



Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Limburg

Bestuurlijk rapport
8 mei 2018

Inhoudsopgave

1.	Over dit onderzoek	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doelstelling en aanpak	4
2.	Conclusies en aanbevelingen	6
2.1	Conclusies	6
2.1.1	Kwaliteit kunstwerken	6
2.1.2	Risico's door onvoldoende geactualiseerd beleid	6
2.1.3	Aandachtspunten onderzoeksbrief 2012 beperkt opgepakt	7
2.2	Aanbevelingen	10
2.3	Reactie Gedeputeerde Staten	11
2.4	Nawoord Rekenkamer	13
3.	Samenvatting bevindingen	15
3.1	Beleidskaders	15
3.2	Uitvoering	17
3.2.1	Meerjaren Infrastructuur Programma	17
3.2.2	Organisatie en financiën	20
3.3	Informatievoorziening aan PS	22

1. Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Infrastructurele kunstwerken zoals viaducten, bruggen en duikers spelen een belangrijke rol in de infrastructuur. Om problemen op het terrein van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid te voorkomen, is het van belang dat kunstwerken goed beheerd en onderhouden worden.

In 2012 heeft de Zuidelijke Rekenkamer naar aanleiding van een inventariserend onderzoek een onderzoeksbrief gepubliceerd over het beheer en onderhoud van kunstwerken in de provincie Limburg. In deze brief constateerden we dat de provincie in 2011 een quick-scan had uitgevoerd naar het toenmalige onderhoudsniveau van de bij de provincie in beheer zijnde wegen. Daaruit kwam naar voren dat deze voldeden aan de wettelijke normen en aan de vigerende beleidsdoelstellingen, met uitzondering van de kunstwerken, waarvan de onderhoudstoestand laag werd ingeschat.

De resultaten van de quick-scan gaven Gedeputeerde Staten aanleiding om een gedetailleerd onderzoek te starten naar de constructieve veiligheid van de kunstwerken. Het doel daarvan was antwoord krijgen op de vragen welke maatregelen genomen moesten worden en wat de consequenties daarvan zouden zijn voor het onderhoudsbudget van kunstwerken. Gezien het (destijds lopende) onderzoek van Gedeputeerde Staten waren wij van mening dat een rekenkameronderzoek op dat moment geen toegevoegde waarde zou opleveren.

Wel hebben we op basis van ons inventariserend onderzoek Provinciale Staten in de onderzoeksbrief de volgende aandachtspunten meegegeven:

- het opnemen van specifieke informatie over (de kwaliteit van) het onderhoud van kunstwerken in de begroting en de jaarrekening in de verplichte paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen, zoals Gedeputeerde Staten aankondigden in Statenvoorstel G-11024-1 van 11 november 2011;
- een herbezinning op de financiering in meerjarig perspectief van het onderhoud van kunstwerken na afronding van de lopende onderzoeken waarover Provinciale Staten zich uitspreken;
- de kwetsbaarheid van het door een provinciale medewerker ontwikkelde systeem voor het monitoren van beheer en onderhoud van kunstwerken, dat niet met het centrale computersysteem van de organisatie was verbonden;

Gelet op het belang van kunstwerken hebben wij, in samenspraak met de Programmaraad, besloten wederom onderzoek te verrichten naar kunstwerken.

1.2 Doelstelling en aanpak

Doelstelling

Met het vervolgonderzoek willen wij aanbevelingen doen aan Gedeputeerde Staten over het beheer en onderhoud van de kunstwerken, ter verbetering van de kwaliteit van deze kunstwerken.

Daartoe hebben we, in vervolg en in aanvulling op ons onderzoek uit 2012, onderzoek verricht naar de mate waarin de provincie Limburg erin slaagt te waarborgen dat de kwaliteit van kunstwerken, met het oog op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid, op doeltreffende en doelmatige wijze op peil wordt gehouden en de wijze waarop daarover informatie wordt verstrekt aan Provinciale Staten. Daarbij zijn wij ook nagegaan in hoeverre rekening is gehouden met de aandachtspunten die we Provinciale Staten in 2012 hebben aangereikt.

Vraagstelling

Onze centrale vraag is: *wat is de kwaliteit van de provinciale infrastructurele kunstwerken in Limburg?*

Deelvragen in het onderzoek zijn:

1. Hoe wordt er gestuurd op (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken?
2. Hoe vindt de uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken plaats?
3. Aan welke eisen dienen de kunstwerken te voldoen?
4. In hoeverre voldoen de kunstwerken hieraan?
5. Op welke manier worden Provinciale Staten geïnformeerd over (de doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit van) het beheer en onderhoud van kunstwerken?

Aanpak

Als normen voor het beoordelen van de kwaliteit van de kunstwerken gelden de bepalingen voor de technische kwaliteit, zoals opgenomen in nationale en provinciale wet- en regelgeving. Voor het beoordelen van de wijze waarop het beheer en onderhoud van kunstwerken door de provincie plaatsvindt, hebben we gekeken naar de wettelijke grondslagen van de zorg- en onderhoudsplicht die hiervoor gelden, de uitwerking daarvan in provinciaal beleid en (de organisatie van) de uitvoering van dit beleid in de periode 2013 - 2017.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we een documentanalyse verricht en gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Op basis daarvan zijn de huidige situatie, veranderingen ten opzichte van het onderzoek uit 2012 en de wijze waarop Gedeputeerde Staten de aandachtspunten uit dit onderzoek hebben opgepakt, in kaart gebracht.

Om de kwaliteit van de informatievoorziening over het beheer en onderhoud van kunstwerken aan Provinciale Staten te beoordelen, hebben we eveneens een documentanalyse verricht. We hebben alle begrotingen en jaarstukken vallend binnen de onderzoeksperiode doorgenomen en alle overige informatie over beheer, onderhoud en de kwaliteit van kunstwerken die met PS in deze periode is gedeeld.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Hieronder gaan we in op de conclusies met betrekking tot de vraag in hoeverre de provincie erin slaagt te waarborgen dat de kwaliteit van kunstwerken op doeltreffende en doelmatige wijze op peil wordt gehouden en de wijze waarop daarover informatie wordt verstrekt aan Provinciale Staten.

2.1.1 Kwaliteit kunstwerken

De provincie heeft in de periode 2011 tot en met 2017 diverse onderzoeken laten verrichten door externe partijen naar de (gewenste) kwaliteit van de bij haar in beheer zijnde kunstwerken, de maatregelen om die kwaliteit op peil te brengen en te houden en de financiële consequenties daarvan. Het betreft onderzoeken naar risico's, de constructieve veiligheid, en recent (2017) naar de technische restlevensduur van de kunstwerken. Gezien deze onderzoeken concluderen wij dat er momenteel geen meerwaarde is om zelf een onderzoek uit te (laten) voeren naar het in kaart brengen van de kwaliteit van de kunstwerken.

2.1.2 Risico's door onvoldoende geactualiseerd beleid

De diverse, in opdracht van de provincie, verrichte onderzoeken naar de kwaliteit van kunstwerken hebben vooralsnog niet geleid tot de ontwikkeling en vaststelling van specifiek meerjarig beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De provincie beschikt niet over een beheerplan voor kunstwerken waarin, op basis van eenduidige onderhoudscriteria en kwaliteitsnormen, inzicht wordt gegeven in de toestand van het areaal, uitspraken worden gedaan over de kwaliteit, het uit te voeren onderhoud op middellange en lange termijn en de daarvoor benodigde financiële middelen. De afgelopen jaren heeft de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken vooral plaatsgevonden aan de hand van kennis en eigen inzichten van de betrokken medewerkers van de provincie.

Consequenties van het bovenstaande zijn dat:

- niet kan worden vastgesteld in hoeverre de verrichte onderhoudswerkzaamheden aan kunstwerken in de afgelopen jaren op een gestructureerde, consistente en eenduidige wijze zijn gepland en uitgevoerd.
- de provincie het risico loopt dat sprake is (geweest) van een ondoelmatige inzet van de middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken. Daarbij speelt een rol dat vele kunstwerken op de korte dan wel middellange termijn¹ vervangen moeten worden wegens het bereiken van het einde van hun (theoretische, dan wel technische) levensduur. Met dit feit is de afgelopen jaren bij het beheer en onderhoud van kunstwerken geen rekening gehouden.

Betrokken medewerkers hebben aangegeven dat de provincie momenteel werkt aan een actualisatie van het Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015,

¹ In een in 2017 door een extern bureau uitgevoerd onderzoek naar de restlevensduur van kunstwerken wordt vermeld dat er drie pieken zijn in de vervanging van kunstwerken, waarbij de eerste piek al vóór 2017 ligt. De tweede piek ligt volgens het onderzoek rond 2040 en de derde na 2077.

dat in december 2011 aan Provinciale Staten is voorgelegd. In het, dan pas voor de eerste keer sinds 2011, geactualiseerde kwaliteitsplan zal onder meer vastgelegd worden hoe om te gaan met de vervanging van kunstwerken en de financiële gevolgen daarvan. Overigens bevat het vigerende Kwaliteitsplan uit 2011 geen beheer- en onderhoudsmaatregelen voor kunstwerken gericht op de langere termijn. Omdat het kwaliteitsniveau van de kunstwerken destijds laag was moest eerst op basis van een separaat onderzoek worden beslist welke maatregelen (op korte termijn) noodzakelijk waren om het areaal zowel constructief als functioneel *weer op niveau te krijgen*.

Naderende Kostengolf

Wij merken op dat het geactualiseerde Kwaliteitsplan pas in een volgende collegeperiode (2019) ter bespreking/besluitvorming aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zal worden aangeboden. Hierdoor loopt de provincie het risico onvoldoende tijdig te anticiperen op de naderende kostengolf die met het vervangen van kunstwerken gepaard gaat². De provincie heeft hiervoor in de afgelopen jaren in ieder geval geen middelen gereserveerd.

Met het oog hierop concluderen wij niet alleen dat, na publicatie van onze onderzoeksbrief, het ontwikkelen van (meerjarig) op de toekomst gericht beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken onvoldoende voortvarend is opgepakt, maar ook dat de bestuurlijke aandacht hiervoor onvoldoende is geweest.

2.1.3 Aandachtspunten onderzoeksbrief 2012 beperkt opgepakt

Herbezinning financiering

Een van de aandachtspunten die we Provinciale Staten meegaven in onze onderzoeksbrief uit 2012 had betrekking op de financiering van het beheer en onderhoud van kunstwerken. We riepen op tot een herbezinning van deze financiering in meerjarig perspectief na afronding van de destijds lopende provinciale onderzoeken. Dit mede met het oog op het feit dat Provinciale Staten in 1996 hadden besloten de reserveringen voor vervanging en groot onderhoud van kunstwerken af te schaffen.

Wij hebben geconstateerd dat de herbezinning is uitgemond in een korte termijn beleid, gericht op het wegwerken van achterstallig onderhoud. Daarvoor is een egalisereserve in het leven geroepen voor de periode 2012-2014. Deze egalisereserve, waarmee Provinciale Staten in juni 2012 hebben ingestemd, betrof geen reserve voor toekomstige investeringen voor vervanging van en groot onderhoud aan kunstwerken. Een dergelijke reserve is tot op heden niet in het leven geroepen. Op grond daarvan concluderen we dat slechts beperkt (zowel inhoudelijk als in de tijd gezien) invulling is gegeven aan dit aandachtspunt uit onze onderzoeksbrief.

Uit antwoorden van Gedeputeerde Staten, op door D66 gestelde vragen naar aanleiding van ons aandachtspunt over de financiering, blijkt overigens dat Provinciale Staten hier ook onvoldoende alert op zijn geweest. De vragen luiden of er genoeg informatie was om een financiële voorziening of reservering te kunnen treffen voor groot onderhoud en vervanging van kunstwerken en of het college bereid was om die reservering of voorziening herkenbaar

² In het in 2017 door een extern bureau uitgevoerde onderzoek naar de restlevensduur van kunstwerken worden de kosten van de eerste piek in het vervangen van kunstwerken geschat op €21 miljoen.

op te nemen in de begrotingscyclus, te beginnen met de begroting van 2013?

Beide vragen zijn door Gedeputeerde Staten beantwoord met 'ja', waarbij zij verwezen naar de instelling van een egaliseringsreserve kunstwerken waarmee Provinciale Staten in juni 2012 hadden ingestemd. Zoals eerder opgemerkt was deze reserve echter bedoeld voor het wegwerken van *achterstallig* onderhoud, constructieve versterkingen en additioneel onderzoek, voor de *periode 2012-2014*.

In antwoord op de door D66 gestelde vragen hebben Gedeputeerde Staten ook aangekondigd, naast het instellen van een egaliseringsreserve, het reguliere budget voor onderhoud aan kunstwerken vanaf 2015 te verhogen met € 490.000. De begrotingen laten zien dat sindsdien jaarlijks circa € 1,2 miljoen beschikbaar was voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. In het Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015 zijn de jaarlijks structureel benodigde middelen voor beheer en onderhoud aan kunstwerken echter geraamd op € 2,7 miljoen³. Voor deze aanzienlijke afwijking tussen geraamde benodigde en begrote en bestede bedragen wordt geen verklaring gegeven. Bovendien blijkt uit navraag bij de betrokken ambtenaren dat in de praktijk niet wordt gewerkt met structurele bedragen voor kunstwerken afzonderlijk.

Wij concluderen dat op deze manier moeilijk te reproduceren is hoe de beschikbare middelen uiteindelijk zijn verdeeld, of de opgenomen bedragen (inclusief de verhoging van het budget met € 490.000) daadwerkelijk zijn besteed aan onderhoud van kunstwerken en of de verrichte onderhoudsmaatregelen in de afgelopen jaren afdoende zijn geweest om de kwaliteit van de kunstwerken op het niveau Basis te houden.

Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen

Een andere aanbeveling in onze onderzoeksbrief betrof het opnemen van informatie over (de kwaliteit van) het beheer en onderhoud van kunstwerken in de verplichte paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen van de begroting en jaarstukken, conform de toezegging van Gedeputeerde Staten in het Statenvoorstel G-11024-1 van 11 november 2011.

Een analyse van de begrotingen en jaarstukken nadien wijst het volgende uit:

- In de begroting 2014 en 2015 en de jaarstukken 2013 tot en met 2016 is in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen (slechts en summier) informatie opgenomen over (de voortgang in) het wegwerken van het in 2012 geconstateerde achterstallige onderhoud aan kunstwerken en de aanwending/uitputting van de daarvoor in het leven geroepen egaliseringsreserve.
- De begrotingen 2016 en 2017 bevatten noch in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen noch in een andere verplichte paragraaf of programma informatie over kunstwerken.

Tot de begroting 2018 vormde het Meerjaren Infrastructuur Programma (MIP) een bijlage bij de begroting. In het MIP wordt ingegaan op de activiteiten die de provincie (heeft) verricht op het gebied van beheer en onderhoud aan provinciale wegen, waaronder kunstwerken. Hoewel de titel van de MIP's doet vermoeden dat de activiteiten betrekking hebben op een periode van vier jaar (bijvoorbeeld MIP 2014-2017), wordt hoofdzakelijk teruggeblikt op wat is gerealiseerd in het afgelopen begrotingsjaar en vooruitgeblikt op het komende

³ Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de kunstwerken blijvend voldoen aan het onderhoudsniveau Basis. Ten tijde van het onderzoek van Oranjewoud was daar nog geen sprake van (zie paragraaf 3.1).

begrotingsjaar. Voor de (twee) jaren daarna bevatten de MIP's geen concrete activiteiten.

Op grond van onze analyse van de begrotingen en jaarstukken concluderen we dat Gedeputeerde Staten slechts beperkt (zowel inhoudelijk als in de tijd) invulling hebben gegeven aan onze aanbeveling over de informatieverstrekking aan Provinciale Staten. Ook de MIP's komen in dit verband niet aan onze aanbeveling tegemoet. Ze bevatten geen informatie over de kwaliteit van het beheer en onderhoud van kunstwerken in meerjarig perspectief.

Monitoring beheer en onderhoud Kunstwerken

Een laatste punt waar we in onze onderzoeksbrief aandacht voor vroegen was de kwetsbaarheid van het systeem voor het monitoren van beheer en onderhoud van kunstwerken. Het gehanteerde systeem was door een provinciale medewerker ontwikkeld en kon alleen door deze medewerker ten volle worden benut. Bovendien was het systeem niet verbonden met het centrale computersysteem van de organisatie.

De provincie heeft in 2017 een nieuw management beheersysteem aangeschaft. Het betreft een systeem waarin beheer- en sturingsinformatie over alle assets integraal wordt vastgelegd. Betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat dit systeem een belangrijke rol zal spelen bij de ontwikkeling van beleid voor beheer en onderhoud van de infrastructuur (waaronder kunstwerken). Verbeteraccenten van het systeem zijn de toegankelijkheid van (bron- en inspectie) gegevens over assets, de mogelijkheid tot analyse waardoor onder meer de programmering van het beheer en onderhoud kan worden geoptimaliseerd en een meer integrale afstemming van diverse processen mogelijk wordt.

Naar zeggen van betrokken ambtenaren worden kunstwerken in het systeem opgedeeld in verschillende onderdelen (decompositie conform NEN 2767-4). Dit maakt het voor kunstwerken mogelijk om in de toekomst conditiemetingen op onderdelen te doen, waardoor beter inzicht in de budgettering kan worden verkregen en aan ingenieursbureaus beter afgebakende opdrachten kunnen worden verstrekt.

Betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat het nieuwe systeem uitgebreidere informatie bevat dan het vorige systeem/de vorige systemen. Hierdoor is men nog druk doende het systeem te vullen en wordt er momenteel nog niet (volop) mee gewerkt.

Wij vinden het op zich een goede zaak dat de provincie een nieuw (asset) beheersysteem implementeert, maar zetten, evenals bij de beleidsontwikkeling, kanttekeningen bij de voortvarendheid waarmee dit gebeurt en waarmee het systeem is aangeschaft.

In het Meerjaren Infrastructuur Programma 2014 – 2017 werd al opgemerkt: “Een afronding zal plaatsvinden van de in 2012 gestarte activiteit te komen tot het optimaliseren van het inspectieregime, alsmede het vernieuwen van het beheersysteem (software) met verbeteraccenten als toegankelijkheid, mogelijkheid tot analyse etc.”

Vervolgens wordt in het Meerjaren Infrastructuur Programma 2017 – 2020 vermeld: “De in 2016 gestarte activiteit om te komen tot het optimaliseren van het inspectieregime (onderzoeken van een meer risico-gestuurde instandhouding), alsmede de aanschaf van een beheersysteem (software) met verbeteraccenten als toegankelijkheid, mogelijkheid tot analyse, optimalisatie programmering etc. zal worden gecontinueerd en afgerond.”

2.2 Aanbevelingen

Mede met het oog op de vervangingsopgave waar de provincie zich op korte en middellange termijn voor gesteld ziet en de aanzienlijke ophoging van het budget voor vervangingen die hiermee gepaard gaat, roepen wij Gedeputeerde Staten op om voor de zomer een informatiesessie voor Provinciale Staten te organiseren waarin zij over deze ontwikkelingen worden geïnformeerd.

Provinciale Staten roepen wij op om vervolgens alert te blijven en de informatieverstrekking door Gedeputeerde Staten aandachtig te volgen. Een eerste mogelijkheid daartoe dient zich naar onze mening aan bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2018.

Wij bevelen Gedeputeerde Staten aan om zo snel mogelijk met de aangekondigde beleidsnota (geactualiseerd Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur) te komen en daarvan afgeleid met beheerplannen, waaronder een beheerplan specifiek voor kunstwerken, waarin ingegaan wordt op de toestand van het areaal, uitspraken worden gedaan over de kwaliteit, het uit te voeren onderhoud op middellange en lange termijn en de daarvoor benodigde financiële middelen, waaronder vervangingsinvesteringen.

In dit kader verwijzen wij naar andere provincies, waaronder de provincie Zuid-Holland en de provincie Noord-Brabant, als mogelijk inspirerende voorbeelden.

Verder bevelen we Gedeputeerde Staten aan om deze beleidsnota als uitgangspunt te nemen voor de inrichting van de organisatie. Specifieke aandacht daarbij vergt de capaciteit (en constructieve kennis en kunde) die momenteel binnen de provincie beschikbaar is voor de uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Provinciale Staten bevelen we aan om Gedeputeerde Staten te vragen in de begrotingen en jaarstukken inhoudelijke en adequate informatie te geven over de kwaliteit en het beheer en onderhoud van kunstwerken zodat zij hun controlerende rol en hun budgetrecht (beter) kunnen uitoefenen.

2.3 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 25 april 2018 ontvingen wij de onderstaande bestuurlijke reactie.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft met belangstelling kennis genomen van het concept Bestuurlijk rapport Beheer en onderhoud kunstwerken.

Graag maken wij van de geboden gelegenheid gebruik om op het concept Bestuurlijk rapport te reageren.

De Zuidelijke Rekenkamer geeft aan dat wij een reeks van onderzoeken hebben laten uitvoeren naar de kwaliteit, de constructieve veiligheid, de restlevensduur en de risico's van de kunstwerken. Hierdoor hebben wij, zoals u constateert, een goed en actueel inzicht in de kwaliteit van de bij ons in beheer zijnde kunstwerken. Wij begrijpen daarom ook dat de Zuidelijke Rekenkamer geen meerwaarde ziet in een additioneel eigen onderzoek ter zake.

Naar aanleiding van de onderzoeksbrief van de Zuidelijke Rekenkamer van 16 maart 2012 hebben wij een systematische en planmatige beheer- en onderhoudsstrategie opgezet. Deze monitoring wordt uitgevoerd langs drie verschillende sporen: beeldkwaliteit, instandhouding/constructieve veiligheid en restlevensduur. In onze optiek heeft deze aanpak geleid tot een zorgvuldige, systematische en planmatige aanpak van het beheer en onderhoud van de kunstwerken de afgelopen jaren.

Wij bevestigen de constatering van de Zuidelijke Rekenkamer dat de onderzoeken voorsnog niet geleid hebben tot de ontwikkeling en vaststelling van een specifiek meerjarig beleid voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken, inclusief een daarvan afgeleid beheersplan voor kunstwerken.

Wij erkennen dat deze aanpak beter toetsbaar had kunnen zijn indien deze in een beleidsnota was uitgeschreven. Wij zeggen u toe in het najaar een beleidsnota dienaangaande aan Provinciale Staten aan te bieden.

In deze aan Provinciale Staten voor te leggen Nota Beheer en Onderhoud Infrastructurele Kapitaal-goederen Provincie Limburg 2019-2023 (door ons in het verleden genoemd "geactualiseerd Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur" ter vervanging van het in 2011 door Provinciale Staten vastgestelde Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011) zullen wij onder andere verder inzicht bieden in de theoretische restlevensduur van de kunstwerken. Dit inzicht geeft weliswaar op hoofdlijnen een indicatie van de toekomstige investeringsbehoefte op lange termijn, maar is te onnauwkeurig om doelmatig middelen te kunnen plannen en reserveren. Voor de middellange termijn (vijf jaar) is dat wel mogelijk en plannen en reserveren wij deze investeringen. Dat doen wij op basis van de werkelijke toestand op basis van actuele onderzoeken en inspecties die uit één of meer van de drie voornoemde sporen voortvloeien. De investeringsbehoefte wordt afgeleid van de meest geschikte onderhouds-maatregel. Hiertoe voeren wij een doelmatigheidstoets uit. Wij streven daarbij naar een balans tussen kosten, prestaties en risico's zodat de maatregel ook op kostenefficiënte wijze wordt uitgevoerd.

Afhankelijk van de impact van de maatregel voeren wij eventueel nadere onderzoeken uit waar onder andere een Life Cycle Analyse en een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) deel van uit kunnen maken. Daarnaast beheersen wij de in elk spoor geïdentificeerde risico's actief en zetten het onderhoud zo veel mogelijk in op de beleidsmatige speerpunten (Mobiliteitsvisie), alsmede daar waar de gevolgen voor de belanghebbenden het grootst zijn.

Wij delen de mening van de Zuidelijke Rekenkamer niet dat wij het risico zouden lopen op een ondoelmatige inzet van middelen omdat vele kunstwerken op de middellange termijn moeten worden vervangen. Juist door onze benadering om vanuit meerdere dimensies (beeldkwaliteit, instandhouding/ constructieve veiligheid en restlevensduur te monitoren worden de middelen zo efficiënt mogelijk ingezet.

De constatering van de Zuidelijke Rekenkamer dat binnen de provinciale organisatie 2 personen voor in totaal 0,5 fte actief zijn is gebaseerd op, door ons aangeleverde, verouderde informatie. Geïnspireerd door uw onderzoeksbrief d.d. 16 maart 2012 wordt binnen het cluster 1,5 fte ingezet voor specifieke deskundigheid op het gebied van kunstwerken (1 fte assetmedewerker kunstwerken, 0,4 fte projectleiding en 0,1 fte voor een coördinerend beleidsmedewerker). Daarnaast wordt er capaciteit ingezet voor het plannen en programmeren en de ontwikkeling van een monitoringsysteem. Kennis en ervaring is daarmee in ruim voldoende mate binnen het cluster aanwezig.

Wij onderschrijven de conclusie van de Zuidelijke Rekenkamer dat een beheersplan voor de kunstwerken leidt tot meer structuur en (ook voor derden) meer inzichtelijke aanpak. In navolging van de in voorbereiding zijnde beleidsnota Nota Beheer en Onderhoud Infrastructurele kapitaalgoederen Provincie Limburg 2019-2023 zullen wij een beheersplan voor de kunstwerken opstellen.

Naar aanleiding van uw conclusie dat er onvoldoende inzicht wordt geboden in de planning en programmering van de vervanging van kunstwerken het volgende. Op 23 februari jl. is door Provinciale Staten het Mobiliteitsplan 'Slim op weg naar Morgen' vastgesteld. Bij dit plan is een financiële planning 'Jaarlijks Investerings Programma' (JIP) gevoegd dat vanwege de looptijd van enkele langlopende projecten (openbaar vervoer, railagenda), voor alle mobiliteitsopgaven een doorkijk geeft tot 2032. Het beheer en onderhoud van de kunstwerken maakt deel uit van deze totale mobiliteitsopgave en is ook in dit plan terug te vinden. In dit overzicht staat, op basis van de hierboven vermelde afweging en planning op de middellange termijn, voor het jaar 2020 de vervanging, dan wel het treffen van duurzame maatregelen, van een drietal kunstwerken geprogrammeerd. Het JIP wordt jaarlijks door ons tegen het licht gehouden en, op basis van een prioritering zo nodig bijgesteld. In de begroting 2018 is reeds aangekondigd dat herprogrammering en het maken van nadere afwegingen aan de orde is. Een en ander zal voorbereid en wordt eventueel vertaald in de begroting 2019, op basis van de nota Infrastructurele kapitaalgoederen.

Uw aanbeveling om een informatiesessie voor Provinciale Staten te organiseren nemen wij graag over. Het lijkt ons een goed moment om deze sessie te organiseren bij de ter besluitvorming aan te bieden aangekondigde Nota Beheer en Onderhoud Infrastructurele

Kapitaalgoederen Provincie Limburg 2019-2023.

Uw aanbeveling om zo spoedig mogelijk te komen met de aangekondigde beleidsnota (Nota Beheer en Onderhoud Infrastructurele Kapitaalgoederen Provincie Limburg 2019-2023) en daarvan afgeleide beheersplannen, waaronder een specifiek beheersplan voor kunstwerken, past in de lijn zoals wij deze al hebben uitgezet begin dit jaar. Naar de huidige planning zal over de geactualiseerde beleidsnota in de Voorjaarsnota 2018 een aankondiging plaatsvinden en in september zal deze nota, die op hoofdlijnen een indicatie van de toekomstige investeringsbehoefte op lange termijn bevat, ter besluitvorming aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Simultaan daaraan worden de beheersplannen opgesteld die in het laatste kwartaal 2018 gereed zullen zijn.

Adequate capaciteit (en constructieve kennis en kunde) voor de uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken is van belang en heeft onze voortdurende aandacht. Wij zien uw aanbeveling om hieraan specifieke aandacht te besteden als een aanmoediging om hiermee door te gaan.

Gedeputeerde Staten van Limburg

2.4 Nawoord Rekenkamer

Met waardering nemen we kennis van de toezeggingen van Gedeputeerde Staten om onze aanbevelingen over te nemen. Uit de beschreven aanpak, die nog wel nader uitgewerkt en geïmplementeerd moet worden, spreekt een constructieve houding richting de toekomst. Tegelijkertijd leidt de reactie van Gedeputeerde Staten bij ons tot zorgen.

Gedeputeerde Staten schrijven dat zij naar aanleiding van de onderzoeksbrief van de rekenkamer uit 2012 een systematische en planmatige beheer- en onderhoudsstrategie hebben opgezet. De monitoring hiervan zou langs drie sporen verlopen. In deze optiek zou de aanpak hebben geleid tot een zorgvuldige, systematische en planmatige aanpak van het beheer en onderhoud. Op basis van ons onderzoek constateren wij echter dat Gedeputeerde Staten hiermee een te rooskleurig beeld schetsen van de wijze waarop het beheer en onderhoud van kunstwerken in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Wij erkennen dat de provincie in de periode 2011 tot 2015 veel in het werk heeft gesteld om achterstallig onderhoud aan kunstwerken weg te werken en daar tijdelijk een reserve voor beschikbaar had. In de periode 2015 tot heden heeft de provincie echter geen vervolgstap gezet met het opstellen van een meerjarig beleid en een daaruit afgeleid beheersplan om de plan- en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van kunstwerken in voldoende mate te borgen. Wij hebben tijdens ons onderzoek ook anderszins geen bewijs gezien of aangeleverd gekregen waaruit blijkt dat de verrichte onderhoudswerkzaamheden aan kunstwerken de afgelopen jaren op een gestructureerde, consistente en eenduidige wijze zijn gepland en uitgevoerd.

In het verlengde hiervan willen wij nogmaals benadrukken dat de provincie tot op heden geen rekening heeft gehouden met het feit dat op korte en langere termijn veel kunstwerken

tegelijk vervangen zullen moeten worden (pieken in de vervanging), wat gepaard zal gaan met kostengolven. Hiervoor zijn echter (nog) geen extra middelen beschikbaar gesteld dan wel reserves voor opgebouwd. Het verbaast ons dan ook dat Gedeputeerde Staten aangeven dat 'restlevensduur' een spoor betreft waarlangs het beleid van de provincie reeds wordt uitgevoerd en daardoor middelen efficiënt worden ingezet. Juist omdat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan (actueel) meerjarig beleid waarin rekening wordt gehouden met de restlevensduur en vervanging van kunstwerken concluderen wij dat de provincie het risico loopt dat er sprake is (geweest) van een ondoelmatige inzet van de middelen voor beheer en onderhoud van kunstwerken.

Wij zullen de ontwikkeling van uw beleid omtrent het beheer en onderhoud van kunstwerken met belangstelling blijven volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 8 mei 2018.

Prof.dr. M.J.M. (Marc) Vermeulen
voorzitter

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
directeur-secretaris

3. Samenvatting bevindingen

In dit hoofdstuk geven we op hoofdlijnen de bevindingen uit ons onderzoek weer. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de beleidskaders, de uitvoering en het informeren van Provinciale Staten. Het rapport van bevindingen bevat alle onderliggende resultaten van ons onderzoek. Dit rapport is te vinden op onze website

3.1 Beleidskaders

De beleidskaders voor het beheer en onderhoud van wegen zijn in de provincie Limburg zijn vastgelegd in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) en in het Handboek Strategisch Beheer provinciale Infrastructuur.

PVVP

Het PVVP bevat (algemene) kaders voor de wijze waarop mobiliteit in Limburg georganiseerd en vorm gegeven dient te worden. Daarbij geldt de volgende hoofdfilosofie: "De provincie wil de beschikbare infrastructuurnetwerken en mobiliteitsvoorzieningen allereerst zo optimaal mogelijk **benutten** door een betere (technische) organisatie van het verkeer (bijvoorbeeld door dynamisch verkeersmanagement en voorzieningen voor ketenmobiliteit). Door het zo nodig en mogelijk **beïnvloeden** van burgers en bedrijven in hun mobiliteitskeuzes (bijvoorbeeld door programma's rond vervoersmanagement, door modal shift, of reisinformatie) wil de provincie sturing geven aan het efficiënter gebruiken van het totale vervoerssysteem en dus van alle vervoersmodaliteiten. Wanneer er echter sprake blijft van een structureel tekort aan capaciteit in de infrastructuur of de vervoervoorzieningen dan zet de provincie in op **bouwen**. Dat zal naar de toekomst toe, in het licht van de relatieve compleetheid van het mobiliteitsnetwerk (met uitzondering van de grensoverschrijdende verbindingen), dan vooral gaan om de optimalisering van het bestaande (wegen)netwerk en het versterken van de andere vervoerswijzen."

Het PVVP bevat geen specifieke (beleids)kaders voor het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Handboek Strategisch Beheer provinciale Infrastructuur

De provincie heeft in 2010 en 2011 onderzoek laten verrichten naar mogelijke scenario's voor de kwaliteit van het onderhoud van de bij de provincie in beheer zijnde wegen. Dit onderzoek is uitgemond in het Handboek Strategisch Beheer provinciale Infrastructuur, bestaande uit een Meetlat (2010), een Technische onderbouwing (2010) en een Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015 (juli 2011).

In het Kwaliteitsplan wordt toegewerkt naar het vaststellen van een gewenste kwaliteit voor het beheer en onderhoud van de bij de provincie Limburg in beheer zijnde wegen.

Uiteindelijk is gekozen voor het kwaliteitsniveau Basis (voor alle infrastructuur) en zijn de structureel benodigde kosten voor dit onderhoudsscenario in kaart gebracht.

Over kunstwerken wordt opgemerkt dat sprake is van een aanzienlijke achterstand en de kwaliteit laag wordt beoordeeld. Met het oog hierop wordt opgemerkt: "Voor de kunstwerken geldt, dat op basis van de resultaten van een separaat lopend onderzoek beslist zal moeten worden welke maatregelen noodzakelijk zijn om het areaal zowel constructief als

functioneel weer op niveau te krijgen en welke middelen vervolgens structureel ter beschikking moeten worden gesteld om de kunstwerken op dit niveau te houden.”

Het kwaliteitsplan bevat aldus geen concrete maatregelen voor het beheer en onderhoud van kunstwerken in de toekomst (middellange en lange termijn) en een vertaling daarvan naar structureel benodigde financiële middelen en (aanvullende) middelen voor groot onderhoud en vervanging.

Het Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015 is, na instemming hiermee door Provinciale Staten op 16 december 2011, niet meer geactualiseerd en bedragen die hierin zijn opgenomen zijn niet meer geïndexeerd.

Het hierboven vermelde separaat lopende onderzoek betrof een onderzoek naar de constructieve veiligheid van kunstwerken die vóór 1976 zijn gebouwd. Dit onderzoek is in 2011 door (onder meer)⁴ bureau Oranjewoud verricht. Op basis van dit onderzoek werden 7 kunstwerken ingedeeld in de risicoklasse hoog, 26 in de risicoklasse midden en 20 in de risicoklasse laag. De kunstwerken in de risicoklassen hoog en midden zijn vervolgens constructief herberekend. Dat wil zeggen dat is nagegaan of de sterkte van de constructie en de belasting die het kunstwerk moet dragen (draagkracht) nog voldoen aan de eisen die de Eurocode daaraan stelt. De Eurocode is de Europese norm voor het berekenen en toetsen van constructies.

Naar zeggen van de betrokken ambtenaren is door deze herberekeningen inzicht verkregen in uit te voeren onderhoudsmaatregelen voor de betreffende kunstwerken om deze te laten voldoen aan de eisen en de (tijdelijke) consequentie daarvan voor het onderhoudsbudget. Uit een mededeling van de gedeputeerde aan de Statencommissie Ruimte en Infrastructuur (d.d. 14 augustus 2012) blijkt dat de maatregelen het wegwerken van achterstallig onderhoud bij kunstwerken, additioneel onderzoek en constructieve versterkingen betroffen. De benodigde financiële middelen hiervoor werden geraamd op €3,7 miljoen. Hiertoe is voor de periode 2012-2014 een egaliseringsreserve in het leven geroepen, waarmee Provinciale Staten in juni 2012 hebben ingestemd.

In 2017 heeft de provincie door bureau Oxand de technische restlevensduur van de bij haar in beheer zijnde kunstwerken laten bepalen en een daarop gebaseerde vervangingsplanning laten opstellen. Uit dit onderzoek blijkt dat er drie pieken (te verwachten) zijn waarbij een groot aantal kunstwerken vervangen dient te worden. De eerste piek ligt al vóór 2017, de tweede piek ligt rond 2040 en de derde na 2077.

De vervangingspiek vóór 2017 betreft volgens het onderzoek van Oxand kunstwerken die anno 2017 reeds ‘functioneel falen’ op basis van aangenomen faaldefinities. Volgens Oxand betekent dit “dat het kunstwerk een punt is gepasseerd dat het moment in tijd identificeert waarbij het verlies in wapeningsstraal dusdanig vormen aanneemt dat het kunstwerk vervangen moet worden om de veiligheid te blijven borgen. Het kunstwerk functioneert nog steeds maar de kans op bezwijken begint onacceptabel groot te worden”. Uitgaande van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) zouden de betreffende kunstwerken al volledig afgeschreven moeten zijn en de reserveringen voor vervanging al

⁴ In eerste instantie was aan vier bureaus de opdracht verstrekt om de constructieve veiligheid van de betreffende kunstwerken in kaart te brengen. Naar zeggen van betrokken ambtenaren was men uiteindelijk het meest te spreken over de door bureau Oranjewoud gehanteerde methode en zijn vervolgens alle kunstwerken met behulp van deze methode onderzocht.

volledig opgebouwd moeten zijn. Oxand schat de met de eerste piek gepaard gaande vervangingskosten op 21 miljoen euro.

Uit gesprekken met betrokken ambtenaren en uit antwoorden die wij van hen hebben ontvangen op door ons gestelde schriftelijke vragen blijkt dat de provincie momenteel doende is om het Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015 te actualiseren. Onder andere vanwege de veroudering van de kunstwerken, zal in dit plan (ook) specifiek beleid voor kunstwerken worden uitgewerkt. Naar zeggen van de betrokken ambtenaren zullen daarbij zogenoemde “weeffoutjes” uit het vorige kwaliteitsplan (geen geld voor vervangingen, maar ook geen middelen voor afwatering) worden hersteld. Aan de hand van onderzoeken (waaronder het rapport van Oxand) zal worden bepaald hoe hoog de vervangingskosten de komende jaren zullen zijn en welke bedragen hiervoor vrijgemaakt dienen te worden.

Momenteel is er geen dekking voor vervangingsinvesteringen binnen de provincie. De provincie beschikt niet over een specifieke beleidsregel of beheerplan waarin het beheerbeleid van kunstwerken op middellange en lange termijn is vastgelegd en waarin, inzicht wordt gegeven in de benodigde financiële middelen daarvoor, inclusief vervanging. Het in 2011 uitgevoerde onderzoek naar de constructieve veiligheid en de op basis daarvan in 2012 ingestelde egalisatiereserve had alleen betrekking op het wegwerken van achterstallig onderhoud, additioneel onderzoek en constructieve versterkingen in de periode 2012-2014.

3.2 Uitvoering

Voor de uitvoering hebben we gekeken naar de uitvoeringskaders, de organisatie en de financiën. De uitvoeringskaders zijn vastgelegd in het Meerjaren Infrastructuur Programma (MIP).

3.2.1 Meerjaren Infrastructuur Programma

Tot de begroting 2018 vormde het MIP elk jaar een bijlage bij de begroting. In het MIP wordt ingegaan op de activiteiten die de provincie uitvoert op het gebied van beheer en onderhoud aan provinciale wegen, waaronder kunstwerken. Daarbij wordt teruggeblikt op wat is gerealiseerd in het voorgaande begrotingsjaar (hoofdstuk Evaluatie en stand van zaken) en wordt vooruitgeblikt op activiteiten die in het komende begrotingsjaar zullen worden verricht en wordt kort ingegaan op trends en ontwikkelingen (hoofdstuk Vooruitblik). Tot slot wordt in het hoofdstuk Financiële verantwoording een overzicht gegeven van de exploitatie- en investeringsmiddelen voor een periode van vijf jaar (afgelopen en komend begrotingsjaar en drie jaar daarna). We hebben geconstateerd dat dit laatste de enige informatie is die in meerjarig perspectief wordt gepresenteerd.

De opgesomde reeds verrichte en nog uit te voeren activiteiten beslaan steeds een periode van twee jaar.

Hieronder volgt een samenvatting van de informatie die de afgelopen jaren in de MIP's is opgenomen over kunstwerken, met uitzondering van de opgesomde activiteiten/projecten.

MIP 2014-2017

In het MIP 2014-2017 wordt bij de Vooruitblik over kunstwerken opgemerkt: "De uitkomsten van de in 2013 verrichte onderzoeken vormen de basis voor de opstelling van het kunstwerkenprogramma (groot onderhoud) 2013. Daarnaast zal de risicoanalyse een vervolg krijgen naar constructieve risico's bij de overige kunstwerken. Een operationeel cyclisch inspectietraject wordt ingevoerd. Voortgezet wordt het in 2012 gestarte (vervolg) onderzoek aan 28 kunstwerken, die in de risico-inventarisatie scoorden op een midden risico profiel.

Verder wordt geïnvesteerd in het verkleinen van risico's door inventariserende (sterkte) rekenanalyses te maken, die ondersteunend worden gebruikt bij het al dan niet toestemming geven voor exceptionele transporten. Een afronding zal plaatsvinden van de in 2012 gestarte activiteit te komen tot het optimaliseren van het inspectieregime, alsmede het vernieuwen van het beheersysteem (software) met verbeteraccenten als toegankelijkheid, mogelijkheid tot analyse etc."

"Verdere aandachtspunten voor 2013-2014 zijn het opstarten van een standaard rekenwijze voor civiele kunstwerken voor toekenning exceptionele transporten."

De Financiële Verantwoording bevat voor kunstwerken alleen een overzicht van de exploitatiemiddelen (kunstwerken worden in geen enkel MIP genoemd bij reguliere investerings-vervangingsmiddelen, en komen ook niet in de toelichtingen op de cijfers aan de orde):

	2016	2017	2018	2019	2020
Kunstwerken (groot) onderhoud	672.326	684.092	1.186.063	1.206.819	1.227.938
Kunstwerken, onderzoeken, wegwerken achterstallig onderhoud en aanbrengen van versterkingen.	1.328.000	978.000	0	0	0

MIP 2015-2018

In het MIP 2015-2018 wordt in het hoofdstuk Evaluatie en stand van zaken over kunstwerken opgemerkt: "Deelname aan samenwerkingsverband met Rijkswaterstaat om samen met de grote gemeenten Weert, Sittard-Geleen, Maastricht, Heerlen en Venlo kunstwerken te laten inspecteren (WOW-verband). Kunstwerken die in dit verband worden geïnspecteerd zijn de brug over de Maas in Well in de N270, de brug over het spoor in de N270 (Witte Vennen) en brug over de Fommestraat in de N278. Deelname aan werkgroep met Rijkswaterstaat om samen met de grote gemeenten Weert, Sittard-Geleen, Maastricht, Heerlen en Venlo om een gezamenlijke gelijklopende standaard beheer- en onderhoudsovereenkomst op te stellen."

In het hoofdstuk Vooruitblik is dezelfde tekst opgenomen als in het MIP 2014-2017. Alleen de jaartallen veranderd van 2012 in 2013 en van 2013 in 2014.

De Financiële Verantwoording bevat het volgende overzicht van de exploitatiemiddelen:

	2014	2015	2016	2017	2018
Kunstwerken (groot) onderhoud	684.092	1.184.353	1.202.118	1.220.150	1.238.452
Kunstwerken, onderzoeken, wegwerken achterstallig onderhoud en aanbrengen van versterkingen.	978.000	0	0	0	0

MIP 2016-2019

In het MIP 2016-2019 is in het hoofdstuk Evaluatie en stand van zaken dezelfde tekst opgenomen over kunstwerken als in het MIP 2015-2018. Dat geldt ook voor de tekst in het hoofdstuk Vooruitblik (alleen de jaartallen weer aangepast). Aanvullend daarop is in het MIP2016-2019 opgenomen: "Tevens zullen ook alle duikers meegenomen worden in het nieuwe onderhoudsbestek."

De Financiële Verantwoording bevat het volgende overzicht van de exploitatiemiddelen:

	2015	2016	2017	2018	2019
Kunstwerken (groot) onderhoud	1.184.353	1.184.000	1.184.000	1.184.000	1.184.000
Duikers (groot) onderhoud	52.541	53.000	53.000	53.000	53.000

MIP 2017-2020

In het MIP 2017-2020 wordt in het hoofdstuk Evaluatie en stand van zaken ten aanzien van kunstwerken weer ingegaan op de samenwerking met Rijkswaterstaat.

Bij vooruitblik wordt vermeld: "Op basis van de in 2016 uitgevoerde inspecties zal er aan diverse kunstwerken kleinschaliger onderhoudsmaatregelen worden uitgevoerd. De in 2016 gestarte activiteit om te komen tot het optimaliseren van het inspectieregime (onderzoeken van een meer risico-gestuurde instandhouding), alsmede de aanschaf van een beheersysteem (software) met verbeteraccenten als toegankelijkheid, mogelijkheid tot analyse, optimalisatie programmering etc. zal worden gecontinueerd en afgerond⁵. Daarnaast zal het prioriteringsproces worden geoptimaliseerd door een integralere afstemming van de diverse prioriteringsprocessen.

Verder wordt aangegeven dat de provincie door overname van de Stichting Zuid Limburgse Stoom Maatschappij 21 civiele kunstwerken in beheer en onderhoud heeft gekomen. Deze moeten constructief worden beschouwd en wat mogelijk leidt tot investeringen ter versterking/vervanging daarvan. Daarnaast, zo wordt vermeld, worden vanaf 1 april 2018 civiele kunstwerken van de Buitenring Parkstad Limburg in beheer en onderhoud genomen. Kunstwerken die van de provincie naar toekomstige wegbeheerders worden overgedragen worden geïnspecteerd en (mogelijk) worden onderhouden om overdracht te bespoedigen.

Tot slot wordt opgemerkt: "In de periode 2016-2017 zal definitief de rapportage constructieve veiligheid provinciale civiele kunstwerken worden opgeleverd. Tevens zal er een doorkijk naar de mogelijke (financiële) gevolgen van het bereiken van de economische restlevensduur van een groot deel van de provinciale kunstwerken worden opgenomen.

⁵ Dit betreft grotendeels dezelfde tekst als in voorgaande MIP's alleen zijn de jaartallen weer een jaar verschoven.

Verdere aandachtspunten voor 2016-2017 zijn het opstarten van een standaard rekenwijze voor civiele kunstwerken voor toekenning exceptionele transporten.”

Onder trends en ontwikkelingen wordt ingegaan op de veroudering van het areaal civiele kunstwerken: “De meeste van de in provinciaal beheer zijnde kunstwerken dateren uit de periode 1950 -1980 en met een verwachte levensduur van ca. 80 jaar en de huidige zwaardere belasting zullen er de komende jaren kunstwerken vervangen moeten worden. De veroudering van deze civiele kunstwerken en het bereiken van de economische levensduur komt voor een groot deel van het areaal steeds meer in zicht. Kosten van onderzoek naar de technische levensduur en het treffen van maatregelen om deze gevolgen op te vangen dan wel deze kunstwerken te vervangen worden in de periode tot 2019 voor de langere termijn inzichtelijk gemaakt.”

De Financiële Verantwoording bevat het volgende overzicht van de exploitatiemiddelen:

	2016	2017	2018	2019	2020
Kunstwerken (groot) onderhoud	1.184.000	1.184.000	1.184.000	1.184.000	1.201.760
Duikers (groot) onderhoud	53.000	53.000	53.000	53.000	53.795

3.2.2 Organisatie en financiën

Organisatie

Binnen de provincie zijn drie clusters betrokken bij het beheer en onderhoud van de bij de provincie in beheer zijnde infrastructuur. Dit zijn de clusters Mobiliteit, Wegaanleg en Wegbeheer. Het cluster Wegbeheer is (onder meer) verantwoordelijk voor de kwaliteit en programmering van het onderhoud van de bij de provincie in beheer zijnde infrastructuur. Deze taken worden uitgevoerd door 2 personen (samen 0,5 fte).

Op basis van het onderzoek dat bureau Oranjewoud in 2011 heeft verricht is de onderhoudsbehoefte van kunstwerken voor de jaren 2011-2014 in kaart gebracht. Het betrof hoofdzakelijk maatregelen om achterstallig onderhoud weg te werken. De werkzaamheden zijn verricht door een externe partij, middels het contract groot Onderhoud Kunstwerken 2013-2014.

Voor de periode daarna niet transparant waarop de uitgevoerde en uit te voeren onderhoudswerkzaamheden, zoals opgenomen in de MIP's, zijn gebaseerd. De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat kennis en eigen inzichten van assetbeheerders van het cluster Wegbeheer daarbij een grote rol spelen. Daarbij baseren ze zich op resultaten van schouw en inspecties.

De aldus door het cluster Wegbeheer opgestelde technische programmering wordt vervolgens doorgeleid naar het planbureau binnen dit cluster. Het planbureau bepaalt mede aan de hand van andere (maatschappelijke en economische) belangen de daadwerkelijke planning van het onderhoud. Daarbij wordt er gestreefd zo integraal mogelijk te werken. Daartoe zet de provincie onderhoudscontracten op de markt.

De betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat de provincie zich vanaf 2016 inspant om te komen tot een meer gestructureerde uitvoering van het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Hiertoe heeft de provincie in 2017 onder meer een nieuw beheersysteem (software) aangeschaft. Het betreft een beheersysteem voor alle assets. Met dit systeem worden de toegankelijkheid van (bron- en inspectie) gegevens over assets en de mogelijkheden tot analyses verbeterd, waardoor onder meer de programmering van beheer en onderhoud kan worden geoptimaliseerd en een meer integrale afstemming van de diverse prioriteringsprocessen mogelijk wordt.

Kunstwerken worden in het nieuwe systeem opgedeeld in verschillende onderdelen (wegdek, constructie, pijlers etc.). Dit wordt decompositie conform NEN 2767-4 genoemd. De decompositie maakt het voor de kunstwerken mogelijk om in de toekomst conditiemetingen uit te voeren en voor opvolgende jaren het kwaliteitsniveau over het kunstwerkareaal te meten en te monitoren. Daardoor wordt het ook mogelijk om beter inzicht in de budgettering te krijgen en zullen ingenieursbureaus beter afgebakende opdrachten kunnen krijgen.

Financiën

In het Kwaliteitsplan Onderhoud Infrastructuur 2011-2015 worden de jaarlijks structureel benodigde middelen voor beheer en onderhoud aan kunstwerken geraamd op €2,7 miljoen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de kunstwerken blijvend voldoen aan het onderhoudsniveau Basis⁶. De totale kosten voor onderhoud aan het wegenareaal werden geraamd op €17,4 miljoen. Daarbij werd aangegeven dat uitgaande van de in de begroting ter beschikking staande middelen van €14,4 miljoen sprake is van een tekort van €3 miljoen. Dit tekort, zo wordt in het kwaliteitsplan vermeld, zou gecompenseerd kunnen worden door maatregelen, zoals het integreren/combineren van werkzaamheden.

In het Kwaliteitsplan (en Statenvoorstel betreffende dit plan) wordt opgemerkt dat in het budget van €17,4 miljoen geen investeringen zijn meegenomen voor 'complete vernieuwing van kunstwerken (of wegvakken)', of 'groot onderhoud aan kunstwerken'. De maatregelenpakketten waren slechts met inbegrip van 'vervanging van *onderdelen*'.

De (tijdelijk) benodigde financiële middelen voor de door bureau Oranjewoud in 2011 in kaart gebrachte onderhoudsbehoefte van kunstwerken werden geraamd op €3,7 miljoen. Uit antwoorden van GS op vragen gesteld door D66 naar aanleiding van ons onderzoek in 2012, blijkt dat dit bedrag bedoeld is voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, additioneel onderzoek en constructieve versterkingen. PS hebben hiertoe een egaliseringsreserve kunstwerken ingesteld voor de periode 2012-2014 ad. €3,7 miljoen. Ook blijkt uit de antwoorden van GS dat vanaf 2015 het reguliere budget voor onderhoud aan kunstwerken zou worden verhoogd met €490.000. Volgens de programmabegrotingen is er sinds 2015 jaarlijks ongeveer €1,2 miljoen beschikbaar voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. De afwijking ten opzichte van het door bureau Oranjewoud berekende structureel benodigde bedrag van €2,7 miljoen voor beheer en onderhoud van kunstwerken op niveau Basis wordt niet verklaard.

⁶ Ten tijde van het onderzoek van Oranjewoud was daar nog geen sprake van (zie paragraaf 3.1).

Uit navraag bij de betrokken ambtenaren blijkt dat in de praktijk niet wordt gewerkt met structurele bedragen voor kunstwerken afzonderlijk. Van de €12 miljoen die jaarlijks beschikbaar is voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur, wordt jaarlijks bepaald waar beheer en onderhoud nodig is en hoeveel er wordt besteed aan kunstwerken.

3.3 Informatievoorziening aan PS

Naast informatie in de MIP's (zie paragraaf 3.2.1) hebben PS informatie over het beheer en onderhoud van de infrastructuur ontvangen in de begrotingen en jaarstukken. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen weergegeven over de informatievoorziening over kunstwerken, zoals die uit een analyse van de begrotingen 2014-2017 en de jaarstukken 2014-2016 naar voren komen.

In de begroting en jaarstukken 2014 komen kunstwerken, naast de paragraaf 'Onderhoud Kapitaalgoederen', ook (zij het summier) aan bod in het programma 'Bereikbaarheid en mobiliteit en in de paragraaf 'Weerstandsvermogen en 'Risicobeheersing'.

Begroting 2014:

- Programma Bereikbaarheid en Mobiliteit: "Uitvoering beheer en onderhoud provinciale wegen conform MIP. Uitvoeringsprogramma (groot) onderhoud kunstwerken opstellen, invoeren inspectietraject kunstwerken en vervolgonderzoek naar 28 kunstwerken."
- Paragraaf 'Weerstandsvermogen' en Risicobeheersing: "Door het instellen van de bestemmingreserve kunstwerken en het opnemen van structureel budget vanaf 2015 is het risico van achterstallig onderhoud financieel beheersbaar gemaakt."
- Paragraaf 'Onderhoud Kapitaalgoederen': "In het beleid is ook rekening gehouden met de uitkomsten van het onderzoek naar de onderhoudssituatie rondom kunstwerken." "Er heeft in 2012 een vertaling plaatsgevonden naar de financiële behoeften i.v.m. achterstallig onderhoud rondom kunstwerken. Deze zijn geraamd op €3.684.000 voor de periode 2012-2014, bedoeld voor additioneel onderzoek, achterstallig onderhoud en constructieve versterkingen (PS-besluit d.d. 22 juni 2012 – 6e begrotingswijziging 2012). Vanaf 2015 is het regulier onderhoudsbudget kunstwerken structureel verhoogd met €490.000."

Onder 'Aanwending reserves' is tot slot een bedrag van €978.000 opgenomen als Egalisatiereserve Kunstwerken.

Jaarstukken 2014:

- Programma Bereikbaarheid en Mobiliteit. Beoogt: "Uitvoeringsprogramma (groot) onderhoud kunstwerken opstellen, invoeren inspectietraject kunstwerken en vervolgonderzoek naar 28 kunstwerken." Bereikt: "Uitvoeringsprogramma groot onderhoud kunstwerken op basis van de in 2013 verrichte onderzoeken is in 2014 afgerond. Het uitvoeringsprogramma voor 2015 is in voorbereiding. Een operationeel cyclisch inspectietraject is in voorbereiding. Vervolgonderzoeken aan kunstwerken welke in de eerste risico-sessie als middel - hoog risico scoorden zijn lopende. De eerste resultaten worden uitgewerkt." "Wat heeft het gekost?": "Wij hebben een nadelig budgetverschil van €1,24 mln. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door projecten rondom kunstwerken. In 2012 en 2013 is de focus gelegd op de voorbereiding van projecten, welke in 2014 in uitvoering

zijn genomen”.

Exploitatiebudget: “De overschrijding rondom kunstwerken heeft geen invloed op het jaarrekeningresultaat. Voor de budgetoverschrijdingen wordt als dekking de hiervoor ingestelde reserve (egalisatie) kunstwerken aangewend.”

Reserves en Voorzieningen: “Per saldo is er in 2014 een bedrag van €2,6 mln. aangewend uit de reserve kunstwerken.

In de begroting en jaarstukken 2015 is alleen in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen informatie over kunstwerken opgenomen. De begrotingen 2016 en 2017 bevatten geen informatie over kunstwerken.

Begroting 2015:

- Over de extra middelen voor kunstwerken is dezelfde tekst opgenomen als in de begroting 2014.

Jaarstukken 2015:

- “Er is geen sprake van achterstallig onderhoud, met uitzondering van nog enkele lopende acties rondom de provinciale kunstwerken waarvan afronding in de 1e helft 2016 is voorzien.”
- Over de extra middelen voor kunstwerken die in 2012 beschikbaar werden gesteld, is ten opzichte van de begroting 2014 en 2015 en jaarstukken 2014 additioneel opgenomen: “Van de in 2012 beschikbaar gestelde middelen resteert een bedrag van €0,4 mln. Dit bedrag wordt in 2016 ingezet ter afronding van de nog lopende werkzaamheden. Daarmee zijn naar verwachting de financiële risico's afgedekt.”
- “In 2015 is het nog resterende bedrag van de reserve kunstwerken ad €1.542.170,- volledig aangewend. Het restant budget wordt toegevoegd aan het budget voor de kunstwerken 2016. Een en ander ter afronding van een aantal lopende activiteiten.”

Jaarstukken 2016:

“Er is geen sprake van achterstallig onderhoud. In dit kader vermelden wij dat de inhaalactie rondom onderhoud van kunstwerken in 2016 is afgerond”.

Afgaande op notulen van vergaderingen van de voormalige Statencommissie Ruimte, Infrastructuur en Financiën, de huidige Statencommissie Mobiliteit en Duurzaamheid en van Provinciale Staten waarin de begrotingen (inclusief bijgevoegde MIP's) en jaarstukken van de afgelopen jaren zijn behandeld, constateren wij dat de door Gedeputeerde Staten verstrekte informatie in deze gremia niet is besproken, of anderszins aan de orde is gesteld.