



ONDERHOUD
INFRASTRUCTUUR
provincie Fryslân
2007-2013

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 13 april 2015

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 18 februari 2015 vastgestelde rapport
"Onderhoud infrastructuur provincie Fryslân 2007-2013" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Onderhoud infrastructuur provincie Fryslân 2007–2013

Provincie Fryslân

Inhoud

Samenvatting	3
1 Onderwerp en context	9
1.1 Inleiding	10
1.2 Bezuiniging op onderhoud	10
1.3 Neerwaartse bijstelling provinciale onderhoudsnormen	13
1.4 Onderhoudsbehoefte neemt toe	14
1.5 Spanningsveld kostenbesparing – extra onderhoudskosten	14
1.6 Onderzoeksvraag	15
1.7 Afbakening onderzoek	15
2 Onderhoud wegen	16
2.1 Inleiding	17
2.2 Conditieverloop Friese wegen	17
2.3 Onderhoud Friese wegen 2007–2014	20
2.4 De programmering van het onderhoud	21
2.5 Optimaal onderhoud	22
2.5 Keuzes onderhoudsprogrammering	25
2.6 Beschikbaarheid financiële middelen	25
3 Onderhoud kunstwerken	27
3.1 Inleiding	28
3.2 Conditieverloop Friese kunstwerken	28
3.3 Onderhoud Friese kunstwerken	30
3.4 Beschikbaarheid financiële middelen	33
3.5 Beoordeling programmering van het onderhoud	35
4 Onderhoud vaarwegen	36
4.1 Inleiding	37
4.2 Baggeronderhoud	37
4.3 Oeverconstructies vaarwegen	44
5 Vergelijking van de provincies	48
5.1 Inleiding	49
5.2 Vergelijking provincies op onderhoud wegen	49
5.3 Vergelijking provincies op onderhoud kunstwerken	53
5.4 Vergelijking provincies op onderhoud vaarwegen	56
6 Bestuurlijke reactie en nawoord	59
6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	60
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	68
Bijlagen	69
Bijlage 1 Informatiebronnen	70
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	72
Bijlage 3 Juridisch kader en Richtlijnen Vaarwegen	80

Samenvatting

Samenvatting

Het onderhoud van de infrastructuur is één van de kerntaken van de provincie. Met dit onderhoud is een aanzienlijk financieel belang gemoeid. De provincie Fryslân heeft in de onderzoeksperiode (2007 tot en met 2013) gemiddeld € 14,3 miljoen per jaar besteed aan het onderhoud van de provinciale infrastructuur. De Rekenkamer constateert dat de provinciale infrastructuur snel verouderd en steeds intensiever wordt gebruikt. Daardoor is de onderhoudsbehoefte toegenomen.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzichtelijk maken of de provincie Fryslân er in de periode 2007 tot en met 2013 in is geslaagd om met de beschikbare onderhoudsgelden de provinciale infrastructuur (wegen, kunstwerken en vaarwegen) in een goede conditie te (onder)houden.

Tijdens de onderzoeksperiode is duidelijk geworden dat het onderhoudsbudget niet toereikend was om de provinciale infrastructuur op het door de Staten gewenste kwaliteitsniveau te onderhouden. De provincie Fryslân heeft dit deels opgelost door het structurele onderhoud te bekostigen met de provinciale gelden bedoeld voor de vervanging van infrastructuur.

Het bovenstaande neemt niet weg dat vanwege het ontoereikend onderhoudsbudget in de onderzoeksperiode, de provincie niet al het benodigd onderhoud heeft kunnen laten uitvoeren. Het gevolg is dat de conditie van de provinciale infrastructuur is afgenomen. Daardoor is er achterstallig onderhoud ontstaan hetgeen zeer waarschijnlijk heeft geleid tot kapitaalvernietiging.

Bij het maken van onderhoudskeuzes per object is de provincie Fryslân geheel aangewezen op de expertise van haar medewerkers. De provincie wint hierover geen extern advies in. Voor de Rekenkamer is het nauwelijks controleerbaar gebleken of de provinciale dienst de juiste onderhoudsbeslissingen heeft genomen. De reden hiervoor is dat binnen de provinciale organisatie de gegevens over het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur niet op orde zijn. Zo is de exacte omvang van het onderhoudsareaal onbekend, circuleren meerdere versies van de jaarlijkse onderhoudsprogrammering, heeft de provincie geen inzicht in het conditieverloop van haar infrastructuur en de (meer)kosten van uitgesteld onderhoud. Ook legt de provincie niet vast waarom onderhoud wel of niet is uitgevoerd en is er afgeweken van de onderhoudsfrequentie.

De Rekenkamer heeft de onderhoudsprestaties van de provincie Fryslân vergeleken met de provincies Drenthe en Groningen. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de provincie Fryslân het minste onderhoud aan haar wegen heeft laten uitvoeren. Dit geldt niet voor het onderhoud van de kunstwerken: de provincie Fryslân heeft - in vergelijking tot de provincie Groningen - meer onderhoud uitgevoerd. Het aantal onderhoudsacties per kunstwerk ligt echter lager dan in de provincie Drenthe. Het onderhoud van de vaarwegen (baggeren en oeverconstructies) heeft de provincie Fryslân per eenheid minder gekost dan de provincie Groningen. De onderhoudsuitgaven vaarwegen liggen echter beduidend hoger dan in de provincie Drenthe.

Voor het reguliere wegverkeer maar ook voor het recreatieve vaarverkeer is het van groot belang dat de infrastructuur (zoals sluizen en bruggen) goed functioneert. Omdat het conditieverloop van deze kunstwerken niet systematisch in kaart is gebracht, heeft de provincie geen goed zicht op het conditieverloop. De Rekenkamer raadt de provincie Fryslân aan om het conditieverloop van haar kunstwerken op een navolgbare wijze in beeld te brengen en dit als basis te gebruiken voor het programmeren van het groot onderhoud.

Conclusies en aanbevelingen wegen

- De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân tot 2012 door het uitvoeren van tijdig onderhoud erin is geslaagd de Friese wegen in een goede conditie te houden. In de periode 2007 tot en met 2011 voldoen de Friese wegen aan de landelijke richtlijnen die voorschrijven dat de schade aan wegen niet meer mag bedragen dan 8% van het totale wegenareaal. Voor de periode na 2012 ontbreken meetgegevens.
- Evenwel heeft de provincie Fryslân vanwege een ontoereikend onderhoudsbudget keuzes in het onderhoud van haar wegen moeten maken. De provincie Fryslân heeft ervoor gekozen om het onderhoud aan haar wegen door te schuiven. Dit betreft vooral het onderhoud aan de minder drukke wegen: de erftoegangswegen. Omdat er niet voor de gehele onderzoeksperiode meetgegevens van de wegen beschikbaar zijn, heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of door dit uitstel van onderhoud de conditie van de Friese wegen ná 2012 verder is afgenomen.
- De Rekenkamer stelt vast dat de provincie bij het maken van onderhoudskeuzes geen inzicht heeft in de extra kosten van uitgesteld onderhoud. Dit gebrek aan inzicht én het gegeven dat het beschikbare budget bepalend is voor het wegenonderhoud dat kan worden uitgevoerd, hebben ertoe geleid dat wegenonderhoud dat wel noodzakelijk was soms te laat of helemaal niet is uitgevoerd. Hierdoor is er achterstallig onderhoud ontstaan, hetgeen waarschijnlijk heeft geleid tot kapitaalvernietiging bij 7% van het Friese wegenareaal.
- Ofschoon er weinig geld is voor het wegenonderhoud, heeft de provincie – vanuit economisch oogpunt – deze onderhoudsgelden niet altijd even doelmatig besteed. Om eventuele hinder voor de weggebruiker te beperken, hebben Gedeputeerde Staten (GS) besloten het onderhoud van enkele wegen vervroegd uit te laten voeren zodat onderhoudswerkzaamheden konden worden gecombineerd met andere werkzaamheden aan deze wegen. Hoewel de Rekenkamer zich goed kan voorstellen waarom GS hiertoe hebben besloten, is daardoor een deel van het onderhoudsbudget uitgegeven aan te vroeg en daarmee niet noodzakelijk onderhoud.

DE REKENKAMER BEVEELT GEDEPUTEERDE STATEN AAN OM:

1. Bij de programmering van het groot onderhoud van wegen – mede om redenen van doelmatigheid – strikt vast te houden aan het uitgangspunt dat binnen 2 jaar het benodigde onderhoud wordt uitgevoerd aan wegen die niet aan de (CROW)-richtlijnen voldoen die de provincie Fryslân voor het onderhoud van haar wegen hanteert zodat er geen achterstallig onderhoud ontstaat. Het aanhouden van deze norm brengt ook met zich mee dat de beschikbare middelen voor het wegenonderhoud niet worden besteed aan onderhoud dat nog niet nodig is.
2. Bij de onderhoudsprogrammering het verschil tussen de kosten van uitgesteld onderhoud en de kosten van tijdig onderhoud door te rekenen zodat beslissingen tot uitstel van onderhoud verantwoord genomen kunnen worden.

EN BEVEELT PROVINCIALE STATEN AAN OM:

3. GS te verzoeken u te informeren over de relatie tussen het beschikbare onderhoudsbudget en de toekomstige noodzakelijke kosten voor instandhouding van de provinciale infrastructuur zodat – passend bij uw budgetrecht – uw informatie-positie wordt versterkt.
4. U ervan te verzekeren dat het in de programmabegroting beschikbaar gestelde onderhoudsbudget voldoende is om in de toekomst het noodzakelijk groot onderhoud uit te voeren en het huidige achterstallig onderhoud aan de Friese wegen weg te werken.

Conclusies en aanbevelingen kunstwerken

- In de beschouwde periode heeft PS Fryslân het streefniveau voor het onderhoud van de kunstwerken verlaagd van A (een acht, in 2006) naar C (een zes, in 2013). De provinciale organisatie heeft de bestaande voorraad aan kunstwerken die moeten worden onderhouden niet goed in beeld. De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân geen gedetailleerde administratie bijhoudt van het aan de vaste en beweegbare kunstwerken uitgevoerde onderhoud. De provincie stelt dat zij de onderhoudsconditie van al haar kunstwerken aan de daarvoor geldende norm (NEN 2767-4) heeft getoetst. Deze toetsing is niet uitgevoerd door een extern bureau en de schriftelijke toetsingsresultaten kunnen niet aan de Noordelijke Rekenkamer worden overlegd.
- De Rekenkamer heeft de verschillende stappen die worden doorlopen om tot het vijfjarig groot onderhoudsplan te komen niet kunnen reconstrueren. De interne programmering van het groot onderhoud van de vaste en beweegbare kunstwerken is, naar het oordeel van de Rekenkamer, niet op orde. Dit gebrek aan administratieve beheersing kan niet worden verdedigd door te verwijzen naar het lagere ambitieniveau dat voor de aan de burgers te bieden onderhoudskwaliteit door PS werd vastgesteld.
- In 2009 heeft een extern bureau een kleine steekproef van 30 kunstwerken beoordeeld. Het samenvattend oordeel was dat de staat van onderhoud voldeed aan het streefniveau B (een 7). Wel werd door het externe bureau gesproken over het op kleine schaal voorkomen van achterstallig onderhoud. De Rekenkamer beschouwt deze steekproef niet als een systematische en technische inspectie. In feite kan de Rekenkamer niets met zekerheid zeggen over de staat van onderhoud van de 261 kunstwerken, noch over het conditieverloop daarvan.¹
- In de laatste vijf jaar (2009–2013) is veel minder (namelijk ruim driekwart minder) groot onderhoud aan de vaste kunstwerken uitgevoerd dan op grond van de zelf geformuleerde interne onderhoudsfrequenties mocht worden verwacht. Het budget voor groot onderhoud van vaste kunstwerken is in de onderzochte periode (2007–2013) wel gestegen. Gemiddeld genomen is er sprake geweest van een onderuitputting van 34%.

Over de bruggen en sluizen kan worden geconcludeerd dat er in de beschouwde periode onvoldoende groot onderhoud heeft plaatsgevonden. In de afgelopen vijf jaar is de provincie er niet in geslaagd net zoveel groot onderhoudsacties uit te voeren aan de beweegbare kunstwerken als werd voorgeschreven door de intern

¹ Belangrijk om te vermelden is dat het bij de beide andere noordelijke provincies wel mogelijk is gebleken om uitspraken te doen over de conditie en het conditieverloop van de kunstwerken in deze provincies.

vastgestelde onderhoudsfrequenties. Er is sprake van een tekort aan groot onderhoud van de fysieke component van de steekproef van 103 bruggen en sluisen waarvoor onderhoudsgegevens beschikbaar zijn.

DE REKENKAMER BEVEELT GEDEPUTEERDE STATEN AAN OM:

1. Om de vier jaar aan de hand van gestandaardiseerde normen de conditie van alle kunstwerken vast te stellen om zodoende het conditieverloop op een inzichtelijke en navolgbare wijze in beeld te brengen. Door PS te informeren over het conditieverloop en onderhoudsachterstanden kan tijdig bijstelling van het beschikbare onderhoudsbudget plaatsvinden als dit nodig is om het beoogde kwaliteitsniveau te handhaven.
2. Over te gaan tot een systematische programmering van het groot onderhoud van de kunstwerken waarbij rekening wordt gehouden met de onderhoudsgeschiedenis en adviezen van de inspecteurs en u periodiek te laten informeren over afwijkingen van de vastgestelde onderhoudsfrequenties en aanbevolen onderhoudsacties. Stel zo nodig PS hiervan op de hoogte.

Conclusies en aanbevelingen vaarwegen

- De provincie Fryslân heeft in mei 2014 in een Vaarwegverordening vastgelegd welke regionale wateren zijn aangewezen als provinciale vaarweg en wie verantwoordelijk is voor het technisch vaarwegbeheer. Hierdoor heeft de provincie een volledig beeld van de vaarwegen die zij op diepte moet houden. Hoewel de provincie voor de aangewezen vaarwegen een vaarwegklasse heeft vastgesteld met bijbehorende functie-eisen, zijn deze eisen niet altijd in lijn met de landelijke richtlijnen. Bovendien is het provinciebestuur bij het toekennen van de vaarwegklassen uitgegaan van een streefbeeld voor het jaar 2020 en niet van de actuele situatie. Hierdoor ontbreekt in feite nog een objectief toetsingskader voor het baggeronderhoud. Daardoor is niet navolgbaar op welke wijze de provincie vaststelt welke vaarwegen aan de beoogde vaarwegdiepte voldoen en bij welke vaarwegen sprake is van achterstallig onderhoud.
- Op basis van de hoeveelheid verwijderde baggerspecie en gebaggerde vaarweglengte concludeert de Rekenkamer dat de provincie in de periode 2007–2013 naar alle waarschijnlijkheid een belangrijk deel van het achterstallig baggeronderhoud heeft kunnen wegwerken. De provincie moest in de periode 2007–2013 bij benadering 646 km vaarweg op diepte houden. Na de herverdeling van vaarwegen in het kader van de invoering van de Waterwet, is het te onderhouden areaal in 2014 toegenomen tot 810 km vaarweg. De Rekenkamer schat in dat het door de provincie berekende, benodigde onderhoudsbudget van € 1,25 miljoen toereikend zal zijn om dit areaal op de gewenste diepte te houden.
- De provincie heeft nog niet een volledig beeld van het te onderhouden areaal oeverconstructies. Voor de periode 2007–2013 is aangenomen dat de provincie 256 km oeverconstructies in beheer en onderhoud had. Hoewel de provincie zelf regelmatig inspecties heeft uitgevoerd om de conditie van deze oeverconstructies vast te stellen en zelf kwaliteitsnormen voor deze constructies heeft opgesteld, heeft zij de inspecties niet vertaald in een conditiescore voor de onderscheiden trajecten. Hierdoor is niet navolgbaar wat het conditieverloop is geweest en is eveneens niet bekend wat de omvang van achterstallig onderhoud is.
- De Rekenkamer stelt vast dat de provincie na 2009 geen prioriteit heeft gegeven aan het onderhoud van de oeverconstructies, waardoor achterstanden in

het onderhoud zijn ontstaan. De door de provincie voorgestelde budgetverhoging van € 0,6 naar € 1,1 miljoen lijkt inderdaad nodig om oeverconstructies in het gewenste tempo te vervangen en om opgelopen achterstanden weg te werken. De Rekenkamer is positief over het voornemen van de provincie om een verdere professionalisering door te voeren bij het uitvoeren van inspecties en het bepalen van de conditiescore voor de oeverconstructies.

DE REKENKAMER BEVEELT GEDEPUTEERDE STATEN AAN OM:

1. Zowel voor de vaarwegen als voor de oeverconstructies met enige regelmaat op een gestandaardiseerde wijze de conditie vast te stellen om zodoende het conditieverloop en de omvang van achterstallig onderhoud meer inzichtelijk te maken. PS te informeren over het conditieverloop en de omvang van eventueel achterstallig onderhoud, zodat tijdig bijstelling van het onderhoudsbudget plaats kan vinden als dit nodig is om het beoogde kwaliteitsniveau te handhaven.

EN BEVEELT PROVINCIALE STATEN AAN OM:

2. In navolging van de landelijke richtlijnen voor de provinciale vaarwegen ook een vaarwegdiepte vast te stellen, en eventueel een onderhouds- en een ingrijpdiepte, die gebaseerd zijn op de actuele situatie. Hiermee is voor vaarweggebruikers en andere vaarwegbeheerders navolgbaar aan welke afmetingen het vaarwegprofiel moet voldoen. Tevens ontstaat hiermee voor het baggeronderhoud een objectief toetsingskader waarmee de conditie en eventuele achterstanden in het baggeronderhoud op een navolgbare wijze zijn vast te stellen.

1

Onderwerp en context

Onderwerp en context

1.1

Inleiding

De provincie Fryslân is verantwoordelijk voor het onderhoud van 856 kilometer aan wegen (inclusief opritten en fietspaden), 646 kilometer vaarweg en 261 kunstwerken (bruggen, aquaducten, viaducten, tunnels en sluisen: tezamen aangeduid als *kunstwerken*). Voor instandhouding van de provinciale infrastructuur is (naast renovatie en vervanging) onderhoud noodzakelijk.² Door het uitvoeren van onderhoud kan de provincie ervoor zorgen dat de bruikbaarheid van de infrastructuur gedurende de levensduur niet door de ondergrens zakt van het laagst acceptabele kwaliteitsniveau. De provincie moet dan wel weten hoe haar infrastructuur erbij ligt om adequate onderhoudsmaatregelen op het juiste moment te kunnen uitvoeren. Ook moet het budget voor de onderhoudswerkzaamheden voldoende en op het juiste moment beschikbaar zijn.

1.2

Bezuiniging op onderhoud

Met het uitvoeren van deze provinciale kerntaak is een groot financieel belang gemoeid. Tabel 1.1 geeft weer hoeveel de provincie Fryslân in de periode 2007 tot en met 2013 jaarlijks heeft uitgegeven aan het onderhoud van haar wegen en vaarwegen en bijbehorende kunstwerken. Uit tabel 1.1 blijkt dat de provincie Fryslân in de periode 2007 tot en met 2013 gemiddeld € 14 miljoen per jaar heeft besteed aan het onderhoud van de provinciale infrastructuur.³ Het beschikbaar gestelde onderhoudsbudget is niet toereikend gebleken om deze onderhoudsuitgaven te dekken. In de onderzoeksperiode heeft de provincie Fryslân ruim € 9 miljoen meer aan het onderhoud van de infrastructuur uitgegeven dan vooraf was gebudgetteerd.⁴

² Het beheer en onderhoud van wegen zijn provinciale, wettelijke (kern)taken die voortvloeien uit de Wegenwet. In de Wegenwet (die dateert van 31 juli 1930) is vastgelegd dat 'de provincie verplicht is een weg te onderhouden wanneer dat openbare lichaam die tot openbare weg heeft bestemd'. Daartoe dienen de wegbeheerders ervoor te zorgen dat de weg 10 in goede staat verkeert. De wet definieert niet wat onder een 'goede staat' verstaan moet worden.

³ De onderhoudsuitgaven heeft de Rekenkamer ontleend aan overzichten uit de grootboekadministratie van de afdeling provinciale waterstaat die de provincie Fryslân heeft verstrekt. Tot de uitgaven van groot onderhoud zijn ook de onderhoudsuitgaven voor de hoofdvaarwegen gerekend. De jaarlijkse onderhoudsuitgaven van de hoofdvaarwegen bedragen gemiddeld € 1,9 miljoen per jaar.

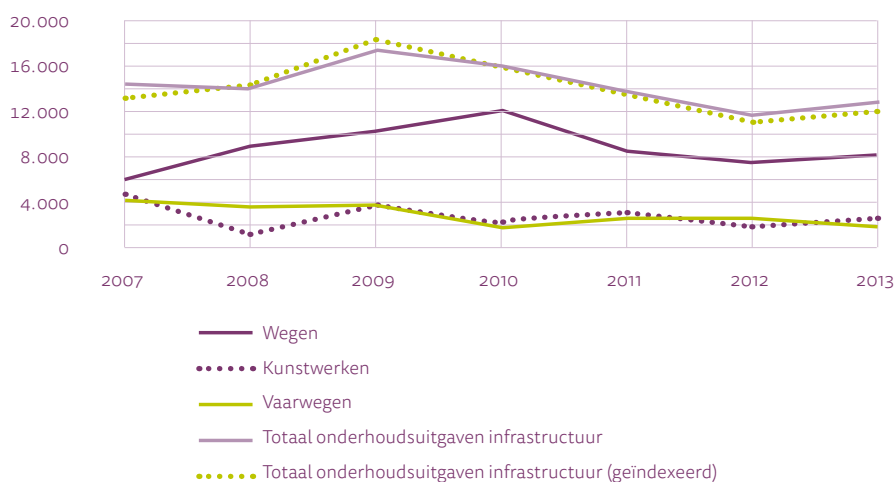
⁴ De Rekenkamer merkt daarbij op dat er een onderschrijding op het budget voor de vaste kunstwerken. Slechts twee derde van het onderhoudsbudget heeft de provincie Fryslân tijdens de onderzoeksperiode besteed.

Tabel 1.1 Verloop onderhoudsuitgaven (exclusief apparaatskosten) wegen, vaarwegen en kunstwerken 2007–2013 (in € x 1.000,-)⁵

Fryslân	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddelde 2007-2013
Gerealiseerd	14.380	14.123	17.605	15.888	13.833	11.652	12.638	14.303
Geïndexeerd	15.631	14.406	18.221	15.888	13.280	10.906	11.817	14.265

De ontwikkeling van de onderhoudsuitgaven gedurende de onderzoeksperiode is weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1 Verloop onderhoudsuitgaven infrastructuur provincie Fryslân 2007 t/m 2013 (in € x 1.000)



Hoewel ook de provincie Fryslân de afgelopen jaren is geconfronteerd met een lagere Rijksbijdrage vanuit het Provinciefonds, heeft dit niet geleid tot bezuinigingen op het onderhoud van de provinciale infrastructuur. De reden hiervan is dat de provincie eind 2013/begin 2014 constateert dat het onderhoudsbudget ontoereikend is om de onderhoudskwaliteit van de provinciale infrastructuur in stand te houden volgens het vastgestelde kwaliteitsniveau. In januari 2014 geven Provinciale Staten (PS) aan meer middelen beschikbaar te willen stellen voor het onderhoud van de provinciale infrastructuur. In de Kadernota 2015 is verwerkt dat er jaarlijks structureel € 2 miljoen *extra* zal worden uitgetrokken voor het onderhoud.⁶

⁵ De onderliggende onderhoudsuitgaven ontleent de Rekenkamer aan de jaarrekeningcijfers van de provincie Fryslân en nagekomen informatie van de provincie Fryslân d.d. 19.12.14. Het gaat hier dus om de gerealiseerde uitgaven. Voor de indexatie is uitgegaan van de prijsindexcijfers voor de Grond- Weg en Waterbouw van het Centraal Bureau voor de Statistiek, 2^e kwartaal (april) basisjaar 2010. De indexatie voor 2007 is berekend door indexatiecijfers 2^e kwartaal (april) 2007 en 2008 basisjaar 2005 te delen en vervolgens te vermenigvuldigen met indexatiecijfer 2^e kwartaal 2008 (april) basisjaar 2010.

⁶ Kadernota 2015 provincie Fryslân, pagina 55. Ook stellen PS structurele middelen beschikbaar (€ 425.00,- per jaar) voor het baggeronderhoud en de nautische beheertaak.

In de periode 2014 tot en met 2018 heeft de provincie Fryslân jaarlijks gemiddeld ruim € 23 miljoen gereserveerd voor het onderhoud van de provinciale infrastructuur. Dit is een jaarlijkse verhoging van € 10 miljoen ten opzichte van de voorgaande periode.⁷

Tabel 1.2 In begroting 2015 opgenomen ramingen onderhoud (exclusief apparaatskosten) wegen, vaarwegen en kunstwerken periode 2014–2018 (in € x 1.000)

Fryslân Begroting	2014	2015	2016	2017	2018	Gemiddeld per jaar
Structureel	12.726	10.895	11.148	11.492	11.654	11.583
Tijdelijk	719	3.250	400	0	0	874
Reserves	2.800	5.491	13.850	5.400	5.900	7.500
Voorzieningen	0	3.250	3.791	3.791	3.791	4.216
Totaal	16.245	29.186	29.189	20.683	21.345	23.300

Uit tabel 1.2 blijkt dat het onderhoudsbudget is opgedeeld in structurele budgetten, tijdelijke budgetten, reserves en voorzieningen. Figuur 1.2 illustreert dit. De afschrijvingslasten voor investeringen en de kosten voor onderhoud zijn structurele budgetten. Het tijdelijke budget is bedoeld voor een baggerdepot en het onderhoudsbaggeren. De reserve is bedoeld voor het beheer en (achterstallig) onderhoud voor het Van Harinxmakanaal.⁸ Uit deze reserve zal ook de vervanging en grootschalige renovatie van bruggen en sluizen worden gefinancierd. Daarnaast heeft de provincie Fryslân vanaf 2015 de bestaande budgetten voor groot onderhoud gekoppeld aan voorzieningen. Hieronder is ook een deel van de € 2 miljoen opgenomen die PS voor het groot onderhoud extra beschikbaar heeft gesteld.⁹ Ten opzichte van de (geïndexeerde) onderhoudsuitgaven in de onderzoeksperiode komt in de periode 2014 tot en met 2018 jaarlijks gemiddeld een bedrag van bijna € 10 miljoen meer beschikbaar voor het onderhoud van de provinciale infrastructuur. Daarbij moet wel bedacht worden dat hiervan gemiddeld € 7,5 miljoen per jaar is gereserveerd voor het onderhoud van het Van Harinxmakanaal.¹⁰

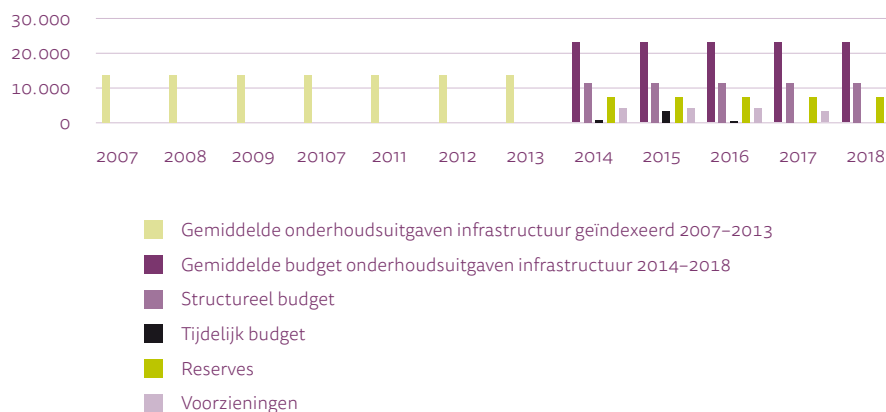
⁷ Schriftelijke informatie van de provincie Fryslân d.d. 30-01-2015 waarin Begroting 2015 provincie Fryslân, Programma Verkeer en Vervoer is toegelicht.

⁸ In 2013 zijn de hiervoor van het Rijk verkregen afkoopsommen ondergebracht in deze reserve. De voorziening voor het onderhoud Grootscheepsvaarwater en de voorziening Van Harinxmakanaal groot onderhoud zijn in 2013 beëindigd. Jaarrekening provincie Fryslân, pagina 100.

⁹ Schriftelijke informatie provincie Fryslân naar aanleiding van vragen van de Rekenkamer d.d. 30-01-2015.

¹⁰ Plan van aanpak Onderhoud, beheer en herstel Van Harinxmakanaal, provincie Fryslân, juni 2013.

Figuur 1.2 Verloop onderhoudsuitgaven en -budget infrastructuur provincie Fryslân 2007 t/m 2018 (in € x 1.000)



Uit het onderzoek is ook gebleken dat het onderhoudsareaal van de provincie Fryslân in de periode ná 2014 is toegenomen met 25% als gevolg van de overdracht van recreatieve vaarwegen. Het onderhoudsareaal zal vervolgens nog verder toenemen door de ingebruikname van een aantal nieuwe wegen zoals De Haak om Leeuwarden en De Centrale As. Hoewel PS meer geld beschikbaar heeft gesteld voor het onderhoud van de provinciale infrastructuur, is het gezien de omvangrijke uitbreiding van het onderhoudsareaal en de forse inspanning die nodig is om het aanwezige achterstallige onderhoud weg te werken, zeer de vraag of de extra middelen toereikend zullen zijn.

1.3 Neerwaartse bijstelling provinciale onderhoudsnormen

In het begin van de onderzoeksperiode (2007) opteren PS nog voor een gedifferentieerd kwaliteitsniveau van de provinciale infrastructuur. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het belang van de te onderhouden voorziening bepalend is voor het kwaliteitsniveau van onderhoud. Onder druk van de bezuinigingen, kiezen PS vanaf 2008 voor *doelmatig* onderhoud. Dit onderhoud is gericht op het in stand houden van de constructieve veiligheid en functionaliteit van de provinciale infrastructuur. PS laten het gedifferentieerd kwaliteitsniveau los. Dit betekent dat alle infrastructuur op hetzelfde kwaliteitsniveau wordt onderhouden. In dat geval blijven de structurele onderhoudskosten op een gelijk niveau hetgeen volgens de provincie Fryslân – economisch gezien – de beste manier is om het onderhoud uit te voeren. Met ingang van 2014 hebben PS gekozen voor verlaging van provinciale onderhoudsnorm. PS kiezen voor *minimaal* onderhouden: de provinciale infrastructuur zal voortaan zo goedkoop mogelijk onderhouden moeten worden.¹¹

¹¹ Dit is gebeurd in de herijking van de onderhoudsbeleidskaders. Dit naar aanleiding van de uitbreiding van het areaal en de toename van de prijzen van de onderhoudsmaatregelen. In deze herijking is voor een periode van 5 jaar (2013 tot en met 2017) het kwaliteitsniveau, de programmering en het benodigde budget voor het onderhoud vastgelegd.

1.4

Onderhoudsbehoefte neemt toe

Naast de hiervoor genoemde areaaluitbreiding, signaleert de Rekenkamer nog een aantal ontwikkelingen die eveneens leiden tot een toename van de onderhoudsbehoefte. De eerste ontwikkeling is dat de provinciale wegen intensiever gebruikt worden door zwaarder vrachttransport/landbouwverkeer hetgeen vraagt om een toename van de onderhoudsbehoefte.¹² Ook de strengere eisen op het gebied van veiligheid en milieu (luchtkwaliteit en geluidshinder) leiden tot een toename van de onderhoudskosten.¹³ Ten slotte blijkt een deel van de provinciale infrastructuur (met name viaducten, bruggen en sluizen uit de periode 1930–1970) aan het einde van haar levensduur te zijn. Naast de toename van haar onderhoudsareaal heeft de provincie Fryslân dus ook te maken met een ouder wordend areaal dat steeds intensiever wordt gebruikt en daardoor eerder aan vervanging toe is. De onderhoudsbehoefte en vervangingsnoodzaak nemen daardoor toe. De provincie Fryslân heeft al in 2011 ingespeeld op de vervangingsnoodzaak door vanaf 2012 jaarlijks € 8 miljoen uit te trekken voor de vervanging/renovatie van haar kunstwerken.

1.5

Spanningsveld kostenbesparing – extra onderhoudskosten

Het streven van de provincie Fryslân is om het onderhoud zo doelmatig mogelijk uit te voeren. Daarbij gaat het om onderhoud tegen zo laag mogelijke kosten of met een effect waardoor de levensduur van het betreffende object zoveel mogelijk wordt verlengd. Bij het bezuinigen op onderhoud van de provinciale infrastructuur kan er echter sprake zijn van een sluipend proces dat de betrouwbaarheid van deze infrastructuur mogelijk aantast. Onderhoudsachterstanden kunnen jaren voortduren zonder dat er op het eerste gezicht iets mis is. Toegenomen gebruik van een brug kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er schade aan de metalen constructie is ontstaan. Deze schade is niet direct zichtbaar en kan alleen met behulp van technische inspecties in beeld worden gebracht. Bij elementen- en cementbeton-verhardingen vertaalt uitgesteld onderhoud zich in een grotere omvang van de maatregelen.¹⁴ Hoe langer het benodigde onderhoud van de infrastructuur wordt uitgesteld, hoe duurder en langer de reparatie zal uitvallen. Het besparen op onderhoud op de korte termijn kan dus leiden tot extra onderhoudskosten op langere termijn.

¹² KiM, Verkenning mobiliteit en bereikbaarheid 2010–2015, 2010. Het KiM heeft berekend dat het wegverkeer op het provinciaal wegennet in 2015 (ten opzichte van 2010) zal zijn gegroeid met 14–20%. De verwachte groei is als gevolg van de economische laagconjunctuur vertraagd.

¹³ Om geluidshinder zoveel mogelijk tegen te gaan zijn veel wegen voorzien van een ZOAB-laag. ZOAB (Zeer Open Asfalt Beton) gaat echter veel minder lang mee dan gewoon asfalt.

¹⁴ CROW publicatie Wegbeheer 2011, pagina 35.

1.6

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag hoe de provincie Fryslân is omgegaan met het spanningsveld tussen hetgeen – op basis van technische richtlijnen – aan groot onderhoud van de provinciale infrastructuur is vereist en het beschikbaar gestelde onderhoudsbudget. Ook maakt het onderzoek inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de doorgevoerde bezuinigingen op het onderhoud van de provinciale infrastructuur voor de conditie van de infrastructuur.

1.7

Afbakening onderzoek

Dit onderzoek kent een inhoudelijke afbakening en een afbakening in tijd. De Rekenkamer heeft het aspect verkeersveiligheid in relatie tot het onderhoud van de provinciale infrastructuur *niet* onderzocht, aangezien er geen direct aanwijsbare causale relatie is tussen onderhoud en verkeersongevallen. Ook heeft de Rekenkamer geen onderzoek gedaan naar het aspect doorstroming. Gebleken is dat hiervoor onvoldoende gegevens zijn om hierover betrouwbare uitspraken te doen. De afbakening in tijd houdt in dat het onderzoek betrekking heeft op de periode 2007 tot en met 2013.

2

Onderhoud wegen

Onderhoud wegen

2.1

Inleiding

In dit hoofdstuk staat het onderhoud aan de provinciale wegen centraal. Het Friese hoofdwegennet (exclusief fietspaden en parallelwegen) omvat ruim 513 kilometer. Hiervan is ruim 126 km stroomweg, 256 km gebiedsontsluitingsweg en 131 km erftoegangsweg.¹⁵ De hoofdwegen in Fryslân omvatten de stroomwegen en de gebiedsontsluitingswegen. Paragraaf 2.2 beschrijft het conditieverloop van de Friese wegen: hieruit blijkt dat de conditie van de Friese wegen tot 2012 voldoen aan de landelijke kwaliteitsrichtlijnen. Paragraaf 2.3 geeft weer hoe het onderhoud aan de Friese wegen heeft plaatsgevonden waarna paragraaf 2.4 ingaat op de programmering van het onderhoud. In paragraaf 2.5 wordt beoordeeld of – vanuit economisch perspectief – de provincie Fryslân het meest optimale onderhoudsmoment en de juiste onderhoudsmaatregel kiest. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn. In paragraaf 2.6 en 2.7 is beoordeeld of een verklaring hiervoor is gelegen in de financiële middelen die voor het onderhoud beschikbaar zijn gesteld en/of de wijze waarop de provincie het onderhoud programmeert.

2.2

Conditieverloop Friese wegen

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Fryslân haar wegen laat inspecteren op basis van de landelijke richtlijnen van het CROW.¹⁶ De provincie Fryslân laat – met uitzondering van 2012 – jaarlijks wegmetingen verrichten. Deze metingen geven de conditie van de Friese wegen aan. De beschikbare gestelde wegmetingen die in 2013 zijn uitgevoerd, heeft de provincie niet goedgekeurd. Dit betekent dat de Rekenkamer voor het onderzoek gebruik heeft kunnen maken over de meetgegevens uit de periode 2007 tot en met 2011.

De jaarlijkse wegmetingen laat de provincie verrichten door een extern bureau met behulp van een zogeheten ARAN-voertuig. Dit voertuig meet per wegvak van 100 meter lengte de volgende vier schadekenmerken:¹⁷

Rafeling: het loslaten van steentjes in de asfaltverharding.

Spoorvorming/dwarsonvlakheid: verticale vervorming van de asfaltverharding.

Scheurvorming: het ontstaan van scheuren in de weg.

Langsonvlakheid: onvlakheid in de vorm van ‘golven’ in de lengterichting van de weg.

Vervolgens worden deze vier schadekenmerken gesommeerd in een totaalscore die aangeeft hoe een wegvak scoort op genoemde schadekenmerken. Als deze

¹⁵ Jaarrekening 2013 provincie Fryslân, pagina 255.

¹⁶ Een G staat voor geen schade, een L voor lichte schade, een M voor matige schade en een E voor ernstige schade. Vervolgens duiden de cijfers 1, 2 en 3 op de omvang. 1 = gering, 2 = enig en 3 = groot.

¹⁷ CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek) publicatie nummer 169.

totaalscore onvoldoende is, dan wordt de richtlijn overschreden. Op basis van de CROW-richtlijnen mogen op niet meer dan 8% van het totale wegennet de richtlijnen zijn overschreden. Is dat wel het geval dan is er **achterstand** in onderhoud en moet er – conform de CROW-richtlijnen – binnen 2 jaar onderhoud worden verricht. Er is sprake van **achterstallig** onderhoud als dit onderhoud niet binnen 2 jaar is verricht: er zijn dan immers zwaardere onderhoudsmaatregelen nodig om de schade te herstellen.

De uitkomsten van deze weginspecties worden ingevoerd in het wegbeheersysteem ViaView (dit softwareprogramma wordt nu aangeduid als Gisib) van de provincie Fryslân.¹⁸ In ViaView kan de provincie alle relevante gegevens van de provinciale wegen invoeren, muteren en bijhouden. De provincie Fryslân bewerkt deze ruwe meetgegevens niet. Dit betekent dat in deze meetgegevens ook de wegen waarop jonge deklagen (4 jaar of jonger) zijn aangebracht, hierin zijn meegenomen.

Op basis van de meetgegevens heeft de Rekenkamer de schadekenmerken van de Friese wegen in beeld gebracht. Daarbij is tevens per jaar aangegeven hoeveel kilometer weg onvoldoende scoort. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 2.1. Uit tabel 2.1 blijkt dat de conditie van de Friese wegen tot 2012 voldoet aan de landelijke CROW-richtlijnen: de achterstand in onderhoud bedraagt niet meer dan 8% van het Friese wegennet. Tabel 2.1 laat ook zien dat de schade rafeling en langsonvlakheid de meest voorkomende schade op de Friese wegen zijn. Spoorvorming doet zich nauwelijks voor.

Tabel 2.1 Aantal kilometers wegengte richtlijn overschreden provincie Fryslân met bepaalde schadekenmerken

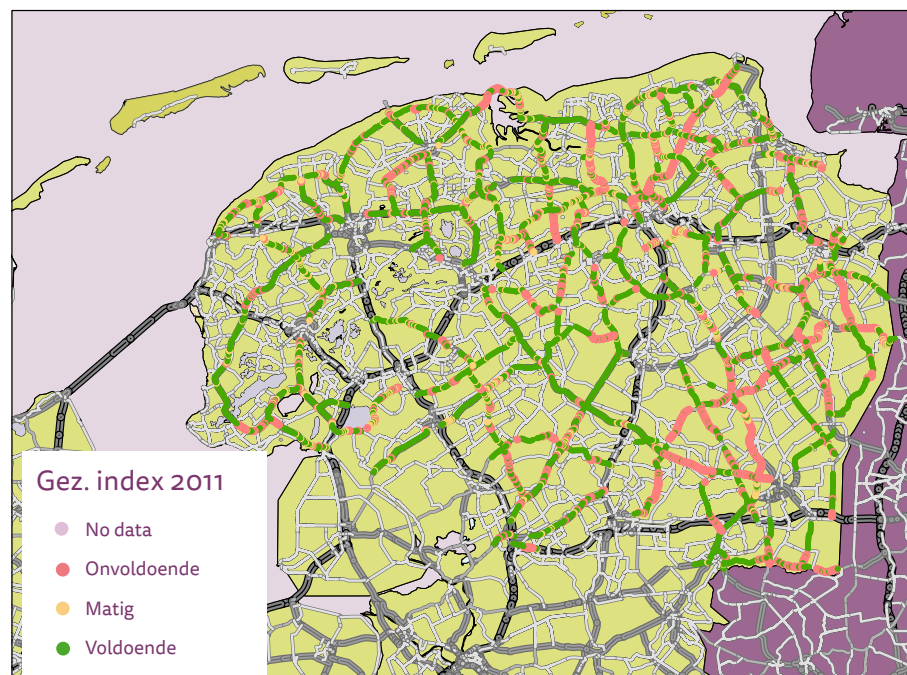
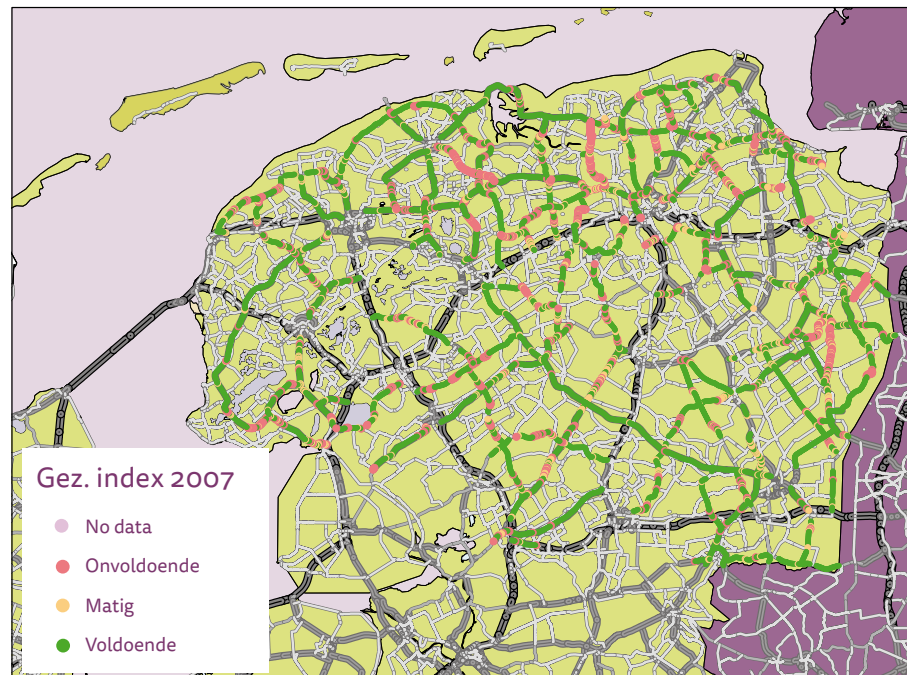
Jaar	Gemeten km	Rafeling	Spoorvorming	Scheurvorming	Langsonvlakheid	Combinatie schadekenmerken	Percentage onvoldoende
2006	88,9	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4	2%
2007	506,4	13,8	1,5	1,6	26,0	40,2	8%
2008	495,2	4,8	0,6	4,8	16,7	25,9	5%
2009	494,9	13,3	0,5	0,7	15,5	29,2	6%
2010	495,5	12,7	2,1	2,9	17,8	34,1	7%
2011	495,5	16,2	2,1	3,8	12,7	33,9	7%
2012	nb	nb	nb	nb	nb	nb	nb

Bron: onbewerkte meetgegevens ARAN-metingen 2006 t/m 2011, aangeleverd door de provincie Fryslân

De figuren 2.1. en 2.2. geven de afgenomen conditie van de Friese wegen geografisch weer. De wegen die in rood zijn weergegeven, voldoen niet aan de richtlijnen (oranje wegen voldoen nog net en groene wegen voldoen wel aan de richtlijnen).

¹⁸ ViaView is voorzien van het CROW-keurmerk. Dit betekent dat ViaView voldoet aan de door CROW gestelde specificaties en daarmee rekent volgens de landelijke systematiek voor wegenbeheer.

Figuren 2.1 en 2.2 Geografische overzichten 2007 en 2011 betreffende de schade aan de Friese wegen



Voor het onderhoud van de provinciale wegen, geeft de provincie Fryslân aan – net als de overige provincies – vanaf 2008 te werken volgens de systematiek en richtlijnen van het CROW. Het CROW heeft in Nederland de systematiek voor het wegbeheer gestandaardiseerd.¹⁹ Met de CROW-wegbeheersystematiek heeft de provincie inzicht in de kwaliteit van haar wegenareaal en het noodzakelijk wegenonderhoud. De CROW-systematiek is immers gericht op het tijdig vervangen en/of versterken van de deklagen van wegen omdat op basis van de actuele stand van de verharding het moment van onderhoud wordt bepaald. Het moment van onderhoud bepaalt de provincie Fryslân mede op grond van de (visuele) inspecties. Voor de wegen zijn dit de jaarlijkse wegmetingen.

Met het uitvoeren van onderhoud beoogt de provincie Fryslân de schades die als gevolg van veroudering ontstaan en die de functie van het object kunnen beïnvloeden, te herstellen. Daardoor wordt de functie van deze infrastructuur zo lang mogelijk in stand gehouden. De provincie Fryslân kent twee typen onderhoud: het dagelijks onderhoud (aangeduid met JTO) en het *niet* jaarlijkse onderhoud (hierna aangeduid met NJTO). Het NJTO is het grootschalig onderhoud dat een keer in de zoveel jaar moet plaatsvinden om de constructie en de functionaliteit van een onderdeel in stand te houden zoals het aanbrengen van nieuwe asfaltlagen. De onderhoudscyclus van de provincie Fryslân gaat uit van vervanging van het asfalt 1 x per 20 jaar wanneer het een deklaag betreft. Een slijtlaag (conserveeringslaag) op stroomwegen gaat volgens de provincie doorgaans tussen de 7 en 9 jaar mee en een slijtlaag op de gebiedsontsluitings- en erftoegangswegen tussen de 10 en 13 jaar. Hierna is opnieuw groot onderhoud aan de weg nodig is. In de onderzoeksperiode heeft de provincie Fryslân over een lengte van circa 110 kilometer nieuwe dek- en slijtlagen op haar wegen aangebracht.²⁰

Meestal laat de provincie Fryslân bij het vervangen van de deklaag eerst een versterkingslaag aanbrengen. Het onderhoudsbeleid van de provincie Fryslân is erop gericht om halverwege deze periode de deklaag te conserveren. Conservering – door middel van het aanbrengen van een slijtlaag – acht de provincie nodig om kleine beschadigingen aan de bovenste asfaltlaag te behandelen. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat deze beschadigingen het verouderingsproces versnellen. De provincie is van mening dat door conservering het aanbrengen van een nieuwe deklaag 5 tot 10 jaar kan worden uitgesteld.²¹

Klein onderhoud

Klein onderhoud betreft het herstel van kleine gebreken die vaak direct herstel behoeven. De kosten van dit klein onderhoud zijn onlosmakelijk verbonden met het groot onderhoud. Als er minder groot onderhoud wordt uitgevoerd dan gewenst dan zal er meer klein onderhoud nodig zijn.²² De provincie Fryslân geeft aan dat de uitgaven voor klein onderhoud aan asfaltverhardingen zijn opgelopen

¹⁹ Deze is vastgelegd in CROW-publicatie 147.

²⁰ Dit is exclusief de aanleg van dek- en slijtlagen op fietspaden en parallelwegen. Dit betreft circa 49 kilometer.

²¹ Schriftelijke informatie provincie Fryslân d.d. 20-08-2014.

²² De CROW-richtlijnen geven aan dat bij goed onderhouden wegen (hoofdwegen en zwaar belaste wegen) het percentage klein onderhoud tussen de 5% en 8% zal liggen.

tot € 550.000,- per jaar.²³ Of dit inderdaad het geval is kan de Rekenkamer niet nagaan nu de provincie de uitgaven van klein onderhoud niet apart in beeld heeft gebracht.

2.4 De programmering van het onderhoud

Voor het inplannen van het onderhoud aan de provinciale wegen maakt de provincie Fryslân gebruik van het programma ViaView/Gisib waarmee op basis van de CROW-systematiek en -richtlijnen een onderhoudsplanning voor een periode van 15 jaar kan worden gegenereerd. De provincie Fryslân heeft richting de Rekenkamer expliciet aangegeven dat zij het programma ViaView/Gisib slechts als een hulpmiddel ziet. De provincie wil vanuit haar verantwoordelijkheid als wegbeheerder doelmatig met de middelen omgaan en wegwerkzaamheden op elkaar afstemmen. Dit betekent dat de provincie het onderhoud niet altijd uitvoert op het moment dat het programma ViaView/Gisib aangeeft.

Basisplanning

De gemeten kwaliteit van de wegen ligt ten grondslag aan de basisplanning. Deze basisplanning wordt gemaakt door voor het gehele wegennet de kosten te berekenen voor het benodigde onderhoud, zonder rekening te houden met het beschikbare budget. De basisplanning geeft onder andere inzicht in de hoeveelheid achterstallig onderhoud dat aanwezig is en de hoogte van het budget dat benodigd is om een situatie te bereiken waarin er geen sprake is van onderhoud. De provincie Fryslân heeft aangegeven dat de opgestelde basisplanningen ieder jaar worden overschreven. De Rekenkamer heeft daardoor géén kennis kunnen nemen van deze basisplanningen.²⁴

Budgetplanning

De provincie Fryslân stelt met behulp van ViaView/Gisib budgetplanningen op.²⁵ In deze planning wordt wel rekening gehouden met het beschikbaar budget. De te onderhouden wegen worden op basis van de gemeten conditie geprioriteerd totdat het budget is toegewezen. De budgetplanning maakt zo inzichtelijk wat de gevolgen zijn van een tekort aan budget. Met de budgetplanning is in beeld aan welke wegvakken de komende vijf jaar onderhoud moet worden gepleegd. De provincie geeft vervolgens op een provinciale wegenkaart aan om welke wegvakken het gaat. Is er sprake van een grote concentratie van de te onderhouden wegvakken, dan wordt het onderhoud voorlopig ingepland. Bij het inplannen van het onderhoud houdt de provincie Fryslân ook rekening met de historische onderhoudscyclus, de verkeersintensiteit (op stroomwegen) en de draagkracht van de Friese wegen. Deze draagkracht is in 2004 voor het laatst gemeten. Voor het verkrijgen van een actueel beeld is de provincie Fryslân van plan om deze draagkrachtmetingen op korte termijn weer te laten uitvoeren.²⁶ Uit deze draagkrachtmetingen blijkt dat de levensduur van de Friese wegen rond de 20 jaar ligt.

²³ Schriftelijke informatie provincie Fryslân d.d. 12-05-2014.

²⁴ Daardoor heeft de Rekenkamer ook geen kennis kunnen nemen van de doorrekening van eventuele kapitaalvernietiging. Daarbij gaat het om het verschil is tussen de kosten van uitgesteld onderhoud (budgetplanning) en de kosten van tijdig onderhoud (basisplanning) die jaarlijks met behulp van ViaView (Gisib) kan worden gemaakt.

²⁵ Interview provincie Fryslân d.d. 17-04-2014.

²⁶ Interview provincie Fryslân d.d. 20-08-2014.

Voor de wegen gelegen in de veengebieden is extra funderen noodzakelijk gebleken. Dit betreft met name wegen die de provincie Fryslân in de jaren '80 en '90 heeft overgenomen van gemeenten en het Rijk. Door de slechte fundering van deze wegen is er veel eerder dan verwacht spoorvorming en/of ernstige scheurvorming opgetreden.²⁷ Omdat deze budgetplanningen ieder jaar zijn overschreven, heeft de provincie deze niet ten behoeve van het onderzoek kunnen aanleveren. De Rekenkamer heeft daardoor géén kennis kunnen nemen van deze budgetplanningen.

Maatregeltoets

Het systeem bepaalt een standaard *gemiddelde* onderhoudsmaatregel die per geval te licht of te zwaar kan zijn. Bij het daadwerkelijk bepalen van de onderhoudsmaatregelen is het noodzakelijk dat een ervaren specialist op het gebied van wegverharding de door het systeem voorgestelde maatregelen kritisch toetst. Dit wordt in de systematiek de zogeheten maatregeltoets genoemd. Door middel van deze maatregeltoets besluit de provincie op basis van de visuele inspecties en waarnemingen welke onderhoudsmaatregelen het beste kunnen worden uitgevoerd. Deze maatregeltoets wordt door ervaren, eigen medewerkers van de provincie uitgevoerd. De uitkomsten van deze maatregeltoets legt de provincie *niet* schriftelijk vast. Ook wordt er *niet* vastgelegd/onderbouwd waarom er wel of geen onderhoud aan de provinciale wegen is uitgevoerd. Het gevolg is dat de reden c.q. de onderbouwing waarom een bepaalde onderhoudsmaatregel is uitgevoerd, doorgeschoven of uiteindelijk helemaal niet is genomen, niet meer is te achterhalen. In interviews met de provincie Fryslân heeft de Rekenkamer getracht deze redenen boven water te krijgen. Dit is meestal gelukt.

Na afstemming van de onderhoudswerkzaamheden met andere wegwerkzaamheden, vertaalt de provincie de budgetplanning in een definitieve jaarplanning. Deze jaarplanning is sinds 2011 de input voor het Meerjarig Programma Infrastructuur (MJP).²⁸ Het meerjarenprogramma is onderdeel van het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer (PVVP) en wordt jaarlijks vastgesteld door GS.

2.5 Optimaal onderhoud

Om te kunnen beoordelen welke keuzes de provincie Fryslân in het onderhoud heeft gemaakt, heeft de Rekenkamer de provinciale onderhoudsbeslissingen beoordeeld. Bij deze beoordeling heeft de Rekenkamer het *optimale onderhoudsmoment* als uitgangspunt genomen. Dit optimale onderhoudsmoment valt samen met het moment waarop volgens de CROW-richtlijnen onderhoud aan een weg nodig is om te voorkomen dat er achterstallig onderhoud optreedt. Dit is het geval wanneer de conditiescores van een weg aangeven dat er in een bepaald jaar $\geq 8\%$ schade is. In dat geval spreken we van een weg waarvan de wegkwaliteit *onvoldoende* is. In dat geval zal er binnen twee jaren na deze overschrijding groot onderhoud aan de weg moeten worden uitgevoerd. Is dit het geval dan is het onderhoud op tijd uitgevoerd. Is het onderhoud pas na afloop van deze twee jaren uitgevoerd dan is het onderhoud te laat uitgevoerd. Te vroeg onderhoud is het onderhoud dat ver voordat de richtlijnen overschreden dreigen te worden, is uitgevoerd.

²⁷ Interview provincie Fryslân d.d. 17-04-2014.

²⁸ De programmering en het financiële kader van deze wegenprojecten hebben GS op 6 september 2011 vastgesteld gevolgd door een actualisatie op 24 januari 2012. Het meerjarig Programma Kunstwerken hebben GS vastgesteld op 20 december 2011.

Hiervoor is al aangegeven dat de provincie op basis van de jaarlijkse wegmetingen en inspecties weet hoe haar wegen erbij liggen. Daarnaast is bij de provincie bekend welke onderhoudsmaatregelen zijn gepland en welke maatregelen zijn uitgesteld of uitgevoerd. Ook heeft de provincie inzicht in de gemaakte kosten. Al deze informatie bevindt zich in verschillende bestanden. Daardoor is de informatie versnipperd en ontbreekt een integraal overzicht per weg. Om de provinciale onderhoudsbeslissingen per weg goed te kunnen beoordelen, heeft de Rekenkamer de conditiescores per weg gekoppeld aan de geplande en uitgevoerde onderhoudsmaatregelen.²⁹

De Rekenkamer heeft de genomen beslissingen over het onderhoud van de Friese wegen beoordeeld. De uitkomsten van deze beoordeling zijn in tabel 2.3. weergegeven. Uit deze beoordeling blijkt dat de provincie Fryslân de hoogste prioriteit toekent aan het onderhoud van haar stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen. Het onderhoud aan de erftoegangswegen heeft de laagste prioriteit. Het toekennen van minder prioriteit aan erftoegangswegen is in lijn met de CROW-systematiek. Belangrijke wegen met een hoge verkeersintensiteit en hoge snelheden zijn eerder aan onderhoud toe dan de minder drukke wegen zoals erftoegangswegen.

Tabel 2.3 Uitkomsten analyse onderhoudsbeslissingen in relatie tot kwaliteit wegen

Wegkwaliteit	Uitkomst beoordeling	Onderhouden weg in km	Onderhouden weg in %
Voldoet wel aan de richtlijnen	Niet optimaal onderhouden: te vroeg	12,4	11%
Voldoen niet aan de richtlijnen	Optimaal onderhoud: binnen 2 jaar	67,5	63%
	Niet optimaal onderhoud: te laat	25,6	24%
	Geen beoordeling mogelijk	3	2%
Totaal		108,5	100%

Uit tabel 2.3. blijkt dat in 67,5% van de gevallen het onderhoud op tijd is uitgevoerd. Of dit onderhoud ook effectief is geweest heeft de Rekenkamer vanwege het ontbreken van meetgegevens in 2012 niet altijd kunnen beoordelen. Dit tijdig onderhoud betreft vooral de belangrijkste wegen: de stroomwegen en de gebiedsontsluitingswegen.³⁰

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie vervroegd onderhoud heeft gepleegd aan een aantal wegen.³¹ Het naar voren halen van onderhoud is noodzakelijk gebleken

²⁹ In dit onderzoek heeft de Rekenkamer alleen die onderhoudsbeslissingen beoordeeld die vallen onder de definitie van groot onderhoud. De fietspaden zijn hierin niet meegenomen aangezien hiervoor geen jaarlijkse meetgegevens beschikbaar zijn. Voor het beoordelen van de onderhoudsbeslissingen heeft de Rekenkamer zich gebaseerd op de ARAN-metingen van de provinciale wegen en de onderhoudsprogrammeringen 2007-2013 groot onderhoud wegen van de provincie Fryslân met aanvullende informatie van de provincie Fryslân. In de onderzoeksperiode zijn per wegtraject vaak meerdere onderhoudsbeslissingen genomen. De Rekenkamer heeft deze onderhoudsbeslissingen apart beoordeeld.

³⁰ Dit betreffen de onderhoudstrajecten van de wegen: N351, N354, N355, N356, N358, N359, N384, N392, N918 en de N919.

³¹ Het gaat hier om de onderhoudstrajecten van de wegen: N354, N357, N380 en de N927.

door de rafeling van recent aangelegde stille deklagen. De andere reden voor het vervroegd onderhoud is dat de provincie de onderhoudswerkzaamheden in combinatie met andere wegwerkzaamheden die voortvloeien uit het Provinciaal Verkeers- en Vervoers Plan (PVVP) heeft uitgevoerd. Hoewel de Rekenkamer zich goed kan voorstellen dat de provincie Fryslân om deze reden vervroegd onderhoud aan haar wegen heeft uitgevoerd, is daarmee wel een deel van het onderhoudsbudget besteed aan te vroeg en daarmee niet noodzakelijk onderhoud.

Daarentegen heeft de provincie Fryslân ook in 25,6% van de gevallen het benodigde onderhoud aan haar wegen uitgesteld waardoor het onderhoud te laat is uitgevoerd.³²

Naast de beoordeling van het *uitgevoerd* onderhoud aan de Friese wegen, is de Rekenkamer nagegaan of de provincie terecht dan wel ten onrechte heeft besloten om géén onderhoud aan haar wegen uit te voeren. De uitkomst van deze beoordeling is weergegeven in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Uitkomsten analyse niet uitgevoerd onderhoud in relatie tot kwaliteit wegen

Wegkwaliteit	Uitkomst beoordeling	Wegareaal in km	Wegareaal in %
Voldoet wel aan de richtlijnen	Terecht geen onderhoud	42,8	42%
Voldoet niet aan de richtlijnen	Ten onrechte geen onderhoud	60,6	58%
Totaal		95,4	100%

De wegen waaraan de provincie Fryslân geen onderhoud heeft uitgevoerd betreffen voornamelijk erftoegangswegen (58%). Maar ook bij enkele stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen is het noodzakelijke onderhoud niet uitgevoerd.³³

Achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging

In die gevallen waarin er ten onrechte geen of te laat onderhoud (dat wil zeggen niet binnen 2 jaar na de geconstateerde overschrijding CROW-richtlijnen) is uitgevoerd, is sprake van achterstallig onderhoud. Uit het onderzoek is gebleken dat op een aantal wegen in de onderzoeksperiode sprake is van achterstallig onderhoud. Het gaat daarbij om ruim 37 kilometer hetgeen neerkomt op 7% van het wegennet.³⁴ Het is de vraag of daardoor ook sprake is van kapitaalvernietiging. Kapitaalvernietiging ziet op de situatie dat het achterstallig onderhoud heeft geleid tot duurzame waardevermindering. De kosten van de alsnog te nemen onderhoudsmaatregelen zullen daardoor toenemen. Gelet op het feit dat het achterstallig onderhoud al langer dan 5 jaar voortduurt, acht de Rekenkamer het zeer waarschijnlijk dat er kapitaalvernietiging is opgetreden.³⁵

³² Het gaat hier om de onderhoudstrajecten van de wegen: N353, N369, N380, N917 en de N924.

³³ Het gaat om de volgende wegen: N361, N390 en de N393.

³⁴ Het gaat hier om de volgende wegen: N353, N361 en de N917.

³⁵ Ook uit de provinciale onderhoudsplannen is gebleken dat bij die wegen waarvan het onderhoud is uitgesteld, de provincie soms zwaardere en daarmee duurdere onderhoudsmaatregelen heeft moeten treffen.

2.5

Keuzes onderhoudsprogrammering

Uit het onderzoek is gebleken dat gedurende de onderzoeksperiode het onderhoudsbudget voor de wegen ontoereikend was. Dit heeft – naast overschrijding van het onderhoudsbudget – er ook toe geleid dat de provincie scherpe keuzes heeft moeten maken bij het uitvoeren van onderhoud van wegen. De provincie Fryslân kent in haar onderhoudsprogrammering prioriteit toe aan de meest omvangrijke schades op de belangrijkste provinciale wegen: stroom- en gebieds-ontsluitingswegen. Keerzijde van deze aanpak is dat het noodzakelijk onderhoud van minder belangrijke wegen wordt uitgesteld en soms niet meer aan bod komt. Het gevolg van dit uitstel is dat er achterstallig onderhoud is ontstaan dat zeer waarschijnlijk heeft geleid tot kapitaalvernietiging.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân niet beschikt over alle benodigde informatie voor het verantwoord nemen van beslissingen tot uitstel van onderhoud. Hoewel met behulp van het systeem ViaView (Gisib) voor asfaltverhardingen berekenend kan worden hoe groot het verschil is tussen de kosten van uitgesteld onderhoud en de kosten van tijdig onderhoud (kapitaalvernietiging), maakt de provincie Fryslân van deze mogelijkheid geen gebruik. De provincie Fryslân heeft daardoor geen inzicht in de omvang van de (extra) kosten van uitgesteld onderhoud.

2.6

Beschikbaarheid financiële middelen

In tabel 2.5. is het verloop van de uitgaven voor het wegenonderhoud aan de Friese wegen tijdens de onderzoeksperiode weergegeven. De in tabel 2.5 vermelde onderhoudsuitgaven zijn exclusief de apparaatskosten. In de onderzoeksperiode besteedt de provincie gemiddeld € 3,4 miljoen per jaar aan het onderhoud van haar wegen. Uit tabel 2.5 blijkt dat de uitgaven voor groot onderhoud aan wegen vanaf 2008 steeds verder afnemen. Omdat alleen de wegmetingen tot en met het jaar 2011 beschikbaar zijn, heeft de Rekenkamer helaas niet kunnen beoordelen wat de gevolgen zijn van de verminderde onderhoudsuitgaven ná 2011 voor de conditie van de Friese wegen. In het kader van de herijking van de onderhoudsbeleidskaders constateert de provincie dat het budget voor het onderhoud van de wegen te laag is om de kwaliteit op termijn in stand te houden. Als gevolg van ontoereikend budget voor het groot onderhoud van de wegen, is het onderhoud aan wegen uitgesteld.³⁶

³⁶ Herijking onderhoudsbeleidskaders 2013 van de provincie Fryslân, november 2013.

Tabel 2.5 Verloop (geïndexeerde) onderhoudsuitgaven periode 2007 t/m 2013 onderhoud wegen (in € x 1.000)³⁷

Fryslân	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Gerealiseerd	1.883	4.471	4.026	4.108	3.747	2.952	2.832	3.431
Geïndexeerd Basisjaar 2010	2.047	4.560	4.167	4.108	3.597	2.763	2.648	3.413

Uit figuur 2.3 blijkt nog eens duidelijk dat de provincie Fryslân vanaf 2008 heeft bezuinigd op de uitgaven voor groot onderhoud aan de provinciale wegen.

Figuur 2.3 Verloop van de uitgaven groot onderhoud wegen 2007 t/m 2013



³⁷ Het gaat hier dus om de gerealiseerde uitgaven. Voor de indexatie is uitgegaan van de prijsindexcijfers voor de Grond- Weg en Waterbouw van het Centraal Bureau voor de Statistiek, 2e kwartaal (april) basisjaar 2010. De indexatie voor 2007 is berekend door het indexcijfer 2e kwartaal (april) 2007 en 2008 basisjaar 2005 door elkaar te delen en de uitkomst te vermenigvuldigen met de indexatie 2e kwartaal 2008 (april) basisjaar 2010.

3

**Onderhoud
kunstwerken**

Onderhoud kunstwerken

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het onderhoud van viaducten, bruggen en sluisen. In de sector zelf spreekt men van *kunstwerken*. Paragraaf 3.2 staat stil bij de conditie van deze Friese kunstwerken. Paragraaf 3.3 beschrijft hoe de provincie het onderhoud van de kunstwerken in deze onderzoeksperiode (2007–2013) aanpakt. Het gepleegde onderhoud wordt in deze paragraaf beoordeeld vanuit een technisch gezichtspunt: is het theoretisch noodzakelijke groot onderhoud volledig conform interne richtlijnen over de onderhoudsfrequentie uitgevoerd? In paragraaf 3.4 wordt onderzocht of de beschikbaarheid van financiële middelen een verklaring kan bieden voor de keuzen voor het groot onderhoud van enerzijds de viaducten en vaste bruggen en anderzijds de beweegbare bruggen en de sluisen. In de daaropvolgende paragraaf 3.5 wordt ingegaan op hoe de provincie het groot onderhoud van de vaste en beweegbare kunstwerken programmeert.

3.2 Conditieverloop Friese kunstwerken

De provinciale organisatie heeft de voorraad aan kunstwerken die moeten worden onderhouden niet goed in beeld. De aantallen in tabel 3.1 moeten worden beschouwd als best-guess. De tabel geeft een uitsplitsing naar de typen kunstwerken die de provincie Fryslân in onderhoud heeft. Er worden 103 beweegbare kunstwerken geteld. Hierbij onderhoudt de provincie niet alleen de fysieke constructie maar ook het aandrijvingsmechaniek en de elektronica waarmee de sluisdeur wordt geopend dan wel de brug wordt gedraaid of opgehaald. Daarnaast worden er 158 vaste kunstwerken geteld. Bij deze niet-bewegende kunstwerken behoeft uitsluitend de fysieke constructie regelmatig onderhoud. Deze constructie bestaat voornamelijk uit gewapend beton en componenten van staal.

Tabel 3.1 De voorraad te onderhouden kunstwerken in Fryslân (2007–2013)

Kunstwerken	Aantal	
Vaste bruggen	99	158
Viaducten	26	
Onderdoorgangen (tunnels)	33	
Duikers	niet bekend	
Beweegbare bruggen	65	103
Sluisen	38	
Totaal aantal stuks		261

Het streven van de provincie Fryslân is erop gericht dat de kunstwerken veilig zijn en hun primaire functie naar behoren vervullen. Daarnaast speelt in het beleid ook het uiterlijk van het kunstwerk een rol. Wordt een kunstwerk niet schoon gemaakt, dan leidt dat – volgens het provinciebestuur – tot klachten vanuit de buurt.

In 2010 is er landelijk een methodiek ontwikkeld (NEN 2767-4) waarmee de meting van de conditie van een kunstwerk gestandaardiseerd (dus onderling vergelijkbaar) kan worden uitgevoerd. Centraal bij deze vorm van conditiemeting is het registreren van de diverse tekortkomingen van de afzonderlijke componenten waaruit het kunstwerk is opgebouwd. De provincie stelt dat zij al haar kunstwerken aan deze NEN-norm heeft getoetst. Deze toetsing is **niet uitgevoerd door een extern bureau** en de schriftelijke **toetsingsresultaten konden niet** aan de Noordelijke Rekenkamer **worden overlegd**.

In 2011 is voor het eerst een meerjarenprogramma kunstwerken (MPK) opgesteld. Dit investeringsprogramma is vastgesteld door GS.³⁸ Het is een eerste aanzet voor een cyclische programmering van het grootschalig renoveren en vervangen van kunstwerken. Hiervoor is in totaal € 160 miljoen gereserveerd. De provincie maakt geen gebruik van een beheersysteem zoals bijvoorbeeld KIOS. Ook schakelt de provincie slechts bij uitzondering externe ingenieursbureaus in om de conditie van de kunstwerken – niet integraal maar steekproefsgewijs – te beoordelen.

In de beschouwde periode vertrouwt de provincie Fryslân in hoge mate op de expertise van de eigen technische medewerkers van de afdeling Provinciale Waterstaat. Deze eigen inspecties kennen – zo wordt gesteld – een vaste frequentie. Zo worden bruggen één keer per maand door de provincie geïnspecteerd. De uitkomsten van de inspecties met bijbehorend fotomateriaal en een beschrijving van het zelf uitgevoerde onderhoud, worden, zo wordt gesteld, bijgehouden in een Excel-bestand. Jaarlijks wordt een planning van het groot onderhoud opgesteld. Daarbij wordt bij voorbaat rekening gehouden met het beschikbare budget. Technisch noodzakelijk onderhoud waarvoor geen toereikend budget beschikbaar is, wordt doorgeschoven naar een volgend kalenderjaar. Het bedrijfsbureau van de provincie heeft een interne richtlijn opgesteld over de frequentie waarmee afzonderlijke onderdelen van een kunstwerk groot onderhoud behoeven (zie ook de tweede kolom van tabel 3.2 en van tabel 3.3).

In de onderzochte periode (2007–2013) heeft voor de kunstwerken één maal, en wel in 2009, een externe, steekproefsgewijze conditiemeting plaatsgevonden en wel voor in totaal 30 kunstwerken.³⁹ Deze 30 kunst- en oeverwerken voldoen naar het oordeel van bureau Oranjewoud gemiddeld genomen aan het kwaliteitsniveau basis. Een klein deel van de voorraad scoort daarbij een hoog kwaliteitsniveau. Er is ook een aanzienlijk deel dat een lage kwaliteit heeft. Hier is sprake van een achterstand in het onderhoudsbeheer.⁴⁰

³⁸ Op 10 januari 2012.

³⁹ Bureau Oranjewoud, *Onderhoudsbeleidskaders Kwaliteitsschouw*, Leeuwarden, 2009.

⁴⁰ Bureau Oranjewoud, *Onderhoudsbeleidskaders Kwaliteitsschouw*, Leeuwarden, 2009, pagina 17 en 18: "houtwerk: 30% van de houten onderbouw vertoont houtrot (...); sluisen: 50% van de sluisdeuren vertoont lekkage (...); metselwerk: er is voor 33% van het areaal sprake van ontbrekend voegwerk en loszittende of ontbrekende stenen; betonwerk (...): de betonnen dekken vertonen voor wat betreft scheurvorming en carbonate wapeningsconstructie aanzienlijke schades. (...) Per saldo is het oordeel op acht aspecten basis en op twee aspecten goed."

Omdat er geen tweede meting is uitgevoerd op een later tijdstip is het niet mogelijk een uitspraak te doen over het conditieverloop. Wel geeft de kwaliteits-schouw van Oranjewoud uit 2009 aan dat er op onderdelen bij deze 30 kunstwerken sprake is van achterstallig onderhoud. Dat er sprake is van achterstallig onderhoud wordt bevestigd door GS in hun toelichting aan PS op het Meerjaren Programma Kunstwerken. In deze toelichting geven GS aan dat de kunstwerken gebouwd voor 1970, niet meer aan de huidige, technische eisen voldoen.⁴¹

Bij het bepalen van de behoefte aan groot onderhoud speelt de leeftijd van de kunstwerken een belangrijke rol. Over het algemeen geldt: hoe ouder het kunstwerk, hoe groter de behoefte aan groot onderhoud (en uiteindelijk aan het einde van de levensduur aan complete vervanging). In 2013 was de gemiddelde leeftijd van de 158 vaste kunstwerken 40 jaar. De gemiddelde leeftijd van de 103 bruggen en sluisen is aanmerkelijk hoger en bedraagt in 2014 61 jaar.

3.3

Onderhoud Friese kunstwerken

Vaste kunstwerken

De provinciale organisatie heeft in het *Handboek onderhoud provinciale infrastructuur* (juni 2008) eigen kwaliteitsnormen vastgesteld voor de verschillende onderdelen van de 103 bruggen en sluisen die de provincie Fryslân in onderhoud heeft. In 2006 heeft PS besloten voor de bruggen een hoog onderhoudsniveau (aangeduid als A) aan te houden. In 2008 heeft PS besloten om het gewenste onderhoudsniveau vast te stellen op een lagere kwaliteit (aangeduid als B). In 2013 ten slotte heeft PS besloten het nagestreefde kwaliteitsniveau opnieuw te verlagen naar een basaal niveau (dat wordt aangeduid als C).

Om tot een oordeel te komen over de adequaatheid van de beslissingen tot het uitvoeren van groot onderhoud, heeft de Rekenkamer het feitelijk uitgevoerde onderhoud vergeleken met het onderhoud dat theoretisch gezien (op basis van de intern gehanteerde onderhoudsfrequentie van de provincie zelf) had dienen plaats te vinden.

⁴¹ DS-stik d.d. 20-12-11, nummer B7.

Tabel 3.2 Groot onderhoud aan vaste kunstwerken afgezet tegen verwachte frequentie (2009 tot en met 2013)

Activiteit groot onderhoud ten aanzien van	Na hoeveel jaar is onderhoud nodig ⁴²	Aantal keren groot onderhoud verwacht	Aantal keren groot onderhoud geregistreerd
conserveren leuning	8	83	7
conservering staal of beton	8	83	13
asfalt	15	44	2
elementenverharding	15	44	0
slijtlaag	15	44	10
metselwerk ⁴³	30	22	0
betonconstructies	30	22	2
remmingswerk	30	22	4
vervangen leuning	50	13	0
stalen damwand	60	11	6
Totaal		388	44

Tabel 3.2 toont dat ten aanzien van de 132 vaste kunstwerken die in de periode 2009 tot en met 2013 bij de provincie Fryslân in onderhoud waren⁴⁴, er in de vijf beschouwde jaren 44 onderhoudsacties zijn uitgevoerd. Indien de theoretisch voorgeschreven onderhoudsfrequenties conform de interne richtlijnen waren gevolgd, hadden er in totaal 388 onderhoudsacties in het gegevensbestand moeten zijn aangetroffen. Zo beschouwd is er sprake van een onderhoudstekort.

Een relatief groot deel van het feitelijk uitgevoerde groot onderhoud kon door de Rekenkamer op basis van de aangeleverde gegevens niet worden toegerekend aan een specifieke onderhoudsactiviteit. Het ging daarbij in totaal om 48 onderhoudsacties. Van deze onderhoudsactiviteiten was niet duidelijk of deze betrekking hebben op klein dan wel groot onderhoud. Deze *overige* onderhoudsacties zijn daarom in tabel 3.2. buiten beschouwing gelaten.

Een belangrijke vorm van groot onderhoud is de conservering van de componenten van staal en beton.⁴⁵ Volgens de interne richtlijn dient dit onderhoud eens in de acht jaar te worden uitgevoerd. Bij een voorraad van 132 vaste kunstwerken worden er dus in totaal 83 groot onderhoudsacties verwacht. Het zijn er

⁴² Volgens interne richtlijn van het bedrijfsbureau van de Provincie Fryslân.

⁴³ Tijdens het ambtelijk hoor en wederhoor heeft de provincie Fryslân aangegeven dat er bij de 132 vaste kunstwerken waarvan de onderhoudsgegevens beschikbaar waren er vrijwel geen sprake was van metselwerk.

⁴⁴ Van 26 vaste kunstwerken konden de gegevens met betrekking tot het uitgevoerde groot onderhoud niet worden zeker gesteld.

⁴⁵ Zie regel 5 van tabel 3.2.

13 geworden. Ook indien wij alle 48 groot onderhoudsacties *overig* hierbij optellen, komen we nog niet aan het verwachte streefgetal van 83. Kortom, de Rekenkamer neemt aan dat er ten aanzien van de vaste kunstwerken minder groot onderhoud is uitgevoerd dan conform de interne voorschriften mocht worden verwacht.

Beweegbare kunstwerken

In het *Meerjarenprogramma Kunstwerken 2011–2016* heeft het provinciebestuur een lijst opgenomen met 14 kunstwerken waarbij zich risico's van bereikbaarheid en behoorlijk functioneren kunnen gaan voordoen. In deze lijst bevinden zich 7 beweegbare kunstwerken. In één geval (Brug Stroomkanaal) is besloten het kunstwerk in zijn geheel te vervangen en is er sprake van een vervangingsinvestering. In de overige zes gevallen wordt groot onderhoud uitgevoerd om zo de levensduur van het beweegbare kunstwerk te verlengen.⁴⁶ Deze zes gevallen geven aan dat de provincie binnen het investeringsprogramma een belangrijk deel van het groot onderhoud uitvoert.

In de beschouwde periode van vijf jaar (2009 tot en met 2013) werden 194 onderhoudsacties geregistreerd aan de fysieke structuur van de beweegbare kunstwerken (zie: tabel 3.3). Van deze onderhoudsacties hadden 78 met zekerheid betrekking op groot onderhoud. De *overige* 116 onderhoudsacties zijn daarom in tabel 3.3 buiten beschouwing gelaten.

Op grond van de interne richtlijnen van de provincie Fryslân over het tijdstip voor technisch noodzakelijk groot onderhoud werd door de Rekenkamer verondersteld dat er 198 onderhoudsacties hadden plaatsgevonden. Beschouwd vanuit deze theoretische en technische noodzaak, is er dus minder groot onderhoud uitgevoerd als mocht worden verwacht. Er is dus *sprake van een tekort* aan groot onderhoud van de fysieke component van de 103 bruggen en sluizen waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

Bij de bespreking van dit onderzoeksresultaat wordt door de medewerkers van de provincie Fryslân tevens gesteld dat alleen feitelijk onderhoud wordt gepleegd, indien na feitelijke inspectie ter plekke blijkt dat de ernst van de geconstateerde tekortkomingen groot onderhoud noodzakelijk maakt.

⁴⁶ De zes beweegbare kunstwerken waarvoor in 2011 ingrijpend groot onderhoud wordt voorgesteld zijn: Brug Rogslot, Brug Warns, Stationsbrug Franeker, Warrebrug, Van Panhuysbrug en Sluis II Tjonger.

Tabel 3.3 Groot onderhoud aan beweegbare kunstwerken afgezet tegen verwachte frequentie (2009 tot en met 2013)

Activiteit groot onderhoud	Na hoeveel jaar is onderhoud nodig ⁴⁷	Aantal keren groot onderhoud verwacht	Aantal keren groot onderhoud geregistreerd
conserveren leuning	8	41	5
conserveren staal of beton	8	41	24
rijdek. slijtlaag, asfalt	15	22	16
elementenverharding	15	22	0
houtwerk	25	13	3
betonconstructies	30	11	4
metselwerk	30	11	6
remmingswerk	30	11	10
vervangen wachtsteiger	30	11	0
stalen componenten	40	8	8
vervanging leuning	50	7	2
Totaal		198	78

Over het groot onderhoud van het elektronische en beweegbare deel van de bruggen en sluzen, werden door de provincie Fryslân geen kwantitatieve overzichten ter beschikking gesteld. Toch is juist het mechanische en elektronische deel van het beweegbare kunstwerk het meest bepalend voor het naar behoren open en dicht gaan en dus voor de eventuele hinder voor vaarrecreanten en dagelijks wegverkeer.

De Rekenkamer constateert dat de provincie Fryslân geen gedetailleerde administratie bijhoudt van het aan de vaste en beweegbare kunstwerken uitgevoerde onderhoud. De tweede conclusie is dat de fysieke component van de 103 bruggen en sluzen waarvoor gegevens beschikbaar zijn in de periode 2009–2013 onvoldoende vaak in aanmerking werd gebracht voor groot onderhoud. Ten aanzien van het groot onderhoud van de vaste kunstwerken (vaste bruggen en viaducten) is er ook sprake van een achterstand in het groot onderhoud.

3.4

Beschikbaarheid financiële middelen

Vaste kunstwerken

Vervolgens rijst de vraag of het budget waarover de provinciale organisatie voor het onderhoud van de vaste kunstwerken kon beschikken, een beperkende factor is geweest bij het werkelijk uitvoeren van het benodigde groot onderhoud. Uit

⁴⁷ Volgens interne richtlijn van het bedrijfsbureau van de Provincie Fryslân.

tabel 3.4 komt naar voren dat het budget voor groot onderhoud van vaste kunstwerken in de onderzochte periode met twee onderbrekingen gestaag is gestegen. Deze budgetstijging vertaalt zich in een vergelijkbare, maar iets vaker onderbroken stijging van de feitelijk gerealiseerde uitgaven (tabel 3.5). In een periode van zeven jaar is het budget voor onderhoud van de vaste kunstwerken met een factor twee gestegen.

Tabel 3.4 Verloop begrote uitgaven groot onderhoud vaste kunstwerken (in € x 1.000,-)

Vaste kunstwerken	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld per jaar
Begroot	260	60	889	295	494	520	575	442
Geïndexeerd: Basisjaar 2010	283	61	920	295	474	487	538	437

Tabel 3.5 Verloop feitelijke uitgaven groot onderhoud vaste kunstwerken (in € x 1.000,-)

Vaste kunstwerken	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld per jaar
Gerealiseerd	166	87	443	199	351	286	538	296
Geïndexeerd: Basisjaar 2010	180	89	458	199	337	268	503	291

Uit de vergelijking van de cijfers over de begroting (tabel 3.4) met de cijfers over de realisatie (tabel 3.5) komt naar voren dat er gemiddeld genomen sprake is geweest van een onderuitputting van 34%. Het beschikbare budget was ruim.

Beweegbare kunstwerken

In de eerste drie jaren van het beschouwde tijdvak (2007-2009) is ruim een derde meer uitgegeven aan groot onderhoud van bruggen en sluisen, dan in de laatste drie jaren van het beschouwde tijdvak (2011-2013) (zie tabel 3.6). In paragraaf 3.3 werd getoond dat in de laatste vijf jaar onvoldoende onderhoud heeft plaatsgevonden aan de 103 sluisen en bruggen waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

Tabel 3.6 Verloop feitelijke uitgaven groot onderhoud beweegbare kunstwerken (in € x 1.000,-)

Beweegbare kunstwerken	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld per jaar
Gerealiseerd	4.170	1.237	3.256	2.004	2.518	1.583	2.031	2.400
Geïndexeerd: Basisjaar 2010	4.533	1.262	3.370	2.004	2.417	1.482	1.899	2.424

De Rekenkamer constateert dat per saldo geleidelijk aan meer budget beschikbaar is gekomen voor het onderhoud van de viaducten en andere vaste kunstwerken. In paragraaf 3.3 werd geconstateerd dat het groot onderhoud van de vaste bruggen en viaducten wat achterloopt op de door de provincie zelf vastgestelde onderhoudsfrequenties. Bij een oordeel over deze verhoging van het budget moet worden bedacht dat er in de beschouwde periode sprake is geweest van

aanzienlijke onderuitputting. Verder stelt de Rekenkamer vast dat de feitelijke uitgaven voor het groot onderhoud van de bruggen en sluisen in de beschouwde periode met een derde zijn afgenomen. In de afgelopen vijf jaar is de provincie er niet in geslaagd voldoende groot onderhoudsacties uit te voeren aan de beweegbare kunstwerken, zoals werd voorgeschreven op grond van de intern vastgestelde onderhoudsfrequenties.

3.5 **Beoordeling programmering van het onderhoud**

Voor het inplannen van het onderhoud van de kunstwerken maakt de provincie geen gebruik van een beheersysteem zoals bijvoorbeeld KIOS. Bij het vaststellen van de feitelijke conditie van de kunstwerken maakt de provincie Fryslân geen gebruik van een extern ingenieurbureau. De inspecties worden uitgevoerd door de eigen medewerkers. Bij het plannen van het onderhoud wordt uitgegaan van theoretische levensduren en een optimaal onderhoudsmoment (cyclisch onderhoud). Met behulp van het interne systeem worden vijf-jaren plannen opgesteld.

De Rekenkamer heeft de verschillende stappen die werden doorlopen om tot een onderhoudsplan te komen niet kunnen reconstrueren. Voor wat betreft de kwaliteitsschouw in 2009 door bureau Oranjewoud van 30 kunstwerken: deze steekproef is niet representatief voor de conditie van de 261 Friese kunstwerken.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de provincie Fryslân *niet beschikt* over essentiële informatie over de vaste en de beweegbare kunstwerken. Het recent gepleegde onderhoud wordt in de administratie niet nauwkeurig gedocumenteerd. Bij het besluit om tot groot onderhoud over te gaan, kon de Rekenkamer in veel gevallen niet reconstrueren of deze beslissing was genomen op basis van de feitelijke gegevens van de inspectie of op basis van de theoretische onderhoudsfrequenties. Binnen één en het zelfde provinciehuis worden met betrekking tot het onderzoek van de kunstwerken verschillende gegevensbestanden, los van elkaar, bijgehouden. Daardoor is er intern onduidelijkheid, en dat ook over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is.

Al met al is de programmering van het groot onderhoud van de vaste en beweegbare kunstwerken niet op orde. Dit gebrek aan administratieve beheersing wordt niet gecompenseerd door het lagere ambitieniveau dat met betrekking tot de aan de burgers te bieden onderhoudskwaliteit werd vastgesteld.⁴⁸

⁴⁸ In paragraaf 3.3. is vermeld dat PS in drie stappen het na te streven kwaliteitsniveau heeft verlaagd van A in 2006, via een tussenstap, naar C in 2013.

4

Onderhoud vaarwegen

Onderhoud vaarwegen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de provincie Fryslân uitvoering heeft gegeven aan het onderhoud van de vaarwegen. In de periode 2007–2013 was de provincie verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van 646 km vaarweg en 256 km oeverconstructies. Het onderhoud betreft het baggeren van vaarwegen om deze zodoende voor de scheepvaart op de gewenste diepte te houden (paragraaf 4.2) en het onderhoud en vervangen van oeverconstructies (paragraaf 4.3).

4.2 Baggeronderhoud

4.2.1 Provinciaal vaarwegennet en conditieverloop

Provinciaal vaarwegennet

De provincie moest in de periode 2007–2013 bij benadering 646 km vaarweg op diepte houden. Een belangrijk deel van het provinciale vaarwegennet bestaat uit recreatieve vaarwegen. Door de overdracht van het Prinses Margrietkanaal (PM-kanaal) aan het Rijk per 1 januari 2014 en de herverdeling van vaarwegen in het kader van de invoering van de Waterwet, is het te onderhouden areaal in 2014 aanzienlijk gewijzigd.⁴⁹ Na overdracht van vaarwegen die nu nog grotendeels in beheer zijn bij de gemeente, komt het totale door de provincie te onderhouden areaal uit op 810 km vaarweg, dit is inclusief het Van Harinxmakanaal (VH-kanaal). Daarnaast is een streefbeeld opgesteld voor het recreatieve vaarwegennet, waardoor het areaal maximaal nog met 170 km kan worden uitgebreid. Het gaat hierbij om recreatieve vaarwegen die gemeenten de komende jaren bij de provincie kunnen indienen met het verzoek om deze in onderhoud te nemen.⁵⁰

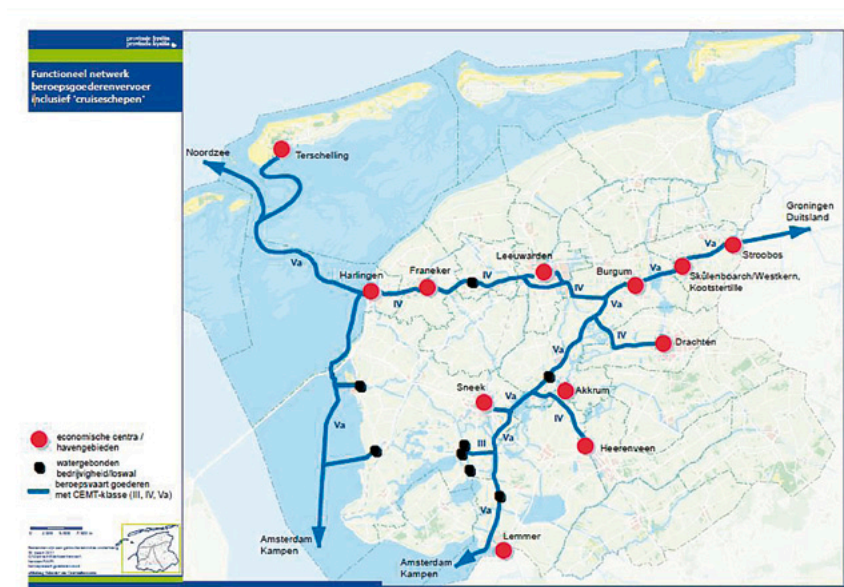
In figuur 4.1 is een overzicht opgenomen van het vaarwegennet voor de beroepsvaart. De toegekende vaarwegklassen zijn gebaseerd op een streefbeeld voor het jaar 2020 en niet op de feitelijke situatie. De belangrijkste vaarwegen voor de beroepsvaart zijn het PM-kanaal, met zijtakken naar Leeuwarden, Drachten, Heerenveen en Sneek, en het VH-kanaal. Het streven is om het PM-kanaal in twee fasen op te waarderen tot een volwaardige klasse Va vaarweg. Dit houdt in dat veel kunstwerken vervangen moeten worden en dat een grotere vaarwegdiepte moet worden gerealiseerd. De eerste fase van deze opwaardering liep tot 2012 met als resultaat dat de vaarweg thans geschikt is voor 3-laagscontainervaart. De kosten van fase 1 bedroegen bij benadering € 45 miljoen. Na fase 2 dient het kanaal geschikt te zijn voor 4-laagscontainervaart en 2-baksduwvaart.

⁴⁹ Provincie Fryslân, Vaarwegverordening Fryslân 2014, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014.

⁵⁰ Provincie Fryslân, Toelichting bij Vaarwegenverordening Fryslân, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014.

PS hebben in 2007 besloten om ook het VH-kanaal te verbreden en te verdiepen.⁵¹

Figuur 4.1 Streefbeeld vaarwegennetwerk voor de beroepsvaart in de provincie Fryslân.



Bron: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2011

Vergelijkbaar met de beroepsvaart heeft de provincie ook een vaarwegennet voor de recreatievaart vastgesteld met bijbehorende vaarwegklassen (zie figuur 4.2). Het toekennen van de vaarwegklassen is, evenals bij de beroepsvaart, gebaseerd op een streefbeeld voor het jaar 2020.⁵² De provincie stelt dat de watersport van groot belang is voor Fryslân. Vandaar dat in 1999 het Friese Merenproject (FMP) is gestart met als doel om de recreatievaart een flinke impuls te geven door aanzienlijk te investeren in de infrastructuur, namelijk zo'n € 320 miljoen. De planning is dat het project eind 2015 tot een afronding komt.

Beschrijving baggeronderhoud

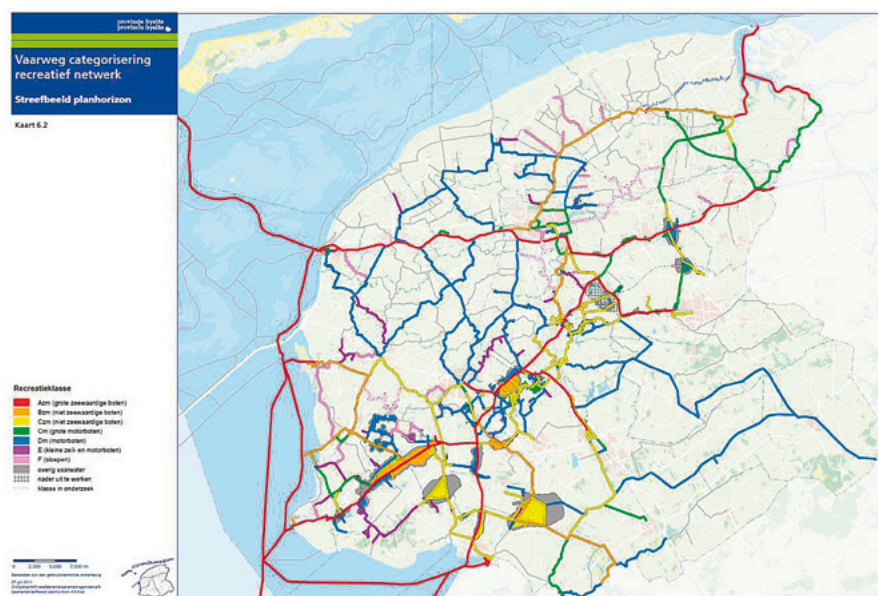
Om de provinciale vaarwegen op de gewenste diepte te houden dient met enige regelmaat te worden gebaggerd. Doordat op sommige trajecten de aanslibbing veel sneller verloopt dan op andere wordt veelal onderscheid gemaakt tussen kleinschalig en grootschalig baggeronderhoud. Kleinschalig baggeronderhoud heeft dan betrekking op het baggeren van lokale verondiepingen. Bij grootschalig baggerwerk wordt een vaarweg, of een aanzienlijk deel ervan, integraal weer op diepte gebracht om functieverlies van de vaarweg te voorkomen. Naarmate grootschalig baggeronderhoud langer wordt uitgesteld, zal het kleinschalige baggeronderhoud toenemen om de beoogde diepte te handhaven.

⁵¹ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*, herzien. Vastgesteld door PS op 26 oktober 2011. Hoofdstuk 6. Kaart 6.1.

⁵² Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*, herzien. Vastgesteld door PS op 26 oktober 2011. Hoofdstuk 6. Kaart 6.2.

Het uitvoeren van het kleine baggeronderhoud valt bij de provincie Fryslân onder de afdeling Provinciale Waterstaat (PW). Het grote baggeronderhoud wordt geprogrammeerd en voorbereid door de afdeling Infraprojecten & Advies (IP&A). Daarnaast is vanaf 2000 een belangrijk deel van het grootschalige baggerwerk uitgevoerd in het kader van het FMP. Het betreft veelal integrale projecten waarbij het baggerwerk gecombineerd is uitgevoerd met andere werkzaamheden aan de vaarwegen, zoals het vervangen van oeverconstructies en kunstwerken. Doordat het FMP eind 2015 afloopt, komt vanaf 2016 het grootschalige baggerwerk weer volledig onder het onderhoudsprogramma te vallen.

Figuur 4.2 Streefbeeld vaarwegennetwerk voor de recreatievaart in de provincie Fryslân.



Bron: Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2011

Richtlijnen baggeronderhoud en conditieverloop

Om in Nederland te zorgen voor meer uniformiteit in het vaarwegennet en een vlotte, veilige en betrouwbare scheepvaart zijn vaarwegklassen voor de beroeps- en recreatievaart opgesteld met bijhorende richtlijnen (functie-eisen).⁵³ Een belangrijke functie-eis voor iedere vaarwegklasse is de vaarwegdiepte die is afgeleid van de diepgang van het maatgevende schip. In bijlage 3 is beschreven op welke wijze de vaarwegdiepte en -breedte voor verschillende vaarwegklassen zijn bepaald en is een overzicht gegeven van de onderscheiden vaarwegklassen voor de beroeps- en recreatievaart. Als door verondieping de vaarweg niet meer voldoet aan de beoogde vaarwegdiepte, treedt functieverlies op en daarmee neemt de kans op een vaarwegbeperking toe. Dit houdt in dat de conditie van het vaarwegennet steeds verder afneemt naarmate meer vaarwegen niet meer voldoen aan de vastgestelde vaarwegdiepte. In feite is er dan sprake van achterstallig onderhoud.

⁵³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu Dienst Verkeer en Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen* 2011, Delft december 2011.

Zoals hierboven aangegeven heeft de provincie aan iedere vaarweg een vaarwegklasse toegekend, gebaseerd op een streefbeeld voor het jaar 2020 en niet op de actuele situatie. Voor deze beroepsvaarwegen is tevens een diepgang voor het maatgevende schip vastgesteld, maar geen bijbehorende vaarweg- en onderhoudsdiepte.⁵⁴ Voor de recreatieve vaarwegen heeft de provincie, naast een diepgang van het maatgevende schip, normen opgesteld voor de bagger- en de ingrijpdiepte. De ingrijpdiepte is bedoeld als een soort signaleringswaarde.⁵⁵ In de Vaarwegverordening van mei 2014 is voor de aangewezen vaarwegen een drietal normen opgenomen die volgens de provincie wel gebaseerd zijn op de actuele situatie. Het betreft een norm voor de vaarwegdiepte, één voor de onderhoudsdiepte en één voor de ingrijpdiepte. De Rekenkamer merkt op dat de provincie bij het opstellen van deze normen niet de landelijke richtlijnen heeft gevolgd. Bij de vaarwegdiepte is namelijk de norm voor de diepgang van het maatgevende schip vermeld en bij de onderhoudsdiepte in de meeste gevallen de norm voor de vaarwegdiepte.

Om het actuele diepteverloop van de provinciale vaarwegen te volgen, voert de provincie 1 keer in de 3 à 4 jaar peilingen uit. Tot nu toe heeft de provincie het diepteverloop vastgesteld door op één langstraai, met af en toe een dwarsraai, peilingen uit te voeren. Het nadeel van deze werkwijze is dat op sommige delen van de vaarweg ongemerkt een versmalling van het vaarwegprofiel kan optreden. Het voornemen is om over te stappen op een nieuwe lodingstechniek, waarbij voor het gehele vaarwegprofiel het diepteverloop in beeld wordt gebracht. Daarnaast is de provincie bezig om een applicatie te ontwikkelen waarbij de toetsing van peildata aan het vastgestelde nautische profiel volledig automatisch plaatsvindt. Bij het van start gaan van het FMP in 2000 is gesteld dat de recreatievaarwegen te kampen hadden met grootschalig achterstallig onderhoud. De kosten om alle achterstallig onderhoud weg te werken, zijn destijds geraamd op € 10,6 miljoen. Het doel van het FMP is om in de periode 2000–2014 in totaal 575 km vaarweg te baggeren en waar gewenst te verdiepen. In 2008 is een tussentijdse evaluatie opgesteld van de baggerinspanningen die in de periode 2000–2007 in het kader van het FMP zijn gepleegd.⁵⁶ In deze evaluatie is vastgesteld dat een belangrijk deel van het achterstallig baggeronderhoud is weggewerkt. In de periode 2000–2007 is namelijk zo'n 224 km vaarweg gebaggerd en daarnaast veelal nog verdiept om de vaarweg op te waarderen.

De Rekenkamer constateert dat de provincie in het PVVP van 2011 weliswaar voor de vaarwegen een vaarwegklasse heeft vastgesteld met bijbehorende normen, maar de toekenning is gebaseerd op een streefbeeld voor het jaar 2020 en niet op de actuele situatie. Bovendien wijken deze normen af van de functie-eisen die in de Vaarwegverordening aan de aangewezen vaarwegen zijn toegekend. Het is daardoor niet duidelijk aan welke vaarwegdiepte de provincie in de periode 2007–2013 heeft getoetst om te bepalen of er al dan niet gebaggerd zou moeten worden. Hierdoor is eveneens niet navolgbaar op welke wijze de omvang en het verloop van het achterstallig onderhoud zijn bepaald en ontbreekt inzicht in het conditieverloop.

⁵⁴ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*. Vastgesteld door PS op 15 maart 2006. Kaart 6.1.

⁵⁵ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*, herzien. Vastgesteld door PS op 26 oktober 2011. Hoofdstuk 6, bladzijde 103.

⁵⁶ Provincie Fryslân, *Evaluatie baggerinspanning recreatief vaar netwerk 2000 t/m 2007*, Leeuwarden juli 2008.

De provincie heeft aangegeven dat zij voornemens is om voor de provinciale vaarwegen een Legger op te stellen waarin voor de onderscheiden vaarwegtrajecten het nautisch profiel zal worden vastgelegd, gebaseerd op de actuele situatie. Het reguliere baggeronderhoud heeft dan betrekking op het in stand houden van het nautische profiel en van opwaarderen is sprake als er dieper wordt gebaggerd dan de onderhoudsdiepte.⁵⁷ Daarnaast werkt de provincie aan het opstellen van een kwaliteitsmaatlat voor het baggeronderhoud, waardoor het mogelijk is om op meer gestandaardiseerde wijze het conditieverloop van de vaarwegen in beeld te brengen.⁵⁸

4.2.2

Programmering en benodigd onderhoudsbudget

Voor het kleinschalige baggeronderhoud werkt de provincie met een jaarprogramma dat jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld aan de hand van de meest recente peilingen. Vanaf 2009 werkt de provincie met een meerjarenprogramma voor het grootschalige baggeronderhoud. De onderhoudsbaggerprojecten die hieruit voortvloeien worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma van het PVVP. Om zicht te krijgen op de toekomstige omvang van het grootschalige baggeronderhoud en de hieraan verbonden kosten is het van belang inzicht te hebben in de snelheid waarmee aanslibbing van de vaarwegen plaatsvindt. De provincie Fryslân ging in eerste instantie uit van een gemiddelde aanslibbing van ongeveer 1 cm/jaar, maar op basis van jarenlange peilingen blijkt dat 0,5 cm/jaar wellicht een betere schatting is. De Rekenkamer merkt op dat uitgaand van een aanslibbing van 0,5–1,0 cm/jaar en een verschil van 0,3 m tussen vaarweg- en de onderhoudsdiepte gemiddeld genomen 1 keer in de 30-60 jaar groot baggeronderhoud moet plaatsvinden om functieverlies te voorkomen. Uitgaand van 646 km vaarweg komt dit op jaarbasis gemiddeld genomen neer op 10–20 km te baggeren vaarweg.

Tot 2014 heeft provincie Fryslân het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur uitgevoerd op basis van een onderhoudsbeleidskader dat in februari 2006 door PS is vastgesteld.⁵⁹ Bij het opstellen van dit beleidskader is het benodigde budget voor het baggeronderhoud geraamd op € 0,58 miljoen. Dit is exclusief het baggeronderhoud binnen het FMP en de uitgevoerde baggerwerkzaamheden in het PM- en VH-kanaal. In 2013 heeft de provincie een herziening doorgevoerd van de onderhoudsbeleidskaders, maar dit heeft niet geleid tot een wijziging van het benodigde onderhoudsbudget voor het baggeren.⁶⁰ In de toelichting bij de nieuwe Vaarwegverordening van mei 2014 geeft de provincie aan dat in het kader van het FMP gemiddeld genomen jaarlijks een budget beschikbaar was voor grootschalig baggeronderhoud van € 660.000,-.⁶¹ Dit houdt in dat in de periode 2007–2013 een jaarbudget beschikbaar was van € 1,24 miljoen om de recreatieve vaarwegen op diepte te houden. De provincie schat in dat dit budget ook de komende jaren nodig zal zijn om te voorkomen dat opnieuw achterstallig onderhoud zal ontstaan.

⁵⁷ Provincie Fryslân, Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2006 Herzien. Het PVVP van 2006 is deels herzien en door PS op 26 oktober 2011 opnieuw vastgesteld. Paragraaf 6.3.

⁵⁸ Antwoord op vragen aan de provincie Fryslân, 6 augustus 2014.

⁵⁹ Provincie Fryslân, Rapportage 'strategisch onderhoudsbeleid provinciale infrastructuur', vastgesteld door PS op 1 februari 2006.

⁶⁰ Provincie Fryslân, Herijking onderhoudsbeleidskaders 2013, Leeuwarden november 2013.

⁶¹ Provincie Fryslân, Toelichting bij Vaarwegenverordening Fryslân, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014.

4.2.3

Uitgevoerd onderhoud

De provincie heeft een overzicht aangeleverd met uitgevoerde baggerwerkzaamheden in de periode 2007–2013. Tabel 4.1 bevat een overzicht van de hoeveelheid baggerspecie die op jaarbasis is vrijgekomen en de lengte vaarweg die is gebaggerd. In totaal is in deze periode 1,1 miljoen m³ slib uit de vaarwegen verwijderd. Gemiddeld genomen is op jaarbasis 157.000 m³ specie gebaggerd over een lengte van 19,3 km. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf zou bij een aanslibbing van 0,5–1,0 cm/jaar en 646 km te onderhouden vaarweg gemiddeld genomen jaarlijks zo'n 10–20 km vaarweg gebaggerd moeten worden om functieverlies te voorkomen. Dat gemiddeld op jaarbasis 19,3 km vaarweg is gebaggerd, vormt een belangrijke aanwijzing dat in deze periode voldoende baggeronderhoud is uitgevoerd. Dit stemt overeen met de provinciale inzet om in deze periode een belangrijk deel van het achterstallige baggeronderhoud weg te werken.

Tabel 4.1 Overzicht van hoeveelheden baggerspecie die vrij zijn gekomen bij het baggeren van provinciale vaarwegen in de periode 2007–2013. Tevens is de lengte gebaggerde vaarweg vermeld

Jaar	Hoeveelheid baggerspecie (m ³ x 1.000)	Lengte vaarweg (km)
2007	176	18,2
2008	176	27,4
2009	173	24,2
2010	78	8,0
2011	250	11,7
2012	137	14,8
2013	107	31,1
Totaal	1.098	135,4
gem/jaar	157	19,3

4.2.4

Onderhoudsuitgaven

In de financiering van het onderhoud maakte de provincie tot 2014 onderscheid tussen het Prinses Margrietkanaal (PM-kanaal) en het Van Harinxmakanaal (VH-kanaal) aan de ene kant en de overige provinciale vaarwegen aan de andere kant. De reden hiervan was dat het beheer en onderhoud van de eerste twee vaarwegen werd bekostigd vanuit een specifieke uitkering van het Rijk. De Rijksvergoeding voor het onderhoud van beide vaarwegen bedroeg in de periode 2007–2013 zo'n € 6,5 miljoen op jaarbasis. Op 25 januari 2012 hebben PS van Fryslân ingestemd met de overdracht van het PM-kanaal aan het Rijk en het afkopen van het beheer en onderhoud voor het VH-kanaal. De feitelijke overdracht van het PM-kanaal

heeft plaatsgevonden op 1 januari 2014.⁶² Op 18 september 2013 hebben PS ingestemd met de afkoopsom voor het beheer en (achterstallig) onderhoud van het VH-kanaal, namelijk in totaal € 115 miljoen (waarvan 20 miljoen voor achterstallig onderhoud).⁶³ De provincie heeft de afkoopsom opgenomen in een bestemmingsreserve.

Tabel 4.2 bevat een overzicht van de uitgaven die betrekking hebben op het baggeronderhoud in de periode 2007–2013. De uitgaven ten aanzien van het baggeronderhoud dat in het kader van het FMP is uitgevoerd zijn niet meegenomen. De uitgaven variëren van € 0,4 miljoen in 2010 tot ruim € 1,6 miljoen in 2007. Gemiddeld genomen is op jaarbasis € 0,7 miljoen uitgegeven aan het baggeronderhoud. Als de uitschieter 2007 buiten beschouwing wordt gelaten, lijkt er in de beschouwde periode geen sprake te zijn van een duidelijke toe- of afname in de onderhoudsuitgaven. Opvallend is dat aan het baggeronderhoud in het PM- en VH-kanaal relatief weinig is uitgegeven. Als wordt aangenomen dat in het kader van het FMP een vergelijkbaar bedrag is uitgegeven dan komen de gerealiseerde uitgaven voor het baggeronderhoud uit op bij benadering € 10 miljoen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf is in de periode 2007–2013 in totaal 1,1 miljoen m³ specie vrijgekomen bij het baggeronderhoud. Dit houdt in dat gemiddeld genomen de baggerkosten van 1 m³ specie uitkomen op € 9,-. Uitgaand van de lengte gebaggerde vaarweg, namelijk 135,4 km, bedragen de baggerkosten ongeveer € 74.000,- per km vaarweg.

Tabel 4.2 Verloop uitgaven baggeronderhoud in de periode 2007–2013 (in € x 1.000,-). De uitgaven voor baggerwerk uitgevoerd binnen het Friese Merenproject zijn niet meegenomen

Baggeronderhoud	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Gemiddeld per jaar
Overige vaarwegen	1.584	628	462	402	796	414	520	4.806	687
PM- en VH-kanaal	33	47	80	33	6	16	35	250	36
Gerealiseerd totaal	1.617	675	542	435	802	430	555	5.056	722
Geïndexeerd: basisjaar 2010	1.746	689	561	435	770	402	519	5.122	732

⁶² Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Overdracht Prinses Margrietkanaal'. Leeuwarden 24 september 2013.

⁶³ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Plan van aanpak Van Harinxmakanaal'. Leeuwarden 18 september 2013.

4.3

Oeverconstructies vaarwegen

4.3.1

Te onderhouden oeverconstructies en conditieverloop

De provincie heeft aangegeven dat ze in de periode geen volledig zicht had op het te onderhouden areaal oeverconstructies. In de provinciale begroting van 2014 heeft de provincie vermeld dat zij in 2013 bij benadering 256 km oeverconstructie in beheer en onderhoud had. Door de overdracht van het PM-kanaal is het te onderhouden areaal begin 2014 afgenomen naar ongeveer 172 km.⁶⁴

De lengte te onderhouden oeverconstructie is aanmerkelijk minder dan de lengte te onderhouden vaarweg. De reden hiervan is dat de provincie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de provincies Groningen en Drenthe, in het verleden het standpunt heeft ingenomen dat oeverconstructies geen deel uitmaken van het technisch vaarwegbeheer. Een gevolg van bovengenoemd provinciaal beleid is dat het beheer en onderhoud van oevers in de loop der tijd erg versnipperd is geraakt en dat niet altijd duidelijk is wie voor het onderhoud verantwoordelijk is. Praktisch gezien vindt de provincie, en ook andere betrokken partijen, dit thans geen ideale situatie. Naarmate er namelijk meer eigenaren zijn, neemt de kans toe dat bepaalde trajecten minder goed worden onderhouden. In de nieuwe Vaarwegenverordening van mei 2014 stellen GS dat het beheer en onderhoud van de oeverconstructies voorlopig buiten de verordening is gelaten in verband met de aanzienlijke kostenverhoging die gaat optreden als de provincie zou besluiten om het onderhoud van de oeverconstructies tot het technisch vaarwegbeheer te rekenen. Wel zijn provincie en Wetterskip Fryslân voornemens om in 2014–2015 gezamenlijk een verkenning te doen naar aanwezige oeverconstructies en het beheer en onderhoud.⁶⁵

Beschrijving onderhoud

Er zijn verschillende typen oeverconstructies, namelijk een talud bestaand uit stortsteen, gemetselde of betonnen kademuren en damwanden van hout, beton of staal. De provincie maakt geen onderscheid tussen kleinschalig onderhoud en grootschalige vervangingen. Het kleinschalige onderhoud heeft bijvoorbeeld betrekking op het repareren van kleine gaten, het vastzetten van gordingen, het repareren van verankeringen en het verwijderen van begroeiing achter en in de oeverconstructies. Het groot onderhoud betreft vooral het vervangen van oeverconstructies die aan het einde van hun technische levensduur zijn. Bij houten damwanden komt het vaak voor dat deze ter hoogte van het wateroppervlak het eerst bezwijken, waardoor achterlangs spoeling kan gaan optreden. In deze gevallen wordt niet altijd besloten tot integrale vervanging, maar wordt de damwand ter hoogte van de waterspiegel afgezaagd. De achterliggende oever wordt vervolgens beschermd met stortsteen of basaltblokken.

Richtlijnen onderhoud en conditieverloop

Er zijn geen landelijke technische richtlijnen waaraan oeverconstructies kwalitatief moeten voldoen. Bij het onvoldoende uitvoeren van onderhoud neemt de kans toe dat delen ineens storten, waardoor achterliggende infrastructuur, zoals een weg of een dijklichaam, of bebouwing ernstig beschadigd kan raken. De pro-

⁶⁴ Bron: Provinciale Begroting 2014. Paragraaf Kapitaalgoederen.

⁶⁵ Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Voortgang aanwijzing vaarwegbeheer'. Leeuwarden, 20 december 2012.

vincie heeft in haar *Handboek onderhoud provinciale infrastructuur* van juni 2008 zelf wel kwaliteitsnormen opgesteld voor de oeverconstructies.⁶⁶ Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen oeverconstructies (zie tabel 4.3). Per type heeft de provincie voor drie kwaliteitsniveaus (A, B en C) een kwalitatieve beschrijving opgesteld waaraan meer kwantitatieve normen zijn gekoppeld. De provincie heeft in 2006 in eerste instantie gekozen voor een hoog kwaliteitsniveau, maar in 2008 is het beoogde kwaliteitsniveau naar beneden bijgesteld tot het B-niveau. Bij de herijking van de beleidskaders in 2013 is volgens de provincie geen kwaliteitswijziging doorgevoerd bij de oeverconstructies en is de beoogde kwaliteit nog steeds gericht op het B-niveau.

De provincie voert de inspecties bij oeverconstructies over het algemeen zelf uit. De inspecties zijn gebaseerd op een expert beoordeling. De uitkomsten van de eigen inspecties zijn tot nu toe niet vertaald in een conditiescore die gekoppeld is aan de hierboven genoemde kwaliteitsnormen. De provincie heeft in 2009 aan het bureau Oranjewoud opdracht verleend om de kwaliteit van de provinciale infrastructuur in beeld te brengen, waarbij voor het eerst een conditiescore is opgesteld die gerelateerd is aan de onderscheiden kwaliteitsnormen.⁶⁷ Op basis van een steekproef is voor de oeverconstructies vastgesteld dat gemiddeld genomen 80% een B-kwaliteit heeft, 17% scoort A-kwaliteit en 3% zit op C-kwaliteit. In tabel 4.3 is voor de zes onderscheiden oevertypen het gemiddelde oordeel gegeven. Als de steekproef representatief is dan zou dit betekenen dat ongeveer 3% van de oeverconstructies niet het gewenste kwaliteitsniveau heeft. Dit duidt erop dat eventuele achterstanden in het onderhoud beperkt van omvang zijn.

Tabel 4.3 Kwaliteitsoordeel oeverconstructies op basis van een in 2009 uitgevoerde inspectie door het bureau Oranjewoud

Type oeverconstructie)	Kwaliteitsoordeel
1. Onbeschoeide oever	De onbeschoeide oever scoort voornamelijk een basiskwaliteit. Op sommige locaties vormt afkalving van de oever nog een probleem.
2. Lichte beschoeiing	Oevers met een lichte beschoeiing behalen overwegend een basiskwaliteit, maar er zijn ook onderzochte locaties met een lage kwaliteit door spoelgaten (14%), beschadigingen (18%) en rotting (13%).
3. Damwanden	De kwaliteit van damwanden komt gemiddeld uit op de basiskwaliteit. Bij houten damwanden treedt veelvuldig rotting op (16%) en scoort laag.
4. Kademuren	De kwaliteit van de kademuren is gemiddeld genomen goed.
5. Taludbekleding oevers	De spreiding in kwaliteit is aanzienlijk: 50% is goed en 50% scoort laag. Bij de lage scores betreft beschadigingen, verzakkingen en loszittende stenen.
6. Stortstenen	Gemiddeld genomen komt de score uit op basiskwaliteit. Grootste minpunt is de begroeiing (20%).

⁶⁶ Provincie Fryslân, *Handboek Onderhoud provinciale infrastructuur (definitief)*, Leeuwarden 6 juni 2008.

⁶⁷ Oranjewoud, *Onderhoudsbeleidskaders Kwaliteitsschouw*, In opdracht van provincie Fryslân. Leeuwarden 24 september 2009.

De Rekenkamer merkt op dat de provincie in 2009 een eerste aanzet heeft gegeven om op basis van een steekproef voor de oeverconstructies de conditie vast te stellen. Een integrale inspectie en beoordeling van alle oeverconstructies heeft tot nu toe niet plaatsgevonden, zodat er nog geen basis aanwezig is om het conditieverloop van de oeverconstructies inzichtelijk te maken. Ook ontbreekt daarmee nog de mogelijkheid om het achterstallig onderhoud kwantitatief te duiden en aan te geven of er sprake is van een toe- of afname. Bij het herijken van de onderhoudsbeleidskaders van 2013 merkt de provincie hier zelf over op dat in de periode 2007–2013 het achterstallig onderhoud bij de oeverconstructies is toegenomen, maar dat zij niet helemaal kan duiden hoe groot de omvang is.

4.3.2 Programmering en onderhoudsbudget

In de periode 2007–2013 werkte de provincie niet met een apart meerjarenprogramma voor het vervangen van oeverconstructies. Het onderhoud van oeverconstructies vormde onderdeel van de planning van het jaarlijks terugkerende onderhoud voor de natte infrastructuur. Financiering vond hierbij plaats vanuit het algemene budget dat hiervoor beschikbaar was. Jaarlijks werd een prioritering opgesteld ten aanzien van de verdeling van beschikbare middelen. In de onderhoudsbeleidskaders van 2013 merkt de provincie op dat in de periode 2009–2013 geen prioriteit is gegeven aan het onderhoud van de oevers, mede omdat een slechte kwaliteit van de oevers volgens de provincie niet direct invloed heeft op het functioneren van de vaarweg.

In de onderhoudsbeleidskaders van 2006 heeft de provincie geraamd dat, uitgaand van het scenario met het hoogste kwaliteitsniveau, een onderhoudsbudget van € 1 miljoen benodigd is. Dit is exclusief het PM- en het VH-kanaal. Na de doorgevoerde bezuiniging op het onderhoud van de infrastructuur in 2008, is besloten om terug te vallen op het kwaliteitsniveau B. Hiervoor is berekend dat een onderhoudsbudget van € 0,6 miljoen voldoende is. Hoewel GS begin 2014 hebben besloten om geen wijziging door te voeren van het beoogde kwaliteitsniveau voor de oeverconstructies, is niettemin voorgesteld om het budget te verhogen van € 0,6 naar 1,1 miljoen. De provincie stelt dat deze budgetverhoging nodig is om een stijging van de kosten met 20% (€ 0,1 miljoen) op te vangen en om achterstallig onderhoud weg te werken (€ 0,4 miljoen). De Rekenkamer merkt op dat, gelet op de uitkomsten van de conditiebepaling in 2009, het achterstallig onderhoud bij de oeverconstructies na 2009 fors is toegenomen. Dit stemt overeen met het gegeven dat de provincie na 2009 geen prioriteit heeft gegeven aan het onderhoud van deze constructies.

4.3.3 Uitgevoerd onderhoud

De provincie houdt niet in een beheersysteem bij in welk jaar oeverconstructies zijn vervangen en wat het jaar van aanleg is geweest. Hierdoor zijn er eveneens geen overzichten beschikbaar van de lengte oeverconstructie die de provincie in de periode 2007–2013 heeft vervangen.

4.3.4 Onderhoudsuitgaven

Tabel 4.4 bevat een overzicht van de onderhoudsuitgaven voor de oeverconstructies in de periode 2007–2013. In totaal is in deze periode € 14,3 miljoen besteed aan de oeverconstructies. De jaarlijkse uitgaven variëren van € 1,3 tot ruim € 3,0 miljoen. Op jaarbasis komt dit gemiddeld genomen neer op een besteding van € 2,0 miljoen. In de eerste drie jaren is aanmerkelijk meer uitgegeven dan in de jaren daarna. Zoals eerder opgemerkt stemt dit overeen met de melding van de provincie dat in na 2009 bij de inzet van het beschikbare, algemene budget geen prioriteit is gegeven aan het onderhoud van de oeverconstructies.

Tabel 4.4 Verloop onderhoudsuitgaven oeverconstructies provinciale vaarwegen in de periode 2007–2013

Bagger- onderhoud	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal	Gemiddeld per jaar
Overige vaarwegen	2.300	2.023	1.281	909	1.002	923	1.137	9.575	1.368
PM- en VH-kanaal	83	785	1.798	366	554	901	200	4.687	670
Gerealiseerd totaal	2.383	2.808	3.079	1.275	1.556	1.824	1.337	14.262	2.037
Geïndexeerd: basisjaar 2010	2.590	2.864	3.187	1.275	1.494	1.707	1.250	14.367	2.052

De Rekenkamer stelt vast op dat in de periode 2009–2013 bij de overige vaarwegen aanmerkelijk meer is uitgegeven aan het oeveronderhoud dan het geraamde onderhoudsbudget van € 0,6 miljoen dat nodig is om het kwaliteitsniveau B te handhaven. Als bedacht wordt dat na 2009 het achterstallig onderhoud is opgelopen, dan wijst dit erop dat de door de provincie voorgestelde budgetverhoging inderdaad noodzakelijk is om de oeverconstructies op het gewenste kwaliteitsniveau te houden.

5

Vergelijking van de provincies

Vergelijking van de provincies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de noordelijke provincies met elkaar vergeleken. Daarbij komt successievelijk het onderhoud van de wegen (5.2), kunstwerken (5.3) en vaarwegen (5.4) aan bod. Daarbij is steeds gestart met de fysieke kenmerken van de infrastructuur. Hierna is ingegaan op de financiële aspecten van het onderhoud, het onderhoudsbeleid en tot slot de uitvoering.

5.2 Vergelijking provincies op onderhoud wegen

Het startpunt van de vergelijking wordt gevormd door het aantal kilometers weg dat de provincie in onderhoud heeft. Het wegareaal is vervolgens onderverdeeld naar de drie wegcategorieën die de provincies onderscheiden: stroomwegen, gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen. Deze gegevens zijn in tabel 5.1 opgenomen. Daarnaast is in tabel 5.1 een aantal algemene kenmerken opgenomen die van invloed zijn op de fysieke condities van wegen. Het gaat daarbij om het aantal wegvoertuigen (zowel personenauto's als bedrijfsvoertuigen) en het bodemtype.

Tabel 5.1 Vergelijking provincies op wegareaal, bodemtype en het aantal wegvoertuigen

Onderhoud wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Onderhoudsareaal (in km)	513	548	467
Stroomwegen	126	110	98
Gebiedsontsluitingswegen	256	243	339
Erftoegangswegen	131	195	30
Aantal wegvoertuigen	445.589	364.141	360.796
Aantal wegvoertuigen per km	869	664	773
Bodemtype	klei - veen - zand	klei - veen - zand	zand - veen

Uit tabel 5.1 blijkt dat de provincies vooral gebiedsontsluitingswegen in beheer en onderhoud hebben. De provincies Groningen en Fryslân zijn het best vergelijkbaar. Daarbij past wel de opmerking dat de Friese wegen – uitgaande van het aantal wegvoertuigen per kilometer – waarschijnlijk intensiever gebruikt worden dan in Groningen. De provincie Drenthe daarentegen wijkt enigszins af doordat binnen de provincie weinig erftoegangswegen zijn gelegen en het bodemtype klei niet voorkomt.

Vergelijking op financiële aspecten

In tabel 5.2 zijn de provincies vergeleken op het punt van de provinciale uitgaven aan het wegbeheer. Daarbij is voor de beschouwde onderzoeksperiode uitgegaan van de gemiddelde uitgaven op jaarbasis. Deze uitgaven betreffen het groot onderhoud aan de wegverhardingen (aanbrengen van nieuwe dek- en slijtlagen). In deze onderhoudsuitgaven zijn – naast de structurele middelen – ook de incidentele middelen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud opgenomen. De onderhoudsuitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de totale lengte van het wegennet.

Tabel 5.2 Vergelijking provincies op uitgaven wegen

Uitgaven wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Onderhoudsuitgaven (gemiddeld per jaar)	3,4 mln	4,5 mln	4,5 mln
Onderhoudsuitgaven per km weg (in € x 1.000,-)	6,6	8,2	9,6

Tabel 5.2 maakt duidelijk dat de provincie Fryslân een duidelijke uitschieter is. De jaarlijks gemiddelde uitgaven voor het wegenonderhoud van de Friese wegen zijn relatief laag.

Vergelijking ten aanzien van het onderhoudsbeleid

Uit het onderzoek is gebleken dat de provincies onder druk van de bezuinigingen hun kwaliteitsnormen voor het onderhoud van de wegen hebben bijgesteld en/of onderhoudswerkzaamheden hebben uitgesteld. Met de onderhoudsfrequentie die de provincies hanteren zijn deze factoren bepalend geweest voor het totaal aantal kilometers wegonderhoud is uitgevoerd en de afgenomen conditie van de provinciale wegen.

Tabel 5.3 Vergelijking provincies op onderhoudsbeleid en conditieverloop wegen

Onderhoudsbeleid wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Kwaliteitsnorm verlaagd	Ja, van doelmatig naar <i>minimaal</i> onderhoud	Nee, sober en doelmatig onderhoud	Ja, van ruim voldoende naar <i>net</i> voldoende
Frequentie vervangen deklaag	1x per 20 jaar	1x per 15-20 jaar	1x per 12 jaar vanaf 2014: 1x per 20-25 jaar
Uitstel onderhoud door bezuinigingen	Ja	Ja	Nee
Aantal km onderhoud 2007-2013	110 km	144 km	153 km
Uitgevoerd onderhoud in % areaal	21%	26%	33%
Schadeperscentage 2012	7% ⁶⁸	19%	12%

Uit tabel 5.3 blijkt dat de provincie Drenthe in de onderzoeksperiode het meeste onderhoud aan haar wegen heeft gepleegd en de provincie Fryslân het minste

⁶⁸ Voor berekening van dit schadeperscentage is de Rekenkamer uitgegaan van de geïnterpoleerde waarde voor 2012 afgeleid uit de meetgegevens 2011 en 2013.

onderhoud. Dit is in lijn met de onderhoudsfrequenties die de provincies hanteren. Na 2010 treedt in Groningen en Drenthe een duidelijke toename van de schade van het wegennet op, oplopend tot 19% van het wegennet voor Groningen en 12% voor Drenthe in 2012. De meest recent beschikbaar gekomen gegevens voor Fryslân wijzen op een toename van de schade tot 11% van het wegennet in 2014.⁶⁹

Vergelijking ten aanzien van de uitvoering

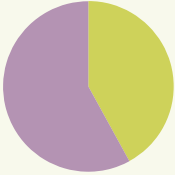
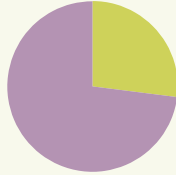
In tabel 5.4 zijn de provincies vergeleken op het punt van de onderhoudsbeslissingen. Beoordeeld is in hoeverre de provincie erin zijn geslaagd om tijdig onderhoud uit te voeren (dus niet te vroeg of te laat) aan die wegen die niet voldeden aan de CROW-richtlijnen. Vervolgens is ook gekeken of de provincies ten onrechte geen wegonderhoud hebben uitgevoerd waardoor er achterstallig onderhoud (en soms kapitaalvernietiging) is ontstaan.

Tabel 5.4 Vergelijking provincies op onderhoudsbeslissingen (uitgevoerd onderhoud) wegen

Onderhoudsbeslissingen wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Uitgevoerd onderhoud			
Optimaal onderhoud	63%	22%	10%
Niet optimaal:			
Te vroeg	11%	15%	72%
Te weinig	0	28%	0
Te laat	24%	22%	8%
Geen beoordeling mogelijk	2%	13%	10%

⁶⁹ Bestuurlijke reactie GS Fryslân d.d. 20-03-2015.

Tabel 5.5 Vergelijking provincies op onderhoudsbeslissingen (geen onderhoud) wegen

Onderhoudsbeslissingen wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Niet uitgevoerd onderhoud			
Terecht geen onderhoud	42%	27%	–
Onterecht geen onderhoud	58%	73%	–
			

Uit tabel 5.4 blijkt dat de provincie Drenthe vaak te vroeg onderhoud uitvoert aan haar wegen. Dit wordt zeer waarschijnlijk veroorzaakt door de trajectbenadering die de provincie Drenthe hanteert waardoor omvangrijke wegtrajecten worden voorzien van een nieuwe deklaag. Daardoor neemt de kans toe dat ook goede weggedeelten in het onderhoud worden meegenomen. De provincie Fryslân lijkt het best te scoren op het kiezen van het juiste onderhoudsmoment. Dit komt waarschijnlijk doordat de provincie er vaker voor kiest om haar wegen tussentijds te voorzien van een slijtlaag in plaats van een deklaag. Dit aanbrenge van een slijtlaag is minder kostbaar dan een nieuwe deklaag. Dit verklaart tevens waarom de provincie Fryslân tegen relatief lage kosten het nodige onderhoud aan haar wegen kan plegen. De provincie Drenthe daarentegen legt vooral nieuwe deklagen aan hetgeen in lijn is met de hogere onderhoudsuitgaven.

Wat tevens opvalt in tabel 5.4 is dat de provincie Groningen in meer dan een kwart van de gevallen te weinig onderhoud heeft uitgevoerd. Te weinig omdat het onderhoud aan deze wegen niet effectief is gebleken. Binnen enkele jaren voldoet de conditie van deze wegen wederom niet aan de CROW-richtlijnen. Dit komt doordat de provincie Groningen vaak kiest voor het plaatselijk repareren van wegvakken. Deze onderhoudsacties zijn daardoor in omvang te weinig om de gehele conditie van deze wegen te verbeteren.

Uit tabel 5.5 blijkt dat de provincies Groningen en Fryslân ervoor kiezen om het onderhoud niet uit te voeren vanwege het tekort aan onderhoudsbudget. Uit het onderzoek is gebleken dat de provincie Drenthe hiertoe niet is overgegaan: het benodigde wegenonderhoud is – soms enkele jaren later – altijd uitgevoerd.

Tabel 5.6 Vergelijking provincies op achterstand in onderhoud wegen

Onderhoudsbeslissingen wegen	Fryslân	Groningen	Drenthe
Achterstand in onderhoud 2011	7%	17%	9%
Achterstallig onderhoud in km	37 km	40 km	12 km
Achterstallig onderhoud in % areaal	7,2%	7,2%	2,6%
Kapitaalvernietiging	ja	ja	nee

Tabellen 5.5 en 5.6 maken duidelijk dat de provincie Drenthe het meest voortvarend te werk gaat bij het wegwerken van de aan haar wegen ontstane schade. Deze schade wordt meestal binnen drie jaar verholpen waardoor het achterstallig onderhoud zeer waarschijnlijk niet heeft geleid tot kapitaalvernietiging. In de provincies Groningen en Fryslân is dit zeer waarschijnlijk wel aan de orde. Op de betreffende Groningse en Friese wegen is immers al langer dan vijf jaar sprake van achterstallig onderhoud.

5.3 Vergelijking provincies op onderhoud kunstwerken

Het startpunt van de vergelijking wordt gevormd door het aantal bruggen, sluisen, viaducten en tunnels dat een provincie in beheer heeft. Het is gebruikelijk deze kunstwerken te onderscheiden in de categorie *beweegbaar* en *vast*. Bij de vaste infrastructuur is er alleen een betonnen en deels stalen constructie die onderhoud behoeft. Bij de bruggen en sluisen is er ook een elektronisch en mechanisch deel dat onderhoud en op den duur ook vervanging behoeft. De relevante gegevens zijn opgenomen in tabel 5.7.

Tabel 5.7 Vergelijking provincies op voorraad kunstwerken in 2013

Kunstwerken	Fryslân	Groningen	Drenthe
Vaste bruggen	99	87	–
Fiets- en voetgangersbruggen	–	–	27
Viaducten	26	70	86
Tunnels, onderdoorgangen	33	23	31
Beweegbare bruggen	65	73	47
Sluisen	38	17	17
Totaal	261	270	208

Bron: provincies Fryslân, Groningen en Drenthe

Uit tabel 5.7 komt naar voren dat de provincie Fryslân relatief veel sluizen in beheer heeft. Dit hangt mogelijk samen met het grote belang van watersport in deze provincie.

Vergelijking ontwikkeling onderhoudskwaliteit kunstwerken

Bij de provincies Groningen en Drenthe is het mogelijk gebleken om uitspraken te doen over de conditie waarin de kunstwerken zich op een bepaald meetmoment bevinden. Voor de provincie Fryslân is dit niet mogelijk gebleken omdat de provincie geen inspectieresultaten heeft kunnen overleggen.

Tabel 5.8 Vergelijking provincies op inspectie kunstwerken (in periode 2006–2014)

Onderhoudsbeeld kunstwerken	Fryslân	Groningen	Drenthe
Werden kunstwerken twee keer geïnspecteerd?	Nee	Ja, zowel vast als beweegbaar	Ja, alleen vast
Is er inzicht in conditieverloop kunstwerken?	Nee	Ja, zowel vast als beweegbaar	Ja, alleen vast
Wat is waargenomen trend?	Geen informatie beschikbaar	Vaker onderhoud nodig	Vaker onderhoud nodig

Het aantal waarnemingen is gering, maar de trend lijkt te zijn dat er vaker onderhoud nodig wordt geacht. Van de provincie Fryslân was geen informatie beschikbaar over de conditie van de kunstwerken en dus ook niet over het conditieverloop.

Tabel 5.9 Vergelijking provincies op uitgevoerd onderhoud kunstwerken


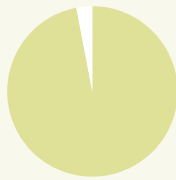

Onderhoudsacties kunstwerken	Fryslân	Groningen	Drenthe
Aantal onderhoudsacties vaste kunstwerken	44	36	87
Aantal keren advies tot onderhoud vaste kunstwerken	onbekend	26	66
Aantal onderhoudsacties beweegbare kunstwerken	78	66	49
Worden onderhoudsadviezen tijdig opgevolgd?	Onbekend	Beperkt	Ja
Totaal onderhoudsacties op totaal aantal kunstwerken	47%	38%	65%

In de afzonderlijke bestuurlijke rapporten wordt een beoordeling gegeven van de mate waarin de onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de kunstwerken doelmatig zijn. Bij het vellen van deze oordelen is steeds gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens. Bij het maken van een benchmark (kwantitatieve vergelijking) doet zich het probleem voor dat de gegevens die voor de drie provincies beschikbaar zijn sterk uiteenlopen. Uit tabel 5.9 komt naar voren dat de provincie Groningen relatief weinig onderhoudsacties heeft kunnen uitvoeren.

Vergelijking op financiële aspecten

In tabel 5.10 worden de gemiddelde uitgaven aan onderhoud van de vaste en de beweegbare kunstwerken weergegeven.

Tabel 5.10 Vergelijking provincies op uitgaven voor groot onderhoud kunstwerken

Uitgaven Kunstwerken	Fryslân	Groningen	Drenthe
Onderhoudsuitgaven (gemiddeld per jaar)	2,7 mln	3,8 mln	1,3 mln
Onderhoudsuitgaven per kunstwerk per jaar (€ x 1.000,-)	10,4	14,1	6,19
Gemiddelde uitgaven 2011-2013 als percentage van gemiddelde uitgaven 2007-2009 (trend)	70%	97%	38%
			

In alle drie provincies is aantoonbaar dat in de beschouwde periode de uitgaven aan het groot onderhoud van de kunstwerken zijn teruggelopen. Deze teruggang is het meest aanzienlijk in Drenthe en is het meest beperkt gebleven in Groningen.

Vergelijking op programmering

In de provincie Groningen bestaat een goed en gedetailleerd beeld van de conditie van de beweegbare en vaste kunstwerken. Om de vijf jaar worden de kunstwerken door een extern bureau geïnspecteerd. De adviezen van de externe inspecteurs om tot groot onderhoud over te gaan, worden vaak niet opgevolgd. De provincie Groningen vertrouwt in hoge mate op het expert-oordeel van de eigen medewerkers die regelmatig een schouw plegen uit te voeren. De provincie Groningen beschikt niet over een operationeel groot onderhoud programmeringsmodel.

De provincie Drenthe heeft een goed beeld van de onderhoudskwaliteit van de beweegbare en vaste kunstwerken. Om de drie tot vier jaar laat de provincie Drenthe een externe inspectie uitvoeren van de onderhoudsstaat van de kunstwerken. De adviezen van deze externen om tot groot onderhoud over te gaan worden voor een belangrijk deel gevolgd, en dat ook tijdig. De provincie Drenthe beschikt over een operationeel programmeringsmodel (KIOS) dat ook wordt gebruikt om de kosten van het noodzakelijke technische onderhoud te ramen.

De provincie Fryslân heeft de bestaande voorraad kunstwerken die moeten worden onderhouden niet goed in beeld. De provincie Fryslân laat de inspectie van de onderhoudskwaliteit van de voorraad kunstwerken uitvoeren door eigen medewerkers. De toetsingsresultaten worden niet schriftelijk vastgelegd. De interne programmering van het groot onderhoud is niet op orde.

5.4

Vergelijking provincies op onderhoud vaarwegen

Te onderhouden areaal

De lengte van het te onderhouden areaal vaarweg van de provincies Groningen en Drenthe was in de periode 2007–2013 vergelijkbaar, namelijk zo'n 150 km (Tabel 5.11). Fryslân moest aanzienlijk meer vaarwegen op diepte houden, te weten 646 km. Daarentegen was de lengte te onderhouden oeverconstructie voor de drie provincies vergelijkbaar. De reden hiervan is dat de provincie Fryslân, in tegenstelling tot de provincies Groningen en Drenthe, de oeverconstructie niet standaard rekent tot het technisch vaarwegbeheer. Het komt erop neer dat veel oeverconstructies niet bij de provincie Fryslân in beheer en onderhoud zijn, maar bij de eigenaren van aangrenzende percelen.

Tabel 5.11 Vergelijking provincies op lengte te onderhouden vaarweg en oeverconstructie

	Fryslân	Groningen	Drenthe
Lengte vaarweg (km)	646	149	154
Lengte oeverconstructie (km)	256	265	310

Onderhoudsuitgaven

In tabel 5.12 zijn de uitgaven voor het baggeronderhoud en het onderhoud van de oeverconstructies met elkaar vergeleken. Voor de onderzoeksperiode is daarbij uitgegaan van de gemiddelde uitgaven op jaarbasis. Deze uitgaven betreffen zowel het grootschalige als het kleinschalige onderhoud. Voor de provincie Fryslân zijn bij het baggeren ook de uitgaven meegenomen van het Friese Merenproject. De onderhoudsuitgaven zijn vervolgens gerelateerd aan de lengte te onderhouden vaarweg (baggeren) en de lengte te onderhouden oeverconstructie.

Tabel 5.12 Vergelijking provincies op onderhoudsuitgaven vaarwegen.

Uitgaven	Fryslân	Groningen	Drenthe
Baggeronderhoud (gem./jaar in € x miljoen)	1,44	0,98	0,39
Baggeronderhoud (gem./km in € x 1.000,-)	2,2	6,6	2,5
Onderhoud oevers (gem./jaar in € x miljoen)	2,05	2,46–4,32	1,19
Onderhoud oevers (gem./km in € x 1.000,-)	8,0	9,3–16,3	3,8

Ten aanzien van het baggeronderhoud valt op dat de provincie Groningen bij benadering per km vaarweg een factor 3 meer heeft uitgegeven dan de andere twee provincies. De reden voor dit verschil is dat de provincie in deze periode te maken had met het wegwerken van achterstallig baggeronderhoud en dat daarnaast een extra verdiepingsslag is gemaakt om zodoende de vaarweg op te waarden tot de gewenste vaarwegdiepte. Anders gezegd, er is relatief veel bagger specie vrijgekomen per km gebaggerde vaarweg. Voor de oeverconstructies geldt eveneens dat de provincie Groningen relatief gezien het meest heeft uitgegeven. Ook in dit geval heeft dit te maken met het wegwerken van achterstallig onderhoud.

Beoogd kwaliteitsniveau, conditieverloop en onderhoudsbeslissingen

Door de druk van bezuinigingen hebben de provincies Drenthe en Fryslân in de periode 2007–2013 het beoogde kwaliteitsniveau voor de vaarwegen naar beneden bijgesteld, namelijk van goed naar basiskwaliteit. De provincie Groningen heeft reeds in 1996 gekozen voor een kwaliteitsniveau dat valt te omschrijven als sober en doelmatig. Het komt erop neer dat de drie noordelijke provincies thans inzetten op een sober en doelmatig onderhoud van de vaarwegen.

Tabel 5.13 Vergelijking provincies op beoogd kwaliteitsniveau en conditieverloop vaarwegen

	Fryslân	Groningen	Drenthe
Beoogd kwaliteitsniveau vaarwegen verlaagd	Ja, van goed (A) naar basis (B)	Nee, sober en doelmatig	Ja, van goed (8) naar basiskwaliteit (6)
Inspecties uitgevoerd	Ja	Ja	Ja
Conditieverloop inzichtelijk gemaakt	Nee	Nee	Nee
Lengte vaarweg gebaggerd in km (als % van totale areaal)	135,4 (21%)	17,1 (11%)	22,3 (15%)
Verwijderde dikte sliblaag	0,25	0,92	0,11
Lengte oeverconstructie vervangen in km (als % van totale areaal)	niet bekend	40,4 (15%)	17,4 (6%)

Hoewel de drie noordelijke provincies in het kader van het baggeronderhoud in de periode 2007–2013 regelmatig peilingen hebben uitgevoerd om het diepte-verloop te volgen en de oeverconstructies met enige regelmaat hebben geïnspecteerd, hebben ze de uitkomsten niet vertaald in een conditiescore. Anders gezegd, de huidige uitvoeringspraktijk biedt onvoldoende houvast om te kunnen beoordelen of het beoogde kwaliteitsniveau wordt gehaald, of de conditie vooruit dan wel achteruitgaat en of er al dan niet een tekort aan onderhoudsbudget is geweest. Hierdoor is het eveneens niet mogelijk om te beoordelen of de juiste onderhoudsbeslissingen zijn genomen.

Op basis van uitgevoerde werkzaamheden kan indirect wel iets gezegd worden over de uitvoeringspraktijk. Doordat normaal gesproken tussen de vaarweg- en de onderhoudsdiepte een verschil wordt aangehouden van 0,3 m, betekent dit dat bij groot-schalig baggeronderhoud de gemiddelde verwijderde sliblaagdikte minder dan 0,3 m zal bedragen. Als er meer is gebaggerd dan duidt dit op achterstallig onderhoud. Voor de provincies Fryslân en Drenthe blijkt de verwijderde sliblaagdikte gemiddeld kleiner te zijn dan 0,3 m, waarbij Drenthe gemiddeld genomen het minst heeft verwijderd. Dit wijst erop dat de provincie Drenthe relatief snel baggeronderhoud heeft uitgevoerd om de betreffende vaarwegen weer op de gewenste diepte te brengen. Daarentegen is bij de gebaggerde vaarwegen in de provincie Groningen gemiddeld genomen een sliblaag van 0,9 m verwijderd. Dit stemt overeen, zoals hiervoor opgemerkt, met het gegeven dat bij de betreffende vaarwegen sprake was van achterstallig onderhoud en dat daarnaast nog een extra verdiepingsslag is doorgevoerd.

De technische levensduur die de drie noordelijke provincies hanteren voor de verschillende typen oeverconstructies variëren van 30 tot 80 jaar. Als ervan wordt uitgegaan dat de constructies gemiddeld genomen 50 jaar meegaan, dan zal in een periode van 7 jaar (2007–2013) bij benadering 14% van de oeverconstructies vervangen moeten worden om achterstanden in het vervangingsregime te voorkomen. De provincie Groningen heeft in totaal 15% van de constructies vervangen. Hierbij dient als kanttekening dat de provincie Groningen in de onderzoeksperiode een deel van het achterstallige onderhoud heeft weggewerkt. Bij de provincie Drenthe komt het vervangingspercentage uit op 6%. Dit wijst erop dat bij de provincie Drenthe wellicht het huidige vervangingstempo te laag is om de komende jaren de gewenste kwaliteit te behouden. Voor de provincie Fryslân is niet bekend welke lengte oeverconstructie is vervangen in de periode 2007–2013.

6

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Hierbij reageren wij op het rapport van de Noordelijke Rekenkamer *Onderhoud infrastructuur provincie Fryslân 2007–2013*. Aandacht voor dit belangrijke en relatief kostbare deel van de provinciale taken is goed, mede om een gedragen inzicht te krijgen in de staat van onderhoud en de noodzakelijke, toekomstige budgetten om dit werk adequaat uit te kunnen voeren.

In het rapport van de Rekenkamer wordt uitgebreid teruggekeken op de wijze waarop de provincie Fryslân in de periode 2007 tot en met 2013 het onderhoud van de infrastructuur heeft uitgevoerd. Daarbij is met name gekeken of de provincie er in geslaagd is om met de beschikbare onderhoudsgelden de provinciale infrastructuur in een goede conditie te (onder)houden. Op een aantal essentiële onderdelen herkennen wij ons niet in de constatering en conclusies die in dit rapport zijn getrokken. Op andere onderdelen kunnen wij ons (deels) vinden in de bevindingen van de Rekenkamer.

In deze brief reageren wij op de inhoudelijke constatering van de Rekenkamer. Wij starten met een aantal algemene opmerkingen en gaan daarna specifiek in op een aantal conclusies en de aanbevelingen die aan ons als Gedeputeerde Staten zijn gericht. Per onderdeel besluiten wij onze reactie met de leerpunten en hoe wij daar vorm en inhoud aan geven. Voor al onze maatregelen geldt dat wij Provinciale Staten tijdig zullen informeren, dan wel zaken ter besluitvorming zullen voorleggen.

Beheer en onderhoud

Wij willen voorop stellen dat wij ons absoluut niet herkennen in de kwalificaties van de Rekenkamer die het beeld geven dat de provinciale organisatie niet weet wat zij moet onderhouden, geen beeld heeft van het conditieverloop van de infrastructuur en er op enige schaal sprake zou zijn van kapitaalvernietiging. Het feit dat wij niet alle onderhoudsactiviteiten gedetailleerd registreren, betekent niet dat het onderhoud niet heeft plaatsgevonden. De praktijk wijst uit dat wij het beheer en onderhoud adequaat hebben uitgevoerd conform afspraak met Provinciale Staten. Wanneer de Rekenkamer dit naast het deskresearch ook in de praktijk had gecontroleerd, had de Rekenkamer dit kunnen vaststellen.

Daarbij komen wij tot de constatering dat de communicatie tussen de medewerkers van de Rekenkamer en de onderhoudsmedewerkers van de provincie niet in alle gevallen goed is verlopen. Niet alle rapporten, onderhoudsplanningen en rapportages die beschikbaar waren, zijn bij het opstellen van de rapportage gebruikt. Als voorbeeld noemen wij hier de jaarlijkse wegmetingen die ook beschikbaar zijn voor de jaren 2013/2014 en de technische scan van onze kunstwerken in het kader van het MPK programma (beschikbaar voor ca. 290 van de 375 kunstwerken). Het niet gebruiken van *alle* beschikbare informatie heeft op onderdelen tot onjuiste conclusies geleid en roept daarmee een vertekend beeld op, dat geen recht doet aan de werkelijkheid. De provinciale organisatie heeft haar infrastructuur volledig in beeld, deze is

voor 100% vastgelegd in ons GeoObis systeem en geeft een volledig beeld van de in beheer zijnde infrastructuur. Hiermee lopen wij vooruit op de wet Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), welke in 2016 operationeel moet zijn. Dit is eenvoudig aan te tonen. Het onderhoud wordt verricht door twee provinciale afdelingen (Provinciale Waterstaat en Infra, Gebiedsinrichting en Natuur). Tussen deze afdelingen is een heldere taakverdeling afgesproken. Deze twee afdelingen hebben onderhoudsprogrammeringen voor hun werkzaamheden.

Middelen

De Rekenkamer constateert in het onderzoek dat in de periode 2007–2013 de onderhoudsbudgetten onder druk hebben gestaan. De onderhoudsniveaus zijn verlaagd en er is niet altijd dat onderhoud verricht dat gezien de onderhoudssystematiek optimaal zou zijn. In algemene zin herkennen wij ons in de constatering dat de onderhoudsbudgetten onder druk hebben gestaan. Belangrijk te vermelden is hierbij dat in de periode 2012–2014 Provinciale Staten hebben besloten de geconstateerde tekorten op de onderhoudsmiddelen te corrigeren door aanvullende middelen ter beschikking te stellen. In 2012 is besloten gedurende 20 jaar €8 miljoen per jaar in het Meerjaren Programma Kunstwerken ter beschikking te stellen voor groot onderhoud (vervanging en renovatie kunstwerken) en in 2014 structureel €2 miljoen extra per jaar voor de reguliere onderhoudsmiddelen. Wij hebben de overtuiging dat wij met deze €10 miljoen per jaar extra het onderhoud op het door de Staten gewenste niveau kunnen uitvoeren.

Vastlegging

Dat binnen de provinciale organisatie de gegevens over het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur niet voldoende systematisch zijn vastgelegd, herkennen wij deels. Wij zijn al langer bezig om hier een professionaliseringsslag in te maken. In de navolgende hoofdstukkenbehandeling gaan wij hier concreet op in. In het verleden heeft de nadruk gelegen op het uitvoerende vakmanschap van de medewerkers en de te verrichten werkzaamheden. Wel werd minder nadruk gelegd op het archiveren van de inspecties en het schriftelijk vastleggen van het verrichte klein onderhoud. Provinciale Waterstaat was een afdeling van praktische doeners en harde werkers en in minder mate van administrateurs. Er wordt wel degelijk planmatig onderhoud verricht volgens onze bestaande programmering. Dat blijkt uit hoe onze infrastructuur er in de praktijk bijstaat; het is jammer dat dit geen onderdeel van het onderzoek heeft uitgemaakt.

Binnen de organisatie is er veel kennis aanwezig en wij hebben zelf voldoende zicht op zaken als omvang areaal, programmering en conditieverloop. Per discipline is bij de betreffende medewerkers de exacte omvang van het door hen te onderhouden areaal bekend. De Rekenkamer spreekt in haar onderzoek van meerdere versies van de jaarlijkse onderhoudsprogrammering. Dit is onjuist. Onze programmering komt tot stand op basis van een definitief vastgestelde versie. Wij hanteren deelplannen voor bijvoorbeeld kunstwerken, asfalt, oeverwerken en baggerwerken. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen groot onderhoud (uitgevoerd door de afdeling Infra, Gebiedsinrichting en Natuur) en regulier onderhoud (uitgevoerd door Provinciale Waterstaat). Wij stellen jaarlijks de definitieve onderhoudsprogrammering vast, als onderdeel van het uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer. Wij realiseren ons dat de doorvertaling van al deze gegevens in een integraal totaal systeem nog ontbreekt. Hierop hebben wij reeds actie ondernomen. Wij werken sinds 2014 aan de invoering van een Asset Management systematiek waarmee wij alle noodzakelijke gegevens bewaren

en bundelen op een inzichtelijke en eenduidige manier. Deze werkwijze zal meer inzicht geven in de planning van werkzaamheden, de realisatie van de uitvoering, systematische inspecties en het verloop van de onderhoudscondities. Het uitgangspunt hierbij is het door Provinciale Staten vastgestelde onderhoudsbeleidskader.

Deze systematiek van werken hebben wij uiterlijk 1 juli 2016 operationeel. In de komende maanden zullen stapsgewijs verbeteringen en nieuwe modules worden geïmplementeerd. Ook zal veel aandacht worden gegeven aan het trainen van onze medewerkers in het effectief gebruiken van deze middelen en systemen.

Extern advies

U geeft aan dat bij het maken van onderhoudskeuzes de provincie Fryslân hierover geen extern advies inwint. Wij zijn van mening dat dit werk niet per definitie door inzet van een extern bureau moet gebeuren, maar dat adequaat opgeleide eigen medewerkers dit voor hun rekening kunnen nemen. Bovendien huren wij wel degelijk medewerkers in voor beheer en onderhoud van infrastructurele werken, juist vanwege hun specialistische kennis of daar waar de interne capaciteit onvoldoende is (bijvoorbeeld bij de technische scan van alle 325 kunstwerken en de jaarlijkse scan van de onderhoudsconditie van onze wegen).

Hoofdstuk 2 – Onderhoud Wegen

Meetgegevens

U constateert dat de provincie Fryslân tot 2012 door het uitvoeren van tijdig onderhoud erin geslaagd is de Friese wegen in een goede conditie te houden. Met de beperkte middelen die voor onderhoud beschikbaar zijn wordt voldaan aan de normen voor onderhoudsachterstand (<8%). U geeft daarbij aan dat voor de periode na 2012 de meetgegevens ontbreken. Dat klopt voor 2012. In dat jaar is niet gemeten ten gevolge van een interprovinciale aanbesteding. Voor de jaren 2013 en 2014 zijn deze gegevens wel degelijk beschikbaar. Wij laten deze meetgegevens jaarlijks inmeten door een gecertificeerd bureau. Alhoewel wij in 2012 geen metingen hebben gedaan, hadden wij voldoende informatie om een betrouwbare onderhoudsplanning te maken en uit te voeren. Het wegenonderhoud wordt gepland op basis van de meetrapporten en de visuele inspecties die door onze medewerkers worden gedaan.

De resultaten van de metingen over 2013 en 2014, hieronder weergegeven in de door u gebruikte systematiek (pagina 14), geven aan dat de onderhoudssituatie van onze wegen stabiel is gebleven. Wel is er in 2014 een overschrijding van de norm voor onvoldoende onderhoud (11 % vs. 8 %). Dit komt door het schadekenmerk langsonvlakheid (het “golven” van de weg) dat hoog is. Langsonvlakheid is geen veiligheidsrisico (in tegenstelling tot spoor- en scheurvorming), maar heeft met name invloed op het rijcomfort van de automobilist. Het is ons beleid om op de 60 kilometer wegen (erftoegangswegen) een behoorlijke mate van langsonvlakheid toe te staan. Dit heeft namelijk een gunstige invloed op de snelheid waar mee wordt gereden en verhoogt de veiligheid. Wij menen dat dit een passende vertaling is van de door Provinciale Staten vastgestelde onderhoudsnorm niveau C. Op onze stroomwegen hanteren wij strengere normen voor langsonvlakheid. In de systematiek die u hanteert wordt geen rekening gehouden met het onderscheid in klasse wegen.

jaar	gemeten km	aantal km onder richtlijn					percentage onvoldoende
		rafeling	spoorvorming	scheurvorming	langs-onvlakheid	combinatie schade-kenmerken	
2013	454,82	5,2	1,7	0,3	26,6	33,8	7,43%
2014	446,92	13,4	0,4	0,2	35,16	49,16	11,00%

Derhalve is uw conclusie onjuist dat er waarschijnlijk bij 7% van de wegen door achterstallig onderhoud sprake is van kapitaalvernietiging. De metingen over de laatste twee jaren bewijzen dat het onderhoud op passende wijze wordt verricht en dat de wegen in de met de Provinciale Staten afgesproken conditie zijn.

Hoogte onderhoudsbudget

U constateert dat het onderhoudsbudget in de onderzoeksperiode niet toereikend was om de provinciale infrastructuur op het door Provinciale Staten gewenste kwaliteitsniveau te onderhouden. De onderzoeksperiode gaat over de periode 2007 tot en met het jaar 2013. Wij herkennen de algemene conclusie dat het beschikbare onderhoudsbudget gedurende deze jaren per saldo is gedaald en niet structureel toereikend was. De conclusie dat de onderhoudsbudgetten ontoereikend waren, zijn reeds in de loop van 2012 voorgelegd aan Provinciale Staten en hebben geleid tot een herijking van de onderhoudsbeleidkaders (besluit genomen door Provinciale Staten op 22 januari 2014). De ter beschikking stelling van € 2 miljoen structureel extra per jaar (voor reguliere onderhoudsactiviteiten waaronder wegen) is hiervan de logische consequentie. Bij uitbreiding van het wegennet zullen wij voorstellen doen voor het aanpassen van het onderhoudsbudget aan Provinciale Staten.

Ook herkennen wij dat het planning- en registratieproces op een aantal punten nog verbetering behoeft. Naar aanleiding van deze herijking heeft de provincie al enkele maatregelen getroffen, te weten:

- Invoering van Asset Management (verbetering beheer, planning en registratie), dit project loopt sinds begin 2014 en is gereed 1 juli 2016.
- Ingaande 2015 zijn extra middelen beschikbaar (€ 2 miljoen per jaar, waarvan 800.000 euro voor wegen).
- Verbeteren vastleggen areaalgegevens (GEO-OBIS). Alle areaal gegevens zijn 100% volledig en ingemeten per 1 mei 2015.
- Jaarlijkse indexatie van het onderhoudsbudget o.b.v. de GWW-index met ingang van 1 januari 2015.
- Met ingang van 2015 is het mogelijk om onderhoudsmiddelen tijdelijk te reserveren (over de boekjaren) teneinde het onderhoud op het juiste moment en het meest kosteneffectief te kunnen uitvoeren.

Amendement

Tijdens de behandeling van de herijking van de Onderhoudsbeleidkaders in Provinciale Staten is bovendien een amendement aangenomen. Dit amendement voert de provincie eerste kwartaal 2016 uit. Daarbij zullen wij de adviezen van de Rekenkamer nadrukkelijk betrekken en daarbij zal expliciet aan de orde komen of de huidige onderhoudsmiddelen structureel toereikend zijn om de dan aanwezige provinciale infrastructuur te onderhouden.

Het amendement luidt:

In 2016 komen tot een heroverweging van haalbaarheid om in de jaren 2017, 2018 en 2019 het onderhoudsniveau van wegen/wegverkeer te verhogen. Dit in relatie tot Handboek Onderhoud-2008.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan GS:

- 1. Bij de programmering van het groot onderhoud aan wegen – mede om redenen van doelmatigheid – strikt vast te houden aan het uitgangspunt dat binnen twee jaar het benodigde onderhoud wordt uitgevoerd aan wegen die niet aan de Crow-richtlijnen voldoen die de provincie Fryslân voor het onderhoud aan haar wegen hanteert zodat er geen achterstallig onderhoud ontstaat. Het houden van deze norm brengt ook met zich mee dat de beschikbare middelen voor het wegenonderhoud niet worden besteed aan onderhoud dat nog niet nodig is.*

Reactie GS: Wij nemen deze werkwijze mee in de Asset Management systematiek die wij momenteel invoeren. Wij maken echter een voorbehoud voor de (onderhouds)werkzaamheden die wij in het kader van de planning van andere werken beter eerder kunnen uitvoeren. Als wij bijvoorbeeld een nieuwe aansluiting van een provinciale weg op de Centrale As moeten maken, dan maken wij de integrale afweging of het op dat moment combineren van de nieuwe aansluiting met onderhoud aan de weg niet (aanbestedingstechnisch) goedkoper is dan beide werkzaamheden separaat uit te voeren (met een voor het onderhoud optimale timing). Combinatie van werkzaamheden vermindert ook de verkeershinder die weggebruikers ondervinden.

- 2. Bij onderhoudsprogrammering het verschil tussen kosten van uitgesteld onderhoud en de kosten van tijdig onderhoud door te rekenen zodat beslissingen tot uitstel van onderhoud verantwoord kunnen worden genomen.*

Reactie GS: De werkwijze waarin wij het conditieverloop van onze kunstwerken periodiek moeten opnemen volgens gestandaardiseerde normen maakt deel uit van de door ons reeds ingezette implementatie van Asset Management. Ook zullen wij daarin de optimale onderhoudsinterventies opnemen, gebaseerd op een volledig inzicht in de kosten en de consequenties (en kosten) van uitstel van onderhoud. Ook stelt de Rekenkamer dat een systematische programmering van het groot onderhoud nodig is. Alhoewel wij op dit moment al systematisch ons regulier en groot onderhoud plannen en uitvoeren, delen wij de mening dat verdere verbetering hiervan gewenst is.

Hoofdstuk 3 – Onderhoud Kunstwerken

Groot onderhoud

In het onderzoek komt naar voren dat de laatste vijf jaar veel minder groot onderhoud aan vaste kunstwerken is uitgevoerd dan op grond van de geformuleerde interne onderhoudsfrequentie mocht worden verwacht. De provincie hanteert echter andere definities voor klein- en groot- onderhoud dan de Rekenkamer. Onder groot onderhoud verstaan wij de renovatie en vervanging van kunstwerken. Het groot onderhoud zoals omschreven in het Rekenkamerrapport (blz. 24–28) valt

bij de provincie Fryslân onder regulier/klein onderhoud. Het meeste onderhoud dat wordt verricht aan onze vaste kunstwerken is qua kosten minder dan € 5.000. Dat is de grens die door ons wordt gehanteerd voor groot onderhoud. Deze definitieverschillen hebben deels tot onjuiste conclusies geleid. Het onderhoud wordt wel degelijk uitgevoerd, maar komt in de boeken als klein onderhoud of wordt in eigen beheer uitgevoerd en niet altijd uitputtend geregistreerd. Daardoor is het beeld van het werkelijk verrichte onderhoud in de rapportage van de Rekenkamer niet volledig. De Rekenkamer geeft in haar rapportage aan dat de laatste vijf jaar het aantal verrichte onderhoudsactiviteiten driekwart achterblijft bij de door ons geformuleerde onderhoudsfrequenties. De Rekenkamer geeft in haar rapportage aan (pagina 25, 26) dat er 198 keer groot onderhoud had moeten worden verricht en dat dit maar 78 keer is gebeurd. De Rekenkamer geeft echter aan 116 onderhoudsacties buiten beschouwing te laten. Waren deze wel meegenomen dan waren de geplande en de werkelijk uitgevoerde onderhoudsacties vrijwel gelijk geweest. Dat laatste is het streven en dat realiseren wij ook in de praktijk. Wij hanteren daarnaast de werkwijze dat het groot onderhoud wordt meegenomen wanneer een kunstwerk wordt 'opgepakt' in het kader van het Meerjaren Programma Kunstwerken (bijvoorbeeld het ook schilderen van een brug als in het kader van groot onderhoud de val (= het beweegbare brugdek) wordt vervangen).

Meerjaren Programma Kunstwerken

In 2012 stelden Provinciale Staten € 8 miljoen per jaar beschikbaar voor de renovatie en vervanging van kunstwerken, voor een periode van twintig jaar (totaal 160 miljoen). Dit programma heet het Meerjaren Programma Kunstwerken (MPK) en is vastgelegd in een PS-besluit. In het kader van het MPK doen wij een 'technische scan' van alle kunstwerken, inclusief bewegende werken. Deze quick scan geeft een score van de toestand van het kunstwerk en is gebaseerd op normen NEN 8700 en NEN 8701, welke zowel voor de betonnen als de stalen kunstwerken gelden.

Vanaf het moment dat het budget voor het MPK beschikbaar was, zijn ingehuurd (en derhalve externe) deskundigen bezig met een totaal onderzoek van de kunstwerken. Dit totale onderzoek bestaat uit archief- en dossieronderzoek, metingen, visuele inspecties en de eerder genoemde technische scan. Het gaat in totaal om 375 kunstwerken die in dit onderzoek worden betrokken. Dit gebeurt zeer zorgvuldig en is daarom ook een tijdrovende klus. Wij verwachten dat de totale inventarisatie halverwege 2016 is afgerond. Omdat bekend was welke kunstwerken in slechte onderhoudstoestand verkeren, zijn deze als eerste in het onderzoek betrokken. Inmiddels zijn enkele van deze kunstwerken gerenoveerd of vervangen en zijn een aantal andere kunstwerken in uitvoering (bijvoorbeeld vervanging brug Franeker). Inmiddels is ca. 75 % van de kunstwerken onderzocht. Hierbij is de werkwijze om de staat van onderhoud volgens landelijke normen en objectief in beeld te brengen. Het verbaast ons dat deze beschikbare gegevens niet zijn gebruikt door de Rekenkamer en dat op onderdelen derhalve onjuiste conclusies zijn getrokken.

Bruggen en sluizen

In het onderzoek stelt de Rekenkamer dat voor bruggen en sluizen onvoldoende onderhoud heeft plaatsgevonden. Wij herkennen dat niet. In 2008 is het werktuigbouwkundig en elektrotechnisch onderhoud weer terug in eigen beheer genomen. Inmiddels is de onderhoudssystematiek, de standaardisatie en de control op een aanzienlijk hoger niveau dan in 2008. De focus bij het onderhoud heeft met name

gelegen op werktuigbouwkundig en elektrotechnisch onderhoud om zodoende het functioneren te waarborgen. De hoge beschikbaarheid van onze kunstwerken en de beperkte storingen geven ons het vertrouwen dat onze preventieve onderhoudssystematiek goed werkt. Het MPK programma loopt ook voor deze onderdelen van onze kunstwerken.

Ook zaken als schilderwerk en bestratingen worden via een gestandaardiseerde programmering en inspectie uitgevoerd.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

- 1. Om de vier jaar aan de hand van gestandaardiseerde normen de conditie van alle kunstwerken vaststellen om zodoende het conditieverloop op een inzichtelijke en navolgbare wijze in beeld te brengen. Door PS te informeren over het conditieverloop en de onderhoudsachterstanden kan tijdig bijstelling van het beschikbare onderhoudsbudget plaatsvinden als dit nodig is om het beoogde kwaliteitsniveau te handhaven.*

Reactie GS: Deze werkwijze maakt deel uit van de lopende implementatie van onze Asset Management systematiek.

- 2. Over te gaan tot een systematische programmering van het groot onderhoud van de kunstwerken waarbij rekening wordt gehouden met de onderhoudsgeschiedenis en adviezen van de inspecteurs en u periodiek te laten informeren over afwijkingen van de vastgestelde onderhoudsfrequenties en de aanbevolen onderhoudsacties. Stel zo nodig PS hiervan op de hoogte.*

Reactie GS: De invoering van de Asset Management systematiek zal deze aanbevelingen in haar werkwijze borgen.

Hoofdstuk 4 – Vaarwegen

Oeverconstructies

De Rekenkamer is positief over het voornemen van de provincie Fryslân om een verdere professionalisering door te voeren bij het uitvoeren van inspecties en het bepalen van de conditiescore voor de oeverconstructies. Deze professionalisering voeren wij met de Asset Management systematiek ook door voor wegen en kunstwerken. De Rekenkamer beveelt Gedeputeerde Staten aan zowel voor de vaarwegen als voor de oeverconstructies met enige regelmaat op een gestandaardiseerde wijze de conditie vast te stellen om zodoende het conditieverloop en de omvang van achterstallig onderhoud meer inzichtelijk te maken. Zoals hierboven toegelicht, nemen wij deze aanbeveling over en maakt deze integraal onderdeel uit van de Asset Management systematiek die wij implementeren.

Vaarwegdieptes

In het rapport beveelt de Rekenkamer Provinciale Staten aan om in navolging van de landelijke richtlijnen vaarwegdieptes vast te stellen en eventueel een onderhouds- en ingrijpdiepte. De genoemde dieptes zijn voor de provinciale vaarwegen al bepaald en op 21 mei 2014 vastgesteld door Provinciale Staten bij de behandeling van de Vaarwegenverordening Fryslân 2014. Deze dieptes wor-

den gebruikt om onze onderhoudsacties in te regelen. Jaarlijks wordt een kwart van onze vaarwegen uitgepeild (elke vier jaar wordt derhalve ons volledige areaal gepeild). De uitkomsten van deze peilingen worden vastgelegd en vergeleken met de interventiewaarden die door de Staten zijn vastgesteld in onze vaarwegenverordening. Op basis hiervan wordt een vijfjarige baggerplanning gemaakt. Deze planning wordt jaarlijks vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Er is een beperkt budget beschikbaar om baggerwerkzaamheden die op korte termijn noodzakelijk zijn (door onverwachte slipaanzetting) direct uit te voeren.

Aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten

- 1. Zowel voor vaarwegen als voor oeverconstructies met enige regelmaat op een gestandaardiseerde wijze de conditie vast te stellen om zodoende het conditieverloop en de omvang van achterstallig onderhoud meer inzichtelijk te maken. PS te informeren over het conditieverloop en de omvang van eventueel achterstallig onderhoud, zodat tijdig bijstelling van het onderhoudsbudget plaats kan vinden als dit nodig is om het beoogde kwaliteitsniveau te handhaven.*

Reactie GS: Wij zullen in de Asset Management systematiek deze manier van werken borgen. In de loop van 2015 zullen wij aan Provinciale Staten een voorstel doen inzake ons beleid met betrekking tot oeverconstructies, beheer en onderhoud. Ook zullen wij de onderhoudsconsequenties van de voorgelegde voorstellen inzichtelijk maken, teneinde voldoende middelen beschikbaar te hebben voor het door Provinciale Staten gekozen onderhoudsniveau.

Het totale rapport van de Rekenkamer in ogenschouw nemend, herkennen wij ons in de aanbevelingen over het verbeteren van de onderhoudssystematiek van met name de registraties en de hoogte van de onderhoudsbudgetten in de onderzoeksperiode. Wij herkennen ons echter niet in uw de constatering dat wij niet voldoende zicht hebben op de staat van onderhoud van onze infrastructuur en dat wij de benodigde onderhoudswerkzaamheden niet in voldoende mate planmatig uitvoeren. Wij onderhouden de provinciale infrastructuur planmatig en adequaat en voldoen daarmee aan de kaders die door Provinciale Staten zijn aangegeven. Ook hebben wij de te beheren objecten duidelijk in beeld. Wij zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer benutten om de Asset Management systematiek die wij aan het implementeren zijn op de aangegeven punten aan te vullen en te verbeteren. Wij hebben de overtuiging dat deze maatregelen in combinatie met de additionele onderhoudsbudgetten die we in 2012 en 2014 hebben toegevoegd een goede borging zijn om de Friese infrastructuur nu en in de toekomst adequaat en volgens de door Provinciale Staten vastgestelde normen te onderhouden.

De Rekenkamer is verheugd dat GS de aanbevelingen uit dit onderzoek als leerpunten overnemen. GS zijn van plan om per 2016 in het kader van het *Asset Management* de aanbevelingen door te voeren. GS herkennen zich in de noodzakelijke verbetering van de onderhoudssystematiek maar niet in de constatering van de Rekenkamer dat GS onvoldoende zicht hebben op het onderhoudsareaal en de staat van onderhoud van de infrastructuur. Volgens GS is conform afspraak met PS het beheer en onderhoud van de infrastructuur adequaat uitgevoerd. Of GS inderdaad de afspraken met PS zijn nagekomen, heeft de Rekenkamer wegens het ontbreken van basale informatie niet kunnen vaststellen.

GS stellen in hun bestuurlijke reactie dat de communicatie tussen de Rekenkamer en de provincie Fryslân niet altijd goed is verlopen en dat niet alle beschikbare rapporten, onderhoudsplanningen en rapportages zijn gebruikt. Als voorbeelden noemen GS de wegmetingen over 2013 en de 275 technische scans van de kunstwerken die zijn uitgevoerd. Hierover wil de Rekenkamer het volgende opmerken. Naast uitwisseling van informatie via email heeft de Rekenkamer over het onderzoek intensief overleg gevoerd met de betrokken medewerkers. Bij de start van het onderzoek heeft de Rekenkamer – zoals gebruikelijk – de provincie verzocht om aanlevering van alle voor het onderzoek relevante informatie inclusief de wegmetingen 2013 en documenten, waaruit de conditie van de kunstwerken in de periode 2007–2013 (zoals inspectieresultaten) kan worden afgeleid. In de gesprekken met de Rekenkamer heeft de provincie meegedeeld dat de wegmetingen over 2013 niet gebruikt konden worden voor het onderzoek, aangezien deze nog niet door de provincie waren goedgekeurd. Voor wat betreft de opgevraagde inspectieresultaten van de kunstwerken was het antwoord van de provincie dat deze niet waren opgesteld en derhalve niet aangeleverd konden worden.

Verder stellen GS bij het onderdeel kunstwerken dat definitieverschillen over het begrip *groot onderhoud* deels heeft geleid tot onjuiste conclusies waardoor de Rekenkamer ten onrechte 116 onderhoudsacties niet heeft gerekend tot groot onderhoud. De Rekenkamer heeft de provincie verzocht aan te geven wat er in de onderzoeksperiode aan groot onderhoud (maatregelen om kunstwerken in een goede staat te houden) is uitgevoerd. Voor 116 onderhoudsacties geldt dat de provincie er niet in is geslaagd aan te tonen dat het groot onderhoud betrof. Deze acties heeft de Rekenkamer daarmee niet kunnen beoordelen.

Het bovenstaande laat onverlet dat de Rekenkamer met tevredenheid constateert dat GS Fryslân van mening zijn, dat de meetgegevens over de conditie van de Friese wegen over de periode 2013 nu wel kunnen worden gebruikt. Daardoor hebben de leden van PS een actueel beeld van de conditie van de Friese wegen. Uit de laatste metingen wordt duidelijk dat de conditie van de Friese wegen ná 2011 is afgenomen. Daardoor voldoen de Friese wegen momenteel niet aan de landelijke richtlijnen die voorschrijven dat de schade aan wegen niet meer mag bedragen dan 8% van het totale wegenareaal.

Uit de reactie van GS valt ook af te leiden dat de provincie in samenwerking met externen momenteel een technische scan van de Friese kunstwerken uitvoert. De resultaten hiervan zullen medio 2016 gereed zijn.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen, mede in het licht van het in te voeren *Asset Management*, met belangstelling volgen.

Bijlagen

Bijlage 1 Informatiebronnen

Schriftelijke bronnen

ALGEMEEN

- CROW, *Publicatie Wegbeheer* 2011.
- HKV Lijn in Water, *Werkplan onderhoud provinciale infrastructuur (Evaluatie periode 2007–2013)*, Lelystad maart 2014.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Meicirculaires Provinciefonds.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. *Adviesdienst Verkeer & Vervoer, Richtlijnen Vaarwegen RVW 2005*, Rotterdam 14 februari 2006.
- Ministerie Infrastructuur en Milieu. Dienst Verkeer & Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen RVW 2011*, Rotterdam december 2011.
- Nederlands Normalisatie Instituut, *NEN 2767–4 norm voor de conditiemeting van infrastructuur*.
- Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksprogramma 2014–2015*, Vastgesteld door het College op 16 december 2013.
- Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksaanpak onderhoud provinciale infrastructuur*, Vastgesteld door het College op 24 maart 2014.

PROVINCIE FRYSLÂN

- Ingenieursbureau Oranjewoud, *Onderhoudsbeleidskaders kwaliteitsschouw*, In opdracht van provincie Fryslân 24 september 2009.
- Provincie Fryslân, *Strategisch onderhoudsbeleid provinciale infrastructuur (Toelichting scenario 1 en 2, versie 4)*, Vastgesteld door PS op 1 februari 2006.
- Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*, Vastgesteld door PS op 15 maart 2006.
- Provincie Fryslân, *Evaluatie baggerinspanning recreatief vaarnetwerk 2000 t/m 2007*, Leeuwarden juli 2008.
- Provincie Fryslân, *Handboek onderhoud provinciale infrastructuur (Revisie 05)*, Leeuwarden 6 juni 2008.
- Provincie Fryslân, *Herijking onderhoudsbeleidskaders 2013*, Vastgesteld door PS op 22 januari 2014.
- Provincie Fryslân, *Meerjaren Programma Kunstwerken*, Vastgesteld door GS op 10 januari 2012.
- Provincie Fryslân. *Uitvoeringsprogramma's Verkeer en Vervoer 2007–2013*.
- Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006 herzien*, Vastgesteld door PS op 26 oktober 2011.
- Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Plan van aanpak Van Harinxmakanaal', Leeuwarden 18 september 2013.
- Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Overdracht Prinses Margrietkanaal', Leeuwarden 24 september 2013.
- Provincie Fryslân, *Vaarwegverordening Fryslân 2014*, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014.
- Provincie Fryslân. Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Voortgang aanwijzing vaarwegbeheer'. Leeuwarden, 20 december 2012.
- Provincie Fryslân, *Uitvoeringsprogramma's verkeer en vervoer 2007 tot en met 2014*.

FINANCIËLE INFORMATIE

- Begrotingen en Jaarrekeningen provincie Fryslân, periode 2007–2013.
- Provinciaal financieel bestand beheer en onderhoud, periode 2007–2013.
- Provinciaal financieel bestand GSVW, periode 2007–2013.

PROVINCIALE BESTANDEN

- Meerjarenprogramma's onderhoud kunstwerken provincie Fryslân, periode 2009–2013.
- Provinciaal Excel-bestand met overzicht te onderhouden kunstwerken.

LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- R. Zelle van de Algemene Rekenkamer

PROVINCIE FRYSLÂN

- S. Koopmans: Contactpersoon/algehele coördinatie
- H. Buitenveld: Financiën
- J. de Vries: Inspecties en werkwijze beheer en onderhoud wegen
- H. Talsma: Inspecties en werkwijze beheer en onderhoud vaste kunstwerken
- K. Strikwerda: Hoofd afdeling Infraprojecten en Advies
- J. van der Ploeg: Peilingen en baggeronderhoud
- H. van Breeden: Programmering jaarlijks terugkerend onderhoud
- M. Siderius: Onderhoud beweegbare kunstwerken

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag hoe de provincie Fryslân is omgegaan met het spanningsveld tussen hetgeen – op basis van technische richtlijnen – aan technisch onderhoud van de provinciale infrastructuur is vereist en het feitelijk hiervoor beschikbaar gestelde onderhoudsbudget. Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2007 t/m 2013. Hieronder is beschreven hoe de Rekenkamer in samenwerking met Adviesbureau HKV Lijn in water (hierna aangeduid als HKV) het onderzoek heeft aangepakt en het begrippen- en normenkader dat de Rekenkamer heeft gehanteerd.

2.1 ONDERZOEKSAANPAK

Om de onderhoudsbeslissingen van de provincie Fryslân te kunnen beoordelen, is er een link gelegd tussen de kwaliteit van de infrastructuur en het uitgevoerde onderhoud. De kwaliteit van de provinciale wegen blijkt uit de jaarlijkse wegininspecties, die van de kunstwerken uit de uitgevoerde visuele inspecties en/of expertbeoordelingen. Voor het beoordelen van de onderhoudsbeslissingen heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de volgende informatie:

1. Kwaliteitseisen die de provincie Fryslân stelt aan de bruikbaarheid van haar infrastructuur. Het gaat daarbij om provinciale beleidsplannen, kaders en handboeken. Uit deze stukken is ook afgeleid wat de provincie verstaat onder groot en achterstallig onderhoud.
2. Onderhoudsprogrammeringen 2007–2012 groot onderhoud wegen en vaste kunstwerken
3. Resultaten van de jaarlijkse wegininspecties: ARAN-metingen provinciale wegen 2006 tot 2012. Databases met resultaten van de metingen aan de provinciale wegen in de periode 2006 tot 2012. Het gaat daarbij om *ruwe* c.q. onbewerkte gegevens.
4. Gesprekken met de betrokken beleidsmedewerkers van de provincie Fryslân

De door de provincie Fryslân aangeleverde data was meestal pas bruikbaar na het doen van aanpassingen door de Rekenkamer (aan het formaat, de structuur of aggregatieniveau). Dit heeft geresulteerd in een overzicht van het geprogrammeerd, uitgevoerd, doorgeschoven en eventueel niet-uitgevoerd onderhoud (inclusief de begrote kosten) aan wegen. Voor de vaste kunstwerken heeft de Rekenkamer een soortgelijk overzicht niet kunnen opstellen. De reden hiervan wordt hieronder toegelicht.

De onderstaande belangrijke informatie heeft de provincie Fryslân niet kunnen aanleveren:

1. Inspectiebeoordelingen, inspectieresultaten of andere informatie over de kwaliteit van de kunstwerken.
2. De reden c.q. onderbouwing waarom onderhoud van wegen en kunstwerken bij de uiteindelijke prioritering zijn doorgeschoven of uiteindelijk helemaal niet zijn

genomen. De reden dat groot onderhoud is uitgevoerd terwijl op basis van de inspecties de conditie van de wegen nog voldoende was. Deze redenen heeft de Rekenkamer door middel van aanvullende schriftelijke vragen en interviews proberen te achterhalen. Wanneer dit is gelukt is deze informatie betrokken bij het beoordelen van de onderhoudsbeslissingen.

3. Uitkomsten maatregeltoets wegen en schouwen kunstwerken. Deze legt de provincie niet vast en kunnen daarom niet beschikbaar worden gesteld.
4. De bevestiging dat geplande maatregelen zijn uitgevoerd ontbreekt. Soms is uit de financiële informatie de zekerheid verkregen dat een maatregel daadwerkelijk is uitgevoerd. Soms moest worden vertrouwd op een vinklijst. De Rekenkamer heeft in gesprekken met de provincie getracht deze ontbrekende informatie voor zoveel mogelijk boven water te halen.
5. De uiteindelijke uitvoeringskosten van de onderhoudsmaatregelen zijn niet beschikbaar gesteld. Hiervoor zou de provincie al haar aanbestedingsdossiers moeten nalopen. Dit nalopen is een tijdrovend karwei aangezien veel onderhoudswerkzaamheden in een gezamenlijk contract zijn aanbesteed.

Wegen

Op basis van de aangeleverde databases met ARAN-metingen, is de conditie van de wegen in de periode 2007 tot 2012 in beeld gebracht. Hiervan zijn geografische overzichten opgesteld. Deze zijn opgenomen in bijlage 3. Met behulp van deze metingen is vervolgens per weg door middel van een totaalscore (de zogeheten Global Index) in beeld worden gebracht of de CROW richtlijnen voor de vier schadekenmerken zijn overschreden. Daarbij zijn er drie mogelijkheden: de kwalificatie onvoldoende, matig en voldoende. Een en ander is weergegeven in tabel 1.1:

Tabel 1.1 CROW criteria voor schadekenmerken wegen

Schadekenmerk	Meting	Richtlijn	Voldoende	Matig	Onvoldoende
Rafeling	Ravelling_SC	M2	L3, L2, L1, G	M1	M2, M3, E1, E2 E3
Dwarsonvlakheid/ spoorvorming	Rut_max	18 mm	< 13 mm	13-17.99 mm	>= 18 mm
Scheurvorming	Cracking_SC	M3	M1, L3, L2, L1, G	M2	M3, E1, E2, E3
Langsonvlakheid	IRI_max/HRI	3.5 m/km	< 3 m/km	3-3.49 m/km	>= 3.5 m/km
Totaal "Global index"	-	-	Alle 4 voldoende	1 of meer matig en niet onvoldoende	1 of meer onvoldoende

Zoals uit tabel 1.1 blijkt zijn de ARAN-metingen voor de schadekenmerken rafeling en scheurvorming al gerubriceerd naar ernst (E) en omvang (1,2 of 3).⁷⁰ Deze vier schadekenmerken zijn vervolgens gesommeerd in een totaalscore (aangeduid als de Global Index) die aangeeft hoe een wegvak scoort op voornoemde schadekenmerken. Wanneer de conditiescores van een weg aangeven dat er in een bepaald jaar $\geq 8\%$ schade is, is er sprake van overschrijding van de CROW norm voor achterstallig onderhoud. In dat geval spreekt de Rekenkamer van een weg waarvan de

⁷⁰ Een G staat voor geen schade, een L voor lichte schade, een M voor matige schade en een E voor ernstige schade. Vervolgens duiden de cijfers 1, 2 en 3 op de omvang. 1 = gering, 2 = enig en 3 = groot.

wegkwaliteit onvoldoende is. Conform de CROW-richtlijnen zal er dan binnen 2 jaar groot onderhoud aan deze weg moeten worden verricht.

Vervolgens heeft de Rekenkamer beoordeeld of er terecht – gezien de conditie van de weg- al dan niet onderhoud heeft plaatsgevonden en of het onderhoud niet te vroeg of te laat (na de hiervoor genoemde termijn van twee jaar) heeft plaatsgevonden. Ook is beoordeeld of de onderhoudsmaatregel toereikend is geweest dat wil zeggen dat door het onderhoud de algehele conditie van de weg is verbeterd. Deze beoordeling is uitgevoerd met behulp van een macro opgesteld door HKV waarin de gegevens van de wegininspecties zijn gekoppeld aan het onderhoud. Dit heeft geresulteerd in de onderstaande figuur per wegtraject:

Figuur 1.1 Relatie onderhoud en kwaliteit over de tijd



Voorafgaand aan de beoordeling is het volgende stappenplan doorlopen:

- STAP 0** Kies een wegtraject.
- STAP 1** Maak een figuur samengesteld uit kwaliteits- en onderhoudsgegevens, zoals figuur 1.1.
- STAP 2A** In welk jaar is groot onderhoud ingepland? Noem dit jaar x.
- STAP 2B** Scoort het wegtraject over een lengte van meer dan 8% een onvoldoende? Als dit niet het geval is, dan is de vraag waarom het onderhoud in de planning staat.
- STAP 3** Is het onderhoud uitgevoerd in jaar x of jaar x+1?
Gebruik de programmering/planning van de provincies om deze vraag te beantwoorden. Hoe verloopt de kwaliteitsscore tussen jaar x en jaar 2013? Is het effect van groot onderhoud terug te zien?
- STAP 3A** Zo ja, is de maatregel conform planning uitgevoerd? Lichter/zwaarder, goedkoper/duurder?
- STAP 3B** Zo nee, wanneer is de maatregel dan wel uitgevoerd?
Binnen periode 2007–2013? Zo ja, hoeveel later dan gepland? Welk type

maatregel? Lichter/zwaarder, goedkoper/duurder dan gepland? Hoe heeft de wegkwaliteit zich ontwikkeld?

STAP 3C Is de maatregel helemaal niet uitgevoerd tussen 2007 en 2013? Welke invloed heeft dit op de kwaliteit van de weg?

STAP 4 Beoordelen van de conditiescores onderhoudstrajecten zelf. Heeft het onderhoud geleid tot verbetering van conditiescores op het onderhoudstraject zelf?

STAP 5 Checken van redenen en tijdstip onderhoud bij de provincie.

Toepassen van dit beoordelingskader leidt tot de volgende mogelijke uitkomsten en beoordelingen:

1. De wegkwaliteit was voldoende maar er is wel groot onderhoud uitgevoerd. Er is sprake van een **onjuiste** onderhoudsbeslissing.
2. De wegkwaliteit was voldoende en er is geen groot onderhoud uitgevoerd. Er is sprake van een **juiste** onderhoudsbeslissing.
3. De wegkwaliteit was onvoldoende en het groot onderhoud is tijdig (dat wil zeggen binnen 2 jaar) uitgevoerd. Er is sprake van een **juiste** onderhoudsbeslissing.
4. De wegkwaliteit was onvoldoende en het groot onderhoud is niet, onvoldoende of te laat uitgevoerd. Er is sprake van een **onjuiste** onderhoudsbeslissing.

Kunstwerken

Voor de beoordeling van de kunstwerken is de beoordeling van de onderhoudsbeslissingen als volgt verlopen. Om te beoordelen of bij het onderhoud van de vaste kunstwerken de provincie de juiste beslissingen heeft genomen, heeft de Rekenkamer technische inspecties kunstwerken en informatie over groot onderhoud aan de kunstwerken opgevraagd. De provincie Fryslân heeft vervolgens de verzochte informatie over het groot onderhoud aan de kunstwerken aangeleverd en daarnaast de onderstaande beleidsstukken:

HERIJKING ONDERHOUDSBELEIDKADERS 2013

De herijking omvat een uitwerking van verschillende onderhoudsstrategieën met bijbehorende kwaliteitsniveaus en jaarlijkse kosten. Hoewel zeer interessant en lezenswaardig, bevat dit document geen gegevens die een beoordeling van de onderhoudsbeslissingen aan individuele kunstwerken mogelijk maakt.

RAPPORTAGE OPENBARE RUIMTE PROVINCIE FRYSLÂN, ANALYSE SCOUWRESULTATEN 2009 (ONDERHOUDSBELEIDSKADERS KWALITEITSCHOEW), ORANJEWOUDE, 24 SEPTEMBER 2009

Het document *schouw OHBK Oranjewoud (definitief).pdf* beschrijft een schouw van enkele kunstwerken in de provincie Friesland. In het hoofdstuk 'Wat zeggen de cijfers niet' staat de volgende opmerking (lees: disclaimer):

"Niet plekgericht - Een schouw is geen inspectie. De schouwlocaties zijn slechts steekproeven om uitspraken te kunnen doen over grotere gebieden (gebiedstypes). Het is niet de bedoeling om bij een lage score op een specifieke schouwlocatie direct maatregelen te treffen. Het kan een signaal zijn, maar voor een goede operationele sturing"

is een gebiedsdekkende inspectie noodzakelijk. De steekproeven zijn zo representatief mogelijk gekozen, het gemiddelde moet een goed beeld geven. Daarom hoeft er niet in elke straat te worden gekeken.”

Het document geeft dus enkel een globaal beeld van de kwaliteit van de kunstwerken. Het heeft geen toegevoegde waarde om het beoordelingskader toe te passen op resultaten van de schouw. Slechts een klein deel van de kunstwerken is geschouwd en een lage score duidt niet op noodzakelijk groot onderhoud.

MEERJAREN PROGRAMMA KUNSTWERKEN, PROGRAMMA MPK 2011–2016 EN TOTALE PROGRAMMA MPK 2011–2031, GEDEPUTEERDE STATEN FRYSLÂN, 20 DECEMBER 2011

Het document bevat de begroting voor uit te voeren renovaties en vervangingen t/m 2030. Enkele bruggen, sluizen en tunnels zijn einde technisch levensduur en moeten worden gerenoveerd of vervangen. Het document is in 2011 vastgesteld door GS en bevat de renovatieplanning voor kunstwerken in de periode 2011–2016 opgenomen. Het beoordelingskader baseert zich op uit te voeren groot onderhoud en inspectieresultaten. De hier beschouwde meerjarenbegroting bevat alleen renovaties vanwege naderende einde technisch levensduur. Daarom zijn de gegevens niet bruikbaar voor het beoordelingskader. Wel zijn de gegevens bruikbaar voor een analyse naar de technische levensduur van kunstwerken.

Conclusie over bruikbaarheid

De informatie en gegevens in deze toelevering zijn niet direct bruikbaar om de onderhoudsbeslissingen van de provincie Fryslân te beoordelen. Voornaamste reden is dat de provincie geen inspectieoordelen van de kunstwerken heeft kunnen aanleveren. De door de provincie uitgevoerde kwaliteitsschouwen kunnen niet als inspectieoordelen worden beschouwd. De door de provincie aangeleverd documenten bevatten wel veel informatie over de (geplande) werkwijze c.q. het beleid van de provincie Fryslân ten aanzien van groot onderhoud aan de provinciale infrastructuur. Dit betekent dat voor een meer globale analyse naar het uitgevoerd groot onderhoud in de onderzoeksperiode is deze informatie wel bruikbaar. Niettemin voldoet deze informatie niet aan de eisen van goede kwaliteitsindicatoren. Een kwaliteitsindicator:

1. Geeft de algehele staat van een kunstwerk weer.
2. Is gevoelig voor verbetering of verslechtering van de primaire functies van een kunstwerk. Indien een kunstwerk zijn primaire functie niet tot minder goed kan uitvoeren of indien sprake is van onveilige situaties dient dit zichtbaar te worden via de kwaliteitsindicator.
3. Is te relativeren aan een norm of richtlijn.
4. Is te relateren aan groot onderhoud en de termijn waarop dit moet gebeuren.

Het gevolg is dat de bovenstaande toegeleverde gegevens en informatie niet bruikbaar zijn om het door HKV ontwikkelde beoordelingskader voor de kunstwerken op toe passen. Een directe link tussen het uitgevoerd onderhoud en de conditie van het kunstwerk kan immers met deze informatie niet gelegd worden.

Hierop heeft de Rekenkamer in overleg met HKV besloten om een meer globale analyse uit te voeren. In deze analyse is het uitgevoerd onderhoud aan de kunstwerken vergeleken met de theoretische onderhoudsfrequenties die de provincie hanteert. Voor deze analyse heeft de Rekenkamer de basisgegevens van de kunstwerken

(naam, soort, bouwjaar, belastingklasse) gecombineerd met de onderhoudsgegevens uit de (meerjaren)ramingen. Vervolgens is per type kunstwerk getoetst of de provinciale onderhoudsfrequenties in de onderzoeksperiode zijn gehaald.

Onderzoeksaanpak budgetten en uitgaven groot onderhoud

Gebleken is dat de provincie Fryslân sinds 2008 geen productramingen en productrealisaties meer opstelt. Zonder deze informatie is het niet mogelijk om de onderhoudsbudgetten en –uitgaven voor de wegen, de kunstwerken en de vaarwegen te specificeren. Hierop heeft de controller van de provincie Fryslân de relevante financiële overzichten van de afdeling Provinciale Waterstaat in Excel aan de Rekenkamer beschikbaar gesteld. De Rekenkamer heeft bij de toedeling van de onderhoudsbudgetten en onderhoudsuitgaven – met het oog op de benchmarkaansluiting gezocht bij de structuur en indeling in onderhoudsproducten zoals de provincies Groningen en Drenthe die hanteren. Op basis van deze overzichten heeft de Rekenkamer de budgetten en uitgaven per onderhoudsproduct in beeld gebracht. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn dat in het kostenoverzicht:

- alleen onderhoudskosten zijn meegenomen en niet de kosten van vervanging of reconstructie
- de personeelskosten en kosten van externe inhuur buiten beschouwing zijn gelaten.

Het opgestelde totaaloverzicht heeft de Rekenkamer vervolgens ter controle voorgelegd aan de afdelingscontroller en de ondersteuner van de provinciale afdeling Waterstaat.

2.2 BEGRIPPEN EN NORMENKADER

Hieronder zijn de belangrijkste begrippen uit dit onderzoek toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het normenkader dat de Rekenkamer voor dit onderzoek heeft gehanteerd.

Infrastructuur

Onder infrastructuur verstaat de Rekenkamer; wegen, fietspaden, vaarwegen, aquaducten, viaducten, bruggen, sluisen en duikers.

Kunstwerken

Onder kunstwerken verstaat de Rekenkamer; aquaducten, viaducten, bruggen en sluisen.

Onderhoud

Het uitvoeren van preventieve dan wel correctieve maatregelen om de infrastructuur in een goede staat te houden of te brengen (op een vooraf door de provincie vastgesteld kwaliteitsniveau).

Achterstallig onderhoud

Dit betreft het onderhoud dat niet op tijd is uitgevoerd waardoor de geldende technische richtlijnen zijn overschreden en niet is voldaan aan het vastgestelde kwaliteitsniveau. Achterstallig onderhoud ontstaat doordat in het verleden niet alle noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan het kapitaalgoed zijn uitgevoerd. Dit kan leiden tot extra waardeverlies.

Kapitaalgoederen

Dit zijn goederen die een lange tijd meegaan. Een voorbeeld hiervan zijn de provinciale wegen waarvan de levensduur ligt tussen de 20 en 40 jaren.

Activeren

Het opnemen van de waarde van een kapitaalgoed op de balans waarna vervolgens gedurende de levensduur op deze waarde jaarlijks wordt afgeschreven. Met het afschrijven wordt begonnen of in het jaar waarin het kapitaalgoed in gebruik komt ofwel in gebruik wordt genomen.

Kosten groot onderhoud

De kosten van groot onderhoud zijn ingrijpend van aard en betreffen een groot deel van het object. De kosten van groot onderhoud ontstaan na een lange gebruikperiode. De kosten van groot onderhoud mogen ten laste van een vooraf gevormde voorziening worden gebracht mits er sprake is van een actueel beheerplan.

Reconstructie

Dit betreft het herstellen van een kapitaalgoed in de oorspronkelijke staat.

Reserve

Een reserve wordt gerekend tot het eigen vermogen. Daarbij kan het gaan om een algemene reserve of een bestemmingsreserve. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan Provinciale Staten een bepaalde bestemming hebben gegeven. Alle mutaties in reserves vinden via resultaatsbestemming, via de provinciale programmarekening plaats. Gedeputeerde Staten zijn niet bevoegd middelen toe te voegen of te onttrekken aan de voorzieningen.

Voorziening

Een voorziening wordt gerekend tot het vreemde vermogen. Het betreffende bedrag is onlosmakelijk verbonden met een in het verleden genomen beslissing waar de provincie niet onderuit kan zoals bijvoorbeeld het steeds terugkerend groot onderhoud van haar infrastructuur. Met name de egalisatievoorzieningen zijn bedoeld om grote schommelingen in de jaarlijkse kosten op te vangen. Deze egalisatievoorziening moet onderbouwd zijn met een lange termijn beheer plan op basis waarvan jaarlijks een vaste dotatie plaatsvindt aan de egalisatievoorzieningen. De onttrekking aan deze voorziening fluctueert, afhankelijk van de uitgaven per jaar. Het beheerplan dient periodiek te worden geactualiseerd en financieel getoetst. Anders dan bij reserves zijn Gedeputeerde Staten namelijk bevoegd middelen toe te voegen of te onttrekken aan de voorzieningen.

Normenkader

De onderstaande normen ontleent de Rekenkamer aan de Wegenwet, richtlijnen CROW, de NEN-2767-4, de richtlijnen van Rijkswaterstaat, het BBV en de uitleg daarvan door de commissie BBV zoals verwoord in de Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen (mei 2007).

PROVINCIALE INFRASTRUCTUUR BEVINDT ZICH IN EEN GOEDE STAAT

De provincie dient als weg- en vaarwegbeheerder op de hoogte te zijn van de onderhoudsstaat van haar infrastructuur en ervoor te zorgen dat deze in een goede staat van onderhoud verkeert. Wat deze goede staat van onderhoud van wegen is, definieert de Wegenwet niet. De Rekenkamer zal hiervoor aansluiting zoeken bij de geldende technische richtlijnen van het CROW (onderdeel wegen) die de provincies

hanteren. Deze technische richtlijnen heeft de Rekenkamer ook gebruikt om vast te stellen of er sprake is van (dreigende) kapitaalvernietiging. Voor wat betreft de kunstwerken heeft de Rekenkamer aansluiting gezocht bij de betreffende NEN-norm (NEN 2767-4) voor de inspectie van kunstwerken.

Voor de vaarwegen is aansluiting gezocht bij de normen die opgenomen zijn in de *Richtlijnen Vaarwegen*.⁷¹ Voor Rijkswaterstaat vormen de richtlijnen bij de uitvoering van het vaarwegbeheer een verplichting waarvan alleen mag worden afgeweken na toestemming van het bestuur van Rijkswaterstaat. Hoewel de richtlijnen voor de overige vaarwegbeheerders niet (wettelijk) verplicht zijn, wordt van hen verwacht dat zij de richtlijnen als uitgangspunt hanteren bij het technisch vaarwegbeheer en alleen in specifieke situaties hier gemotiveerd van afwijken. De Rekenkamer verwacht van de provincie dat zij, voor de aangewezen vaarwegen heeft aangegeven welke vaarwegklasse met bijbehorende normen voor het vaarwegprofiel, zoals vaarwegdiepte, onderhoudsdiepte en vaarwegbreedte, van toepassing zijn en dat zij op basis hiervan de conditie vaststelt en het baggeronderhoud hierop afstemt. Voor het onderdeel oeverconstructie is de Rekenkamer teruggevallen op de gangbare praktijk in deze aangezien hiervoor – voor zover bekend – geen landelijke technische richtlijnen zijn opgesteld.

BELEIDSKEUZES ZIJN VERWERKT IN DE PROVINCIALE BEGROTING

De Rekenkamer gaat ervan uit dat – zoals het BBV voorschrijft – de financiële consequenties van de beleidskeuzes in de gewenste kwaliteit van het onderhoudsniveau zijn verwerkt in de provinciale begroting.

ACTIVEREN VAN ONDERHOUDSKOSTEN IS NIET TOEGESTAAN

De Rekenkamer volgt de uitspraak van de Commissie BBV waarin zij het activeren van de kosten van het groot onderhoud ten stelligste afraadt. De reden hiervoor is dat groot onderhoud weliswaar waardevermindering en verkorting van de levensduur van de infrastructuur tegengaat maar niet de waarde vermeerdert of de levensduur verlengt.

ACHTERSTALLIG ONDERHOUD MAG NIET LEIDEN TOT DUURZAME WAARDEVERMINDERING

De provincie moet voorkomen dat achterstallig onderhoud leidt tot kapitaalvernietiging en afwaardering omdat er sprake is van duurzame waardevermindering. Is er sprake van een tijdelijke waardevermindering vanwege achterstallig onderhoud (zonder waardevermindering) dat dient de provincie de lasten van het wegwerken van het achterstallig onderhoud ineens ten laste van de exploitatie te brengen.

⁷¹ Ministerie Infrastructuur en Milieu. Dienst Verkeer & Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen RVW 2011*, Rotterdam, december 2011.

Bijlage 3 Juridisch kader en Richtlijnen Vaarwegen

Juridisch kader en verdeling bevoegdheden en taken

Ten aanzien van het beheer en onderhoud van vaarwegen wordt onderscheid gemaakt tussen het technisch vaarwegbeheer, ook wel bakbeheer genoemd, dat vooral betrekking heeft op het in stand houden van aangewezen vaarwegen en het nautisch beheer dat primair betrekking heeft op een vlotte en veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De wet- en regelgeving ten aanzien van het nautisch en technisch vaarwegbeheer en de verdeling van taken en bevoegdheden zijn hieronder toegelicht.

NAUTISCH BEHEER EN SCHEEPVAARTVERKEERSWET

Onder het *nautisch beheer* wordt het verkeersmanagement op de vaarweg verstaan. Dit is het geheel van maatregelen ten behoeve van een veilige, vlotte en doelmatige afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De wettelijke grondslag voor het nautisch beheer is neergelegd in de Scheepvaartverkeerswet van 7 juli 1988 en het daarop gebaseerde Binnenvaartpolitiereglement. Het gaat hierbij om het inrichten van de vaarweg met verkeersregels en tekens, toelatingsbeleid voor bovenmaatse schepen, ondersteuning via informatievoorziening en objectbediening, handhaving, toezicht en opsporing en calamiteitenbestrijding.

TECHNISCH VAARWEGBEHEER EN VAARWEGVERORDENING

Tot het inwerking treden van de Waterwet in 2009 was de zorgplicht voor het in stand houden van vaarwegen een min of meer wettelijke verplichting waarvan de kern was terug te vinden in de Waterstaatswet van 1900 (artikel 2, lid 1). Het uitgangspunt was dat alle wateren in Nederland in principe ook de functie van vaarweg hadden, zonder dat altijd duidelijk was wie vaarwegbeheerder was en welke verplichtingen dit met zich mee bracht. Na de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 konden Rijk, provincie en gemeente met het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium aan wateren de functie vaarweg toekennen en vervolgens hieraan regels verbinden om de instandhouding en de bruikbaarheid van aangewezen vaarwegen te garanderen. Zo heeft provincie Fryslân op 27 juni 1990 de Vaarwegenverordening Friesland vastgesteld, waarin zowel verbods- als beheerbepalingen zijn opgenomen voor de aangewezen provinciale vaarwegen. De provincie heeft in 1990 ervoor gekozen om het vaarwegbeheer voor de aangewezen provinciale vaarwegen zelf uit te voeren en niet te delegeren aan waterschappen.

Het bovenstaande houdt in dat (rechts)personen die een onderhoudsplicht hebben ten aanzien van een aangewezen vaarweg in principe aansprakelijk zijn voor schade die vaarweggebruikers oplopen als gevolg van nalatig onderhoud. Hoewel in het Burgerlijk Wetboek geen specifieke regeling in het leven geroepen is voor een door de overheid gepleegde onrechtmatige daad op basis waarvan zij aansprakelijk kan worden gesteld, is in het Wetboek wel een bijzondere bepaling opgenomen die naar de overheid verwijst in haar hoedanigheid van wegbeheerder (artikel 6:174). In deze bepaling is opgenomen dat een wegbeheerder, indien zij haar onderhoudsplicht ten aanzien van een weg niet op een goede manier is nagekomen, aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die weggebruikers oplopen

door een slechte onderhoudstoestand. Hoewel in deze bepaling niet in het bijzonder is verwezen naar openbare vaarwegen is de verwachting dat de Rechtbank voor de vaarweg-beheerder dezelfde lijn zal volgen als voor de wegbeheerder.

De vraag is vervolgens waar de zorgplicht c.q. de onderhoudsplicht precies betrekking op heeft. Anders gezegd, wat valt er onder het technisch vaarwegbeheer? Volgens de Waterwet van 2009 heeft het *technisch vaarwegbeheer* primair betrekking op het in stand houden van het vastgestelde vaarwegprofiel voor de aangewezen vaarwegen. Wat daarnaast onder het technisch vaarwegbeheer valt, vullen betrokken overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) grotendeels zelf in. Zo stelt de provincie Fryslân, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de provincies Groningen en Drenthe, dat oeverconstructies niet tot het vaarwegprofiel behoren en daarmee geen deel uitmaken van het technisch vaarwegbeheer. Ook het onderhoud van de beweegbare bruggen valt volgens de provincie hier niet onder, maar is het een taak van de wegbeheerder. Hetzelfde geldt voor het beheer en onderhoud van sluizen. De provincie geeft aan dat in het verleden dit veelal bij brief of overeenkomst is geregeld. Verder valt het beheer van de havens buiten het vaarwegbeheer. Dit is volgens de provincie een taak van de eigenaar van de haven, veelal een gemeente.⁷²

WATERWET 2009

Doordat er in feite, naast een soort algemene zorgplicht op basis van de Waterstaatswet van 1900, geen landelijke richtlijnen waren voor de uitvoering van het vaarwegbeheer is een grote versnippering ontstaan ten aanzien van het eigendom, het beheer en het onderhoud van vaarwegen. Voor vaarweggebruikers ontstond hiermee een onduidelijke situatie wie verantwoordelijk was voor het technisch en nautisch vaarwegbeheer van de regionale wateren. Met de Waterwet van 2009 is de Waterstaatswet van 1900 komen te vervallen. Tijdens het opstellen van de Waterwet is er een discussie gevoerd of het vaarwegbeheer onderdeel zou moeten vormen van het waterbeheer. In dat geval zou een waterschap de meest aangewezen partij zijn voor het uitvoeren van het technisch vaarwegbeheer. Hoewel besloten is om het vaarwegbeheer onder te brengen bij het waterbeheer, heeft de wetgever ervoor gekozen om de behartiging en bekostiging bij de algemene democratie (provincies) te laten. De belangrijkste reden hiervoor was dat het vaarwegbeheer bovenwaterschappelijke belangen dient die tezamen met andere belangen beter afgewogen kunnen worden binnen de algemene democratie.

Het bovenstaande komt erop neer dat de provincie bevoegd gezag is om aan regionale wateren de functie vaarweg toe te kennen en voor deze vaarwegen een vaarwegklasse vast te stellen met bijbehorende richtlijnen (normen) voor het vaarwegprofiel. Voor de Rijkswateren is Rijkswaterstaat bevoegd gezag en vindt aanwijzing van vaarwegen bij AmvB plaats. Dit houdt tevens in dat de provincie primair verantwoordelijk is voor de uitvoering en de bekostiging van het technisch vaarwegbeheer. In een provinciale verordening (Vaarwegverordening of Omgevingsverordening) dient de provincie vervolgens aan te geven welke regionale wateren zijn aangewezen als vaarweg en wie verantwoordelijk is voor het technisch vaarwegbeheer. De provincie kan, via het treffen van een regeling voor de bekostiging, er nog steeds voor kiezen om (een deel) van het vaarwegbeheer te delegeren of te mandateren aan een waterschap, gemeente of derden. Wel zal de provincie in overleg met de betreffende partij overeenstemming moeten bereiken over de uitvoering van het beheer en de bekostiging daarvan.

⁷² Provincie Fryslân, *Vaarwegverordening Fryslân 2014*, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014. Artikel 1.1.

In het verlengde van de Waterwet is een invoeringswet Waterwet vastgesteld. In artikel 2.8 van deze wet is opgenomen dat provincies binnen 3 jaar in een verordening moeten vastleggen welke wateren de functie vaarweg hebben en wie verantwoordelijk is voor het technisch vaarwegbeheer. Dit kwam erop neer dat provincies voor 22 december 2012 bestaande vaarwegenverordeningen hadden moeten herzien of een nieuwe provinciale verordening hadden moeten vaststellen. Doordat verschillende provincies er niet in zijn geslaagd om dit voor 1 januari 2013 te realiseren is de termijn met drie jaar verlengd.

HERZIENING VAARWEGVERORDENING FRYSLÂN

Op 21 mei 2014 hebben PS van Fryslân de nieuwe Vaarwegverordening Fryslân vastgesteld.⁷³ In de Vaarwegverordening is vastgelegd welke regionale wateren zijn aangewezen als vaarweg en wie verantwoordelijk is voor het nautisch en technisch beheer. De provincie wordt technisch beheerder van alle beroepsvaarwegen, met uitzondering van het Prinses Margrietkanaal. Daarnaast wordt zij verantwoordelijk voor het technisch vaarwegbeheer voor de belangrijkste recreatieve vaarwegen. Wetterskip Fryslân neemt het technisch vaarwegbeheer van de kleine recreatieve vaarwegen voor zijn rekening. Het betreft vaarwegen die geschikt zijn voor kleine motorboten, sloepen en kano's. Voor het waterschap leidt dit niet of nauwelijks tot hogere kosten, omdat het gewenste doorstroomprofiel voor het kwantitatieve waterbeheer bijna altijd voldoende is om ook aan het nautische profiel te voldoen. Gemeenten gaan in de toekomst geen taken meer uitvoeren in het kader van het vaarwegbeheer, kleine uitzonderingen daargelaten. Gemeenten dienen de komende jaren vaarwegen volgens nader overeengekomen bepalingen over te dragen aan de provincie of Wetterskip Fryslân. Als er sprake is van achterstallig onderhoud kan de gemeente kiezen om zelf eerst het noodzakelijke onderhoud uit te voeren of een afkoopsom te betalen aan de toekomstige eigenaar. Om praktische redenen is besloten dat provincie Fryslân het *nautisch beheer* voor alle vaarwegen, dus ook op de vaarwegen waarbij het technische beheer bij Wetterskip Fryslân ligt, uitvoert behoudens enkele uitzonderingen.

Richtlijnen Vaarwegen: vaarwegklassen en vaarwegprofiel

Om in Nederland te zorgen voor meer uniformiteit in het vaarwegennetwerk en een vlotte, veilige en betrouwbare scheepsvaart zijn op nationaal niveau vaarwegklassen voor de beroeps- en recreatievaart opgesteld met bijhorende richtlijnen. Een eerste aanzet hiertoe is beschreven in de Richtlijnen Vaarwegen 2005.⁷⁴ In 2011 heeft een aanpassing van de landelijke richtlijnen plaatsgevonden.⁷⁵ Voor Rijkswaterstaat vormen de richtlijnen een verplichting waarvan alleen mag worden afgeweken na toestemming van het bestuur van Rijkswaterstaat. Hoewel de richtlijnen voor de overige vaarwegbeheerders niet (wettelijk) verplicht zijn, wordt van hen verwacht dat zij de richtlijnen als uitgangspunt hanteren bij het technisch vaarwegbeheer en alleen in specifieke situaties hier gemotiveerd van afwijken. Vaarwegbeheerders dienen vaarweggebruikers te informeren over de gevallen waarbij is afgeweken van de richtlijnen.⁷⁶ Hieronder is een toelichting gegeven op de onderscheiden vaarwegklassen en bijbehorende richtlijnen.

⁷³ Provincie Fryslân, *Vaarwegverordening Fryslân 2014*, Vastgesteld door PS op 21 mei 2014.

⁷⁴ Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Adviesdienst Verkeer & Vervoer, *Richtlijnen Vaarwegen RVW 2005*, Rotterdam, 14 februari 2006.

⁷⁵ Ministerie Infrastructuur en Milieu. Dienst Verkeer & Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen RVW 2011*, Rotterdam, december 2011.

⁷⁶ Ministerie Infrastructuur en Milieu. Dienst Verkeer & Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen RVW 2011*, Rotterdam, december 2011. Paragraaf 1.2.

Bij vaarwegen voor de beroepsvaart is de vaarwegdiepte die bij een bepaalde vaarwegklasse hoort, afgeleid van een stilliggend, geladen maatgevend schip uitgaand van het maatgevende laagwater. De vaarwegdiepte is daarmee de minimale diepte van een vaarweg die hoort bij de diepgang van het maatgevende toegestane schip. De richtlijn voor de vaarwegdiepte voor het normale vaarwegprofiel is dat deze een factor 1,4 maal de diepgang van het maatgevende schip bedraagt. Ten aanzien van de vaarwegbreedte is een drietal profielen onderscheiden. Naast het normale profiel zijn tevens normen opgesteld voor een krap profiel en een enkelstrooksprofiel. Het is aan de vaarwegbeheerders om vast te leggen aan welk profiel de vaarweg moet voldoen. In tabel 3.1 is de landelijke klasse-indeling voor de beroepsscheepvaart opgenomen met de bijbehorende vaarwegdiepte en breedte voor een normaal profiel.

Tabel 3.1 Landelijk indeling vaarwegklassen beroepsvaart en bijbehorende normen voor het nautisch profiel van een rechte vaarweg bij een normaal gebruik (normaal profiel) ⁷⁷

Vaarwegklasse beroepsvaart	Diepgang maatgevend motorvrachtship (m)	Vaarwegdiepte ⁶¹	Vaarwegbreedte kielvlak (m) ⁶²
I	2,5	3,1-3,5	20,4
II	2,6	3,5-3,6	26,4
III	2,7	3,5-3,8	32,8
IV	3,0	3,9-4,2	38,0
Va	3,5	4,9	46,0
Vb	4,0	5,6	46,0

In Nederland zijn vanaf 1985 ook vaarwegklassen voor de recreatievaart opgesteld (zie tabel 4.3). Deze classificatie is verschillende malen aangepast en de meest recente is opgenomen in de Richtlijnen Vaarwater 2011. Bij het opstellen van de classificatie is voortgeborduurd op hetgeen in de Beleidsvisie Recreatietoervaart (BRTN) van 2008 is opgenomen. In de beleidsvisie is onderscheid gemaakt in de volgende categorieën wateren:

- verbindingswateren: verbinden de grote vaargebieden (A);
- ontsluitingswateren: ontsluiten de afzonderlijke vaargebieden (B, C en D).

Per klasse is een onderscheid gemaakt naar wateren die voor zeil- en motorboten toegankelijk zijn, door toevoeging van de letters ZM, en wateren die uitsluitend voor motorboten of zeilboten met gestreken mast toegankelijk zijn, door toevoeging van de letter M. Daarnaast zijn voor de chartervaart nog aparte categorieën opgesteld (BV). De chartervaart, van oudsher bruine vloot genoemd, wordt beschouwd als beroepsvaart. Het betreft zeilende beroepsvaartuigen met betalende passagiers.

De berekening van de vaarwegdiepte is enigszins afwijkend van die van de beroepsscheepvaart doordat met een iets geringere kielspeling kan worden volstaan. Wat

⁷⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu Dienst Verkeer en Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen* 2011, Delft december 2011, tabel 15.

de breedtes betreft zijn deze relatief ruimer genomen zijn dan bij de beroeps-scheepvaart. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen een intensiteits-, een normaal en een krap profiel. Bij intensiteiten van meer dan 30.000 passages per jaar wordt geadviseerd een iets ruimer profiel te hanteren dan normaal.

Tabel 3.2 Landelijke indeling vaarwegklassen recreatievaart en bijbehorende normen voor een normaal profiel⁷⁸

Vaarwegklasse	Diepgang maatgevende boten (m)	Vaarwegdiepte normaal profiel (m)	Bevaarbare breedte (m)
ZM-A	2,10	2,50	25
ZM-B	1,90	2,30	25
M-A	1,50	1,90	25
M-B	1,50	1,80	25
M-C	1,40	1,70	24
M-D	1,10	1,40	22
BV-A	1,40	1,90	29
BV-B	1,20	1,70	24

Provinciale indeling vaarwegklassen en richtlijnen baggeronderhoud

De provincie heeft in het PVVP van 2006 aangegeven welke vaarwegen behoren tot het vaarwegennetwerk voor de recreatie- en beroepsvaart. Aan iedere vaarweg is een vaarwegklasse toegekend, maar deze toekenning betreft een streefbeeld voor 2020 en geeft niet de actuele situatie weer. Verder heeft de provincie aangegeven welke vaarwegen respectievelijk bij de provincie en gemeenten in beheer en onderhoud zijn.

De provincie heeft voor de beroepsvaart 5 vaarwegklassen onderscheiden (zie tabel 3.3). Voor deze klassen is een diepgang van het maatgevende schip vermeld, maar geen bijbehorende vaarwegdiepte en -breedte. Voor de klassen I, II, III en IV heeft de provincie een diepgang opgegeven die iets afwijkt van de landelijke richtlijn. In het herziene PVVP van 2011 heeft de provincie geen wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van deze klassenindeling en hierbij behorende normen.

⁷⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu Dienst Verkeer en Scheepvaart, *Richtlijnen Vaarwegen* 2011, Delft december 2011. Tabel 18.

Tabel 3.3 Provinciale indeling vaarwegklassen beroepsvaart met bijbehorende provinciale norm voor de diepgang van het maatgevende schip.⁷⁹

Vaarwegklasse beroepsvaart	Diepgang maatgevend schip (m)
I	1,8–2,2
II	2,5
III	2,5
IV	2,8
Va	3,5

Bron: PVVP van 2006

In het PVVP van 2011 geeft de provincie aan dat zij voor kleine vaartuigen, aanvullend op de landelijke indeling, nog vaarwegklassen heeft opgesteld. Zo is een klasse benoemd voor kleine motorboten (E), sloepen (F) en kano's (G). Daarnaast is een evaluatie uitgevoerd van het recreatieve vaarwegennetwerk op basis waarvan verschillende aanpassingen zijn doorgevoerd in de toegekende vaarwegklasse.⁸⁰ Voor de gevallen waarbij de landelijke richtlijnen niet zijn gevolgd, stelt de provincie dat zij dit zal vastleggen in de nieuwe Vaarwegverordening.⁸¹ Voor de onderscheiden recreatieve vaarwegklassen zijn normen opgesteld voor de baggerdiepte en de vaarwegbreedte (zie tabel 3.4). Daarnaast is een nieuwe norm geïntroduceerd, namelijk de ingrijpdiepte die bedoeld is als een soort signaleringswaarde.

⁷⁹ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006*. Vastgesteld door PS op 15 maart 2006, kaart 6.1.

⁸⁰ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006, herzien*, vastgesteld door PS op 26 oktober 2011, hoofdstuk 6, bladzijde 103.

⁸¹ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan 2006, herzien*, vastgesteld door PS op 26 oktober 2011, hoofdstuk 6 blz. 91.

Tabel 3.4 Provinciale indeling vaarwegklassen recreatievaart en bijbehorende diepgang boten, geadviseerde baggerdiepte, ingrijpdiepte en breedte vaarweg bij normaal gebruik.⁸²

Vaarwegklasse	Diepgang maatgevende	Vaarwegdiepte normaal profiel (m)	Ingrijpdiepte (m)	Breedte normaal profiel (m)
ZM-A	2,10	2,50	2,20	25
ZM-B	1,90	2,30	2,00	25
M-A	1,50	1,90	1,80	25
M-B	1,50	1,80	1,60	25
M-C	1,40	1,70	1,40	24
M-D	1,10	1,40	1,10	22
BV-A	1,40	1,90	1,00	29
BV-B	1,20	1,70	n.v.t.	24

Bron: PVVP van 2011

In de Vaarwegverordening van mei 2014 heeft de provincie voor de vaarwegen die opgenomen zijn in de lijsten A, B en C vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het technisch vaarwegbeheer. In deze lijsten is niet aangegeven welke vaarwegklasse aan de vaarwegen is toegekend en wat de hierbij behorende landelijke richtlijnen zijn voor de vaarwegdiepte en -breedte. De provincie verwijst in de verordening naar de classificatie zoals opgenomen in het PVVP van 2011, maar zoals eerder opgemerkt is deze gebaseerd op een streefbeeld en niet op de feitelijke situatie. Voor iedere aangewezen vaarweg is een drietal normen opgenomen. Deze normen zijn volgens de provincie wel gebaseerd op de actuele situatie en niet op het streefbeeld. Het betreft een norm voor de vaarwegdiepte, één voor de onderhoudsdiepte en één voor de ingrijpdiepte. In de lijsten is geen norm opgenomen voor de vaarwegbreedte. In een uitgevoerde evaluatie van het baggeronderhoud in 2008 merkt de provincie op dat zij voornemens is om op basis van het aantal vaarbewegingen een keuze te maken voor een krap, normaal of intensief profiel.⁸³ In de Vaarwegverordening stelt de provincie echter dat het te ver voert om het gehele profiel van de vaarweg over de volle lengte gedetailleerd vast te leggen, maar op termijn wil de provincie hier wel naar toe.

De Rekenkamer merkt op dat de provincie bij het invullen van de normen voor de vaarwegdiepte en de onderhoudsdiepte, zoals opgenomen in de Vaarwegverordening, niet de landelijke richtlijnen heeft gevolgd. Bij de vaarwegdiepte heeft de provincie namelijk de norm voor de diepgang van het maatgevende schip vermeld. De provincie merkt over de vaarwegdiepte op dat deze in principe niet mag

⁸² Provincie Fryslân, *Provinciaal verkeer en vervoerplan 2006, herzien*, Leeuwarden 26 oktober 2011, tabel 6.3b.

⁸³ Provincie Fryslân, *Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan, Uitvoeringsprogramma 2008*, thema 2.2 'Verbetering infrastructuur'.

worden overschreden, want dan kan het maatgevende schip van die klasse er niet meer varen. Volgens de landelijke richtlijnen is de norm voor de vaarwegdiepte de diepte van het maatgevende schip plus 0,3–0,4m (zie tabel 3.2). De onderhoudsdiepte is volgens de provincie de diepte die na een onderhoudsgang wordt nagestreefd en is vrij in te vullen door de vaarwegbeheerder. Volgens de Rekenkamer heeft de provincie bij de onderhoudsdiepte in de meeste gevallen de norm voor de vaarwegdiepte vermeld. Daarnaast is nog steeds niet vastgesteld aan welk breedteprofiel de vaarwegen moeten voldoen. Doordat de provincie niet consistent de landelijke richtlijnen heeft gevolgd kan dit bij vaarweggebruikers eveneens tot verwarring leiden.

ONTWERP

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto's: Klaas Pot, provincie Fryslân



Noordelijke
Rekenkamer

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Hannie Wolters
Jappie van den Bergs

Assen 13 april 2015