

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

Nota van bevindingen 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), 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 Overijssel

Deventer, december 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 | Zicht op kwaliteit..... | 8 |
| 2.1 | Bevindingen zicht op kwaliteit samengevat..... | 8 |
| 2.2 | Achtergronden bij de aanbevelingen..... | 9 |
| 2.3 | Inhoudelijke kaders voor groot onderhoud | 9 |
| 2.4 | Informatie over kwaliteit | 11 |
| 3 | Dekking toekomstige investeringen..... | 14 |
| 3.1 | Bevindingen financiële kaders samengevat..... | 14 |
| 3.2 | Achtergronden bij de aanbevelingen..... | 15 |
| 3.3 | Kaders voor toekomstige investeringen | 17 |
| 3.3.1 | Vervangingsinvesteringen | 17 |
| 3.3.2 | Beheer en onderhoud..... | 19 |
| 3.4 | Hoogte budget | 19 |
| Bijlage 1: | Bronnenlijst..... | 21 |

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 [Overijssel](#) 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 provincie*

| Areaal | Omvang |
|---|--|
| Wegverhardingen <ul style="list-style-type: none">• Hoofdrijbaan• Fietspad• Parallelweg | Omvang in kilometers <ul style="list-style-type: none">• 650• 527• 173 |
| <ul style="list-style-type: none">• Verkeersregelinstanties• Verlichtingspunten | Omvang in <ul style="list-style-type: none">• 52 stuks• 5458 stuks |

- Bomen
 - Faunapassages
 - Faunarasters
 - Bermen
- 38.400 stuks
 - 9 stuks
 - 74 km
 - 922 hectare

Kunstwerken

- Vaste bruggen en viaducten
 - Tunnels
 - Beweegbare bruggen
 - Sluizen
- } • 354

Bron: Provincie Overijssel, Begroting 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 naar de toekomst. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek geven we hierna weer.

Conclusie uit 2016

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.

Aanbevelingen uit 2016

1. Verzoek GS het zicht op de kwaliteit van 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.
2. A. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een beheerplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.
B. 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.

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 een 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:

- Het zicht op de kwaliteit en de informatieverstrekking daarover (aanbeveling 1) komen aan de orde in hoofdstuk 2.
- Dekking van toekomstige investeringen (aanbeveling 2) is het onderwerp van hoofdstuk 3.
- Aanbeveling 3 over inzicht in de implementatie van de aanbevelingen komt in beide hoofdstukken aan bod.

2 Zicht op kwaliteit

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen 1 en 3.

2.1 Bevindingen zicht op kwaliteit samengevat

Normen:

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
 - Verzoek GS het zicht op de kwaliteit van 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.
 - Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
- Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen:

- Er is ingezet op ontwikkeling van een andere methode om tot bestuurlijke informatie over de kwaliteit van wegen en kunstwerken te komen, namelijk via de landelijk ontwikkelde systematiek van de Bestuurlijke kwaliteitsindex infrastructuur (BKXi). Later is uitvoering van de aanbeveling meer op de achtergrond geraakt.
- In de tussentijd zijn PS in de P&C-cyclus geïnformeerd over de kwaliteit van wegen en kunstwerken op de (niet navolgbare) werkwijze die al langer wordt gehanteerd.
- Ambtelijk wordt de bruikbaarheid van de BKXi nader onderzocht.

Bevindingen (vervolg)

- De indicatoren ‘kwaliteit verhardingen’ en ‘kwaliteit kunstwerken’ staan met ingang van 2020 niet langer in de begroting en jaarrekening.
- GS stuurden PS in mei 2017 een brief over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen. GS informeerden PS op dat moment dat een landelijke systematiek onderzocht werd om te komen tot een andere methode voor kwaliteitsgegevens. Daarna zijn PS niet meer geïnformeerd over dit proces.

2.2 Achtergronden bij de aanbevelingen

In het rapport uit 2016 concludeerden wij dat de informatievoorziening aan PS over de kwaliteit van wegen en kunstwerken een aandachtspunt vormde. De data die verzameld werd op basis van (kwaliteits)metingen werd niet gebruikt om een overall beeld van de kwaliteit van het areaal te verkrijgen. In het jaarverslag werd gerapporteerd over het percentage wegen en kunstwerken dat voldoet aan de basiskwaliteit. De wijze waarop deze informatie in het jaarverslag tot stand komt was voor ons niet navolgbaar. Daarom gaven wij als aanbeveling aan PS mee om GS te vragen het zicht op de kwaliteit van 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.

In hun reactie gaven GS aan dat zij in de jaarrekeningen voor alle assets (wegen, kunstwerken en vaarwegen) één percentage laten zien, wat een indicatie van de kwaliteit voor die assets geeft. Tevens geven zij aan dat zij tot een landelijk gedragen systematiek willen komen voor het weergeven van kwaliteit van de assets.

2.3 Inhoudelijke kaders voor groot onderhoud

Het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen geeft naast de financiële ook de inhoudelijke kaders voor het groot onderhoud. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de inhoudelijke kaders. De financiële kaders komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2020 t/m 2023

Voor het assetmanagement dat de provincie Overijssel voorstaat zijn het coalitieakkoord en de omgevingsvisie belangrijke richtinggevendende documenten. Daarin staan de inhoudelijke doelen waaraan met het beheer van infrastructuur wordt bijgedragen.

Met het vaststellen van het beheerplan hebben PS het kwaliteitsniveau ‘basis’ als uitgangspunt vastgesteld voor de wegen en kunstwerken die de provincie beheert. Datzelfde kwaliteitsniveau wordt gehanteerd in het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019. In het beheerplan is opgenomen dat dit kwaliteitsniveau

gedefinieerd is door de landelijke kennisinstelling CROW¹ en staat voor efficiënt en effectief beheer nu en op de langere termijn.

In het beheerplan is de vertaling gemaakt van de kwaliteitsniveaus volgens de CROW-systematiek. Hierin is onder andere het niveau 'basis' omschreven. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3: Legenda Kwaliteitsniveaus

| Kwaliteits-niveau | Omschrijving | Indicatie kwaliteit | Relatie met wegbeheer |
|-------------------|--------------|---|--|
| A+ | Zeer hoog | Nagenoeg ongeschonden | Er is geen schade |
| A | Hoog | Mooi en comfortabel | Er is enige schade, maar de waarschuwingsgrens is nog niet overschreden |
| B | Basis | Functioneel | De waarschuwingsgrens is overschreden: er is klein onderhoud nodig of binnen vijf jaar groot onderhoud |
| C | Laag | Onrustig beeld, discomfort of enige vorm van hinder | De richtlijn is overschreden: er is binnen twee jaar groot onderhoud nodig |
| D | Zeer laag | Kapitaalvernietiging, uitlokking van vernieling of sociale onveiligheid | De richtlijn is meer dan één klasse overschreden: er is direct groot onderhoud nodig |

Bron: provincie Overijssel: Begroting 2020, paragraaf kapitaalgoederen en Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023.

Wegen

Onder wegen vallen verhardingen, wegbermen, riolering ten behoeve van afwatering, openbare verlichting, verkeersregelinstanties en bewegwijzering, bebording en bebakening. Voor het plannen van het onderhoud voert de provincie jaarlijks een globale visuele inspectie uit in combinatie met wegdekmetingen. Voor fietspaden en parallelwegen vindt een tweejaarlijkse inspectie plaats. Op basis van de informatie die deze metingen en inspecties opleveren in combinatie met beheerinformatie in het wegeninformatiesysteem, wordt groot onderhoud aan wegen gepland.

Kunstwerken

Voor de kunstwerken wordt de NEN-systematiek van conditiescores gebruikt (NEN2767). De landelijke NEN-systematiek wordt gebruikt voor het beoordelen en registreren van de kwaliteit van een kunstwerk. In de volgende tabel zijn de kwaliteitsniveaus weergegeven.

¹ CROW is een kennisplatform voor de infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer. <https://www.crow.nl/>

Tabel 4: Kwaliteitsniveaus kunstwerken

| Conditie score | Omschrijving | Toelichting |
|----------------|--------------|---|
| 1 | Uitstekend | Incidenteel geringe gebreken |
| 2 | Goed | Incidenteel beginnende veroudering |
| 3 | Redelijk | Plaatselijk zichtbare veroudering. Functievervulling van bouw- en installatiedelen incidenteel niet in gevaar |
| 4 | Matig | Functievervulling van bouw- en installatiedelen incidenteel in gevaar |
| 5 | Slecht | De veroudering is onomkeerbaar |
| 6 | Zeer slecht | Technisch rijp voor de sloop |

Bron: Provincie Overijssel, *Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen Provincie Overijssel 2020 – 2023*.

Conditie score 3 sluit aan op een onderhoudsstrategie op basisniveau. Voor kunstwerken worden eens in de drie jaar inspecties uitgevoerd, daarnaast worden ze aan een jaarlijkse schouw en/of storingsanalyse onderworpen. In het beheerplan is opgenomen dat de status van de kunstwerken gemiddeld op basisniveau is. Doordat soms gegevens van de constructie ontbreken is niet met zekerheid te zeggen of in alle gevallen voldaan wordt aan de verscherpte eisen en regelgeving. Momenteel wordt dit onderzocht².

Beheermanagementsysteem

De resultaten van metingen en inspecties worden opgenomen in verschillende registratiesystemen. Deze systemen zullen op termijn ondergebracht worden in één beheermanagementsysteem. In het (toekomstige) beheermanagementsysteem wordt deze registratiesystemen maar ook andere samenhangende systemen samengebracht, die werkprocessen van de eenheid Wegen en Kanalen ondersteunen. Daarbij gaat het zowel om dagelijks onderhoud, om inspecties, programmering van uitbesteed werk maar ook kwaliteitscyclus en strategische plannen. Gerekend van de start van het project in de zomer van 2019 gaat het realiseren en ontwikkelen ervan minstens 3 jaar kosten. Dan staat naar verwachting de basis van het systeem en zal verdere ontwikkeling plaatsvinden.³

2.4 Informatie over kwaliteit

Indicator over kwaliteit

De provincie heeft in de P&C-cyclus tot en met 2019 een indicator opgenomen met het percentage verhardingen (provinciale wegen) en kunstwerken dat minimaal voldoet aan de basiskwaliteit volgens de gehanteerde richtlijnen. In de jaarrekeningen over de afgelopen jaren staan zowel de streefwaarden als de gerealiseerde waarden van de indicatoren 'percentage verhardingen/kunstwerken dat minimaal voldoet aan de basiskwaliteit'. In de volgende tabel geven we deze weer.

² Provincie Overijssel, *Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023*.

³ Ambtelijk interview.

Tabel 5: Indicatoren kwaliteit verhandingen en kunstwerken

| | Verhandingen | | Kunstwerken | |
|------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|
| | Streefwaarde | Gerealiseerde waarde | Streefwaarde | Gerealiseerde waarde |
| 2016 | 95% | 98% | 95% | 95% |
| 2017 | 95% | 98% | 95% | 95% |
| 2018 | 95% | 98% | 95% | 95% |

Bron: Provincie Overijssel, Jaarrekening 2018.

De werkwijze die leidt tot de in de jaarrekening opgenomen gegevens is de afgelopen jaren niet gewijzigd. Dat betekent dat de werkwijze om van meetgegevens te komen tot bovenstaande percentages nog steeds niet navolgbaar is en het aandachtspunt uit het onderzoek uit 2016 nog van kracht is. Ambtelijk is aangegeven dat het vizier gericht was op het in de lucht krijgen van een systeem om meetgegevens om te zetten in bestuurlijke informatie: de Bestuurlijke kwaliteitsindex infrastructuur (BKXi). Er is voor gekozen om, totdat de BKXi operationeel was, op dezelfde wijze als voorheen PS te informeren over de kwaliteit van verhandingen en kunstwerken. In interviews wordt aangegeven dat op onderdelen werkwijzen om de metingen te verwerken en te registreren wel verbeterd worden. Maar tot een andere methode om te komen tot de cijfers in de P&C-cyclus heeft dit nog niet geleid.

Ook in een adviesrapport dat ter voorbereiding van het beheermanagementsysteem door de provincie is opgesteld, werden nog veel gebreken in de informatieverzameling geconstateerd. De provincie concludeert onder andere dat de kwaliteit van de in de systemen aanwezige data sterk wisselend is van kwaliteit en volledigheid, waarbij de beschrijving van de data (de metadata) veelal ontbreekt of onvoldoende inzicht geeft in de toepassingsmogelijkheden van de aanwezige gegevens.⁴

Overigens is de indicatoren over de kwaliteit van de verhandingen en kunstwerken met ingang van de begroting 2020 niet meer opgenomen. In het kader van de betekenisvolle P&C-cyclus is de begroting anders ingericht dan eerdere jaren. In het onderdeel "Overijssel in cijfers" zijn kengetallen opgenomen voor de kerntaak mobiliteit, maar cijfers over de kwaliteit van wegen en kunstwerken staan daar niet. Naar aanleiding van de begroting 2020 werd vanuit PS gevraagd of er een rapportage is over de feitelijke staat van wegen en of deze toegestuurd kan worden als dat het geval is. *GS antwoorden: 'Ja, er wordt een jaarlijkse inspectie uitgevoerd. Dit levert grote hoeveelheden digitale data op. Dit zijn voornamelijk technische meetgegevens. Deze gegevens worden ingelezen in ons systeem voor rationeel wegbeheer. Uit dit systeem volgen de maatregelen, die nodig zijn om te voldoen aan de afspraken over de kwaliteit van infrastructuur, die met uw Staten is afgesproken. Desgewenst kunnen we u meer inzicht in het digitale systeem verschaffen.'*⁵

⁴ Provincie Overijssel (december 2018). I-advies Beheermanagementsysteem externe versie.

⁵ Provincie Overijssel, Overzicht beantwoording Statenvragen begroting 2020.

Landelijk instrument meting kwaliteit infrastructuur: BKXi

In de terugkoppeling over de implementatie van de aanbevelingen die GS in mei 2017 aan PS gaven⁶, beschrijven GS (evenals in de reactie op het rekenkamerrapport een jaar eerder) in te zetten op een landelijk gedragen systematiek. *'Samen met CROW en andere provincies werkt de provincie Overijssel aan de invoering van een landelijk instrument voor het bepalen van de kwaliteit van de infrastructuur. De technische kwaliteit van de infrastructuur maakt deel uit van dit nieuwe instrumentarium. Hiervoor hanteerde CROW eerder een kwaliteitsaanduiding op basis van vier shadebeelden voor de verharding. Dit wordt vervangen door een conditiemeting, waarbij voor het gehele wegennet en voor de kunstwerken wordt gewerkt met een geaggregeerde score volgens een norm van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN 2767). Met dit instrument maken we voor de beheerorganisatie provincie Overijssel inzichtelijk hoe we presteren over een reeks van jaren. Provincie Overijssel is één van de provincies, die nu start met daadwerkelijk invullen van het instrument. Wij zijn daarom direct betrokken bij het proces om te komen tot de definitieve samenstelling van het instrument, dat landelijk toegepast gaat worden.*

De afgelopen jaren is door het CROW en Vakberaad Beheer en Bouw van de twaalf provincies gewerkt aan de Bestuurlijke Kwaliteitsindex infrastructuur (BKXi). Achterliggend doel van de BKXi is het vertalen van kwaliteitsgegevens naar bestuurlijke informatie, welke ook gebruikt kan worden voor de informatievoorziening aan PS.

Op haar website geeft het CROW⁷ het volgende aan over de BKXi: *'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'.*

Ambtelijk is enerzijds het signaal afgegeven dat de BKXi mogelijk toch minder goed bruikbaar is dan gedacht. Anderzijds is het uitvoeren van dit follow-up onderzoek aanleiding voor de provincie om in kaart te laten brengen wat er wel en niet kan met de BKXi, zodat er een onderbouwd besluit kan worden genomen over het al dan niet gaan gebruiken van de BKXi. Er wordt aangegeven dat het uitvoeren van de aanbeveling op de achtergrond geraakt is. Na de brief van mei 2017 zijn PS niet meer geïnformeerd over de BKXi en de totstandkoming van kwaliteitsgegevens.

⁶ PS/2017/446 Voortgang aanbevelingen onderzoek groot onderhoud wegen en kunstwerken.

⁷ <https://www.crow.nl/over-crow/nieuws/2019/juli/de-bkxi-kort,-krachtig-en-relevant>

3 Dekking toekomstige investeringen

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen 2 en 3. De financiële kaders en dan met name de werkwijze waarop gespaard wordt voor toekomstige investeringen staan centraal.

3.1 Bevindingen financiële kaders samengevat

14

Follow-up Groot onderhoud wegen en kunstwerken

Normen:

- De aanbevelingen zijn conform het besluit van PS opgevolgd.
 - A. Hanteer een langjarig gemiddelde als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een beheerplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar.
 - B. Begin hier op korte termijn mee en wacht niet tot het einde van de looptijd van het huidige beheerplan.
 - Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
- Over eventuele aanbevelingen die niet conform PS besluit zijn opgevolgd, zijn PS tijdig geïnformeerd.

Bevindingen:

- De provincie heeft structureel € 8 mln. gereserveerd voor vervangingsinvesteringen. Deze kosten zijn tot en met 2027 gespecificeerd in het Beheerplan 2020-2023. Er is in de Perspectiefnota 2019 gekozen voor een reserve waarmee ook gespaard wordt voor toekomstige vervangingen.

Bevindingen (vervolg)

- GS hebben voor een reserve gekozen als gevolg van een wijziging in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). PS zijn hier in algemene zin en op technische wijze over geïnformeerd. Bij het besluit voor een reserve voor vervangingsinvesteringen, in plaats van een voorziening zoals wij aanbevelen, is deze afweging niet expliciet gecommuniceerd.
- Het Beheerplan 2020-2023 heeft net als het vorige beheerplan een looptijd van 4 jaar. Net als toen wordt er een doorkijk gegeven voor de periode daarna. De reservering voor vervangingsinvesteringen en het budget voor beheer en onderhoud is ook gebaseerd op deze 'doorkijk' tot en met 2027.
- In de perspectiefnota 2017 is incidenteel geld vrijgemaakt voor vervangingsinvesteringen. Voor het reserveren van structurele middelen waarmee gespaard wordt, is wel gewacht tot het einde van de looptijd van het beheerplan (1 januari 2020).
- PS zijn een jaar na de behandeling van het rapport geïnformeerd over implementatie van de aanbevelingen.

3.2 Achtergronden bij de aanbevelingen

In het rapport uit 2016 concludeerden wij dat 'PS en GS zicht hebben op de naar verwachting stijgende kosten voor beheer, onderhoud en vervanging in de toekomst, maar dat de dekking daarvoor nog niet geregeld is. Dit is een cruciaal aspect in de voorbereiding op de toekomst'.

Dat de provincie zicht had op de verwachte kosten bleek uit overzichten in het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 (waarvan de kosten van 2020-2029 indicatief). Tabel 6 (volgende pagina) laat de cijfers uit het Beheerplan zien waar we onze conclusies van 2016 op baseren. Te zien is dat met name de kosten voor vervangingsinvesteringen naar verwachting aanzienlijk zouden stijgen.

Tabel 6: 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 infrastructuure kapitaalgoederen provincie Overijssel 2016-2019, p. 6 en 29 - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De benodigde middelen voor beheer, onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur waren op dat moment gedekt tot en met 2019. De geraamde kosten voor de periode 2020- 2029 nog niet. GS hadden 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. We raadden aan om op korte termijn te starten met het borgen van financiering voor de toekomst en niet te wachten tot het einde van de looptijd van het beheerplan 2016-2019. Het anticiperen op de toekomst zou zo snel mogelijk moeten beginnen.

In 2016 hebben we de voor- en nadelen van verschillende manieren om beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen te bekostigen: via de lopende exploitatie, via een reserve of via een voorziening. We beargumenteerden dat het goed zou zijn om te kiezen voor een voorziening. We gaven aan dat een voorziening de meeste zekerheid biedt voor langjarige onderhoudsverplichtingen. Op die manier wordt er beter geanticipeerd op de stijgende kosten van het beheer, onderhoud en de vervanging van de infrastructuur in de toekomst. Voor groot onderhoud had de provincie in 2016 reeds gekozen om te werken met een voorziening. We bevelen aan de hoogte van de dotatie (de voeding) aan de voorziening te baseren op een langjarig gemiddelde van de geraamde kosten door te kiezen voor een beheerplan⁹ met een langere looptijd, 8 jaar in plaats van 4 jaar. Zo zou in de dotatie vast rekening gehouden kunnen worden met toekomstige hogere kosten. Voor de vervangingsinvesteringen was financiering voor de lange termijn nog niet geborgd.

⁸ In dit Bouwbesluit worden strengere eisen aan kunstwerken gesteld waardoor deze eerder vervangen dan wel versterkt moeten worden. Daarvoor is destijds extra geld gereserveerd. Inmiddels zijn de strengere eisen afgezwakt.

⁹ In de oorspronkelijke aanbeveling stond onderhoudsplan in plaats van beheerplan. We kiezen hier voor de term beheerplan omdat dit aansluit bij de terminologie die de provincie gebruikt.

Reserve of voorziening

In ons rapport van 2016 gingen we uitgebreid in de 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.

3.3 Kaders voor toekomstige investeringen

Als het gaat om het borgen van de kwaliteit van de provinciale infrastructuur onderscheidt de provincie een drietal categorieën:

- Vervangingsinvesteringen;
- Dagelijks onderhoud;
- Groot onderhoud.

3.3.1 Vervangingsinvesteringen

Voor vervangingsinvesteringen schrijven GS in 2016 als reactie op ons rapport: *'In het beheerplan infrastructurele kapitaalgoederen 2016-2019 hebben wij bewust een voorstel voor vervangingsbudgetten in de periode 2016-2019 aan uw Staten voorgelegd, om niet onnodig budgetten voor de langere termijn te claimen. Voor de vervangingsinvesteringen voor de periode 2020- 2029 is in het beheerplan wel een indicatieve waarde voor de jaarlijkse vervangingsbudgetten gegeven. Met betrekking tot deze twee (sub)aanbevelingen van de Rekenkamer zullen wij u in de Perspectiefnota 2017 een procesvoorstel doen, wanneer het voorstel over vervangingsinvesteringen in uw Staten aan de orde komt'*¹⁰.

¹⁰ PS2016/267 GS reactie op rapport Rekenkamer Oost-Nederland.

Perspectiefnota 2017

In tabel 6 is te zien dat de kosten voor vervangingsinvesteringen voor de periode 2016-2019 zijn berekend op € 5 mln. Deze middelen zijn gereserveerd via het Uitvoeringsprogramma vervangingsinvesteringen provinciale infrastructuur 2016-2019: een totaal van € 20 mln. voor 4 jaar.¹¹

In mei 2017 koppelden GS aan PS terug hoe invulling is gegeven aan de aanbeveling. GS schrijven dat in de Perspectiefnota 2017 voor de periode 2020-2027 jaarlijks € 5 mln. gereserveerd is voor vervangingsinvesteringen om in te spelen op toekomstige kosten. Dat betekent dat voor deze periode in totaal € 40 mln. beschikbaar is¹². GS geven aan dat dit incidentele middelen zijn die alvast gereserveerd zijn vooruitlopend op een nieuw Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2027 dat in 2018 vastgesteld wordt¹³.

Kaders vervangingsinvesteringen vanaf 2020

In het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023 stelden PS de programmering voor beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen vast, met daarbij de financiële onderbouwing. GS schrijven in het beheerplan over de vervangingsinvesteringen dat naar verwachting na 2028 pieken optreden voor wegen en na 2040 voor kunstwerken. Voor die tijd neemt de vervangingsbehoefte ook al gestaag toe¹⁴. Daarvoor zijn in de Perspectiefnota 2019 structureel middelen beschikbaar gesteld. Het gaat om € 8 mln. per jaar voor wegen, kunstwerken en vaarwegen samen. De incidentele reservering van € 40 miljoen voor de periode 2020-2027 waartoe in de perspectiefnota 2017 werd besloten, valt dan vrij naar de algemene middelen¹⁵.

Tabel 7 geeft het verloop van de gereserveerde middelen voor vervangingsinvesteringen tussen 2016 en 2023 weer. Ook na 2023 wordt structureel € 8 mln. per jaar gereserveerd.

Tabel 7: Verloop gereserveerde middelen vervangingsinvesteringen per jaar

| Periode 2016-2019 | Periode 2020-2023 | |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <i>Beheerplan 2016-2019</i> | <i>Perspectiefnota 2017</i> | <i>Beheerplan 2020-2023</i> |
| € 5 mln. | € 5 mln. | € 8 mln. |

Bron: Provincie Overijssel: Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2016-2019, Perspectiefnota 2017, Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023

Uit de bijlage van de Perspectiefnota 2019 blijkt dat de € 8 mln. wordt gestort in de Reserve dekking kapitaallasten activa. In de perspectiefnota 2019 en het beheerplan lichten GS niet toe waarom er wordt gekozen voor een reserve en niet voor een voorziening. In de perspectiefnota 2017 in het hoofdstuk financiën zijn PS geïnformeerd

¹¹ PS2016/300 Uitvoeringsprogramma vervangingsinvesteringen provinciale infrastructuur 2016-2019.

¹² PS2017/446 GS brief implementatie aanbevelingen Rekenkamer Oost-Nederland.

¹³ Provincie Overijssel, Perspectiefnota 2017.

¹⁴ Provincie Overijssel, Beheerplan Infrastructurele kapitaalgoederen 2020-2023.

¹⁵ Provincie Overijssel, Perspectiefnota 2019.

over de gevolgen van de vernieuwing van de BBV. Daarin staat dat de provincie verplicht is om de investeringen in de provinciale infrastructuur te activeren. Ambtelijk wordt toegelicht dat omdat de BBV een reserve voorschrijft, ook in dit geval voor een reserve is gekozen.

3.3.2 Beheer en onderhoud

Bij beheer en onderhoud wordt onderscheid gemaakt tussen dagelijks onderhoud en (niet jaarlijks) groot onderhoud. Dagelijks onderhoud wordt bekostigd vanuit de exploitatie. Groot onderhoud sinds 2016 via een voorziening. Onze aanbeveling was een langjarig gemiddelde te hanteren als dotatie aan de voorziening door te kiezen voor een beheerplan met een langere looptijd, bijvoorbeeld 8 jaar en hier op korte termijn mee te beginnen.

Looptijd Beheerplan

In het Beheerplan 2016-2019 waren indicatieve cijfers over verwachte toekomstige kosten opgenomen voor de periode 2020-2029. Het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023 kent ook een looptijd van vier jaar. Wel is er een 'doorkijk voor de periode tot en met 2027' opgenomen. De kosten voor beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen zijn in het beheerplan ook berekend voor de periode tot en met 2027. Ook worden middels een grafiek verwachte kosten tot 2050 inzichtelijk gemaakt voor van het huidige areaal. In een ambtelijk interview wordt aangegeven waarom de cijfers in het huidige beheerplan minder indicatief zijn. Deze kunnen nu beter vooraf ingeschat worden. Tegelijk staat er in het Beheerplan dat er meer onderzoek nodig is om toekomstige kosten te kunnen inschatten. De mogelijke kosten variëren soms nog sterk.

3.4 Hoogte budget

In het Beheerplan 2020-2027 staan de verwachte kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van infrastructuur voor de periode 2020-2027. Tabel 8 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 8: *Verwachte kosten per jaar voor beheer, onderhoud en vervanging*

| | Beheer en onderhoud | Vervangingsinvesteringen | |
|-------------|---------------------|--------------------------|-----------|
| | 2020-2027 | 2020-2023 | 2024-2027 |
| Wegen | € 20,5 mln. | € 2 mln. | € 1 mln. |
| Kunstwerken | € 3.3 mln. | € 3 mln. | € 4 mln. |
| Vaarwegen | € 3.6 mln. | € 3 mln. | € 3 mln. |
| Totaal | € 27,4 mln. | € 8 mln. | € 8 mln. |

Bron: Provincie Overijssel, *Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023*.

Zoals we eerder aangaven is in de Perspectiefnota 2019 structureel € 8 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor de vervanging van wegen, vaarwegen en kunstwerken op basis van prijspeil en areaal in 2018. Voor de periode 2020-2023 is gekeken welke vervangingskosten verwacht worden. In de periode 2020 t/m 2023 gaat het om vijf (delen van) wegen. De kosten hiervan zijn € 8 mln. (€ 2 mln. per jaar). Voor kunstwerken is een vervangingsopgave voorzien van € 12 mln. (€ 3 mln. per jaar). Ook voor de periode 2024-2027 worden de kosten op € 8 mln. ingeschat, maar worden de kosten van kunstwerken hoger ingeschat en de kosten van wegen lager. GS geven aan te voorzien dat er op langere termijn (na 2027) sprake zal zijn van een grotere vervangingsopgave.

Vergeleken met het Beheerplan 2016-2019 (zie tabel 6) zijn de verwachte kosten voor vervanging van wegen sterk gedaald en zijn de verwachte kosten voor kunstwerken en vaarwegen gestegen. Ambtelijk wordt toegelicht dat toentertijd een risicoschatting is gemaakt op basis van leeftijd van de wegen. Alle wegen die vanaf 2019 60 jaar of ouder waren, zijn toen aangemerkt om mogelijk te vervangen. Daarom werden de kosten toen op € 13,4 mln. per jaar verwacht vanaf 2020. Nu blijkt de kwaliteit van wegen beter dan het theoretisch model en is het bedrag dat nu wordt geraamd lager. Na 2028 worden nog altijd pieken in de kosten verwacht.

Voor de verwachte vervangingsinvesteringen van kunstwerken wordt voor de periode 2024-2027 extra onderzoek uitgevoerd. De kosten van deze vervangingen zijn in het slechtste geval geraamd op € 57 mln. Daarvan wordt onderzocht of er daadwerkelijk vervangen moet worden of dat er andere levensduurverlengende maatregelen mogelijk zijn die minder kosten met zich mee brengen. Op basis van de inzichten van nu is € 4 mln. per jaar gereserveerd voor de periode 2024-2027. Voor deze periode betekent dat in totaal € 16 mln.

Financiën P&C-cyclus

In de P&C-cyclus staat informatie over het bewaken van de kwaliteit van infrastructuur in paragraaf 4.7. Tot en met 2019 wordt onderscheid gemaakt tussen de prestaties 4.7.1 uitvoeren beheer en onderhoud provinciale infrastructuur en 4.7.2 vervangingsinvesteringen provinciale infrastructuur. Vanaf 2020 is 4.7.1 opgesplitst en zijn beheer en onderhoud ingedeeld als een afzonderlijke prestatie. Ook in de financiën wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds beheer en onderhoud en anderzijds vervangingsinvesteringen. De baten en lasten van beheer en onderhoud zijn te volgen via deze prestatie(s). Tot en met 2016 was dat ook het geval voor de vervangingsinvesteringen. Ambtelijk wordt door de provincie aangegeven dat vanaf 2017 door veranderde regelgeving de kosten niet meer vallen onder de exploitatie maar deze geactiveerd worden. Daarom zijn deze baten en lasten vanaf dat moment niet meer te volgen via de prestatie maar via de bijlage investeringsprojecten (water)wegen en kunstwerken.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten

- Rekenkamer Oost-Nederland (2016). Grip op groot onderhoud. Onderzoek naar het groot onderhoud van wegen en kunstwerken door de provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel, P&C-documenten 2016-2020.
- Provincie Overijssel (2014). Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2016-2019.
- Provincie Overijssel (2016). GS-reactie op onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland naar Groot onderhoud wegen en kunstwerken.
- Provincie Overijssel (2016). Uitvoeringsprogramma vervangingsinvesteringen provinciale infrastructuur 2016-2019.
- Provincie Overijssel (2017). Voortgang aanbevelingen onderzoek groot onderhoud wegen en kunstwerken.
- Provincie Overijssel (2018). Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023.
- Provincie Overijssel (2018). I-advies beheermanagementsysteem externe versie.
- Provincie Overijssel (2019). Overzicht beantwoording Statenvragen begroting 2020.
- Provincie Overijssel, schriftelijke reactie op vragen Rekenkamer oktober 2019.

Geraadpleegde websites

www.crow.nl

Geraadpleegde personen

- Henry Bos, programmanager Eenheid Wegen en Kanalen.
- Jeroen van Herwaarden, programmamanager informatievoorziening Eenheid Wegen en Kanalen.
- Albert Potkamp, beleidsontwikkelaar bereikbaarheid.
- Chris Stiggelbout, informatieadviseur Eenheid bedrijfsvoering.