Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Grip op groot onderhoud

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

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-Ruitenberg 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. drs. K. IJssels en mw. S. Spenkelink, MSc. 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 provincie Overijssel.

Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Grip op groot onderhoud

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

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 1.300 km weg (inclusief fietspaden en parallelwegen), 320 kunstwerken en 12.100 duikers in beheer en besteedt daar - zo is opgenomen in het beheerplan - jaarlijks circa € 24 miljoen aan. Dit is inclusief waterwegen. Aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken besteedde de provincie de afgelopen jaren gemiddeld € 14,4 miljoen. PS hebben invulling gegeven aan hun kaderstellende rol. Een aandachtspunt is er op gebied van de informatie over de kwaliteit (uw controlerende rol!). 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

Voorwoord **4**

Leeswijzer **7**

DEEL 1: Bestuurlijke nota

1 Conclusies en aanbevelingen **9**
1.1 Inleiding 9
1.2 Conclusie 11
1.3 Borging kwaliteit en financiën groot onderhoud 13
1.4 Voorbereiding groot onderhoud toekomst 19

DEEL 2: Nota van bevindingen

1 Inleiding **27**
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 27
1.2 Inhoud van het onderzoek 28
1.3 Leeswijzer 29

2 Kaders groot onderhoud **30**
2.1 Wettelijke taak 30
2.2 Provinciale beleidskaders 32

3 Rolverdeling en organisatie groot onderhoud **36**
3.1 Kaderstelling en controle door PS 36
3.1.1 Kaders stellen 37
3.1.2 Controleren 43
3.2 Uitvoering en informatievoorziening door GS 49
3.3 Ambtelijke organisatie 51

4 Kwaliteit en financiën **54**
4.1 Kwaliteit 54

4.1.1 Kwaliteit wegen 55
4.1.2 Kwaliteit kunstwerken 59
4.2 Financiën 65

5 Toekomst 69
5.1 Financiële ontwikkelingen.... 69
5.2 Verwachte ontwikkelingen groot onderhoud.... 73

6 Onderzoeken andere rekenkamers naar groot onderhoud .79
6.1 Rode draden uit de verschillende onderzoeken 79
6.2 Onderzoek Algemene Rekenkamer 79
6.3 Onderzoeken Noordelijke Rekenkamer 80
6.4 Onderzoek Rekenkamer Zeeland 82
6.5 Onderzoeken Zuidelijke Rekenkamer 83

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet....85
Bijlage 2: Begrippenlijst....88
Bijlage 3: BZK over paragraaf onderhoud kapitaalgoederen....89
Bijlage 4: Realisatie beheer, onderhoud en vervanging provinciale infrastructuur....91
Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen....94

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 haar onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door provincie Overijssel.

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 klankbordgroepen[1] bestaande uit leden van Provinciale Staten[2] 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 de meeste kunstwerken zijn aangelegd in de periode 1950-1980 en een technische levensduur hebben van 80 jaar.[3] 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?*

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

[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 Overijssel: Regien Courtz (VVD), Roy van Aalst (PVV), Marianne Breedijk (SP), Christiaan Schrijver (CDA) en Fred Kerkhof (50plus).*
Leden van de klankbordgroep Gelderland: Evert Mulder (SGP), Rigo Heldoorn (D66), Bart Kuijer (PvdD), Anne Doppen/Wouter Witteveen (GroenLinks), Laurens de Kleine (PvdA) en Anja Prins (VVD).

[3] *Provincie Overijssel (oktober 2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 13-14.*

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.

Infrastructuur in beheer van provincie Overijssel

Om een indruk te geven waar het over gaat bij beheer en onderhoud zijn in dit kader enkele kengetallen weergegeven. De provincie Overijssel is als wegbeheerder verantwoordelijk voor 644 kilometer hoofdrijbaan. In figuur 1 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 en verkeersregelinstallaties. Dergelijke zaken zijn in de witte vlakken benoemd. Hierin staat bijvoorbeeld ook dat de provincie Overijssel verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van 320 kunstwerken.

Figuur 1: *In beheer bij de provincie Overijssel*

Bron: Atlas van Overijssel en informatie provincie Overijssel aangeleverd ten behoeve van onderzoek.

1.2 Conclusie

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van dit onderzoeksrapport is:

PS hebben beleidsinhoudelijke en financiële kaders vastgesteld voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur en daarmee invulling gegeven aan hun kaderstellende taak. De verbeter(en)de informatievoorziening draagt er aan bij dat PS hun controlerende rol kunnen invullen. De informatie over de kwaliteit van wegen en kunstwerken is een aandachtspunt. Verbetering van deze informatie zorgt voor een sterkere borging van de kwaliteit.

GS hebben de te verwachten ontwikkelingen in beeld, PS zijn hier deels over geïnformeerd en worden in de nabije toekomst nader hierover geïnformeerd. PS en GS hebben zicht op de naar verwachting stijgende kosten voor beheer, onderhoud en vervanging in de toekomst. De dekking daarvoor is nog niet geregeld. Dit is een cruciaal aspect in de voorbereiding op de toekomst.

Deelconclusies

De volgende deelconclusies ondersteunen deze hoofdconclusie:

Deelconclusie: PS hebben kaders gesteld, informatie kwaliteit aandachtspunt

PS hebben beleidsinhoudelijke kaders (beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019) en financiële kaders (begrotingen) voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur vastgesteld.

De informatievoorziening richting PS over (groot) onderhoud is verbeterd: de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is sinds 2012 vergroot en de begroting bevat sinds 2014 een overzicht van groot onderhoudsprojecten. Vanaf 2016 krijgen PS - via het verloop van een voorziening beheer en onderhoud - zicht op de bestedingen aan groot onderhoud.

De informatie over de kwaliteit van wegen en kunstwerken is een aandachtspunt. Hoewel er metingen worden gedaan, worden de data niet gebruikt om een overall beeld van de kwaliteit van het areaal te verkrijgen. De wijze waarop de informatie voor het jaarverslag (% dat voldoet aan de basiskwaliteit) tot stand komt is niet navolgbaar voor de rekenkamer.

Deelconclusie: de provincie is grotendeels voorbereid op het groot onderhoud in de toekomst

PS en GS hebben zicht op de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur tot en met 2029. De provincie gaat vanaf 2016 werken met een voorziening voor het groot onderhoud. Vanaf 2020 zijn meer financiële middelen nodig voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur, vanwege een grotere vervangingsopgave bij wegen en kunstwerken. De dekking voor deze extra budgetbehoefte is nog niet geregeld. GS zullen in 2018 komen met een nieuwe beheerplan voor de periode na 2020.

GS hebben een beeld van de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van beheer en onderhoud. PS zijn hier deels over geïnformeerd en worden in de nabije toekomst nader hierover geïnformeerd. De ambtelijke organisatie is actief in diverse samenwerkingsverbanden en overleggen waarbij er oog is voor innovatie.

Aanbevelingen

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

1. Verzoek GS het zicht op de kwaliteit van het wegen en kunstwerken te verbeteren en daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens over de gerealiseerde kwaliteit van wegen en kunstwerken in het jaarverslag te vergroten.

2a. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een onderhoudsplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.

2b. Begin hier op korte termijn mee en wacht niet tot het einde van de looptijd van het huidige beheerplan.

3. 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 Overijssel als Gelderland uitgevoerd. Daarnaast hebben we andere (rekenkamer)onderzoeken over groot onderhoud bekeken. Wanneer we de aanpak van provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de groene belijnde kaders weergegeven. Met het weergegeven willen we een referentiekader bieden waaraan de ‘resultaten’ van provincie Overijssel 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 beleidsinhoudelijke en financiële kaders van het groot onderhoud. Daarnaast gaan we in op de bestedingen aan groot onderhoud en komt de kwaliteit van het areaal aan bod. Ook is er aandacht voor de informatie-voorziening aan PS over groot onderhoud aan en kwaliteit van wegen en kunstwerken.

PS stellen beleidsinhoudelijke kaders

De *Omgevingsvisie Overijssel* (in 2009 door PS vastgesteld) vormt op strategisch niveau het kader voor het onderhoud van de provinciale infrastructuur. In de *Financiële verordening 2013* [4] is vastgelegd dat PS eens in de vier jaar een onderhoudsplan provinciale infrastructuur moeten vaststellen. Zij hebben dit in 2014 voor het eerst gedaan in de vorm van het *Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019*. Dit is een integraal plan dat ingaat op visie, beleid, technische uitgangspunten en ontwikkelingen, kwaliteit en financiën. Met de vaststelling van dit beheerplan kozen PS voor het volledige areaal voor het kwaliteitsniveau 'Basis'.

PS stellen financiële kaders

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 € 40,6 mln. per jaar voor provincie Overijssel.[5] Deze middelen zijn *niet* geoormerkt. Dat betekent dat de provincie zelf mag bepalen of zij meer of minder middelen beschikbaar willen stellen voor beheer en onderhoud.

In de vorige coalitieperiode werd er jaarlijks een budget van € 23,8 mln. voor beheer en onderhoud beschikbaar gesteld. Dit was een verhoging van € 7,7 mln. in vergelijking met de toen geldende begroting in verband met de constatering dat het budget ontoereikend was geworden.[6] Daarnaast was er € 18 mln. beschikbaar gesteld voor vervangingsinvesteringen in de periode 2012-2015.[7] Dit om de achterstanden bij vaarwegen weg te werken, meer specifiek om oeverbeschoeiingen en kunstwerken te vervangen. Structurele en incidentele middelen tezamen genomen begroot Overijssel tot nu toe niet het volledige voor beheertaken berekende budget uit het Provinciefonds.

Met de vaststelling van bovengenoemd beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 gingen PS akkoord met de financiële gevolgen van dit plan, namelijk een jaarlijks beheer- en onderhoudsbudget van € 24,2 mln.[8] Dit is naast incidentele middelen van € 1,1 mln. vanwege de gevolgen van het Bouwbesluit 2012.[9] In dit Bouwbesluit worden strengere eisen aan kunstwerken gesteld waardoor deze eerder vervangen danwel versterkt moeten worden. Voor de periode 2016-2019 worden extra middelen

[4] *PS-besluit PS/2013/549 (11 december 2013).*
[5] *Eindrapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur', MuConsult B.V., 12 juni 2015.*
[6] *Provincie Overijssel (mei 2011). Perspectiefnota 2012 - Bijlage Financiële vertaling De kracht van Overijssel, p. 16.*
[7] *Provincie Overijssel (mei 2011). Perspectiefnota 2012 - Bijlage Financiële vertaling De kracht van Overijssel, p. 13. PS/2011/948 (21 december 2011). Investeringsbesluit programma mobiliteit, p. 8-9.*
[8] *Besluit PS/2014/897, eerste besluitpunt.*
[9] *Provincie Overijssel. Begroting 2016: Meerjarenraming beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur (in paragraaf onderhoud kapitaalgoederen).*

(€ 20 mln.) voor vervangingsinvesteringen wegen en kunstwerken beschikbaar gesteld.[10]

Onderbouwing kosten beheer en onderhoud

De provincie neemt in de financiële onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud verschillende zaken mee zoals: het afgesproken kwaliteitsniveau en de gehanteerde normen, de gemiddelde levensduur/vervangingstermijn van onderdelen van de infrastructuur, maatregelenpakketten en eenheidsprijzen (normkosten) en indexatie. Zij gebruikt bij het berekenen van de kosten voor beheer en onderhoud gebruik van de 'standaard systematiek voor kostenramingen (SSK)' van het CROW.[11]

Raming kosten in andere provincies

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) [12] 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.

Begroot voor en besteed aan groot onderhoud wegen en kunstwerken

Met het vaststellen van begrotingen hebben PS financiële kaders voor beheer en onderhoud vastgesteld. Het gaat hier om kaders voor groot onderhoud tezamen met het dagelijks beheer en onderhoud, dus niet specifiek voor groot onderhoud. Bij de provincie zijn gegevens opgevraagd over hoeveel begroot was voor en besteed is aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.

Tabel 1: *Gemiddeld begroot en besteed aan groot onderhoud in 2012-2014*

	Gemiddeld begroot	Gemiddeld besteed
Wegen	€ 11,6 mln.	€ 12,5 mln.
Kunstwerken	€ 3,1 mln.	€ 1,9 mln.
Totaal wegen en kunstwerken	€ 14,7 mln.	€ 14,4 mln.

Bron: Data aangeleverd door provincie Overijssel - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Voor groot onderhoud wegen is een overbesteding te zien. Deze is opgevangen binnen de begrotingspost beheer en onderhoud (groot onderhoud en dagelijks onderhoud). Bovendien kon er 'geschoven' worden binnen de verschillende soorten infrastructuur (wegen, waterwegen en kunstwerken). Voor kunstwerken is er een onderbesteding te zien. De provincie geeft aan dat de voorbereiding van het onderhoud aan kunstwerken de afgelopen jaren meer tijd heeft gekost dan gedacht.

[10] *Bij de Perspectiefnota 2015 is € 20 mln. in de reserve KvO geoormerkt voor vervangingsinvesteringen wegen en kunstwerken voor de periode 2016-2019. Deze middelen worden beschikbaar gesteld op basis van een investeringsvoorstel voor vervangings-investeringen. Bij het schrijven van dit rapport (december 2015) moest dit investeringsvoorstel nog opgesteld worden.*

[11] *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 eigennaam. www.crow.nl.*

[12] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport, p. 5-6.*

Dit kwam enerzijds door personele wisselingen en anderzijds door het Bouwbesluit 2012, waardoor er extra onderzoek moest plaatsvinden.

Afgelopen periode zijn de budgetten voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken toereikend geweest om het noodzakelijke en geprogrammeerde groot onderhoud uit te voeren, waardoor er geen keuzes gemaakt hoefden te worden.

Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit 2012 worden strengere eisen dan voorheen gesteld aan bestaande en nieuwe kunstwerken. Voor de Nederlandse vertaling van de Europese norm heeft de Moerdijkbrug als referentiekader gediend. Veel bestaande kunstwerken voldoen niet aan deze eisen, omdat in het verleden bijvoorbeeld bruggen en viaducten ontworpen zijn op minder zware normen. De provincie geeft aan dat veel kunstwerken met een lagere norm dan het Bouwbesluit 2012 toe kunnen, omdat er minder (zwaar) verkeer over heen gaat dan over de Moerdijkbrug. 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. Inmiddels laten tien provincies en een aantal grote steden onderzoek uitvoeren naar de constructieve veiligheid van kunstwerken bij decentrale overheden. Dit onderzoek moet leiden tot een herinterpretatie van het Bouwbesluit 2012 en een nieuwe richtlijn voor decentrale overheden. Uit de beantwoording van Kamervragen[13] blijkt dat de minister van Infrastructuur en Milieu van mening is dat de Europese norm de ruimte biedt om rekening te houden met een andere verkeers-belasting. Als die richtlijn er komt, zal dit gevolgen hebben voor de programmering; niet alles wat geprogrammeerd is zal daadwerkelijk hoeven te worden aangepakt.

Informatievoorziening PS is verbeterd

De informatievoorziening aan PS loopt veelal via P&C-documenten. De Rekenkamer constateert dat deze documenten een vrij consistent beeld laten zien van de formuleringen van het doel, de prestatie(s) en de indicatoren die gerelateerd zijn aan het groot onderhoud; deze sluiten goed op elkaar aan. De informatievoorziening aan PS is de afgelopen jaren verbeterd. Zo is de informatiewaarde van de paragraaf kapitaal-goederen vergroot. Dit stelde de minister ook in zijn brief als financieel toezichthouder over de begroting 2015.[14] En PS worden sinds 2014 geïnformeerd over het door GS vastgestelde meerjarenuitvoeringsprogramma. Vanaf 2016 krijgen PS - via het verloop van een voorziening beheer en onderhoud - zicht op de bestedingen aan groot onderhoud.[15]

[13] *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.*

[14] *Bron: PS/2015/118 Reactie op Financieel Toezicht BZK op provincie Overijssel: Begroting 2015.*

[15] *Tot nu toe werd het groot onderhoud vanuit de lopende exploitatie gefinancierd. Omdat in het jaarverslag werd gerapporteerd op het niveau van beheer en onderhoud (dat wil zeggen groot onderhoud tezamen met het dagelijks beheer onderhoud), stonden er de jaarverslagen tot nu toe geen financiële informatie die specifiek betrekking had op de omvang van bestedingen aan groot onderhoud. Wel stond in de jaarverslagen al enige inhoudelijke informatie over het gevoerde groot onderhoud.*

Informatie kwaliteit areaal aandachtspunt

De provincie laat inspecties uitvoeren om de kwaliteit van de wegen te meten.[16] De uitkomsten van deze inspecties worden in een informatiesysteem ingevoerd. Dit systeem kan een kwaliteitsoverzicht per wegtype en zogenoemd schadebeeld[17] leveren, maar geen overall kwaliteitsbeeld. Om toch tot een inschatting van de overall kwaliteit te komen, heeft de Rekenkamer de ontvangen data per schadebeeld omgerekend[18] naar een bandbreedte: een minimum en maximum voor het percentage van een wegsoort dat voldoende scoort. Voor de goede orde, de provincie hanteert deze indeling niet. In tabel 2 is weergegeven hoe de verschillende wegtypes in 2014[19] scoren.

Tabel 2: *Kwaliteit wegen 2014*

	Minimaal voldoende	Maximaal voldoende
Hoofdrijbanen	98	98
Parallelwegen	89	95
Fietspaden	96	98

Bron: Data aangeleverd door provincie Overijssel - bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Tabel 2 toont dat in 2014 98% van de hoofdrijbanen voldoende scoort, tussen de 89% en 95% van de parallelwegen en tussen de 96% en 98% van de fietspaden. Er kunnen op basis van tabel 2 geen uitspraken gedaan worden over of de provincie Overijssel voldoet aan de door haar gestelde normen voor wegen. De provincie hanteert namelijk specifieke normen per schadebeeld en een algemene norm - 95% verhardingen voldoet aan de 'basiskwaliteit'. Van deze laatste is voor de Rekenkamer niet navolgbaar hoe de provincie tot de scores komt (later meer hierover).

Voor kunstwerken hanteert de provincie NEN-conditiescores; een score 1 representeert de nieuwbouwstaat en conditiescore 6 de slechtst aan te treffen conditie. In figuur 2 is de staat van de kunstwerken in 2015 getoond. Behalve kunstwerken met een conditie-score, zijn hierin tevens de kunstwerken zonder score (grijze punt van 12%) opgenomen.

[16] *In het oneven jaar wordt de linkerrijstrook van de hoofdrijbaan gemeten en in het even jaar de rechterrijstrook. Eens in de twee jaar is zo het hele 'areaal' aan hoofdrijbanen gemeten. Eens in de drie jaar wordt een zogenoemde globale visuele inspectie (GVI) uitgevoerd op fietspaden en parallelwegen.*

[17] *Vormen van schade die bijvoorbeeld op de hoofdrijbanen worden gemeten zijn de rafeling, scheurvorming, langsonvlakheid en spoorvorming van het asfalt.*

[18] *In deel 2 van deze rapportage wordt (in paragraaf 4.1.1) nader ingegaan welke informatie de provincie heeft aangeleverd en hoe wij daarmee de kwaliteit van per wegsoort hebben berekend.*

[19] *De meet- en inspectieresultaten van wegen voor 2015 waren nog niet definitief opgeleverd bij de provincie ten tijde van het schrijven van deze nota.*

Figuur 2: *Conditiescores kunstwerken in 2015 (N=308)*

Bron: Data aangeleverd door provincie Overijssel (op basis van gegevens iASSET) ten behoeve van onderzoek.

In de begroting staan streefwaarden voor het percentage kunstwerken dat minimaal aan het basisniveau voldoet, voor 2015 lag dit op 95%. In het *Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken* staat dat in algemene zin gesteld kan worden dat de conditiescores 2 en 3 (goed en redelijk) gelijk staan aan het basisniveau. Van de geïnspecteerde kunstwerken waarvan de gegevens in het beheersysteem iASSET staan, voldoet 98% minimaal aan de basiskwaliteit. Er kunnen geen uitspraken gedaan worden over de kwaliteit van het gehele areaal, omdat we de kwaliteit van de kunstwerken die niet in het systeem staan niet kennen. De provincie gaat er van uit dat categorie 1 en 2 (uitstekend en goed) onderschat zijn, omdat wanneer er bij de inspectie van een kunstwerk geen gebreken zijn geconstateerd er geen melding in het systeem is gedaan.

Informatie jaarverslagen over kwaliteit wegen en kunstwerken

Het Wegen Informatie Systeem kan geen overall kwaliteitsbeeld van het wegenareaal geven. De provincie gaf aan dat de in de jaarverslagen opgenomen gerealiseerde waarden over de kwaliteit van wegen het resultaat zijn van een handmatige globale berekening met data uit het managementsysteem WIS. Hierbij is het ongewogen gemiddelde van de verschillende soorten wegen gehanteerd; er is niet gecorrigeerd voor bijvoorbeeld lengte en/of belang van het wegtype. Het was voor de Rekenkamer niet goed navolgbaar hoe de data uit het Wegen Informatie Systeem leiden tot de gepresenteerde scores.

De uitkomsten van inspecties van kunstwerken zijn de afgelopen jaren niet structureel en systematisch in het beheersysteem iASSET ingevoerd. De provincie gaf aan dat dit pilot-jaren waren om tot een goede inrichting van het systeem te komen en dat vanaf 2015 inspectieresultaten wel direct en systematisch zijn ingevoerd. De gerealiseerde waarden over kwaliteit van kunstwerken in de jaarverslagen van de afgelopen jaren waren indicaties, zo gaf de provincie aan. Het is voor ons niet navolgbaar en controleerbaar hoe deze gerealiseerde waarden tot stand zijn gekomen.

De weergegeven waarden over de kwaliteit van wegen en kunstwerken in de jaarverslagen zijn dus minder robuust dan ze worden voorgespiegeld.

Provinciale vergelijking

CROW- en NEN-normen wegen en kunstwerken gebruikelijk bij provincies

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO[20] 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.

Informatie aandachtspunt

Verschillende provinciale rekenkamers[21] hebben onderzoek gedaan naar (groot) onderhoud aan de 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 zes meer over de onderzoeken van andere rekenkamers.

Aanbeveling:

1. Verzoek GS het zicht op de kwaliteit van het wegen en kunstwerken te verbeteren en daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens over de gerealiseerde kwaliteit van wegen en kunstwerken in het jaarverslag te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door:
   - Ervoor te zorgen dat vanuit het informatiesysteem voor wegen een beeld kan worden geven van de algehele kwaliteit van het wegenareaal.
   - Zorgen voor volledige registratie van de staat van kunstwerken in iASSET.
   - De gegevens in de jaarverslagen over de gerealiseerde kwaliteit van het wegen en kunstwerken te baseren op de registratie in de beheersystemen en deze op navolgbare en realistische wijze te berekenen.

[20] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport, p. 5-6.*

[21] *Het gaat hier om onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer (2015), Rekenkamer Zeeland (2009) en de Zuidelijke Rekenkamer (2011/2012). Daarnaast is een onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2014) bekeken.*

1.4 Voorbereiding groot onderhoud 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 mogelijkheden voor de financiële dekking van toekomstige uitgaven.

Zicht op ontwikkelingen, actief in samenwerkingsverbanden en overleggen

De ambtelijke organisatie heeft een beeld van ontwikkelingen die van invloed zijn op het groot onderhoud. PS is oktober 2014 geïnformeerd over een deel van deze ontwikkelingen doordat die genoemd zijn in het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019. Ook in presentaties die de provincie Overijssel heeft gegeven in overleggen van vakgenoten is blijk gegeven van zicht op ontwikkelingen. In tabel 3 wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen (meer informatie hierover vindt u in paragraaf 5.2 van de nota van bevindingen).

Tabel 3: *Ontwikkelingen die de provincie in beeld heeft*

Ontwikkelingen
Mobiliteit Overbelading vrachtverkeer. Opkomst e-bike. Accentverschuiving van voertuigbezit naar (gedeeld) voertuiggebruik. Opkomst intelligente voertuigen en coöperatieve systemen.
Samenleving en klimaat Ontgroening, vergrijzing en ontvolking. Klimaatverandering. Schaarsere en duurdere fossiele brandstoffen. Opkomst 24-uurseconomie/smart industry.
Kwaliteit (duurzaamheid en innovatie) Social return. Green Deal Duurzaam GWW. Samenwerking andere wegbeheerders, IPO-verband en bedrijfsleven. Inschakelen kennisinstellingen.
Organisatie Vergrijzing personeelsbestand en uittredingsgolf. Afnemende interesse technische opleidingen. Doorontwikkeling assetmanagement.[22] Verandering benodigde kennis en kunde. Grotere druk kostenbewust en transparant werken. Opzoeken samenwerking.
Wet- en regelgeving Bouwbesluit 2012

Bron: Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, twee presentaties van ambtelijk verantwoordelijke Wegen en Kanalen over visie-ontwikkeling.

Met het uitwerken van een zogenoemde Ontwikkelagenda is de provincie momenteel (vierde kwartaal 2015) actief bezig om ontwikkelingen die van invloed zijn op de provinciale infrastructuur verder te inventariseren en uit te werken hoe daarop te anticiperen. De ambtelijke organisatie is van plan in het eerste kwartaal van 2016 een

[22] *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 (Bron: Website IamPro, deelpagina assetmanagement). De provincie Overijssel is in 2012 begonnen met het invoeren van assetmanagement bij beheer en onderhoud.*

technische informatiesessie over het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur te organiseren. Daar zal de ontwikkelagenda ook een plek in krijgen.

De ambtelijke organisatie neemt actief deel in verschillende soorten samenwerkingsverbanden en overleggen en heeft daarbij oog voor innovatie. In tabel 4 geven we hier een overzicht van.

Tabel 4: *Samenwerkingsverbanden en overleggen waar de eenheid Wegen en Kanalen aan deelneemt*

	Rol provincie	Toelichting
Strategisch Provinciaal Infrastructuur Netwerk (SPIN)	Initiatiefnemer	Overleg tussen 12 ambtelijke eindverantwoordelijken op het gebied van provinciale infrastructuur.
Wegbeheerders ontmoeten Wegbeheerders / Water ontmoet Water	Mede-oprichter, bestuurslid	2 platforms die de landelijke ontmoeting van wegbeheerders respectievelijk waterbeheerders organiseren en stimuleren. De platforms beogen de uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van samenwerking tussen wegbeheerders respectievelijk waterbeheerders.
Nationale Bewegwijzerings-Dienst	Lid van stuurgroep	Een alliantie van VNG, IPO, UvW en RWS. Deze organisatie voert de bewegwijzeringstaken uit.
Ambtelijke Advies Commissie Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	Lid	Deze ambtelijke adviescommissie (provinciale medewerkers en medewerkers van het IPO-bestuur) ondersteunt de bestuurlijke adviescommissie (vakgedeputeerden onder voorzitterschap van een lid van het IPO-bestuur) die de taken behartigt van het IPO op het gebied van mobiliteit.
Fonds Collectieve Kennis - Civiele Techniek (FCK - CT)	Voorzitter programmaraad	Stichting opgericht door het (toenmalige) ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincies, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW). Het doel van het fonds is om collectief onderzoek te financieren in de grond-, water- en wegenbouw, verkeer en vervoer en daaraan verwante activiteiten. Het fonds wordt gevuld door afdracht van 0,15% van de totale aanneemsom in de grond-, water- en wegenbouw. De aannemer draagt dit voor de opdrachtgever af aan CROW, die als administratiekantoor van de Stichting FCK optreedt.
Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW)	Lid opdrachtgevers-beraad (namens Oost-Nederland)	Samenwerking tussen 19 overheden bij het inwinnen, opslaan en distribueren van wegverkeersgegevens. Het opdrachtgevers-beraad stuurt de uitvoeringsorganisatie aan vanuit het opdrachtgeversbelang waarbij de afspraken wat er geleverd gaat worden en het toezicht hierop centraal staan.
Pioneering	Bestuurslid	Pioneering is een stichting die vernieuwend ondernemerschap in de bouw door innovatie wil stimuleren. Hiervoor verbindt zij overheid, ondernemers, onderwijs en onderzoek en bevordert zij de samenwerking tussen deze partijen om tot vernieuwing te komen.
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)	Lid programma-adviesraad	Het nationaal wetenschappelijk instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek. De programma-adviesraad adviseert het SWOV-bestuur over de besteding van de doelsubsidie die de SWOV ontvangt van het ministerie van VWS.
CROW: I-amPRO en PRO-contract	Mede-initatiefnemer	I-amPro is een digitaal kennisportaal voor professionals in het assetmanagement in de infrastructuur. PRO-contract is een platform met kennis en hulpmiddelen ter ondersteuning van het werkproces van aanbesteden, contracteren en uitvoeren in de infrasector.
Vakberaad Bouw en Beheer	Deelnemer	Landelijk overleg met vakgenoten uit alle provincies. Er bestaat tevens een vakberaad verkeersveiligheid en diverse andere vakgenoten overleggen zoals verhardingen, kunstwerken en VRI's.

Bron: Informatie aangeleverd door provincie Overijssel ten behoeve van het onderzoek, aangevuld met informatie van de websites van de samenwerkingsverbanden/initiatieven.

Zicht op financiële opgave tot en met 2029, stijging kosten verwacht

De provincie Overijssel biedt in haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen zicht op de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur tot en met 2029. In tabel 5 wordt een beeld gegeven van de verwachte kosten in 2016-2019 en 2020-2029 (laatste is indicatief). De verwachting is dat in de periode 2020-2029 jaarlijks € 10,9 mln. (+ 36%) meer nodig is dan in de periode 2016-2019. Tabel 5 laat zien dat deze stijging met name zit in de hogere kosten voor vervanging van wegen.[23]

[23] *In haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen uit 2014 stelt de provincie dat de komende twaalf jaar circa 1/3 van het wegareaal vervangen moet worden. Dit komt doordat veel wegen het einde van hun levensduur naderen.*

Tabel 5: *Benodigde middelen beheer, onderhoud en vervanging provinciale infrastructuur per jaar, periode 2016-2019 en periode 2020-2029 (x € 1 miljoen)*

	Beheer en onderhoud		Vervanging		Bouwbesluit	
	2016-2019	2020-2029 (indicatief)	2016-2019	2020-2029 (indicatief)	2016-2019	2020-2029 (indicatief)
Wegen	€ 18,4 mln.	€ 19,0 mln.	€ 3,45 mln.	€ 13,4 mln.		
Kunstwerken	€ 3,5 mln.	€ 3,5 mln.	€ 1,55 mln.	€ 1,2 mln.	€ 1,1 mln.	€ 1,0 mln.
Waterwegen	€ 2,3 mln.	€ 2,3 mln.		€ 0,8 mln.		
Totaal	*€ 24,2 mln.*	*€ 24,8 mln.*	*€ 5 mln.*	*€ 15,4 mln.*	*€ 1,1 mln.*	*€ 1,0 mln.*
Verschil	*+ € 0,6 mln.*		*+ € 10,4 mln.*		*- € 0,1 mln.*	

Bron: PS/2014/897 Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019, p. 6 en 29 - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Interprovinciale vergelijking

Iets meer dan helft provincies heeft zicht op meerjarige opgave

In een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO[24] 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 Overijssel behoort tot deze provincies. Hetzelfde geldt voor de provincie Gelderland; zij biedt zicht tot en met 2032. 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. 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. 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.

[24] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*

Vanaf 2016 voorziening ingezet, wat opportuun is bij groot onderhoud

Tot en met 2015 werd al het beheer en onderhoud bekostigd uit de lopende exploitatie. Door te schuiven tussen de uitgaven aan dagelijks en groot onderhoud werden schommelingen opgevangen. Middelen die niet waren besteed vloeiden terug naar de algemene middelen en waren niet (automatisch) meer beschikbaar voor beheer en onderhoud. Vanaf 2016 worden middelen voor het groot onderhoud in de voorziening 'beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' gestort en weer onttrokken. De hoogte van de dotatie is genoemd in het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 en is gebaseerd op de jaarlijkse kosten van beheer en onderhoud in de periode 2016-2019. Het dagelijks onderhoud blijft wel onderdeel van de lopende exploitatie. De mogelijkheid om middelen te schuiven tussen groot en dagelijks onderhoud verdwijnt met de inwerkingtreding van de voorziening. Daar staat tegenover dat niet bestede middelen voor groot onderhoud, bijvoorbeeld omdat een project vertraging heeft opgelopen, meegenomen worden naar volgend jaar. De overgebleven middelen worden alleen naar een volgend jaar meegenomen als deze nodig zijn om het groot onderhoud (cf. beheerplan) te financieren.

De Rekenkamer heeft verschillende mogelijkheden voor meerjarige financiële dekking voor groot onderhoud geïnventariseerd en komt tot de conclusie dat een voorziening - zoals Overijssel die vanaf 2016 gaat inzetten - het meest voor de hand ligt bij groot onderhoud. Hieronder lichten we dit toe.

Fluctuerende bestedingen werken verstorend op de begroting

Zoals hierboven genoemd bekostigde provincie Overijssel tot en met 2015 al het beheer en onderhoud uit de lopende exploitatie. Op basis van haar inventarisatie van de voor- en nadelen van de mogelijkheden (zie tabel 6) vindt de Rekenkamer het niet wenselijk om de fluctuerende bestedingen behorende bij groot onderhoud 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 vermogens-positie 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 op toekomstige middelen wordt gelegd, 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 geoormerkte 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 jaarverslag) 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 tabel zijn de voor- en nadelen van de verschillende varianten samengevat.

Tabel 6: *Voordelen en nadelen varianten financiën*

	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 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, zoals provincie Overijssel dat gedaan heeft (in werking vanaf 2016). 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.

Langjarig gemiddelde als dotatie

Zoals uit tabel 5 blijkt wordt er in de toekomst een stijging verwacht in de kosten voor het groot onderhoud. Wanneer er een onderhoudsplan voor vier jaar wordt opgesteld, zoals provincie Overijssel momenteel doet (plan 2016 t/m 2019), valt een dergelijke stijging buiten het plan en worden daarvoor geen middelen gereserveerd. De jaarlijkse toevoeging aan de 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 stijging meegenomen bij de bepaling van de hoogte van de dotering aan de 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. Maar 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 vier jaar wordt aangehouden. Desgewenst kan halverwege de looptijd van het onderhoudsplan een actualisatie plaatsvinden.

Kosten 2020-2029 niet gedekt, in 2018 nieuw beheerplan verwacht

De benodigde middelen voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur zijn gedekt tot en met 2019. De geraamde kosten voor de periode 2020-2029 zijn nog niet gedekt.[25] GS hebben nog geen voorstel gedaan aan PS over hoe om te gaan met de verwachte stijging van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur op de lange termijn. Met andere woorden: er is nog geen visie over de financiering voor beheer en onderhoud op de langere termijn aan PS gepresenteerd.

In het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen is opgenomen dat ‘eens per 4 jaar bij de vaststelling van een nieuw beheerplan met een geactualiseerd budget[26] gewerkt kan gaan worden’.[27] Het huidige beheerplan is in 2014 aan PS aangeboden dus GS zouden - wanneer de vierjaarlijkse cyclus in acht wordt genomen[28] - in 2018 met een nieuw beheerplan moeten komen, welke betrekking heeft op de periode na 2020.

---

[25] Dit laatste wordt bevestigd in een onderzoek van het team Concerncontrol van de provincie (januari 2015) dat specifiek ingaat op de vervangingsinvesteringen voor kunstwerken. Een van de conclusies hiervan is dat de geraamde vervangingskosten voor kunstwerken over de periode 2020-2029 geheel niet gedekt zijn.

[26] De actualisatie van het budget betekent dat budgettaire consequenties van bijvoorbeeld areaal-mutaties, innovaties en voortschrijdende techniek worden verwerkt (Bron: Provincie Overijssel. Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 30 en 29).

[27] Provincie Overijssel (oktober 2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 30.

[28] Financiële verordening Overijssel 2013, artikel 14c lid 2.

Hierboven hebben we beargumenteerd het goed zou zijn om - door te kiezen voor een beheerplan met een langere termijn - een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening te hanteren. Op die manier wordt er beter geanticipeerd op de stijgende kosten van het beheer, onderhoud en de vervanging van de infrastructuur in de toekomst. De rekenkamer raadt aan om hier op korte termijn mee te starten en niet te wachten tot het einde van de looptijd van het huidige beheerplan. Het anticiperen op de toekomst zou zo snel mogelijk moeten beginnen.

Aanbevelingen:

2a. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een onderhoudsplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.

2b. Begin hier op korte termijn mee en wacht niet tot het einde van de looptijd van het huidige beheerplan.

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 Overijssel. 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.

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 Staten[29]

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 de meeste kunstwerken zijn aangelegd in de periode 1950-1980 en een technische levensduur hebben van 80 jaar. [30] Naar aanleiding van deze inbreng heeft de Rekenkamer besloten het onderzoek uit te breiden naar het groot onderhoud wegen en kunstwerken.

---

[29] *Leden van de klankbordgroep Overijssel: Regien Courtz (VVD), Roy van Aalst (PVV), Marianne Breedijk (SP), Christiaan Schrijver (CDA) en Fred Kerkhof (50plus).*
Leden van de klankbordgroep Gelderland: Evert Mulder (SGP), Rigo Heldoorn (D66), Bart Kuijer (PvdD), Anne Doppen/Wouter Witteveen (GroenLinks), Laurens de Kleine (PvdA) en Anja Prins (VVD).

[30] *Provincie Overijssel (oktober 2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 13-14.*

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 (verkeersregelinstallaties, verkeerssignaleringen, openbare verlichting, pompen) en
  - wegelementen (verkeersborden, bewegwijzering, geleiderail, bermplankjes, abri's).

- *Groot onderhoud*
  De definitie die het CROW[31] 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

[31] *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 eigennaam. www.crow.nl.*

langere gebruiksperiode 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.[32] 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.[33]

- *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.

[32] *Commissie BBV (mei 2007). Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, p. 20.*
[33] *Provincie Overijssel, presentatie PS 6 november 2013 'Onderhoud en vervanging provinciale infrastructuur.*

2 Kaders groot onderhoud

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke taak die de provincie heeft bij het beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken. Vervolgens beschrijven we de provinciale beleids-kaders 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.

Claims wegbeheer

Om de provincie als wegbeheerder aansprakelijk te stellen, moet een weggebruiker een claim indienen. In tabel 7 wordt een beeld gegeven van het aantal ingediende claims bij provincie Overijssel in het kader van wegbeheer. In de periode 2011-2014 zijn er gemiddeld 15 claims per jaar ingediend. Bijna 40% van deze claims is gehonoreerd. Hier was in totaal een bedrag van € 23.977 mee gemoeid.

Tabel 7: *Claims wegbeheer en schadebedrag 2011-2014 provincie Overijssel*

	Totaal claims	Gehonoreerde claims	Afgewezen claims	Totaalbedrag uitgekeerd claims (afgerond)
2011	25	13	12	€ 7260
2012	12	4	8	€ 4063
2013	8	4	4	€ 1354
2014	16	3	13	€ 11.301
Totaal	61	24	37	€ 23.977

Bron: Data provincie Overijssel aangeleverd ten behoeve van onderzoek.

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 zogenoemde NEN-normen gehanteerd. In hoofdstuk 4 komen deze normen aan de orde.

Infrastructuur in beheer van provincie Overijssel

De provincie Overijssel is als wegbeheerder verantwoordelijk voor 644 kilometer hoofdrijbaan. In figuur 3 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 en verkeersregelinstallaties. Dergelijke zaken zijn in de witte kaders in de figuur benoemd. Hierin staat bijvoorbeeld ook dat de provincie Overijssel verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van 320 kunstwerken.

Figuur 3: *In beheer bij de provincie Overijssel*

Bron: Atlas van Overijssel en informatie provincie Overijssel aangeleverd ten behoeve van onderzoek.

2.2 Provinciale beleidskaders

Norm

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

Bevindingen

- De Omgevingsvisie Overijssel (in 2009 door PS vastgesteld) vormt op strategisch niveau het kader voor het onderhoud van de infrastructuur.
- Met de vaststelling van het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen in 2014 kozen PS voor het volledige areaal het kwaliteitsniveau 'Basis'. De Normering kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur die PS in 2005 vaststelden was tot 2014 van toepassing. Deze normering was niet volledig, bijvoorbeeld normen voor kunstwerken ontbraken.
- De begrotingen 2012-2016 laten een vrij consistent beeld zien van de formuleringen van het doel, de prestatie(s) en de indicatoren die gerelateerd zijn aan het groot onderhoud. Deze sluiten goed op elkaar aan.

Inhoudelijke beleidskaders

Een overzicht van de kaders van provincie Overijssel die relevant zijn voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken ziet u in figuur 4. Na de figuur worden de kaders toegelicht.

Figuur 4: *Provinciale kaders relevant voor groot onderhoud wegen en kunstwerken*

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Het overkoepelende beleidskader voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken wordt gevormd door de Omgevingsvisie Overijssel en het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019. Eerder (vanaf 2005 tot 2014) was de Normering

kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur bepalend voor het beheer en onderhoud van wegen.

Omgevingsvisie en -verordening (2009)

Het overkoepelende beleidskader op strategisch niveau is de Omgevingsvisie Overijssel. Hierin zijn het streekplan, verkeers- en vervoersplan, waterhoudingsplan, milieu-beleidsplan en de bodemvisie samengevoegd tot één visie.[34] Deze visie is het centrale provinciale beleidsplan voor het fysieke leefmilieu in Overijssel. De provincie schrijft in de omgevingsvisie:

> *"Voor het provinciale wegennet zijn wij verantwoordelijk voor aanleg, verbetering, beheer en onderhoud. Het beheer en onderhoud zijn gericht op het realiseren van het gewenste kwaliteitsniveau qua bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit".*[35]

Provinciale Staten stelden de omgevingsvisie in 2009 vast (actualisatie in 2013).[36] De bijbehorende Omgevingsverordening Overijssel (ook in 2009 vastgesteld door PS) is het juridische instrument dat er voor moeten zorgen dat het provinciale beleid van de Omgevingsvisie doorwerking heeft in de plannen van andere overheden. De provinciale regels voor wegen zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van deze omgevingsverordening.

Normering kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur (2005-2014)

Ten tijde van de vaststelling van de omgevingsvisie was de Normering kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur nog bepalend voor het beheer en onderhoud. Deze normering was in 2005 door PS vastgesteld.[37] Het betrof hier de vaststelling van specifieke normen voor de provinciale infrastructuur; het was geen integraal beleidsdocument waarin de normen in samenhang met een onderhoudsplan en een meerjarenraming waren opgenomen. De normen waren ingedeeld rondom de thema's verkeersveiligheid, bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Er werden minimale normen gesteld voor de toestand van wegen, bermen, bewegwijzering en vaardieptes. De normering kwaliteitscriteria provinciale infrastructuur was niet volledig. Zo ontbraken normen voor kunstwerken, oeverbeschoeiingen en waterbouwkundige constructies.[38]

Financiële verordening 2013

In de financiële verordening 2013 is een artikel opgenomen dat PS eens in de vier jaar een onderhoudsplan provinciale infrastructuur moeten vaststellen.[39] Dit is voor het eerst gebeurd in 2014; het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen.

---

[34] Provincie Overijssel (juli 2009). De omgevingsvisie in vogelvlucht, p. 2.
[35] Provincie Overijssel. Omgevingsvisie Overijssel (geconsolideerde versie 21 oktober 2015), p. 138.
[36] PS/2009/407 Besluit omgevingsvisie Overijssel en omgevingsverordening Overijssel 2009 (1 juli 2009). PS/2013/413 Besluit actualisatie omgevingsvisie (3 juli 2013).
[37] Statenvoorstel nr. PS/2004/1249 Kwaliteitsniveau beheer en onderhoud provinciale infrastructuur.
[38] Dit werd geconstateerd in het 'Handboek onderhoud infrastructuur provincie Overijssel - strategisch beheer van de provinciale infrastructuur' (p. 19) dat door Oranjewoud in opdracht van provincie Overijssel wordt ontwikkeld.
[39] Artikel 14c lid 2. Dit plan moet het kader weergeven voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, wegen, waterwegen, onderkomens, kunstwerken en straatmeubilair.

Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen (2014)
PS stelden op 10 december 2014 het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019 vast. Dit is een integraal plan waarbij ingegaan wordt op visie, beleid, technische uitgangspunten en ontwikkelingen, kwaliteit en financiën. Met de vaststelling van het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019:

- hebben Provinciale Staten gekozen voor het kwaliteitsniveau 'basis' voor de volledige infrastructuur, wat volgens het besluit overeenkomt met de kwaliteitsnormen die in 2005 zijn vastgesteld. Het kwaliteitsniveau 'basis' sluit aan op een onderhoudsstrategie waarbij gestuurd wordt op het in stand houden van de functionaliteit en constructieve veiligheid.
- zijn Provinciale Staten akkoord gegaan met de financiële gevolgen, te weten een jaarlijks beheer- en onderhoudsbudget van € 24,2 miljoen.

Op de thema's kwaliteit en financiën gaan we in hoofdstuk 4 uitgebreid in.

Begrotingen 2011-2016: doel, prestatie en indicatoren

In de beleidsbegrotingen van de jaren 2011 tot en met 2016 zijn doelen, prestaties en indicatoren opgenomen, die als concretisering van de kaders beschouwd kunnen worden. Dit is samengevat in figuur 5. Hierin zijn alleen het doel, de prestatie en de indicatoren weergegeven die direct gerelateerd zijn aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.[40]

Uit de figuur wordt duidelijk dat in de meest recente begroting het 'bewaken van de kwaliteit van de provinciale infrastructuur' als doel is geformuleerd. De bijbehorende prestatie die relevant is in het kader van ons onderzoek is het 'uitvoeren beheer en onderhoud provinciale infrastructuur'. In de jaren 2012 tot en met 2016 zijn er indicatoren over de kwaliteit van wegen en kunstwerken opgenomen om de resultaten van de inspanningen van de provincie in beeld te brengen.

De figuur laat zien dat er rondom het thema groot onderhoud wegen en kunstwerken een logische opbouw is te zien tussen de bijbehorende ambitie, doel, prestatie en indicatoren. En dat deze in de periode 2012-2015 vrij consistent zijn gebleven; alleen in de formulering zijn kleine wijzigingen opgetreden.

Zoals eerder in deze paragraaf is genoemd is er op dit moment jaarlijks € 24,2 miljoen[41] beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Dit is inclusief het dagelijks onderhoud. Meer over de financiën vindt u in paragraaf 4.2.

[40] *Concreet betekent dit dat een prestatie gericht op vervangingsinvesteringen en twee indicatoren gericht op de kwaliteit van vaarwegen niet in die figuur zijn opgenomen.*
[41] *Provincie Overijssel (oktober 2014). PS/2014/897 Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019, p. 5 en 8. Dit is exclusief incidentele middelen als gevolg van het Bouwbesluit en inversteringsgelden voor de vervanging van oeverbeschoeiingen en kunstwerken (zie paragraaf 3.1.1).*

Figuur 5: *Opbouw ambitie, doel, prestatie en indicatoren relevant voor groot onderhoud wegen en kunstwerken*

Centrale ambitie

Toekomstvaste groei van welvaart en welzijn met een verantwoord beslag op de beschikbare natuurlijke voorraden.

Omgevingsvisie

Maatschappelijke ambitie/hoofddoel

Bereikbaarheid
Een vlotte en veilige reis over weg, water, spoor en per fiets van en naar stedelijke netwerken en streekcentra binnen en buiten Overijssel (onder de randvoorwaarden van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit).

Begroting 2011 t/m 2015

Mobiliteit
Het realiseren van de economische bereikbaarheid voor zowel personenverkeer als goederenvervoer en verkeersveiligheid. Daarbij komt de focus nadrukkelijker te liggen op duurzame mobiliteit en ruimtelijke kwaliteit.

Begroting 2016

Beleidsdoel

Voldoen aan de vastgestelde kwaliteitseisen voor het beheer en onderhoud van provinciale infrastructuur.

Begroting 2011 t/m 2015

Bewaken kwaliteit van de provinciale infrastructuur.

Begroting 2016

Prestatie

- Uitvoeren beheer en onderhoud provinciale infrastructuur.

Begroting 2012* t/m 2016

Indicatoren

- Wegen: percentage verhardingen dat minimaal voldoet aan de basiskwaliteit
- Kunstwerken: percentage kunstwerken dat minimaal voldoet aan de basiskwaliteit**

Begroting 2012*** t/m 2016

* In 2011 was de geformuleerde prestatie/project: Meerjarenprogramma beheer en onderhoud.[42]
** Voor 2016 waren er aparte normen voor vaste en beweegbare kunstwerken.
*** In 2011 waren geen indicatoren specifiek voor het beleidsdoel 'voldoen aan vastgestelde kwaliteitseisen voor beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' gesteld.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Omgevingsvisie en begrotingen 2011 t/m 2016 van provincie Overijssel.

[42] *Meer specifiek: Het opstellen en vaststellen van het Meerjarenprogramma Beheer en Onderhoud voor de periode 2011-2015 met als resultaat een (deel)programma voor: Wegen, Vaarwegen en Kunstwerken. Het meerjarenprogramma wordt ingebracht bij de onderhandelingen over het nieuwe coalitieakkoord (Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2011, p. 86).*

3 Rolverdeling en organisatie groot onderhoud

In dit hoofdstuk staan de rolverdeling en de organisatie rondom het groot onderhoud van wegen en kunstwerken centraal. We gaan eerst in op de kaderstelling en controle door PS. Vervolgens komt de rol van GS aan de orde. Afsluitend schetsen we de plek van het groot onderhoud binnen de provinciale organisatie.

3.1 Kaderstelling en controle door PS

Normen

- De rolverdeling PS-GS op het gebied van beheer en onderhoud is duidelijk en wordt in de praktijk 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.

Bevindingen

- PS zijn verantwoordelijk voor de kaders. De kaders die zij stellen zijn zowel beleidsinhoudelijk (beheerplan) als ook financieel (begrotingen).
- In het jaarverslag wordt gerapporteerd op het niveau van beheer en onderhoud, dat wil zeggen en groot onderhoud tezamen met het dagelijks beheer en onderhoud. De afgelopen jaren stond in de jaarverslagen wel enige inhoudelijke informatie over het gevoerde groot onderhoud, maar geen financiële informatie over de omvang van bestedingen aan groot onderhoud.
- In de nabije toekomst kunnen Statenleden wel zicht krijgen op de omvang van de bestedingen aan groot onderhoud door te kijken naar het verloop van de voorziening ‘beheer en onderhoud provinciale infrastructuur’. Deze voorziening is voor groot onderhoud en treedt in 2016 in werking.
- De minister van BZK gaf in zijn brief als financieel toezichthouder over de Overijsselse begroting 2012 aan dat de paragraaf onderhoud kapitaal-goederen niet voldeed aan de eisen van het BBV. In de jaren daarna is de informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen verbeterd. De paragraaf kapitaalgoederen in de begroting 2016 voldeed wel aan de eisen van het BBV.

3.1.1 Kaders stellen

Provinciale Staten stellen inhoudelijke en financiële kaders vast voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Het belangrijkste inhoudelijke kader hierbij is het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019. Deze en andere inhoudelijke kaders zijn reeds aan de orde geweest in voorgaand hoofdstuk. Het belangrijkste financiële kader bij groot onderhoud van wegen en kunstwerken is de begroting.

Begroting

In de door PS vastgestelde begroting zijn middelen begroot op prestatie-niveau. In de begroting van provincie Overijssel is de prestatie 'uitvoeren van beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' geformuleerd. Dit is inclusief het groot onderhoud.

Begroot in periode 2011-2014

In de vorige coalitieperiode is een jaarlijks budget van € 23,8 mln. voor beheer en onderhoud toegekend.[43] Dit was een verhoging van € 7,7 mln. in vergelijking met de periode daarvoor.[44]

Figuur 6 toont hoeveel in de periode 2011-2015 is begroot op de prestatie 'uitvoeren van beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' (lichtgroene staaf).[45] Deze bedragen betreffen niet alleen het groot onderhoud, maar ook het dagelijks beheer en onderhoud van wegen, kunstwerken en waterwegen. Daarnaast vallen de gladheidsbestrijding, de algemene kosten[46] en de reserve waterwegen hieronder. Het gaat in de periode 2011-2014 gemiddeld om € 27,8 mln. per jaar.

Figuur 6: *Actueel begrote lasten beheer & onderhoud en vervangingsinvesteringen 2011-2014 (x 1 miljoen)*

Bron: Provincie Overijssel, jaarverslagen 2011-2014 - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

[43] *Provincie Overijssel. Jaarverslag 2014, p. 149.*
[44] *Bijlage Perspectiefnota 2012 - de financiële vertaling De kracht van Overijssel, p. 16*
[45] *Dit is exclusief het budget voor de inrichting van het kanaal Almelo de Haandrik; deze komt namelijk niet ten laste van doel 4.6 (beheer en onderhoud) maar van doel 4.4 (stimuleren van goederenvervoer over water).*
[46] *De algemene kosten werden in 2011 nog niet meegenomen.*

In figuur 6 zijn behalve de begrote bedragen voor beheer en onderhoud ook de begrote bedragen voor vervangingsinvesteringen weergegeven (donkergroene staaf). Deze vervangingsinvesteringen werden in de periode 2011-2015 financieel gedekt door een eenmalige investering van € 18 miljoen uit de Kracht van Overijssel. De extra middelen waren vooral bedoeld om achterstanden bij vaarwegen weg te werken, meer specifiek om oeverbeschoeiingen en kunstwerken te vervangen.

Begroot in periode 2016-2019

Bij de Perspectiefnota 2015 is vervolgens € 20 mln. in de reserve KvO geoormerkt voor vervangingsinvesteringen wegen en kunstwerken voor de periode 2016-2019. Deze middelen worden beschikbaar gesteld op basis van een investeringsvoorstel voor vervangingsinvesteringen. Bij het schrijven van dit rapport (november 2015) moest dit investeringsvoorstel nog opgesteld worden. In het eerste kwartaal van 2016 wordt het investeringsvoorstel (met kasritme[47] voor de periode 2016-2019) aan GS en PS voorgelegd. Met de vaststelling van het investeringsvoorstel door PS komt het geld daadwerkelijk beschikbaar voor de uitvoering van projecten. In de meerjarenraming in de begroting 2016 (zie tabel 8) staat dan ook nog 'PM' bij dit investeringsvoorstel.

In de meerjarenraming wordt jaarlijks € 24,2 mln. geraamd voor beheer en onderhoud, waaronder groot onderhoud (zie tabel 8 onder 'structureel'). In het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen komt naar voren dat deze jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud als volgt verdeeld zijn over de verschillende onderdelen van de infrastructuur: € 18,4 mln. voor wegen, € 3,5 mln. voor kunstwerken en € 2,3 mln. voor waterwegen.[48]

Tabel 8: *Meerjarenraming beheer, onderhoud en vervanging wegen, vaarwegen en kunstwerken provincie Overijssel (x 1 miljoen)*

	2016	2017	2018	2019	2020
Structureel					
- Dagelijks onderhoud	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
- Voorziening Beheer en Onderhoud	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
	24,2	*24,2*	*24,2*	*24,2*	*24,2*
Incidenteel					
- Voorziening Beheer en Onderhoud (Bouwbesluit 2012)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	1,1	*1,1*	*1,1*	*1,1*	*1,1*
- Kwaliteit van Overijssel					
• Vervangingsinvestering 18 mln. COA '11-'15 KvO	3,0	-	-	-	-
• Vervangingsinvestering 20 mln. '16-'19 KvO 2e tranche (Perspectiefnota 2015)	PM	PM	PM	PM	PM
• Kanaal Almelo de Haandrik inrichting COA '15-'19	1,0	3,0	2,0	-	-
	4,0	3,0	2,0	-	-

Bron: Begroting 2016.

[47] *Een kasritme geeft een prognose van de uitgaven per tijdsperiode, bijvoorbeeld per jaar.*
[48] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019, p. 28.*

Van de € 24,2 mln. voor beheer en onderhoud is € 7,9 mln. beschikbaar als exploitatie-budget voor het jaarlijks (=dagelijks) onderhoud en wordt € 16,3 mln. gestort in een 'voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur', zo blijkt uit tabel 8.[49] Uit deze voorziening worden middelen onttrokken voor het niet jaarlijks (= groot) onderhoud. De provincie geeft aan dat het meerjarenuitvoeringsprogramma groot onderhoud (MUP, zie paragraaf 3.2) de basis vormt voor de inzet van middelen uit de voorziening. De voorziening treedt in werking in 2016. Daarnaast wordt komende jaren incidenteel € 1,1 mln. in de voorziening gestort in het kader van het Bouwbesluit 2012. Dit is nieuwe regelgeving waardoor er strengere eisen gesteld worden aan de kwaliteit van kunstwerken. Een deel van de kunstwerken moet hierdoor eerder versterkt of vervangen worden wat leidt tot extra kosten (meer over het Bouwbesluit in paragraaf 5.2).

Tot en met 2015 werd al het beheer en onderhoud bekostigd uit de lopende exploitatie. Door te schuiven tussen de uitgaven aan dagelijks en groot onderhoud werden schommelingen opgevangen. Middelen die niet waren besteed vloeiden terug naar de algemene middelen en waren niet (automatisch) meer beschikbaar voor beheer en onderhoud. In 2012 is er een voorziening ingesteld die vanaf 2016 ingezet zal worden voor de bekostiging van het groot onderhoud[50]; het dagelijks onderhoud blijft onderdeel van de lopende exploitatie. De mogelijkheid om middelen te schuiven tussen groot en dagelijks onderhoud[51] verdwijnt met de inwerkingtreding van de voorziening. Daar staat tegenover dat 'overgebleven' middelen voor groot onderhoud meegenomen kunnen worden naar volgend jaar. De overgebleven middelen worden alleen naar een volgend jaar meegenomen als deze nodig zijn om het geplande groot onderhoud (cf. beheerplan) te financieren.

In volgend kader wordt een korte toelichting op voorzieningen gegeven, waarbij er in de uitleg specifieke aandacht is voor de voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur.

[49] *In het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 stond nog dat € 8,1 mln. beschikbaar zou zijn voor jaarlijks onderhoud en € 16,3 mln. gestort zou worden in de voorziening. De verschuiving (2 ton) tussen klein en groot onderhoud heeft plaatsgevonden omdat bepaalde werkzaamheden in het groot onderhoud zijn opgenomen, zo gaf de provincie aan.*

[50] *Hiermee wordt bedoeld dat er in 2016 voor het eerst middelen in de voorziening worden gestort en uit de voorziening worden onttrokken. Deze voorziening is wel al in 2012 ingesteld (PS/2012/832). De voorziening werd ingesteld naar aanleiding van de besluitvorming over de herinrichting van de N34. Toen is besloten om een voorziening in te stellen waar niet eerder dan in 2017 € 1,5 mln. gestort zou worden om extra beheer- en onderhoudskosten als gevolg van de areaaluitbreiding te dekken. Met de vaststelling van het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen (PS/2014/897) is de storting van beheer- en onderhoudsbudgetten voor het niet jaarlijks onderhoud (groot onderhoud) naar de voorziening vanaf 2016 geregeld (Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2016, paragraaf 4.5).*

[51] *Een nuance die hierbij gemaakt moet worden is dat in de praktijk binnen onderhoudsprojecten groot onderhoud en dagelijks onderhoud niet altijd uit elkaar te trekken is. Binnen groot onderhoud zullen wat ook zaken meegenomen worden die dot het dagelijks onderhoud gerekend kunnen worden (en andersom).*

Voorzieningen: hoe zit het ook al weer?

- *Functie*
  Voorzieningen kunnen verschillende functies vervullen. De voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur kent een egalisatiefunctie. [52] De kosten voor het groot onderhoud fluctueren zodanig dat de jaarlijkse lasten niet op een evenwichtige wijze in de begroting kunnen worden opgenomen. Een voorziening met een egalisatiefunctie zorgt ervoor dat de lasten gelijkmatig ten laste van de begroting gebracht worden waardoor pieken en dalen worden opgevangen.

- *Onderbouwing*
  Voorzieningen die worden gevormd om de (groot) onderhoudslasten van een kapitaalgoed over een aantal jaren te egaliseren kunnen alleen worden ingesteld en gevoed op basis van een beheerplan van het desbetreffende kapitaalgoed. Dit beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd.[53] Het plan voor de voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur is het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019.

- *Bevoegdheden*
  De storting in een voorziening valt onder het budgetrecht van PS. Zij zijn degene die bij de begroting hebben besloten € 16,3 mln. in de voorziening beheer en onderhoud kapitaalgoederen te storten. Het 'aanwenden' van een voorziening ligt niet bij PS, maar bij GS. Vanaf 2016 kunnen GS uitgaven aan groot onderhoud doen rechtstreeks ten laste van de voorziening. GS legt verantwoording aan PS af over onttrekkingen uit de voorziening bij de jaarrekening. Voor de voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur zal dit vanaf de jaarrekening 2016 gaan gebeuren.

- *Stand*
  Een voorziening kan geen negatieve stand hebben.[54] Dit betekent dat in 2016 maximaal € 16,3 mln. voor groot onderhoud uit de voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur onttrokken kan worden (want er zit momenteel niets in en in 2016 wordt er € 16,3 mln. gestort). Wanneer er in 2016 bijvoorbeeld € 10 mln. voor groot onderhoud uit de voorziening zou worden onttrokken, dat zou er in 2017 maximaal € 6,3 + € 16,3 = € 22,6 mln. kunnen worden onttrokken uit de voorziening.

[52] *De basis voor een egalisatievoorziening wordt gevormd door artikel 44 lid 1c waarin staat dat 'voorzieningen worden gevormd wegen kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren'.*

[53] *Commissie BBV (feb. 2013). Stellige uitspraak bij de Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen uit 2007.*

[54] *In artikel 44 van het BBV staat aangegeven waarvoor voorzieningen gevormd dienen te worden. Gelet op de inhoud van dit artikel kunnen voorzieningen normaliter niet negatief zijn. Een voorziening dient immers naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's (Bron: Commissie BBV. Vragen en antwoorden voorzieningen).*

Provinciefonds

De provincie ontvangt een algemene uitkering uit het Provinciefonds voor de uitoefening van haar taken. In deze uitkering zitten onder andere middelen voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Deze middelen zijn **niet** geoormerkt. Dit 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'[55] 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 Overijssel gaat het over de periode 2012 tot en met 2015 om gemiddeld € 40,6 mln. per jaar. Dit betekent dat provincie Overijssel circa 77% van het voor beheertaken berekende budget uit het Provinciefonds inzet voor beheer en onderhoud.[56] Voor alle provincies samen geldt dat er gemiddeld 84% van het voor beheertaken berekende budget wordt ingezet voor beheer en onderhoud.

Paragraaf groot onderhoud kapitaalgoederen

De provincie heeft bij de begroting (en de jaarverslag) van doen met kaders die voortvloeien uit het BBV[57] en de Financiële verordening Overijssel 2013. Deze kaders hebben met name betrekking op de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Dit is één van de verplichte paragrafen in de begroting.[58] In het BBV worden eisen gesteld aan de inhoud van deze paragraaf. Zo moet hierin tenminste worden ingegaan op de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen.[59] Van deze kapitaal-goederen moet het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting worden aangegeven.[60]

De provincie Overijssel heeft in haar financiële verordening 2013 bovendien vastgelegd dat naast deze verplichte onderdelen uit het BBV ook de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang het achterstallige onderhoud opgenomen moeten zijn.[61] Deze aanvulling in de financiële verordening komt voort uit de feedback die de provincie Overijssel heeft gehad op de inhoud van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de minister van Binnenlandse Zaken in zijn rol als toezichthouder op de provincie-financiën. In volgend kader vindt u meer informatie hierover.

[55] *Eindrapport 'Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur, MuConsult B.V., 12 juni 2015.*
[56] *Er is bij de berekening uitgegaan van de actueel begrote lasten voor beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen van provincie Overijssel in de periode 2012 t/m 2014 (zie figuur 6). Dit is € 29,5 + € 34,1 + € 30,4 / 3 jaar = € 31,3 mln. per jaar. Bij het schrijven van dit rapport was 2015 nog niet voorbij, de actueel begrote lasten voor 2015 waren zodoende nodig niet bekend waardoor 2015 niet kon worden meegenomen in de berekening van het gemiddelde. De gemiddelde actuele lasten van € 31,3 zijn vervolgens afgezet tegen de gemiddelde uitkering voor beheertaken verkeer en vervoer van € 40,6 mln.*
[57] *BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.*
[58] *BBV artikel 9 lid 2.*
[59] *BBV artikel 12 lid 1.*
[60] *BBV artikel 12 lid 2.*
[61] *Financiële verordening Overijssel 2013, artikel 14c lid 1.*

BZK over paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in begrotingen Overijssel

De minister van BZK houdt toezicht op de provinciale financiën. Hij stuurt jaarlijks een brief aan PS over zijn bevindingen over de Overijsselse begroting, waarna PS eveneens in een brief aangeven hoe zij met zijn aanbevelingen over de begroting omgaan. De laatste jaren heeft de minister in zijn financieel toezicht extra aandacht besteed aan de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

In zijn brief over de Overijsselse begroting 2012 constateerde de minister dat de paragraaf kapitaalgoederen niet voldeed aan de eisen die hierover in het BBV werden gesteld. Dit omdat de paragraaf geen inzicht gaf in de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting. In de volgende jaren werd onder meer geconstateerd dat de paragraaf kapitaalgoederen weinig concrete informatie bevat ten aanzien van benodigde budgetten en de omvang van eventueel achterstallig onderhoud (2013) en dat niet is opgenomen in hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud en hoe dit zal worden ingelopen (2014). In zijn brief over de begroting 2015 geeft de minister expliciet aan dat er goede stappen zijn gezet om de informatiewaarde van de paragraaf kapitaalgoederen te vergroten.

De minister heeft de Staten van alle provincies in een brief laten weten ook in zijn toezicht op de begroting 2016 extra aandacht te geven aan de paragraaf onderhoud kapitaal-goederen.[62] De minister gaf in deze brief aan het afgelopen jaar geconstateerd te hebben dat er grote verschillen tussen de parafen onderhoud kapitaalgoederen provincie zijn, zowel qua inhoud als het gebruik van begrippen. Hij geeft hierbij de paragraaf kapitaal-goederen van de provincie Flevoland als een goed voorbeeld mee. De meest recente toezichtsbrief voor Overijssel (over de begroting 2016) was bij het schrijven van deze rapportage net verschenen. Hierin gaf de minister aan dat hij geen afwijkingen heeft aangetroffen bij de toetsing van de paragrafen aan de eisen van het BBV. Uit zijn onderzoek naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de begroting 2016 kwam dat: de onderhoudsplannen actueel zijn, er een kwaliteitsniveau per kapitaalgoed is vastgesteld, groot onderhoud in de begroting is opgenomen en er geen sprake is van achterstallig onderhoud. In bijlage 3 vindt u een volledig overzicht van de constateringen en aanbevelingen van de minister over de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de Overijsselse begrotingen 2012-2015 en de reactie van PS daarop.

[62] *PS/2015/415 (mei 2015). Brief BZK aan PS Overijssel over aandachtspunten begroting 2016. Hierin staat vermeld dat BZK zal bekijken of de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in gaat op de volgende aspecten: actualiteit van diverse onderhouds-plannen, 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 van de uitvoering van regulier klein en groot onderhoud en vervangingsinvesteringen in wegen, waterwegen en bruggen.*

3.1.2 Controleren

Jaarverslag

GS rapporteren tweemaal per jaar tussentijds over de voortgang van de begroting in de Monitor Overijssel.[63] Uiteindelijk leggen GS in het jaarverslag eindverantwoording af over de realisatie van de begroting. Dit jaarverslag is bij uitstek het document dat Statenleden kunnen gebruiken voor het invullen van hun controlerende rol. In dit jaarverslag gaat het zowel om de inhoud (wat is er bereikt?) als om de financiën (wat heeft het gekost?).

Wat is er bereikt?

Voor het antwoord op de vraag wat er bereikt is kan er naar twee zaken gekeken worden. Ten eerste de (inhoudelijke) realisatie van prestaties die raken aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken en ten tweede gerealiseerde waarden op indicatoren over de kwaliteit van wegen en kunstwerken.

Realisatie prestaties beheer en onderhoud

In het jaarverslag wordt gerapporteerd op prestatieniveau.[64] De prestatie die relevant is bij het groot onderhoud van wegen en kunstwerken is vanaf de begroting 2012 als volgt geformuleerd: 'uitvoeren beheer en onderhoud provinciale infrastructuur'. Het gaat hier om beheer én onderhoud van de wegen, kunstwerken en vaarwegen gezamenlijk. Daarnaast is er een prestatie gericht op vervanging: 'beheer en onderhoud - vervanging oeverbeschoeiingen en kunstwerken'.[65]

Op basis van de jaarverslagen is in bijlage 4 weergegeven hoe de inhoudelijke realisatie van de prestaties gericht op beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur in de periode 2011-2014 is geweest. Wij hebben de informatie over het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken hieruit gedestilleerd en deze in tabel 9 weergegeven.

[63] *Zie www.monitoroverijssel.nl. Per prestatie wordt de inhoudelijke en financiële voortgang weergegeven.*

[64] *In het jaarverslag 2014 wordt alleen financiële informatie en geen inhoudelijke informatie over de realisatie van de prestaties verstrekt. De inhoudelijke informatie over de realisatie van prestaties is te vinden in de Monitor Overijssel-III. Om een volledig beeld te krijgen van de realisatie van een prestatie hebben Statenleden dus zowel het jaarverslag als de monitor nodig.*

[65] *De naam van deze prestatie is vanaf de begroting 2016 'vervangingsinvesteringen provinciale infrastructuur'.*

Tabel 9: *Inhoudelijke realisatie groot onderhoud wegen en kunstwerken*

	Groot onderhoud wegen en kunstwerken
2011	In 2011 is groot onderhoud uitgevoerd aan: • 49 km hoofdrijbanen; • 7 km parallelwegen; • 5 km fietspaden. Er is groot onderhoud aan circa 25 kunstwerken uitgevoerd.
2012	Opgave voor 2012 is geheel uitgevoerd. Groot onderhoud aan circa 35 (beweegbare) kunstwerken uitgevoerd. Groot onderhoud uitgevoerd aan: • 54,3 km hoofdrijbanen, waaronder de N331, de N333, N334, N340, N342, N377 en de N348. • 8,1 km parallelwegen, waaronder de N331, N343 en de N377. • 15,2 km fietspaden, waaronder de N333, N342 en de N754.
2013	Groot onderhoud aan kunstwerken heeft in 2013 vertraging opgelopen. Groot onderhoud aan circa 35 (beweegbare) kunstwerken uitgevoerd. Enkele projecten voor het groot onderhoud aan wegen - die waren voorzien in 2014 - zijn naar voren gehaald en in 2013 uitgevoerd. Groot onderhoud aan: • 53,3 km hoofdrijbanen, waaronder de N343, N347, N349, N377, N739, N743 en de N749. • 17,7 km parallelwegen, waaronder de N342, N343, N345 en de N350. • 46,2 km fietspaden, waaronder de N341, N342, N345, N377, N733, N739, N750 en de N751.
2014	Werkzaamheden uitgevoerd aan ruim 25 kunstwerken, 2 sluizen en een tiental waterbouwkundige constructies werkzaamheden. Groot onderhoud uitgevoerd aan: • ca. 28 km hoofdrijbaan, • ca. 1 km parallelweg en • bijna 25 km fietspad.

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2011 t/m 2013 en Monitor Overijssel 2014-III.

Uit de tabel blijkt dat in alle jaarverslagen 2011-2014 is genoemd aan hoeveel kilometer hoofdrijbaan, parallelweg en fietspad en aan hoeveel kunstwerken er groot onderhoud is gepleegd. [66] In 2012 en 2013 was er daarnaast in het jaarverslag opgenomen aan welke wegen er groot onderhoud heeft plaatsgevonden. Deze informatie kon alleen niet gebruikt worden om te controleren of er groot onderhoud is gepleegd aan de wegen die gepland waren, omdat dit in die jaren nog niet in de begroting stond.[67] In de

[66] *In 2014 stond deze informatie in de Monitor 2014-III.*

[67] *In de begroting 2014 staat voor het eerst in de bijlage een overzicht met aan welke (vaar)wegtrajecten wordt gewerkt. Deze bijlage bevat uitsluitend die wegvakken waarop (integraal) groot onderhoud gaat plaatsvinden. Het uitgangspunt hierbij is dat andere disciplines zoals kunstwerken indien nodig meegenomen worden in het groot onderhoud. Kunstwerken die buiten de opsomming van wegvakken vallen maar waar toch groot onderhoud aan moet worden uitgevoerd zijn niet in een dergelijk overzicht opgenomen.*

jaarverslagen is geen informatie opgenomen over aan welke kunstwerken groot onderhoud gepleegd is.[68]

Verder laat tabel 9 zien dat de provincie voor 2012 aangeeft dat de opgave voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken geheel is uitgevoerd en voor 2013 dat het groot onderhoud aan kunstwerken vertraging heeft opgelopen maar enkele projecten voor het groot onderhoud aan wegen naar voren zijn gehaald. Voor 2011 en 2014 is niet duidelijk aangegeven hoe het uitgevoerde groot onderhoud aan wegen en kunstwerken zich verhoudt tot wat gepland was. Wel valt bijvoorbeeld op dat in 2014 er aan minder kilometers weg groot onderhoud is uitgevoerd dan in voorgaande jaren. Dit lijkt veroorzaakt te worden doordat enkele projecten voor het groot onderhoud aan wegen - die in 2014 waren voorzien - in 2013 zijn uitgevoerd omdat het groot onderhoud van kunstwerken in dat jaar vertraging op liep.

Gerealiseerde waarden op indicatoren kwaliteit van wegen en kunstwerken

In de jaren 2012 tot en met 2016 zijn er indicatoren in de begrotingen opgenomen over de kwaliteit van wegen en kunstwerken om de resultaten van de inspanningen van de provincie in beeld te brengen. Deze indicatoren worden in de begroting voorzien van streefwaarden. In de jaarverslagen 2012 en 2013 is gerapporteerd over wat de gerealiseerde waarden zijn; in het jaarverslag 2014 is dit niet langer opgenomen maar is ervoor gekozen om dergelijke (meer gedetailleerde) informatie in de Monitor Overijssel op te nemen. Om een volledig antwoord te krijgen op de vraag wat er bereikt is, zijn er vanaf 2014 dus twee bronnen nodig.

Hieronder geven we de gerealiseerde waarden op de indicatoren over de kwaliteit van wegen en kunstwerken (in relatie tot de gestelde streefwaarden) weer. Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij de totstandkoming van deze gerealiseerde waarden, deze worden in paragraaf 4.1 benoemd.

In tabel 10 staan de streefwaarden en gerealiseerde waarden van de indicator ‘percentage verhardingen dat voldoet aan de basiskwaliteit’.

Tabel 10: *Streefwaarde en gerealiseerde waarde percentage verhardingen dat voldoet aan de basiskwaliteit*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Streefwaarde									
- Begroting 2012-‘14	-	90	90	95	95				
- Begroting 2015					95	(100)	(100)	(100)	
- Begroting 2016						100*	100*	100	100
Gerealiseerde waarde	90	93	97	97	Nnb	-	-	-	-

* In de begroting 2016 was hier nog de streefwaarde 95% opgenomen. De provincie gaf in het ambtelijk hoor en wederhoor aan dat de streefwaarden foutief in de begroting terecht waren gekomen, omdat deze waren verschoven en dat momenteel wordt onderzocht hoe deze omissie kan worden hersteld.

Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2012, 2015 en 2016.

[68] *Informatie over welke kunstwerken vervangen zijn staat wel in de jaarverslagen, dit staat onder de prestatie ‘beheer en onderhoud - vervanging oeverbeschoeiingen en kunstwerken’.*

Tabel 10 laat zien dat voor de jaren 2012-2014 de gerealiseerde kwaliteit van wegen boven de streefcijfers lag.

In tabel 11 en 12 zijn de streefwaarden en gerealiseerde waarden van de kwaliteit van de vaste respectievelijk beweegbare kunstwerken weergegeven. Uit tabel 11 en 12 komt naar voren dat voor de jaren 2012-2014 de gerealiseerde kwaliteit van kunstwerken gelijk was aan waarnaar gestreefd werd. Vanaf de begroting 2016 worden deze indicatoren samengevoegd.

Tabel 11: *Streefwaarde en gerealiseerde waarde percentage vaste kunstwerken dat voldoet aan de basiskwaliteit*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Streefwaarde									
- Begroting 2012-'14	-	95	95	95	95	(95)			
- Begroting 2015					95	(100)	(100)	(100)	
- Begroting 2016*						95	100**	100**	100
Gerealiseerde waarde	95	95	95	95	Nnb	-	-	-	-

* Vanaf de begroting 2016 is deze indicator over vaste kunstwerken samengevoegd met de indicator over beweegbare kunstwerken (zie tabel 12). De streefwaarden die hier zijn opgenomen zijn van de 'nieuwe' samengevoegde indicator.
** In de begroting 2016 was hier nog de streefwaarde 95% opgenomen. De provincie gaf in het ambtelijk hoor en wederhoor aan dat de streefwaarden foutief in de begroting terecht waren gekomen, omdat deze waren verschoven en dat momenteel wordt onderzocht hoe deze omissie kan worden hersteld.

Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2012, 2015 en 2016.

Tabel 12: *Streefwaarde en gerealiseerde waarde percentage beweegbare kunstwerken dat voldoet aan de kwaliteitseisen mechanisch deel*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Streefwaarde									
- Begroting 2012-14	95	95	95	95	95	(95)			
- Begroting 2015						(100)	(100)	(100)	
- Begroting 2016*						95	100**	100**	100
Gerealiseerde waarde	95	95	95	95	Nnb	-	-	-	-

* Vanaf de begroting 2016 is deze indicator over beweegbare kunstwerken samengevoegd met de indicator over vaste kunstwerken (zie tabel 11). De streefwaarden die hier zijn opgenomen zijn van de 'nieuwe' samengevoegde indicator.
** In de begroting 2016 was hier nog de streefwaarde 95% opgenomen. De provincie gaf in het ambtelijk hoor en wederhoor aan dat de streefwaarden foutief in de begroting terecht waren gekomen, omdat deze waren verschoven en dat momenteel wordt onderzocht hoe deze omissie kan worden hersteld.

Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2012, 2015 en 2016.

Wat heeft het gekost?

In figuur 7 is opgenomen hoeveel er volgens de jaarverslagen 2012-2014 is gegaan naar de realisatie van de prestaties 'uitvoeren beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' en 'beheer en onderhoud - vervangingsinvesteringen oeverbeschoeiingen en kunstwerken'.

Figuur 7: *Vergelijking actueel begroot saldo en gerealiseerd saldo beheer & onderhoud en vervangingsinvesteringen 2012-2014 (x 1 miljoen)*

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslagen 2012 t/m 2014 - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De figuur laat zien dat er voor beheer en onderhoud (lichtgroene balk) in 2012 en 2014 sprake was van onderbesteding en in 2013 van overbesteding. Als redenen voor de onderbesteding in 2012 noemt de provincie meevallende aanbestedingen.[69] Als oorzaken voor de overbesteding in 2013 noemt de provincie: gladheidsbestrijding van € 0,8 miljoen (een autonome post die door zijn onvoorspelbare en verplichtende karakter niet beïnvloedbaar is) en een complex van beheers- en onderhoudsposten'.[70] De onderuitputting van het budget in 2014 werd voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de baten hoger uitvielen dan verwacht (er stond in het jaarverslag/de monitor niet genoemd om welke baten dit ging).

In het jaarverslag wordt gerapporteerd op het niveau van beheer en onderhoud, dat wil zeggen groot onderhoud tezamen met het dagelijks beheer en onderhoud. Zodoende kon uit de jaarverslagen tot nu toe geen beeld verkregen worden over de omvang van de bestedingen voor het groot onderhoud. De afgelopen jaren is het groot onderhoud vanuit de lopende exploitatie bekostigd; vanaf 2016 treedt de eerdergenoemde 'voorziening beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' in werking. Deze voorziening is gericht op het groot onderhoud aan de provinciale infrastructuur. Om meer inzicht te krijgen in de uitgaven voor het groot onderhoud zal in toekomstige jaarverslagen (vanaf het jaarverslag 2016) gekeken kunnen worden naar het verloop van deze voorziening.

[69] *Provincie Overijssel. Jaarverslag 2012, p. 168.*
[70] *Provincie Overijssel. Jaarverslag 2013, p. 238.*

Schriftelijke Statenvragen groot onderhoud infrastructuur

Een andere manier voor Statenleden om de controlerende rol uit te oefenen is het stellen van schriftelijke Statenvragen. Een inventarisatie in het Stateninformatiesysteem heeft opgeleverd dat er in de periode 2011-2015 een beperkt aantal Statenvragen is gesteld die raken aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.

Teerhoudend asfalt (PS/2014/1053)

De vragenstellers (mw. Wiebinga van de PvdA en dhr. Terlouw van D66) vragen GS onder andere hoeveel ton teerhoudend asfalt er jaarlijks vrijkomt in provincie Overijssel bij onderhoud en sanering van wegen en welk gedeelte afkomstig is van provinciale wegen. Overige vragen hebben betrekking op conformering aan de landelijke beleidslijn[71] en de opslag en verwerking van het asfalt. GS geven in hun antwoord aan dat in de afgelopen jaren op eigen werken van de provincie Overijssel de volgende hoeveelheid teerhoudend asfalt is vrijgekomen: 2012 - 18.997 ton, 2013 - 15.109 ton en 2014 - 9.618 ton. In provinciale contracten/bestekken is opgenomen dat teerhoudend asfalt moet worden afgevoerd naar een op basis van de Wet Milieubeheer vergunde inrichting voor thermische reiniging. De provincie kan controleren of het teerhoudend asfalt door de opdrachtnemer aangeboden wordt bij een erkende verwerker aan de hand van de in het contract/bestek verplicht gestelde afvalstoffenregistratie.

Bruggen Twentekanaal (PS/2013/652)

De vragenstellers (mw. Antuma van het CDA en mw. Van Haaf van de VVD) stellen GS vragen naar aanleiding van het verzoek van Rijkswaterstaat aan de provincie als wegbeheerder om een verkeersbesluit te nemen om de as- en totaallast van een aantal bruggen over het Twentekanaal te beperken. De vragen hebben onder andere betrekking op de consequenties van de beperking voor het vracht- en landbouwverkeer & de economie en de acties die de provincies inzet om te zorgen voor voldoende ontsluiting. GS gaven in hun antwoord onder meer aan dat er een verkeerskundige- en economische analyse wordt uitgevoerd die bijvoorbeeld inzicht moet geven in welke bruggen belangrijk zijn voor het vracht- en landbouwverkeer en wat de economische gevolgen van de beperkingen zijn.

[71] *Het gaat hier om het Landelijke afvalbeheerplan.*

3.2 Uitvoering en informatievoorziening door GS

Normen

- De rolverdeling PS-GS op het gebied van beheer en onderhoud is duidelijk en wordt in de praktijk ook zo gehanteerd.
- GS informeren PS op adequate wijze.

Bevindingen

- GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Zij stellen sinds 2014 jaarlijks een meerjaren-uitvoeringsprogramma vast waarin staat op welke trajecten groot onderhoud gepleegd wordt aan de infrastructuur. PS worden hier sinds 2014 bij de begroting over geïnformeerd.
- Er zijn in de afgelopen jaren geen Statennotities of -brieven verschenen waarin PS geïnformeerd worden over het groot onderhoud. Er zijn de afgelopen jaren diverse bijeenkomsten voor PS georganiseerd zowel in de vorm van een excursies als technische informatiesessies.
- GS hebben PS geïnformeerd over de invoering van assetmanagement als uitgangspunt bij de uitvoering.

Meerjarenuitvoeringsprogramma

GS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken. Zij stellen sinds 2014 jaarlijks een meerjarenuitvoeringsprogramma (MUP) vast. Hierin staat voor de komende vier jaar aan welke (vaar)wegtrajecten wordt gewerkt, inclusief een eventueel kunstwerk dat in dit traject ligt.[72] Voor 2014 werd er wel een MUP gemaakt, maar werd deze niet aan Gedeputeerde Staten voorgelegd. Een overzicht van het MUP is bij de begroting 2014 voor het eerst als bijlage toegevoegd ter kennisname van PS (onder de naam 'programma groot onderhoudstrajecten infrastructuur'). Eerder hadden Provinciale Staten hier geen zicht op.

Informatievoorziening door GS

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de informatie over het groot onderhoud in de jaarlijkse begrotingen en jaarverslagen. Daarnaast is in het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen dat in 2014 voor het eerst aan PS is aangeboden informatie te vinden over het groot onderhoud (zie paragraaf 2.2). Dit document kent een vier-jaarlijkse cyclus.

De afgelopen jaren zijn er geen Statennotities of -brieven verschenen waarin PS werden geïnformeerd over het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken. Wel zijn er diverse bijeenkomsten voor PS georganiseerd zowel in de vorm van excursies als technische informatiesessies. Na de Statenverkiezingen in 2011 en 2015 zijn excursies voor Staten-

[72] *Kunstwerken die buiten de opsomming van wegvakken in de begroting vallen en waar toch groot onderhoud aan uitgevoerd moet worden, zijn niet in deze bijlage opgenomen.*

leden geweest.[73] Technische informatiesessies over thema's gerelateerd aan de provinciale infrastructuur hebben zowel op projectniveau als op programmaniveau plaats gevonden. Dit heeft in de periode 2011-2015 circa tien keer plaatsgevonden, zo geeft de provincie aan.

Assetmanagement

In 2012 is de provincie Overijssel begonnen met het invoeren van assetmanagement bij beheer en onderhoud. GS hebben PS hierover geïnformeerd in het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen (2014). Op de website over assetmanagement (zie hierna) wordt de volgende definitie van assetmanagement gehanteerd:

> *"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."*[74]

Het toepassen van assetmanagement binnen beheer en onderhoud wordt door ambtelijk betrokkenen van groot belang geacht. Zij benoemen in een interview vijf aspecten waar in het kader van assetmanagement inzet op wordt gepleegd:

- Het versterken van de doorvertaling van beleid naar uitvoering, waardoor er een grotere mate van transparantie ontstaat.
- Het goed in beeld brengen van de risico's - naast kosten en prestaties - en deze een groter gewicht toekennen in afwegingen. Hierdoor kan een beslissing over bijvoorbeeld wanneer groot onderhoud te plegen of over te gaan tot vervanging anders uitvallen.
- Het vastleggen van de rollen, taken verantwoordelijkheden in processen. Dit wordt gedaan aan de hand van de zogenoemde RASCI methodiek. RASCI staat voor responsible (verantwoordelijk), accountable (aansprakelijk), support (steunen), consult (raadplegen) en inform (informeren).
- Het doorlopen van de zogenoemde PDCA-cirkel voor de verschillende activiteiten. Hierbij geeft men aan dat het 'plan' en 'do' goed gaat, maar dat met name de 'check' en 'act' onderdelen aandacht behoeven en dan ook krijgen, zodat processen geoptimaliseerd worden.
- Het steeds beter op orde brengen van het areaal. Hiermee wordt bedoeld dat de provincie heeft vastgelegd welke infrastructuur bij haar in beheer is, wat de kwaliteit daarvan is etc. Hierbij merkt men wel op dat de zogenoemde "as built-gegevens" de voorgaande decennia niet altijd goed zijn vastgelegd. Dit betekent dat vroeger bij de bouw van een weg of kunstwerk weinig werd vastgelegd bijvoorbeeld over hoe de ondergrond in elkaar zit of waar de bewapening in het beton is gelegd. Bij de Wet herziening wegenbeheer in 1993 is infrastructuur van het Rijk naar de Provincie overgegaan. Bij de overdracht zijn er nauwelijks gegevens van de 'assets' overgedragen, omdat deze niet voorhanden waren.

[73] *Deze hebben op 6 juli 2011 en 27 mei 2015 plaatsgevonden.*
[74] *Website IamPro, deelpagina assetmanagement.*

De provincie Overijssel 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 assetmanagement-vraagstukken op te kunnen pakken. In 2015 is de website door de provincies gezamenlijk beschikbaar gesteld en betaald. Vanaf 2016 zal er een gebruiksvergoeding worden gevraagd voor de website.

Assetmanagement bij andere provincies
Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het IPO[75] komt naar voren dat iets meer dan de helft van de provincies gebruikt maakt van een assetmanagement-systeem of dit momenteel invoert. In een interview gaf de provincie Overijssel aan dat het sterk verschilt hoe ver de provincies zijn bij de invoering van assetmanagement. Zij stelt in vergelijking met andere provincies relatief ver te zijn, zo is zij bezig met de zogenoemde ISO 55000-certificering. Dit is een norm voor het implementeren van een assetmanagementsysteem, waarmee organisaties het systeem kunnen laten auditen en certificeren.

3.3 Ambtelijke organisatie

Het groot onderhoud van wegen en kunstwerken valt onder de eenheid Wegen en Kanalen (WK). Deze eenheid is verantwoordelijk voor de programmering en de uitvoering van beheer, onderhoud en nieuwbouwprojecten van de provinciale infrastructuur en verkeersmanagement(projecten).[76] Binnen haar verantwoordelijkheid definieert de eenheid WK de volgende werkgebieden:

- assetmanagement: systematische instandhouding van de infrastructuur,
- operationeel verkeersmanagement: optimaal beschikbaar stellen van de infrastructuur en
- ontwikkeling van infrastructuur.[77]

Organisatiestructuur

De organisatiestructuur van de eenheid Wegen en Kanalen is in figuur 8 weergegeven.[78] De eenheid kent - naast de leiding en het programmamanagement - vijf teams:

- Het team *Investeringen/realisatie* (9 fte, exclusief externe inhuur) wat zich bezig houdt met de realisatie van Kracht van Overijssel & de Dynamische Beleidsagenda en met ondersteuning.
- Het team *Assetmanagement* (28 fte) dat zich bezig houdt met regulier beheer en onderhoud, vervangingsvesteringen, contractmanagement en de ontwikkeling assetmanagement.

[75] *MuConsult B.V. (juni 2015). Eindrapport Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur.*
[76] *Website provincie Overijssel, deelpagina organisatie-onderdelen (geraadpleegd op 23 oktober 2015).*
[77] *Provincie Overijssel (1 mei 2012). Bedrijfsplan provincie Overijssel - Toegevoegde waarde geconcretiseerd, p. 60.*
[78] *De organisatiestructuur van de eenheid Wegen en Kanalen geldt vanaf 1 november 2012.*

- Het team *Ontwikkeling en expertise* (19 fte) dat zich bezig houdt met ontwikkeling, relatiebeheer en benutting en waar expertise op technisch, verkeersmatig, juridisch en financieel gebied is.
- Het team *Vaarwegbeheer en installaties* (32 fte) dat zich bezig houdt met operationeel beheer/onderhoud vaarwegen en installaties en waar zich nautische functies bevinden.
- Het team *Wegbeheer en verkeer* (31 fte) dat zich bezig houdt met operationeel beheer/onderhoud wegen en operationeel verkeersmanagement.

Figuur 8: *Structuur en capaciteit eenheid Wegen en Kanalen (excl. externe inhuur)*

Capaciteit en leeftijdsopbouw

De totale formatie van de eenheid Wegen en Kanalen is 125,0 fte.[79] Het personeels-bestand van de eenheid WK bestaat voor een groot deel uit uitvoeringsgerichte functies. Beleidsadviseurs en inhoudelijke adviseurs staan deze medewerkers bij. Ten slotte bestaat een klein deel van de eenheid uit project- en algemene ondersteuning.[80]

In figuur 8 is per team de totale formatie (fte) weergegeven, tussen haakjes staat hoeveel daarvan betrekking heeft op het groot onderhoud wegen en kunstwerken weergegeven. De formatie die gerelateerd kan worden aan het groot onderhoud van wegen en kunstwerken bij alle teams gezamenlijk is 25,4 fte.[81] Iets meer dan de helft daarvan (13,4 fte) zit bij het team Assetmanagement.

[79] *Gegeven aangeleverd door provincie Overijssel (eenheid Wegen en Kanalen) ten behoeve van het onderzoek.*
[80] *Provincie Overijssel (1 mei 2012). Bedrijfsplan provincie Overijssel - Toegevoegde waarde geconcretiseerd, p. 60.*
[81] *Gegevens aangeleverd door provincie Overijssel (eenheid Wegen en Kanalen) ten behoeve van het onderzoek.*

De eenheid Wegen en Kanalen kent een scheve leeftijdsopbouw. In een interview met de provincie werd genoemd dat ruim 50% van de eenheid Wegen en Kanalen tot en met 2024 met pensioen gaat. Ambtelijke is aangegeven dat dit een extra reden is voor het omschrijven van processen en het op orde brengen van gegevens over het areaal (zie voorgaand paragraaf, alinea assetmanagement); de kennis die nu nog deels 'in hoofden' zit, moet worden vastgelegd.

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. In het volgende kader wordt meer toelichting gegeven op hoe de provincie de integriteit van zakenpartners toetst.

Toetsing integriteit zakenpartners

In haar aanbestedings- en inkoopbeleid (2010) geeft de provincie Overijssel aan dat zij toetst of zakenpartners zich houden aan wet- en regelgeving. Dit doet zij bijvoorbeeld door het opvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag voor rechtspersonen voorafgaande aan de gunning in Europese en nationale aanbestedingen, het waar nodig laten ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring en het handhaven van het provinciale BIBOB-beleid.[82]

BIBOB staat voor Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze wet is op 1 juni 2003 en heeft tot doel te voorkomen dat de overheid onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door middel van het verlenen van vergunningen, subsidies, of bij aanbestedingen. Dit betekent dat bestuursorganen bij de beoordeling van een te verlenen vergunning, subsidie of een te gunnen aanbesteding de integriteit van de aanvrager of gegadigde kunnen onderzoeken.[83] GS Overijssel hebben op 17 januari 2006 het provinciale BIBOB-beleid vastgesteld.[84] Daarbij is vastgesteld dat de inzet van de Wet-Bibob wordt toegepast op (wegen)bouw en bodemsaneringen bij Europese aanbestedingen en tot de afvalbranche bij milieuvergunningen.[85] De provincie kan bij het uitvoeren van een onderzoek naar de integriteit van een partij met wie zij zaken wil doen een beroep doen op de expertise van een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).[86] Op basis van haar eigen onderzoek neemt de provincie ofwel zelfstandig een besluit over de vergunning, subsidie of overeenkomst dan wel vraagt zij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) een advies uit te brengen.[87]

Deze 25,4 fte is de totale formatie gericht op groot onderhoud wegen en kunstwerken, inclusief 1,5 fte extern (bij het team AssetManagement).

[82] *Provincie Overijssel (juni 2010). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015, p. 8.*

[83] *Ministerie van Veiligheid en Justitie (juni 2013). De Wet Bibob: wat is er gewijzigd? p. 4.*

[84] *Beleidsregel integriteitsbeoordelingen van aanbestedingen en milieuvergunningen Overijssel 2006.*

[85] *Website provincie Overijssel, onderdeel Regionale Veiligheid, subonderdeel Bibob.*

[86] *Provincie Overijssel neemt deel aan het RIEC Oost-Nederland (Bron: Website provincie Overijssel, onderdeel Regionale Veiligheid, subonderdeel Bibob).*

[87] *Ministerie van Veiligheid en Justitie (juni 2013). De Wet Bibob: wat is er gewijzigd? p. 10-12.*

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, en kunstwerken.
- De kwaliteit voldoet aan de gestelde kaders en normen.

Bevindingen wegen

- Gegevens over de kwaliteit van wegen wordt geregistreerd in het Wegen Informatie Systeem. Dit systeem kan geen overall kwaliteitsbeeld geven, maar geeft per wegtype schadebeelden weer.
- Voor wegen hanteert de provincie het standpunt dat minimaal 95% moet voldoen aan de basiskwaliteit (indicator jaarverslag). Wij kunnen niet vaststellen of de provincie aan deze norm voldoet. In de jaarverslagen is een ongewogen gemiddelde voor alle wegtypen opgenomen, waarbij niet gecorrigeerd is voor bijvoorbeeld lengte en/of belang van het wegtype.

Bevindingen kunstwerken

- De kwaliteit van kunstwerken wordt bijgehouden in beheersysteem iASSET. Dit systeem wordt steeds intensiever gebruikt.
- Voor kunstwerken hanteert de provincie het standpunt dat minimaal 95% moet voldoen aan de basiskwaliteit (indicatoren jaarverslag). Dit kan vertaald worden als categorie 1,2 of 3 van de NEN-conditiescores. In 2015 voldoen de geïnspecteerde kunstwerken die in het systeem zijn geregistreerd aan deze norm.
- De gerealiseerde waarden op indicatoren over de kwaliteit van kunstwerken die de provincie vanaf 2011 in haar jaarverslagen toont, blijken indicatief.

4.1.1 Kwaliteit wegen

Inspecties

De provincie verzamelt op twee manieren informatie over de conditie van haar wegenareaal:

- De provincie laat vanaf begin jaren '90 jaarlijks de conditie van de provinciale hoofdrijbanen meten met behulp van een geautomatiseerd inspectievoertuig. Dit inspectie-voertuig (de Automatic Road Analyzer, ARAN)[88] is uitgerust met camera's en sensoren waarmee zogenoemde schadebeelden verzameld worden. Vormen van schade die op hoofdrijbanen worden gemeten zijn de rafeling, scheurvorming, langsonvlakheid en spoorvorming in het asfalt. In het oneven jaar wordt de linkerrijstrook gemeten en in het even jaar de rechterrijstrook. Eens in de twee jaar is zo het hele areaal aan hoofdrijbanen gemeten.

- De provincie voert vanaf 2004 eens in de drie jaar[89] een zogenoemde globale visuele inspectie (GVI) uit op de fietspaden en parallelwegen. Hierbij worden de volgende aspecten gemeten: de dwarsonvlakheid, oneffenheden, rafeling en scheurvorming van het asfalt.

De provincie gaf aan dat naast bovengenoemde inspecties, in het kader van het dagelijks beheer de provinciale wegen wekelijks worden gecontroleerd. Wanneer er calamiteiten zijn - zoals diepe sporen in de berm of een gat in de weg - wordt dit direct afgehandeld. De provincie heeft een zogenoemd calamiteitencontract met een aannemer afgesloten om calamiteiten direct op te heffen. Deze aannemer is hiervoor 7 dagen per week, 24 uur per dag beschikbaar.

CROW-systematiek

Bij het vaststellen van een kwaliteitsoordeel over het wegenareaal tijdens de inspecties wordt gebruik gemaakt van de CROW-systematiek. De provincie maakt onder meer gebruik van de volgende CROW-publicaties: 147 Wegbeheer, 146a Handboek Visuele Inspectie en 146b Handleiding Globale Visuele Inspectie. In deze publicaties zijn mogelijke schadebeelden beschreven en benoemd. Per schadebeeld kan een beoordelingscijfer worden gegeven, afhankelijk van de omvang (gering, enige omvang en groot) en de ernst (goed, licht, matig, ernstig) van de geconstateerde schade. Op deze manier ontstaan in totaal 10 schadeklassen. Deze schadeklassen worden vertaald naar een kwaliteitsoordeel, waar drie oordelen bestaan: voldoende, matig en onvoldoende (zie figuur 9).

Uit de figuur valt op te maken dat objecten die in de categorieën M3 (matige schade van grote omvang) en E1-E3 (ernstige schade, ongeacht de omvang) vallen als kwalitatief onvoldoende worden aangemerkt en binnen een tot twee jaar onderhoud nodig hebben

[88] *De ARAN-metingen worden gebruikt om op netwerkniveau inzicht te krijgen in de nemen onderhoudsmaatregelen en de planjaren. Op projectniveau wordt ter plaatse nader geïnspecteerd en nader onderzoek gedaan.*

[89] *Er zijn gegevens van 2004, 2007, 2010 en 2014 beschikbaar. In 2013 is niet geïnspecteerd omdat de provincies toen in IPO-verband een verkenning uitvoerden naar een gezamenlijke interprovinciale aanpak van het inspecteren van fietspaden en parallelwegen. Dit is niet van de grond gekomen waardoor de provincie in 2014 (wederom in eigen beheer) een inspectie op het Overijsselse areaal van parallelwegen en fietspaden heeft laten uitvoeren.*

om de schade te herstellen. Indien dit onderhoud niet plaatsvindt, ontstaat achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging. Ook lijdt de provincie mogelijk imagoschade vanwege van de fysieke aanwezigheid van niet of te laat onderhoud wegen. En er is een risico op aansprakelijkheidsstelling als gevolg van schade aan het bezit en bedrijfsvoering van weggebruikers (zie paragraaf 2.1).

Objecten in de categorie M2 voldoen nog wel aan de richtlijn, maar hebben een waarschuwingsgrens overschreden. Deze worden daarom in het Meerjaren Uitvoerings Programma (MUP) opgenomen, zodat binnen drie tot vijf jaar onderhoud gepleegd kan worden.

Figuur 9: *Vertaling inspectiebeoordeling naar planperioden en kwaliteit*

Bron: Informatie aangeleverd door provincie Overijssel ten behoeve van onderzoek

Het hoeft niet bezwaarlijk te zijn dat het provinciale areaal op enig moment objecten heeft met een kwalificatie 'onvoldoende', mits deze objecten binnen een of twee jaar worden aangepakt. Het areaal zal derhalve uit objecten bestaan met verschillende kwaliteiten.

Methodiek in andere provincies

Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) [90] blijkt dat alle provincies de CROW-normen met betrekking tot wegbeheer hanteren. Enkele provincies vullen dit aan met inzichten die zij zelf hebben opgedaan bij het beheer en onderhoud.

Kwaliteit wegen

De resultaten van de ARAN-metingen op hoofdrijbanen en de visuele inspecties van parallelwegen en fietspaden komen in het Wegen Informatie Systeem (WIS) te staan. De provincie gaf aan dat dit wegbeheersysteem alleen kwaliteitsoverzichten per wegtype en schadebeeld kan geven en geen 'overall' kwaliteitsbeeld. In tabel 13 staat een voorbeeld van de gegevens die van de provincie ontvangen zijn over de hoofdrijbanen in

[90] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*

2013. Dergelijke gegevens zijn voor meerdere jaren zowel voor hoofdrijbanen als ook voor parallelwegen en fietspaden ontvangen.

Tabel 13: *Voorbeeld kwaliteitsgegevens hoofdrijbanen 2013*

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
Rafeling asfalt	98	0	2
Scheurvorming asfalt	99	1	0
Langsonvlakheid asfalt	99	0	1
Spoorvorming asfalt	99	1	0

Bron: Gegevens provincie Overijssel aangeleverd ten behoeve van het onderzoek.

Gegevens over kwaliteitsbeelden zoals opgenomen in tabel 13 geven nog geen inzicht in de overall kwaliteit van een wegtype; de geconstateerde schades kunnen zowel dezelfde weg als een andere weg betreffen. Om toch tot een inschatting van de overall kwaliteit te komen, heeft de Rekenkamer een vertaalslag naar bandbreedtes gemaakt. Voor de goede orde, de provincie hanteert deze indeling niet. Aan de hand van tabel 13 leggen we eerst de redenering achter de berekening uit - dit helpt bij de interpretatie van de resultaten die in tabel 14 te vinden zijn.

Het schadebeeld waar het slechtst op wordt gescoord, bepaalt het maximum % verhardingen dat in voldoende staat verkeert, in tabel 13 voor hoofdrijbanen is dat rafeling: 98%. Het totaal kan immers nooit beter scoren dan het slechtst scorende onderdeel. Dus maximaal 98% van de verhardingen bevond zich in 2013 in voldoende staat. Dit is de bovengrens voor hoofdrijbanen in 2013.

De overige schadebeelden bepalen het minimum; er van uit gaande dat de overige schadebeelden zich voordoen op andere trajecten komt het minimum uit op 98% - 3% (de percentages op de ander soorten schade die matig of onvoldoende scoren) = 95%. Dit is de ondergrens voor hoofdrijbanen in 2013.

In 2013 bevindt tussen de 95% (ondergrens) en 98% (bovengrens) van de hoofdrijbanen zich dus in voldoende staat. Deze rekenwijze hebben we toegepast op alle jaren en wegtypen. Het resultaat daarvan is in tabel 14 te zien.

Tabel 14: *Voldoende (ondergrens en bovengrens) per soort weg 2010-2014* [91]

	2010	2011	2012	2013	2014
Hoofdrijbanen*	91-95	91-95	91-95	95-98	98-98
Parallelwegen**	86-87	-	-	-	89-95
Fietspaden**	99-99	-	-	-	96-98

* Voor hoofdrijbanen zijn voor de periode 2010 t/m 2012 gegevens uit 2008 gebruikt, omdat van 2009 t/m 2012 de meetwaarden op een tweetal schadebeelden (rafeling en scheurvorming) niet correct gemeten zijn.
** In 2011, 2012 en 2013 hebben geen metingen op parallelwegen en fietspaden plaatsgevonden; deze worden eens in de drie jaar geïnspecteerd.

Bron: Gegevens provincie Overijssel aangeleverd ten behoeve van het onderzoek - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Tabel 14 laat zien dat in 2014 98% van de hoofdrijbanen, tussen de 89% en 95% van de parallelwegen en tussen de 96% en 98% van de fietspaden voldoende scoort. Wanneer de metingen van 2010 en 2014 met elkaar vergeleken worden is voor hoofdrijbanen en parallelwegen een stijging te zien van het percentage wegen dat voldoende scoort, voor fietspaden is juist een lichte daling te zien.

In de tabel zijn voor de periode 2010 t/m 2012 voor de hoofdrijbanen gegevens van de meting uit 2008 gebruikt. Hier is voor gekozen omdat in de meetjaren 2009 t/m 2012 afwijkende meetresultaten op de schadebeelden rafeling en scheurvorming naar voren kwamen. Nader onderzoek van de provincie wees uit dat getwijfeld kon worden aan de betrouwbaarheid van de gegevens voor deze twee schadebeelden.[92] De provincie kan de omissies in de data op het gebied van rafeling en scheurvorming niet op netwerkniveau (gehele areaal van hoofdrijbanen) herstellen. [93] Daarom is ervoor gekozen in tabel 14 de gegevens te gebruiken van het laatste jaar voor 2010 waarin er nog correct gemeten is op alle schadebeelden; dat was in 2008. Voor 2013 en 2014 konden wel de gegevens uit het betreffende jaar zelf gebruikt worden.

De provincie geeft aan dat de percentages in tabel 14 gelden ten opzichte van de basiskwaliteit. Het is voor de rekenkamer niet navolgbaar hoe deze basiskwaliteit tot stand komt. De voldoende scores (CROW-normen) lijken niet geheel 1 op 1 gelijk te zijn met een voldoende basiskwaliteit (norm provincie). Meer over de basiskwaliteit in volgend alinea.

Basiskwaliteit wegen jaarverslagen

De norm voor de provincie is het niveau “Basis”. Hier hebben PS in 2014 voor gekozen (zie paragraaf 2.2). In de begroting staan streefwaarden voor het percentage wegen dat minimaal aan het basisniveau voldoet, dit ligt op 95% (zie ook paragraaf 3.1.2). In de

[91] *In 2015 zijn ARAN-metingen uitgevoerd op de linker rijstrook van de hoofdrijbanen. Ook zijn in 2015 voor de eerste maal zogenoemde fietscomfortmetingen uitgevoerd op het gehele areaal aan fietspaden en parallelwegen. Beide inspecties zijn afgelopen zomer uitgevoerd en inmiddels in concept opgeleverd. De meet- en inspectieresultaten zijn nog niet definitief opgeleverd en geïmporteerd in WIS.*
[92] *De uitkomsten van de ARAN-metingen waren wel in hoge mate betrouwbaar voor spoorvorming en langsonvlakheid, zo gaf de provincie aan.*
[93] *Deze omissies worden er bij de uitwerking op projectniveau uitgefilterd. Op projectniveau wordt per plaatse nader onderzoek gedaan.*

Meetlat Beoordeling kwaliteit provinciale infrastructuur is - aan de hand van foto's met kwaliteitsbeschrijvingen en kwaliteitsnormen[94] - uitgewerkt wat dit niveau Basis inhoudt voor verhardingen. De in de jaarverslagen opgenomen gerealiseerde waarden zijn, zo geeft de provincie aan, het resultaat van een handmatige globale berekening door de provincie[95], waarbij het ongewogen gemiddelde van de verschillende soorten wegen is gehanteerd. Met andere woorden: de scores van hoofdrijbanen, parallelwegen en fietspaden zijn bij elkaar opgeteld en gedeeld door drie. Er wordt dus niet gewogen voor de lengte en/of het belang van het wegtype. Het is voor de Rekenkamer niet navolgbaar hoe de data uit het wegeninformatiesysteem leiden tot de gepresenteerde scores.

Onderhoudsprogrammering

Het eerdergenoemde WegenInformatieSysteem (waar onder andere de resultaten van de ARAN-metingen in staan) is een belangrijke bron voor het meerjarenuitvoerings-programma groot onderhoud. Deze programmering vindt eerst op netwerkniveau (gehele areaal) plaats waarbij wordt gekeken in welk jaar een traject het beste onderhouden kan worden. Dit leidt tot een overzicht van projecten. Vervolgens wordt op projectniveau gerichte inspecties en onderzoeken gedaan om nader te bepalen welke maatregelen nodig zijn. Deze onderzoeken op trajectniveau starten twee jaar van te voren. Na het vooronderzoek wordt begonnen met de voorbereiding van de bestekken. De provincie geeft aan dat deze werkwijze ervoor zorgt dat zij groot onderhoud aan wegen relatief vroeg in jaar in de markt kan zetten en kan laten uitvoeren, wat voor marktvoordeel en beter "in control zijn" zorgt.

Bij de programmering van groot onderhoud wordt er rekening mee gehouden om niet vaker dan eens per vier jaar op een wegvak te werken (trajectaanpak). Het idee hierachter is om de overlast voor weggebruikers als gevolg van werkzaamheden te beperken. Bij deze trajectaanpak worden zo veel mogelijk werkzaamheden van verschillende disciplines meegenomen. Hiermee wordt bedoeld dat niet alleen aan de weg, maar tegelijkertijd aan bijvoorbeeld een kunstwerk of groen wordt gewerkt. Ook worden soms onderhoudswerkzaamheden naar achteren geplaatst of naar voren gehaald om in deze trajectaanpak mee te kunnen lopen.

4.1.2 Kwaliteit kunstwerken

Inspecties

De provincie inspecteert de kunstwerken met behulp van toestandsinspecties en instandhoudingsinspecties. Daarnaast worden de kunstwerken door eigen medewerkers van de provincie geschouwd.

De provincie geeft aan de kunstwerken jaarlijks aan een *toestandsinspectie* te onderwerpen.[96] Een toestandsinspectie kent een toetsend karakter en is primair gericht

[94] *De CROW-normen zijn in deze Meetlat verwerkt.*
[95] *Hiervoor zijn conversietabellen ontwikkeld om gevonden schadeklassen om te rekenen naar het kwaliteitsniveau hoog, basis of laag.*
[96] *In het Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken (p. 12) geeft de provincie aan dat het areaal beweegbare kunstwerken jaarlijks geheel wordt geïnspecteerd, maar dat - omdat het areaal vaste kunstwerken te groot is om jaarlijks*

op het toetsen van het functioneren van (onderdelen van) een kunstwerk: voldoet het wel/niet aan de norm?[97] De provincie heeft de intentie om aankomend jaar de eerste *instandhoudingsinspectie* uit te laten voeren voor alle kunstwerken. Een instandhoudingsinspectie kent een voorspellend karakter en is primair gericht op het komen tot/onderbouwen van een onderhoudsprognose.[98]

Toestands- en/of onderhoudsinspecties worden uitgevoerd door externe bureaus. Kunstwerken worden ook 'geschouwd' door eigen medewerkers van de provincie. Een *schouw* kent een beheersmatig karakter en is primair gericht op het signaleren van calamiteiten, storingen en andersoortige gebreken.[99] Het schouwen van kunstwerken is onderdeel van het dagelijks beheer van provinciale medewerkers; er is geen specifieke frequentie per kunstwerk.

Methodiek 2767-4 en Meetlat

Bij de inspecties van kunstwerken hanteert provincie Overijssel de landelijke "*NEN 2767-4 conditiemeting*" voor het beoordelen en registeren van de kwaliteit van een kunstwerk. De conditie van een kunstwerk wordt in deze methodiek weergegeven volgens een zespuntsschaal. In tabel 15 staan de conditiescores omschreven. Kort gesteld staat score 1 voor een uitstekende conditie (nieuwbouwstaat) en score 6 voor de slechtst aan te treffen conditie.

Tabel 15: *Omschrijving conditiescores NEN 2767-4*

Conditie	Omschrijving
1 Uitstekend	Het onderdeel vertoont geen tekortkomingen, gebreken of verouderings-verschijnselen.
2 Goed	Incidenteel kunnen kleine gebreken of tekortkomingen voorkomen of het verouderingsproces is op gang gekomen.
3 Redelijk	Gebreken of tekortkomingen komen voor of zijn reeds voorgekomen of het verouderingsproces is duidelijk op gang gekomen.
4 Matig	Het verouderingsproces heeft het element duidelijk in zijn greep. Storingen komen plaatselijk voor en/of zijn reeds voorgekomen.
5 Slecht	Gebreken of tekortkomingen komen voor of zijn reeds voorgekomen of het verouderingsproces is onomkeerbaar op gang gekomen.
6 Zeer slecht	Er is sprake van een maximaal gebrekenbeeld. Voortdurend treden er storingen op in de functievervulling. Technisch rijp voor de sloop.

Bron: Provincie Overijssel (2011). Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken, p. 18.

geheel te onderwerpen aan een toestandsinspectie - voor het areaal vaste kunstwerken op basis van prioriteit een selectie wordt gemaakt welke objecten in welk jaar geïnspecteerd moeten worden.

[97] *Provincie Overijssel (2011). Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken, p. 4 en 10.*

[98] *Provincie Overijssel (2011). Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken, p. 4 en 10.*

[99] *Provincie Overijssel (2011). Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken, p. 9.*

Methodiek in andere provincies
Uit een recent uitgevoerde inventarisatie in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) [100] blijkt dat alle provincies 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.

De inspecteurs gaan op pad met de *Meetlat Beoordeling kwaliteit provinciale infrastructuur*. In deze Meetlat zijn voor (onder meer) kunstwerken aan de hand van foto's kwaliteitsniveaus met bijbehorende kwaliteitsbeschrijvingen en kwaliteitsnormen opgenomen. De Meetlat is voor het onderdeel kunstwerken onder andere gebaseerd op CUR-aanbevelingen.[101] De norm voor de provincie is het niveau "Basis". Hier hebben PS in 2014 voor gekozen (zie paragraaf 2.2). Als een inspecteur op een aspect van het kunstwerk een afwijking lager dan het kwaliteitsniveau Basis constateert, doet hij een melding. Hierbij wordt het geconstateerde gebrek en de ernst, intensiteit (stadium) en omvang van het gebrek genoteerd aan de hand van een scorekaart. De vier aspecten resulteren in de conditiescore van 1 tot 6 zoals in tabel 15 is omschreven. De te nemen onderhoudsmaatregelen komen voort uit de inschatting van de inspecteur over de ernst, het stadium en de omvang van het gebrek in relatie tot de Meetlat.

Managementsysteem iASSET

Voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens maakt de provincie gebruik van het managementsysteem iASSET.[102] In afgelopen jaren leverden inspecterende bedrijven inspectierapporten (hardcopy of pdf) aan. Hierin staan inspectieresultaten zoals de geconstateerde gebreken volgens de NEN2767-4 en een advies over de benodigde onderhoudsmaatregelen. Dergelijke inspectieresultaten zijn de afgelopen jaren niet structureel en systematisch in het centrale systeem ingevoerd (zie tabel 16 voor een overzicht). De provincie gaf hierover aan dat het hier om pilot-jaren ging om tot een goede inrichting van het systeem te komen. Vanaf 2015 inspectieresultaten[103] wel direct en systematisch in het systeem zijn ingevoerd. Tabel 16 laat inderdaad vanaf 2015 een groei zien van het aantal kunstwerken dat in het centrale systeem staat geregistreerd als zijnde geïnspecteerd.

[100] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*
[101] *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).*
[102] *Voorheen Kunstwerken Informatie en Onderhoudssysteem (KIOS).*
[103] *Inspectieresultaten die tegenwoordig in het systeem worden vastgelegd zijn bijvoorbeeld de geconstateerde gebreken volgens de NEN2767-4 en de benodigde onderhoudsmaatregelen.*

Tabel 16: *Aantal en percentage kunstwerken in beheer van provincie Overijssel met een score in het managementsysteem iASSET* [104]

	Aantal kunstwerken met score in iAsset	Percentage kunstwerken met score in iAsset
2012	40	13%
2013	12	4%
2014	40	13%
2015	270	88%

Bron: Gegevens iASSET aangeleverd door provincie Overijssel ten behoeve van het onderzoek.

Kwaliteit kunstwerken

Kwaliteit kunstwerken 2015

In figuur 10 is de staat van de kunstwerken in 2015 getoond. In de linker figuur is de verdeling over alle (308) kunstwerken weergegeven. Hierin zijn tevens de kunstwerken zonder score in het beheersysteem opgenomen (grijze punt van 12%). De provincie gaf aan dat dit op twee zaken kan duiden: er zijn bij de inspectie van het kunstwerk geen gebreken geconstateerd en dus is er geen melding in het beheersysteem gedaan of de gegevens van de inspectie van het kunstwerk zijn niet ingevoerd in het beheersysteem. Alle kunstwerken zijn wel geïnspecteerd, zo stelde de provincie. In de rechterfiguur is de verdeling over de (270) kunstwerken met een score in het beheersysteem weergegeven. Score 1 representeert nieuwbouwstaat en conditiescore 6 de slechtst aan te treffen conditie (zie ook tabel 15). Met andere woorden: hoe hoger de score, hoe slechter de conditie van het kunstwerk.

Figuur 10: *Conditiescores kunstwerken in 2015 (N=308 en N=270)*

Bron: Data aangeleverd door provincie Overijssel (op basis van gegevens iASSET) ten behoeve van onderzoek - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

[104] *Provincie heeft 320 kunstwerken in beheer. In deze tabel wordt de percentages berekend waarbij uitgegaan is van 308 kunstwerken. Van dit aantal kunstwerken was uitgegaan in het ontvangen gegevensbestand van de provincie. Het verschil van 12 kunstwerken bleek het gevolg van een onvolkomenheid bij het selecteren van gegevens in iASSET. Omdat alle analyse al waren gedaan en het om een relatief klein verschil ging, is voor de rest van de analyses ook uitgegaan van de 308 kunstwerken zoals die in het gegevensbestand waren opgenomen.*

In de begroting staan streefwaarden voor het percentage kunstwerken dat minimaal aan het basisniveau voldoet, voor 2015 lag dit op 95% (zie ook paragraaf 3.1.2). In het *Handboek risiocogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken* staat dat in algemene zin gesteld kan worden dat de conditiescores 2 en 3 (goed en redelijk) gelijk geschakeld kunnen worden aan het niveau Basis.[105] Wanneer we de conditiescores zoals die voorkomen in figuur 10 (rechts) relateren aan deze norm, dan zien we dat in 2015 35% + 53% + 10% = 98% van de geïnspecteerde kunstwerken waarvan de gegevens in het beheersysteem staan minimaal aan de basiskwaliteit voldoet. We kunnen geen uitspraken doen over de kwaliteit van het gehele areaal, omdat we de kwaliteit van de kunstwerken die niet in het systeem staan niet kennen. De provincie gaat er van uit dat categorie 1 en 2 (uitstekend en goed) onderschat zijn, omdat wanneer er bij de inspectie van een kunstwerk geen gebreken zijn geconstateerd er geen melding in het systeem is gedaan.

Kwaliteit kunstwerken in jaarverslagen

De provincie toont in haar jaarverslagen vanaf 2011 hoe er wordt gepresteerd op de indicatoren over de basiskwaliteit van kunstwerken: 95% van de vaste respectievelijk beweegbare kunstwerken voldeed in de periode 2011-2014 aan de norm (zie paragraaf 3.1.2). Gezien de beperkte invulling van het iASSET-systeem in die jaren, kon het systeem niet worden gebruikt als onderbouwing voor die jaren. De provincie gaf aan dat in de jaarverslagen indicaties zijn opgenomen. Het was voor ons niet navolgbaar en controleerbaar hoe de gerealiseerde waarden over de kwaliteit van kunstwerken de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen.

Kwaliteit kunstwerken over de tijd heen

Om een vergelijking van de kwaliteit van kunstwerken over de tijd te maken zijn gegevens uit iASSET uit 2012 en 2015 naast elkaar gezet.[106] Voor een goede vergelijking moet gekeken worden welke kunstwerken zowel in 2012 als in 2015 in het systeem staan. Dit blijkt om 39 kunstwerken te gaan. In figuur 11 wordt de staat van deze kunstwerken in 2012 en 2015 getoond.

[105] *Provincie Overijssel (2011). Handboek risicogestuurd beheer en onderhoud kunstwerken (p. 18).*

[106] *De provincie heeft dit op basis van iASSET voor ons gedaan. De jaren 2013 en 2014 zijn door de provincie niet in de analyse meegenomen omdat de resultaten niet als representatief worden beschouwd op basis van het aantal kunstwerken dat een score in iASSET (tabel 16) en het totale aantal meldingen dat in die jaren was geregistreerd (dit waren er 35 in 2013 en 128 in 2014 tegenover 447 in 2012 en 1779 in 2015).*

Figuur 11: *Verdeling conditiescores 39 dezelfde kunstwerken in 2012 en 2015*

Bron: Aangeleverd door provincie Overijssel (op basis van gegevens iASSET) ten behoeve van onderzoek.

Uit de figuur blijkt dat de staat van deze 39 kunstwerken gemiddeld vooruit is gegaan. Dit is logisch te verklaren, omdat de gevonden gebreken in 2012 intussen gerepareerd zouden moeten zijn. Over de ontwikkeling van de kwaliteit van het gehele areaal van kunstwerken kunnen geen uitspraken worden gedaan, omdat in de afgelopen jaren slechts voor een deel van het areaal de inspectieresultaten in het centrale systeem zijn gezet (zie tabel 16).

Onderhoudsprogrammering

De kunstwerken zijn een onderdeel van het meerjarenuitvoeringsprogramma groot onderhoud van de provinciale infrastructuur. Enerzijds geven externe bureaus bij de instandhoudingsinspecties van kunstwerken adviezen over groot onderhoud. De geadviseerde onderhoudsmaatregelen worden tegenwoordig in iASSET geregistreerd. IASSET is wat betreft het groot onderhoud bij kunstwerken dus een belangrijke bron voor het meerjarenuitvoeringsprogramma. Anderzijds kunnen eigen medewerkers bij een schouw een melding doen waar groot onderhoud voor nodig is. Dergelijke meldingen worden buiten iASSET om meegenomen in het meerjarenuitvoerings-programma.

De provincie heeft in 2011 het concept van risicogestuurd onderhoud voor kunstwerken geïntroduceerd.[107] Dit betekent dat bij het programmeren meer rekening wordt gehouden met de mogelijke impact van het niet verhelpen van schade / een storing. De provincie geeft aan dat afgelopen jaren alle gemelde gebreken meegingen in het onderhoudsprogramma, maar nu iASSET een risico-analyse module kent het risicogestuurd onderhoud effectiever toegepast kan worden. Zo kan in sommige gevallen, wanneer het risico beperkt is, het onderhoud aan een kunstwerk enige tijd worden uitgesteld.

[107] *Provincie Overijssel (december 2011). Handboek beheer en onderhoud - risicogestuurd beheer en onderhoud bij provincie Overijssel.*

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 2011 is het budget voor beheer en onderhoud met € 7,7 mln. verhoogd, omdat het budget in voorgaande jaren ontoereikend bleek. Dit leidde tot een totaal jaarlijks budget van € 23,8 mln. in die coalitieperiode. Vanaf 2016 ligt het jaarlijkse budget voor beheer en onderhoud op € 24,2 mln. Voor de periode 2012-2015 en 2016-2019 zijn daarnaast investeringsgelden (€ 18 mln. respectievelijk € 20 mln.) beschikbaar gesteld om delen van de infrastructuur te vervangen. De verwachting is dat vanaf 2020 de kosten verder zullen stijgen.
- De provincie maakt bij het berekenen van de kosten voor beheer en onderhoud gebruik van de standaard systematiek voor kostenramingen (SSK) van het CROW, aangevuld met eigen ervaringen met de markt. Zaken als normkosten, vervangingstermijnen en indexering worden meegenomen in de financiële onderbouwing van de kosten.

Financiële kaders

In paragraaf 3.1 is ingegaan op de financiële kaders die PS stellen bij het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Samengevat:

- was er in de vorige coalitieperiode een jaarlijks budget van € 23,8 mln. voor beheer en onderhoud beschikbaar gesteld[108] (dit was een verhoging van € 7,7 mln. in vergelijking met daarvoor omdat het budget ontoereikend waren geworden[109]). Daarnaast was er € 18 mln. beschikbaar gesteld voor vervangingsinvesteringen in de periode 2012-2015. Dit om de achterstanden bij vaarwegen weg te werken, meer specifiek om oeverbeschoeiingen en kunstwerken te vervangen.
- is er voor de periode 2016-2019 jaarlijks € 24,2 mln. beschikbaar gesteld voor beheer en onderhoud. Dit is naast incidentele middelen van € 1,1 mln. vanwege de gevolgen van het Bouwbesluit 2012. Ook voor deze periode zijn extra middelen (€ 20 mln.) voor vervangingsinvesteringen wegen en kunstwerken beschikbaar.[110]

[108] *Provincie Overijssel. Begroting 2014, p. 252 en Jaarverslag 2014, p. 149.*
[109] *Provincie Overijssel. Bijlage Perspectiefnota 2012 - Financiële doorvertaling De Kracht van Overijssel.*
[110] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019.*

De verwachting is dat vanaf 2020 de kosten voor het beheer, onderhoud en de vervanging verder stijgen en er zodoende dan extra middelen nodig zijn. In paragraaf 5.1 over financiële ontwikkelingen is daar meer informatie over te vinden.

Begroot en besteed aan groot onderhoud wegen en kunstwerken

In figuur 7 van deze nota is getoond hoeveel de provincie Overijssel in de periode 2012-2014 besteed heeft aan het beheer, onderhoud en vervanging van de infrastructuur.[111] Van de provincie is informatie ontvangen over hoeveel hiervan besteed is aan groot onderhoud. Over de periode 2012-2014 blijkt gemiddeld 52% van het budget voor beheer, onderhoud en vervanging besteed te zijn aan groot onderhoud. Het gaat hierbij om wegen, kunstwerken en waterwegen gezamenlijk. In ons onderzoek ligt de focus op het groot onderhoud wegen en kunstwerken.

In figuur 12 is weergegeven hoeveel er in de periode 2012-2014 was begroot voor en is besteed aan het groot onderhoud van wegen. Voor deze periode was er gemiddeld € 11,6 mln. begroot voor het groot onderhoud van wegen en is er gemiddeld € 12,5 mln. aan uitgegeven. Over de hele periode is er sprake van een overbesteding van 8%. De figuur laat zien hoe dit per jaar zit: in 2013 is er meer besteed dan begroot, in 2012 is er minder besteed dan begroot en in 2014 was het begrote en bestede bedrag bijna gelijk.

Figuur 12: *Begroot en besteed groot onderhoud wegen 2012-2014 (x € 1 miljoen)*

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

De overbesteding op groot onderhoud werd in de periode opgevangen binnen de begrotingspost beheer en onderhoud (groot onderhoud en dagelijks onderhoud). Bovendien kon er 'geschoven' worden binnen de verschillende soorten infrastructuur (wegen, waterwegen en kunstwerken). Zoals eerder aangegeven zal het groot onderhoud met ingang van 2016 worden bekostigd vanuit de voorziening.

[111] *Het ging hier om het saldo op doel 4.6 (beheer en onderhoud), bestedingen aan de inrichting van kanaal Almelo de Haandrik zijn hierbij niet meegenomen omdat deze onder doel 4.4 (stimuleren van goederenvervoer over water) vallen.*

In figuur 13 is weergegeven hoeveel er in de periode 2012-2014 was begroot voor en is besteed aan het groot onderhoud van kunstwerken. Voor deze periode was er gemiddeld € 3,1 mln. begroot voor het groot onderhoud van kunstwerken en is er gemiddeld € 1,8 mln. aan uitgegeven. Over de hele periode is er sprake van een onderbesteding van 40%. Uit de figuur wordt duidelijk dat in elk jaar sprake was van onderbesteding. De provincie geeft aan dat de voorbereiding van het onderhoud aan kunstwerken de afgelopen jaren meer tijd heeft gekost dan gedacht. Dit kwam enerzijds door personele wisselingen en anderzijds door het Bouwbesluit 2012, waardoor er extra onderzoek moest plaatsvinden.

Figuur 13: *Begroot en besteed groot onderhoud kunstwerken 2012-2014 (x € 1 miljoen)*

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

Afgelopen periode zijn de budgetten voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken toereikend geweest om het noodzakelijke en geprogrammeerde groot onderhoud uit te voeren, waardoor er geen keuzes gemaakt hoefden te worden.

Onderbouwing kosten

In de financiële onderbouwing van het budget voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur worden verschillende zaken meegenomen zoals:

- het afgesproken kwaliteitsniveau en de gehanteerde normen[112],
- de gemiddelde levensduur/vervangingstermijn van onderdelen van de infrastructuur,
- maatregelenpakketten en eenheidsprijzen (normkosten[113]) en
- indexatie.

De provincie Overijssel maakt bij het berekenen van de kosten voor beheer en onderhoud gebruik van de 'standaard systematiek voor kostenramingen (SSK)' van het

[112] *Het gaat hier voor Overijssel om het kwaliteitsniveau 'Basis' voor de provinciale infrastructuur (zie paragraaf 2.1) en de CROW-richtlijnen en NEN-normen voor wegen en kunstwerken (zie paragraaf 4.1).*
[113] *Provincie Overijssel past de normkostensystematiek vanaf 2011 toe.*

CROW. Omdat bij het toepassen van de SSK-systematiek risico's worden overschat, wordt er nog een correctie voor marktwerking toegepast.[114]

In 2014 heeft het team Concerncontrol van de provincie Overijssel een onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van de financiële onderbouwing van de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud. Zij komt onder meer tot de conclusie dat de toegepast vervangingstermijn voor provinciale wegen reëel lijken[115] en de gebruikte bronnen voor het bepalen van de normkosten betrouwbaar lijken.[116]

Onderbouwing kosten beheer en onderhoud bij andere provincies
Uit de eerder genoemde inventarisatie in opdracht van het IPO[117] kwam naar voren dat de meeste provincies - net als provincie Overijssel - normkosten hanteren om de toekomstige kosten van beheer en onderhoud te ramen. Meestal zijn deze normkosten gebaseerd op ervaringscijfers van de betreffende provincie.

[114] *In een onderzoek van het team Concerncontrol van provincie Overijssel over de financiële onderbouwing van kosten voor beheer en onderhoud gaven geïnterviewden hierover aan dat de SSK uitgaat van vaste risicoreserveringen en vaste percentages voor algemene kosten, winst, risico's en onvoorzien maar dat de markt veelal met andere percentages handelt en dat daarom hiervoor wordt gecorrigeerd (Bron: Provincie Overijssel - Concern Control (augustus 2014). Analyse van normkosten beheer en onderhoud WK, p. 3).*

[115] *Deze conclusie is gebaseerd op dat de gemiddelde levensduur die provincie Overijssel hanteert voor wegen (op zand) en overeenkomt met die van Gelderland en Drenthe, terwijl dit volgens geïnterviewde respondenten juist provincies zijn waarmee Overijssel zich goed kan meten omdat de condities van de ondergrond en de verkeersintensiteit vergelijkbaar zijn (Bron: Provincie Overijssel - Concern Control (augustus 2014). Analyse van normkosten beheer en onderhoud WK, p. 12).*

[116] *Deze conclusie is er op gebaseerd dat de CROW-richtlijnen en de NEN-normen die de provincie Overijssel hanteert bij het bepalen van de kosten voor het beheer en onderhoud voor wegen en kunstwerken ook gehanteerd worden door provincie Gelderland, Drenthe, Groningen en Fryslân (Bron: Provincie Overijssel - Concern Control (augustus 2014). Analyse van normkosten beheer en onderhoud WK, p. 12).*

[117] *MuConsult B.V. (2015). Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*

5 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 ontwikkelingen die de provincie ten aanzien van groot onderhoud verwacht bijvoorbeeld wat betreft wet- en regelgeving, duurzaamheid en innovatie.

5.1 Financiële ontwikkelingen

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 de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van wegen, kunstwerken en vaarwegen tot en met 2029.
- De verwachting is dat in de periode 2020-2029 jaarlijks € 10,9 mln. (indicatie) meer nodig is voor het beheer, onderhoud en de vervanging van de provinciale infrastructuur dan in de periode 2016-2019. De stijging zit met name in de hogere kosten voor vervanging van wegen.
- PS zijn geïnformeerd over de verwachte stijging van de kosten, maar er is nog geen voorstel aan PS gedaan hiermee om te gaan. Daarmee is een visie over de financiering van de kosten op de langere termijn nog niet aan PS gepresenteerd.

Provincie biedt financiële vooruitblik van 14 jaar

De provincie Overijssel heeft in haar beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen een vooruitblik van 14 jaar (2016-2019 en doorkijk 2020-2029) opgenomen.

Meerjarenraming 2016-2019

De provincie heeft een meerjarenraming (2016 t/m 2019) gemaakt van beheer, onderhoud en vervanging van wegen, vaarwegen en kunstwerken. Deze meerjarenraming staat in de paragraaf kapitaalgoederen in de begroting 2016 en is in paragraaf 3.1 van dit rapport te vinden. In deze meerjarenraming wordt uitgegaan van:

- een jaarlijks onderhoud- en beheerbudget van € 24,2 mln. (structureel),
- € 20 mln. voor vervangingsinvesteringen in de periode 2016-2019 en
- € 4,4 mln. voor het versterken danwel eerder vervangen van kunstwerken als gevolg van het bouwbesluit (incidenteel € 1,1 mln. per jaar).

De provincie heeft ervoor gekozen vanaf 2016 de middelen voor het groot onderhoud (€ 16,3 mln. per jaar) te storten in een voorziening; dagelijks onderhoud (€ 7,9 mln. per jaar) blijft wel vanuit de lopende exploitatie gefinancierd). In deze voorziening 'beheer en onderhoud provinciale infrastructuur' worden ook de incidentele middelen voor het opvangen van de gevolgen van het Bouwbesluit 2012 (€ 1,1 mln. per jaar) gestort.

Ramen van kosten door andere provincies[118]

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 (Grond-, Weg- en Waterbouw). 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.

Grote verschillen tussen provincies ten aanzien van de meerjarenramingen[119]

Er blijken grote verschillen te zijn tussen provincies in de wijze waarop zij meerjaren-ramingen opstellen. Een voorbeeld is de manier waarop provincies vervangings-investeringen 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.

[118] *MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*
[119] *MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*

Doorkijk 2020-2029: stijging kosten verwacht

Behalve de benodigde kosten voor de periode 2016-2019 heeft de provincie in haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen (2014) ook een indicatie opgenomen van de verwachte benodigde middelen voor de periode 2020-2029. Deze gegevens zijn in tabel 17 met elkaar gecombineerd.

Tabel 17: *Benodigde middelen beheer, onderhoud en vervanging provinciale infrastructuur per jaar, periode 2016-2019 en periode 2020-2029 (x € 1 miljoen)*

	Beheer en onderhoud		Vervanging		Bouwbesluit	
	2016-2019	2020-2029 (indicatief)	2016-2019	2020-2029 (indicatief)	2016-2019	2020-2029 (indicatief)
Wegen	€ 18,4 mln.	€ 19,0 mln.	€ 3,45 mln.	€ 13,4 mln.		
Kunstwerken	€ 3,5 mln.	€ 3,5 mln.	€ 1,55 mln.	€ 1,2 mln.	€ 1,1 mln.	€ 1,0 mln.
Waterwegen	€ 2,3 mln.	€ 2,3 mln.		€ 0,8 mln.		
Totaal	*€ 24,2 mln.*	*€ 24,8 mln.*	*€ 5 mln.*	*€ 15,4 mln.*	*€ 1,1 mln.*	*€ 1,0 mln.*
Verschil	*+ € 0,6 mln.*		*+ € 10,4 mln.*		*- € 0,1 mln.*	

Bron: PS/2014/897 Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019, p. 6 en 29 - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De verwachting is dat in de periode 2020-2029 jaarlijks € 10,9 mln. (indicatief) meer nodig is voor het beheer, onderhoud en de vervanging dan in de periode 2016-2019. Het verschil ligt hierbij niet zo zeer op het gebied van beheer en onderhoud (+ € 0,6 mln.) maar vooral op het gebied van de vervanging (+ € 10,4 mln.).

Kosten periode 2020-2029 nog niet gedekt

De benodigde middelen voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur zijn gedekt tot en met 2019. De geraamde kosten voor de periode 2020-2029 zijn nog niet gedekt. Dit laatste wordt bevestigd in een onderzoek van het team Concerncontrol van provincie Overijssel dat specifiek ingaat op de vervangingsinvesteringen voor kunstwerken. Een van de conclusies hiervan is dat de geraamde vervangingskosten over de periode 2020-2029 geheel niet gedekt zijn. [120]

Nog geen voorstel aan PS over financiering (stijgende) kosten lange termijn

Er is nog geen voorstel aan PS gedaan over hoe om te gaan met de stijging van de kosten voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur op de lange termijn. Met andere woorden: er is nog geen visie over de financiering voor beheer en onderhoud op de langere termijn aan hen gepresenteerd.

In het hierboven aangehaalde onderzoek van het team Concerncontrol wordt genoemd dat de eenheid Wegen en Kanalen de dekking van de vervangingskosten voor kunstwerken in 2018 wil gaan regelen.[121] In het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen is genoemd dat ‘eens per 4 jaar bij de vaststelling van een nieuw

[120] *Provincie Overijssel - Concerncontrol (januari 2015). Analyse vervangingsinvesteringen kunstwerken 2016-2019, p. 9.*
[121] *Provincie Overijssel - Concerncontrol (januari 2015). Analyse vervangingsinvesteringen kunstwerken 2016-2019, p. 9.*

beheerplan met een geactualiseerd budget gewerkt kan gaan worden'. De actualisatie van het budget betekent dat budgettaire consequenties van bijvoorbeeld areaal-mutaties, innovaties en voortschrijdende techniek worden verwerkt.[122] Het huidige beheerplan is in 2014 vastgesteld. Wanneer de vierjaarlijkse cyclus (zoals deze in de Financiële verordening 2013 verplicht is, zie paragraaf 2.2) in acht wordt genomen, zou dit betekenen dat het nieuwe beheerplan er in 2018 komt.

Verklaring stijging kosten: toenemende vervangingsvraag

De toenemende budgetbehoefte is voor het een belangrijk deel het gevolg van de toenemende vervangingsvraag van de provinciale infrastructuur. In haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 geeft de provincie hier uitleg over:

Veel van de wegen en kunstwerken die in beheer van de provincie zijn in de jaren 1950-1980 aangelegd. Na verloop van tijd verouderen de materialen en constructies. Hierdoor is steeds vaker en zwaarder onderhoud nodig. Op een gegeven moment komt een weg of kunstwerk aan het einde van zijn (technische) levensduur[123] en moet deze vervangen worden. De provincie geeft aan dat - op basis van landelijk gehanteerde normen - rekening gehouden moet worden met een vervangingsgolf in de jaren 2020-2050.

De technische levensduur van kunstwerken is circa 80 jaar.[124] Als er gekeken wordt naar het bouwjaar, dan moet er rekening gehouden worden met een vervangingspiek in 2040.[125] Wegen hebben een gemiddelde levensduur van circa 60 jaar.[126] Wordt er gekeken naar het jaar van aanleg, dan moet er rekening gehouden worden dat er vanaf 2020 veel wegen vervangen moeten worden.[127] Dit laatste is ook te zien in tabel 17: de benodigde middelen voor de vervanging van wegen zijn voor de periode 2020 t/m 2029 gezet op € 13,4 mln. jaarlijks (indicatief), terwijl de benodigde middelen voor de vervanging van wegen in de periode 2016 t/m 2019 jaarlijks nog € 3,45 mln. waren.

Wanneer gekeken wordt naar de periode waar dit onderzoek over gaat (2011-heden) dan kan worden opgemerkt dat de provincie vanaf de eerste begroting en het eerste jaarverslag in deze periode de toename van de vervanging van de wegen vanaf 2020 en de piek in de vervanging van kunstwerken in 2040 benoemd in het paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. PS zijn dus al even geleden geïnformeerd dat deze ontwikkeling er aan zit te komen.

[122] *Provincie Overijssel. Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 30 en 29.*
[123] *Bij het einde van de technische levensduur gaat het om falen door veroudering, degradatie of slijtage. De voorziening functioneert niet meer of het kost onevenredig veel onderhoudsinspanning om het nog te laten functioneren.*
[124] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan onderhoud kapitaalgoederen 2016-2019, p. 4 en 14.*
[125] *Provincie Overijssel. Begrotingen 2012 t/m 2014.*
[126] *Dit is voor de Overijsselse situatie. De levensduur van wegen is mede afhankelijk van de ondergrond. Daarom kan de levensduur van wegen op verschillende provincies/regio's in Nederland verschillen.*
[127] *In het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen uit 2014 wordt gesteld dat in de komende 12 jaar circa 1/3 van het wegareaal vervangen moet worden.*

Meeste provincies verwachten toename kosten instandhouding infrastructuur[128]
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 vervangings-opgave 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.

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. Met het uitwerken van een zogenoemde Ontwikkelagenda is de provincie actief bezig om deze ontwikkelingen en hoe daarop te anticiperen nader uit te werken. Ook neemt de provincie actief deel in diverse samenwerkingsverbanden en overleggen.

In voorgaand paragraaf is ingegaan op de financiële ontwikkelingen rondom het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. In deze paragraaf gaan we in op ander-soortige ontwikkelingen op het gebied van groot onderhoud, zoals ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit, regelgeving en organisatie. Deze ontwikkelingen zijn gedestilleerd uit onder meer het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen,

[128] *MuConsult (2015) Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur. Eindrapport.*

interviews met betrokken ambtenaren en prestaties die de provincie heeft verzorgd over visie-ontwikkeling.[129] Het beeld dat gegeven wordt is samenvattend, er wordt niet gepretendeerd volledig te zijn. Alvorens de ontwikkelingen kort samen te vatten per thema, gaan we hieronder in op een initiatief waar de provincie momenteel aan werkt namelijk het uitwerken van een Ontwikkelagenda.

Ontwikkelagenda

De provincie gaf in een interview aan dat zij een 'vooruitziende assetmanager' wil worden.[130] Dit betekent dat gekeken moet worden welke ontwikkelingen er spelen die relevant zijn voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de provinciale infrastructuur en hoe op deze ontwikkelingen geanticipeerd kan worden. Daarom heeft de provincie Overijssel in het vakberaad beheer en bouw[131] het initiatief genomen tot een visie-ontwikkeling voor een programma met infrastructurele thema's voor op de lange termijn.[132] De provincie heeft de afgelopen tijd relevante ontwikkelingen 'in den lande' geïnventariseerd en bekijkt voor deze ontwikkelingen wat de opgave van de provincie daarbij is om uiteindelijk tot maatregelen te komen. Deze inventarisatie en analyse wordt verwerkt de provincie tot een Ontwikkelagenda, dit is een product van de eenheid Wegen en Kanalen. De ontwikkelagenda zal een plek krijgen in een technische informatiesessie over beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur die de eenheid Wegen en Kanalen eerste kwartaal 2016 voor Statenleden wil organiseren.

Ontwikkelingen per thema

Hieronder worden ontwikkelingen benoemd op het gebied van: mobiliteit, samenleving en klimaat, regelgeving, kwaliteit en organisatie.

Ontwikkelingen mobiliteit

- Overbelading van vrachtverkeer[133] wat zorgt voor onveilige situaties op de weg en voor schade aan de infrastructuur[134] (wat leidt tot hogere kosten).[135] De provincie geeft aan dat dit een probleem is dat collectief aangepakt moet worden, bijvoorbeeld door gezamenlijke handhaving of doordat alle overheden bij de opdrachtverlening afspreken dat vrachtwagens eerst gewogen moeten worden voor vertrek.
- Opkomst van de e-bike. De provincie stelt aan dat het zaak is deze ontwikkeling goed te volgen, omdat deze gevolgen kan hebben voor de inrichting van de provinciale infrastructuur.[136] Daarbij draait het bijvoorbeeld om de vraag wat een

[129] *Het gaat hier om een tweetal presentaties die ambtelijk verantwoordelijke augustus/september 2014 heeft verzorgd in de ambtelijke adviescommissie respectievelijk het vakberaad.*
[130] *Over het thema 'de vooruitziende wegbeheerder' heeft de ambtelijk verantwoordelijke van de provincie 5 november 2015 een (trend)sessie verzorgd op het Nationaal Verkeerskundecongres 2015. Provincie Overijssel was gastheer voor dit congres.*
[131] *Dit is een landelijk vakberaad met afgevaardigden uit alle provincies (zie tabel 18).*
[132] *De ambtelijk verantwoordelijke van de provincie heeft september 2014 hiervoor een presentatie verzorgd in dit vakberaad beheer en bouw.*
[133] *In haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 (2014, p. 23) noemt de provincie dat uit onderzoek van Rijkswaterstaat is gebleken dat circa 15% van de vrachtwagens overbeladen is.*
[134] *In een interview gaf de provincie aan dat wegen hierdoor 1 tot 1,5 jaar minder lang mee gaan.*
[135] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014) over visie-ontwikkeling, sheet 7.*
[136] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p.23.*

veilige plek op de weg is voor e-bikes (blijft dat ook het fietspad als de e-bikes steeds harder gaan)?

- Accentverschuiving van voertuigbezit naar het (gedeeld) voertuiggebruik.[137] Als jongeren minder auto's kopen en gebruiken kan dit gevolg hebben voor de mate waarin de provinciale wegen worden gebruikt.
- Opkomst van intelligente voertuigen en coöperatieve systemen[138], wat van betekenis is voor bijvoorbeeld het verkeersmanagement.[139]

Ontwikkelingen samenleving en klimaat

- Ontwikkelingen als ontgroening, vergrijzing en ontvolking[140] hebben invloed op hoe(veel) de provinciale infrastructuur gebruikt wordt.
- Klimaatverandering.[141] Wanneer het meer langdurig en harder gaat regenen moet bijvoorbeeld de afwatering van provinciale wegen goed in orde zijn en moet water snel uit tunnels gepompt kunnen worden. En wanneer de temperatuursverschillen groter kunnen moet de belaging van wegen beter tegen warmte en kou kunnen. Met deze kennis zou nu al gewerkt moeten worden, zo geeft de provincie aan.
- Fossiele brandstoffen worden schaarser en duurder.[142]
- Opkomst van de 24-uurseconomie of smart industry.[143] Dit kan betekenen dat de provinciale infrastructuur meer continu gebruikt wordt.

Ontwikkelingen op het gebied van kwaliteit (duurzaamheid[144] en innovatie)

- Duurzaamheid in de inzet van mensen wil de provincie bereiken door social return. Dit houdt in dat er voorwaarden in aanbestedingen en inkoopprocedures worden opgenomen om werk(ervarings)plaatsen te creëren voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.[145] De provincie geeft aan dat zoveel mogelijk 'werk met werk' te willen maken.
- De provincie Overijssel heeft zich in 2013 verbonden aan de uitvoering van Green Deal Duurzaam GWW (Grond, Weg en Waterbouw). In haar beheerplan geeft de provincie aan dat dit een praktische werkwijze is om duurzaam werken per project gedurende het gehele proces concreet te maken. Om zo duurzaamheidswinst te creëren in bijvoorbeeld minder onderhoud, beperking of recycling van materialen en sociale innovaties.[146]

[137] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p.23.*
[138] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 15.*
[139] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014) over visie-ontwikkeling, sheet 6.*
[140] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 11.*
[141] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014), sheet 8 en presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 11.*
[142] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 11.*
[143] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 11.*
[144] *Provincie Overijssel schrijft in haar Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen dat duurzaam werken voor de infrabeheerder betekent 'het beperken van de negatieve gevolgen nu en in de toekomst voor mens, flora en fauna, en het milieu en het toepassen van materialen binnen de kaders van duurzaam bouwen' (p. 23).*
[145] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 23.*
[146] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 23.*

- De provincie geeft aan nieuwe technieken uit te proberen en innovatief uit te besteden. Hierbij wordt de samenwerking met andere wegbeheerders en in IPO-samenwerkingsverbanden gezocht. De uitvoering van de pilot 'sobere weginrichting' wordt hier een positief voorbeeld van genoemd. De provincie geeft daarnaast aan betrokken te zijn bij de samenwerking in landelijke uitvoerings-allianties zoals de Nationale BewegwijzeringsDienst (NBD) en de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW). Ten slot noemt de provincie dat er ruimte is ontstaan voor nieuwe samenwerkingsvormen met het bedrijfsleven door het toepassen van nieuwe contractvormen.[147]
- Kennisinstellingen zoals CUR, CROW, TNO, SWOV en universiteiten meer inschakelen bij het thema duurzaamheid en innovatie.[148] De provincie gaf aan nog meer aan collectieve kennisontwikkeling te willen doen en marktpartijen uit te dagen met duurzame innovaties te komen. Zij noemt bermverharding en geluidreducerende gootsystemen hier mooie voorbeelden van.[149]

Ontwikkelingen organisatie

- Het personeelsbestand vergrijst en er is een uittredingsgolf op handen.[150] Zo gaat ruim 50% van de medewerkers van de eenheid Wegen en Kanalen tot en met 2024 met pensioen. De provincie gaf aan dat deze ontwikkeling het belangrijk maakt dat kennis over bijvoorbeeld het areaal wordt vastgelegd voor de toekomst.
- Er is een afnemende interesse voor technische opleidingen.[151] Deze opleidingen zijn juist belangrijk bij het beheer en onderhoud van de infrastructuur. De eenheid Wegen en Kanalen gaf aan dat er nu uitgesproken is dat men structureel elke drie maanden 3 á 4 stagiairs wil, waarbij vooral civiel-technische studenten gewenst zijn.
- De provincie geeft aan dat de doorontwikkeling van assetmanagement belangrijk is voor de verdergaande professionalisering van de organisatie. Dit is nodig omdat er een transitie gemaakt wordt van een organisatie met een groter contingent aanleg en een deel beheer en onderhoud naar het zijn van een beheerorganisatie. De provincie gaf ook aan bezig te zijn met de zogenoemde ISO 55000-certificering.
- De kennis en competenties die provinciale medewerkers nodig hebben kunnen veranderen door de ontwikkelingen in het werkveld en de wereld eromheen. Het is zaak na te denken na te denken over welke kennis en competenties belangrijk worden, welke opleidingen dit vraagt en hoe dit samen met andere wegbeheerders opgepakt kan worden.[152]
- De druk om kostenbewust en transparant te werken (incl. benchmarking) wordt groter.[153] De provincie noemde het vergroten van de transparantie een belangrijk voordeel van de invoering van assetmanagement.

[147] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 24.*
[148] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 15.*
[149] *Aangeleverde informatie door de eenheid Wegen en Kanalen ten behoeve van het onderzoek.*
[150] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014), sheet 9.*
[151] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014), sheet 9.*
[152] *Presentatie ambtelijk verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (27 augustus 2014), sheet 9.*
[153] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling.*

- Opzoeken van samenwerking bijvoorbeeld met andere wegbeheerders voor het uitwisselen van kennis en ervaring (het wordt hier een positief voorbeeld van genoemd) of de daadwerkelijke uitvoering van werkzaamheden (de regionale samenwerking bij gladheidsbestrijding wordt hier een goed voorbeeld bij genoemd).[154] Maar ook zoals hierboven al benoemd met kennisinstellingen (bv. CROW, CUR of universiteiten)[155] of in landelijke uitvoeringsallianties (bv. NBD en NDW).[156] In tabel 18 is een overzicht weergegeven van de samenwerkings-verbanden en overleggen waarin de provincie deelneemt.

Tabel 18: *Initiatieven en/of bijdragen waar de eenheid Wegen en Kanalen aan levert*

	Rol provincie	Toelichting
Strategisch Provinciaal Infrastructuur Netwerk (SPIN)	Initiatiefnemer	Overleg tussen 12 ambtelijke eindverantwoordelijken op het gebied van provinciale infrastructuur.
Wegbeheerders ontmoeten Wegbeheerders / Water ontmoet Water	Mede-oprichter, bestuurslid	2 platforms die de landelijke ontmoeting van wegbeheerders respectievelijk waterbeheerders organiseren en stimuleren. De platforms beogen de uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van samenwerking tussen wegbeheerders respectievelijk waterbeheerders.
Nationale Bewegwijzerings-Dienst	Lid van stuurgroep	Een alliantie van VNG, IPO, UvW en RWS. Deze organisatie voert de bewegwijzeringstaken uit.
Ambtelijke Advies Commissie Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	Lid	Deze ambtelijke adviescommissie (provinciale medewerkers en medewerkers van het IPO-bestuur) ondersteunt de bestuurlijke adviescommissie (vakgedeputeerden onder voorzitterschap van een lid van het IPO-bestuur) die de taken behartigt van het IPO op het gebied van mobiliteit.
Fonds Collectieve Kennis - Civiele Techniek (FCK - CT)	Voorzitter programmaraad	Stichting opgericht door het (toenmalige) ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincies, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW). Het doel van het fonds is om collectief onderzoek te financieren in de grond-, water- en wegenbouw, verkeer en vervoer en daaraan verwante activiteiten. Het fonds wordt gevuld door afdracht van 0,15% van de totale aanneemsom in de grond-, water- en wegenbouw. De aannemer draagt dit voor de opdrachtgever af aan CROW, die als administratiekantoor van de Stichting FCK optreedt.
Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW)	Lid opdrachtgevers-beraad (namens Oost-Nederland)	Samenwerking tussen 19 overheden bij het inwinnen, opslaan en distribueren van wegverkeersgegevens. Het opdrachtgevers-beraad stuurt de uitvoeringsorganisatie aan vanuit het opdrachtgeversbelang waarbij de afspraken wat er geleverd gaat worden en het toezicht hierop centraal staan.
Pioneering	Bestuurslid	Pioneering is een stichting die vernieuwend ondernemerschap in de bouw door innovatie wil stimuleren. Hiervoor verbindt zij overheid, ondernemers, onderwijs en onderzoek en bevordert zij de samenwerking tussen deze partijen om tot vernieuwing te komen.
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)	Lid programma-adviesraad	Het nationaal wetenschappelijk instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek. De programma-adviesraad adviseert het SWOV-bestuur over de besteding van de doelsubsidie die de SWOV ontvangt van het ministerie van VWS.
CROW: I-amPRO en PRO-contract	Mede-initatiefnemer	I-amPro is een digitaal kennisportaal voor professionals in het assetmanagement in de infrastructuur. PRO-contract is een platform met kennis en hulpmiddelen ter ondersteuning van het werkproces van aanbesteden, contracteren en uitvoeren in de infrasector.
Vakberaad Bouw en Beheer	Deelnemer	Landelijk overleg met vakgenoten uit alle provincies. Er bestaat tevens een vakberaad verkeersveiligheid en diverse andere vakgenoten overleggen zoals verhardingen, kunstwerken en VRI's.

Bron: Informatie aangeleverd door provincie Overijssel ten behoeve van het onderzoek, aangevuld met informatie van de websites van de samenwerkingsverbanden/initiatieven.

Regelgeving: Bouwbesluit 2012

Ten slot zijn ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving die relevant zijn voor de provincie als wegbeheerder. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regelgeving op het gebied van geluidshinder of luchtkwaliteit.[157] Het voorbeeld van regelgeving waar we hier echter op in willen gaan is gerelateerd aan de versterking/vervanging van kunstwerken, namelijk het Bouwbesluit 2012. Omdat deze ontwikkeling al een paar keer eerder in deze rapportage is benoemd (vanwege haar invloed op de financiën) besteden we hier meer aandacht aan.

[154] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 24.*
[155] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling, sheet 15.*
[156] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019, p. 24.*
[157] *Presentatie ambtelijke verantwoordelijke eenheid Wegen en Kanalen (18 september 2014) in het vakberaad GWW over visie-ontwikkeling.*

In het Bouwbesluit 2012 worden strengere eisen gesteld aan bestaande en nieuwe kunstwerken. Veel bestaande kunstwerken voldoen niet aan deze eisen, omdat in het verleden bijvoorbeeld bruggen en viaducten ontworpen zijn op minder zware normen. Het Bouwbesluit 2012 leidt ertoe dat een deel van de kunstwerken eerder vervangen danwel versterkt moet worden. De provincie Overijssel heeft het aanvullend benodigde bedrag in de periode 2016 t/m 2019 als gevolg van het Bouwbesluit 2012 berekend op € 4,4 mln.[158] Dit is vastgelegd bij de begroting 2016.[159] Het aanvullende benodigde bedrag in de periode 2020 t/m 2029 is berekend op € 1,0 mln. per jaar (zie tabel 17). De provincie geeft aan dat intern wordt onderzocht of de problematiek van de vervanging van kunstwerken ook op een andere manier kan worden opgelost, bijvoorbeeld door voor specifieke kunstwerken verbonden in te stellen voor zwaar verkeer zodat de kunstwerken minder belast worden.

Over het Bouwbesluit 2012 bestaat landelijk discussie. Voor de Nederlandse vertaling van de Europese norm heeft de Moerdijkbrug als referentiekader gediend. De provincie geeft aan dat veel kunstwerken met een lagere norm dan het Bouwbesluit 2012 toe kunnen, omdat er minder (zwaar) verkeer over heen gaat dan over de Moerdijkbrug. 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. Dit leidt tot, vanuit het oogpunt van het gebruik van areaal, deels onnodige extra kosten voor groot onderhoud en vervanging. Op initiatief van drie provincies (waaronder Overijssel) en twee grote steden hebben het initiatief genomen om onderzoek te laten doen naar de constructieve veiligheid van kunstwerken bij decentrale overheden. Inmiddels doen tien provincies en een aantal grote steden mee.[160] De deelnemende wegbeheerders brengen gezamenlijk € 125.000,- in en er is voor hetzelfde bedrag een subsidieverzoek ingediend bij het Fonds Collectieve Kennisontwikkeling-Civiele Techniek (zie tabel 18). Dit onderzoek moet leiden tot een herinterpretatie van het Bouwbesluit 2012 en een nieuwe richtlijn[161] voor decentrale overheden. Uit de beantwoording van Kamervragen[162] 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 beperken waardoor met een kleinere belasting rekening gehouden hoeft te worden. Als die richtlijn er komt, zal dit gevolgen 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, zoals die in voorgaand paragraaf genoemd is.

[158] *Provincie Overijssel (2014). Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen, p. 3-4, 6 en 29.*
[159] *In de periode 2016 t/m 2019 wordt vanwege het Bouwbesluit per jaar € 1,1 mln. in de voorziening beheer en onderhoud.*
[160] *Er is een commissie gevormd die (ambtelijk) wordt voorgezeten door provincie Overijssel. Bij deze commissie sluiten ook een toezichthoudende instantie (Centraal Overleg Bouwconstructies (COB-c)) en het Rijk aan vanuit hun ervaring.*
[161] *Het gaat om een zogenoemde CUR-aanbeveling (van SBR-CURnet).*
[162] *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.*

6 Onderzoeken andere rekenkamers 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.

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 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 Infrastructuur-fonds. 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 kapitaal-goederen 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 traject-benadering 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 onderhouds-programmering, 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 probleem-analyse 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 beheer-onderdelen (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 zal 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 19: *Specifieke informatie over kunstwerken opgenomen in de paragraaf kapitaalgoederen, weerstandsvermogen, danwel als programmaonderdeel*

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

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

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 vraagstelling hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn grotendeels beschrijvend van aard. Voor de toetsende elementen wordt gebruik gemaakt van een normenkader. Dit normenkader is aan het einde van deze paragraaf opgenomen.

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 gemaakt[163]?

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 jaarverslagen, beleidsdocumenten, onderhoudsprogramma's en monitoringgegevens etc. Verder maken we waar mogelijk gebruik van andere onderzoeken, vakliteratuur en artikelen.

Interviews

Voor dit onderzoek houden we interviews 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.

[163] *Hierbij beperken wij ons tot een analyse van al (ten behoeve van ander onderzoek) verzameld materiaal.*

Normenkader

We hebben een normenkader opgesteld dat is gebruikt om het groot onderhoud van wegen en kunstwerken te evalueren.[164] In tabel 20 ziet u dit normenkader.

Tabel 20: *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.

[164] *Het normenkader is gewijzigd op vier 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 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. Ten vierde is de norm 'De provincie heeft oog voor ontwikkelingen ten aanzien van groot onderhoud, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving, duurzaamheidsaspecten en innovatie' toegevoegd.*

Bijlage 2: Begrippenlijst

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

Bouwbesluit 2012: voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.[165]

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.[166]

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

Elektrotechnische installaties: verkeersregelinstallaties, 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.[167] 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.[168] 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.

[165] *http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwbesluit-2012*
[166] *www.cur-aanbevelingen.nl*
[167] *Commissie BBV (mei 2007). Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, p. 20.*
[168] *Commissie BBV (mei 2007). Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, p. 20.*

Bijlage 3: BZK over paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Toezichtsbrief	BZK over paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	Reactie PS
2012	Verzoekt volgend jaar een paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen op te (laten) stellen die voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Het paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geeft namelijk geen inzicht in de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting.	U adviseert ons om de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' dusdanig aan te passen, zodat hij inzicht geeft in de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de begroting. De huidige invulling van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is gebaseerd op interne onderhoudsplannen, waaraan door Gedeputeerde Staten uitvoering wordt gegeven en waarvoor Provinciale Staten de kaders en de budgetten vaststellen. Voor de lopende bestuursperiode is daarvoor in 2011 aanvullend budget à € 18 miljoen beschikbaar gesteld. Momenteel wordt er onderzocht welke kosten er verwacht kunnen worden na deze coalitieperiode, om de kwaliteit van de infrastructuur aan de gestelde eisen en normen te laten voldoen.
2013	Constateert dat in de paragraaf kapitaalgoederen weinig concrete informatie wordt verstrekt ten aanzien van benodigde budgetten en de omvang van eventueel achterstallig onderhoud. Uit de paragraaf zou moeten blijken of de in de begroting voor onderhoud opgenomen budgetten op alle onderdelen voldoende zijn om de daaruit voortvloeiende beheerplannen uit te voeren conform het beleidskader uit 2006. BZK verzoekt daarom om de paragraaf kapitaalgoederen volgend jaar hierop aan te passen.	De huidige invulling van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is gebaseerd op interne onderhoudsplannen, waaraan door Gedeputeerde Staten uitvoering wordt gegeven en waarvoor Provinciale Staten de kaders en de budgetten vaststellen. Om een nog beter inzicht in deze plannen te geven zullen we in de paragraaf kapitaalgoederen van de Kerntakenbegroting 2014 een overzicht geven met daarin de budgetten voor de periode t/m 2015 van: 1) vervangings- en rehablitatie-investeringen 2) beheer en onderhoud In dit overzicht wordt een uitsplitsing gemaakt naar de onderdelen wegen, waterwegen en kunstwerken. Per onderdeel wordt onderscheid gemaakt naar objectgroep (bijvoorbeeld verharding, baggeren, etc.). Daarnaast wordt per objectgroep aangegeven voor welk wegdelen, waterwegen of kustwerken dit van toepassing is en welke budgetten hiervoor beschikbaar worden gesteld. Bovenstaande is een aanvulling op de huidige paragraaf kapitaalgoederen. Voor de periode na 2015 worden er momenteel beheers- en onderhoudsplannen gemaakt, zodat deze plannen actueel gehouden worden.
2014	Geeft de volgende aanbevelingen: 1. In de paragraaf Kapitaalgoederen staat vermeld dat in 2005 met Provinciale Staten beleidsafspraken zijn gemaakt inzake het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen expliciet aan voor welke periode deze afspraken zijn gemaakt. Laat in deze paragraaf ook expliciet zien wat de financiële consequenties zijn van die beleidsafspraken, dus wat de(norm)bedragen voor het begrotingsjaar en de jaren van de meerjarenraming zijn voor beheer en onderhoud voor de verschillende categorieën kapitaalgoederen, en waar deze bedragen in de begroting zijn terug te vinden. Hierbij gaat het om de bedragen die conform de vastgestelde beheerplannen nodig zijn om de kapitaalgoederen gedurende hun hele levenscyclus te laten voldoen aan de gestelde eisen van PS. Dit hoeft niet te worden uitgesplitst naar individuele kapitaalgoederen, zolang maar duidelijk wordt gemaakt dat er aansluiting blijft met de beheerplannen en daarmee voldaan blijft worden aan de afgesproken beleidskaders.	De (beleids)afspraken inzake het beheer en onderhoud zijn voor onbepaalde tijd gemaakt. Het gaat hier om (kwaliteits)normen, waar het beheer en onderhoud van infrastructuur aan moet voldoen. Daarnaast wordt voor elke nieuwe coalitieperiode aangegeven welke bedragen voor de individuele kapitaalgoederen nodig zijn om aan de in 2005 vastgestelde (kwaliteits)normen te blijven voldoen. Hierdoor blijft er aansluiting met de beheerplannen.

Toezichtsbrief	BZK over paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	Reactie PS
2014	2. Geef in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen per categorie kapitaalgoed expliciet aan of er sprake is van achterstallig onderhoud en als dat zo is, welke omvang dat heeft en hoe dit zal worden ingelopen. Overigens heb ik geconstateerd dat in de begroting wordt gesignaleerd dat er vanaf 2020 een piek voor de vervanging van provinciale wegen wordt voorzien en vanaf 2040 voor de vervanging van kunstwerken. Het is goed te constateren dat hiervoor aandacht is om - zoals in de kerntakenbegroting beschreven staat- 'dreigende achterstand te voorkómen na 2015', en ik zal met belangstelling de verdere voortgang hiervan volgen. In dit kader is ook een eerder door mij gedane aanbeveling van belang, namelijk om expliciet naast de lopende investeringen en de nieuwe investeringen, ook de vervangingsinvesteringen meerjarig en volledig in beeld te brengen, met inbegrip van investeringen die of 'om niet' zijn verkregen of in één keer zijn afgeschreven. Dit is van belang, omdat op deze wijze de eventuele noodzaak tot vervanging niet uit beeld verdwijnt, waardoor de begroting en de meerjarenraming een reëel beeld geven van de structurele lasten.	In Overijssel is alleen bij de oeverbeschoeiingen sprake van achterstallig onderhoud. In deze coalitieperiode is er sprake van circa 70 km achterstallig onderhoud aan oeverbeschoeiingen langs provinciale vaarwegen. Om deze achterstand weg te werken heeft Provinciale Staten in deze coalitieperiode een bedrag van ruim € 11 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag maakt deel uit van de vervangingsinvesteringen voor beheer en onderhoud, totaal € 18 miljoen. Op pagina 253 van de Kerntakenbegroting 2014 is deze onderverdeling nader uitgewerkt. Voor wat betreft uw aanbeveling over het meerjarig inzichtelijk maken van vervangingsinvesteringen, zullen wij Gedeputeerde Staten opdracht geven om deze aanbeveling te verwerken in toekomstige Planning- en Controldocumenten.
2015	Constateert dat er goede stappen zijn gezet om de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te vergroten, met name voor de activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Er kunnen verdere stappen worden gezet op de volgende punten: inzicht in het vastgestelde onderhoudsniveau voor gebouwen, de ft omvang van eventueel aanwezig achterstallig onderhoud en welke objecten dat betreft, en de expliciete vermelding dat alle onderhoud en vervangingsinvesteringen conform de vastgestelde plannen in de begroting en meerjarenraming zijn verwerkt. U kunt de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen nog verder verhogen door deze informatie expliciet op te nemen. Constateert verder dat de paragrafen onderhoud kapitaalgoederen per provincie qua inhoud en het gebruik van begrippen behoorlijk verschillen. Omdat ik het belangrijk vind dat deze paragraaf een helder inzicht biedt, kom ik in het eerste kwartaal van 2015 met een voorbeeld hoe zo'n paragraaf er uit zou kunnen zien.	De afgelopen jaren heeft de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen vaker onderdeel uitgemaakt van de aanbevelingen, met name in relatie tot de vervangingsinvesteringen. Daar is door ons gehoor aan gegeven met het doorvoeren van verbeteringen. Wij zijn dan ook content met uw constatering dat er goede stappen zijn gezet om de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen te vergroten, met name voor de activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Wij blijven ernaar streven het inzicht, ook op de overige onderdelen, zo groot mogelijk te maken. Het voorbeeld van een helder inzicht biedende paragraaf zien wij dan ook met belangstelling tegemoet. Op basis van uw aanbeveling zullen wij waar mogelijk verbeteringen doorvoeren aan de Planning- en Controldocumenten, met ingang van de Kerntakenbegroting 2016.
2016	(....) de paragrafen heb ik op hoofdlijnen getoetst aan de eisen die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BSV) daaraan stelt. Ik heb geen afwijkingen aangetroffen. Zoals Ik in mijn brief van 1 mei 2015 al heb aangekondigd, heb ik samen met de provinciaal toezichthouders besloten ook dit jaar extra aandacht te schenken aan de kwaliteit van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. In onderstaande tabel treft u mijn bevindingen aan voor uw provincie: Bevindingen n.a.v. onderzoek naar paragraaf kapitaalgoederen: 1 | Actualiteit diverse onderhoudsplannen | Alle plannen zijn actueel 2 | Vastgesteld onderhoudsniveau | Kwaliteitsniveau per kapitaalgoed 3 | Groot onderhoud in begrotingen opgenomen | Ja 4 | Is er sprake van achterstllig onderhoud | Nee	

Bronnen: Reactie PS op brieven BZK over financieel toezicht op provincie Overijssel: vorm en bevindingen (2011 t/m 2016) (PS/2012/110, PS/2013/30, PS/2014/46 en PS/2015/118).

Bijlage 4: Realisatie beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur

Tabel 21: *Realisatie prestatie beheer en onderhoud provinciale infrastructuur'*[169]

	Prestatie	Oordeel inhoudelijke realisatie prestatie	Toelichting realisatie prestatie
2011	Het opstellen en vaststellen van het Meerjarenprogramma Beheer en Onderhoud voor de periode 2011-2015 met als resultaat een (deel)programma voor: Wegen, Vaarwegen en Kunstwerken. Het Meerjaren-programma wordt ingebracht bij de onderhandelingen over het nieuwe coalitieakkoord.	-	In 2011 is groot onderhoud uitgevoerd aan: • hoofdrijbanen 49 km; • parallelwegen 7 km; • fietspaden 5 km. Er is groot onderhoud aan circa 25 kunstwerken uitgevoerd. De vaarwegen nummers twee, drie en zes zijn op onderhoudsvaardiepte gebracht. Bij sluis Beukers is een nieuwe wachtsteiger aangelegd. Er is een start gemaakt met Kanaal Almelo-De Haandrik uitbouw 700 ton, vervanging vijf bruggen, aanleg twaalf wachtsteigers en baggeren. De gladheidbestrijding in winterseizoen 2010 / 2011 was extreem.
2012	Uitvoeren van meerjarenprogramma beheer en onderhoud, bestaande uit noodzakelijk (groot) onderhoud aan wegen, kunstwerken en waterwegen. Hierbij geldt een minimaal basiskwaliteitsniveau waarbij de onderhoudstrategie stuurt op het in stand houden van de functionaliteit en (constructieve) veiligheid van de infrastructuur. Het betreft economisch doelmatig onderhoud op alle onderdelen van de infrastructuur, gebaseerd op een technische onderhoudsbenadering die niet strijdig is met de beleidsdoelen. Het voorkomen en bestrijden van gladheid als gevolg van bevriezing, sneeuw en ijzel op de provinciale infrastructuur.	Ja	In 2012 is groot onderhoud uitgevoerd aan de verharding van: • hoofdrijbanen 54,3 km, waaronder de N331, N333, N334, N340, N342, N377 en de N348. • parallelwegen 8,1 km, waaronder de N331, N343 en de N377. • fietspaden 15,2 km, waaronder de N333, N342 en de N754. Verder is groot onderhoud aan circa 35 (beweegbare) kunstwerken uitgevoerd. Daarnaast is de apparatuur van (diverse op afstand bediende) bruggen vernieuwd. De duikerbrug over de Riete in de N763 Kampen-Wezep is vervangen door een grote duiker en bij de brug Hasselt zijn de remmingswerken vernieuwd. De opgave voor 2012 is geheel uitgevoerd. Meevallende aanbestedingen hebben geleid tot een onderuitputting van het budget van 2012. De verwachting is dat de meevallende aanbestedingen van tijdelijke aard zijn en dat voor de komende jaren het beschikbare budget nodig is om de infrastructuur aan de vastgestelde kwaliteitseisen te laten voldoen. Het op onderhoudsoverdiepte brengen van de vaarwegen in Noordwest-Overijssel volgens de BRTN-normen wordt in 2013 afgerond. De inzet van de gladheidbestrijding in het winterseizoen 2011 / 2012 is te vergelijken met een gemiddelde winter.

[2013 en 2014 op de volgende pagina]

[169] *In de tabel is de 'beoordeling inhoudelijke uitvoering prestatie' opgenomen. Dit is hoe de provincie de uitvoering van de prestatie zelf in het jaarverslag/monitor Overijssel beoordeelt. In 2012 werd per prestatie in het jaarverslag de vraag beantwoord: prestaties gehaald? Deze vraag werd met 'ja', 'deels' of 'nee' beantwoord. In 2013 en 2014 werkt de provincie met een inhoudelijke en financiële kleurscore die gezamenlijk een integrale kleurscore vormen. In deze tabel is niet de integrale, maar de inhoudelijke kleurscore opgenomen omdat deze tabel betrekking heeft op de vraag wat er inhoudelijk bereikt is.*

	Prestatie	Oordeel inhoudelijke realisatie prestatie	Toelichting realisatie prestatie
2013	Uitvoering van het beheer en onderhoud provinciale (vaar)weg infrastructuur is vastgelegd in "normering kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur". Hierin is als hoofddoelstelling verwoord het in stand houden van het provinciale wegennet, bestaande uit 644 kilometer hoofdrijbanen, 173 kilometer parallelwegen en 521 kilometer fietspaden, op een zodanige wijze dat de weg voldoet aan het gewenste kwaliteitsniveau op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Daarnaast beheren en onderhouden wij 150 km vaarwegen en 320 kunstwerken.	Oranje	Het groot onderhoud aan de kunstwerken heeft in 2013 vertraging opgelopen. Toch kon het budget in 2013 worden uitgeput: door enkele onderhoudsprojecten voor het groot onderhoud aan de wegen - die voorzien waren voor 2014 - naar voren te halen en in 2013 uit te voeren. De onderhoudsprojecten aan de kunstwerken zijn nu verplaatst naar 2014. In 2013 is groot onderhoud uitgevoerd aan de verharding van: • hoofdrijbanen 53,3 km, waaronder de N343, N347, N349, N377, N739, N743 en de N749. • parallelwegen 17,7 km, waaronder de N342, N343, N346 en de N350. • fietspaden 46,2 km, waaronder de N341, N342, N346, N377, N733, N739, N750 en de N751. Verder is groot onderhoud aan circa 35 (beweegbare) kunstwerken uitgevoerd.Het op diepte brengen van de vaarwegen in Noordwest-Overijssel zou in 2013 worden afgerond. Mede als gevolg van een geschil met de aannemer zijn deze werkzaamheden vertraagd. Als gevolg van de inhoudelijke discussie met de aannemer heeft deze een substantiële claim ingediend. De werkzaamheden worden in het eerste kwartaal 2014 afgerond. De inzet van de gladheid-bestrijding in 2013 was in de eerste periode bovengemiddeld en in de tweede periode beneden het gemiddelde.
2014	Uitvoering van het beheer en onderhoud van de provinciale (vaar)weg infrastructuur is vastgelegd in "normering kwaliteitscriteria beheer provinciale infrastructuur". Hierin is als hoofddoelstelling verwoord het in stand houden van het provinciale wegennet, bestaande uit 640 kilometer hoofdrijbanen, 173 kilometer parallelwegen en 521 kilometer fietspaden, op een zodanige wijze dat de weg voldoet aan de gestelde normen door Provinciale Staten uit 2005, gelijkzijnde aan de basiskwaliteit van het CROW op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Daarnaast beheren en onderhouden wij 150 km vaarwegen en 320 kunstwerken.	Oranje	• In het afgelopen jaar is groot onderhoud uitgevoerd aan ca. 28 km hoofdrijbaan, ca. 1 km parallelweg en bijna 25 km fietspad. Daarnaast zijn aan ruim 25 kunstwerken, 2 sluizen en een tiental waterbouwkundige constructies werkzaamheden uitgevoerd. • De baggerwerkzaamheden in Noordwest-Overijssel zijn vertraagd als gevolg van een dispuut met de aannemer. De aannemer van de baggerwerkzaamheden heeft de provincie eind december 2014 gedagvaard inzake een zand-slibdiscussie. • Eind 2014 heeft uw Staten het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019 (PS/2014/897) vastgesteld, inclusief financiële gevolgen. Tevens bent u toen geïnformeerd over de gevolgen van het Bouwbesluit.

Bron: Provincie Overijssel, begrotingen 2011 t/m 2014, jaarverslagen 2011 t/m 2014 en monitor Overijssel 2013-III en 2014-III.

Tabel 22: *Realisatie vervangingsinvesteringen oeverbeschoeiingen en kunstwerken*

Projectresultaat en realisatie coalitieperiode

Projectresultaat

Vervangen infrastructuur, op basis van onderzoek einde levensduur, waarvan het kwaliteitsniveau past bij de (toekomstige) functionaliteit en constructieve veiligheid.

Realisatie coalitieperiode

In de periode 2012-2015 richten wij ons op:

- Ruimtelijke kwaliteit: Het in stand houden en vergroten van de natuurwaarden en landschapswaarden in de provincie.
- Duurzaamheid: Het beperken vande negatieve gevolgen nu en in de toekomst voor mens, flora en fauna en hetmilieu en het toepassen van materialen binnen de kaders van duurzaam bouwen.
- Bereikbaarheid: Een bereikbaar Overijssel door te zorgen voor een betrouwbare en bedrijfszekere infrastructuur.
- Veiligheid: Alle infrastructurele voorzieningen in de provincie zijn veilig in het uitvoeren van haar functies en in het gebruik.
- Leefbaarheid: De bijdrage die nodig is voor het leveren van een prettige en aantrekkelijke leef- en werkomgeving en vrijetijdsomgeving.

Er worden extra investeringen ingezet om achterstanden in vervanging weg te werken, vanwege ouder wordende infrastructuur. Tevens wordt in beeld gebracht welke extra investeringen in de periode na 2015 noodzakelijk zijn.

De investeringen worden ingezet op de vervanging van circa 8 kunstwerken en circa 70 km oeverbeschoeiingen.

	Prestatie per jaar	Oordeel inhoudelijke realisatie prestatie	Toelichting realisatie prestatie
2012	• Vervanging 2 kunstwerken: brug over de Colenbranderswijk en brug over de Schipbeek. • Vervanging 15 km beschoeiing langs provinciale vaarwegen.	Deels	Het groot onderhoud van de hoofdrijbaan is toegevoegd aan het project vervanging van de brug over de Colenbranderswijk (N377 in de Krim), wat heeft geleid tot enige vertraging. Hierdoor vindt de realisatie plaats in 2013. De brug over de Schipbeek heeft vanwege de complexiteit meer voorbereidingstijd gekost, waardoor de realisatie in 2013 plaatsvindt. De vervanging van 15 km beschoeiing langs provinciale vaarwegen is gerealiseerd. Hiermee is de prestatie inhoudelijk deels gerealiseerd.
2013	• Het vervangen van circa 20 km oeverbeschoeiing langs de vaarwegen in Noordwest-Overijssel. • Het vervangen van het viaduct in de N348 ter hoogte van Lemelerveld. • Het verbeteren en vervangen van constructieve delen van de bruggen over de Schipbeek en de Twickelervaart, de Geerhoekbrug en de Aremburgersluis.	Oranje	• Het uitvoeringsprogramma beheer en onderhoud vervangingsinvesteringen is in 2013 vastgesteld. • In 2013 is 28 km oeverbeschoeiing langs de vaarwegen in Noordwest-Overijssel vervangen. • Het vervangen van het viaduct in de N348 ter hoogte van Lemelerveld heeft vertraging opgelopen als gevolg van extra onderzoeken. Uitvoering staat nu voor 2014 binnen de reguliere onderhoudsgelden gepland. • Het verbeteren en vervangen van constructieve delen van de brug over de Schipbeek, de Geerhoekbrug en de Arembergersluis zijn in 2013 gerealiseerd. Daarnaast is de brug over de Colenbranderswijk in 2013 vervangen en aan de Zwartewaterbrug te Hasselt zijn in 2013 grootschalige conserveringswerkzaamheden en het vervangen van de cilinders uitgevoerd. Vanwege meer voorbereidingstijd wordt de brug over de Twickelervaart in 2014 vervangen.
2014	• Vervanging van circa 15 km oeverbeschoeiing langs de vaarwegen in Noordwest-Overijssel. • Vervanging van Werkerlaanduikerbrug, Duikerbrug over de Zandwetering, Duiker in de Fleringermolenbeek, Leijerweerdsbrug en afronding van de brug over de Twickelervaart. • Alle wegbeheerders hebben een collectieve opgave ten aanzien van het vervangings-vraagstuk. De provincie Overijssel speelt hierin een actieve rol. In 2014 wordt een verkenning uitgevoerd om de omvang van de vraag in beeld te krijgen.	Oranje	• In 2014 is ca. 25 km oeverbeschoeiing in Noord-west Overijssel vervangen, waarmee de doelstelling in 2014 is behaald en de achterstand van 2013 volledig weggewerkt. • De brug over de Twickelervaart en de Leijerweerdsbrug zijn in 2014 vervangen. De 3 te vervangen duikerbruggen hebben meer voorbereidingstijd gevraagd dan verwacht. De realisatie daarvan is daarom naar 2015 doorgeschoven. Deze duikerbruggen zullen voor de bouwvak 2015 gereed zijn. • Eind 2014 heeft uw Staten het Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019 (PS/2014/897) inclusief financiële gevolgen vastgesteld.

Bron: Provincie Overijssel. Begrotingen 2012 t/m 2014. Jaarverslagen 2012 t/m 2014. Monitor Overijssel 2013-III en 2014-III.

Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen provincie Overijssel

- Dhr. Bos - programmamanager eenheid Wegen en Kanalen
- Dhr. Heerschop - teamleider team WKO (ontwikkeling en expertise)
- Dhr. Kelder - adviseur planning en control eenheid Wegen en Kanalen
- Mw. Molenkamp - hoofd eenheid Wegen en Kanalen
- Mw. Niekoop - unit controller eenheid Wegen en Kanalen (tot juli 2015)
- Dhr. Uiterwijk - programmamanager eenheid Wegen en Kanalen

Geraadpleegde deskundige

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

Geraadpleegde 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.

Documenten provincie Overijssel

- Provincie Overijssel (januari 2006). Beleidsregel integriteitsbeoordelingen van aanbestedingen en milieuvergunningen Overijssel 2006.
- Provincie Overijssel (november 2004). PS/2004/1249 Normering kwaliteitsniveau beheer en onderhoud provinciale infrastructuur.
- Provincie Overijssel (mei 2009). PS/2009/407 Omgevingsvisie.
- Provincie Overijssel (mei 2009).PS/2009/407 Omgevingsverordening.
- Provincie Overijssel (juni 2010). Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015.
- Provincie Overijssel. Begrotingen 2011 t/m 2016.
- Provincie Overijssel. Jaarverslagen 2011 t/m 2014.
- Provincie Overijssel (maart 2011). Handboek onderhoud infrastructuur provincie Overijssel - strategisch beheer van de infrastructuur.
- Provincie Overijssel (juli 2011). Perspectiefnota 2012 - bijlage Financiële vertaling De kracht van Overijssel.
- Provincie Overijssel (december 2011). Handboek beheer en onderhoud - risicogestuurd b&o kunstwerken bij provincie Overijssel.

- Provincie Overijssel (december 2011). PS/2011/948 Investeringsbesluit programma mobiliteit.
- Provincie Overijssel (januari 2012). PS/2012/110 Reactie op toezichtsbrief BZK 2012.
- Provincie Overijssel (mei 2012). Bedrijfsplan provincie Overijssel - toegevoegde waarde geconcretiseerd.
- Provincie Overijssel (november 2012). Meetlat Beoordeling kwaliteit infrastructuur.
- Provincie Overijssel (januari 2013). PS/2013/30 Reactie op toezichtsbrief BZK 2013.
- Provincie Overijssel (juli 2013). PS/2013/413 Actualisatie omgevingsvisie.
- Provincie Overijssel (juli 2013). PS/2013/549 Actualisatie financiële kaders 2013.
- Provincie Overijssel (december 2013).Financiële verordening provincie Overijssel 2013.
- Provincie Overijssel (februari 2014). PS/2014/46 Reactie op toezichtsbrief BZK 2014.
- Provincie Overijssel (april 2014). Monitor Overijssel 2013-III.
- Provincie Overijssel (mei 2014). PS/2014/340 Perspectiefnota 2015.
- Provincie Overijssel (oktober 2014. PS/2014/897 Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen.
- Provincie Overijssel (februari 2015). PS/2015/118 Reactie op toezichtsbrief BZK 2015.
- Provincie Overijssel (mei 2015). Monitor Overijssel 2014-III.

Onderzoeksrapporten en artikelen

- 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.
- Molenkamp, L. (2013). Vervangingsgolf: kan het slimmer? VK 2-2013.
- 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.

- BZK toezichtsbrieven aan PS Overijssel periode 2011-2016.
- CROW publicatie 146, handboek visuele inspectie 2011.
- CROW publicatie 146b, handleiding globale visuele inspectie 2011.
- CROW publicatie 147, wegbeheer 2011.
- CROW publicatie 245, geactualiseerd in publicatie 323.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (juni 2013). Wet Bibob: wat is er gewijzigd?

Websites

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