

Vervangingscyclus voor provinciale wegen: vooruit denken wordt de norm

Judith Doorschot, M+P

Samenvatting

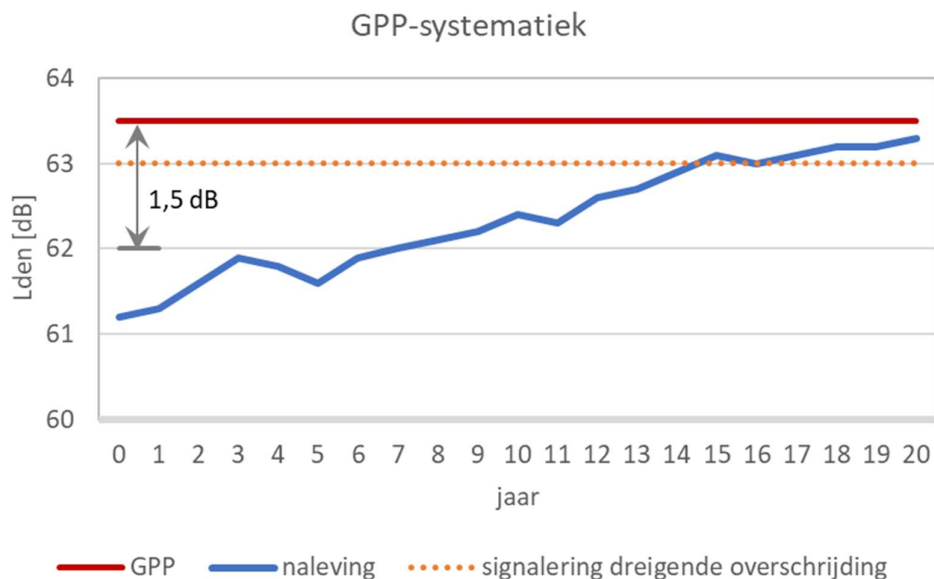
Met de komst van de Omgevingswet moeten provincies moeten geluidproductieplafonds gaan naleven. Dat houdt in dat een ongebreidelde groei van het verkeer, en daarmee het geluid, niet meer zo maar is geoorloofd. Verkeersgroei op een weg kan ertoe leiden dat de plafonds overschreden dreigen te worden. Op dat moment moet de beheerder acties overwegen. Een optie daarvoor is het toepassen van een stiller wegdek, zodat er weer werkruimte wordt gecreëerd. Het wordt voor de wegbeheerder daarom belangrijk om op het moment van groot onderhoud na te denken over de verwachte verkeersontwikkeling op die weg. Je wilt immers voorkomen dat een wegdek er voortijdig uit moet worden gefreesd vanwege een verkeersstename. Vooruit denken bij vervanging van het wegdek voorkomt onnodige kapitaalvernietiging. Een robuuste verkeersprognose wordt onlosmakelijk verbonden met de vervangingscyclus van wegdekken.

Geluidproductieplafonds, nu ook voor provinciale wegen

De voorbereidingen voor de omgevingswet zijn in volle gang, niet in de laatste plaats bij de provincies. Een grote omschakeling vormt de invoering van de plafondsysteematiek voor provinciale wegen. Voor rijkswegen en spoorwegen geldt deze systeematiek als sinds 1 juli 2012. Deze houdt in dat er op virtuele punten langs de geluidbron een zogenoemd geluidproductieplafond gaat gelden. Daarvoor wordt periodiek gecontroleerd of er geen overschrijding van dat plafond dreigt te ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld stijgende verkeersintensiteiten. Ongebreidelde groei van het verkeer en het geluid dan niet meer zonder meer geoorloofd; het spreekwoordelijke handhavingsgat wordt gedicht. Eens in de vijf jaar wordt gecontroleerd of de geluidproductieplafonds niet worden overschreden en wordt een nalevingsverslag gepubliceerd.

De eerste vaststelling en de monitoring

De hoogte van de geluidproductieplafonds wordt in beginsel bepaald op basis van een (recent) heersend niveau, vermeerderd met 1,5 dB. Die toevoeging van 1,5 dB zorgt dat er niet direct een plafondoverschrijding is bij fluctuaties in verkeersdrukke. Als er een recent project is geweest, vormt dat de basis voor de GPP's. In de daaropvolgende jaren wordt gemonitord hoe de daadwerkelijke ontwikkeling van het verkeer en daarmee het geluid is. Als het GPP op 0,5 dB of minder wordt genaderd, is het punt bereikt om na te denken over maatregelen waarmee een overschrijding van het GPP wordt voorkomen. Dit proces wordt geïllustreerd in de onderstaande figuur.



Tot zover stemt de werkwijze overeen met die voor rijkswegen en spoorwegen. Wel nieuw is de bepaling hoe wordt omgegaan met al aanwezige stille wegdekken. Als een provincie in het verleden een stil wegdek heeft aangelegd zonder dat dat wettelijk vereist was, wordt het akoestisch effect daarvan buiten beschouwing gelaten in het GPP.

Het al aanwezige stille wegdek verschaft daardoor bij de invoering extra werkruimte voor de provincies. Met de term 'werkruimte' wordt bedoeld het verschil tussen het GPP en het werkelijk gerealiseerde geluid in een bepaald jaar. Deze extra werkruimte, die wordt gecreëerd door het stille wegdek, zorgt er voor dat de GPP's minder snel zullen worden genaderd of overschreden. Dit is geïllustreerd in de onderstaand figuur.



Akoestische kwaliteit

Het is een goed gebruik om, in wetgeving en beleid, aan te sluiten bij de stand der techniek. Als het gaat om wegdekken, betekent dat dat je wilt voorkomen dat ergens een lawaaiige verharding wordt aangelegd als redelijkerwijs, zonder significante meerkosten, ook een stillere variant kan worden gekozen.

Voor rijkswegen en spoorwegen schrijft de Omgevingswet vanuit deze filosofie een minimale akoestische kwaliteit voor. Let wel: deze akoestische kwaliteit wordt ook toegepast als er geen geluidgevoelige gebouwen in de buurt liggen. Het is immers de stand der techniek, en vraagt dus geen speciale inspanning of kosten. Voor rijkswegen geldt een wegdek van ZOAB, of een dat daaraan akoestisch gelijkwaardig is, als minimale akoestische kwaliteit. Alleen als er technische bezwaren zijn, wordt een andere constructie gekozen.

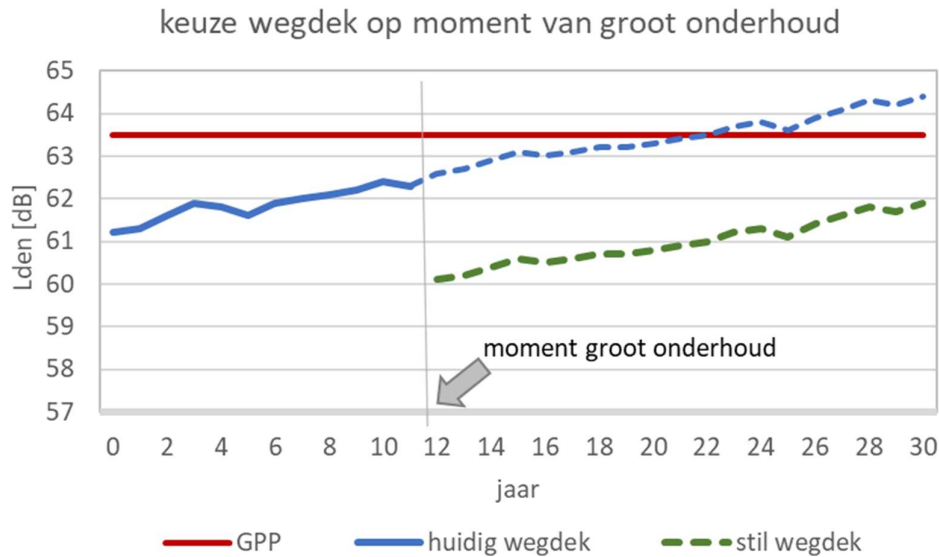
Voor provinciale wegen komt een dergelijk voorschrift er niet. Wel kunnen provincies er zelf voor kiezen om de gewenste akoestische kwaliteit vast te leggen in een omgevingsverordening. Een provincie heeft dus de opgave om erover na te denken hoe ambitieus zij is. Een provincie die een goede akoestische omgeving nastreeft, kan dit stimuleren door een bepaalde akoestische kwaliteit vast te leggen. Deze keuze vraagt zeker het nodige denkwerk, zeker omdat er voor provinciale wegen meer typen wegdekken in aanmerking komen dan voor rijkswegen. Technische bezwaren zullen op provinciale wegen frequenter voorkomen, vanwege de talrijkere kruispunten, rotondes en obstakels.

Groot onderhoud: bezint eer gij begint

Provincies moeten hun geluidproductieplafonds gaan naleven. Een sterke verkeersgroei op een weg kan ertoe leiden dat de plafonds overschreden dreigen te worden, en op dat moment moet de beheerder acties gaan overwegen. Een voor de hand liggende actie in zo'n geval is het toepassen van een stiller wegdek, zodat er weer werkruimte wordt gecreëerd. Als door toepassing van dat stille wegdek de plafonds kunnen worden nageleefd, kan dit worden toegepast zonder het doorlopen van een procedure. Dat is één van de manieren waarop bronmaatregelen worden gestimuleerd in de wetgeving.

Het wordt voor de wegbeheerder daarom essentieel om op het moment van groot onderhoud na te denken over de verwachte verkeersontwikkeling op die weg. Je wilt immers voorkomen dat een wegdek er voortijdig uit moet worden gefreesd vanwege een verkeerstoename. Dit wordt geïllustreerd in de volgende figuur. In de situatie in deze figuur is er op het moment van groot onderhoud geen sprake van een overschrijding van de GPP's, en ook niet van een dreigende overschrijding. Echter, de vraag die de wegbeheerder zich moet stellen, is of zo'n overschrijding wel verwacht kan worden gedurende de levensduur van het nieuw aan te leggen wegdek. Als dat het geval is, kan het verstandig zijn om daarop te anticiperen en een stil wegdek aan te leggen, zodat alvast werkruimte wordt gecreëerd. In de illustratie dreigt inderdaad een overschrijding in de jaren na het groot onderhoud, en de groene lijn laat zien dat met een stil wegdek er voldoende werkruimte is om dat op te vangen.

Om een goede beslissing in deze te maken, zijn uiteraard betrouwbare verkeersprognoses noodzakelijk. De nalevingstoets wordt gedaan op basis van de gerealiseerde cijfers en niet op basis van de prognose. Enig risico blijft dus wel bestaan dat er zich alsnog een overschrijding voordoet



Solide beleid is ook op dit thema dus verstandig. Vooruit denken bij vervanging van het wegdek voorkomt onnodige kapitaalvernietiging. Een robuuste verkeersprognose wordt onlosmakelijk verbonden met de vervangingscyclus van wegdekken.

Doelmatigheid van maatregelen

Bij een dreigende plafondoverschrijding, vanuit de naleving of vanwege een project, moeten provincies motiveren of de maatregelen die ze voorstellen al dan niet financieel doelmatig zijn. Ook hier geldt dat de afweging van doelmatigheid voor rijkswegen en spoorwegen centraal geregeld is, maar dat provincies een eigen invulling mogen kiezen. Aansluiten bij het criterium voor rijkswegen mag ook, maar de typen wegdekken die daarin zijn opgenomen zijn niet per se de meest logische keuze voor een provinciale weg.

En dat roept opnieuw vragen op. Welke wegdekken kun je redelijkerwijs toepassen, en wat mag dat kosten? Hoe kom je aan betrouwbare kostenkanten over langere termijn? Wanneer is een geluidscherm al dan niet toepasbaar? Worden de kosten voor gevelisolatie al dan niet betrokken bij de afweging voor financiële doelmatigheid?

Bij het ontwikkelen van beleid over doelmatigheid zullen overheden een aantal zaken in het vizier moeten houden. Ten eerste vraagt de Omgevingswet voor alle typen projecten een afweging over doelmatigheid: nieuwbouw, aanleg van een bron en wijziging van een bron. Denk dus na over de reikwijdte van een lokaal doelmatigheidscriterium: past het op alle situaties? Welke maatregelen overweeg je in welke situatie? Voor gemeentelijke en provinciale wegen zijn andere wegdekken geschikt dan voor rijkswegen. Binnenstedelijk zullen lang niet altijd geluidschermen mogelijk zijn en zijn gevelmaatregelen dus sneller in beeld. Hoe kom je aan betrouwbare kostenkanten over langere termijn? Belangrijk is dat de financiële dekking is geregeld. Bij een ruimhartig beleid kan een voornemen om één woning te bouwen immers tot gevolg hebben dat een hele straat op de schop moet. Een goed doordacht beleid is dus raadzaam, met een weloverwogen uitwerking hoe veel een overheid kan en wil besteden aan geluidmaatregelen.