikbare budget; zo'n € 10 mln. per jaar.
- PS zijn hierover geïnformeerd, maar er is nog geen voorstel aan PS gedaan hoe hiermee om te gaan. Daarmee is een visie ten aanzien van de financiering van de kosten voor groot onderhoud op de langere termijn nog niet aan PS gepresenteerd.

Alle middelen voor het beheer en onderhoud zijn in een meerjarig perspectief geplaatst. Hierbij is ook de begroting van de extra investeringen ten behoeve van de vervanging van de civiele kunstwerken voor de huidige coalitieperiode en daarna betrokken.

De bruggen en viaducten zijn door de provincie beoordeeld aan de hand van de norm uit het Bouwbesluit (zie volgende paragraaf voor een toelichting). Op basis van deze beoordeling zijn 85 kunstwerken nader beschouwd op de staat van onderhoud. Daarbij is tevens gekeken naar de ligging in het wegennetwerk en de 'leeftijd' van de civieltechnische kunstwerken. Op basis daarvan heeft de provincie vastgesteld dat 35 kunstwerken in de periode tot 2030 moeten worden vervangen of grootschalig moeten worden onderhouden. Het daarvoor geraamde budget bedraagt € 60 mln. De overige 50 kunstwerken worden meegenomen in de reguliere instandhoudingsprogrammering.

Voor 2016 is ook het bedrag voor de vervanging van de civiele kunstwerken voortkomend uit de Robuuste Investeringsimpuls opgenomen. Bij de Voorjaarsnota 2015 hebben PS besloten om een deel van de middelen vanuit de Robuuste Investeringsimpuls eveneens in 2016 beschikbaar te laten zijn omdat het niet lukte om alle werkzaamheden nog in de planperiode uit te voeren. Oorzaak daarvan is dat uit de interne screening van de beoogde aannemer door bureau Screening en Bewakingsaanpak het advies naar voren is gekomen om onderzoek uit te laten voeren door het Landelijk Bureau Bibob.

Grote verschillen tussen provincies ten aanzien van de meerjarenramingen

Er blijken grote verschillen te zijn tussen provincies in de wijze waarop zij meerjarenramingen opstellen. Een voorbeeld is de manier waarop provincies vervangingsinvesteringen in de begroting opnemen. Sommige provincies activeren deze investeringen; andere provincies brengen vervangingsinvesteringen direct ten laste van de exploitatie. Ook blijken de provincies verschillend om te gaan met de wijze waarop uitgaven voor groot onderhoud worden gedekt. Sommige provincies hebben een voorziening getroffen, andere provincies hebben een bestemmingsreserve (groot) onderhoud ingesteld. Ook zijn er provincies die de uitgaven voor groot onderhoud in het jaar van uitvoering direct ten laste van de exploitatie brengen.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

Tabel 14: Meerjarenbegroting Beheer & Onderhoud (bedragen in € x 1000)

jaar	2016	2017	2018	2019	2020 e.v.
Instandhouding (groot onderhoud)	23.909	22.704	18.962	26.163	22.931
Regulier en dagelijks beheer&onderhoud	21.024	21.024	21.024	21.024	21.024
Totaal geraamde kosten B&O	44.933	43.728	39.986	47.187	43.955
Vervanging civiele kunstwerken	5.325	1.776	5.662	4.102	4.000
Totaal geraamde kosten B&O incl. vervanging	50.258	45.504	45.648	51.289	47.955

Bron: Provincie Gelderland, informatie t.b.v. onderzoek, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

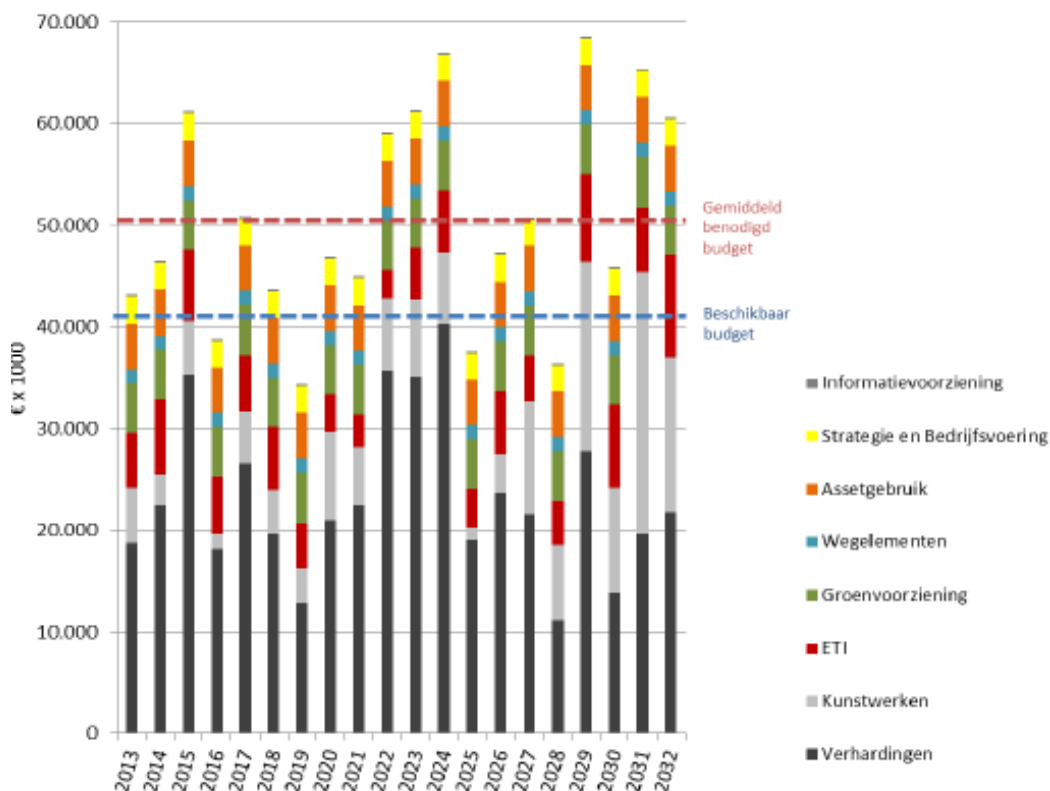
Ramen van kosten door andere provincies

De meeste provincies kijken enkele jaren vooruit bij het ramen van kosten van toekomstig beheer en onderhoud. Daarbij wordt door toepassing van een jaarlijkse indexering rekening gehouden met verwachte kostenstijgingen in de GWW-sector. Verder heeft een aantal provincies scenario's opgesteld die uitgaan van een intensiever toekomstig gebruik van de provinciale infrastructuur vanwege de verwachte groei van de mobiliteit. Het effect van zwaarder vrachtverkeer is echter maar door een beperkt aantal provincies in beeld gebracht. Ook hebben maar weinig provincies inzicht in de effecten van toekomstige (strengere) wettelijke eisen rond veiligheid (bijvoorbeeld het Bouwbesluit 2012), milieu en leefbaarheid.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

In de statenbrief uit 2014³¹ is een meerjarig overzicht opgenomen met een langere tijdshorizon en waarbij daarnaast inzichtelijk is gemaakt welke onderdelen welke budgetbehoefte hebben.

Figuur 13: Beheer en onderhoud in meerjarig perspectief



Bron: Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729)

³¹ PS2014-729 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief'

Uit de figuur blijkt dat het gemiddeld benodigd budget met ruim € 50 mln. een kleine € 10 mln. hoger is dan het beschikbare budget van € 41,5 mln. In de Statenbrief zijn twee variabelen aangeduid waarop gestuurd kan worden wanneer het beschikbare budget en het benodigde budget niet op elkaar aansluiten.

- Sturen op areaal; delen van het netwerk zouden qua structuur en gebruik beter passen in een gemeentelijk wegennetwerk. Overdracht aan gemeenten wordt op dit moment als niet opportuun beschouwd, de (eenmalige) kosten die gepaard gaan met de afkoop van het beheer en onderhoud zijn aanzienlijk. Naar verwachting zal het huidige areaal daarom niet significant veranderen qua omvang.
- Sturen op kwaliteit; de provincie hanteert nu generiek de minimumeisen voor kwaliteit, verdere verlaging van de kwaliteit kan risico's voor het weggebruik met zich meebrengen. Door te differentiëren in de kwaliteit per asset-categorie kunnen de kosten afnemen. Zo kan overwogen worden om het overall kwaliteitsniveau van het groen te verlagen. Een andere variant is om bij de kwaliteitsvermindering de drukste en economisch belangrijkste Gelderse wegen uit te sluiten en een lager onderhoudsniveau toe te passen op minder belangrijke wegen.

Een voorstel ten aanzien van het benodigde budget, dan wel de keuze ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau van het areaal in relatie tot de daarvoor benodigde budgetten, is nog niet aan de Staten gedaan.

Meeste provincies verwachten toename kosten instandhouding infrastructuur

De meeste provincies voorzien een toename van de kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur, primair als gevolg van de noodzaak om verouderde infrastructuur te vervangen. De helft van de provincies heeft de toekomstige vervangingsopgave voor wegen en kunstwerken in beeld. Een aantal provincies doet nog onderzoek naar de vervangingsopgave. Andere provincies hebben (nog) geen (compleet) beeld. Vrijwel alle provincies zijn zich ervan bewust dat het belangrijk is de vervangingsopgave in beeld te brengen. Meerdere provincies laten weten dat het lastig is om in te schatten wanneer een kunstwerk aan het eind van zijn levensduur is. De technische levensduur levert lang niet altijd een goede schatting op van het moment dat een kunstwerk vervangen moet worden. Kunstwerken zijn in de praktijk vaak sterker dan op papier vanwege overcompensatie. Anderzijds zijn oudere kunstwerken gebouwd in een tijd dat er minder zwaar verkeer was. Dit kan leiden tot vervroegde vervanging van het kunstwerk. In het onderzoek van MuConsult (2015) is een globale inschatting gemaakt van de toekomstige kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Hieruit blijkt dat op de lange termijn meer financiële middelen nodig zijn dan wat provincies momenteel uitgeven aan regulier beheer en onderhoud. Geschat wordt dat, over de periode 2015 –2060, jaarlijks gemiddeld tussen de 20% en 25% meer budget nodig is voor beheer en onderhoud. Daarbovenop komen nog extra uitgaven voor de vervanging en renovatie van infrastructuur. De extra budgetbehoefte wordt geraamd op jaarlijks gemiddeld ongeveer tussen 20% en 50% bovenop wat provincies momenteel besteden aan vervanging.

Bron: MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.

5.2 Verwachte ontwikkelingen groot onderhoud

Norm

- De provincie heeft oog voor ontwikkelingen ten aanzien van groot onderhoud, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving, duurzaamheidsaspecten en innovatie.

Bevindingen

- De provincie heeft een beeld van ontwikkelingen die van invloed zijn op het groot onderhoud. De provincie is actief op het gebied van pilots en experimenten die mogelijk tot innovatie van het groot onderhoud kunnen leiden.

In deze paragraaf gaan we in de op verwachte ontwikkelingen op het gebied van groot onderhoud. In de eerder aangehaalde Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014/729) is aandacht voor trends en ontwikkelingen. Deze zijn hieronder kort samengevat weergegeven.

Mobiliteit

- Er wordt een beperkte toename (1%) van de mobiliteit verwacht tot 2020, daarna volgt een geleidelijke afname van de mobiliteit.
- De vergrijzing zal invloed hebben op verplaatsingsgedrag; minder woon-werkverkeer, meer andersoortige ritten, waardoor minder tijdens de spits en meer op andere momenten zal worden gereden. Dit kan leiden tot een andere afweging bij de inrichting.
- Risico's bij meer oudere weggebruikers; oudere weggebruikers zijn kwetsbaarder dan jongeren. Dit leidt mogelijk tot andere behoeften bij het inrichten en onderhouden van wegen.
- Alternatieven voor de auto; fiets en openbaar vervoer. Als de trend van relatief hoge kosten aan autobezit doorzet, zullen alternatieven voor veel mensen aantrekkelijker worden. Gecombineerd met de komst van de elektrische fiets ontstaat er een verschuiving in modaliteit die gevolgen heeft voor de afwegingen die de provincie maakt bij het beheer van wegen.

Krimpende overheid

- Bestuurlijk en maatschappelijk bestaat de wens om de omvang van de overheidsinstellingen te beperken en meer taken door marktpartijen te laten uitvoeren. De effecten van grotere marktbetrokkenheid bij overheidstaken zijn voorsnog niet eenduidig.

Duurzaamheid/green deal

- Gelderland heeft aansluiting gezocht bij de landelijke organisatie Duurzaam Grond, Weg en Waterbouw (GWW). In juni 2013 hebben de partijen (overheden, marktpartijen en kennisinstellingen) de Green Deal Duurzaam GWW ondertekend. De principes van Green Deal worden toegepast op het beheer van de provinciale wegen; bij de ontwerpfase, bij de keuze voor duurzame materialen en bij de toepassing van instrumenten als 'cradle to cradle' en 'lifecycle management'. Ook nu al worden in onderhoudsprojecten steeds meer duurzame materialen toegepast, zoals lichtgevend wegmarkeringen, stil asfalt, energiezuinige LED-straatverlichting en de toepassing van composiet materialen in civiele kunstwerken.

Klimaatverandering

- Het veranderende klimaat zal in de nabije toekomst ook het wegbeheer beïnvloeden. Naar verwachting zal het vaker zwaarder en langduriger regenen, waardoor er plaatselijk wateroverlast ontstaat. Dit vereist aanpassing van zowel bermsloten als het plaatsen van grotere pompen in tunnels. Daarnaast kan extra onderhoud noodzakelijk zijn als gevolg van uitspoeling van taluds en/of aantasting van de wegfundering.

In interviews zijn daarnaast de volgende relevante ontwikkelingen genoemd. De ontwikkelingen hebben betrekking op regelgeving, informatievoorziening, organisatie als de techniek.

Regelgeving: Bouwbesluit 2012

De komende jaren zal een deel van de kunstwerken die de provincie Gelderland in beheer heeft vervangen moeten worden omdat deze aan het eind van hun levensduur zijn. Daarnaast speelt ook het groot onderhoud als gevolg van het bouwbesluit 2012. Voor de Nederlandse vertaling van de Europese norm heeft de Moerdijkbrug als referentiekader gediend³². In interviews is aangegeven dat de provincie een gedifferentieerd areaal heeft, dat niet overal geschikt is voor de zwaarste klasse van vervoer. Daarbij is aangegeven dat het de vraag is of het volledige areaal geschikt *moet* zijn voor de zwaarste klasse van vervoer. Maar omdat de provincie als wegbeheerder wel aansprakelijk gesteld kan worden, kan de provincie niet anders dan de kwaliteit van het areaal afstemmen op het bouwbesluit. Geïnterviewden hebben aangegeven dat dit leidt tot, vanuit het oogpunt van het gebruik van areaal, deels onnodige extra kosten voor groot onderhoud en vervanging. Inmiddels pleiten enkele provincies en gemeenten voor een richtlijn voor lagere overheden. Uit de beantwoording van Kamervragen³³ blijkt dat de minister van mening is dat de Europese norm de ruimte biedt om rekening te houden met een andere verkeersbelasting. Daarnaast geeft zij aan dat het voor bestaande kunstwerken ook mogelijk is om via verkeersbeperkende maatregelen de maximale belasting op kunstwerken te verlagen waardoor met een kleinere belasting rekening gehouden hoeft te worden. Om te komen tot een richtlijn voor lagere

³² Mw. Prins van de VVD heeft hierover ook Statenvragen gesteld, deze zijn aan de orde geweest in par. 3.1.2.

³³ Beantwoording vragen van het lid Hoogland (PvdA) over het bericht 'Miljardenverspilling om bruggen te verbeteren', 27 oktober 2015, ministerie van Infrastructuur en Milieu. Op 8 december 2015 zijn aanvullende kamervragen gesteld.

overheden is echter een grote hoeveelheid verkeersmetingen nodig. Een aantal decentrale overheden hebben daarom de handen ineengeslagen.

Geïnterviewden geven aan dat wanneer er een richtlijn voor lagere overheden komt, dit gevolgen zal hebben voor de programmering; niet alles wat geprogrammeerd is zal daadwerkelijk hoeven te worden aangepakt. Overigens staat dit los van de vervangingsvraag die er aan komt als gevolg van de 'leeftijd' van de kunstwerken.

Monitoring en informatievoorziening

Door voortschrijdende techniek komen steeds meer data beschikbaar. Dit speelt bijvoorbeeld rond verkeersregelininstallaties die voorzien zijn van SIM-kaartjes en een signaal afgeven als er sprake is van een storing. De komende jaren zullen er naar verwachting steeds meer toepassingsmogelijkheden van ICT ontstaan, waardoor bijvoorbeeld objecten in staat zijn zelf informatie af te geven over hun (onderhouds-) toestand. Dat kan wegbeheerders in staat stellen om haar areaal meer op afstand te monitoren, waardoor inspecties ter plekke minder noodzakelijk zullen worden. Ook biedt het mogelijkheden om de daadwerkelijke onderhoudsbehoefte veel nauwkeuriger in kaart te brengen. Het ontsluiten van deze data is een uitdaging voor de toekomst.

De provincie Gelderland is betrokken bij de ontwikkeling van de Bestuurlijke Kwaliteits Index voor infrastructuur (BKXi). Het is een landelijk project dat door het CROW wordt uitgevoerd en dat tot doel heeft om een standaard set van waarden te ontwikkelen die ook gebruikt kunnen worden in bijvoorbeeld de communicatie met PS.

Organisatie

Doordat de provincie Gelderland momenteel geen nieuw personeel aanneemt en er ook binnen de afdeling beheer en onderhoud sprake is van vergrijzing van personeel, moet personeel elders uit de organisatie 'geschikt' worden gemaakt voor het werk. Geïnterviewden geven aan dat vernieuwing moet worden ingebracht door tijdelijk personeel in te huren. Betrokkenen geven aan dat dit een uitdaging met zich mee brengt ten aanzien van het borgen van de vernieuwing en aansluiting op de buitenwereld.

Techniek

De provincie Gelderland zet haar kennis graag in voor innovatie, bijvoorbeeld via pilots. Betrokkenen geven aan dat de provincie een aantrekkelijke samenwerkingspartner is voor andere partijen, zoals Rijkswaterstaat, omdat zij over zowel areaal als - in verhouding met andere provincies relatief veel - kennis beschikt. Voor de provincie levert het meedraaien in pilots ook weer nieuwe kennis op, die weer voor andere pilots kan worden ingezet. Ter illustratie een (niet uitputtend) overzicht van de projecten en pilots waar de provincie bij betrokken is:

- De provincie stelt haar areaal ter beschikking voor innovaties op het gebied van beheer en onderhoud van haar weggennet. Zo draaide er in 2015 een pilot van verjongende kleeft; een laag die er voor moet zorgen dat de onderlaag weer 'smeuïger' wordt;
- Samenwerking met o.a. TNO aan een manier om rafeling en scheurvorming met lasers te meten (DODOS). Rafeling is een maatgevend schadepatroon voor het beheer en onderhoud; het is essentieel om dat objectief en betrouwbaar te kunnen vaststellen;

- Er is onderzoek gedaan naar de rolweerstand op wegen en het effect op de CO₂-uitstoot;
- In samenwerking met o.a. UTwente, Apollo/Vredestein, Ooms en Reef (Structon) is gewerkt aan wegdeklabeling voor de duurzaamheid van wegen. Hierbij is 4 jaar onderzoek uitgevoerd, mede gefinancierd vanuit EFRO-subsidie;
- De ontwikkeling van geluidreducerend wegdektype ('PA 8G') met officieel certificaat (Cwegdek) met een vergelijkbare geluidreductie als een 2Laags-ZOAB;
- Stille signalerende bermverbandblokken voor veilige wegbermen;
- Stille wildroosters, tot 10 dB(A) stiller;
- Diffractoren /geluidafbuiger voor het afbuigen van verkeerslawaaï;
- Begin november 2015 zijn alle mechanische cilindersloten vervangen door elektronische cilinders ten behoeve van een betere en veiligere bedrijfsvoering van de elektrotechnische installaties. Hiermee wordt geregeld wie, wanneer en waar toegang krijgt tot VRI-kasten;
- Pilot 'glow in the dark', lichtgevende belijning op fietspaden. Een product dat dagen kunstlicht absorbeert en weer geleidelijk licht afgeeft ('glow') bij duister, ten behoeve van een betere/veiligere geleiding van fietsers;
- Pilot met greenstoppers, de greenstopper (een kunststof schijf) wordt direct rond een verticaal wegelement (bord, hectometerpaal) geplaatst waarmee groei van onkruid en gras direct rond het object wordt voorkomen en het object goed zichtbaar blijft. Voordeel: alleen nog machinaal maaïen van bermen en niet meer handmatig, mede ten behoeve efficiency en verkeersveiligheid.
- Nieuwe km-borden (N795), op nieuwe km borden is informatie over betreffende provinciale weg aangegeven zoals: wegnummer, hectometer-aanduiding en snelheidslimiet.

6 Resultaten overige onderzoeken naar groot onderhoud

Tenslotte geven we in dit hoofdstuk de resultaten weer van onderzoeken die door andere Rekenkamers zijn gedaan naar beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken. We starten met de rode draad uit de diverse onderzoeken. Vervolgens gaan we uitgebreider in op de resultaten van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de Noordelijke Rekenkamer, de Rekenkamer Zeeland en de Zuidelijke Rekenkamer.

80

Grip op groot onderhoud

6.1 Rode draden uit de verschillende onderzoeken

De afgelopen jaren hebben verschillende provinciale rekenkamers onderzoek gedaan naar het beheer en onderhoud van provinciale infrastructuur. Hoewel deze onderzoeken onderling verschillend zijn qua vraagstelling en scope, kan het volgende algemene beeld worden geschetst:

- De interne informatiehuishouding is een punt van aandacht. Provincies hebben niet altijd inzicht in de conditieverloop van het areaal en welke maatregelen nodig zijn om de infrastructuur in goede staat te houden.
- Gebrekkige informatievoorziening richting PS. Veel Staten worden onvolledig geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de infrastructuur. De Staten zijn zelf ook niet erg actief om zich te laten informeren over het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

6.2 Onderzoek Algemene Rekenkamer

Instandhouding Hoofdwegennet (2014)

Op basis van het onderzoek constateert de Algemene Rekenkamer dat de financiële consequenties van de instandhouding van het hoofdwegennet nog onvoldoende zichtbaar zijn bij de besluitvorming over de inzet van het geld uit het Infrastructuurfonds. Hierdoor zijn risico's ontstaan voor de kwaliteit van het hoofdwegennet, die het gevolg zijn van uitstel van onderhoud, renovatie of vervanging van voorzieningen. Ook ziet de Algemene Rekenkamer risico's voor de doelmatigheid van de instandhouding, die duurder wordt naarmate langer wordt gewacht met onderhoud c.q. renovatie/vervanging.

De risico's zijn onder meer ontstaan doordat in 2011 van een te laag bedrag werd uitgegaan voor de kosten van de instandhouding tot en met 2020. Vooral het achterstallig onderhoud en de uitbreiding van het hoofdwegennet ('areaalgroei') hadden ruimer bij de berekening van het budgettekort moeten worden betrokken.

Het Ministerie van IenM heeft in de afgelopen jaren verbeteringen doorgevoerd in de aansturing en de werkwijze van Rijkswaterstaat. Volgens de Algemene Rekenkamer is desondanks nog niet helemaal voldaan aan de randvoorwaarden voor een doelmatige instandhouding van het hoofdwegennet. De Algemene Rekenkamer is van mening dat er nog verbeteringen nodig zijn in de informatiehuishouding van Rijkswaterstaat, opdat de programmering en budgettering van de instandhouding beter kan worden ondersteund.

Ook is de Algemene Rekenkamer van mening dat de informatiepositie van de Tweede Kamer - passend bij haar budgetrecht - kan worden versterkt als de minister van IenM de Tweede Kamer meer informatie geeft over de huidige en toekomstige noodzakelijke kosten en risico's van de instandhouding van het hoofdwegennet. Ook zou de minister de Tweede Kamer meer inzicht kunnen bieden in de relatie tussen het beschikbare budget, het verwachte instandhoudingsniveau en de maatschappelijke effecten daarvan. De Algemene Rekenkamer vindt dat zowel de budgettering van de instandhouding zelf als de inzichtelijkheid daarvan - niet in de laatste plaats voor de Tweede Kamer - structureel verbetert als het baten-lastenstelsel bij Rijkswaterstaat alsnog volledig zou worden ingevoerd.

Rijkswaterstaat heeft het baten-lastenstelsel niet volledig ingevoerd; de kapitaalgoederen die Rijkswaterstaat beheert, waaronder het hoofdwegennet met al zijn objecten, zijn niet geactiveerd en op de balans opgenomen. Op de objecten wordt dus ook niet 'afgeschreven'. Met name de 'stille kosten' van de infrastructuur - de geleidelijke veroudering die niet met beheer en onderhoud kan worden tegengegaan - blijven zo letterlijk buiten beeld. Zowel de beleidsmakers als de Tweede Kamer krijgen zo slechts gedeeltelijk inzicht in de totale toekomstige vervangingsopgave en de budgettaire consequenties daarvan.

6.3 Onderzoeken Noordelijke Rekenkamer

Onderhoud infrastructuur provincie Drenthe 2007-2013

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provinciale infrastructuur snel veroudert en steeds intensiever wordt gebruikt. Daardoor is de onderhoudsbehoefte toegenomen. Deze toename van de onderhoudsbehoefte staat haaks op de bezuinigingen op de onderhoudsuitgaven die de afgelopen jaren door de provincie Drenthe zijn doorgevoerd. Deze bezuinigingen zijn gepaard gegaan met een verlaging van het provinciale onderhoudsniveau voor de infrastructuur.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe het onderhoud aan de kunstwerken op tijd heeft uitgevoerd. Het wegenonderhoud daarentegen heeft doorgaans te vroeg plaatsgevonden. Hoewel de Rekenkamer zich goed kan voorstellen dat het wegenonderhoud vervroegd is uitgevoerd om de onderhoudswerkzaamheden te combineren met andere wegwerkzaamheden, is dit geen verklaring voor al het wegenonderhoud dat de provincie Drenthe te vroeg heeft uitgevoerd. De verklaring van het te vroeg uitgevoerd wegenonderhoud ligt volgens de Rekenkamer in de trajectbenadering die de provincie Drenthe hanteert waardoor omvangrijke wegtrajecten worden voorzien van een nieuwe deklaag. Dit vergroot de kans dat ook weggedeelten die nog in een goede conditie verkeren, in het onderhoud worden meegenomen.

De Rekenkamer heeft de onderhoudsprestaties van de provincie Drenthe vergeleken met de andere provincies Groningen en Fryslân. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de provincie Drenthe het meeste onderhoud aan haar infrastructuur heeft gepleegd.

Onderhoud infrastructuur provincie Fryslân 2007-2013

Tijdens de onderzoeksperiode is duidelijk geworden dat het onderhoudsbudget niet toereikend was om de provinciale infrastructuur op het door de Staten gewenste kwaliteitsniveau te onderhouden. De provincie Fryslân heeft dit deels opgelost door het structurele onderhoud te bekostigen met de provinciale gelden bedoeld voor de vervanging van infrastructuur. Het bovenstaande neemt niet weg dat vanwege het ontoereikend onderhoudsbudget in de onderzoeksperiode, de provincie niet al het benodigd onderhoud heeft kunnen laten uitvoeren. Het gevolg is dat de conditie van de provinciale infrastructuur is afgenomen. Daardoor is er achterstallig onderhoud ontstaan hetgeen zeer waarschijnlijk heeft geleid tot kapitaalvernietiging.

Bij het maken van onderhoudskeuzes per object is de provincie Fryslân geheel aangewezen op de expertise van haar medewerkers. De provincie wint hierover geen extern advies in. Voor de Rekenkamer is het nauwelijks controleerbaar gebleken of de provinciale dienst de juiste onderhoudsbeslissingen heeft genomen. De reden hiervoor is dat binnen de provinciale organisatie de gegevens over het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur niet op orde zijn. Zo is de exacte omvang van het onderhoudsareaal onbekend, circuleren meerdere versies van de jaarlijkse onderhoudsprogrammering, heeft de provincie geen inzicht in het conditieverloop van haar infrastructuur en de (meer)kosten van uitgesteld onderhoud. Ook legt de provincie

niet vast waarom onderhoud wel of niet is uitgevoerd en is er afgeweken van de onderhoudsfrequentie.

De Noordelijke Rekenkamer heeft de onderhoudsprestaties van de provincie Fryslân vergeleken met de provincies Drenthe en Groningen. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de provincie Fryslân het minste onderhoud aan haar wegen heeft laten uitvoeren. Dit geldt niet voor het onderhoud van de kunstwerken: de provincie Fryslân heeft - in vergelijking tot de provincie Groningen- meer onderhoud uitgevoerd. Het aantal onderhoudsacties per kunstwerk ligt echter lager dan in de provincie Drenthe.

Onderhoud infrastructuur provincie Groningen 2007–2013

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de provinciale infrastructuur snel veroudert en steeds intensiever wordt gebruikt. Daardoor is de onderhoudsbehoefte toegenomen. Deze toename van de onderhoudsbehoefte staat haaks op de bezuinigingen op de onderhoudsuitgaven die de afgelopen jaren door de provincie Groningen zijn doorgevoerd. Deze bezuinigingen en de daardoor ontoereikende financiële middelen hebben geleid tot achterstallig onderhoud aan de provinciale infrastructuur. Om weer op het gewenste kwaliteitsniveau te komen heeft de provincie in de periode 2007–2013 daarom bij voortduring incidentele middelen moeten inzetten om het achterstallige onderhoud zoveel als mogelijk weg te werken. Dit alles wijst op een ontoereikend onderhoudsbudget. Voor de periode ná 2014 is opnieuw sprake van een situatie waarin het onderhoudsbudget ontoereikend is voor het (basis)onderhoud van de provinciale infrastructuur.

Het onderzoek laat zien dat de conditie van de provinciale infrastructuur tijdens de onderzoeksperiode verder is afgenomen. Vervolgens is de Noordelijke Rekenkamer nagegaan of de provincie Groningen de beschikbare onderhoudsgelden vanuit economisch oogpunt doelmatig heeft besteed door het onderhoud op tijd (dus niet te vroeg of te laat) en in voldoende mate (dus niet te weinig onderhoud) uit te voeren. Het onderzoek van de Rekenkamer toont aan dat er zowel bij de wegen als de kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud.

Bij het maken van onderhoudskeuzes is de provincie Groningen volledig aangewezen op de expertise van haar medewerkers. Hoewel de provincie externe onderhoudsadviezen inwint, wordt hiervan regelmatig afgeweken. Het is aan de eigen medewerkers om te beoordelen of er wel of geen onderhoud wordt uitgevoerd. De provincie legt niet vast waarom noodzakelijk onderhoud wordt uitgesteld of niet wordt uitgevoerd.

De Noordelijke Rekenkamer heeft de onderhoudsprestaties van de provincie Groningen vergeleken met de provincies Drenthe en Fryslân. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de provincie Groningen minder onderhoud heeft gepleegd aan haar wegen dan de provincie Drenthe maar meer onderhoud dan de provincie Fryslân. Dit geldt niet voor het onderhoud van de kunstwerken: de provincie Groningen heeft -in vergelijking tot de provincies Drenthe en Fryslân- hieraan het minste onderhoud uitgevoerd. Dit is opmerkelijk aangezien de provincie hiervoor wel de hoogste onderhoudsuitgaven kent.

6.4 Onderzoek Rekenkamer Zeeland

Beheer en onderhoud van infrastructurele werken (kunstwerken en verhardingen) in de provincie Zeeland (2009)

In het Kwaliteitsbeleid Beheer en Onderhoud Provinciale (Vaar)wegen heeft de provincie Zeeland haar beheervisie verwoord met de keuze voor het gewenste kwaliteitsniveau. De Rekenkamer Zeeland constateert dat er in zekere zin sprake is van een probleemanalyse en toekomstbeeld. Beide -en dat geldt ook voor de beheervisie- zijn gebaseerd op de technische staat en ontwikkeling van infrastructuur. Er wordt volgens de Rekenkamer Zeeland onvoldoende relatie gelegd met andere beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld het integraal mobiliteitsbeleid) en maatschappelijke en economische ontwikkelingen. De provincie kan zich een beeld vormen van de ontwikkeling van de technische staat van de verhardingen. Dit beeld is echter niet eenduidig en/of geobjectiveerd. De Rekenkamer Zeeland constateert dat de provincie onvoldoende inzicht heeft in de ontwikkeling van de onderhoudssituatie. Voor andere beheeronderdelen (dan verhardingen) zijn geen toekomstgerichte modellen of objectieve beoordelingssystemen beschikbaar. De Rekenkamer Zeeland kan op basis van het uitgevoerde onderzoek geen eenduidig en objectief antwoord geven op de vraag of er sprake is van doeltreffend beheer en onderhoud door de provincie Zeeland.

6.5 Onderzoeken Zuidelijke Rekenkamer

Vooronderzoek 'Beheer en onderhoud kunstwerken Provincie Limburg' (2011)

Voornaamste conclusies:

- Financiering: sinds PS in 1996 hebben besloten om de financiële reserveringen voor groot onderhoud aan en vervanging van kunstwerken af te schaffen, worden geen financiële middelen meer gereserveerd voor dit doel.
- Informatievoorziening: op basis van een globale inventarisatie heeft de Zuidelijke Rekenkamer vastgesteld dat de afgelopen jaren het beheer en onderhoud van kunstwerken vrijwel niet aan de orde zijn gesteld in de kaderstellende documenten van PS in de periode 2007 tot en met 2011 (programmabegrotingen en jaarstukken). In de jaarstukken 2010 en de programmabegroting 2012 wordt, voor het eerst, wel in de paragraaf kapitaalgoederen ingegaan op het beheer en onderhoud van Kunstwerken, zij het in beschrijvende zin. Er wordt geen inzicht geboden in de resultaten (doeltreffendheid en doelmatigheid) van het beheer en onderhoud.
- Organisatie onderhoud: De Zuidelijke Rekenkamer vraagt aandacht voor de kwetsbaarheid van het monitoringssysteem voor beheer en onderhoud van kunstwerken. De kwetsbaarheid wordt naar het oordeel van de Zuidelijke Rekenkamer nog vergroot doordat het systeem niet verbonden is met het centrale computersysteem.

Tijdens de uitvoering van het vooronderzoek hebben GS het beheer en onderhoud kunstwerken op de agenda gezet en aangekondigd zelf een onderzoek te starten naar

beheer en onderhoud kunstwerken. De Zuidelijke Rekenkamer heeft vastgesteld dat de kunstwerken binnen de provincie inmiddels volop in de aandacht staan en dat PS hierover met regelmaat worden geïnformeerd door GS. De Rekenkamer is van mening dat –na deze acties naar aanleiding van het vooronderzoek- een rekenkameronderzoek geen toegevoegde waarde zou opleveren.

‘Beheer en onderhoud kunstwerken Provincie Noord-Brabant’ (2012)

De Zuidelijke Rekenkamer heeft geconstateerd dat het in Noord-Brabant de afgelopen jaren heeft ontbroken aan specifiek beleid, geformuleerd in een door GS/PS vastgestelde specifieke beleidsregel, voor de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken. Er is (mede) voor kunstwerken geen sprake van eenduidig vastgelegde onderhoudscriteria en –normen en daarop gebaseerde specifieke beheer- en onderhoudsplannen.

Op basis hiervan concludeert de Zuidelijke Rekenkamer dat de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken vooral heeft plaatsgevonden aan de hand van kennis en eigen inzichten van de betrokken medewerkers van de provincie. Hierdoor is naar de mening van de Zuidelijke Rekenkamer onvoldoende sprake geweest van een transparante, consistente en eenduidige werkwijze en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

De Zuidelijke Rekenkamer concludeert dat specifieke informatievoorziening over beheer en onderhoud aan kunstwerken aan PS van Noord-Brabant in onder meer de Jaarstukken de afgelopen jaren tot nihil is gereduceerd. Dit in tegenstelling tot vrijwel alle andere provincies, waar PS wel specifiek worden geïnformeerd over kunstwerken en ontwikkelingen op dat terrein in P&C-documenten, waaronder de jaarstukken. Zie onderstaande tabel voor een overzicht van de betreffende provincies in 2011.

Tabel 15: Specifieke informatie over kunstwerken opgenomen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, weerstandsvormen, dan wel als programma-onderdeel

	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Gelderland	Flevoland	Utrecht	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Kapitaal-goederen	+/-	+/-	+	+	-	+	+	+	+	-	-	+
Weerstandsvormen	-	-	-	+	-	+/-	-	-	-	-	-	+
Programma-onderdeel	+/-	+/-	+	+	+	-	-	-	+	-	-	+/-

Bron: Rapport Beheer en Onderhoud kunstwerken Noord-Brabant (op basis van jaarstukken 2011)

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in de wijze waarop door de provincies wordt gestuurd op het groot onderhoud van provinciale wegen en kunstwerken nu en in de toekomst.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In welke mate is de kwaliteit en de daarbij behorende financiële middelen van het groot onderhoud aan provinciale wegen en kunstwerken geborgd en in welke mate is de provincie voorbereid op het groot onderhoud in de toekomst?

Het onderzoek richt zich voornamelijk op het doelmatigheidsvraagstuk. Daarnaast bevat het onderzoek aspecten van doeltreffendheid en rechtmatigheid.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn grotendeels beschrijvend van aard. Voor de toetsende elementen wordt gebruikt gemaakt van een normenkader. Dit normenkader is opgenomen na de onderzoeksvragen.

Rol provincie, kaders en organisatie van groot onderhoud wegen en kunstwerken (beschrijvend)

1. Wat is de wettelijke taak van de provincie ten aanzien van het groot onderhoud van provinciale wegen en kunstwerken?
2. Wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders (waaronder reserves en voorzieningen) voor het groot onderhoud van provinciale wegen en kunstwerken?
3. Welke inhoudelijke en procesmatige kwaliteitscriteria/normen (CROW, NEN, ISO etc.) zijn van toepassing op het groot onderhoud van wegen en kunstwerken?

4. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten om kaders te stellen, (bij) te sturen en te controleren op het groot onderhoud van wegen en kunstwerken?
5. Hoe heeft de provincie het groot onderhoud van provinciale wegen en kunstwerken georganiseerd?
6. Welke keuzes ten aanzien van kwaliteit en budget voor groot onderhoud zijn door andere provincies gemaakt³⁴?

Groot onderhoud in de praktijk (toetsend)

7. Wat is de kwaliteit van de wegen medio 2015? In welke mate voldoet de kwaliteit aan de daarvoor gestelde normen?
8. In welke mate heeft het groot onderhoud in de periode 2011 tot heden plaats gevonden binnen de inhoudelijke, procesmatige en financiële kaders van de provincie?
9. In welke mate zijn PS geïnformeerd in de periode 2011 tot heden en hebben zij bijgestuurd dan wel kunnen bijsturen?

Groot onderhoud in de toekomst (verkennend)

10. Welke uitdagingen/ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit (waaronder duurzaamheid en innovatie) en financiën zijn op het gebied van groot onderhoud van wegen en kunstwerken te verwachten voor de toekomst?
11. Op welke wijze bereidt de provincie zich voor op het toekomstig groot onderhoud van wegen en kunstwerken?

Onderzoeksmethodiek

Documentstudie

Voor dit onderzoek verzamelen en bestuderen we relevante (provinciale) beleidsdocumenten en kijken we onder meer naar de formulering en onderbouwing van beleid, de uitwerking ervan, monitoring, verantwoording en informatievoorziening. Documenten die bestudeerd worden zijn onder meer begrotingen en jaarrekeningen, beleidsdocumenten, onderhoudsprogramma's en monitoringgegevens etc. Verder maken we waar mogelijk gebruik van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek zullen we interviews houden met de betrokkenen van provincie Gelderland en Overijssel. Met deze interviews vullen we het beeld van de documentenanalyse aan en toetsen we de uitvoering van het beleid in de praktijk.

Betrokkenheid Statenleden

Een klankbordgroep van Statenleden heeft input geleverd voor dit onderzoeksplan en zal ook in de loop van het onderzoek nader betrokken worden.

³⁴ Hierbij beperken wij ons tot een analyse van al (ten behoeve van ander onderzoek) verzameld materiaal

Normenkader

We hebben een normenkader³⁵ opgesteld dat is gebruikt om het groot onderhoud van wegen en kunstwerken te evalueren. In tabel 16 ziet u dit normenkader.

Tabel 16: Normenkader

Thema onderzoeksvraag	Norm
Groot onderhoud in de praktijk	• Er is een duidelijke uitspraak over het gewenste kwaliteitsniveau van de provinciale wegen en kunstwerken. • Er is een actueel overzicht van het huidige kwaliteitsniveau van de wegen, kunstwerken, etc. • De kwaliteit voldoet aan de gestelde kaders en normen. • Het beschikbare budget maakt het mogelijk om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. • Er is zicht op de kosten van diverse maatregelen om het kwaliteitsniveau te behouden/te behalen. • Daar waar er om budget-technische redenen keuzes gemaakt moeten worden, worden de afwegingen expliciet gemaakt en vastgelegd. • De rolverdeling PS-GS op het gebied van beheer en onderhoud is duidelijk en wordt in de praktijk ook zo gehanteerd. • PS hebben in de periode 2011 – heden invulling gegeven/ kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. • GS informeren PS op adequate wijze.
Toekomst	• Er is zicht op de benodigde maatregelen en bijbehorende kosten om het gewenste kwaliteitsniveau te behouden/te behalen. • Er is zicht op het te verwachten groot onderhoud op de langere termijn (>10 jaar). • Er is een visie ten aanzien van de financiering van de kosten voor groot onderhoud op de langere termijn. • De provincie heeft oog voor ontwikkelingen ten aanzien van groot onderhoud, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving, duurzaamheidsaspecten en innovatie.

³⁵ Het normenkader is gewijzigd op 4 punten ten opzichte van het onderzoeksplan. Ten eerste is de norm 'de rolverdeling PS-GS op het gebied van beheer en onderhoud is duidelijk' aangevuld met 'en wordt in de praktijk ook zo gehanteerd'. Ten tweede is de norm 'GS informeren PS op adequate wijze' toegevoegd. Ten derde is de norm 'de provincie heeft oog voor ontwikkelingen ten aanzien van groot onderhoud, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving, duurzaamheidsaspecten en innovatie toegevoegd. Ten vierde is in de norm 'Er is zicht op het te verwachten groot onderhoud op objectniveau op de langere termijn (>10 jaar)' de zinsnede 'op objectniveau' geschrapt.

Bijlage 2: Begrippenlijst

Abri: wachthuisjes die als beschutting dienen, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer.

Bouwbesluit 2012: voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.³⁶

Civiele kunstwerken: bruggen, viaducten, tunnels, geluidschermen, ecoducten, duikers.

CROW richtlijnen: adviezen voor wegbeheerders. Deze adviezen hebben geen wettelijke status.

CUR-aanbeveling: publicaties waarin afspraken tussen partijen in de bouw zijn vastgelegd. Een CUR-Aanbeveling is het beste technische advies dat over een bepaald onderwerp op dat betreffende tijdstip kan worden uitgebracht. De inhoud van een CUR-Aanbeveling heeft het karakter van een norm.³⁷

Duiker: een gesloten constructie onder een weg, spoorweg, kade, dijk, enz. voor het afvoeren of inlaten van water.

Elektrotechnische installaties: verkeersregelininstallaties, verkeerssignaleringen, openbare verlichting, pompen

Groen: bermen, bomen, beplanting, bermsloten.

Groot onderhoud: onderhoud van veelal ingrijpende aard dat op een groot deel van het object wordt uitgevoerd en na een langere gebruiksperiode moet worden verricht. Ook wel aangeduid als niet-jaarlijks onderhoud.

Klein onderhoud: onderhoud dat in het eerste of het lopende planjaar op een klein gedeelte van het object wordt uitgevoerd.³⁸ Ook wel aangeduid als dagelijks onderhoud of jaarlijks onderhoud.

Kunstwerken: bruggen, viaducten, tunnels, geluidschermen, duikers.

Wegbeheerder: de organisatie waar de weg onder beheer is zoals de provincie of gemeente.

Wegelementen: verkeersborden, bewegwijzering, geleiderail, bermplankjes, wachthuisjes.

³⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwbesluit-2012>

³⁷ www.cur-aanbevelingen.nl

³⁸ Commissie BBV (mei 2007). *Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen*, p. 20.

Bijlage 3: Samenvatting van relevante Statennotities en -brieven

Statennotitie 'Uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet' (PS2007-755)

De notitie is de invulling van de toezegging die GS in september 2006 deden om te komen met een beleidskader waarin concrete voorstellen worden gedaan om de beheer kwaliteit en de daarmee samenhangende verkeersveiligheid 'toekomstvast' te garanderen en maatregelen te prioriteren. Aangegeven wordt dat de notitie –die voor kennisgeving wordt aangeboden- vervolgens input is voor begrotingsvoorstellen. In de notitie wordt ingegaan op assetmanagement en de integrale aanpak die de provincie wil hanteren. In de notitie is een tabel opgenomen die inzicht geeft in de beschikbare en benodigde budgetten per jaar.

Tabel 17: Kosten en budgetten

	Budget in 2007(€ mln. p.j.)	Kosten (€ mln. p.j.)	Budgettekort (€ mln. p.j.)
Verhandingen	17,1	24,5	7,4
Wegelementen	5,3	5,9	0,6
Kunstwerken	2,7	5,1	2,4
Groen	3,4	3,5	0,1
Totaal	28,5	39,0	10,5

Bron: Statennotitie PS2007-755, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De conclusie is dat er jaarlijks € 10,5 mln. tekort is om de kosten te kunnen dekken. Voor de duidelijkheid; het gaat hier om het volledige pakket aan beheer en onderhoud en niet alleen om groot onderhoud. In de notitie wordt aangekondigd dat bij de beleidsbegroting 2009 aangegeven zal worden waar dekking gevonden is voor het genoemde tekort. De notitie is besproken in de commissie MEZ van 2 januari 2008³⁹ en is voor kennisgeving aangeboden en aangenomen. Bij de begroting 2009 is vervolgens onder meer het volgende besloten; 'Het structurele budget voor onderhoud wegen vanaf 2009 tot en met 2011 te laten groeien met €10.500.000,-- conform het ritme en de dekking opgenomen in hoofdstuk 7 punt 9 van dit vervolgvoorstel'⁴⁰.

³⁹ Deze vergadering is de voortzetting van de vergadering van 12-12-2007 van de commissie MEZ

⁴⁰ Besluit PS PS2008-542

Statennotitie 'Onderhoudstoestand van civiele kunstwerken in provinciale wegen (PS2010-612)

De notitie is opgesteld als nadere onderbouwing van de onderhoudstoestand en de kosten voor instandhouding van civiele kunstwerken. In de notitie is opgenomen dat 89% van de kunstwerken in goede technische staat verkeert waardoor de eerstkomende 5 jaar geen groot onderhoud is voorzien. Acht procent verkeert in matige staat, groot onderhoud is nodig op middellange termijn (3-5 jaar). Drie procent verkeert in een (deels) slechte technische staat waardoor groot onderhoud nodig is binnen 2 jaar. De totale kosten zijn berekend op gemiddeld € 5,1 mln. per jaar. De conclusie uit de notitie is dat het beschikbaar gestelde budget vanuit de Statennotitie 'Uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet' voldoende is voor goed planmatig beheer van de Gelderse civiele kunstwerken.

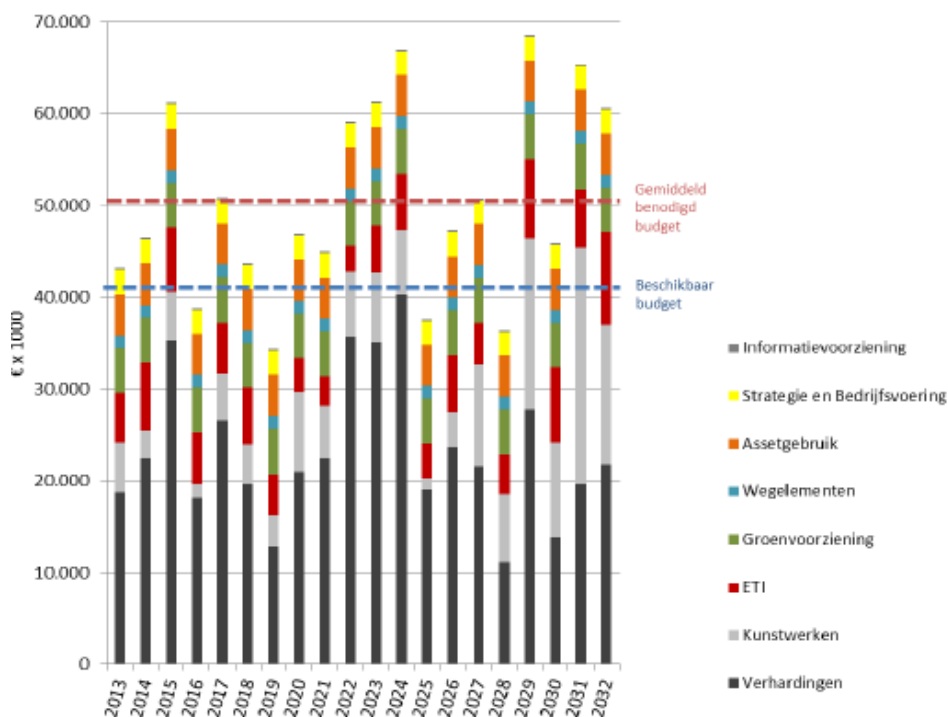
Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729)

In deze Statenbrief lossen GS hun toezegging uit de begroting 2014 en de Voorjaarsnota in dat GS de Staten zullen informeren over de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot het beheer en onderhoud van provinciale wegen. In de Statenbrief is aangegeven dat met de huidige beschikbare middelen voor beheer en onderhoud het huidige kwaliteitsniveau op korte termijn generiek in stand kan worden gehouden en dat het achterstallig onderhoud op korte termijn nauwelijks zal toenemen. Daarnaast is opgenomen dat op de langere termijn door prijsstijgingen de kwaliteit van het areaal niet op alle aspecten op het huidige niveau kan worden gehandhaafd. Aangegeven wordt dat bij een gelijkblijvend budget er op dat moment keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de sturing op het beheer van de provinciale wegen. Ook is in de notitie opgenomen dat de Staten bij het MIAM 2014⁴¹ al geïnformeerd zijn dat voor de periode 2016-2030 extra middelen nodig zijn voor de civiele kunstwerken. De notitie wordt afgesloten met de constatering dat er op korte termijn geen extra structurele middelen nodig zijn voor het beheer en onderhoud van de provinciale wegen. GS geven aan in de eerstkomende statenperioden voorstellen aan de Staten te zullen voorleggen voor extra en eenmalige investeringen.

In de bijlage bij de brief wordt een toelichting gegeven op beleid, trajectprogrammering, ontwikkelingen en budgetten. Een figuur welke inzichtelijk maakt hoe benodigd en beschikbaar budget zich tot elkaar verhouden is opgenomen in deze bijlage en is op de volgende pagina weergegeven.

⁴¹ *Meerjaren InvesteringsAgenda Mobiliteit (MIAM) 2014*

Figuur 14: Beheer en onderhoud in meerjarig perspectief



Bron: Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief (PS2014-729)

93

Grip op groot onderhoud

Uit de grafiek blijkt, zo is opgenomen in de bijlage bij de Statenbrief, dat het benodigde budget voor de komende 20 jaar hoger uitvalt dan het beschikbare budget voor beheer en onderhoud. Vervolgens wordt ingegaan op de conclusie uit de notitie; het huidige kwaliteitsniveau kan de eerst komende jaren in stand kan worden gehouden en het achterstallig onderhoud zal op korte termijn nauwelijks toenemen.

In de toelichting is verder opgenomen dat grote vervangingsinvesteringen buiten beschouwing zijn gelaten omdat deze niet op korte termijn spelen. Aangegeven wordt dat op de wat langere termijn wel zorgvuldige keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de sturing op het beheer en onderhoud.

Bijlage 4: Geraadpleegde personen en bronnen

Geïnterviewde personen provincie Gelderland

- Dhr. D. Crain, assetbeheerder civieltechnische kunstwerken, afdeling BOW
- Dhr. J. Fijan, beleidsmedewerker beheer en onderhoud wege, afdeling BOW
- Dhr. R. Hermsen, assetspecialist verhardingen, afdeling BOW
- Dhr. J. Janssen, adviseur bedrijfsvoering en financiën, afdeling BOW
- Dhr. C. Kuijper, beleidsmedewerker beheer en onderhoud wegen, afdeling BOW
- Mw. H. Labotz, financieel adviseur voor beheer en onderhoud wegen, afdeling Financiën
- Dhr. J. Oostveen, afdelingsmanager BOW
- Dhr. M. Stam, assetbeheerder verhardingen, afdeling BOW
- Dhr. C. Strik, teammanager Strategie en Bedrijfsvoering Wegen, afdeling BOW

Geraadpleegde deskundige

- Dhr. mr. A. van Nijendaal, Raad voor de financiële verhoudingen

Documenten

Wet- en regelgeving

- Wegenwet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Commissie BBV (februari 2013) Stellige uitspraken bij de notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen uit 2007

Provincie Gelderland

- Actieplan Geluid 2013-2017
- Assetmanagement Masterplan, 25 mei 2007
- Beantwoording schriftelijke Statenvragen (PS2013-450, PS2013-734 en PS2015-570)
- Begroting provincie Gelderland 2009
- Begrotingen provincie Gelderland 2011 tot en met 2016
- Beleidsnota Gelderland uitgelicht (PS2009-822)
- Financiële verordening Gelderland 2014
- Jaarrapportage 2012 provincie Gelderland Wettelijke aansprakelijkheid
- Jaarrekeningen provincie Gelderland 2011 tot en met 2014
- Meerjaren Investerings Agenda Mobiliteit 2015

- Omgevingsvisie
- Programma Werken aan Duurzame Mobiliteit 2011-2014
- Provinciaal Verkeers en VervoersPlan-2 2004-2014
- Reacties op toezichtsbrieven BZK
- Statenbrief 'Beheer en onderhoud van provinciale wegen in perspectief' (PS2014-729)
- Statennotitie 'Onderhoudstoestand van civiele kunstwerken in provinciale wegen' (PS2010-612)
- Statennotitie 'Uitvoeringsprogramma instandhouding provinciaal wegennet' (PS2007-755)
- Voorjaarsnota 2014, deel A6

Onderzoeksrapporten

- Algemene Rekenkamer (oktober 2014). Instandhouding Hoofdwegennet.
- MuConsult B.V. (juni 2015). Eindrapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur
- Noordelijke Rekenkamer (april 2015). Onderhoud infrastructuur provincie Drenthe 2007-2013.
- Noordelijke Rekenkamer (april 2015). Onderhoud infrastructuur provincie Fryslân 2007-2013.
- Noordelijke Rekenkamer (april 2015). Onderhoud infrastructuur provincie Groningen 2007-2013.
- Rekenkamer Zeeland (juli 2009). Beheer en onderhoud van infrastructurele werken (kunstwerken en verhardingen) in de provincie Zeeland.
- Zuidelijke Rekenkamer (maart 2011). Vooronderzoek Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Limburg.
- Zuidelijke Rekenkamer (november 2012). Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant.

Overige documenten

- Beantwoording Kamervragen van het lid Hoogland over het bericht 'Miljardenverspilling om bruggen te 'verbeteren', 27 oktober 2015, ministerie van Infrastructuur en Milieu
- CROW publicatie 147, wegbeheer 2011
- CROW publicatie 245, geactualiseerd in publicatie 323
- Toezichtsbrieven BZK periode 2011-2015

Websites

- www.iampro-portaal.nl
- www.commissiebbv.nl
- www.crow.nl
- www.cur-aanbevelingen.nl