

Statenvoorstel 84/12 A

Voorgestelde behandeling :
PS-vergadering : 22 februari 2013
Statencommissie : Commissie voor Mobiliteit en Financiën,
1 februari 2013

Onderwerp

'Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant';
onderzoeksrapportage Zuidelijke Rekenkamer

Datum

17 december 2012

Documentnummer

3322388

Directie

Griffie

Bijlage(n)

1

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

1. Inleiding

Algemeen

Provincies hebben op grond van de Wegenverkeerswet 1994 een zorgplicht voor hun wegen. Deze zorgplicht richt zich op provinciale wegen met inbegrip van de zich daarop, -aan of -in bevindende kunstwerken (viaducten, bruggen, tunnels en duikers) en omvat: het verzekeren van de veiligheid op de weg; het beschermen van weggebruikers en passagiers; het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan; het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer. Artikel 15 van de Wegenwet vormt voorts de grondslag voor de onderhoudsplicht van de provincie voor provinciale wegen.

Met het uitvoeren van deze wettelijke taken is een groot financieel belang gemoeid. Bovendien is de staat van de wegen en kunstwerken van groot maatschappelijk belang, waarbij het gaat om aspecten als veiligheid en mobiliteit. Daarnaast is sprake van een economisch belang.

Op vrijdag 16 november 2012 heeft de Zuidelijke Rekenkamer (ZRK) haar onderzoeksrapport "Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant" aangeboden aan de plaatsvervangende voorzitter van Provinciale Staten (PS) en is het rapport verspreid onder alle Statenleden. Het betreft een onderzoek dat is uitgevoerd tussen juni en september 2012.



Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op drie hoofdvragen:

1. Hoe wordt 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. Op welke manier worden Provinciale Staten geïnformeerd over (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken.

Conclusies

De rekenkamer heeft geconstateerd (paragraaf 1.1 en 1.2, hoofdstuk 2):

1. dat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan specifiek beleid, geformuleerd in een door GS/PS vastgestelde specifieke beleidsregel, voor de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken;
2. dat (mede) voor kunstwerken geen sprake is van eenduidig vastgelegde onderhoudscriteria en –normen en daarop gebaseerde specifieke beheer- en onderhoudsplannen.
3. dat de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken vooral heeft plaatsgevonden aan de hand van kennis en eigen inzichten van de betrokken medewerkers van de provincie;
4. dat de bestuurlijke en politieke aandacht voor kunstwerken de afgelopen jaren afwezig is geweest;
5. dat de provincie een geautomatiseerd monitoringsysteem in ontwikkeling heeft dat visuele informatie over verschillende facetten zal bevatten: groen, bomen, verhardingen, werk in uitvoering en kunstwerken.

Aanbevelingen

In het licht van bovenstaande conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen (paragraaf 1.3):

Aanbevelingen aan GS

1. Leg zo spoedig mogelijk een kaderstellende beleidsregel over de sturing van het beheer en onderhoud van kunstwerken voor aan PS.
2. Stel vervolgens de aangekondigde delen 2 en 3 van de beleidsnota 'Provinciale wegzorg in uitvoering' vast en verwerk daarin (ook) de consequenties van de hierboven aanbevolen beleidsregel.
3. Zie toe op een daadwerkelijke operationalisering van het in ontwikkeling zijnde monitoringsysteem per 1 januari 2013. Maak dit systeem, zoals aangekondigd, voor het publiek toegankelijk.

Aanbevelingen aan PS

1. Verzoek GS om met ingang van 2013 in de programmabegrotingen en Jaarstukken, met name in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen, specifiek te rapporteren over kunstwerken. Daarbij dient in ieder geval inzicht te worden gegeven in de aantallen, de kwaliteit, de risico's en de gevolgen hiervan voor de financiering van het onderhoud van de kunstwerken in meerjarig perspectief.

Datum

17 december 2012

Documentnummer

3322388

Reactie Gedeputeerde Staten

Het college heeft als volgt gereageerd (hoofdstuk 3):

1. Met u concluderen wij dat wij geen specifieke beleidsregel over kunstwerken hebben vastgesteld.
2. De conclusie ten aanzien van informatievoorziening aan PS die tot nihil is gereduceerd, willen wij graag nuanceren. Het geactualiseerde beleid, zoals vastgelegd in beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid' blijft binnen door PS gestelde kaders en daarom is er geen aanleiding om PS daarover actief te informeren. PS wordt wel geïnformeerd wanneer relevante maatschappelijke ontwikkelingen raakvlak hebben met de dagelijkse wegbeheerpraktijk.

2. Het voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerpbesluit.

Presidium van Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk mw. drs. C.J.M. Dortmans

Auteur: J.W.H.M. Dankers toestel (06) 55686522

Bijgevoegd treft u de volgende bijlagen aan:

1. Onderzoeksrapportage 'Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant'

Ontwerp-besluit 84/12 B

Voorgestelde behandeling :
PS-vergadering : 22 februari 2013
Statencommissie : Commissie voor Mobiliteit en Financiën,
1 februari 2013

Onderwerp

'Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant';
onderzoeksrapportage Zuidelijke Rekenkamer

Datum

17 december 2012

Documentnummer

3322388

Directie

Griffie

Bijlage(n)

1

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

- gelezen het voorstel van het presidium d.d. 17 december 2012;
- gelet op het advies van de Statencommissie voor Mobiliteit en Financiën d.d. 1 februari 2013;

besluiten:

1. De conclusies en aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer met betrekking tot het door haar uitgevoerde onderzoek naar het 'Beheer en onderhoud kunstwerken provincie Noord-Brabant' te onderschrijven.
2. Gedeputeerde Staten de opdracht te geven:
 - a. zo spoedig mogelijk een kaderstellende beleidsregel over de sturing van het beheer en onderhoud van kunstwerken aan Provinciale Staten, via de Statencommissie voor Mobiliteit en Financiën, voor te leggen;
 - b. vervolgens de aangekondigde delen 2 en 3 van de beleidsnota 'Provinciale wegzorg in uitvoering' vast te stellen en daarin (ook) de consequenties van de hierboven aanbevolen beleidsregel te verwerken;
 - c. toe te zien op een daadwerkelijke, ook voor het publiek toegankelijke, operationalisering van het in ontwikkeling zijnde monitoringsysteem per 1 januari 2013;
 - d. betreffende de hiervoor genoemde onderdelen b. en c. van het besluit terug te rapporteren aan de Statencommissie voor Mobiliteit en Financiën.

3. Gedeputeerde Staten te verzoeken om met ingang van 2013 in de Begrotingen en Jaarstukken, in de paragraaf 'Onderhoud Kapitaalgoederen', specifiek te rapporteren over kunstwerken. Daarbij dient in ieder geval inzicht te worden gegeven in de aantallen, de kwaliteit, de risico's en de gevolgen hiervan voor de financiering van het onderhoud van de kunstwerken in meerjarig perspectief.

Datum

22 november 2012

Documentnummer

's-Hertogenbosch, 22 februari 2013
Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de griffier

**Beheer en onderhoud kunstwerken
provincie Noord-Brabant**
Rapport

1 november 2012

ISBN 978-90-8768-036-7

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	6
1.1 Samenvatting bevindingen	6
1.2 Conclusies	11
1.3 Aanbevelingen	13
2 Bevindingen	14
2.1 Landelijke kaders zorg- en onderhoudsplicht wegen	14
2.2 Provinciaal beleid zorg- en onderhoudsplicht wegen	14
2.2.1 Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2006 - 2020 (PVVP)	14
2.2.2 Dynamische Beleidsagenda (DBA)	15
2.2.3 Beleidsnota Wegen voor bereikbaarheid	17
2.2.4 Beleidsregel Provinciale wegzorg in uitvoering	20
2.2.5 Concept Beleidsregel Kunstwerken	24
2.3 Uitvoering zorg- en onderhoudsplicht wegen	26
2.3.1 Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT)	26
2.3.2 Programma Provinciale Wegen	29
2.3.3 Projectbladen BMIT	32
2.3.4 Organisatie	34
2.4 Informatie aan Provinciale Staten	36
3 Reactie Gedeputeerde Staten	41
4 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer	44
Bijlage I Beleids- en uitvoeringskaders Onderhoud wegen	45
Bijlage II Informatievoorziening kunstwerken provincies	46

Leeswijzer

Provincies hebben op grond van de Wegenverkeerswet 1994 een zorgplicht voor hun wegen. Deze zorgplicht richt zich op provinciale wegen met inbegrip van de zich daarop, -aan of -in bevindende kunstwerken (viaducten, bruggen, tunnels en duikers) en omvat: het verzekeren van de veiligheid op de weg; het beschermen van weggebruikers en passagiers; het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan; het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer. Artikel 15 van de Wegenwet vormt voorts de grondslag voor de onderhoudsplicht van de provincie voor provinciale wegen.

Met het uitvoeren van deze wettelijke taken is een groot financieel belang gemoeid. Bovendien is de staat van de wegen en kunstwerken van groot maatschappelijk belang, waarbij het gaat om aspecten als veiligheid en mobiliteit. Daarnaast is sprake van een economisch belang.

Op basis van een globale inventarisatie van kaderstellende documenten uit de periode 2008 - 2012 (waaronder de Programmabegrotingen en Jaarstukken) heeft de rekenkamer vastgesteld dat het beheer en onderhoud van kunstwerken hierin vrijwel niet aan de orde worden gesteld. Er wordt Provinciale Staten (PS) geen inzicht geboden in de uitvoering en de resultaten (doeltreffendheid en doelmatigheid) van dit beheer en onderhoud. Gezien een aantal belangrijke maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen die van invloed zijn op het beheer en onderhoud van kunstwerken, acht de rekenkamer dit wel van belang. Het betreft ontwikkelingen als het rijden met zwaarder beladen voertuigen, nieuwe Europese veiligheidseisen voor kunstwerken, de introductie van 'belang gestuurd onderhoud' in 2008 en druk op de financiële middelen voor beheer en onderhoud van wegen/kunstwerken als gevolg van bezuinigingen. Naar aanleiding hiervan heeft de rekenkamer in haar werkplan 2012 een onderzoek aangekondigd naar de wijze van uitvoering en verantwoording over het beheer en onderhoud van kunstwerken door de provincie Noord-Brabant.

Dit onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

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. Op welke manier worden Provinciale Staten geïnformeerd over (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken?

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni - september 2012. De rekenkamer heeft de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincie voor het beheer en onderhoud van kunstwerken in kaart gebracht

en onderzocht hoe deze door de provincie worden ingevuld. Daartoe heeft zij documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de provincie van de bureaus Verkeersmanagement, Verkeersbeheer en Contract- en Projectmanagement. Dit heeft geresulteerd in een beschrijving van de wettelijke grondslagen van de zorg- en onderhoudsplicht van provincies voor wegen en kunstwerken, de uitwerking daarvan in provinciaal beleid, de organisatie van de uitvoering van dit beleid in de afgelopen jaren, ontwikkelingen die op dit beleidsterrein hebben plaatsgevonden en de actuele stand van zaken.

De betreffende bevindingen zijn in hoofdstuk 2 van dit rapport opgenomen. In hoofdstuk 1 worden deze bevindingen samengevat weergegeven in de vorm van antwoorden op de onderzoeksvragen en worden de conclusies die hieruit voortvloeien en enkele aanbevelingen geformuleerd. Hoofdstuk 3 bevat de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en hoofdstuk 4 het nawoord van de rekenkamer.

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst de bevindingen van het onderzoek naar het beheer en onderhoud van kunstwerken kort samengevat. Dit vindt plaats aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Vervolgens worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

1.1 Samenvatting bevindingen

1. *Hoe wordt er gestuurd op (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken?*

Momenteel wordt binnen bureau Verkeersmanagement (VM) van de provincie gewerkt aan het opstellen van een beleidsregel die specifiek betrekking heeft op de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken. Deze beleidsregel 'Visie en procesplan civieltechnische kunstwerken' met als ondertitel 'de route naar risico gestuurd onderhoud' is nog niet op bestuurlijk niveau behandeld en vastgesteld. De bedoeling is dat dit in het najaar van 2012 plaats gaat vinden.

Door het vooralsnog ontbreken van een vastgestelde specifieke beleidsregel voor de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken, geldt hiervoor momenteel de beleidsregel Provinciale wegzorg in uitvoering, deel 1. Aan deze beleidsregel ligt de beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid' ten grondslag, die GS in september 2010 hebben vastgesteld. Voor een overzicht van alle van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving en (aangekondigde) beleidskaders en uitvoeringsdocumenten wordt verwezen naar bijlage 1.

In de beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid' wordt uiteengezet vanuit welke uitgangspunten, in welke mate en conform welke kwaliteitscriteria de aanleg, het beheer en het onderhoud van provinciale wegen moeten plaatsvinden. Het betreft algemene beleidskeuzes, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar bouwen, beheren en onderhouden. Daarbij wordt onder bouwen verstaan de aanleg van nieuwe en reconstructies van bestaande wegen, inclusief het ontwerp en het groot onderhoud ervan.

Beleidskeuze bouwen

Gedeputeerde Staten conformeren zich bij het bouwen in beginsel aan in CROW publicaties vastgelegde richtlijnen. Gedeputeerde Staten kunnen afwijken.

Beleidskeuze beheren

Gedeputeerde Staten voeren geen specifiek beleid over het uitvoeren van wegbeheertaken. De uitvoering van haar wegbeheertaken past binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders en vastgestelde provinciale beleidskaders.

Beleidskeuze onderhouden

1. Gedeputeerde Staten onderhouden de provinciale wegen en daartoe behorende verkeersvoorzieningen op een veilige, integrale, duurzame en kostenbewuste wijze, zodat de betrouwbaarheid en veiligheid van de wegen gewaarborgd blijft en het provinciale wegennet haar bijdrage kan leveren aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van de provincie Noord-Brabant.
2. In die gevallen dat Gedeputeerde Staten vergunning verlenen voor het veranderen van de weg, rust de onderhoudsplicht op de vergunninghouder en voert de vergunninghouder het onderhoud uit voor diens rekening en risico, tenzij Gedeputeerde Staten anders hebben voorgeschreven.

Deze beleidskeuzes zijn voor een aantal specifieke onderwerpen nader uitgewerkt in afzonderlijke regelingen dan wel beleidsregels. Zoals reeds opgemerkt, is één daarvan de beleidsregel 'Provinciale wegzorg in uitvoering, deel 1', waarin het specifieke beleid met betrekking tot het onderhoud van wegen is vastgelegd¹. In deze beleidsregel wordt ook verwezen naar de delen 2 'Organisatie en uitvoering' en 3 'Onderhoudsthema's'. Opgemerkt wordt dat in deel 2 de organisatie, werkwijze, informatiesystemen, prioritering en programmering, monitoring en evaluatie en financiële consequenties zullen worden beschreven en in deel 3 het onderhoudsbeleid per thema (waaronder kunstwerken) en onderhoudscriteria en -normen die als basis dienen voor de op te stellen beheerplannen, onderhoudsplannen en de onderhoudsbestekken. De rekenkamer is gebleken dat deel 3 tot op heden niet is opgesteld en deel 2 nog in ontwikkeling is. Op ambtelijk niveau is een eerste concept versie opgesteld. Door het vooralsnog ontbreken van deel 3 is ook nog geen sprake van specifieke onderhouds- en beheerplannen voor kunstwerken.

In de beleidsregel deel 1 wordt voorts onder meer vermeld dat de essentie van het onderhoudsbeleid is verschoven van 'de zorg voor een adequate instandhouding van het provinciale wegennet', naar 'het dienen van de belangen die met het provinciale wegennet verbonden zijn'.

Bij dit zogenoemde 'belang gestuurd onderhoud' krijgen de belangrijkste wegen bij de uitvoering van onderhoudsmaatregelen voorrang boven minder belangrijke wegen. Op deze manier vindt differentiatie in onderhoudsfrequenties en uit te voeren onderhoudsmaatregelen plaats. Daarbij worden de wettelijk vereiste randvoorwaarden en normen voor veiligheid en leefbaarheid in acht genomen. Naast belang gestuurd onderhoud zijn andere speerpunten van het onderhoudsbeleid:

- Wettelijke verplichtingen (wetten gaan voor);
- Veilig werken (aan de weg);
- Onderhoudscriteria en -normen;
- Mobiliteit, Veiligheid en Leefbaarheid;
- Preventieve maatregelen;

¹ Citeertitel: Beleidsnota Wegenbeheer, Module A10 Onderhoudsbeleid, deel 1, juli 2008.

- Energiebesparing.

2. *Hoe vindt de uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken plaats?*

Om uitvoering te geven aan het beheer en onderhoud van wegen conform bovenstaande speerpunten is in 2008 een regiekamer opgezet, waarin medewerkers van bureau VM, bureau Verkeersbeheer (VB) en het bureau Contract- en Projectmanagement (CPM) zitting hebben. Deze regiekamer wordt ondersteund door intakegroepen die ingedeeld zijn naar beheeraspecten, waaronder kunstwerken. De intakegroepen beoordelen signalen over beheer die van buiten komen en verzamelen actief inspectie- en monitoringgegevens. Concrete problemen worden opgenomen in het monitoringsysteem 'De Weerkaart' (voorheen het Dashboard Provinciale Wegen) onder vermelding van de urgentie van het probleem. De intakegroepen stellen op basis van deze informatie projecten voor, die door de regiekamer vervolgens integraal worden getoetst met behulp van een prioriteringsmethodiek (PRIOR). Aan de hand van deze methodiek scoren projecten op basis van technisch inhoudelijke elementen en bestuurlijke en maatschappelijke wenselijkheid.

Naast de aspecten van PRIOR wordt bij de programmering rekening gehouden met de beschikbare financiële middelen, de beschikbare capaciteit en kennis. Met name de beschikbaarheid van financiële middelen is de laatste jaren steeds belangrijker geworden. In onder meer de Agenda van Brabant en het Bestuursakkoord 2011 - 2015 geeft de provincie aan dat zij zich de komende jaren voor grote organisatorische en financiële uitdagingen geplaatst ziet. Ook de beschikbare en toekomstige budgetten voor het beheer en onderhoud van wegen komen onder druk te staan. Betrokkenen binnen de provincie hebben aangegeven, dat dit ertoe leidt dat er keuzes moeten worden gemaakt, waarbij het op een transparante wijze inzichtelijk maken van prioritering en programmering van projecten nog belangrijker wordt.

Een eerste stap daartoe is gezet met de introductie van het 'Programma Wegen 2012 - 2016'. Het betreft een afgeslankte vorm van het Brabantse Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT), dat tot voor kort jaarlijks als bijlage bij de Programmabegroting werd opgenomen. In het Programma Wegen wordt jaarlijks voor een periode van vijf jaar aangegeven welke (onderhouds)projecten geprogrammeerd staan (vijfjaren programma), welke budgetten daarvoor benodigd zijn en hoe deze (al dan niet) worden gedekt. Daarnaast bevat het programma een doorkijk op langere termijn. In het Programma Wegen 2012 - 2016 komen kunstwerken niet specifiek aan de orde. In de BMIT's van afgelopen jaren zijn bij de weergegeven projecten wel enkele kunstwerken opgenomen, veelal als onderdeel van een specifiek wegvlak. In de meeste gevallen is daarbij als aanleiding voor de benodigde reparaties dan wel herstelmaatregelen aangegeven, dat uit inspecties de

noodzaak tot onderhoud van het betreffende kunstwerk naar voren was gekomen.

Deze inspecties worden verricht door medewerkers van bureau VB. Dit bureau is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer (schouw en inspecties) en het verkeerskundig- en juridisch beheer (zorgen voor een goed gebruik van de weg). Bureau VB verstrekt aan bureau VM informatie op basis waarvan dit bureau jaarlijks het Programma Wegen/het BMIT opstelt. Bureau VM is naast het opstellen van het BMIT (inclusief het formuleren van projecten) onder meer ook verantwoordelijk voor het vastleggen en 'up-to-date' houden van gegevens in het Wegen Informatie Systeem (WIS) en De Weerkaart, het opstellen van het operationele beleid (specifieke beleidsregels) en het verstrekken van opdrachten aan de Bouwbureaus.

Bureau CPM is verantwoordelijk voor contractmanagement, aanbesteding, projectleiding en ondersteuning. Bureau Uitvoering Infrastructurele Werken (UIW) is verantwoordelijk voor directievoering, toezicht op aanleg-, reconstructie- en onderhoudswerken en de kwaliteitscontrole hierop.

Het beheer en onderhoud van kunstwerken is belegd bij een medewerker van bureau VM. Momenteel worden de technische gegevens van alle kunstwerken die in eigendom en/of beheer van de provincie zijn geïnventariseerd. Volgens opgave van de provincie betreft het in totaal 565 kunstwerken (zie tabel 1). Aanleiding hiervoor is de aanscherping van de Europese veiligheidsnormen voor kunstwerken. Omdat de provincie in veel gevallen niet zelf over deze gegevens beschikt heeft ze hiervoor eind 2011 de gemeenten benaderd. Betrokkenen binnen de provincie hebben aangegeven, dat tot nu toe ruim de helft van de aangeschreven gemeenten de betreffende gegevens heeft aangeleverd.

Tabel 1: Totaal areaal kunstwerken in beheer en onderhoud bij de provincie (bron: opgave provincie, d.d. 1 september 2012)

Eigenaar	Bruggen	Viaducten	Tunnels	Duikers	Faunavz.	Overig	Totaal
Provincie	57	49	37	212	110	13	478
RWS	13	34		2			49
Gemeente	1	6	1	3		6	17
NS	2	2					4
Waterschap				8			8
Derden	2		2			5	9
Totaal	75	91	40	225	110	24	565

Op basis van een eerste analyse van de aangeleverde gegevens is de verwachting van betrokkenen binnen de provincie dat de aanscherping van de Europese regelgeving vooralsnog geen ingrijpende gevolgen zal hebben voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Wel heeft dit naar zeggen van de betrokkenen binnen de provincie ertoe geleid dat de insteek van het beheer en onderhoud van kunstwerken in de praktijk is verschoven van de nadruk op

visuele aspecten naar de nadruk op de constructie. Inzicht in de benodigde maatregelen en financiële consequenties hiervan zal duidelijk moeten worden in de nog (definitief) op en vast te stellen delen 2 en 3 van de beleidsnota Wegenbeheer, waarbij de eveneens nog definitief op en vast te stellen beleidsregel voor het beheer en onderhoud van Kunstwerken als basis behoort te dienen.

3. Op welke manier worden Provinciale Staten geïnformeerd over (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken?

PS zijn de afgelopen jaren niet specifiek geïnformeerd over (de doeltreffendheid en doelmatigheid van) het beheer en onderhoud van kunstwerken. Anderzijds hebben zij daar ook geen vragen over gesteld of informatie over gevraagd.

Wat algemene beleidskaders betreft die ten grondslag liggen aan het beheer en onderhoud van wegen/kunstwerken hebben PS het PVVP op 2 november 2006 vastgesteld. De daaruit voortgekomen Dynamische Beleidsagenda (DBA) 2006 - 2010 is als uitvoeringsdocument alleen door GS vastgesteld, evenals de herijkte DBA's die nadien zijn verschenen. De DBA's zijn wel ter informatie voorgelegd aan de commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (EMG), thans de commissie Mobiliteit en Financiën (MF).

De beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid' is in september 2010 door GS vastgesteld. Deze nota is noch ter informatie, noch ter bespreking aangeboden aan de commissie EMG/PS.

De beleidsregel 'Provinciale wegzorg in uitvoering', deel 1, 'Uitgangspunten' hebben GS op 1 juli 2008 vastgesteld. De samenvatting van deze beleidsregel is op 25 april 2008 in de commissie EMG (controleerende rol) behandeld en akkoord bevonden.

Over de uitvoering van het beheer en onderhoud van wegen/kunstwerken zijn de commissie EMG/MF en PS tot voor kort geïnformeerd middels de BMIT's, die een bijlage vormden bij de Programmabegrotingen tot en met 2011. Met ingang van de Programmabegroting 2012 vormt het BMIT daar geen bijlage meer bij. In plaats daarvan wordt de commissie MF/PS nu geïnformeerd over het beheer en onderhoud van wegen via het Programma wegen.

Tot en met 2008 werden PS in de paragraaf Kapitaalgoederen in de Programmabegroting en Jaarstukken specifiek, zij het summier, geïnformeerd over kunstwerken. De daarop volgende Programmabegrotingen en Jaarstukken bevatten geen specifieke inhoudelijke informatie meer over kunstwerken.

Wat de (onderhouds)kosten betreft worden kunstwerken in de Programmabegrotingen 2008 tot en met 2011 ondergebracht bij de categorie 'Verhardingen, groen en kunstwerken'. In de Programmabegroting 2012 wordt niet meer over specifieke categorieën gesproken zoals voorheen, maar worden

de kosten van beheer en onderhoud onderscheiden in ‘dagelijks onderhoud wegen c.a.’, operationeel beheer wegen en verkeer’, ‘tactisch beheer wegen en verkeer’ en ‘overige uitgaven wegenbeheer’. Een nadere toelichting op deze termen ontbreekt.

In de Jaarstukken 2008 tot en met 2011 wordt in een schema de onderhoudstoestand van onder meer kunstwerken gepresenteerd. Deze informatie wordt samengevat weergegeven in tabel 2. In geen van de betreffende Jaarstukken worden de gepresenteerde cijfers/gegevens toegelicht. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de aantallen kunstwerken verschillen en daarbinnen ook de aantallen grote kunstwerken. Voor deze verschillen wordt in de Jaarstukken geen verklaring gegeven. Ook navraag door de rekenkamer bij de provinciale organisatie heeft op dat punt niet tot verduidelijking geleid. Dit geldt ook voor de in tabel 2 weergegeven kwalificaties van de onderhoudstoestand.

Tabel 2: Onderhoudstoestand kunstwerken (bron: Jaarstukken 2008 tot en met 2011)

Jaarstukken	Hoeveelheid	Wijziging in hoeveelheid	Onderhouds-toestand	Toelichting
2008	660 waarvan 258 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig	Veel grote kunstwerken zijn aan renovatie toe.
2009	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Veel grote kunstwerken zijn aan renovatie toe.
2010	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Een onderhoudsbestek kunstwerken is sedert oktober 2010 in uitvoering.
2011	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Een onderhoudsbestek kunstwerken is in 2011 uitgevoerd.

1.2 Conclusies

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het de afgelopen jaren heeft ontbroken aan specifiek beleid, geformuleerd in een door GS/PS vastgestelde specifieke beleidsregel, voor de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken. Voorts is tot op heden het al in 2008 in de beleidsregel ‘Provinciale Wegenzorg in Uitvoering’ aangekondigde deel 3 ‘Onderhoudsthema’s niet opgesteld. Hierdoor is (mede) voor kunstwerken ook geen sprake van eenduidig vastgelegde onderhoudscriteria en -normen en daarop gebaseerde specifieke beheer- en onderhoudsplannen.

Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat de sturing en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken vooral heeft plaatsgevonden aan de hand van kennis en eigen inzichten van de betrokken medewerkers van de provincie. Hierdoor is naar de mening van de rekenkamer onvoldoende sprake geweest van een transparante, consistente en eenduidige werkwijze en uitvoering van het beheer en onderhoud van kunstwerken. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat:

- de gepresenteerde aantallen kunstwerken in Programmabegrotingen en Jaarstukken van de afgelopen jaren en de meest recente opgave door de provincie, aanzienlijke verschillen laten zien, zonder dat deze inhoudelijk (kunnen) worden verklaard. Dit roept de vraag op naar het daadwerkelijke inzicht in het totale areaal aan kunstwerken waar de provincie eigenaar van is, dan wel het beheer en onderhoud van voor haar rekening neemt;
- kwalificaties als ‘matig’ en ‘matig wordt beter’ in onder meer de Programmabegrotingen en Jaarstukken, als het om de onderhoudstoestand van kunstwerken gaat, niet/nauwelijks worden onderbouwd en daarmee onvoldoende inzicht geven in de daadwerkelijke staat van onderhoud van de kunstwerken;
- nu in de praktijk de nadruk bij het beheer en onderhoud van kunstwerken meer verschuift van visuele naar constructieve aspecten, is gebleken dat de provincie (nog) niet beschikt over alle daarvoor benodigde technische gegevens. Vooralsnog is de provincie voor het verkrijgen van deze gegevens afhankelijk van de bereidheid van gemeenten om deze aan te leveren;
- als gevolg van voorgaande punten onvoldoende inzicht bestaat in de (financiële) consequenties voor het beheer en onderhoud van kunstwerken in de toekomst.

Overigens merkt de rekenkamer op dat in de concept beleidsregel ‘Visie en procesplan civieltechnische kunstwerken. De route naar risico gestuurd onderhoud’ een conclusie wordt getrokken die overeenstemt met bovenstaande conclusie van de rekenkamer en deze voor de ambtelijk betrokkenen binnen de provincie aanleiding heeft gegeven om een begin te maken met het formuleren van specifiek beleid voor het beheer en onderhoud van kunstwerken. Gezien het feit dat een eerste versie van deze concept beleidsregel pas in 2012 is opgesteld en thans nog niet ter bespreking/ besluitvorming is aangeboden aan GS en PS, concludeert de rekenkamer dat de bestuurlijke en politieke aandacht hiervoor de afgelopen jaren in ieder geval afwezig is geweest. Dit wordt naar de mening van de rekenkamer gestaafd door het feit dat, ondanks toenemende maatschappelijke aandacht voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, specifieke informatievoorziening hierover aan PS in onder meer de Jaarstukken de afgelopen jaren tot nihil is gereduceerd. Dit in tegenstelling tot vrijwel alle andere provincies, waar PS wel specifiek worden geïnformeerd over kunstwerken en ontwikkelingen op dat terrein in P&C-documenten, waaronder de Jaarstukken. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de betreffende provincies.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie een geautomatiseerd monitoringsysteem in ontwikkeling heeft dat visuele informatie over verschillende facetten zal bevatten: groen, bomen, verhardingen, werk in uitvoering en kunstwerken. De rekenkamer heeft goede nota genomen van de uitgesproken ambitie om deze informatie publiekelijk toegankelijk te maken. Zij acht dat een goede zaak. Wèl tekent zij daarbij aan dat naar haar mening deze informatie afgezet moet kunnen worden tegen de doelen die de provincie zich op dit terrein stelt en de prestaties die nodig zijn om die doelen te bereiken. Omdat het op dit moment nog ontbreekt aan specifiek beleid is dat wat betreft kunstwerken nog niet mogelijk. Volgens de rekenkamer houdt dat het gevaar in zich van het genereren van op zich interessante informatie, die weinig toegevoegde waarde heeft.

1.3 Aanbevelingen

In het licht van bovenstaande conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen aan GS

1. Leg zo spoedig mogelijk een kaderstellende beleidsregel over de sturing van het beheer en onderhoud van kunstwerken voor aan PS.
2. Stel vervolgens de aangekondigde delen 2 en 3 van de beleidsnota 'Provinciale wegzorg in uitvoering' vast en verwerk daarin (ook) de consequenties van de hierboven aanbevolen beleidsregel.
3. Zie toe op een daadwerkelijke operationalisering van het in ontwikkeling zijnde monitoringsysteem per 1 januari 2013. Maak dit systeem, zoals aangekondigd, voor het publiek toegankelijk.

Aanbevelingen aan PS

1. Verzoek GS om met ingang van 2013 in de Programmabegrotingen en Jaarstukken, met name in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen, specifiek te rapporteren over kunstwerken. Daarbij dient in ieder geval inzicht te worden gegeven in de aantallen, de kwaliteit, de risico's en de gevolgen hiervan voor de financiering van het onderhoud van de kunstwerken in meerjarig perspectief.

2 Bevindingen

2.1 Landelijke kaders zorg- en onderhoudsplicht wegen

Provincies hebben op grond van landelijke wetgeving een zorg- en onderhoudsplicht voor hun wegen. Het betreft achtereenvolgens de Wegenverkeerswet 1994 en de Wegenwet.

Wegenverkeerswet 1994

De provincie heeft als wegbeheerder een zorgplicht. In artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 is deze zorgplicht als volgt omschreven:

- a. Het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b. Het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. Het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. Het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Wegenwet

Artikel 15 van de Wegenwet ligt aan de basis van de onderhoudsplicht van provincies voor hun wegen en luidt als volgt:

1. Het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is verplicht een weg te onderhouden, wanneer dat openbare lichaam dien tot openbaren weg heeft bestemd.
2. Het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is verplicht een weg en een in een weg zich bevindenden duiker te onderhouden, wanneer dat openbare lichaam dien weg of dien duiker gedurende tien achtereenvolgende jaren heeft onderhouden, ook al was bij den aanvang van die tien jaren de weg, welke is onderhouden of waarin de duiker is gelegen, nog niet openbaar.
3. Tot het onderhoud van een weg als in het eerste en het tweede lid bedoeld, behoort mede het onderhoud van een tot dien weg behoorenden berm of een tot dien weg behorende bermsloot, echter slechts voor zoover het onderhoud van den berm of de bermsloot dient ten behoeve van de instandhouding en de bruikbaarheid van den weg en voor zoover het onderhoud niet, uit welken hoofde ook, tot de verplichting van anderen behoort.

2.2 Provinciaal beleid zorg- en onderhoudsplicht wegen

2.2.1 Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2006 – 2020 (PVVP)

Aan de basis van het beleid met betrekking tot het beheer en onderhoud van het provinciale wegennet, en de individuele wegen daarin, ligt het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2006-2020 (PVVP) 'Verplaatsen in Brabant', dat PS in november 2006 hebben vastgesteld. Met dit PVVP hebben PS invulling gegeven aan de wettelijke verplichting (Planwet verkeer en vervoer) om het

landelijke beleid met betrekking tot verkeer en vervoer/mobiliteit, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, te vertalen naar provinciaal niveau. Het PVVP bevat op strategisch niveau het beleid (kaders, ambities en doelstellingen) van de provincie voor de periode 2006 tot 2020 voor meerdere beleidsvelden gerelateerd aan mobiliteit.

In het PVVP is in een doelenschema een totaaloverzicht van de strategische doelen opgenomen die de provincie in de periode tot 2020 wil bereiken. Daarin staan ook meer concrete effect- en prestatiedoelen weergegeven, inclusief bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren. De strategische doelen richten zich op drie peilers; een economische, een sociaal-culturele en een ecologische pijler. Eén van de strategische doelen van de economische pijler heeft betrekking op het beheer en onderhoud van wegen:

‘Goed functionerende infrastructuurnetwerken voor personen- en goederenvervoer. Deze netwerken zijn zo met elkaar verbonden, dat iedere vervoerswijze een optimale bijdrage levert aan de bereikbaarheid.’
Onder de effectindicatoren van de economische pijler is 'onderhoudskwaliteit van het wegennet' opgenomen. Op het beheer en onderhoud van kunstwerken wordt in het PVVP niet specifiek ingegaan.

2.2.2 Dynamische Beleidsagenda (DBA)

Om uitvoering te kunnen geven aan de kaders, ambities en doelstellingen van het PVVP is, gelijktijdig met de vaststelling hiervan, de Dynamische Beleidsagenda 2006 - 2010 ‘Kiezen en uitvoeren’ door GS vastgesteld. De DBA is de tactische uitvoeringsagenda van het PVVP en geeft richting aan de integrale uitvoering van provinciale activiteiten voor mobiliteit. Er wordt een verbinding gelegd naar projecten, die op operationeel niveau (door meerdere partijen) worden uitgevoerd.

Vanwege de lange looptijd van het PVVP (tot 2020) wordt de DBA, aan de hand van monitoring van de mobiliteit in de provincie en (nieuwe) politieke inzichten, tweejaarlijks geactualiseerd. Dit heeft ertoe geleid dat begin 2009 de DBA 2008 - 2012 ‘Tactisch uitvoeren’ door GS is vastgesteld en begin 2012 de DBA 2012 - 2016 ‘Sturen op uitvoering’.

DBA 2006 - 2010

In de DBA 2006 -2010 vormt het beheer en onderhoud van wegen onderdeel van het thema ‘Bereikbaarheid van deur tot deur voor fiets, auto, OV en vrachtverkeer’. Opgemerkt wordt dat de kwaliteit van het wegennet hierbij een belangrijk element vormt en dat onderhoud noodzakelijk is om deze kwaliteit in verantwoorde staat te houden c.q. te brengen, mede uit oogpunt van verkeersveiligheid en bereikbaarheid. Met betrekking hiertoe zijn de volgende effect- en prestatie- doelen en indicatoren opgenomen.

Effectdoelen:

Verbeterde bereikbaarheid van deur tot deur voor auto en vrachtverkeer.

- Goed onderhouden veilig Brabants wegennet.

Verbetering van de veiligheid.

- Verkeersveiligheid.

Prestatiedoelen:

- Wegen van het beschikbare wegennet en de carpoolpleinen zijn goed onderhouden.
- Afstemming werkzaamheden beheer en onderhoud.

Effectindicatoren:

- Onderhoudskwaliteit wegennet.
- Aantal doden per jaar.
- Aantal ziekenhuisgewonden per jaar.

Prestatie-indicatoren:

- Periodiek onderhoud beschikbaar Brabants wegennet conform nader te bepalen onderhoudskwaliteit.
- Afspraken over afstemming beheer en onderhoud wegen per GGA - Gebiedsgerichte aanpak (2010).

DBA 2008 – 2012

Bij de herijking van de DBA 2006 - 2010 heeft met name het in het najaar van 2007 vastgestelde programmaplan 'Bereikbaar Brabant' een rol gespeeld. Dit programmaplan betreft één van de uitwerkingen van het Bestuursakkoord voor de periode 2007 - 2011 'Vertrouwen in Brabant'. De ambitie van het programmaplan is om Brabant bereikbaar te houden, de economie te versterken en de leefbaarheid op lange termijn te waarborgen.

De DBA 2008 - 2012 omvat 20 tactische doelen, waarvan één (T7) betrekking heeft op het beheer en onderhoud van wegen: 'Goed onderhouden en veilig wegennet'. Hierbij wordt opgemerkt dat een goed onderhouden en veilig wegennet bijdraagt aan een optimale doorstroming en betere verkeersveiligheid. Afstemming tussen wegbeheerders en belanghebbenden over uit te voeren werkzaamheden wordt daarbij als een voorwaarde gezien om de bereikbaarheid gedurende het onderhoud op peil te houden. Onder 'Monitoring' worden de volgende effectdoelen en -indicatoren weergegeven.

Effectdoelen:

Verbeterde bereikbaarheid van deur tot deur.

- Betrouwbare en acceptabele reistijden.
- Verbetering van de veiligheid.

- Verkeersveiligheid.

Effectindicatoren:

- Technische onderhoudskwaliteit wegennet.
- Functionele prestaties wegennet (aantal voertuigverliesuren, aantal voertuigen per jaar, maximale verkeersintensiteiten, gemiddelde reistijden).
- Aantal verkeersdoden per jaar.
- Aantal ziekenhuisgewonden per jaar.

DBA 2012 – 2016

Bij het opstellen van de DBA 2012 - 2016 zijn de Agenda van Brabant en het Bestuursakkoord 2011-2015 'Tien voor Brabant' gebruikt om accenten in de tactische doelen aan te brengen. Dit heeft ertoe geleid dat prioriteit wordt gegeven aan opgaven die bijdragen aan de internationale positionering van het stedelijk netwerk Brabant en aan opgaven op bovenregionaal schaalniveau. 'De gemeenschappelijke ambitie van provincie en partners is om Brabant te ontwikkelen tot top kennis- en innovatieregio binnen Europa. Een robuust en efficiënt (inter)nationaal verkeers- en vervoersysteem is een belangrijke voorwaarde.' Opgemerkt wordt dat dit voor het onderhoud en beheer van provinciale wegen betekent dat het kwaliteitsniveau op peil dient te blijven waarbij rekening wordt gehouden met veiligheid en verplichte regelgeving over bijvoorbeeld geluidhinder en luchtkwaliteit.

Het beheer en onderhoud van wegen komt terug onder onderdeel b van het tactische doel (T7) 'Waarborgen van een veilig en robuust provinciaal wegennet':

- b. Waarborgen of verbeteren (beheer en onderhoud) van de kwaliteit van de bestaande infrastructuur die het personen- en goederenvervoer zoveel mogelijk faciliteert.

Effectindicatoren die onder meer betrekking hebben op dit onderdeel b zijn:

- aantal verkeersdoden per jaar;
- aantal ziekenhuisgewonden + 1e hulp per jaar;
- % kilometer provinciale weg dat is uitgerust met essentiële herkenbaarheidkenmerken;
- betrouwbaarheid van reistijd op de provinciale wegen;
- trajecten met gewenste reistijd op provinciale wegen;
- aantal voertuigverliesuren op de weg (alle voertuigen per km per jaar);
- percentage van de provinciale rijbanen dat binnen 2 jaar onderhoud nodig heeft;
- percentage van de provinciale fietspadverhardingen dat binnen 2 jaar aan vervanging toe is.

Evenals in het PVVP komt het beheer en onderhoud van kunstwerken in de DBA's niet als een afzonderlijk aandachtsgebied aan de orde.

2.2.3 Beleidsnota Wegen voor bereikbaarheid

Het huidige beleid van de provincie met betrekking tot aanleg, beheer en onderhoud van wegen is vastgelegd in de beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid', die GS in september 2010 hebben vastgesteld. De vorige beleidsnota waarin was vastgelegd hoe de provincie de wettelijke zorgplicht voor haar wegen in de praktijk uitvoert, dateert van december 2002. Naar aanleiding van verschillende maatschappelijke, bestuurlijke en juridische ontwikkelingen, is deze beleidsnota in 2010 geactualiseerd, resulterend in de

beleidsnota Wegen voor bereikbaarheid. In de nota wordt uiteengezet op welke wijze de provincie wegen aanlegt, beheert en onderhoudt en welke (kwaliteits)criteria daarbij worden gehanteerd. Daartoe wordt in de nota eerst, aan de hand van alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving, bepaald wat de beleidsvrijheid van de provincie is als het om de uitvoering van de zorgplicht voor wegen gaat. Geconstateerd wordt dat de geldende wetten en regelingen:

- niet bepalen hoe de provincie de zorg voor haar wegen met bijbehorende bermen, sloten en tot de weg behorende verkeersvoorzieningen moet uitvoeren;
- niet bepalen welke kwaliteitsnormen gelden waaraan de aanleg, het beheer en het onderhoud moeten voldoen;
- geen verplichting tot het beheren van wegen kennen, wel tot het onderhouden van wegen (wegbeheer is feitelijk een term in spreektaal).

Op basis hiervan concludeert de provincie dat zij voldoende ruimte heeft om te bepalen vanuit welke uitgangspunten, in welke mate en conform welke kwaliteitscriteria de aanleg, het beheer en het onderhoud van provinciale wegen moet plaatsvinden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met beleidsruimte beperkende aspecten, zoals duurzaam inkopen van materialen, op milieuvriendelijke wijze omgaan met afvalstoffen, toegankelijk maken van OV-haltes en zo veel mogelijk voorkomen van aantasting van flora en fauna.

Vervolgens wordt in de nota de beleidsvrije ruimte betreffende de zorg voor wegen nader ingevuld. Het betreft algemene beleidskeuzes. Beleidskeuzes over specifieke onderwerpen, zo wordt opgemerkt, worden nader uitgewerkt in afzonderlijke regelingen en beleidsregels en de uitvoeringsaspecten van het beleid in uitvoeringsdocumenten zoals beheerplannen, onderhoudsplannen, handboeken en dergelijke.

Ten aanzien van de algemene beleidskeuzes wordt onderscheid gemaakt naar bouwen en beheren en onderhouden.

Bouwen

Bouwen omvat de aanleg van nieuwe en reconstructies van bestaande wegen, inclusief het ontwerp en het groot onderhoud ervan. Zoals aangegeven in de beleidsnota worden reconstructies en groot onderhoud in financiële zin aangeduid als vervangingsinvesteringen²; geplande investeringen die de levensduur van een constructie verlengen zonder de bestaande situatie ingrijpend te wijzigen. Het CROW³ heeft diverse richtlijnen over het bouwen

² In reactie op het concept rapport van bevindingen heeft de provincie laten weten dat, in tegenstelling tot wat in de beleidsnota wordt aangegeven, reconstructies in financiële zin worden aangeduid als 'verbeteren en bouwen'.

³ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.

van wegen uitgebracht, waaraan GS zich in beginsel conformeren, maar indien nodig ruimte laten voor maatwerk.

Beleidskeuze bouwen

Gedeputeerde Staten conformeren zich bij het bouwen in beginsel aan in CROW publicaties vastgelegde richtlijnen. Gedeputeerde Staten kunnen afwijken.

Beheren

De provincie dient de weg te beheren en onderhouden, ten einde de bruikbaarheid, functionaliteit en veiligheid ervan te waarborgen. Vanwege het ontbreken van een wettelijke verplichting tot het beheren van wegen en een sluitende definitie die aangeeft wat onder wegbeheer moet worden verstaan, wordt in de nota de term beheer als volgt ingevuld: 'Wegbeheer is het geheel van taken die GS nodig vinden uit te voeren om aan haar bestuurlijk-juridische verantwoordelijkheid (de zorgplicht voor wegen) te kunnen voldoen.

Voorbeeld van die taken zijn:

- dagelijks onderhouden van de wegen;
- verzamelen en beheren van data over verkeerstromen;
- monitoren en evalueren van de functionaliteit van de wegen;
- opstellen van beleid over de zorgplicht voor wegen;
- opstellen en uitvoeren van beheer-, onderhoud- en inspectieplannen;
- schouwen;
- afhandelen van calamiteiten en incidenten;
- behandelen van vergunningaanvragen;
- nemen van verkeersbesluiten;
- plaatsen van tot de weg behorende verkeersvoorzieningen.

Opgemerkt wordt dat de wijze waarop het wegbeheer wordt uitgevoerd afdoende blijkt uit verschillende uitvoeringsdocumenten, zoals beheer-, inspectie- en onderhoudsplannen en GS daarom een specifiek beleid over de uitvoering van wegbeheer niet noodzakelijk vinden. Navraag door de rekenkamer heeft uitgewezen dat beheer- en onderhoudsplannen (voor kunstwerken) tot nu toe niet separaat zijn opgesteld.

Beleidskeuze beheren

Gedeputeerde Staten voeren geen specifiek beleid over het uitvoeren van wegbeheertaken. De uitvoering van haar wegbeheertaken past binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders en vastgestelde provinciale beleidskaders.

Onderhouden

De volgende soorten onderhoud aan wegen worden onderscheiden:

- Groot onderhoud; geplande onderhoudsmaatregelen zowel gericht op het vertragen van de structurele achteruitgang van de kwaliteit van een object/constructie als op het op een acceptabel niveau brengen van de

functionele eigenschappen van een object/constructie en daarop handhaven.

- Dagelijks onderhoud; onderhoud dat de provincie voortdurend aan de weg uitvoert om te bevorderen dat de weg en tot de weg behorende verkeersvoorzieningen aan de verkeersveiligheids- en kwaliteitseisen voldoen. Onderscheiden worden reguliere, service en kleinschalige maatregelen. Respectievelijk geplande onderhoudsmaatregelen ter uitvoering van de zorgplicht, niet geplande onderhoudsmaatregelen gericht op herstel van de weg conform de oorspronkelijke situatie, waarbij het functioneren van de weg of de verkeersveiligheid niet acuut in het geding zijn of dreigen te komen en niet geplande onderhoudsmaatregelen gericht op het veranderen van de weg ter verbetering van de lokale verkeerssituatie, alsmede de uitvoering van op aanvraag vergunde veranderingen van de weg.
- Onderhoud naar aanleiding van calamiteiten; indien het functioneren van de weg of de verkeersveiligheid ervan acuut in het geding is of dreigt te komen.

Uitgaande de wettelijke zorgplicht voor wegen en het PVVP luiden de beleidskeuzes betreffende de taak ‘onderhouden’ als volgt:

Beleidskeuze onderhouden

1. Gedeputeerde Staten onderhouden de provinciale wegen en daartoe behorende verkeersvoorzieningen op een veilige, integrale, duurzame en kostenbewuste wijze, zodat de betrouwbaarheid en veiligheid van de wegen gewaarborgd blijft en het provinciale wegennet haar bijdrage kan leveren aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van de provincie Noord-Brabant.
2. In die gevallen dat Gedeputeerde Staten vergunning verlenen voor het veranderen van de weg, rust de onderhoudsplicht op de vergunninghouder en voert de vergunninghouder het onderhoud uit voor diens rekening en risico, tenzij Gedeputeerde Staten anders hebben voorgeschreven.

De provincie heeft voor een aantal onderwerpen betreffende de zorgplicht voor haar wegen in beleidsregels specifiek vastgelegd welk beleid zij daarover voert. Het beleid met betrekking tot het onderhoud van wegen hebben GS in juli 2008 in de beleidsregel ‘Provinciale wegzorg in uitvoering deel 1’ vastgelegd⁴.

2.2.4 Beleidsregel Provinciale wegzorg in uitvoering

In deze beleidsregel worden de kaders, ontwikkelingen en de speerpunten binnen het onderhoudsbeleid uiteengezet. Opgemerkt wordt dat de inhoud van de regel de basis vormt voor de delen 2 ‘Organisatie en uitvoering’ en

⁴ Citeertitel: Beleidsnota Wegenbeheer, Module A10 Onderhoudsbeleid, deel 1.

3 'Onderhoudsthema's'. Daarbij wordt aangegeven, dat in deel 2 de organisatie, werkwijze, informatiesystemen, prioritering en programmering, monitoring en evaluatie en financiële consequenties en in deel 3 het onderhoudsbeleid per thema (waaronder kunstwerken) en onderhoudscriteria en -normen zullen worden beschreven (planning in 2009). De op te stellen beheerplannen, onderhoudsplannen en de onderhoudsbestekken, zo wordt aangegeven, dienen dan bij dit laatste deel aan te sluiten. Uit een interview met betrokkenen binnen de provincie is naar voren gekomen dat deel 3 tot op heden niet is opgesteld. Wat deel 2 betreft is aangegeven, dat dit nog in ontwikkeling is. Een eerste concept (een basisdocument) is in 2010 opgesteld. Dit is alleen op ambtelijk niveau besproken en (nog) niet voorgelegd aan GS/PS.

De beleidsregel 'Provinciale wegzorg in uitvoering' vervangt de beleidsregel 'Onderhoud in beweging' (mei 2001). Door diverse maatschappelijke en technische ontwikkelingen achtte de provincie het nodig deze beleidsregel te actualiseren. Daarbij heeft afstemming plaatsgevonden met het Bestuursakkoord 2007 - 2011 'Vertrouwen in Brabant', 'Bouwstenen bestuursperiode 2007 - 2011' en het programma 'Bereikbaar Brabant' dat vooral elementen bevat die relevant zijn voor het onderhoudsbeleid. Daarnaast hebben belangen van (lokale) overheden, weggebruikers en omwonenden, het milieu, veiligheid, financiën en ontwikkelingen zoals het 'Duurzaam Veilig' concept, toenemende aslasten en meer aandacht voor het terugdringen van geluidhinder, een rol gespeeld bij de uitwerking van het nieuwe beleid met betrekking tot het (beheer en) onderhoud van de provinciale wegen.

Het bovenstaande wordt in de beleidsregel als volgt verwoord in de visie van de provincie op onderhoud:

'De provincie Noord-Brabant voert het onderhoud aan de provinciale wegen met de bijbehorende objecten (VRI's, kunstwerken, groenvoorzieningen en dergelijke) uit op een veilige, integrale, duurzame en kostenbewuste wijze, gericht op de belanghebbenden, zodat de betrouwbaarheid en veiligheid van de wegen gewaarborgd blijft en het provinciale wegennet haar bijdrage kan leveren aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van de provincie.'

Vervolgens wordt opgemerkt dat uitgaande van deze visie, de (landelijke) beleidskaders en (technische en maatschappelijke) ontwikkelingen een aantal speerpunten zijn geformuleerd die de essentie van het onderhoudsbeleid van de provincie vormen. Hieronder worden de speerpunten, zoals deze zijn opgenomen in de beleidsregel, kort samengevat weergegeven:

Wetten gaan voor. Alle onderhoudshandelingen voortkomend uit wettelijke verplichtingen moeten worden uitgevoerd. Hiervoor moeten middelen (geld en capaciteit) beschikbaar zijn.

Veilig werken. Het onderhoud aan wegen dient het veilig gebruik daarvan. Daarnaast moet het zo worden uitgevoerd dat de veiligheid van wegwerkers en weggebruikers niet in gevaar komt; er worden eisen gesteld aan veiligheidsmaatregelen conform geldende wet- en regelgeving.

Onderhoudscriteria en -normen. Op basis van criteria worden onderhoudsniveaus gedefinieerd (normen), die een relatie hebben met de doelen die de provincie wil bereiken met de wegen. Zo wordt duidelijkheid geschapen in wanneer, waar welke acties verlangd worden. Acceptatie van de criteria, zo wordt opgemerkt, wordt vergroot door aan te sluiten bij nationale richtlijnen/normen, zoals onder meer door het CROW opgesteld. Aangegeven wordt dat in het aangekondigde deel 3 van de beleidsnota (Onderhoudsthema's) per thema (wegverhardingen, groen, verlichting e.d.) zal worden aangegeven welk onderhoudsniveau wordt nagestreefd. Zoals eerder opgemerkt is de rekenkamer gebleken dat deel 3 'Onderhoudsthema's' niet is opgesteld, en daarmee ook niet de na te streven onderhoudsniveaus.

Wegonderhoud afgestemd op belangen. Aangegeven wordt dat bij de traditionele manier van onderhoud plannen en uitvoeren per weg werd geïnventariseerd welke schades onder de norm dreigden te komen en vervolgens herstelwerkzaamheden werden gepland en uitgevoerd (uniforme werkwijze voor elke weg; schade gestuurd). Het belang van wegen (functie) werd niet gekwantificeerd. Door bij de planning rekening te houden met de belangen van belanghebbenden en de provincie wordt differentiatie in onderhoudsfrequenties en uit te voeren onderhoudsmaatregelen mogelijk. Zo kan (binnen de wettelijke kaders) worden bespaard op wegen met een lager belang (waarbij de besparing nooit ten koste mag gaan van de minimaal vereiste veiligheid). Daarnaast kan geïnvesteerd worden in wegen met een groot belang. Het belang van een weg kan worden bepaald door netwerkanalyses, waarmee inzicht wordt verkregen in verkeersintensiteiten, vrachtvervoerstromen, gevolgen bij stremmingen en dergelijke op de wegen. Door het belang te kwantificeren met gebruik van een wegingsystematiek kan op objectieve wijze de prioriteit voor onderhoudswerkzaamheden worden bepaald.

Mobiliteit, Veiligheid en Leefbaarheid in balans. Opgemerkt wordt dat landelijk wordt ingezet op verbetering van de mobiliteit en de provincie Noord-Brabant deze keuze volgt in het PVVP en ook het onderhoudsbeleid hierop aansluit. Dit betekent dat het vooral de mobiliteit en economie dient, binnen de (wettelijke) randvoorwaarden en normen voor veiligheid en leefbaarheid. Verder heeft veiligheid een hogere prioriteit dan leefbaarheid. Dit betekent voor het onderhoud dat:

- a) onderhoudsarme/duurzame oplossingen en niet de milieuvriendelijkste het uitgangspunt zijn. Wel zijn de duurzaamste varianten ook vaak de milieuvriendelijkste;

- b) wordt gekozen voor integraal werken (onderhoudswerken combineren tot lokale projecten, bijvoorbeeld binnen GGA-verband) om hinder in bereikbaarheid en doorstroming te beperken;
- c) de invoering van essentiële herkenbaarheidkenmerken (EHK) gespreid in de tijd uitgevoerd wordt om te veel hinder ineens op de wegen te voorkomen;
- d) duurzame materialen de voorkeur krijgen. Deze materialen zijn vaak kostbaarder, maar gaan ook langer mee, zodat de kosten per jaar acceptabel blijven. Het belangrijkste voordeel is dat minder vaak (groot) onderhoud gepleegd hoeft te worden;
- e) als aan de eisen vanuit mobiliteit en veiligheid is voldaan, onderhoudswerkzaamheden zo milieuvriendelijk mogelijk worden uitgevoerd volgens het milieumanagementsysteem. In onderhoudsbestekken en -contracten worden milieuvriendelijke werkwijzen, materialen en middelen voorgeschreven.

Preventieve maatregelen. Deze maatregelen, zo wordt opmerkt, hebben vooral betrekking op het voorkómen van overbelaste assen op wegen. Gemiddeld 4% van de assen van vrachtwagens zijn overbelast, wat 40% van de schade aan de wegen veroorzaakt. Ongeveer 30% van het onderhoudsbudget wordt besteed aan herstel daarvan. Het voorkomen van overbelaste assen wordt dus aantrekkelijk geacht. Daarbij wordt aangegeven, dat preventief onderhoud zich meer leent voor wegonderdelen/wegen die een zeer hoge vervangingswaarde hebben en/of een groot belang dienen. Correctief (reactief) onderhoud wordt toegepast bij plotseling opgetreden schade of als het belang van het object gering is. Reparaties als gevolg van ongelukken of vandalisme horen daar ook bij. Voorts wordt opgemerkt dat om kapitaalvernietiging te voorkomen, preventief onderhoud ter voorkoming van schade of functieverlies bij belangrijke objecten, op de eerste plaats komt. Dit vereist een goed overzicht van de onderhoudstoestand van de objecten. Daarbij geven aslastmetingen en verkeersintensiteitsvoorspellingen in combinatie met deflectiometingen (bepalen sterkte van een wegdek), een goede indicatie van de levensduur van een weg. Inmiddels is de provincie ertoe overgegaan een informatiesysteem te ontwikkelen dat de onderhoudstoestand over een aantal jaren kan voorspellen. In een interview met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven, dat dit systeem eind 2012 volledig operationeel dient te zijn. Voor reactief onderhoud zijn regelmatige inspecties en een schademeldingsysteem noodzakelijk.

Energiebesparing. Opgemerkt wordt dat vooral bij verlichting veel winst kan worden behaald door energiezuinige lampen voor te schrijven en locatie- en tijdsafhankelijke verlichtingsschema's in te stellen. Verder neemt de provincie de verantwoordelijkheid om infrastructurele onderhoudswerken energiebewust te laten uitvoeren.

In de nota wordt ook ingegaan op de financiële kaders. Aangegeven wordt dat PS de begroting vaststellen, die onder andere voortkomt uit het PVVP.

De productenraming is een nadere concretisering van de begroting en bevat een drietal begrotingsproductgroepen voor wegen:

- Gebiedsgerichte Aanpak (GGA);
- Provinciale wegen;
- Instandhouding provinciale wegen.

De laatste productgroep is het belangrijkste voor de financiering van onderhoudswerkzaamheden.

Er worden twee vormen van instandhouding onderscheiden:

1. Vervangingsinvesteringen. Deze vinden eens in de 5 - 10 jaar plaats, afhankelijk van het object. De onderhoudsprojecten betreffen vaak grote reparaties of vervanging van onderdelen.
Uitstel van vervangingsinvesteringen leidt vaak tot hogere kosten in het operationeel onderhoud. Omdat integraal wordt gewerkt worden de onderhoudswerkzaamheden, indien mogelijk, gecombineerd met andere infrastructurele projecten op de betreffende weg.
2. Onderhoudswerkzaamheden: Onderhoudswerkzaamheden bevatten alle werken van beperkte omvang die incidenteel of regelmatig moeten worden uitgevoerd om de wegen in een betrouwbare en acceptabele onderhoudstoestand te houden. Juist en tijdig onderhoud voorkomt voortijdige uitvoering van vervangingsinvesteringen. Ook hier wordt in het kader van de integrale aanpak gestreefd naar afstemming tussen de onderhoudswerken.

Tot slot worden in bijlage 3 van de beleidsnota de onderdelen van het provinciale wegennet waarop onderhoud wordt gepleegd weergegeven. Eén van de categorieën vormt kunstwerken. Kunstwerken worden in de beleidsnota verder niet afzonderlijk aan de orde gesteld.

2.2.5 Concept Beleidsregel Kunstwerken

Betrokkenen binnen de provincie hebben in een interview aangegeven, dat er binnen het bureau Verkeersmanagement (VM) momenteel wordt gewerkt aan een specifieke beleidsregel voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, met als werktitel 'Visie en procesplan civieltechnische kunstwerken.

De route richting risico gestuurd onderhoud.' Naar zeggen van de geïnterviewden is het de bedoeling dat deze concept beleidsregel (d.d. april 2012) in het najaar van 2012 in GS wordt besproken.

De geïnterviewden hebben aangegeven, dat men tot het inzicht is gekomen dat voor kunstwerken, vanwege de vaak hoge leeftijd hiervan, een andere benadering nodig is dan het belang gestuurde onderhoud, wat vooralsnog het uitgangspunt is bij alle thema's waar onderhoud aan de orde is (verhardingen, groen en dergelijke). Deze andere benadering betekent dat bij kunstwerken meer naar risico's dient te worden gekeken.

In de concept beleidsregel worden de volgende interne redenen voor het opstellen daarvan aangegeven:

- Bureau VM heeft onvoldoende inzicht in de huidige processen en prioritering rondom het beheer en onderhoud van civieltechnische kunstwerken.
- Het vigerende beleid is onvoldoende vastgelegd. Keuzes ten aanzien van het beheer en onderhoud worden gemaakt op basis van expert judgement en cyclisch onderhoud vanuit het beheersysteem.
- Onvoldoende technische kennis in huis om doeltreffend gefundeerde en transparante keuzes te maken⁵. Dit tekort wordt opgevangen door extra inzet in te huren.
- De aanpak en budgettering blijken onvoldoende waardoor vaak wordt teruggevallen op storingsafhankelijk onderhoud, waarin het exploitatiebudget veelal niet voldoende voorziet.

Als externe aanleiding wordt verwezen naar het onderzoek van de VROM-Inspectie (2009), waarin wordt aangetoond dat op veel civieltechnische kunstwerken in Nederland de constructieve veiligheid in het gedrang komt. Uit dit onderzoek blijkt dat bij diverse wegbeheerders deze constructieve veiligheid onvoldoende wordt belicht en dat het vigerende beleid daarin onvoldoende voorziet.

Met het opstellen van de beleidsregel wil de provincie het onderhoud van de provinciale civieltechnische kunstwerken transparant maken. De bedoeling is dat de beleidsregel wordt uitgewerkt in drie fasen:

- Fase 1: Inventarisatie. Inventariseren huidige bedrijfsprocessen, gebruikte normen en toegepast Beheer Management Systeem (DG dialog).
- Fase 2: Analyse. Analyseren huidige werkwijze ten aanzien van contractering onderhoudsaannemers, beschikbare methoden en middelen en landelijk toegepaste normen, richtlijnen en referentiedocumenten. In kaart brengen landelijk toegepaste strategieën, methoden en middelen.
- Fase 3: Advisering. Strategisch plan, de route richting risico gestuurd onderhoud.

In reactie op het concept rapport van bevindingen heeft de provincie aangegeven dat fase 1 en 2 inmiddels zijn afgerond.

⁵ In reactie op het concept rapport van bevindingen heeft de provincie aangegeven dat zij medio 2012 een themabeheerder kunstwerken heeft aangetrokken en een inspecteur en databeheerder kunstwerken heeft benoemd. De provincie is van mening dat daarmee de kennis inmiddels voldoende geborgd is.

2.3 Uitvoering zorg- en onderhoudsplicht wegen

2.3.1 Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT)

Naast de DBA wordt als uitwerking van het PVVP op operationeel niveau jaarlijks een Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT) opgesteld. Het BMIT bevat concrete projecten van Rijk, provincie en gemeenten die in uitvoering komen, met een doorkijk naar de daaropvolgende jaren. Het doel van het BMIT is overzicht en samenhang te bieden in diverse uitvoeringsprogramma's en projecten op het gebied van infrastructuur en mobiliteit in de provincie, zodat investeringen zowel qua inhoud als financieel integraal afgewogen kunnen worden.

De volgende onderdelen worden onderscheiden:

1. OV-netwerk BrabantStad;
2. Autobereikbaarheid Brabant; grootschalige weginfrastructuur (HWN);
3. Regionale bereikbaarheid (regionale uitvoeringsprogramma's, OV-concessies, meerjarenprogramma provinciale wegen (MP));
4. Goederenvervoer (vaarwegen, goederenspoorinfrastructuur).

Het beheer en onderhoud van wegen komt met name aan de orde onder het onderdeel Regionale bereikbaarheid: programma provinciale wegen. Daartoe behoren ook kunstwerken. Uit de BMIT's die zijn verschenen na het van kracht worden van de beleidsnota 'Provinciale wegzorg in uitvoering' wordt de beleidsinformatie betreffende de provinciale wegen hieronder samengevat weergegeven.

BMIT 2010 - 2014

Regionale bereikbaarheid: Provinciaal wegenprogramma

Opgemerkt wordt onder meer dat om meer planmatig en proactief te kunnen werken de regiekamer is opgezet. Deze regiekamer wordt ondersteund door intakegroepen die zijn ingedeeld op de beheeraspecten:

- Verkeer en beheer;
- Verhardingen;
- Kunstwerken;
- Elektrotechnische installaties;
- Groen en ontsnippering.

De intakegroepen beoordelen signalen over beheer die van buiten komen en verzamelen actief inspectie- en monitoringgegevens. Concrete problemen worden opgenomen in het Dashboard Provinciale Wegen (DPW) onder vermelding van de urgentie van het probleem. Op basis van de informatie die is opgenomen in het DPW stellen de intakegroepen projecten voor, die door de regiekamer vervolgens integraal worden getoetst met behulp van een prioriteringsmethodiek (PRIOR). Aan de hand van deze methodiek scoren projecten op basis van technisch inhoudelijke elementen en bestuurlijke en maatschappelijke wenselijkheid. Gaat een project de realisatiefase in, dan

wordt er op basis van de projectbegroting een programmering gerelateerd aan de beschikbare middelen opgesteld.

BMIT 2011 – 2015

Provinciale wegen

Opgemerkt wordt dat het Brabants wegennet en de verkeersstromen de afgelopen jaren ingrijpend zijn veranderd en deze in kaart moeten worden gebracht om te bezien of aanpassing van wegen noodzakelijk is. Tevens, zo wordt opgemerkt, gaat de provincie over tot belang gestuurd onderhoud. Aangegeven wordt dat beide ontwikkelingen alsmede bezuinigingen ertoe hebben geleid dat geen gebruik is gemaakt van de systematiek PRIOR om projecten te prioriteren. In het kader van de bezuinigingen wordt nu onderzocht hoe de balans goed gehouden kan worden tussen leefbaarheid en bereikbaarheid bij provinciale projecten. In het najaar wordt bezien op welke wijze de PRIOR-systematiek voor provinciale wegen herijkt kan worden. Aangegeven wordt dat in ieder geval duidelijk is dat er aanzienlijk minder financiële middelen beschikbaar zijn dan tot dusver voorzien en dat er geprioriteerd, getemporiseerd en versoberd zal moeten worden en het ook mogelijk is dat met de voorbereiding van een aantal projecten wordt gestopt. Tot slot wordt ingegaan op financiële kaders en gedragslijnen voor provinciale infrastructurele projecten. Opgemerkt wordt dat de provincie de afgelopen jaren meer en meer (grote) infrastructurele projecten is gaan uitvoeren, vanwege extra investeringsimpulsen en het streven de mobiliteitsproblematiek integraler aan te pakken. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met de uitrol van projectmanagement en een verdere professionalisering van de voorbereiding en uitvoering van projecten. Daarbij zijn ook eenduidige financiële kaders en gedragslijnen opgesteld. Met betrekking tot onderhoud luiden deze als volgt:

‘De design en build componenten worden gefinancierd ten laste van de investeringsvolumes. De maintain component ‘regulier onderhoud’ wordt gefinancierd ten laste van de gewone dienst (de onderhoudsbegroting) en de component ‘vervangingsinvesteringen’ ten laste van de investeringsvolumes.’

BMIT 2012 – 2016

In de BMIT 2012 - 2016 wordt onder het kopje ‘*Vernieuwde aanpak programma provinciale wegen*’ opgemerkt dat de provincie voor diverse organisatorische en financiële uitdagingen staat, onder meer vastgelegd in de Agenda van Brabant en het Bestuursakkoord 2011 - 2015. Dit betekent voor het vakgebied mobiliteit ook uitdagingen: enerzijds het zo veilig mogelijk inrichten van de wegen, anderzijds het onder druk staan van de beschikbare en toekomstige budgetten daarvoor. Verwezen wordt naar het BMIT 2011 - 2015 waarin reeds is aangekondigd dat infrastructurele projecten opnieuw geprioriteerd en zo nodig getemporiseerd of versoberd moeten worden. Voorts wordt opgemerkt: ‘Gelet op provinciale mobiliteitsambities enerzijds en haar wettelijke zorgplicht voor de wegen anderzijds is het van belang voor toekomstige infrastructurele projecten keuzes te maken. Om goede keuzes te kunnen

maken is een monitoringssysteem ontwikkeld waardoor een objectief inzicht kan worden verkregen in het functioneren van het provinciale wegennet. De resultaten van dit systeem zullen via de GGA-tafels worden gecommuniceerd en gecompleteerd met gegevens vanuit de gemeenten en RWS. Op basis van dit geheel zal worden vastgesteld waar de knelpunten in het totale netwerk zitten die nader geanalyseerd moeten worden. De uitkomsten van de probleemanalyses zullen al of niet leiden tot het uitvoeren van planstudies. De prioriteit van deze planstudies wordt bepaald door middel van een prioriteringssysteem (PRIOR). In de planstudies worden de oplossingsrichtingen bepaald en geselecteerd tot één voorkeursvariant, inclusief een raming van de kosten alsmede de verdeling van de kosten tussen de betrokken wegbeheerders. Dit alles wordt vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst voordat het project in de realisatiefase wordt geplaatst.’

Voorts wordt specifiek ingegaan op de onderhoudskosten. Opgemerkt wordt dat het uitgangspunt is dat toekomstig beheer en onderhoud wordt gefinancierd uit de bestaande begroting.

Onderhoud betreft operationeel onderhoud en beheer (maaiwerkzaamheden en gladheidbestrijding), gefinancierd met exploitatiemiddelen

(onderhoudsbegroting), en vervangingsinvesteringen (nieuwe asfaltlaag of vervanging van een viaduct), gefinancierd met investeringsmiddelen.

Aangegeven wordt dat de kosten van het operationeel onderhoud en beheer in grote mate afhankelijk zijn van de te kiezen varianten. Worden sobere varianten (zonder tunnels) gekozen, dan kunnen toekomstige kosten naar verwachting worden opgevangen binnen de bestaande onderhoudsbegroting.

Voor de onderhoudsbegroting wordt een visie ontwikkeld, waarin standaardnormen voor onderhoud worden bepaald. In dit kader wordt bezien of lagere onderhoudsnormen gehanteerd kunnen worden, zodat financiële ruimte ontstaat. Worden meer complexe varianten gekozen, dan zijn de bestaande onderhoudsmiddelen niet toereikend en moet binnen het fonds⁶ of de totale begroting van mobiliteit herprioritering plaatsvinden (oud voor nieuw). Voor vervangingsinvesteringen geldt dat deze middelen herprioritering opgevangen moeten worden binnen de bestaande investeringsmiddelen provinciale wegen. Ook hiervoor geldt dat de kosten afhankelijk zijn van de te kiezen varianten. Meer complexe en duurdere varianten leiden tot een hoge druk op de investeringsmiddelen. Bij de vaststelling van de definitieve uitvoeringsvariant door PS wordt tevens een besluit genomen over de hoogte en dekking van de onderhoudskosten ten laste van bestaande middelen.

⁶ PS hebben in het kader van de ‘Agenda van Brabant’ besloten tot de instelling van een spaar- en investeringsfonds voor wegen (van in totaal € 750 miljoen: € 50 miljoen per jaar gedurende een periode van 15 jaar). Het fonds is bedoeld voor grote infrastructurele projecten die bijdragen aan het versterken van Brabant als Europese kennis- en innovatieregio en waarbij sprake is van een provinciaal belang en/of waarbij de provincie initiatiefnemer is.

Onder het kopje ‘Jaarlijkse voortgang en monitoring spaar- en investeringsfonds wegen’ wordt onder meer opgemerkt dat bij ieder GS/PS besluit over de genoemde projecten inzicht wordt gegeven in de (financiële) stand van zaken van het fonds. Ontstaat binnen het fonds financiële ruimte omdat een bepaald project niet doorgaat of voordelig uitvalt, dan kunnen aan GS/PS alternatieve bestedingsvoorstellen worden gedaan voor vergelijkbare projecten. De periodieke rapportages aan GS/PS over de genoemde projecten worden meegenomen binnen de reguliere P&C cyclus middels een vast (nader te ontwikkelen) format.

Uit een interview met betrokkenen binnen de provincie is naar voren gekomen dat het spaar- en investeringsfonds voor wegen momenteel alleen wordt ingezet ter financiering van een drietal grote projecten, namelijk de Noord-Oost corridor, de N69 en de N279. Het beheer en onderhoud van kunstwerken komt (vooralsnog) niet in aanmerking voor financiering vanuit het spaar- en investeringsfonds wegen.

Zoals eerder opgemerkt fungeerde het BMIT de afgelopen jaren als uitvoeringsprogramma van het PVVP en vermeldde (in projectbladen) alle voorgenomen projecten. Om de besluitvorming transparanter en explicieter te maken wordt vanaf 2012 een andere aanpak gehanteerd. Dit heeft vorm gekregen in het ‘Programma provinciale wegen 2012 - 2016’ (afgeslankte vorm van het BMIT). Tevens is de status van het BMIT gewijzigd. Het vormt niet langer een bijlage bij de begroting, maar een naslagwerk waarin alle relevante informatie, waaronder de besluiten, is terug te vinden.

2.3.2 Programma Provinciale Wegen

In het programma provinciale wegen wordt jaarlijks voor een periode van vijf jaar aangegeven welke projecten (in de planfase of realisatiefase) geprogrammeerd staan (vijfjaren programma) en welke middelen daarvoor benodigd zijn. Daarnaast bevat het programma ook een doorkijk op langere termijn.

Bij het opstellen van het programma wegen 2012 - 2016 zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Voor de jaren 2012 -2016 de projecten inplannen conform het vigerend BMIT met toepassing van 30% overprogrammering;
2. De volgende 5 jaar (2017 - 2021) als doorkijk voor de lopende en te starten planstudies met zicht op mogelijke financiering. In deze periode niet werken met overprogrammering;
3. Voor de aanpak van de drie geprioriteerde komproblemen niet uitgaan van overprogrammering;
4. De € 10 miljoen bestuursakkoord middelen (BA) volledig inzetten voor de aanpak komproblemen;

5. Projectkosten zijn integraal dus inclusief externe voorbereidingskosten en grondverwerving;
6. De geraamde kosten van de projecten zijn leidend voor de verdeling van de kosten naar de verschillende producten zoals benutten verbeteren en bouwen (BVB), vervangingsinvesteringen (VI), grondverwerving (GvW) en externe voorbereidingskosten (VbK). De bedragen worden jaarlijks in het BMIT geactualiseerd en in de najaarsbrief vastgesteld. Verschuivingen tussen de producten kunnen binnen de daarvoor geldende mandaatregeling plaatsvinden;
7. Voor de ramingen wordt uitgegaan van prijspeil start werkzaamheden/ start uitvoering;
8. Nieuwe prioritering en inschatting tijdsplanning voorbereiding inclusief procedures en grondverwerving zijn leidend voor programmering jaar van uitvoering;
9. Projecten die in het huidig BMIT in de realisatiefase staan, worden allemaal gerealiseerd. Wel wordt gezocht naar hogere kosteneffectiviteit (b.v. door versoberen) en zonodig wordt verschuiving in jaren voorgesteld;
10. Voor vervangingsinvesteringen (VI) wordt uitgegaan van een richtinggevend jaarbedrag van € 7,4 + 30% (overprogrammering)= € 9,6 miljoen voor VI/jaar;
11. Voor alle wijzigingen ten opzichte van het huidige BMIT zoals verschuivingen in de jaren, wijziging van bedragen en verandering van fase wordt een besluitenlijst gemaakt waarin aangegeven: projectnummer en naam, beslispunt en toelichting.

In het programma wegen 2012 - 2016 wordt opgemerkt dat in de vorige bestuursperiode in samenwerking met gemeenten veel projecten, waaronder de aanpak van een groot aantal komproblemen, zijn opgestart (verkenningen en planstudies). ‘Mede door de veranderde financiële positie van de provincie is er een onbalans ontstaan tussen het aantal in voorbereiding zijnde projecten en de beschikbare middelen. Er moeten keuzes worden gemaakt.’

In het programma wegen 2012 - 2016 wordt een voorstel voor keuzes gedaan, waarbij eveneens wordt aangegeven welke budgetten daarvoor nodig zijn en hoe deze worden gedekt. Kunstwerken komen daarbij niet specifiek aan de orde.

In het interview met betrokkenen binnen de provincie is aangegeven, dat om goede keuzes te kunnen maken in 2008 een regiekamer en intakegroepen per beheeraspect (kunstwerken, verkeer en beheer, verhardingen, groen en elektrotechniek) in het leven zijn geroepen.

De regiekamer, waarin medewerkers van de bureaus VM en Verkeersbeheer (VB) en het bureau Contract- en Projectmanagement (CPM) zitting hebben, verzamelt signalen van binnen en buiten de provincie over de toestand van de wegen en weguitrustingen. Nieuwe gegevens die hieruit voortkomen, worden ingevoerd in het Wegen Informatie Systeem (WIS), dat ‘harde’ data over het

totale areaalbestand bevat⁷, en informatie uit inspectierapporten van de provincie.

De regiekamer stuurt de binnengekomen signalen vervolgens ter beoordeling door naar de betreffende intakegroep(en). Daar wordt gekeken of de signalen aanleiding geven tot directe actie (urgent, oplossen calamiteiten), of actie op langere termijn (niet urgent), waarvoor een project moet worden opgestart. Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van het monitoringssysteem 'De Weerkamer' (voorheen het Dashboard Provinciale Wegen). Met dit systeem wordt op objectieve wijze inzicht verkregen in het functioneren van het provinciale wegennet op verschillende thema's.

Voor (kleine) urgente werkzaamheden verstrekken de intakegroepen zelf opdrachten, voor acties op langere termijn stellen ze een advies op voor de regiekamer. De regiekamer beoordeelt de adviezen en komt tot een voorstel voor prioritering van (onderhouds)projecten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het programma PRIOR. Met dit programma krijgt ieder project een score op de volgende aspecten:

- Ernst en omvang met betrekking tot Bereikbaarheid;
- Ernst en omvang met betrekking tot Verkeersveiligheid;
- Ernst en omvang met betrekking tot Leefbaarheid;
- Ernst en omvang met betrekking tot Ontsnippering;
- Ernst en omvang met betrekking tot Instandhouding;
- Externe randvoorwaarden;
- Bestuurlijke wenselijkheid;
- Maatschappelijke wenselijkheid.

Het programma PRIOR rekent met behulp van weegfactoren voor elk aspect de totaalscores uit voor alle projecten. Vervolgens kan de prioriteitsvolgorde worden bepaald en de programmering van (onderhouds)projecten. Daarbij speelt integraliteit een belangrijke factor: wegtrajecten met veel activiteiten met een hoge prioriteit zullen als eerste geprogrammeerd worden.

Naast de aspecten van PRIOR wordt bij de programmering rekening gehouden met de beschikbare financiële middelen, de beschikbare capaciteit en kennis.

Alle projecten die worden geprogrammeerd doorlopen in de regel drie fasen:

- Verkenningfase (analyse knelpunten en probleemsituaties, nut en noodzaak);

⁷ Het WIS is momenteel nog in ontwikkeling. Het WIS wordt opgebouwd uit een 'back office' en een 'viewer'. De back office wordt voor alle onderscheiden thema's (zoals groen, bomen, verhardingen, werk in uitvoering en kunstwerken) gevuld met gegevens over de actuele situatie (wat is het, wat is de kwaliteit). Met behulp van de gegevens uit de back office kan vervolgens met de viewer Brabant breed per thema de stand van zaken visueel (digitaal) worden bekeken. Het streven is dat de viewer aan het eind van 2012 (ook voor de burger) volledig operationeel wordt.

- Planstudiefase (oplossingsvarianten, voorkeursoplossing);
- Realisatiefase (voorbereiding en uitvoering van project).

Het onderhoudsbeleid is in alle drie de fasen een punt van aandacht.

Projecten die zich in één van deze fasen bevinden worden opgenomen in (de projectbladen van) het BMIT, inclusief een raming van de kosten en de verdeling daarvan tussen de betrokken wegbeheerders.

2.3.3 Projectbladen BMIT

In het onderdeel 'Projectbladen' van de BMIT's wordt inhoudelijke informatie over alle projecten afzonderlijk weergegeven. Indien aan de orde wordt daarbij expliciet ingegaan op kunstwerken (al dan niet als onderdeel van een specifiek wegvak). Hieronder wordt weergegeven welke kunstwerken het in de afgelopen drie jaren betrof.

BMIT 2010 – 2014

- N262 Inrichting wegvak Roosendaal - Belgische grens. Duurzaam onderhoud aan wegdek en kunstwerken zijn opgenomen in de planstudie.
- N267 Drunen-Andel (kunstwerken). Uit inspectiegegevens is de noodzaak van onderhoud naar voren gekomen. Het betreft een verscheidenheid van herstelmaatregelen aan het viaduct Duizendmorgenweg en het viaduct Veldweg.
- Vrije kruising 's-Hertogenbosch-Zuid/Vught. Onder het kopje 'Projectwijzigingen' is de volgende tekst opgenomen: '2009: In het kader van de aanleg van de Randweg worden de kunstwerken Onderdoorgang Noordelijke Ontsluitingsweg Vught, Faunapassage Spoor en onderdoorgang Randweg toekomstvast gebouwd op de mogelijke komst van het vierde spoor.'
- N625 Renovatie bruggen 's-Hertogenbosch - Gewande. Uit inspectiegegevens is de noodzaak van onderhoud naar voren gekomen. Het betreft een verscheidenheid van herstelmaatregelen aan de bruggen in de N625, gelegen in het wegvak Den Bosch Gewande.
- N264 Vervanging hoofdrijbaan N277 - A73. Op dit gedeelte van de N264 zal een nieuwe deklaag worden aangebracht. Tevens zullen de aanwezige civiele kunstwerken in dit gedeelte worden gerepareerd.

BMIT 2011 – 2015

- N286 aansluiting N259 - Tholen. Uit inspectie is gebleken dat er onderhoud noodzakelijk is aan de kunstwerken viaduct Erasmusweg en viaduct Noorder Kreekweg.
- Inspectie Prinslandsebrug & boogbrug Dinsel/Raak. Het ontbreekt aan een duidelijk kwaliteitsbeeld van De Prinslandse brug en de Boogbrug Dinsel/Raak. Beide bruggen maken geen onderdeel uit van een provinciale weg, maar zijn wel in eigendom en onderhoud bij de provincie. Door beide bruggen te inspecteren is het mogelijk een beeld te schetsen van de

huidige constructieve kwaliteit van de kunstwerken. Met deze uitkomsten is het mogelijk een beheerplan op te stellen waarin de maatregelen voor het tijdens de levensduur optimaal laten functioneren van beide kunstwerken kan worden beschreven.

- N260 Tunnel Sint Janstraat en fietstunnel Rielse Baan. Uit inspectiegegevens is de noodzaak voor onderhoud aan de tunnel Sint Janstraat en de fietstunnel Rielse Baan naar voren gekomen. Beide tunnels vertonen diverse schadebeelden die de verkeersveiligheid en het functioneren van de tunnels nadelig beïnvloeden.
- Vrije kruising 's-Hertogenbosch-Zuid/Vught. Onder het kopje 'Projectwijzigingen' is de volgende tekst opgenomen: '2009: In het kader van de aanleg van de Randweg worden de kunstwerken Onderdoorgang Noordelijke Ontsluitingsweg Vught, Faunapassage Spoor en onderdoorgang Randweg toekomstvast gebouwd op de mogelijke komst van het vierde spoor.'
- N267 gedeelte Drunen - Heusdense Brug. Op het gedeelte tussen de aansluiting A-59 en de Heusdense Brug is er ernstige spoorvorming aanwezig in de rijstroken. De viaducten in dit wegvak vertonen gebreken die van invloed zijn op het functioneren van de kunstwerken en komen de verkeersveiligheid niet ten goede.
- N625 Renovatie bruggen 's-Hertogenbosch - Gewande. Uit inspectiegegevens is de noodzaak van onderhoud naar voren gekomen. Het betreft een verscheidenheid van herstelmaatregelen aan de bruggen in de N625, gelegen in het wegvak Den Bosch Gewande.
- N264 Vervanging hoofdrijbaan N277 - A73. De aanwezige civiele kunstwerken moeten worden gerepareerd.
- Vervangingsinvestering civiele kunstwerken. Uit inspectie is de noodzaak van onderhoud bij diverse civiele kunstwerken naar voren gekomen. Het betreft een verscheidenheid van tunnels, viaducten, bruggen en duikers. Deze kunstwerken liggen verspreid over de provinciale wegen. Dit is een nieuw project in het BMIT. Beoogd effect: Het tijdig uitvoeren van vervangingsinvesteringen waardoor de levensduur van de civiele kunstwerken wordt verlengd.

BMIT 2012 – 2016

- N262 Reconstructie Roosendaal - Nispen - Belgische grens. Herinrichten van de N262 waarbij aan viaducten en onderdoorgang Schneiderlaan onderhoud wordt uitgevoerd.
- N260 Tunnel Sint Janstraat en fietstunnel Rielse Baan. Uit inspectiegegevens is de noodzaak voor onderhoud aan de tunnel Sint Janstraat en de fietstunnel Rielse Baan naar voren gekomen. Beide tunnels vertonen diverse schadebeelden die de verkeersveiligheid en het functioneren van de tunnels nadelig beïnvloeden.
- Vrije kruising 's-Hertogenbosch-Zuid/Vught. Onder het kopje 'Projectwijzigingen' is de volgende tekst opgenomen: '2009: In het kader van de aanleg van de Randweg worden de kunstwerken Onderdoorgang

Noordelijke Ontsluitingsweg Vught, Faunapassage Spoor en onderdoorgang Randweg toekomstvast gebouwd op de mogelijke komst van het vierde spoor.'

- N267 Heusdense Brug (tuibrug). De viaducten in dit wegvak vertonen gebreken die van invloed zijn op het functioneren van de kunstwerken en komen de verkeersveiligheid niet ten goede.
- N625 Renovatie bruggen 's-Hertogenbosch - Gewande. Uit inspectiegegevens is de noodzaak van onderhoud naar voren gekomen. Het betreft een verscheidenheid van herstelmaatregelen aan de bruggen in de N625, gelegen in het wegvak Den Bosch Gewande.

2.3.4 Organisatie

De taken van de provincie op het gebied van beheer en onderhoud van wegen (en daarbinnen kunstwerken) worden door verschillende bureaus binnen de Directie Economie en Mobiliteit uitgevoerd. De taken met betrekking tot de 'eigenaarrol/opdrachtgeverrol' worden verricht door de Bureaus VM en VB.

Bureau VM is verantwoordelijk voor de uitvoering van de volgende taken:

- het beheren van de data over provinciale wegen;
- het bepalen van het operationele beleid;
- het monitoren en analyseren van mobiliteitsgegevens in Noord-Brabant;
- het (verkeers)technisch beoordelen van mogelijke probleemsituaties;
- het verstrekken van opdrachten aan Bouwbureaus voor het uitvoeren van planstudies;
- het formuleren van projecten en verzorgen van een gedragen opname in het BMIT;
- besluiten tot regionaal gedragen verkeersmanagementscenario's, in samenwerking met de andere wegbeheerders.

Bureau VB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de volgende taken:

- het dagelijks beheer, schouw en inspecties: inspecteurs zijn dagelijks op de Brabantse wegen te vinden om bijzonderheden te signaleren;
- het verkeerskundig- en juridisch beheer: zorgen voor een goed gebruik van de weg (weten waar gewerkt wordt, waar fietstochten worden gehouden, waar kermissen zijn en dergelijke en welke omleidingen hierbij nodig zijn).

Bureau VB verstrekt bureau VM informatie op basis waarvan dit bureau onderhoudsplannen opstelt. Bureau VM is ook verantwoordelijk voor de financiële planning. Bureau VM stelt jaarlijks het BMIT op. De concrete opdrachten voor bepaalde onderhoudswerken die hierin worden opgenomen komen van bureau VB.

De taken met betrekking tot de 'opdrachtnemerrol' worden verricht door de Bureaus CPM en UIW.

Bureau CPM is verantwoordelijk voor:

- contractmanagement en aanbesteding;
- projectleiding en ondersteuning.

Bureau UIW is verantwoordelijk voor:

- directievoering en toezicht op alle aanleg-, reconstructie- en onderhoudswerken;
- kwaliteitscontrole op werken.

Het bureau houdt feitelijk in de gaten dat de kwaliteit van de infrastructurele werken gewaarborgd blijft.

Het beheer van kunstwerken is een aparte taak die wordt uitgevoerd door een medewerker van Bureau VM.

De geïnterviewden hebben aangegeven, dat de opdrachtgever- en de opdrachtnemerrol in de afgelopen jaren zijn aangescherpt en hierdoor sprake is van een betere beheersing. Voor een betere beheersing is het ook nodig het volledige areaal aan wegen en kunstwerken en de (technische) staat hiervan in beeld te hebben.

In tabel 3 staat het totale areaal aan kunstwerken weergegeven onderverdeeld in bruggen, viaducten, tunnels, duikers, faunavoorzieningen en overige kunstwerken, dat de provincie thans (d.d. 1 september 2012) in eigendom, beheer en onderhoud heeft.

Tabel 3: Totaal areaal kunstwerken in beheer en onderhoud (bron: opgave provincie)

Eigenaar	Bruggen	Viaducten	Tunnels	Duikers	Faunavz.	Overig	Totaal
Provincie	57	49	37	212	110	13	478
RWS	13	34		2			49
Gemeente	1	6	1	3		6	17
NS	2	2					4
Waterschap				8			8
Derden	2		2			5	9
Totaal	75	91	40	225	110	24	565

Wat de technische gegevens betreft is de provincie sinds eind 2011 bezig om deze per kunstwerk te verzamelen. Aanleiding hiervoor vormt de aanscherping van de Europese veiligheidsnormen met betrekking tot kunstwerken.

Om na te gaan of deze aanscherping gevolgen heeft voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken in Noord-Brabant, moet worden nagegaan wat de technische uitgangspunten waren voor het ontwerp en de bouw van de bruggen. Omdat de provincie deze gegevens in veel gevallen niet ter beschikking had heeft ze hiervoor eind 2011 de gemeenten benaderd. De geïnterviewden hebben aangegeven, dat tot nu toe ruim de helft van de aangeschreven gemeenten de gegevens hebben aangeleverd. Deze gegevens worden, samen met gegevens over de ligging, het bouwjaar, het uitgevoerde onderhoud en inspectierapporten, ingevoerd in het WIS. Naar zeggen van de

geïnterviewden blijkt uit een eerste analyse van de gegevens dat de aanscherping van de Europese regelgeving vooralsnog niet tot ingrijpende gevolgen leidt voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

De geïnterviewden hebben aangegeven, dat de nieuwe Europese regelgeving er wel toe heeft geleid dat de insteek van het beheer en onderhoud van kunstwerken in de praktijk is veranderd. Voorheen werd vooral gekeken naar visuele aspecten (het schilderwerk, oppervlakkige beschadigingen, vervuiling en dergelijke), terwijl tegenwoordig de constructie centraal staat. Kunstwerken moeten functioneren, ze hoeven niet perfect te ogen.

2.4 Informatie aan Provinciale Staten

Beleidskader

Het PVVP is op 2 november 2006 door PS vastgesteld. De DBA 'Kiezen en uitvoeren' die daaruit is voortgekomen, betreft een uitvoeringsagenda op tactisch niveau voor de jaren 2006 - 2010. Omdat uitvoering een verantwoordelijkheid van GS is, hebben zij de DBA vastgesteld. Deze is niet ter vaststelling aan PS voorgelegd. De DBA was wel als bijlage bij het PVVP gevoegd, zodat PS wel de mogelijkheid hebben gehad om tijdens de bespreking van het PVVP ook op de DBA te reageren. De nadien herijkte DBA's (DBA 2008 - 2012 en DBA 2012 - 2015) zijn eveneens door GS vastgesteld, waarbij respectievelijk de commissie Economie, Mobiliteit en Grote Stedenbeleid (EMG) en de commissie Mobiliteit en Financiën (MF) vooraf zijn gehoord.

De beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid' is in september 2010 door GS vastgesteld. Deze nota is noch ter informatie, noch ter bespreking aangeboden aan de commissie EMG/PS.

De beleidsregel 'Provinciale wegzorg in uitvoering', deel 1, 'Uitgangspunten' hebben GS op 1 juli 2008 vastgesteld. De samenvatting van deze beleidsregel is op 25 april 2008 in de commissie EMG (controleerende rol) behandeld en akkoord bevonden.

Uitvoering

Het BMIT was een uitvoeringsprogramma van GS, dat jaarlijks ter bespreking aan de commissie EMG werd voorgelegd, waarbij de commissie werd verzocht te reageren op de voorgestelde besluiten in het concept BMIT.

Het BMIT 2010 - 2014 is op 16 oktober 2009 en het BMIT 2011 - 2015 op 8 oktober 2010 in de commissie EMG behandeld. Uit de verslagen van de betreffende vergaderingen blijkt dat de behandeling van de BMIT's nauwelijks tot discussie heeft geleid en niet tot wijzigingen in de voorstellen. Over kunstwerken zijn geen opmerkingen gemaakt of vragen gesteld.

Na bespreking in de commissie hebben GS de concept BMIT's vastgesteld en werden deze tot voor kort als bijlage aan de Programmabegroting toegevoegd.

PS konden vervolgens in het kader van de begroting discussiëren over de BMIT's. Er werden geen aparte statenvoorstellen voor opgesteld. Uit de verslagen van de betreffende PS-vergaderingen blijkt dat er geen inhoudelijke onderwerpen uit de BMIT's aan de orde zijn gesteld.

Sinds 2011 (Programmabegroting 2012) vormt het BMIT geen bijlage meer bij de begroting en wordt het als zodanig ook niet meer behandeld in de commissie MF/PS. In plaats daarvan is in de vergadering van de commissie MF van 14 oktober 2011 het 'Programma provinciale wegen 2012 - 2016' behandeld. Uit het verslag van deze vergadering blijkt dat het merendeel van de commissieleden instemt met de uitgangspunten van het programma, de prioritering van komproblemen en de daarmee gepaard gaande voorgestelde begrotingswijzigingen.

De projectbladen van het BMIT, die nu jaarlijks in een apart document worden opgenomen en als zodanig afzonderlijk te raadplegen zijn, worden naar zeggen van de geïnterviewden nog wel behandeld in de commissie MF. De rekenkamer heeft geconstateerd dat dit in 2011 (projectbladen 2012 - 2016) niet heeft plaatsgevonden.

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2012 door PS op 11 november 2011 is naar aanleiding van het programma wegen 2012 - 2016/BMIT 2012 - 2016 een motie ingediend. Daarin worden GS opgedragen, in tegenstelling tot de uitgangspunten van het programma wegen, kwaliteit als uitgangspunt te nemen bij de provinciale wegen en indien het nodig is om de provinciale wegen te faseren of te versoberen, te kiezen voor fasering in plaats van versobering.

Uit het verslag van de vergadering blijkt dat de gedeputeerde deze motie van een negatief advies heeft voorzien. Hij merkt onder meer op dat er een andere lijn is ingezet; er wordt gekeken of een aanvaardbare kwaliteit in plaats van een optimale kwaliteit kan, het verschil tussen een 10 en een 7. Als het met een 7 kan en dat veilig en aanvaardbaar is en geen onverantwoorde situaties doet ontstaan, wordt gekozen voor versoberen tot niveau 7 of zelfs in een aantal gevallen 6,5 en wordt kwaliteit dus wel degelijk als eerste middel gekozen om projecten te realiseren en niet fasering.

De motie is uiteindelijk verworpen.

Verantwoording

In de paragraaf Kapitaalgoederen van de Programmabegroting en Jaarstukken dient, conform het BBV⁸, onder meer aandacht te worden besteed aan het onderhoud van wegen (met inbegrip van kunstwerken).

⁸ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), titel 2.3 De Paragrafen, artikel 12.

Een analyse van de paragraaf Kapitaalgoederen van de Programmabegrotingen en Jaarstukken 2008 tot en met 2012 leidt met betrekking tot kunstwerken tot de volgende constatering:

- In de Programmabegroting en Jaarstukken 2008 wordt specifiek ingegaan op kunstwerken. Het betreft de volgende teksten:

Programmabegroting 2008: ‘Kunstwerken zijn bouwwerken in, onder of over de (provinciale) (water)wegen, zoals viaducten, bruggen, tunnels, duikers en faunapassages. Door middel van inspecties wordt de onderhoudstoestand in beeld gebracht en vastgelegd in het beheerprogramma SPOK (Systeem Planmatig Onderhoud Kunstwerken). Vanaf eind 2007 zal worden overgegaan op een nieuw beheersysteem voor kunstwerken dat daarvoor na aanbesteding is geselecteerd. Conform de systematiek van het beheerprogramma worden schades beoordeeld op de aspecten veiligheid, functionaliteit en gevolgschades. Op basis van deze beoordeling wordt het onderhoudsprogramma voor de komende vijf jaar opgesteld. Visuele inspecties worden elk jaar uitgevoerd bij alle kunstwerken en leveren aanvullende actuele informatie.’

Jaarstukken 2008: ‘De kunstwerken worden beoordeeld op basis van de criteria veiligheid, functioneren en gevolgschade. Aan de hand van een inventarisatie van de onderhoudstoestand van de kunstwerken wordt een beeld gevormd van de urgentie om onderhoudsmaatregelen te treffen. Visuele inspecties worden elk jaar uitgevoerd bij alle kunstwerken en zorgen voor aanvullende actuele informatie. Het in gebruik zijnde beheersysteem raakte verouderd en de continuïteit ervan werd door de leverancier niet langer gegarandeerd. In IPO-verband is daarom een marktconsultatie gehouden gemaakt voor de vervanging van dit systeem. In 2008 heeft de provincie op basis daarvan een aanbesteding uitgeschreven en een nieuw beheersysteem aangeschaft. Aan kunstwerken waar schade is geconstateerd waardoor kwaliteit en functionaliteit verminderen, is in 2005 specifiek operationeel onderhoud uitgevoerd. In 2006 is deze inspanning niet voortgezet, en in 2007 en 2008 slechts in beperkte mate. Een aantal kunstwerken komt nog in aanmerking voor onderhoud of vervangingsinvesteringen. Hiervoor zijn bestekken in voorbereiding met als streven de uitvoering in 2009 te starten. Met deze werkzaamheden is naar schatting een bedrag gemoeid van ca. € 4,6 miljoen. Om te voorkomen dat achterstallig onderhoud ontstaat, wordt blijvend aandacht besteed aan operationeel onderhoud zoals reparaties, schilderwerk, reinigen en herstellen van hemelwaterafvoeren. Binnen het operationeel onderhoud zijn werkzaamheden aan de Pattontunnel te Roosendaal (N262) aanbesteed en gegund; de uitvoering heeft plaatsgevonden in 2008. Meer omvangrijke maatregelen aan kunstwerken worden uitgevoerd via vervangingsinvesteringen.’

- De programmabegrotingen en jaarstukken 2009 tot en met 2011 en de programmabegroting 2012 bevatten geen specifieke paragraaf meer over kunstwerken.
- In de programmabegrotingen 2008 tot en met 2011 worden kunstwerken, als het om de (onderhouds)kosten gaat, ondergebracht bij de categorie 'Verhardingen, groen en kunstwerken'. Het betreft achtereenvolgens de volgende bedragen.

Programmabegroting 2008

Onderhoudsbegroting Gewone Dienst 2008 (excl. BTW, bedragen x € 1.000,-)	2008	2009	2010	2011
Verhardingen, groen en kunstwerken	7.500	7.666	7.836	8.011

Verder wordt opgemerkt:

'Voor het structureel onderhoud (levensduurverlengende onderhoud) is een bedrag van € 16,2 miljoen (exclusief BTW) aan investeringsvolume opgenomen. Deze middelen worden voor ruim 90% besteed aan het onderhoud van wegverhardingen, kunstwerken en verkeersregelininstallaties.'

Programmabegroting 2009

Onderhoudskosten (excl. BTW, bedragen x € 1.000,-)	Jaarrekening 2007	Raming 2008	2009	2010	2011	2012
Verhardingen, groen en kunstwerken	5.891	7.500	7.618	7.787	7.960	8.138
...						
Totaal	7.883	9.118	9.257	9.458	9.663	9.874

Programmabegroting 2010

Bedragen x € 1.000,-	Jaarrekening 2008	Raming 2009	2010	2011	2012	2013
Verhardingen, groen en kunstwerken	6.677	7.618	7.642	7.730	7.819	7.902
...						
Totaal	8.176	9.257	9.285	9.388	9.493	9.592

Programmabegroting 2011

Bedragen x € 1.000,-	Jaarrekening 2009	Raming 2010	2011	2012	2013	2014
Verhardingen, groen en kunstwerken	7.532	6.692	6.645	6.768	6.737	6.708
...						
Totaal	9.447	8.335	8.316	8.461	8.453	8.448

- In de Programmabegroting 2012 wordt niet meer over specifieke categorieën gesproken zoals voorheen, maar worden de kosten van beheer en onderhoud als volgt gepresenteerd.

Programmabegroting 2012

bedragen x € 1.000,-	Jaarrekening 2010	Raming 2011	2012	2013	2014	2015
Dagelijks onderhoud wegen	6.443	7.003	7.162	7.123	7.034	6.694
Operationeel beheer wegen en verkeer	611	645	660	671	681	692
Tactisch beheer wegen en verkeer	1.931	1.967	2.013	2.045	2.078	2.111
Overige uitgaven wegenbeheer	31	33	34	34	35	36
Totaal	9.016	9.648	9.869	9.873	9.828	9.533

- In de Jaarstukken 2008 tot en met 2011 wordt in een schema de onderhoudstoestand van de belangrijkste objecten samengevat gepresenteerd. Met betrekking tot kunstwerken betreft het de gegevens zoals weergegeven in tabel 4. In geen van de betreffende Jaarstukken worden de gepresenteerde cijfers/gegevens toegelicht.

Tabel 4: Onderhoudstoestand kunstwerken (bron: Jaarstukken 2008 tot en met 2011)

Jaarstukken	Hoeveelheid	Wijziging in hoeveelheid	Onderhouds- toestand	Toelichting
2008	660 waarvan 258 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig	Veel grote kunstwerken zijn aan renovatie toe.
2009	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Veel grote kunstwerken zijn aan renovatie toe.
2010	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Een onderhoudsbestek kunstwerken is sedert oktober 2010 in uitvoering.
2011	720 waarvan 148 grote kunstwerken	Blijft gelijk	Matig wordt beter	Een onderhoudsbestek kunstwerken is in 2011 uitgevoerd.

- Navraag door de rekenkamer heeft uitgewezen, dat noch de verschuiving in de kwalificatie van de onderhoudstoestand in 2009, noch de daarna gehanteerde kwalificatie worden onderbouwd door vastgelegde kwaliteitsnormen.

3 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 25 oktober 2012 ontving de rekenkamer de navolgende reactie van GS van Noord-Brabant:

Op 3 oktober 2012 ontvingen wij uw conceptrapport 'Beheer en onderhoud Kunstwerken provincie Noord-Brabant'. Wij nemen uw aanbevelingen, onder dankzegging, over. Wij maken graag gebruik van de geboden mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven.

Beheer en onderhoud van kunstwerken staat maatschappelijk in de belangstelling. Uw onderzoek helpt ons bij de verdere uitvoering van onze visie op wegbeheer. Wij reageren kort op uw conclusies en aanbevelingen.

Reactie op conclusies

U concludeert onzes inziens in uw rapport twee zaken. Met u concluderen wij dat wij geen specifieke beleidsregel over kunstwerken hebben vastgesteld.

Vervolgens concludeert u dat, ondanks toenemende maatschappelijke aandacht voor beheer en onderhoud van kunstwerken, informatievoorziening aan PS hierover tot nihil is gereduceerd. Bij deze conclusie willen wij graag enige nuancering aanbrengen.

In 2002 hebben PS de kadernota van Beleidsnota Wegenbeheer vastgesteld, door ons college zijn de bijlagen vastgesteld en aan PS ter kennisname gebracht. De kadernota is sindsdien alleen vanwege juridische ontwikkelingen geactualiseerd. Dat heeft geresulteerd in de beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid'. Het geactualiseerde beleid blijft binnen door PS gestelde kaders. Voor ons college was er daarom geen aanleiding om PS daarover actief te informeren. Uiteraard informeren wij PS wel wanneer relevante maatschappelijke ontwikkelingen raakvlak hebben met de dagelijkse wegbeheerpraktijk, zoals onlangs met betrekking tot de prioriterings-systeematiek voor wegenbouwprojecten (commissie MF, 14 oktober 2011).

Reactie op aanbevelingen

Naar aanleiding van uw conclusies geeft u, naast een aanbeveling voor PS, drie aanbevelingen voor ons college. Deze nemen wij graag over.

In uw eerste aanbeveling pleit u voor de vaststelling van een kaderstellende beleidsregel over beheer en onderhoud van kunstwerken. De kaderstelling over verkeer en vervoer en over aanleg, beheer en onderhoud van wegen hebben resp. PS en GS reeds vastgesteld. Het specifieke beleid en de regels over kunstwerken hebben wij reeds in voorbereiding.

In uw tweede aanbeveling pleit u voor het vaststellen van de delen 2 en 3 van de beleidsnota 'Provinciale wegzorg in uitvoering'. Inhoudelijk is deel 1 van

onze onderhoudsnota nog steeds actueel. Het organiseren van de onderhoudsorganisatie is een ambtelijke aangelegenheid. De voorgenomen inhoud van deel 3 zullen wij in uitvoeringsdocumenten, zoals beheerplannen, opnemen. Daarin nemen wij per thema, ook voor kunstwerken, de onderhoudscriteria en -risico's, een onderhoudsplanning en een kostenparagraaf op. Dit bevordert een transparante organisatie en een consistente en éénduidige werkwijze. Overigens is daarbij de kennis en inzicht van medewerkers een belangrijk aspect waaraan wij ook veel waarde hechten.

Uw derde aanbeveling om te komen tot een publiek toegankelijk monitoringssysteem nemen wij ook over. Al onze inspanningen zijn er op gericht om medio 2013 te beschikken over een dergelijk systeem. Ook derden hebben dan de mogelijkheid dit systeem te raadplegen.

Aan PS beveelt u aan, te verzoeken om specifieke verantwoording over kunstwerken in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen in Programmabegroting en Jaarstukken. Wij hechten aan een transparante verantwoording aan PS, ook over kunstwerken. Nu maatschappelijk gezien kunstwerken extra aandacht hebben, kunnen wij PS uiteraard nadere inzicht bieden in de aantallen, de kwaliteit, de risico's en de gevolgen hiervan voor de financiering van onderhoud aan of reconstructie van kunstwerken. Kunstwerken vormen nú geen aparte paragraaf in de begroting en jaarstukken. De reden daarvoor is dat onze kunstwerken, net als verhardingsconstructies en wegmeubilair (zoals bempalen en vangrails), slechts als onderdeel van onze wegen een functie hebben in het bevorderen van de verkeersveiligheid en doorstroming. Hun bijdrage daaraan op zichzelf is nauwelijks te duiden. Verder vindt onderhoud aan of reconstructie van kunstwerken in beginsel plaats tijdens het onderhoud aan of de reconstructie van het wegvak waarin het kunstwerk ligt. Op die manier voorkomen wij dat een bepaald wegvak vaker dan nodig afgesloten moet zijn voor verkeer. Het structureel opnemen van een specificatie kunstwerken in de paragraaf Kapitaalgoederen hebben wij daarom toe op heden (nog) niet gedaan.

Tenslotte

Wij zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van onze kunstwerken. Deze kunstwerken kennen een grote verscheidenheid en variëren van duikers tot grote bruggen en viaducten. Al deze kunstwerken voldoen aan de algemeen in Nederland geaccepteerde richtlijnen van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW) en diverse NEN-normen. Het gebruik van deze normen is ook vastgelegd in onze beleidsnota 'Wegen voor bereikbaarheid'. Dit leidt ertoe dat onze kunstwerken alle voldoen aan de voornoemde richtlijnen en normen en dus voldoen aan in ieder geval de minimale kwaliteitseisen. Onze controles en inspecties bevestigen dit. Wij zijn er daarom van overtuigd dat geen van onze kunstwerken constructieve risico's kent. Anders dan uw rapport suggereert, doet het op dit moment ontbreken van een beleidsregel

over kunstwerken onzes inziens niets af aan de kwaliteit en veiligheid van onze kunstwerken.

Wij zijn het met u eens dat wij transparanter kunnen zijn en dat wij een consistente en eenduidige werkwijze moeten volgen. Wij ondernemen actie daartoe. Medio 2013 willen wij beleid en regels over kunstwerken opstellen. Daarmee willen wij intensiever en integraler sturen op constructieve veiligheid en op risico's in het kader van verkeersveiligheid en doorstroming. Op die manier zal ons beheer en onderhoud van kunstwerken nog beter passen bij de door PS vastgestelde strategische doelstellingen over verkeersveiligheid en doorstroming. Wij zijn voornemens om PS éénmaal per bestuursperiode integraal te informeren over de staat van onze provinciale wegen en daarin gelegen kunstwerken. Daar waar risicomonitoring leidt tot financiële risico's zullen wij deze in de risicoparagraaf binnen de P&C cyclus opnemen, waardoor dit inzichtelijk wordt voor PS.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

4 **Nawoord Zuidelijke Rekenkamer**

De rekenkamer stelt met genoeg vast dat haar aanbevelingen worden overgenomen en dat Gedeputeerde Staten vinden dat zij transparanter kunnen zijn en een consistente en eenduidige werkwijze moeten volgen en daartoe ook actie ondernemen.

De rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de door Gedeputeerde Staten aangekondigde beleidsnota. Daarbij pleit zij ervoor dat deze nota voldoende informatie bevat op basis waarvan Provinciale Staten gemotiveerd middelen ter beschikking kunnen stellen, ook voor het beheer en onderhoud van kunstwerken, en achteraf kunnen controleren of is waargemaakt wat op dit terrein is afgesproken.

De opmerking van Gedeputeerde Staten dat geen van de huidige kunstwerken constructieve risico's kent is op zich verheugend, maar roept de vraag op naar de onderbouwing van deze stelling. In dat verband heeft de rekenkamer namelijk geconstateerd dat de provincie momenteel slechts voor de helft van de kunstwerken beschikt over de benodigde technische gegevens. Daarnaast ontbreken vooralsnog eenduidig vastgelegde onderhoudscriteria en -normen en daarop gebaseerde specifieke beheer- en onderhoudsplannen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 1 november 2012

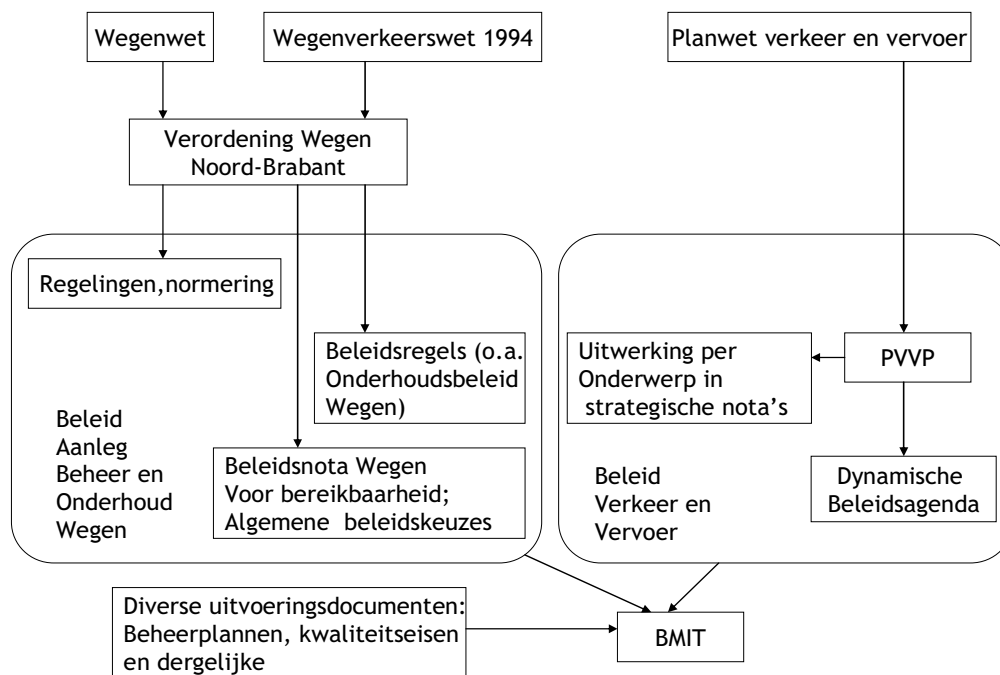


drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris

Bijlage I Beleids- en uitvoeringskaders Onderhoud wegen



Bron: Beleidskader over aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen in Noord-Brabant 2010. Wegen voor bereikbaarheid.

Bijlage II Informatievoorziening kunstwerken provincies

Specifieke informatie over kunstwerken opgenomen in de paragraaf
Kapitaalgoederen, Weerstandsvermogen, dan wel als programmaonderdeel
(bron: Jaarstukken 2011).

+ = Ja

+/- = Ja, zij het summier

- = Nee

Provincie	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Gelderland	Flevoland	Utrecht	Noord- Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
Kapitaalgoederen	+/-	+/-	+	+	-	+	+	+	+	-	-	+
Weerstandsvermogen	-	-	-	+	-	+/-	-	-	-	-	-	+
Programmaonderdeel	+/-	+/-	+	+	+	-	-	-	+	-	-	+/-