

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

nota van bevindingen Gelderland

Colofon

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

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T. Schaaf MSc, MA en mevrouw drs. K. IJssels.

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

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

nota van bevindingen Gelderland

Deventer, november 2019

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	7
1.4	Opbouw.....	7
2	Inhoudelijke kaderstelling	8
2.1	Bevindingen inhoudelijke kaderstelling samengevat.....	8
2.2	Achtergronden bij de aanbevelingen.....	9
2.3	Inhoudelijke kaders.....	9
2.3.1	Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen.....	10
2.3.2	Functioneel kader wegennet (wegennetvisie)	11
2.3.3	Ontwikkelingen met invloed op kaderstelling.....	12
2.4	Kwaliteitseisen en de mate waarin daaraan wordt voldaan.....	15
2.4.1	Wegverhardingen	15
2.4.2	Civiele kunstwerken.....	16
2.4.3	Kwaliteit in paragraaf onderhoud kapitaalgoederen	18
3	Financiële kaders.....	19
3.1	Bevindingen financiële kaders samengevat.....	19
3.2	Achtergronden bij de aanbevelingen.....	20
3.3	Onderhoudsplan	21
3.4	Financieringssystematiek.....	22
3.4.1	Keuze voor reserve als financieringssystematiek	23
3.4.2	Zicht op de reserve in de praktijk.....	23
4	Informatievoorziening PS	26
4.1	Bevindingen informatievoorziening PS samengevat	26
4.2	Achtergronden bij de aanbevelingen.....	27
4.3	Consistentie in P&C documenten	27
4.4	BKXi	28
4.5	Terugkoppeling aan PS.....	29
Bijlage 1	Bronnenlijst.....	30

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk geven we een toelichting op het onderzoek. Daarbij gaan we in op zowel de aanleiding als de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd.

1.1 Aanleiding

Om de doorwerking van rekenkameronderzoek te bevorderen voert de Rekenkamer met regelmaat follow-up onderzoek uit. In zo'n onderzoek gaan we na wat er gedaan is met de door PS overgenomen aanbevelingen. In deze follow-up staan de aanbevelingen uit het onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken dat wij in 2016 publiceerden voor [Gelderland](#) centraal.

1.2 Achtergrond

Provincies zijn op grond van artikel 15 van de Wegenwet verplicht de openbare wegen te onderhouden. Als de provincie dat niet (goed) doet, kan zij als wegbeheerder aansprakelijk gesteld worden. Dat geldt zowel voor de verharding van wegen als voor de civiele kunstwerken (bruggen, viaducten, duikers) en andere objecten die bij de weg horen. In de volgende tabel staat een overzicht van het areaal dat onder het beheer van de provincie valt.

Tabel 1: Areaal In beheer bij de provincie

Areaaltype	Omvang
Wegverhardingen	Omvang in kilometers
<ul style="list-style-type: none">• Rijbanen• Fietspaden• Parallelwegen	<ul style="list-style-type: none">• 1.151• 1.112• 164
Civieltechnische kunstwerken	Omvang in aantallen
<ul style="list-style-type: none">• Grote kunstwerken (bruggen, viaducten)• Kleine kunstwerken (o.a. duikers)	<ul style="list-style-type: none">• 329• 6.025

<ul style="list-style-type: none"> • Geluidswerende constructies • Faunakunstwerken • Artistieke kunstwerken 	<ul style="list-style-type: none"> • 28 • 204 • 22
Groenvoorzieningen <ul style="list-style-type: none"> • Laanbomen • Boomvlakken • Overige berm • Hagen • faunavoorzieningen 	Omvang <ul style="list-style-type: none"> • 86.000 stuks • 290 hectare • 1.480 hectare • 109 kilometer • 190 stuks
Elektrotechnische Installaties <ul style="list-style-type: none"> • Verkeersregelinstallaties • Installaties voor openbare verlichting • Dynamische routeinformatiepanelen • Gladheids-meldsystemen 	Omvang in aantallen <ul style="list-style-type: none"> • 150 • 957 • 9 • 29
Wegelementen <ul style="list-style-type: none"> • Bushalteplaatsen • Borden • Bewegwijzeringsborden • Geleiderail 	Omvang <ul style="list-style-type: none"> • 770 stuks • 1.165 stuks • 4.021 stuks • 155 kilometer

Bron: Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020.

In het onderzoek dat wij in 2016 uitvoerden stond de vraag centraal of de kwaliteit en de middelen voor het groot onderhoud geborgd waren, zowel op dat moment als in de toekomst. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek geven we hierna weer.

6

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

Conclusie en aanbevelingen uit 2016

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

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

Aanbevelingen

De door PS geamendeerde aanbevelingen luiden als volgt:

1. PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Onderdeel daarvan is dat de keuze voor de wijze waarop gewerkt wordt expliciet en weloverwogen wordt gemaakt. (geamendeerd¹)

Vervolg op aanbevelingen

2. Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.
3. Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en jaarrekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.
4. Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.
5. Verzoek GS nadat bovengenoemde beslispunten (2,3,4) door Gedeputeerde Staten nader zijn uitgewerkt ook aan Provinciale Staten een onderbouwd voorstel te doen: " via welke financiering systematiek het beste tegemoet gekomen kan worden aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden" (geamendeerd¹)
6. Verzoek GS uiterlijk in voorjaar 2017 inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen zodat Provinciale Staten de uitkomst ervan kan betrekken bij de behandeling van de voorjaarsnota 2017. (geamendeerd¹)

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

In deze follow-up zijn we per aanbeveling nagegaan wat de stand van zaken is. Daarbij zetten we onze bevindingen af tegen het normenkader.

Tabel 2: Normenkader

Normen
De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

1.4 Opbouw

In deze rapportage clusteren we de aanbevelingen als volgt:

- Inhoudelijke kaderstelling en kwaliteitseisen (aanbeveling 1 en 2) komen aan de orde in hoofdstuk 2.
- Financiële kaderstelling (aanbeveling 4 en 5) is het onderwerp van hoofdstuk 3.
- Informatievoorziening aan PS (aanbeveling 3 en 6) komt aan de orde in het vierde hoofdstuk.

2 Inhoudelijke kaderstelling

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen 1 en 2. Deze aanbevelingen hebben betrekking op inhoudelijke kaders en kwaliteitseisen.

2.1 Bevindingen inhoudelijke kaderstelling samengevat

Normen:

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
 - PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken.
 - Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.
- Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen:

- De aanbevelingen zijn conform het PS-besluit opgevolgd:
 - PS stelden de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 vast, deze nota zal in 2020 herijkt gaan worden;
 - De wijze waarop er gewerkt wordt, te weten via trajectmanagement, is expliciet opgenomen in de besluitvorming over de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020;
 - PS ontvingen van GS scenario's voor het op orde brengen van de infrastructuur. Deze (toekomstige) kaderstelling zal doorwerken op het groot onderhoud.

Vervolg bevindingen:

- De kwaliteitseisen voor wegen en kunstwerken (en overige assets) zijn in de Nota uitgewerkt;
- De kwaliteit van de verhardingen voldoet in de praktijk aan de norm.
- De kwaliteit van de kunstwerken voldoet in de praktijk aan de norm.
- In de paragraaf kapitaalgoederen (P&C-cyclus) wordt gerapporteerd over de kwaliteit van verhardingen en kunstwerken tezamen. Daarbij is sober en doelmatig vertaald in het niet voor mogen komen van conditiescore 6 uit de NEN2767. Gegevens over 2018 en 2019 laten zien dat aan de norm is voldaan.

2.2 Achtergronden bij de aanbevelingen

In het rapport uit 2016 concludeerden wij dat PS wel financiële, maar geen inhoudelijke kaders hadden vastgesteld voor het groot onderhoud aan wegen. GS bepaalden de kaders, hadden zicht op de kwaliteit van het areaal en de kwaliteit voldeed aan de eigen impliciete normen. Ook bepaalden GS dat er gewerkt werd via trajectmanagement, waardoor alle trajecten eens in de negen jaar aan de beurt zijn voor groot onderhoud. Deze werkwijze biedt duidelijkheid en beperkt de overlast voor de omgeving. Maar cyclisch trajectmanagement kan ook betekenen dat er te vroeg onderhoud wordt gepleegd, dan wel dat er overbruggingsmaatregelen nodig zijn tot het moment dat groot onderhoud aan de orde is. In beide situaties kan er sprake zijn van kapitaalvernietiging. Dat leidde tot de volgende aanbevelingen aan PS:

- PS wees bewust van uw kaderstellende rol en stel periodiek naast financiële ook inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud van wegen en kunstwerken. Onderdeel daarvan is dat de keuze voor de wijze waarop gewerkt wordt expliciet en weloverwogen wordt gemaakt.
- Verzoek GS om in de uitwerking van deze kaders expliciet vast te leggen aan welke kwaliteitseisen de wegen en kunstwerken in Gelderland dienen te voldoen.

2.3 Inhoudelijke kaders

In de begroting 2017 staat dat de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen (PS2016-600) samen met de (op dat moment nog te actualiseren) wegennetvisie¹ het formele kader vormt voor onderhoud en verbeteringen aan provinciale wegen. Beide onderdelen van het kader lichten we hierna toe.

¹ De formele naam van de wegennetvisie is Functioneel kader wegennet, deze benaming wordt in dit rapport gehanteerd

2.3.1 Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen

De Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen heeft een geldigheidsduur van vier jaar, van 2017 tot 2020. PS stelden de Nota vast op 9 november 2016, zij besloten dat:

1. De Nota infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 als inhoudelijk kader en onderhoudsplan wordt vastgesteld voor het beheer en onderhoud van provinciale wegen in Gelderland, onder voorbehoud van beschikbaarstelling van middelen bij Voorjaarsnota 2017;
2. De daarvoor benodigde extra, structurele financiële middelen mee worden gewogen bij de integrale afweging bij de Voorjaarsnota 2017;
3. De programmering en realisatie van groot onderhoud aan het provinciale wegennet volgens het structurerend principe van trajectaanpak plaats vindt.

Uitgangspunt voor het onderhoud is 'sober en doelmatig'. In de Nota staat dat het beleid voor het beheer en onderhoud van de wegen is afgeleid van wetgeving, waarbij de volgende thema's centraal staan:

- Conditie van de kapitaalgoederen en het gewenste kwaliteitsniveau;
- Bereikbaarheid die wordt geleverd door het wegennet;
- Leefbaarheid van de omwonenden van wegen en de aangrenzende flora & fauna;
- Veiligheid van de gebruikers en uitvoerders van werkzaamheden en
- Duurzaamheid in aanleg, beheer en onderhoud.

De conditie en het gewenste kwaliteitsniveau komen in de volgende paragraaf aan de orde. De overige thema's lichten we hierna kort toe.

10

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

Bereikbaarheid

Bij het plannen en uitvoeren van (onderhouds-)werkzaamheden wordt rekening gehouden met de bereikbaarheid. Zo wordt hinder voor de weggebruiker zoveel mogelijk beperkt door gecombineerde uitvoering van werkzaamheden via trajectprogrammering of werken in het weekend. Daarnaast zet de provincie in op verkeers-, infra- en incidentmanagement om er voor te zorgen dat verstoringen aan de wegen zo beperkt mogelijk blijven.

Leefbaarheid

Het toepassen van stille wegdekken om geluidsoverlast voor omwonenden te minimaliseren is een voorbeeld van de manier waarop de kwaliteit van de leefomgeving wordt betrokken bij het groot onderhoud. Daarnaast wordt rekening gehouden met wet- en regelgeving met betrekking tot geluidsoverlast, luchtkwaliteit, bodem- en waterkwaliteit en het Natuurpact 2013.

Veiligheid

In het veiligheidsbeleid gaat het zowel om de weggebruiker als om de mensen die werken aan de weg. Het onderhoudsniveau is er op gericht dat er geen onveilige situaties optreden voor weggebruikers en de omgeving. Voor de uitvoerders van of

namens de provincie Gelderland wordt gewerkt volgens de veiligheidseisen van het CROW².

Duurzaamheid

De provincie Gelderland heeft zich aangesloten bij de landelijke organisatie Duurzaam GWW (Grond, Weg en Waterbouw). De provincie is voornemens in het najaar van 2016 de 'Green Deal Duurzaam GWW 2.0' te ondertekenen³. Daarin is de ambitie opgenomen dat duurzaamheid in 2020 een integraal onderdeel vormt van alle infrastructurele projecten.

2.3.2 Functioneel kader wegennet (wegennetvisie)

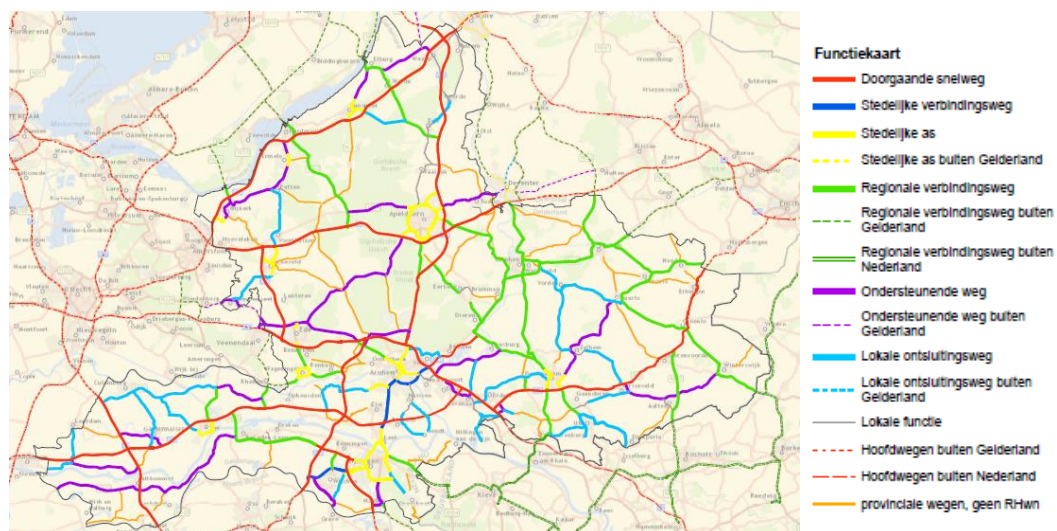
GS stelden het functioneel kader wegennet op 30 mei 2017 vast en bespraken het in september 2017 met PS. Op 27 september 2017 namen PS het kader voor kennisgeving aan.

Het functioneel kader wegennet is een uitwerking van de Omgevingsvisie. Het vaststellen ervan is de bevoegdheid van GS. Omdat PS gevraagd hebben om een kader, bieden GS het kader ter bespreking aan PS aan. In het functioneel kader wegennet staat de kijk van de provincie op de functie van haar wegen centraal. Die functie is het vertrekpunt voor hoe een weg eruit moet zien en welk verkeer erop wordt toegelaten. Daarbij is het uitgangspunt dat de wegen geschikt moeten zijn voor de verkeersstromen die de regionale economie faciliteren en versterken. Daarvoor hebben GS allereerst in kaart gebracht hoe de verkeersstromen voor de regionale economie er uit zien: het regionale hoofdwegennet. Binnen dat netwerk is een onderscheid gemaakt in wegen met een erg belangrijke rol voor het regionale verkeer en wegen met een minder belangrijke rol. Dit is vastgelegd in de functiekaart.

² CROW is een kennisplatform voor de infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer. <https://www.crow.nl/>

³ In 2017 is de green deal voor duurzame wegen, spoor en waterwegen ondertekend, onder meer door de provincie Gelderland.

Figuur 1: Uitsnede functiekaart



Bron: Functiekaart PS2017-344.

Van de functies is een vertaling gemaakt naar de categorie, die aangeeft hoe een weg moet worden ingericht, welke maximumsnelheid er zou moeten gelden en welk verkeer de weg mag gebruiken. Daarbij is gebruik gemaakt van de richtlijnen voor de inrichting van wegen die door verkeersdeskundigen is beschreven.

Voor het prioriteren van de knelpunten en wensen wordt er eerst gekeken naar de rol van de weg in het wegennet. GS geven in het functioneel kader wegennet aan dat ook voor oplossingsrichtingen de rol van de weg bepalend is: voor een weg met weinig regionaal belang kan het verlagen van de snelheid een optie zijn om een veiligheidsprobleem op te lossen, op een belangrijke weg voor het regionale verkeer heeft dat veel nadelen.

Geïnterviewden gaven aan dat er op dit moment geen onderscheid wordt gemaakt in kwaliteitsniveaus voor het groot onderhoud per functie. Voor alle wegen wordt vooralsnog het zelfde kwaliteitsniveau nagestreefd. Tijdens de behandeling van de bevindingen van het vorige Rekenkameronderzoek is in de commissievergadering BOC (23 maart 2016) ook gesproken over differentiatie in onderhoud van de wegen. Met de vaststelling van de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen (PS2016-600) heeft PS gekozen voor een uniform onderhoudsniveau (sober en doelmatig) voor alle wegen.

2.3.3 Ontwikkelingen met invloed op kaderstelling

Toekomstige ontwikkelingen zijn van invloed op het stellen van kaders voor groot onderhoud. Hierbij gaat het op het moment van schrijven van dit rapport in ieder geval om de door GS gepresenteerde scenario's om de infrastructuur op orde te houden. Daarnaast kan het ambtelijk gehanteerde Strategische assetmanagementplan, waarin de beleidskaders zijn samengepakt, in de toekomst van invloed zijn op de vorm waarin de kaders worden opgenomen. Hierna lichten we beide onderdelen kort toe.

Scenario's voor het op orde brengen van de infrastructuur

Op verzoek van PS hebben GS in een [Statenbrief](#)⁴ (29 januari 2019) scenario's uitgewerkt voor de kosten om de infrastructuur op orde te brengen. Dit omdat niet alle provinciale wegen en fietspaden voldoen aan de inrichtingseisen die moeten zorgen voor veilige wegen en fietspaden. Deze eisen zijn gebaseerd op landelijke richtlijnen en gekoppeld aan de functie van de weg of het fietspad.

In de Statenbrief staat dat de breedte van de rijbanen voor 95% op orde is, maar dat de berm langs 85% van de wegen te smal zijn. Bij provinciale fietspaden is het net andersom, daar is 35% van de fietspaden te smal en zijn de berm voor 90% op orde.

In de brief schetsen GS vervolgens vijf scenario's:

1. Doen wat we nu doen:
Binnen de huidige trajectaanpak worden de knelpunten aangepakt. Dit betekent dat er verbeteringen blijven bestaan. Het vraagt geen extra investering. De veiligheid voor de automobilist wordt niet structureel beter en de veiligheid van de fietser gaat achteruit, omdat fietspaden niet worden aangepast op de toename van het aantal fietsers. De maatschappelijke impact is relatief klein.
2. Focus op meest efficiënte top:
We pakken alleen de belangrijke eigen wegen aan waar ook belangrijke fietspaden langs liggen. De investering ligt tussen de € 100 en € 200 mln. te besteden in ongeveer 8 jaar. Daarmee is ongeveer 10% van de provinciale wegen en een kleine 5% van het Hoofd fietsnet Gelderland op orde gemaakt, dit betreft wel het deel dat belangrijk is voor de Gelderse economie. De veiligheid voor zowel de automobilist als de fietser wordt iets beter. De maatschappelijke impact van dit scenario is relatief beperkt.
3. Alles voor de fietser:
Naast de belangrijke eigen wegen met de belangrijke eigen fietspaden, maken we in dit scenario het gehele Hoofd fietsnet van Gelderland op orde. Daarbij worden de eigen wegen die langs belangrijke eigen fietspaden liggen meegenomen en wordt er geïnvesteerd in gemeentelijke fietspaden. Dit vraagt een investering tussen de € 450 en € 750 mln. uit te geven in 14 jaar. Als het is afgerond zijn alle fietspaden van het Hoofd fietsnetwerk en bijna 45% van de belangrijke provinciale wegen op orde. De veiligheid voor de automobilist wordt beter en de veiligheid van de fietser gaat er sterk op vooruit. De maatschappelijke impact is relatief groot.
4. Alle belangrijke fiets- en autoverbindingen op orde:
In dit scenario wordt het vorige scenario aangevuld met de overige belangrijke eigen wegen. Dit kost meer geld en tijd: tussen de € 750 mln. en € 1 miljard en vier coalitieperioden. Als dit klaar is rond 2035 zijn de wegen en fietspaden uitgevoerd volgens de vastgestelde kaders, maar is er wel scherp geprioriteerd op belang in de netwerken. Zowel voor de fietser als de automobilist is dit een sterke verbetering van de veiligheid. De maatschappelijke impact is groot.
5. Alles op orde:

⁴ PS2019-70 Investeren in bestaande wegen en fietspaden

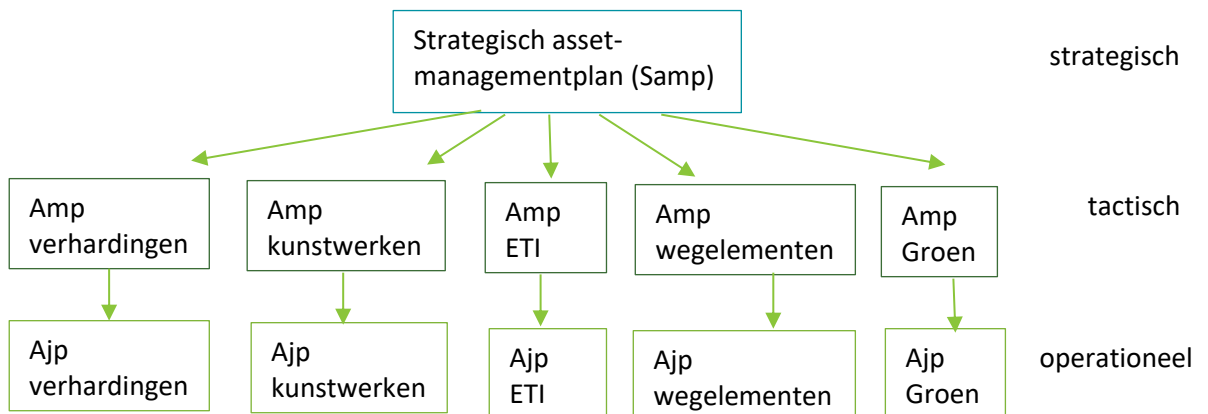
In dit scenario maken we het gehele provinciale wegennet op orde, inclusief de fietspaden van het Hoofd fietsnetwerk die bij gemeenten in beheer zijn. Dit vraagt om een investering tot € 1,5 miljard en meer dan dertig jaar werk. Hiermee is alles op orde, de maatschappelijke impact is het grootst.

PS besloten deze brief te betrekken bij de uitwerking van het Coalitieakkoord. De keuze zal ook doorwerken op het toekomstig benodigd budget voor groot onderhoud. In het huidige Coalitieakkoord is opgenomen: "We willen investeren in alle vormen van mobiliteit en stellen hiervoor een integrale visie mobiliteit op" (pag. 37). Die visie wordt momenteel opgesteld, maar of en hoe concreet het aspect investeren in provinciale infrastructuur daarin komt is op dit moment niet bekend.

Strategisch assetmanagementplan 2018

Ambtelijk zijn de beleidskaders samengepakt in het Strategisch assetmanagementplan 2018 (Samp). Bij de kaders wordt een onderscheid gemaakt tussen het beheerkader instandhouding en het beheerkader infrastructuur gerelateerd beleid. In het beheerkader instandhouding is de basis opgenomen die voortvloeit uit de zorgplicht die de provincie heeft. Hier ligt een directe link met de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen. In het beheerkader infrastructuur gerelateerd beleid staat welke doelen de provincie nog meer nastreeft en hoe de infrastructurale kapitaalgoederen hier een bijdrage aan leveren. Daarbij gaat het om verplaatsen (bereikbaarheid), verblijven (leefomgeving) en milieu (leefklimaat). Dit kader is naast het waar en wanneer ook van invloed op *hoe* de activiteiten worden uitgevoerd. Het Samp moet er voor zorgen dat de keuzes die gemaakt worden voor de infrastructuur binnen hetzelfde kader plaats vinden en er gewerkt wordt aan dezelfde doelen. Ambtelijk wordt bekeken of het mogelijk is om een vervolg op het Samp te gebruiken voor de kaderstelling door PS. Per asset is er daarnaast een assetmanagementplan (amp) en een assetjaarplan (ajp). In het assetmanagementplan staan per asset de kaders, prestatie(doelen), areaal, werkwijze en tactiek. Deze plannen geven een doorkijk voor de komende vijf jaar. In assetjaarplannen is de concrete beheersinspanning voor een specifiek jaar opgenomen.

Figuur 2: Samenhang plannen



Bron: Informatie provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

2.4 Kwaliteitseisen en de mate waarin daaraan wordt voldaan

In de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 is per areaaltype een 'vertaalslag' opgenomen van het kwaliteitsniveau 'sober en doelmatig'. In deze rapportage geven we deze 'vertaalslag' weer en vermelden we de stand van zaken. We beperken ons daarbij, in lijn met het onderzoek uit 2016, tot de wegverhardingen en de kunstwerken. In de paragraaf kapitaalgoederen in begroting en rekening wordt eveneens ingegaan op het kwaliteitsniveau 'sober en doelmatig'. In paragraaf 2.4.3 gaan we hier op in.

2.4.1 Wegverhardingen

Voor wegverhardingen worden kwaliteitsniveaus onderscheiden, waarbij tevens de bandbreedte is aangegeven voor de mate waarin deze voor mogen komen op het areaal. In tabel 3 geven we de kwaliteitsnormen weer.

Tabel 3: Kwaliteitsnormen wegverhardingen

Kwaliteitsniveau	CROW-schadecombinatie	NEN 2767-4 conditiescore	Voorkomen op areaal
Goed	1, L1, L2, L2, M1	1-3	78-95%
Matig	M2	4	5-15%
Slecht	M3, E1, E2, E3	5-6	4-7%

Bron: Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020.

In de nota staat dat de CROW-schadecombinaties E2 en E3 of NEN 2767 conditiescore 6 geclassificeerd zijn als achterstallig onderhoud en niet mogen voorkomen op het provinciale wegennet.

Omdat de achteruitgang van de kwaliteit niet altijd gelijkmatig over de gehele weglengte plaats vindt, kunnen alle kwaliteitsniveau voorkomen op één weg. Voor het in beeld brengen van de kwaliteit van wegen zetten GS auto's in die hoge kwaliteit opnamen maken, die vervolgens geanalyseerd worden.

In het assetmanagementplan (amp) Verhardingen staan de kwaliteitsgegevens sinds 2006. In onderstaande tabel staan de drie meest recente metingen zoals die in het assetmanagementplan zijn opgenomen, aangevuld met de gegevens over 2019.

Tabel 4: *Kwaliteit wegverhardingen*

	Goed	Matig	Slecht
2012	75%	20%	5%
2015	78%	17%	5%
2016	86%	9%	5%
2019	93%	2%	5%

Bron: *Assetmanagementplan verhardingen 2018-2022 provincie Gelderland en gegevens provincie Gelderland.*

Met ingang van 2016 is er (landelijk) een wijziging in de categorisering doorgevoerd. Een deel van de scores die voorheen tot 'matig' werden gerekend, wordt nu meegeteld bij 'goed'. Dit verklaart de verschuiving tussen 'matig' en 'goed' die in 2016 te zien is, zo is in het assetmanagementplan aangegeven. Het percentage 'slecht' is de werkvoorraad: dit zijn de trajecten die binnen twee jaar worden aangepakt.

2.4.2 Civiele kunstwerken

De conditie van een kunstwerk wordt uitgedrukt in een conditiescore van de NEN 2767-4⁵, die alleen betrekking heeft op de *zichtbare* kwaliteit. Deze kwaliteit wordt ook uitgedrukt in de beeldkwaliteit van CROW. In tabel 5 zijn de NEN 2767-4 conditiescore en de CROW beeldkwaliteit gekoppeld aan de kwaliteitsniveaus.

Tabel 5: *Kwaliteitsniveaus civiele kunstwerken- visuele conditie*

kwaliteitsniveau	NEN 2767-4 conditiescore	CROW beeldkwaliteit
Uitstekend –goed-voldoende	1-2-3	A+, A en B
Matig	4	C
Slecht tot slooprijp	5-6	D

Bron: *Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020.*

Visueel sober en doelmatig is gedefinieerd als niveau B uit de CROW publicatie en conditiescore 3 of 4 van de NEN 2767-4.

Op het moment dat de provincie besluit een traject aan te pakken, wordt in de voorbereidingsfase de kwaliteit van alle kunstwerken binnen het traject beoordeeld. Dan wordt ook bepaald wat er nodig is aan groot onderhoud voor deze kunstwerken. In het assetmanagementplan Civiele Kunstwerken staat dat jaarlijks een negende deel van de kunstwerken wordt geïnspecteerd. Dit hangt samen met de trajectprogrammering die de provincie hanteert, waarbij in principe eens in de negen jaar een traject onder handen wordt genomen. Inspectieresultaten van kunstwerken zijn in principe tien jaar 'houdbaar'. Naast de technische staat wordt dan ook gekeken naar de visuele conditie van de kunstwerken.

⁵ De norm NEN 2767-4 is een methodiek om de conditie van infrastructuur op objectieve en eenduidige wijze te bepalen.

In tabel 6 is de kwaliteit opgenomen van de verschillende soorten kunstwerken. De gegevens hiervoor zijn ontleend uit het amp en aangevuld met gegevens over 2019 die door de provincie zijn aangeleverd.

Tabel 6: Kwaliteit Civiele kunstwerken- technische conditie⁶ 2018-2019

Soort (aantal)	Goed		Matig		Slecht	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Bruggen (181)	89%	93%	7%	5%	4%	2%
Tunnels ⁷ (87)	93%	96%	6%	4%	1%	0%
Viaducten (123)	93%	95%	5%	4%	2%	1%
Duikers ⁸ (6213)	91%	98%	6%	2%	1%	0%
Totaal	92%	97%	6%	2%	2%	1%

Bron: Assetmanagementplan Civiele Kunstwerken 2018-2022 en gegevens provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

In goede technische staat betekent dat onderhoud op de lange (>5 jaar) termijn aan de orde is. Bij een matige technische staat is onderhoud tussen de 3 en 5 jaar aan de orde. In het geval van een slechte staat is onderhoud op korte termijn (<3 jaar) nodig.

Daarnaast voeren provinciale medewerkers jaarlijks inspecties uit. Daar wordt verslag van gemaakt en zo nodig wordt er direct actie ondernomen. Doordat nog niet voorzien is in de (geautomatiseerde) verwerking van de inspectieresultaten is het niet mogelijk om zonder onevenredige inspanning een beeld te geven van deze aanvullende inspectieresultaten.

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de kunstwerken is het areaal aan kunstwerken onderverdeeld in subgroepen met gelijke kenmerken qua leeftijd, materiaal en belasting. De bedoeling is om door inspectie van een deel, een uitspraak te kunnen doen over het geheel. Op dit moment wordt de werkwijze nog verder ontwikkeld.

⁶ Als gevolg van afrondingsverschillen tellen de percentages niet in alle gevallen op tot 100%

⁷ Tunnels inclusief aquaduct

⁸ Duikers inclusief faunabuizen

2.4.3 Kwaliteit in paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen staat met ingang van de begroting 2018 een vertaalslag van het uitgangspunt 'sober en doelmatig'. De volgende conditiescores uit de landelijke NEN norm 2767 worden gehanteerd:

1. Uitstekende conditie, incidenteel geringe gebreken
2. Goede conditie, incidenteel beginnende veroudering
3. Redelijke conditie, plaatselijk zichtbare veroudering, functievervulling niet in gevaar
4. Matige conditie, functievervulling incidenteel in gevaar
5. Slechte conditie, de veroudering is onomkeerbaar
6. Zeer slechte conditie, technisch rijp voor sloop.

Aangegeven is dat bij het kwaliteitskader 'sober en doelmatig' score 6 niet is toegestaan en dat onderhoudsmaatregelen het beste gepleegd kunnen worden op het moment dat conditiescore 4 is bereikt.

In tabel 7 zijn de conditiescores voor verhardingen en kunstwerken tezamen opgenomen.

Tabel 7: *Conditiecores verhardingen en kunstwerken*

	2018	2019
Goed (score 1, 2 en 3 NEN2767)	85%	85%
Matig (score 4 NEN2767)	9%	9%
Slecht (score 5 NEN2767)	6%	6%
Zeer slecht (score 6 NEN2767)	0%	0%

Bron: Paragraaf kapitaalgoederen, begroting 2019 en 2020.

Op basis van deze scores voldoet de provincie aan het kwaliteitskader 'sober en doelmatig'.

3 Financiële kaders

De financiële kaders en dan met name de werkwijze waarop gespaard wordt voor toekomstig groot onderhoud komt in dit hoofdstuk aan de orde.

3.1 Bevindingen financiële kaders samengevat

Normen:

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
 - Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.
 - Verzoek GS nadat bovengenoemde beslispunten (2,3,4) door Gedeputeerde Staten nader zijn uitgewerkt ook aan Provinciale Staten een onderbouwd voorstel te doen: "via welke financiering systematiek het beste tegemoet gekomen kan worden aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden."
- Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen:

- Met de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen beschikt de provincie Gelderland over een onderhoudsplan als onderbouwing voor de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud. Daarmee voldoet de provincie aan de voorschriften voor de paragraaf Kapitaalgoederen zoals opgenomen in het BBV.
- GS deden PS een onderbouwd voorstel ten aanzien van de te hanteren financieringsystematiek voor de reservering van middelen voor toekomstig groot onderhoud, waarna PS besloten om de werkwijze met een reserve te continueren.

Vervolg bevindingen:

- Een belangrijk argument van GS om voor een reserve te kiezen en niet voor een voorziening is transparantie bij een reserve en het verlies van informatie voor PS bij het hanteren van een voorziening. Echter op basis van de informatie in de jaarrekeningen sinds 2016 blijkt dat PS zich nauwelijks een beeld kunnen vormen van de inzet van de reserves voor groot onderhoud. Met de toelichting op de ambitiereserve zoals deze is opgenomen in de begroting 2020 wordt het zicht op de reserve beter, al is op basis van de P&C-stukken geen zicht te verkrijgen op de omvang van de spaarpot specifiek voor groot onderhoud.

3.2 Achtergronden bij de aanbevelingen

Ten tijde van het onderzoek in 2016 waren de beschikbaar gestelde financiële middelen voldoende om het benodigde groot onderhoud uit te voeren en de provinciale infrastructuur in stand te houden op het beoogde kwaliteitsniveau. Een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud aan wegen en kunstwerken was destijds niet beschikbaar. Daarmee voldeed de provincie niet volledig aan de voorschriften voor de paragraaf Kapitaalgoederen zoals opgenomen in het BBV en eveneens niet aan de uitvoeringsregels behorend bij de financiële verordening van de provincie.

Tegelijkertijd was op dat moment bekend dat de kosten voor het onderhoud in de toekomst aanzienlijk zouden stijgen, als gevolg van het einde van de levensduur van een groot deel van de kunstwerken. In 2014 werden PS geïnformeerd dat het gemiddeld benodigd budget tot en met 2032 een kleine € 10 mln. hoger lag dan het op dat moment beschikbare budget ad € 41,5 mln. Een voorstel voor het benodigde budget dan wel een keuze ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau in relatie tot het benodigde budget was daarvoor op dat moment nog niet gedaan. Voor de Rekenkamer was dit aanleiding om aan te bevelen om een langjarig gemiddelde van de onderhoudskosten te hanteren om het benodigde budget voor groot onderhoud in kaart te brengen. Naar onze mening zou een voorziening in plaats van de op dat moment gehanteerde reserve de meeste zekerheid bieden voor het kunnen voldoen aan de langjarige verplichting die de provincie heeft ten aanzien van het onderhoud van infrastructuur. In het volgende kader komen de verschillen tussen een reserve en een voorziening aan bod.

Reserve of voorziening

In ons rapport van 2016 gingen we uitgebreid in op de verschillen tussen een reserve en een voorziening. Via beide kunnen middelen voor de toekomst gespaard worden.

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 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 beheerplan). Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen.

De Staten hebben de aanbeveling om over te gaan op een voorziening geamendeerd en GS gevraagd om met een onderbouwd voorstel voor de financieringssystematiek te komen.

Dit leidde tot de volgende (geamendeerde) aanbevelingen:

- Verzoek GS te zorgen voor een onderhoudsplan voor wegen en kunstwerken als onderbouwing van de benodigde omvang van de middelen voor groot onderhoud wegen en kunstwerken.
- Verzoek GS nadat bovengenoemde beslispunten (2,3,4) door Gedeputeerde Staten nader zijn uitgewerkt ook aan Provinciale Staten een onderbouwd voorstel te doen: "via welke financiering systematiek het beste tegemoet gekomen kan worden aan de langjarige verplichting die de provincie heeft om de infrastructuur te onderhouden."

3.3 Onderhoudsplan

In de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 staan de totale benodigde kosten per beheerdiscipline. Voor de periode 2017 tot 2020 zijn per discipline de begrote kosten opgenomen. Voor de periode 2021-2024 zijn de berekende gemiddelde

kosten weergegeven, deze zijn gebaseerd op het langjarig gemiddelde over de periode 2018-2032.

Tabel 8: Beheerkosten in € mln. (berekening 2017)

jaartal	Wegverhardingen	Civieltechnische kunstwerken	Groenvoorzieningen	Elektrotechnische installaties	Wegelementen	Assetgebruik	Overige beheertaken	Totaal
2017	19,8	1,7	4,8	4,8	1,2	4,4	3,6	40,3
2018	24,5	9	6,8	4,8	1,2	4,3	3,6	54,2
2019	20,1	6,2	6,8	5,5	1,2	4,4	3,6	47,8
2020	29,1	2,2	6,8	5,3	1,2	4,4	3,6	52,6
2021-2024 (p.j.)	24,8	5,6	5,4	5,4	1,2	4,4	3,6	50,4

Bron: Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020.

Uit de tabel komt naar voren dat de wegverhardingen de grootste kostenpost betreffen binnen de beheerkosten. In de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 is opgenomen dat het budget ad € 43,1 mln. per jaar voor beheer en onderhoud structureel verhoogd moet worden, om te voorkomen dat het beheer en onderhoud op termijn onder het niveau 'sober en doelmatig' terecht komt. Aangegeven is dat voor de periode 2017-2020 er gemiddeld €5,6 mln. per jaar extra nodig is en daarna nog eens structureel € 1,7 mln. per jaar. PS besloten bij het eindvoorstel midterm-review (PS2017-272) om met ingang van 2018 € 7,3 mln. per jaar (€ 5,6 mln. + € 1,7 mln.) extra uit te trekken voor het onderhoud van de wegen. Het totale budget komt daarmee op € 50,4 mln. per jaar.

Per asset is er -samenhangend met het eerder genoemde strategisch assetmanagementplan- een assetmanagementplan opgesteld en een assetjaarplan. In het assetmanagementplan staat het tactische beleid en de wijze van beheren per asset aangegeven. In assetjaarplannen is de concrete beheerinspanning voor een specifiek jaar opgenomen en een doorkijk voor de komende vijf jaar. De maatregelen en kosten per asset zijn in samenhang met de andere assets opgesteld en budgettair afgewogen.

3.4 Financieringsystematiek

In de [reactie](#) op het rekenkamerrapport lieten GS weten dat zij in de voorjaarsnota 2016 met een analyse zouden komen over de consequenties van het werken met een voorziening dan wel een reserve. In de voorjaarsnota 2016 wordt ingegaan op het amendement van PS, waarmee zij GS vragen om te komen met een onderbouwd voorstel voor de financieringsystematiek. GS geven aan dat zij het amendement van

harte toejuichen omdat zij van mening zijn dat de inhoudelijke afwegingen over het groot onderhoud voorop dient te staan en de administratieve afwikkeling daarvan een afgeleide is. Aangekondigd wordt dat bij de uitwerking van het amendement een voorstel zal worden gepresenteerd om op de meest efficiënte wijze de langjarige verplichting van het groot onderhoud vorm te kunnen geven.

3.4.1 Keuze voor reserve als financieringssysteem

In de voorjaarsnota 2017 stellen GS aan PS voor om de huidige financieringssysteem, te weten een reserve, te continueren. Hiervoor geven zij de volgende onderbouwing. In verband met het grillige verloop van kosten voor het groot onderhoud van infrastructuur is een balanspost nodig om de schommelingen op te vangen. Daarbij kan gekozen worden uit een reserve (eigen vermogen) of een voorziening (vreemd vermogen). GS gaan in op de overeenkomsten en verschillen tussen een reserve en een voorziening. Zij zien een verschil in de administratieve verwerking en daarmee een verschil in transparantie voor PS. Bij een reserve wordt het groot onderhoud gepland, bijgestuurd en verantwoord in de exploitatie en komt het naar voren in o.a. de begroting en jaarstukken. Bij een voorziening worden de kosten direct ten laste gebracht van de voorziening en vallen buiten de exploitatie. GS zijn van mening dat dit de transparantie naar PS vermindert. Daarnaast geven GS aan dat bij een voorziening het niet mogelijk is om de dekking van de kosten te bundelen die voortkomt uit de aanpak via trajectprogrammering ('van sloot tot sloot'). Daarmee zou het volgens GS voor PS lastiger zijn om informatie te genereren dan wel zou PS informatie verliezen. Daarnaast wijzen GS erop dat de onderbouwing van een voorziening jaarlijks moet worden gecontroleerd en goedgekeurd door de accountant. Zij vragen zich af of het efficiënt en effectief is om het onderhoudsplan jaarlijks actueel te houden, gezien het feit dat de verschuiving met intervallen van een jaar erg klein zijn. Gezien de strikte regelgeving over voorzieningen, zo geven GS aan, kan de situatie ontstaan dat middelen uit de voorziening moeten worden genomen. Bijvoorbeeld wanneer het onderhoudsplan op balansdatum niet meer volledig actueel is. Omdat de middelen wel noodzakelijk zijn voor het groot onderhoud, zou dit er toe kunnen leiden dat er alsnog een reserve gevormd moet gaan worden. Dat komt het inzicht van PS niet ten goede. PS hebben bij de voorjaarsnota 2017 besloten de werkwijze met een reserve te continueren.

3.4.2 Zicht op de reserve in de praktijk

Een belangrijk argument van GS om aan PS voor te stellen om de reserve te handhaven wordt gevormd door transparantie en de informatiepositie van PS. Op basis van de gegevens in de P&C-documenten brengen we daarom in kaart welk inzicht PS kunnen verkrijgen over de kosten van het groot onderhoud. In de volgende tabel zijn de kosten weergegeven zoals deze zijn opgenomen in de jaarstukken.

Tabel 9: Kosten plandoel in stand houden en verbeteren kwaliteit (fysieke) netwerk in €x1.000

	Begroting na wijziging	Rekening	Vershil
2016	208.336	205.379	2.956
2017	186.199	184.686	1.513
2018	191.620	202.309	-10.689

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland.

In de tabel zijn de kosten voor het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het (fysieke) netwerk opgenomen. Voor de goede orde, het gaat hierbij niet alleen om het onderhoud aan het fysieke netwerk, maar ook om verbeteringen aan (de toegankelijkheid van) het regionaal openbaar vervoer. Uit de tabel komt naar voren dat er in 2016 en 2017 minder is uitgegeven dan in de gewijzigde begroting was opgenomen en in 2018 ruim € 10 mln. meer.

In de paragraaf kapitaalgoederen in de begroting en jaarrekening wordt aangegeven wat de omvang is van instandhouding (het groot onderhoud) en het dagelijks beheer en klein onderhoud.

Tabel 10: Budgetten zoals opgenomen in de paragraaf kapitaalgoederen in € x 1.000

	2017 B	2017 J	2018 B	2018 J	2019 B	2020 B
Instandhouding (groot onderhoud)	19.276	17.991	20.220	23.597	34.190	33.838
Dagelijks beheer en klein onderhoud	21.024	22.603	21.453	21.570	22.245	22.676
Vaarwegbeheer						2.307
TOTAAL	40.300	40.594	41.598	45.167	56.435	58.821

Bron: Begroting 2017, 2018, 2019 en 2020 en jaarrekening 2017 en 2018 provincie Gelderland.

Uit de tabel komt naar voren dat het ene jaar wat minder en het andere jaar wat meer wordt uitgegeven dan begroot. Daarnaast is zichtbaar dat de begrote uitgaven schommelingen laten zien. Dit heeft te maken met verschillen in de jaarlijkse onderhoudsbehoefte. Deze fluctuatie wordt opgevangen via de reserve.

Om zicht te krijgen op de omvang van de middelen die zijn ingezet voor het groot onderhoud, vormen de onttrekkingen aan de reserve de belangrijkste (openbare) informatiebron.

Tabel 11: Onttrekkingen aan de reserve in stand houden en verbeteren kwaliteit (fysieke) netwerk in € x 1.000

	Gewijzigde begroting	Rekening	Verschil met gewijzigde begroting
2016	186.832	185.268	- 1.565
2017	197.680	193.722	- 3.959
2018	156.652	164.908	8.257

Bron: Jaarstukken 2016, 2017 en 2018 provincie Gelderland.

In de tabel zijn de onttrekkingen aan de reserve opgenomen. Deze reserve is overigens meer omvattend dan alleen het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken. In 2016 en 2017 is er minder onttrokken uit de reserve dan beoogd, in 2018 is er ruim € 8 mln. meer onttrokken. Tot en met 2015 was het mogelijk om in de jaarrekening de verloopstaten van reserves te bekijken. Destijds ging het om de reserves trajectmanagement en instandhouding. Sinds 2016 wordt er gewerkt met een reserve per programma. Deze reserve is opgesplitst per plandoel, maar is net als de gegevens over de exploitatie uit de jaarrekening breder dan alleen het groot onderhoud aan wegen en kunstwerken.

Als uitvloeisel van de eind 2017 door PS aangenomen motie om de P&C-cyclus verder door te ontwikkelen, hebben GS aan PS toegezegd om gedetailleerde toelichting te geven op de reserves en de inzichtelijkheid te verbeteren. In de perspectiefnota 2020 is dit gedaan en is aangekondigd dat er met ambitiereserves gewerkt gaat worden. Dat wil zeggen één reserve aansluitend bij de nieuwe indeling van de P&C-stukken naar ambities. In de begroting voor 2020 is een raming voor de reserve behorend bij de ambitie economie en mobiliteit opgenomen.

Tabel 12: Onderdeel Beheer, onderhoud en verbetering infrastructuur in € x 1.000

	Geraamde dotaties	Geraamde onttrekkingen	Saldo per 31/12
2020	39.673	107.962	399.645
2021	39.586	151.592	292.239
2022	46.234	103.826	234.647
2023	33.297	78.395	189.549

Bron: Begroting 2020 provincie Gelderland, ambitiereserve economie en mobiliteit.

In de toelichting staat dat er structureel € 31,2 mln. voor groot onderhoud aan provinciale wegen en kunstwerken en € 6,5 mln. voor de uitvoering van projecten trajectmanagement en € 2 mln. voor de inzet van personeelslasten voor de geactiveerde investeringsprojecten wordt gedoteerd. De onttrekking in 2020 is voor € 48,9 mln. bestemd voor de uitvoering van projecten trajectmanagement en diverse beheer en onderhoudswerkzaamheden aan wegen en kunstwerken. Welk deel van het saldo bestemd is voor groot onderhoud is niet uit de gegevens op te maken.

4 Informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen centraal die te maken hebben met de informatievoorziening aan PS.

4.1 Bevindingen informatievoorziening PS samengevat

Normen:

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
 - Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en jaarrekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.
 - Verzoek GS uiterlijk in voorjaar 2017 inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen zodat Provinciale Staten de uitkomst ervan kan betrekken bij de behandeling van de voorjaarsnota 2017.
- Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen:

- In begrotingen en jaarrekeningen is een consistente lijn zichtbaar in doelen en prestaties. In de jaarrekeningen is een link opgenomen naar de begroting, waardoor er zicht ontstaat op beoogde en gerealiseerde prestaties.
- PS zijn door GS in de voorjaarsnota 2017 geïnformeerd over de implementatie van de aanbevelingen.
- Een Gelders variant van de BKXi is op ambtelijk niveau ver gevorderd. Het instrument is bedoeld om voor het bestuurlijke gesprek inzichtelijk te maken wat de implicaties van keuzes op het gebied van infrastructuur zijn in relatie tot de doelen van de provincie.

4.2 Achtergronden bij de aanbevelingen

Uit het onderzoek uit 2016 bleek dat de weergave van de informatie over groot onderhoud van wegen en kunstwerken in de begrotingen geen consistente lijn liet zien, hoewel het beleid in die jaren niet substantieel gewijzigd was. De doelen en ambities waren op verschillende manieren geformuleerd en prestaties waren niet in alle jaren meetbaar geformuleerd. In de jaarrekeningen ontbraken de beoogde prestaties als referentiekader voor de gerealiseerde prestaties, waardoor het voor PS lastig was om te controleren.

Onze 'standaard' aanbeveling aan PS om GS te verzoeken om een jaar na de behandeling van het rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen is door PS geamendeerd. PS wilden uiterlijk in het voorjaar van 2017 geïnformeerd worden zodat zij de informatie konden betrekken bij de behandeling van de voorjaarsnota 2017.

De volgende aanbevelingen komen daar uit voort:

- Verzoek GS te zorgen voor een zo consistent mogelijke lijn in het opnemen van doelen en (meetbare) prestaties in begroting en jaarrekening zodat de Staten hun controlerende rol eenvoudiger kunnen invullen.
- Verzoek GS uiterlijk in voorjaar 2017 inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen zodat Provinciale Staten de uitkomst ervan kan betrekken bij de behandeling van de voorjaarsnota 2017.

Daarnaast speelde dat er landelijk gewerkt werd aan de Bestuurlijke Kwaliteitsindex infrastructuur (BKXi) om kwaliteitsgegevens te 'vertalen' naar bestuurlijke informatie. Deze bestuurlijke informatie kon tevens worden gebruikt voor de informatievoorziening aan PS. In paragraaf 4.4 gaan we in op de stand van zaken rond de BKXi.

4.3 Consistentie in P&C documenten

In de begrotingen over de afgelopen jaren is een consistente lijn zichtbaar als het gaat om het plandoel: het in standhouden en verbeteren van het (fysieke) netwerk. Ook als het gaat om de daarvoor te leveren prestaties is een consistente lijn zichtbaar; we werken aan X trajecten met zoveel kilometer. In de jaarrekeningen wordt vervolgens ingegaan op de gerealiseerde prestaties qua trajecten en kilometers. In de jaarrekeningen is een link naar de begroting opgenomen, zodat de gerealiseerde prestaties afgezet kunnen worden tegen de beoogde prestaties. In onderstaande tabel volgt een korte samenvatting van de informatie uit begrotingen en jaarrekeningen.

Tabel 13: Plandoel en prestaties in begrotingen en jaarrekeningen

	Begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Jaarrekening 2018	Begroting 2019
In stand houden en verbeteren van de kwaliteit van het (fysieke) netwerk	√	√	√	√	√
Prestatie	96 km, 15 trajecten	101 km, 15 trajecten	70 km, 14 trajecten	77 km, 16 trajecten ⁹	20 trajecten ¹⁰

Bron: Begrotingen 2018 en 2019 en jaarrekeningen 2017 en 2018 provincie Gelderland.

In de begroting 2020 wordt niet langer uitgegaan van plandoelen. In deze begroting is het volgende doel opgenomen:

‘Een veiliger en duurzamer Gelderland met wegen (waaronder fietspaden) en spoorwegen waarover iedereen zich vlot en veilig kan verplaatsen, vinden wij belangrijk. Daarom investeren we in onderhoud en verbetering van onze wegen en het regionale spoorwegnet. Voor de rijkswegen die door Gelderland lopen, geldt dat we knelpunten op deze wegen met het Rijk willen bespreken en aanpakken. Het is onze wettelijke taak om onze provinciale wegen goed te onderhouden. Dat doen we duurzaam door slim om te gaan met materialen en nieuwe werkmethodes te gebruiken. Waar nodig voeren we verbeteringen aan onze wegen uit.’

Ten opzichte van de plandoelen uit eerdere jaren valt op dat de formulering gewijzigd is, maar dat het doel gelijk is gebleven. Daarnaast valt op dat er een link met duurzaamheid wordt gelegd. Dit komt ook tot uitdrukking in de te leveren prestaties:

‘Het uitvoeren van wegwerkzaamheden aan het provinciale wegennet op elf trajecten zoals de A348. Dit doen we zo duurzaam mogelijk, bijvoorbeeld door de uitstoot van CO₂ bij onderhoudsprojecten verder te verminderen.’

4.4 BKXi

De afgelopen jaren is door het CROW en het vakberaad van het IPO gewerkt aan de Bestuurlijke Kwaliteitsindex infrastructuur (BKXi).

Op haar website geeft het CROW¹¹ het volgende aan over de BKXi:

⁹ En 42 bruggen/viaducten/duikers en 9 verkeersregelinstallaties

¹⁰ Geen km's aangegeven, maar wel 67 bruggen/viaducten/duikers en 10 verkeersregelinstallaties

¹¹ <https://www.crow.nl/over-crow/nieuws/2019/juli/de-bkxi-kort,-krachtig-en-relevant>

‘De BKXi is een communicatie-instrument dat speciaal is ontwikkeld voor een gesprek tussen de bestuurders en de assetmanager met als onderwerp het functioneren van de provinciale infrastructuur. Het is kort, het is krachtig en het bevat onderwerpen die bestuurlijk relevant zijn. De BKXi is opgebouwd vanuit een aantal indicatoren die een eerste signaal afgeven hoe de infrastructuur functioneert. Als dit onvoldoende is, vormt dit de aanleiding om in te zoomen op mogelijke oorzaken. Zo krijgt het gesprek tussen de bestuurder en assetmanager vorm. Daarmee wordt meteen duidelijk dat het communicatieve aspect van de BKXi belangrijker is dan de volledigheid van het instrument’.

Begin 2019 is de BKXi opgeleverd. Daarbij zijn bereikbaarheid, leefomgeving, veiligheid, milieu en imago als thema’s opgenomen. Ambtelijk wordt aangegeven dat bij het gebruik van de BKXi wordt ervaren dat een koppeling met de ‘eigen’ doelstellingen van de provincie, zoals opgenomen in omgevingsvisie wenselijk is. Daarmee wordt duidelijk aan welke strategische doelen van de provincie de infrastructuur bijdraagt en welke maatregelen nodig zijn. Ook wordt zichtbaar welke keuzes er zijn en wat de consequenties van die keuzes zijn voor de verschillende doelstellingen van de provincie. De doorvertaling naar een bruikbare Gelderse variant is op ambtelijke niveau ver gevorderd. In de Gelderse variant wordt daarvoor de term assetkernwaarden (en niet (langer) de BKXi) gehanteerd.

4.5 Terugkoppeling aan PS

De afsluitende aanbeveling aan PS bij elk rekenkameronderzoek (verzoek GS een jaar na de behandeling van het rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen) is door PS geamendeerd. PS wilde graag uiterlijk in het voorjaar van 2017 geïnformeerd worden zodat zij de uitkomst ervan kunnen betrekken bij de voorjaarsnota 2017. In de voorjaarsnota 2017 is het volgende teruggekoppeld aan PS ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen.

Tabel 14: Implementatie aanbevelingen

	Korte inhoud	Geïmplementeerd
1	Kaders door PS	Via de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen
2	Kwaliteit	Via de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen
3	Consistentie in informatie	Miv begroting 2017 en jaarrekening 2016 doorgevoerd
4	Onderhoudsplan	Via de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen
5	Financieringssysteem	Via de voorjaarsnota 2017

Bron: Voorjaarsnota 2017 provincie Gelderland.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten- provincie Gelderland

- Ajp verhandingen 2020 (ambtelijk document)
- Ajp civiele kunstwerken 2020 (ambtelijk document)
- Amp verhandingen 2018-2022 (ambtelijk document)
- Amp civiele kunstwerken 2018-2022 (ambtelijk document)
- Functioneel kader wegennet (Wegennetvisie) (PS2017-344)
- Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2017-2020 (PS2016-600)
- P&C documenten 2016-2020 provincie Gelderland
- Samp 2018 (ambtelijk document)
- Statenbrief Investeren in bestaande wegen en fietspaden PS2019-70

30

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

Geraadpleegde documenten- overig

- Grip op groot onderhoud Gelderland, rekenkamer Oost-Nederland, maart 2016

Geraadpleegde personen

- Denis Crain, assetbeheerder kunstwerken
- Jan Fijan, strategisch beleidsmedewerker
- Bas Harwig, assetbeheerder verhandingen
- Rinus Kuijper, programmamanager instandhouding infrastructuur
- Peter van Riswijk, strategisch beleidsmedewerker
- Harry Scholtens, interim afdelingshoofd beheer en onderhoud