

Onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen

Gemeenten Wassenaar, Voorschoten,
Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Februari 2023

Onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen

Gemeenten Wassenaar, Voorschoten,
Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Marc Boon
Paul Groot
Eline Kragt
Otto Telkamp

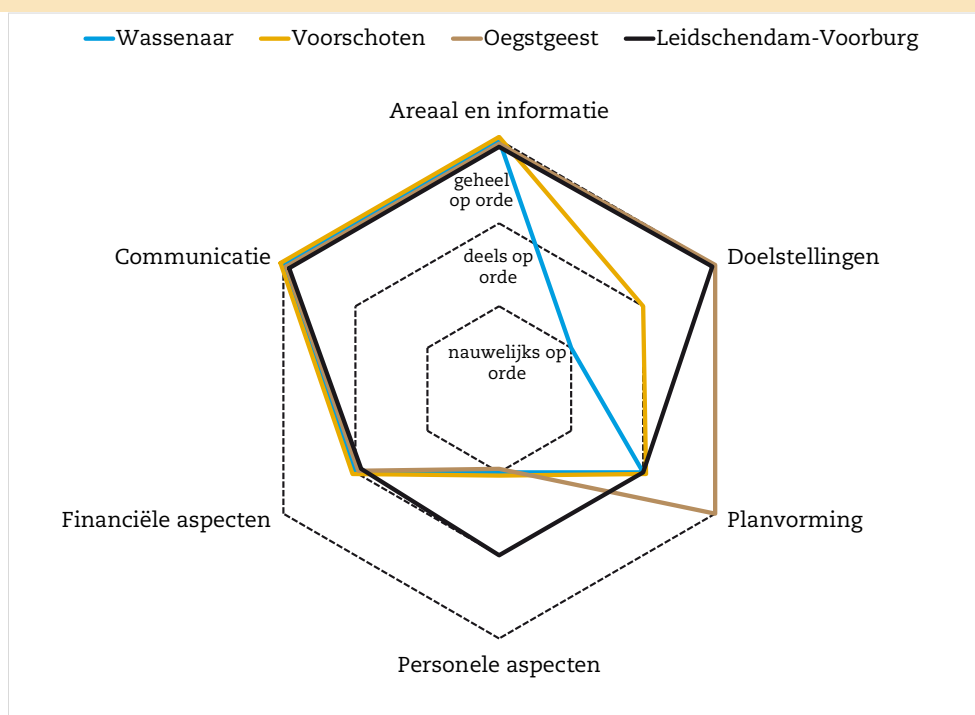
Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	11
1 Inleiding.....	21
2 Ontwikkelingen in assetmanagement.....	23
2.1 Wettelijke kaders	23
2.2 Maatschappelijke opgaven	24
2.3 Beeld van marktpartijen	24
3 Gemeente Wassenaar	27
3.1 Areaal	27
3.2 Visie	30
3.3 Personele en financiële aspecten	34
3.4 Communicatie	37
3.5 Overkoepelend beeld	38
4 Gemeente Voorschoten	41
4.1 Areaal	41
4.2 Visie	43
4.3 Personele en financiële aspecten	46
4.4 Communicatie	50
4.5 Overkoepelend beeld	50
5 Gemeente Oegstgeest	53
5.1 Areaal	53
5.2 Visie	55
5.3 Personele en financiële aspecten	58
5.4 Communicatie	62
5.5 Overkoepelend beeld	62
6 Gemeente Leidschendam-Voorburg	65
6.1 Areaal	65
6.2 Visie	67
6.3 Personele en financiële aspecten	70
6.4 Communicatie	74
6.5 Overkoepelend beeld	75
Referenties	77
Geïnterviewde personen.....	79

Conclusies op hoofdlijnen

In opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg heeft het EIB onderzocht hoe deze gemeenten omgaan met het onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen. In onderstaande figuur schetsen we een samenvattend beeld van de vier gemeenten aan de hand van zes factoren, gebaseerd op de onderzoeksvragen en het concept-normenkader die de RKC heeft opgesteld. De scheidingslijnen zijn tussen verschillende factoren niet scherp te trekken en verschillende factoren zijn ook niet los van elkaar te zien. Ook hebben gemeenten te maken met externe factoren die de scores beïnvloeden. De figuur is illustratief voor de wijze waarop de gemeenten actief zijn op het vlak van onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen en inhoud geven aan hun assetmanagement. Assetmanagement is het optimaal beheren¹ en onderhouden van kapitaalgoederen, in dit geval wegen, bruggen en onderdoorgangen. De invulling hiervan hangt af van de gestelde doelen en de afweging tussen prestaties, risico's en kosten. In onderstaande paragrafen lichten we de figuur verder toe.

Figuur 1 **Overzicht van ontwikkeling op belangrijke factoren voor het onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen voor de vier gemeenten**



Bron: EIB

¹ Beheer kijkt verder dan alleen onderhoud en omvat ook activiteiten op het gebied van planvorming, areaalinformatie, communicatie e.d. Beheer en onderhoud kunnen daardoor niet los van elkaar worden gezien. In het onderzoek is dit bredere thema onderzocht.

Communicatie

Communicatie en participatie belangrijke onderwerpen voor gemeenten

Inwoners en bedrijven hebben de mogelijkheid om meldingen te doen over schades of klachten over de openbare ruimte en hier wordt volgens de gemeenten veelvuldig gebruik van gemaakt. Bij het uitvoeren van onderhoud hanteren gemeenten duidelijke communicatiestrategieën. Bij minder ingrijpende onderhoudswerkzaamheden gaat het vaak uitsluitend om informeren van omwonenden en bedrijven. Bij integrale projecten wordt vaak een participatietraject georganiseerd. De gemeenten geven aan dat dit tijd kost en dat rekening moet worden gehouden met eventuele vertragingen van projecten. Het betrekken van de inwoners en bedrijven is echter wel van groot belang, ook politiek gezien. Zo heeft de gemeenteraad van de gemeente Voorschoten transparantie over beleid en actieve communicatie en participatie als doel opgenomen in haar Coalitieakkoord 2022-2026.

Beperkte focus op contact met overige partijen

Afstemming of samenwerking met andere gemeenten en overige partijen is beperkt. De gemeenten stemmen werkzaamheden die hinder opleveren af met andere wegbeheerders maar werken verder weinig samen. Een uitzondering hierop zijn de gemeenten Wassenaar en Voorschoten die nog gezamenlijk hun raamovereenkomsten aanbesteden. Contact met overige partijen zoals Veilig Verkeer Nederland of de Fietsersbond vindt bij onderhoudswerkzaamheden ook beperkt plaats. Wel is er contact met dit type partijen bij grotere projecten; dit contact loopt vaak via de beleidsafdelingen.

Areaal en informatie

Gemeenten hebben goed beeld van het areaal

De vier gemeenten hebben een goed beeld van hun areaal. Informatie over de kwaliteit van het areaal wordt structureel via periodieke visuele inspecties en schouwen up-to-date gehouden. In de meeste gemeenten worden de wegen eens in de twee jaar geïnspecteerd, terwijl bij civiele kunstwerken² dit eens in de vier tot vijf jaar gebeurt. Bij de inspecties worden CROW-richtlijnen³ gehanteerd en worden schadebeelden opgesteld. De scores van het areaal worden vergeleken met de vastgestelde ambitieniveaus.

Doelstellingen

Gemeenten hanteren ambitieniveaus voor technische kwaliteit

De gemeenten hanteren ambitieniveaus voor de technische kwaliteit van de openbare ruimte. Per gemeente wisselt dit ambitieniveau. In gemeente Voorschoten en met name in Wassenaar hebben in de afgelopen jaren veranderingen in het ambitieniveau plaatsgevonden. In Wassenaar is het ambitieniveau in 2019 van B verlaagd naar niveau C om in 2021 weer te besluiten tot naar niveau B. Bovendien is in het coalitieakkoord voor 2022-2026 de ambitie opgenomen om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte naar niveau A te brengen.⁴ Bij Voorschoten is in 2018 het ambitieniveau van B naar C verlaagd in verband met het onder financieel toezicht komen te staan van de gemeente. Voor Oegstgeest ligt het ambitieniveau op B en in Leidschendam-Voorburg verschilt het ambitieniveau per gebied: A in het centrum- en stationsgebieden, B in woongebieden en C in buitengebieden. Veel wisselingen in ambitieniveaus zijn onwenselijk omdat dit een bijstelling vergt van beheer- en onderhoudsplannen en het ten koste gaat van het efficiënt kunnen sturen op onderhoud.

Hoewel de geambieerde kwaliteitsniveaus duidelijk en concreet zijn geformuleerd, worden in de praktijk soms toch onvoldoende middelen gereserveerd om deze ambitieniveaus te realiseren. Bij gemeenten Wassenaar en Voorschoten waren bezuinigingen en het onder toezicht komen te staan een reden om het ambitieniveau terug te schrijven en bij gemeente

² Civiele kunstwerken zijn bouwwerken zoals bruggen, onderdoorgangen of kademuren. In hoofdstuk 2 lichten we de afbakening van het onderzoek verder toe.

³ CROW is een kennisinstituut voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid.

⁴ Gemeente Wassenaar (2022). 'Coalitieakkoord 2022-2026 Zelfbewust, duurzaam en realistisch'.

Oegstgeest worden ambitieniveaus in de huidige situatie niet behaald door besparingen in de afgelopen jaren.

Gemeenten willen naar meer integraal werken

De gemeenten werken aan de hand van vastgestelde beheerplannen waarin het plan van aanpak en ambitieniveaus worden benoemd. Gebruikelijk zijn dit per beheerdiscipline aparte plannen, zoals wegen, civiele kunstwerken, riolering en groen. Bij alle vier de gemeenten leeft echter de wens om meer integraal te gaan werken. De vier gemeenten bewegen zich dan ook ieder naar het opstellen van één integraal beheerplan waarbij de onderhoudsplannen voor verschillende beheerdisciplines op elkaar zijn afgestemd. Gemeente Wassenaar en Voorschoten werken toe aan een integrale aanpak. Gemeente Oegstgeest heeft een integraal plan in 2021 opgesteld. Gemeente Leidschendam-Voorburg heeft in concept een plan opgesteld genaamd 'Slimmer beheren' en wil in de komende jaren stapsgewijs tot één integraal beheerplan komen voor een integrale aanpak.⁵

Maatschappelijke doelen zijn deels te concretiseren

Naast de ambities over technische kwaliteitsniveaus hanteren de gemeenten ook andere, meer maatschappelijke doelstellingen. Voorbeelden hiervan zijn doelstellingen op het gebied van leefbaarheid, duurzaamheid, circulariteit en klimaatbestendigheid. Het ontbreekt soms aan inzicht wat er concreet met deze doelstellingen bedoeld wordt en hoe dit vertaald dient te worden bij onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen. Het gebrek aan concreetheid geeft onduidelijkheid over te nemen maatregelen en de implicaties voor budgetten. Bij de gemeenten Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg wordt duidelijker benoemd in de beheerplannen wat de doelstellingen zijn dan bij de gemeenten Wassenaar en Voorschoten. In algemene zin lijkt een concretiseringsslag mogelijk. Dit vergt niet alleen iets van de beheer- en onderhoudsafdelingen, maar ook van andere afdelingen waar beleid omtrent deze aspecten wordt gemaakt. Bij onderhoud wordt waar mogelijk dit beleid uitgevoerd.

Planvorming

Gemeenten komen op vergelijkbare wijze tot plannen

Gemeenten komen op een onderling vergelijkbare wijze tot hun plannen. De inspectieresultaten voor wegen worden bijvoorbeeld in een beheerprogramma geladen. Met behulp van dit programma worden de beheergegevens samen met andere factoren, waaronder de onderhoudshistorie, gebruikt om te komen tot de benodigde onderhoudswerkzaamheden. Vervolgens wordt een maatregeltoets uitgevoerd waarbij de voorgestelde maatregel wordt beoordeeld en waar nodig wordt aangepast. Bij civiele kunstwerken worden op basis van de inspectieresultaten nadere onderzoeken uitgevoerd. Naast de geplande onderhoudswerkzaamheden, maken de vier gemeenten gebruik van meldingen die door inwoners en/of gebruikers worden gedaan en nemen hier maatregelen op.

Beheerplannen en MJOP vormen basis voor onderhoudswerkzaamheden

De gemeenten beschrijven in beheerplannen onder meer de staat van het areaal, de wijze waarop onderhoudsplannen worden opgesteld en de (financiële) implicaties van de onderhoudsplannen. Hierbij worden in de beheerplannen van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest expliciet benoemd welke wegen en kunstwerken op de planning staan. De beheerplannen gaan doorgaans over een periode van vier of vijf jaar.

Er zijn enkele bijzonderheden bij de beheerplannen te benoemen. Bij Wassenaar en Voorschoten zijn de laatste volledige beheerplannen verouderd en gaan deze over de periode tot 2020. Gedurende de opsplitsing van de werkorganisatie tussen de twee gemeenten is er voor gekozen om tijdens deze overbruggingsperiode beknopte updates te maken van de oude beheerplannen. Bij Wassenaar wordt gewerkt aan een nieuwe beheervisie en strategie waarbij de ambitie is om meer integraliteit te bereiken en ook de nieuwe doelstellingen vanuit het recente Coalitieakkoord⁶ een plek moeten krijgen. Bij Voorschoten zijn in 2022 nieuwe

⁵ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2021). 'Slimmer beheren binnen LV'.

⁶ Gemeente Wassenaar (2022). 'Coalitieakkoord 2022-2026 Zelfbewust, duurzaam en realistisch'.

beheerplannen opgesteld en deze worden voor vaststelling naar de raad toegestuurd. Gemeente Oegstgeest heeft in 2021 aan een integraal meerjarig onderhoudsplan opgesteld omdat de opgaven vanwege achterstanden groot waren en prioriteiten gesteld moesten worden. Daarom zijn de beheerplannen van verschillende disciplines integraal bekeken en is op basis hiervan het Meerjarenonderhoudsprogramma (MJOP) 2022-2027 opgesteld. Ten slotte heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg tot nu toe geen beheerplan gehad voor civiele kunstwerken maar werden onderhoudsmaatregelen op basis van inspecties genomen. Vanwege de behoefte aan meer planmatig werken en de stap richting assetmanagement ontstond hier meer behoefte aan. Daarom werkt de gemeente nu aan een beheerplan voor civiele kunstwerken waarbij ook de discipline beschoeiingen worden meegenomen.

Afweging maatschappelijke kosten en baten niet altijd inzichtelijk

De gemeenten benoemen verschillende maatschappelijke aspecten die richtinggevend zijn voor het beheerbeleid. Zo worden bijvoorbeeld bij verschillende gemeenten doelstellingen benoemd als duurzaamheid en circulariteit. Door de verschillende gemeenten worden waar mogelijk maatregelen genomen op het gebied van maatschappelijke doelen. Zo wordt in Oegstgeest stil asfalt en waterdoorlatende bestrating bij parkeervakken aangelegd. Indien nodig neemt de gemeente hier extra middelen voor mee in het beheerplan.

In de meeste gevallen wordt echter niet concreet wat dit vergt aan financiële middelen. Ook de implicaties van de energietransitie zijn hier een voorbeeld van: hoewel deze investeringen ook door andere partijen dan de gemeente worden gedaan, hebben deze activiteiten grote impact op de openbare ruimte. Verder lijken er soms keuzes te worden gemaakt door de gemeenteraad waar een beperkte afweging aan vooraf is gegaan. Voorbeelden hiervan zijn de wijzigingen van het ambitieniveau in gemeenten Wassenaar en Voorschoten.

Een voorbeeld van een maatschappelijk doel waarbij de afweging tussen kosten en baten meer concreet is gaat over het voorkomen van hinder tijdens de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden. Met name bij doorgaande wegen is deze afweging van belang. Het afsluiten van doorgaande wegen veroorzaakt relatief veel hinder. Gemeenten geven aan dat bij deze werkzaamheden overwogen wordt om werkzaamheden buiten spijtstijden, in de avond of 's nachts uit te voeren maar dat dit kostenverhogend werkt. Wegen in woonwijken worden vaak overdag onderhouden. Bij het bepalen van de uitvoeringstijden stemmen gemeenten de werkzaamheden ook af met omliggende wegbeheerders, zoals van omliggende gemeenten, de provincie of Rijkswaterstaat, en met openbaar vervoer- en hulpdiensten.

Afwegingskader gemeente Oegstgeest

Oegstgeest hanteert een afwegingskader bij het prioriteren van verschillende onderhoudsprojecten uit hun integrale plan. Hierbij zijn wegingsfactoren gehanteerd, waaronder veiligheid en bereikbaarheid, en dit heeft inzichtelijk gemaakt waarom welke projecten eerst worden uitgevoerd. Bij dit proces is ook de gemeenteraad betrokken geweest waarbij zij heeft aangegeven welke factoren voor haar van belang zijn.

Personele aspecten

Organisatie verschillend ingedeeld, afstemming lijkt op orde

De gemeenten hebben de organisatie van het onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen verschillend ingedeeld. Hierbij gaat het ten eerste om een verschillende indeling van objecten. Zo worden bijvoorbeeld duikers in Wassenaar onder de discipline riolering geschaard en in Oegstgeest onder civiele kunstwerken. Verder verschilt ook de mate waarin zowel beleidsmatige afwegingen als het plannen en uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden onder één afdeling valt. In Oegstgeest worden zowel het planmatige onderhoud als de grotere integrale projecten door de afdeling beheer en onderhoud uitgevoerd, terwijl in Leidschendam-Voorburg de grote integrale projecten niet door de onderhoud- en beheer afdeling worden uitgevoerd. Hierbij lijkt niet zo zeer van belang hoe de organisatie is ingedeeld, zo lang er voldoende afstemming is met relevante partners. Een voorbeeld van een

relevante partner is de rioleringsafdeling omdat werkzaamheden aan het riool grote gevolgen hebben voor wegen. De wijze van organisatie lijkt in het algemeen adequaat voor het onderhoud, al bestaat er wel een algemene wens om de openbare ruimte meer integraal te benaderen.

Kennisuitwisseling met marktpartijen

De toenemende (boven)wettelijke eisen en ambities op het gebied van onder meer duurzaamheid vragen een steeds hoger kennisniveau van de gemeentelijke organisatie. Vanwege de knelpunten in ambtelijke capaciteit is deze kennis vaak nog niet voldoende aanwezig in de organisatie. Uit de gesprekken met marktpartijen komt naar voren dat kennisuitwisseling tussen gemeenten en marktpartijen op maatschappelijke dossiers interessant kan zijn. Eén van de gesprekspartners bij de marktpartijen heeft voor gemeenten een duurzaamheidsbriefing ontwikkeld waarmee kansen van duurzame oplossingen, zoals duurzame materialen, worden toegelicht. Deze praktische informatie kan gemeenten helpen om betere keuzes te maken.

Behouden en aantrekken van voldoende geschikt personeel is een opgave

Alle vier de gemeenten geven aan ruimte te hebben om mensen aan te nemen en te maken te hebben met openstaande vacatures. De omvang en de redenen van het capaciteitsprobleem verschillen onderling tussen de gemeenten. Bij Wassenaar en Voorschoten is de achtergrond dat de werkorganisatie van de twee gemeenten opgesplitst is en dat daarmee een deel van het personeel is vertrokken en het overige deel over twee gemeenten is verdeeld. Bij Oegstgeest komt de behoefte aan personeel vooral voort uit de inrichting van het projectenbureau waarmee de gemeente een professionaliseringsslag wil maken op het gebied van projecten. Bij Leidschendam-Voorburg gaat het met name om het in stand houden van het huidige personeelsbestand en het aanvullen van enkele gaten die hierin zijn ontstaan.

De gemeenten geven aan dat het lastig is om technisch kwalitatief personeel aan te trekken en te behouden. In de huidige krappe arbeidsmarkt zal dit naar verwachting voorlopig lastig blijven. Tijdelijke oplossingen worden gezocht via inhuur. Gemeenten geven aan dat dit de overdracht van kennis over zowel areaal als lopende processen en werkwijzen binnen de gemeente bemoeilijkt.

Heldere lijnen voor aanbestedingsbeleid

De gemeenten besteden taken op vergelijkbare manier uit. Kleine en urgente meldingen worden bij de gemeenten vaak uitgevoerd door de eigen uitvoerende onderhoudsdienst. Voor klein, gepland en veelvoorkomend onderhoud hanteren de gemeenten raamovereenkomsten. De gemeenten hebben aparte raamovereenkomsten voor elementen-verhardingen en voor asfaltwerkzaamheden. Deze raamovereenkomsten hebben doorgaans in beginsel een looptijd van één of twee jaar en de maximale doorlooptijd, inclusief verlengingen van elk één jaar, is vier jaar. Gemeenten Wassenaar en Voorschoten hebben deze raamovereenkomsten vanuit hun inmiddels ontbonden werkorganisatie gezamenlijk aanbesteed. Bij alle vier de gemeenten worden de grotere projecten apart aanbesteed. Hierbij lijkt de trend dat vrij traditioneel wordt aanbesteed met weinig vroege betrokkenheid van marktpartijen. Daarnaast besteden de gemeenten een aantal ondersteunende taken uit zoals het uitvoeren van inspecties of het opstellen van een beheerplan.

Financiële aspecten

Gemeenten hebben grip op kosten regulier onderhoud; grote projecten lastiger te ramen

De gemeenten hanteren kentallen van ingenieursbureaus als basis voor hun ramingen. Waar mogelijk zijn deze vaak specifiek gemaakt op basis van ervaringen. Hiermee zijn de kosten van reguliere onderhoudswerkzaamheden zoals die in raamovereenkomsten worden uitgevoerd vaak goed in te schatten. Hierbij geldt echter wel dat dit lastiger wordt door de huidige prijspeilstijgingen. De grotere projecten zijn vaak lastiger te ramen. Bij dit soort projecten worden vaak participatietrajecten opgezet en komen veel verschillende disciplines bij elkaar. Hierdoor ontstaan afhankelijkheden wat het ramen lastig maakt. Hierbij geldt dat binnen de

gemeente Wassenaar door inhuur van projectleiders met elk een eigen werkwijze verschillende kengetallen, prijzen, opslagen e.d. worden gehanteerd. Hierdoor worden ramingen onvergelijkbaar en onbetrouwbaar. Het is wenselijk om bij ramingen dezelfde uitgangspunten te hanteren en deze goed te documenteren.

Financiële dekking van maatregelen verschilt per type onderhoud

De financiële dekking van maatregelen verschilt per type onderhoud en de gemeenten volgen hierbij het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor provincies en gemeenten. De gemeenten onderscheiden doorgaans drie typen onderhoud: klein onderhoud, groot onderhoud en vervanging/renovatie. Het kleine onderhoud wordt uit de jaarlijkse exploitatie gefinancierd en hiervoor zijn vaste jaarlijkse budgetten voor gereserveerd. Voor het grote onderhoud wordt vaak gebruik gemaakt van een voorziening. Dit biedt de mogelijkheid om beter om te gaan met wisselingen in benodigde budgetten en vertragingen bij projecten. Ten slotte worden grote projecten, zoals vervangingen of renovaties van bruggen, financieel gedekt uit kredieten. Dit soort investeringen wordt meerjarig afgeschreven en legt daarmee een beslag op de begroting door de hieruit voortvloeiende kapitaallasten. Voor dit laatste type onderhoud geldt dat gemeenten bezig zijn met langer vooruitkijken dan ze voorheen deden. De vier gemeenten geven in gesprekken aan tien jaar vooruit te kijken bij hun investeringsplannen waar de begroting maar vier jaar vooruitkijkt. Doel hiervan is beter inzicht te krijgen in wat er op hen af komt en de financiële consequenties hiervan tijdig in beeld te brengen.

Prijspeilstijgingen worden langzaam zichtbaar

Gemeenten geven aan dat de prijspeilstijgingen zichtbaar worden bij nieuwe aanbestedingen of verlengingen van de raamovereenkomsten. Bij raamovereenkomsten is met name bij asfalt de prijspeilstijging hoog. Dit heeft grote gevolgen voor wat de gemeente kan uitvoeren met huidige budgetten. De gemeenten geven verschillende voorbeelden hoe ze hiermee omgaan. Belangrijk aspect hierbij is het informeren van de gemeenteraad. Zo heeft gemeente Voorschoten dit jaar een winstwaarschuwing afgegeven over verwachte prijspeilontwikkelingen. Gemeente Oegstgeest staat aan de start van de eerste MJOP-projecten en heeft bij de gemeenteraad aangegeven dat ze bij nadere inzichten extra budget zullen aanvragen. Op lange termijn betekenen de sterke prijspeilstijgingen voor alle gemeenten dat extra budget nodig is om de huidige doelstellingen te behalen.

Beperkte evaluaties en nacalculaties in de vier gemeenten

Belangrijke monitoringsactiviteiten betreft het updaten van kostenkentallen. Dit gebeurt bij alle gemeenten. Daarnaast houden de meeste gemeenten in de gaten wat de geraamde kosten zijn voor een project en wat gerealiseerd wordt. Op basis hiervan heeft gemeente Voorschoten bijvoorbeeld de opslagen verhoogd in het nieuwe meerjarig onderhoudsplan. Wat er nog relatief weinig gebeurt, zijn systematische nacalculaties en evaluaties van projecten en beleidsplannen. Gemeente Oegstgeest is dit wel van plan met de projecten uit het MJOP maar dit moet in de praktijk nog verder vorm krijgen.

Rol van gemeenteraad

De gemeenteraden zijn verantwoordelijk voor het stellen van de beleidskaders en het toekennen van financiële middelen voor de uitvoering van onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen. Ook stelt de gemeenteraad de beheerplannen voor het onderhoud vast. De gemeenteraden krijgen met name inzicht in de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden via de planning & control (P&C)-cyclus. Zo worden in de programmabegrotingen onderhouds- en investeringsplannen opgenomen en bij jaarrekening wordt gerapporteerd over wat er is gerealiseerd in het voorgaande jaar.

Daarnaast worden gemeenteraden tussentijds geïnformeerd over de voortgang van grotere projecten en ontvangen zij in sommige gevallen ook tussentijdse managementrapportages. Zo leveren Wassenaar en Voorschoten bij de voor- en najaarsrapportages ook projectenrapportages aan. Gemeente Oegstgeest wil met het opstarten van het MJOP de gemeenteraad ook regulier updaten over de voortgang van projecten. Gezien de status van deze projecten is hier nog geen eerste versie van beschikbaar.

De gemeenten willen graag dat hun gemeenteraad zich focust op de beleidsmatige kaders en financiën van onderhoudswerkzaamheden, want spreken over de details ervan (zoals uitvoering en materiaalkeuze) kan vertragend werken. De rol van de gemeenteraad kan worden versterkt als de ambtelijke capaciteit zoveel mogelijk kan worden ingezet voor de uitvoering.

Projectenboek Leidschendam-Voorburg

Een positief voorbeeld van het op de hoogte houden over de ontwikkelingen bij projecten is het projectenboek van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dit projectenboek geeft inzicht in de achtergrond, planning en financiën van projecten. Het boek staat op de gemeentelijke website en is daarmee niet alleen inzichtelijk voor de gemeenteraad maar ook voor andere geïnteresseerden.

Conclusies en aanbevelingen

De vier gemeenten willen op verschillende manieren verbeteringen aanbrengen in de kwaliteit van hun wegen en civiele kunstwerken en/of de wijze waarop deze kapitaalgoederen worden onderhouden. Zo wil gemeente Wassenaar de ambitieniveaus verhogen en wil gemeente Voorschoten achterstaand onderhoud inlopen en meer aandacht voor communicatie. Gemeente Oegstgeest wil het vastgestelde ambitieniveau behalen na jaren van bezuinigingen en heeft daarom een MJOP opgesteld en werken zij aan een professionaliseringsslag. Voorbeelden hiervan zijn het aanbrengen van een scheiding in de organisatie waarbij de beheerders zich focussen op het beheren en er een projectenbureau is voor de grotere projecten. Verder maakt gemeente Leidschendam-Voorburg concrete stappen richting integraal assetmanagement door hier een strategie voor op te stellen. De realisatie van bovenstaande verbeterpunten zal extra financiële middelen en arbeidscapaciteit vergen.

Bovendien staan gemeenten voor een aantal belangrijke opgaven. Ten eerste hebben de gemeenten te maken met belangrijke externe factoren zoals sterke prijsontwikkelingen met grote gevolgen voor de onderhoudskosten aan wegen, bruggen en onderdoorgangen. Ten tweede spelen er capaciteitsvraagstukken binnen de gemeenten die met de huidige arbeidsmarkt niet snel op te lossen zijn. Ten derde zullen maatschappelijke ambities zoals aardgasvrije wijken en circulariteit beslag leggen op zowel onderhoudsbudgetten als de personeelsinzet van de gemeenten. Daarbij speelt ook dat gemeenten te maken hebben met een veelvoud aan opgaven op verschillende andere domeinen, zoals het sociale domein, die allen beslag leggen op de gelimiteerde financiële middelen. Deze factoren zullen de onderhoudsopgaven die de gemeenten hebben compliceren.

Een belangrijke conclusie is dat op verschillende onderdelen van het assetmanagement door de vier gemeenten een goede aanzet is gedaan, maar tegelijkertijd er nog winst te boeken valt. Onderstaand worden aanbevelingen gedaan om deze winst te realiseren. Het is hierbij goed te onderkennen dat de praktijk weerbarstig is en assetmanagement als een werkwijze kan worden gezien waar iedere organisatie zich verder in kan ontwikkelen. Belangrijk is om hier een haalbare route uit te stippelen.

Hanteer een standvastige koers met betrekking tot doelstellingen

Het verdient aanbeveling om een standvastige koers met betrekking tot ambitieniveaus en doelen te volgen. Deze koers is nodig om over meerdere jaren heen op een efficiënte wijze te komen tot een optimale programmering van de onderhoudsmaatregelen. Dit is met name een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente Wassenaar. In deze gemeente heeft het in de afgelopen jaren ontbroken aan een standvastige koers door de meerdere wisselingen in ambitieniveaus. Dit leidt tot de nodige bijsturing van planning en reserveringen en maakt het efficiënt sturen lastig.

Maak afweging tussen doelen en kosten inzichtelijk

Ook is het van belang de afweging tussen doelen en kosten goed in beeld te houden. Dit geldt met name voor de gemeente Wassenaar en Voorschoten, waar de ambitieniveaus zijn verschoven in de afgelopen jaren. Het verschuiven van bijvoorbeeld ambitieniveau B naar niveau C, zoals in Voorschoten heeft plaatsgevonden, levert op de korte termijn financiële voordelen op, maar op lange termijn zullen de te nemen onderhoudsmaatregelen ingrijpender en kostbaarder zijn. Ambitieniveau B wordt in verschillende gesprekken met gemeenten als economisch optimaal over lange termijn benoemd, waardoor een verschuiving naar niveau C naar verwachting op de lange termijn geen financiële voordelen oplevert. Een analyse van kosten en baten van dit type overwegingen kan bijdragen aan het op een efficiënte manier onderhouden van het areaal. Ook draagt dit bij aan het toetsen van benodigde capaciteit aan beschikbare capaciteit en het in positie brengen van de gemeenteraad om te sturen op de beleidskaders.

Naast het ambitieniveau kan het ook bij andere ontwikkelingen van belang zijn om de kosten en doelen met elkaar af te wegen. Voorbeelden zijn maatschappelijke doelen met betrekking tot duurzame materialen en klimaatbestendigheid. Dit lijkt een belangrijk aandachtspunt voor alle vier de gemeenten. Het inzichtelijk maken van kosten en baten kan een goede bijdrage leveren aan het beleid voor de lange termijn.

Verbeter de kennisoverdracht, ook naar inhuur

Alle vier de gemeenten hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt. Dit zorgt voor personele wisselingen en invulling van openstaande vacatures met tijdelijke inhuur. Zoals eerder betoogd blijkt in de praktijk dat nieuwe medewerkers en externen soms hun 'eigen' werkwijze meenemen, met als mogelijk gevolg dat kostenramingen van onderhoudsplannen onvergelijkbaar en onbetrouwbaar worden. Het verdient daarom de aanbeveling om te werken vanuit dezelfde uitgangspunten om de kennisoverdracht te verbeteren.

Ga systematisch om met ramingen en kengetallen

Het systematisch omgaan met uitgangspunten en kengetallen bij ramingen draagt bij aan de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van ramingen. Ook maakt dit het evalueren en bijsturen van projecten gemakkelijker. In de gemeente Wassenaar wordt nog niet altijd systematisch om te worden gegaan met ramingen en kengetallen. Ook dit wordt deels verklaard door de hoge mate van externe inhuur. Het is wenselijk om hier dezelfde uitgangspunten te hanteren.

Integraal werken vormt logische stap; monitoring van belang

De vier gemeenten hebben de wens om meer integraal te werken. Deze manier van werken lijkt ook in toenemende mate van belang door maatschappelijke opgaven zoals de warmtetransitie en klimaatadaptatie. Het vergt echter aanzienlijk meer afstemming en flexibiliteit van onderhoudsplannen en budgetten. Ook marktpartijen wijzen op het risico dat integraal werken kan leiden tot een te grote mate van complexiteit. Bewustzijn van wat het integraal werken betekent en wat dit vergt van verschillende betrokkenen is van belang. Gemeente Leidschendam-Voorburg staat hier bijvoorbeeld bij stil in een concept-plan 'Slimmer beheren binnen Leidschendam-Voorburg'. Ook is het van belang om de overgang naar integraal werken te monitoren en evalueren zodat waar nodig bijgestuurd kan worden. Dit lijkt voor alle gemeenten van belang, maar met name in het geval van een snelle overgang naar integraal werken zoals bij Oegstgeest aan de orde is.

Informereren van gemeenteraad: regelmatig en op juiste detailniveau

Een aandachtspunt voor de vier gemeenten is het regelmatig informeren en in positie brengen van de gemeenteraad. Dit gebeurt veelal als onderdeel van de P&C-cyclus en daarnaast in incidentele gevallen. Door de gemeenteraad actief en frequent te informeren over de voortgang van het onderhoudsprogramma, door expliciet te maken wat implicaties zijn van doelstellingen en hoe deze worden vertaald in onderhoudsmaatregelen en door tijdig te informeren over risico's, kosten, vertragingen e.d. zal bij de gemeenteraad een beter begrip ontstaan over het onderhoud in het fysieke domein en wordt zij in staat gesteld de vereiste keuzes te maken. Hierbij is het van belang om te focussen op de hoofdzaken zodat de gemeenteraad kan sturen op beleidskaders en financiën en de ambtelijke capaciteit zich kan focussen op de uitvoering, zodat middelen efficiënt en effectief worden ingezet.

Uitwisseling van kennis en ervaringsfeiten tussen gemeenten kan voordelen bieden

De gemeenten hebben te maken met vergelijkbare opgaven en lopen alle vier tegen capaciteitsbeperkingen aan. Kennisdelingssessies tussen deze en andere gemeenten zouden bijvoorbeeld voordelen kunnen bieden op het gebied van wet- en regelgeving, omgaan met problemen in de uitvoering of nieuwe ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie.

1 Inleiding

In opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg heeft het EIB het onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen nader in beeld gebracht. De RKC heeft een concept-normenkader opgesteld dat de visie van de RKC weergeeft op hoe gemeenten zouden moeten omgaan met hun infrastructuurareaal. Het onderzoek geeft inzicht in hoeverre gemeenten aan deze normen voldoen.

Concept-normenkader

- de gemeenten hebben een actueel beeld van het kwaliteitsniveau en de onderhoudsbehoefte van de wegen, bruggen en onderdoorgangen;
- de gemeenten hebben een duidelijke assetmanagement strategie en leven deze na;
- de gemeenten monitoren de effecten van hun assetmanagement, communiceren hierover, en passen de strategie aan indien de resultaten afwijken van de verwachtingen;
- de gemeenten hebben meerjaren-onderhoudsplannen voor wegen, bruggen en onderdoorgangen en hebben deze gedeeld en besproken met de gemeenteraden;
- de gemeenten hebben de benodigde middelen voor de meerjaren-onderhoudsplannen voor wegen, bruggen en onderdoorgangen verwerkt in hun programmabegrotingen;
- de gemeenten hebben inzicht in de verschillende belanghebbenden en betrekken deze bij de meerjaren-onderhoudsplannen voor wegen, bruggen en onderdoorgangen;
- de door de gemeenten geraamde kosten voor wegen, bruggen en onderdoorgangen volgen enerzijds uit de vastgestelde behoefte en anderzijds uit het assetmanagement.

Uitgangspunt voor de analyse is de definitie van maatschappelijk efficiënt en effectief assetmanagement die in onderstaand kader is opgenomen.

Maatschappelijk efficiënt en effectief assetmanagement

Assetmanagement gaat over het optimaal onderhouden van kapitaalgoederen die van waarde zijn voor een organisatie; in dit onderzoek de wegen, bruggen en onderdoorgangen. De invulling van 'optimaal' wordt ingegeven door de doelen die de gemeente nastreeft en de balans daarbij tussen prestaties, risico's en kosten. Assetmanagement is daarbij een werkwijze:

- waarmee politieke keuzen kunnen worden vertaald naar de uitvoering;
- waarmee 'hogere doelen' zoals veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid kunnen worden bewaakt;
- waarin heldere, navolgbare afwegingen worden gemaakt tussen prestaties, kosten en risico's;
- waarin kennis wordt geborgd, uitgewisseld en vergroot (ruimte voor verbetering).
- Assetmanagement is kortom een wijze om (nog) professioneler te werken.

Maatschappelijk efficiënt en effectief assetmanagement vereist inzicht in de staat van het areaal, de factoren die op de kwaliteit van invloed zijn en de kosten van verschillende maatregelen in het kader van onderhoud op de korte en de langere termijn. Ook zal het assetmanagement rekening moeten houden met de verschillende maatschappelijke kosten en baten van onderhoud, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en verkeersveiligheid. Idealiter wordt hierbij de totale levensduur van de assets in beschouwing genomen.

In de analyse is onder meer gekeken naar de actualiteit en kwaliteit van feitelijke informatie over het areaal, de wijze waarop het beheerbeleid is opgezet en intern wordt georganiseerd, de transparantie over de opbouw van de verschillende budgetonderdelen en de conclusies die uit

de verschillende plannen kunnen worden getrokken. Ook externe communicatie is een belangrijk onderdeel van het assetmanagement en is derhalve ook in dit rapport meegenomen.

Afbakening onderzoek

De onderzoeksvraag van de RKC focust zich op het onderhoud aan wegen, bruggen en onderdoorgangen. Bij onderhoud gaat het om klein onderhoud tot groter onderhoud zoals vervangingen. Gemeenten hebben dit verschillend belegd en dit lichten we per gemeente toe onder de kopjes 'personele aspecten'. Ook de disciplines zijn verschillend belegd per gemeente. Zo vallen duikers bij gemeente Oegstgeest onder civiele kunstwerken, maar zijn ze bij gemeente Wassenaar onder waterbouwkundige kunstwerken gecategoriseerd. De focus in het onderzoek ligt op wegen, bruggen en onderdoorgangen, maar het onderhoud hiervan is niet geheel los te zien van andere disciplines. We zullen daarom in algemene zin beschrijven hoe de gemeenten omgaan met het onderhoud van wegen en civiele kunstwerken en wat de kosten hiervan zijn. Hierbij moet bedacht worden dat vanwege bovenstaande aspecten lasten en investeringen onderling niet direct met elkaar vergeleken kunnen worden.

Structuur rapport

In hoofdstuk 2 gaan we kort in op de wettelijke achtergrond van het onderhoud, de maatschappelijke opgaven die hierbij komen kijken en gaan we kort in op het beeld van marktpartijen. In de hoofdstukken die hierop volgen wordt een analyse per gemeente weergegeven. Allereerst wordt de omvang en kwaliteit van het areaal beschreven op basis van feitelijke informatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wegen, bruggen en onderdoorgangen. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de doelstellingen, de planvorming en de rol van de gemeenteraad. Vervolgens gaan we in op de personele en financiële aspecten en op de communicatie. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelend beeld waarin we de bevindingen op verschillende punten samenvatten.

2 Ontwikkelingen in assetmanagement

2.1 Wettelijke kaders

De gemeenten dienen als beheerders van de openbare ruimte met diverse wettelijke bepalingen rekening te houden. Centraal hierin staat een algemene zorgplicht voor een veilige omgeving, die voor een belangrijk deel is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek, de Wegenwet en de Wegenverkeerswet. In het Burgerlijk Wetboek is de aansprakelijkheid geregeld van gemeenten als beheerders van de openbare ruimte voor schade van burgers. De Wegenwet en Wegenverkeerswet verplichten gemeenten om openbare wegen te onderhouden en de zorg te dragen dat deze in een goede staat van onderhoud verkeren. Voor het beheer aan bruggen zijn de belangrijkste kaders onder meer beschreven in de Handreiking constructieve veiligheid bestaande bruggen en viaducten. Hiermee kunnen beheerders nagaan of de constructieve veiligheid van hun bruggen en viaducten genoeg aandacht krijgt, of die aandacht voldoende geborgd is en hoe het beheer te verbeteren is. Praktisch gesteld moet de openbare ruimte voldoen aan de eisen die men ervan mag verwachten. Dit betekent dat de inwoners en gebruikers ervan uit mogen gaan dat zij op een normale, ongehinderde en veilige manier van de openbare ruimte gebruik kunnen maken.

Belangrijk binnen de financiële regelgeving is het Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV). Dit reglement is opgesteld om de gemeentelijke begrotingen uniform op te stellen. Gemeenten genereren via meerdere kanalen middelen om onder meer hun beheertaken goed uit te kunnen voeren. Zo hebben gemeenten eigen inkomsten uit belastingen en bezittingen en krijgen ze daarbovenop geld van de Rijksoverheid via het gemeentefonds en speciale uitkeringen.

Verder is er in het gemeentelijk beheer nog een groot aantal specifieke wetten en besluiten van toepassing voor bepaalde deelgebieden. Veel van deze afzonderlijke wetten worden vanaf 2023 gebundeld en gemoderniseerd in de Omgevingswet. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur, evenals de algemene wettelijke zorgplicht die hierboven is beschreven.

Middellange termijn effecten herverdeling gemeentefonds voor veel gemeenten onzeker

Volgens de Rijksoverheid sluit de verdeling van het gemeentefonds door onder andere de decentralisaties in het sociaal domein niet meer aan bij de huidige tijd. Bovendien is de verdeling in de afgelopen twintig jaar ingewikkeld en ondoorzichtig geworden. Het huidige model hanteert soms achterhaalde aannames waardoor de verdeling van middelen en de kostenontwikkeling van gemeenten steeds meer uit elkaar zijn gaan lopen. Daarom wordt vanaf 1 januari 2023 een compleet herzien verdeelmodel gebruikt.

De fondsbeheerders hebben op basis van adviezen van betrokkenen zoals de Raad voor Openbaar Bestuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en reacties van gemeenten het ingroeipad te beperken tot 3 jaar. De eerste berekeningen op basis van de reeksen in het Coalitieakkoord (accres en opschalingskorting) tonen aan dat geen enkele gemeente er in de periode 2022-2025 financieel op achteruit zal gaan bij invoering van het nieuwe model. Hoe de effecten op de middellange termijn zullen uitpakken is echter nog hoogst onzeker, al zal een deel van de gemeenten in de begrotingen rekening moeten gaan houden met een achteruitgang van de inkomsten uit het fonds.⁷

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/06/nieuwe-verdeling-van-het-gemeentefonds-vanaf-2023>

2.2 Maatschappelijke opgaven

De infrastructuuropgaven voor de gemeenten hebben in de loop van de tijd een complexer karakter gekregen (figuur 2.1). Niet alleen is de opgave vanuit technisch oogpunt groot omdat delen van het areaal het einde van de technische levensduur naderen. Ook bestaat er een grote opgave vanuit functioneel perspectief. Kunstwerken als bruggen en viaducten die in de loop van de vorige eeuw zijn aangelegd, voldoen niet meer aan de capaciteitseisen die daar nu en in de komende jaren aan worden gesteld. Bovenop de technische en functionele opgave wordt de maatschappelijke opgave steeds belangrijker waarbij duurzaamheid, circulariteit en klimaatbestendigheid nieuwe eisen stellen aan de aanleg en het beheer van infrastructuur.

Figuur 2.1 Infrastructurele opgaven: van technisch via functioneel naar maatschappelijk



Bron: EIB

2.3 Beeld van marktpartijen

In het kader van het onderzoek hebben enkele interviews plaatsgevonden met marktpartijen die ervaring hebben met één of meerdere gemeenten van de vier onderzochte gemeenten. In deze paragraaf beschrijven we de aandachtspunten op basis van deze gesprekken.

Eigen personeel wordt als flexibeler en constructiever ervaren door marktpartijen

Over het algemeen wordt de samenwerking met de gemeente over de wijze waarop het beheer wordt uitgevoerd door de marktpartijen als flexibel en constructief ervaren, vooral bij werkzaamheden op een wat kleinschaliger niveau. Aannemers denken graag mee hoe werk efficiënt kan worden uitgevoerd en deze ruimte wordt hen vaak ook geboden binnen raamcontracten. Daarbij wordt door enkele marktpartijen wel betoogd dat toezichthouders en projectleiders uit de eigen gemeentelijke organisatie hier doorgaans positiever tegenover staan en constructiever zijn in de samenwerking dan ingehuurd personeel en ingenieursbureaus die zijn betrokken als tussenschakel.

Toenemende eisen aan kennisniveau vragen aandacht van de gemeenten

De marktpartijen geven aan dat de gemeentelijke capaciteit aandacht vraagt, onder meer vanwege openstaande vacatures en toenemende vergrijzing. De gemeentelijke ambities op het gebied van duurzaamheid en circulariteit vragen veel van de kennis van de organisatie. Marktpartijen signaleren bij de gemeenten een kennisachterstand op deze gebieden. Voor een deel kunnen de bedrijven deze kennis in het beheer inbrengen.

Te complexe contracten bemoeilijken samenwerking gemeenten en marktpartijen

Een aanbeveling vanuit de enkele gesproken marktpartijen is dat de gemeenten de organisatie en uitvoering niet te complex moeten maken. Raamcontracten met daarin afgesproken prijzen zijn goed om risico's af te dekken, maar het teveel opnemen van procesmatigheden en juridische punten werkt contraproductief. In de praktijk beperkt dit vaak de ruimte in de uitvoering. Daarnaast geven marktpartijen aan baat te hebben bij direct contact met de opdrachtgever. Ingehuurd personeel kan daarbij de snelheid van de uitvoering belemmeren. Bovendien past een hoge complexiteit niet bij de schaal en het kennisniveau van veelal kleinere gemeenten.

Kostenontwikkeling belangrijk aandachtspunt in komende jaren

De sterke kostenstijgingen waar de sector mee te maken heeft, zijn een belangrijk gesprekspunt met de gemeenten. Zo ligt de inputprijsindex voor de gehele grond-, weg- en waterbouw ongeveer 20% hoger in juli 2022 ten opzichte van het jaar ervoor.⁸ Voor asfaltwegen zijn de prijzen met meer dan 30% gestegen. Marktpartijen geven aan dat de gemeenten momenteel niet afwijzend staan tegenover het vergoeden van toegenomen kosten, met name bij lopende projecten. Tijdige en transparante communicatie hierover helpt hierbij.

CROW-beheersystematiek

Beheer gaat steeds meer over de volledige organisatie rondom het gebruik van de openbare ruimte. Het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek (CROW) faciliteert de methodiek waarmee op beleidsniveau een beeld kan worden gevormd van de staat van objecten en waaraan vervolgens onderhoudsmaatregelen gekoppeld kunnen worden. Zo kunnen aan de hand van een beeldkwaliteitscatalogus die door het CROW is opgesteld de inspectieresultaten van kapitaalgoederen worden vertaald naar concrete kwaliteitsniveaus. Hiermee worden handvatten geboden voor efficiënt en daadkrachtig beheer van de openbare ruimte. De onderstaande tabel toont aan de hand van verhardingen de richtlijnen en criteria die per beeldkwaliteitsniveau worden gehanteerd.

Beeldkwaliteitscatalogus en omschrijving per kwaliteitsniveau

Niveau	Omschrijving	Relatie richtlijnen beheer	Indicatie technische kwaliteit
A+	Zeer hoog	Geen schade	Als nieuw
A	Hoog	Enige schade, maar waarschuwingsgrens nog niet overschreden	Zeer goed, vlak, heel
B	Basis	Waarschuwinggrens overschreden, binnen vijf jaar groot onderhoud verwacht of klein onderhoud nodig	Enige schade doch functioneel, geen verlies van veiligheid
C	Laag	Richtlijn is overschreden, binnen twee jaar groot onderhoud nodig	Aanzienlijke schade, discomfort of mogelijke oorzaak van onveilig situaties
D	Zeer laag	Direct groot onderhoud nodig	Kapitaalvernietiging, kapot en functieverlies, reële kans op onveilige situaties

Bron: CROW

⁸ CBS inputprijsindex grond-, weg- en waterbouw (gww).

3 Gemeente Wassenaar

3.1 Areaal

3.1.1 Wegen

Actueel beeld van het oppervlak van het wegenareaal

De gemeente Wassenaar heeft op dit moment circa 1,4 miljoen m² aan verhardingsoppervlak in beheer. Het areaal bestaat voor 32% uit asfalt, 31% uit bestrating en 37% uit betontegels. Binnen de wegbeheerstatistiek wordt verder onderscheid gemaakt naar verschillende typen gebruik en verkeersintensiteit. Op basis van deze verdeling komt naar voren dat het merendeel van de verharding woonstraten betreft.

Van het wegenareaal is bovendien bekend in welke jaren uitbreiding hiervan heeft plaatsgevonden. Een duidelijke piek in de aanlegjaren is onder andere geweest in de periode 1970-1980. Ook in het afgelopen decennium is een relatief forse toename in het aanleggen van wegen geweest. De technische levensduur ligt bij verharding tussen de 50 en 80 jaar.

Tabel 3.1 Oppervlakte gemeentelijke verhardingen Wassenaar naar type materiaal

Verhardingstype	Oppervlakte in duizend m ²	%
Asfalt	459	32
Bestrating ⁹	564	40
Tegels	391	28
Totaal	1.414	100

Bron: Gemeente Wassenaar¹⁰

Beeldkwaliteitsniveau van wegen overwegend goed in Wassenaar

De CROW-systematiek wordt door de gemeente gehanteerd bij de visuele inspecties van wegen die tweejaarlijks worden uitgevoerd en waarvan de laatste in 2021 heeft plaatsgevonden. Het minimale beeldkwaliteitsniveau in de gemeente is reeds vastgesteld op niveau B. Uit de resultaten van deze inspectie komt naar voren dat het over het algemeen goed gesteld is met de (beeld)kwaliteit van de verharding in Wassenaar (figuur 3.1). Bij zowel asfaltverharding als elementenverharding is het merendeel van het areaal niveau A of A+.

Tevens kan worden geconcludeerd dat in relatie tot de voorgaande weginspecties de staat van het wegenareaal verbeterd is in de afgelopen jaren. In het laatste beheerplan van wegen stelde de gemeente aan de hand van een kwaliteitsanalyse dat in 2015 sprake was van een substantiële achterstand van 22% in het onderhoud van wegen.¹¹ Op basis van de CROW-systematiek is berekend dat het ging om een bedrag van circa € 4,8 miljoen, met name bij de elementenverharding. In 2019 en 2021 zijn nieuwe inspecties uitgevoerd waaruit bleek dat een

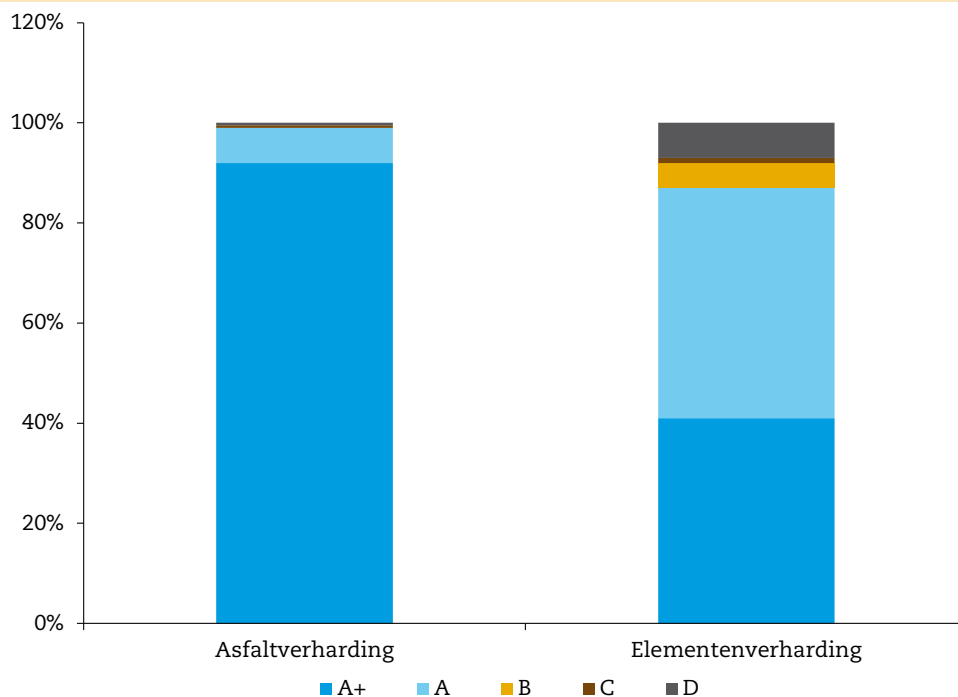
⁹ Het gaat hierbij om zowel betonstraatstenen als straatbakstenen.

¹⁰ Gemeente Wassenaar (2022). 'Basis in beeld'.

¹¹ Gemeente Wassenaar (2016). 'Beheerplan Wegen 2016-2020'.

aanzienlijk deel van deze achterstanden is ingelopen. Zo werd in 2019 een achterstand van 16% geconstateerd en in 2021 was dit afgenomen tot 14%.

Figuur 3.1 Verdeling beeldkwaliteitsniveau van verharding naar wegtypen, 2021



1 Exclusief onverharde wegen en cementbeton.

Bron: Gemeente Wassenaar

3.1.2 Civiele kunstwerken

Gemeente beheert 75 civiele kunstwerken

Op het moment beschikt de gemeente Wassenaar over in totaal 75 civiele kunstwerken. De meest voorkomende kunstwerken zijn stalen fietsbruggen en houten fietsbruggen, zoals te zien is in onderstaande tabel. Het aantal civiele kunstwerken is sinds 2015 gelijk gebleven.

Tabel 3.2 Aantal civiele kunstwerken naar type en materiaal, 2022

Type object	Aantal
Stalen brug (fiets)	26
Houten brug (fiets)	20
Beton brug (klein)	12
Beton brug (groot)	7
Metselwerk brug	5
Beton brug (fiets)	4
Tunnel	1
Totaal	75

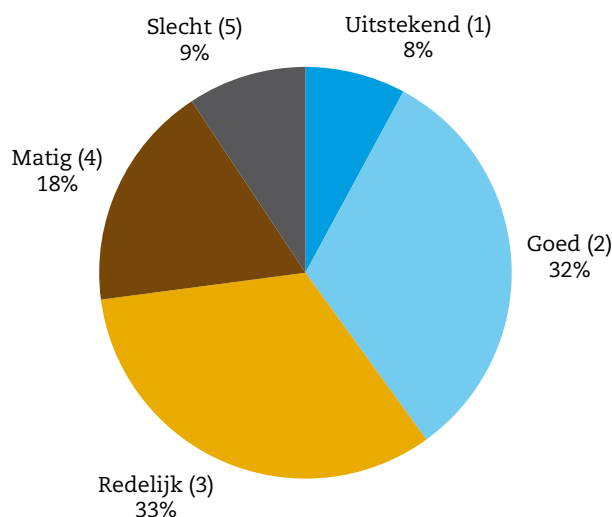
Bron: Gemeente Wassenaar¹²

Uiteenlopende conditiescores voor civiele kunstwerken

De toestand van een civiel kunstwerk in de gemeente wordt vastgelegd door middel van visuele en technische inspecties (jaarlijkse schouw en vijfjaarlijkse inspectie) en aanvullend onderzoek voor de constructieve veiligheid. Om bruggen veilig te houden wordt in Wassenaar het basisniveau oftewel conditiescore 3 aangehouden. De gemeente heeft een duidelijk beeld van de conditiescores (figuur 3.2). Ook hier geldt dat de civiele kunstwerken over het algemeen ruim voldoen aan de vastgestelde kwaliteitsniveaus. Alleen bij houten fietsbruggen voldoet een minderheid aan deze eis. Bij de betonnen grote bruggen voldoet een kleine meerderheid, terwijl stalen fietsbruggen relatief gezien de hoogste conditiescores hebben. De verdeeldheid in conditiescores is bij de civiele kunstwerken in de gemeente relatief groter dan bij wegen.

¹² Gemeente Wassenaar (2022). 'Basis in beeld'.

Figuur 3.2 Kwaliteit civiele kunstwerken in gemeente Wassenaar, 2019



Bron: Gemeente Wassenaar¹³

3.2 Visie

3.2.1 Doelstellingen

Meerdere schommelingen in geambieerde kwaliteitsniveaus in achterliggende jaren

In de afgelopen jaren zijn er meerdere schommelingen geweest in de kwaliteitsniveaus die de gemeente heeft vastgesteld van wegen en bruggen. Zo werd in de laatste beheerplannen de minimale (beeld)kwaliteit van deze objecten vastgesteld op niveau B. In verband met bezuinigingen werd deze ambitie in 2019 teruggeschroefd naar C. Het uitgangspunt van dit niveau is om de functionaliteit en veiligheid te waarborgen, waarbij esthetische waarden en beleving minder van belang zijn. Uit gesprekken met de beheerders bleek dat deze keuze als vrij ondoordacht werd gezien. Financieel gezien levert dit namelijk volgens de gemeente over de gehele levensduur geen voordeel op doordat uitgaven slechts naar achteren worden geschoven in de tijd. In 2021 is het ambitieniveau echter weer opwaarts bijgesteld naar B. In het Coalitieakkoord 2022-2026 'Zelfbewust, duurzaam en realistisch' is de ambitie opgenomen om het onderhoudsniveau verder op te schroeven naar kwaliteitsniveau A.¹⁴ Het is van belang dat de gemeente inzichtelijk krijgt wat dit in de komende jaren in financieel opzicht betekent en of de hoge ambities aansluiten bij wat er daadwerkelijk mogelijk is.

Voor het uitvoeren van beheer en onderhoud zijn voor wegen en bruggen voldoende financiële middelen begroot. De tekorten bij integrale projecten ontstaan, doordat er extra beleidsopgaven, zoals de inrichting naar 30 km per uur zones, participatietrajecten, hogere kwaliteitsniveaus of klimaatadaptatie, soms niet of te laag worden begroot. Dit is echter niet alleen een opgave voor de beheerafdeling, maar een integrale opgave voor de gehele organisatie

¹³ Gemeente Wassenaar (2022). 'Basis in Beeld'.

¹⁴ Gemeente Wassenaar (2022). 'Coalitieakkoord 2022-2026 Zelfbewust, duurzaam en realistisch'.

(beleid/beheer/projectmanagement). De gemeente geeft aan dit door een extern bureau te laten uitzoeken.

Streven is om een meer stabiele koers te varen in het beheer

Het streven van de gemeente is om een meer stabiele koers te varen in de geambieerde kwaliteitsniveaus. Het kwaliteitsniveau dat wordt vastgesteld heeft implicaties voor de onderhoudsopgaven op de langere termijn en op basis hiervan wordt gebudgetteerd voor de komende jaren. De verschillende koerswijzigingen in de gemeentelijke ambities scheppen onduidelijkheid en bemoeilijken daarmee het beheerproces. Daarom wordt er nu meer gericht gekeken naar het verbeteren van de langetermijnvisie, en bevindt de gemeente zich op een belangrijk omslagpunt naar het varen van een stabiele koers.

Beheerfocus op orde, maatschappelijke ambities nog onvoldoende uitgewerkt

Het beheerproces in Wassenaar is met name gebaseerd op instandhouding van het areaal tegen maatschappelijk verantwoorde kosten en het inhalen van achterstanden. Daarbij is aandacht in de kern gericht op het veilig houden van de objecten, het voorkomen van gevolgschades en de beleving c.q. uitstraling, ofwel hoe schoon, heel, veilig en mooi de wegen en bruggen worden ervaren door gebruikers.

Naast het bovenstaande is er tevens aandacht voor maatschappelijke aspecten als milieu en duurzaamheid. Zo is in de programmabegroting aangegeven dat duurzaamheid een belangrijke ambitie is voor de gemeente. Hoe dit zich vervolgens vertaalt in het wegbeheer is echter niet expliciet. Wel worden in het beheerplan van wegen voorbeelden genoemd hoe wegbeheer een bijdrage kan leveren door bijvoorbeeld bij aanbesteding en uitvoering strengere duurzaamheidseisen te stellen of door kritisch te zijn ten aanzien van materiaalgebruik. Ook in het bruggenbeheer is duurzaamheid een minder expliciet thema, alhoewel ook hier aandacht is voor verschillende materialen die kunnen worden gebruikt. Waar mogelijk zullen bij vervangingsmomenten alternatieven met duurzame materialen worden toegepast, maar wat dit betekent voor de benodigde budgetten blijft buiten beeld. Ook zijn op dit moment zowel in het weg- als bruggenbeheer geen meetbare doelstellingen vastgelegd aan deze aspecten. Bedacht moet worden dat het ook niet altijd zo eenvoudig is bepaalde ambities in meetbare doelstellingen te verankeren en hier concrete bedragen aan te koppelen.

Verlaging maximumsnelheid binnen bebouwde kom belangrijke ambitie van de gemeente

De gemeente heeft dit jaar onderzoek laten doen naar het verlagen van de snelheid in de bebouwde kom van Wassenaar. Daarbij moet 30 km per uur de nieuwe norm worden in het dorp en daarom is in kaart gebracht op welke wegen de maximale snelheid van 50 naar 30 km per uur aangepast kan worden. In het Coalitieakkoord 2022-2026 is vastgelegd dat de snelheid wordt teruggeschroefd. Het doel van de maatregel is om de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente te vergroten, en te zorgen voor minder geluidsoverlast in de gemeente.

Een verandering van het verkeersbeleid (nieuwe wegategorisering en 30 km per uur inrichting) betekent een andere indeling van wegen en dat heeft financiële gevolgen en is van invloed op de onderhoudsplanning. Dit moet opnieuw worden begroot en vastgesteld door de Raad. Door de huidige breuk in de coalitie van de gemeente Wassenaar is onduidelijk of de gemeente deze ambitie ook daadwerkelijk gaat invullen en of dit dezelfde prioriteit heeft als in het eerder genoemde coalitieakkoord over 2022-2026. Indien dit wel het geval is, is het van belang dat er snel en duidelijk richting wordt gegeven aan de definitieve uitwerking van het plan, aangezien het risico bestaat dat in afwachting hierop te lang met bepaald onderhoud wordt gewacht en er daardoor achterstanden worden gevormd. Ook tegen de achtergrond van de langetermijnstrategie waar de gemeente naartoe werkt, is het dan zaak om in de volgende coalitieperiode niet af te stappen van de maatregel en vervolgens het beheer weer opnieuw in te moeten richten.

3.2.2 Planvorming

Duidelijke scheiding van verschillende beheerdisciplines

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is in Wassenaar georganiseerd rond vijf beheerdisciplines en wordt uitgevoerd met vijf beheerders. Het beheer en onderhoud van

wegen, bruggen en onderdoorgangen valt samen met wegmeubilair onder discipline 'grijs'. De drie bovengenoemde objectsoorten hebben ieder een eigen beheerplan waarin de doelen duidelijk zijn vastgelegd. Zo wordt het onderhoud aan wegen in het Beheerplan Wegen beschreven. Het gaat hier uitsluitend over de verhardingen en niet over de bijbehorende objecten zoals bermen of verkeersregelininstallaties. Bruggen en onderdoorgangen c.q. tunnels vallen onder de civiele kunstwerken en het beheer hiervan in de gemeente is vastgelegd in het Beheerplan Bruggen. Andere kunstwerken zoals duikers en steigers zijn hier niet in meegenomen, maar vallen onder de waterbouwkundige kunstwerken die in het Beheerplan Water worden beschreven.

Oude beheerplannen het gevolg van nieuwe integrale beheerstrategie en ambtelijke scheiding

De laatste beheerplannen die de gemeente heeft opgesteld beslaan de periode 2016-2020. Er zijn echter nog geen nieuwe beheerplannen opgesteld voor de jaren daarna. Eén van de genoemde redenen hiervoor is het besluit van de gemeente om toe te werken naar een nieuwe aanpak van het beheer met een integrale beheervisie en beheerplan. Ook kwam uit gesprekken naar voren dat de recente opsplitsing tussen Wassenaar en Voorschoten en de ontvlechting en overdracht van taken die daarbij kwamen kijken voor vertraging heeft gezorgd. In het eerste traject van de transitie naar een nieuwe beheerstrategie ('Basis op orde') bleek dat de gemeente daarom meer tijd nodig had dan beoogd om hun areaal betrouwbaar en compleet in beeld te kunnen brengen. Om de lacune in de beheerplannen op te vullen zijn in augustus 2021 updates verschenen van elk beheerplan met daarin o.a. de recente areaalinformatie en destijds gehanteerde kwaliteitsniveaus, updates van het klein onderhoud en plannings voor groot onderhoud en vervangingen. De updates voor de beheerplannen van wegen en bruggen beslaan respectievelijk de perioden 2021-2023 en 2021-2022. De updates van deze beheerplannen zijn weer zoveel mogelijk gebaseerd op de meerjarenplanning beheer openbare ruimte 2021-2022.

Nieuwe beheervisie- en strategie zal naar verwachting begin volgend jaar ingaan

Zoals hierboven beschreven is huidige ambitie van de gemeente om toe te werken naar een beheerstrategie met daarin een integrale afweging tussen de verschillende kapitaalgoederen. Om deze ambitie te verwezenlijken wordt voor de komende jaren allereerst een nieuwe beheervisie opgesteld. Door het opstellen van deze beheervisie moet duidelijk worden hoe invulling wordt gegeven aan de nieuwe doelstellingen. Het gaat hierbij om zaken als vastgestelde kwaliteitsniveaus, verscheidenheid in het beheer maar ook hoe in te spelen op de ontwikkelingen die eraan komen. Dit vormt het kader hoe het beheer en onderhoud bijdraagt aan de gemeentelijke ambities. Deze nieuwe beheervisie en -strategie zal vervolgens worden vertaald in diverse instandhoudingsplannen die de huidige beheerplannen gaan vervangen. Deze documenten worden naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 aan de Raad aangeboden en vastgesteld. De financiële gevolgen van de nieuwe instandhoudingsplannen zullen dan verwerkt worden in de Kadernota 2024.

Planning van onderhoudsmaatregelen op basis van inspecties en maatregeltoets

De basis van het wegbeheer wordt gevormd door actuele areaalinformatie die voornamelijk is gebaseerd op de tweejaarlijkse inspecties en is vastgelegd in een wegbeheersysteem. Dit systeem levert een globale planning van onderhoudsactiviteiten op waarbij groot en klein onderhoud wordt onderscheiden. Daarbij gelden voor verschillende groepen van wegen verschillende benodigde onderhoudsmaatregelen, waarbij onderverdeling is gemaakt op basis van materiaal, gebruik en intensiteit. Voor het groot onderhoud vindt vervolgens een maatregeltoets plaats waarin de concrete maatregel en het planjaar worden bepaald en waarin een prioritering wordt gemaakt op basis van technische condities en in relatie tot de financiën. Binnen deze maatregeltoets worden alle beheersmaatregelen beschouwd en wordt op basis van de beleidsuitgangspunten, ontwerpkeuzes, clustering van maatregelen e.d. de definitieve onderhoudsplanning vastgesteld. In dit proces is tevens naar afstemming en integraliteit met andere afdelingen gezocht, met name bij het rioolbeheer. De definitieve onderhoudsplanning wordt uiteindelijk vastgelegd in het jaarplan.

De algehele conditie en onderhoudstoestand van kunstwerken wordt aan de hand van de NEN 2767 conditiescore vastgelegd door middel van technische inspecties (jaarlijkse schouw en vijfjaarlijkse inspectie) en aanvullend onderzoek naar constructieve veiligheid. Tijdens de inspecties worden alle gebreken en risico's in kaart gebracht en worden de bijbehorende

onderhoudsmaatregelen geformuleerd en in een maatregelenoverzicht verwerkt. Ook hier wordt op basis van dit maatregelenoverzicht een maatregeltoets uitgevoerd en wordt aansluitend een jaarlijks onderhoudsprogramma opgesteld voor klein en groot onderhoud en vervangingen.

Te hoge kosten onderhoudsmaatregelen reden voor vroegtijdige vervanging

Indien de kosten van de te plegen onderhoudsmaatregelen van kunstwerken worden ingeschat op meer dan 30% van de vervangingswaarde, is het volgens de gemeente niet financieel verantwoord meer om onderhoud te plegen. In dit geval wordt veelal overgegaan tot een algehele renovatie of (vroegtijdige) vervanging van het kunstwerk. Bij een renovatie wordt de theoretische levensduur van het object teruggebracht naar de initiële toestand.

Uitvoering onderhoudswerkzaamheden vaak overdag vanuit kostenoverweging

Uit gesprekken met de gemeente komt tevens naar voren dat zoveel mogelijk onderhoud overdag wordt uitgevoerd in verband met lagere kosten. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat voor sommige werkzaamheden dit niet altijd mogelijk is. Zo leent onderhoud op drukke wegvakken zich vaak beter voor de nacht om congestie overdag te beperken. Echter leidt nachtonderhoud vaak tot meerkosten (kortere werktijden, hogere betalingen).

3.2.3 Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is op verschillende punten betrokken in het beheerproces. Allereerst wordt de beheersvisie en daaruit voortkomende beheerplannen/instandhoudingsplannen vastgesteld door de Raad. Hierin is onder meer het nagestreefde kwaliteitsniveau vastgesteld. Ook de recent uitgebrachte updates van de beheerplannen worden door de Raad geaccordeerd. Met de updates van de beheerplannen wordt voldaan aan de voorwaarden van de financiële verordening Wassenaar voor wat betreft onderhoud kapitaalgoederen, die voorschrijven dat het college tenminste eens in de vier jaar een beheerplan openbare ruimte ter vaststelling aan de gemeenteraad aanbiedt. De jaarplannen die als uitwerking van de beheerplannen worden opgesteld, worden alleen ter informatie aan de Raad verstuurd.

Raad actief meegenomen in de voortgang van projecten

In de P&C-cyclus zitten projectrapportages die worden voorgelegd aan de Raad en waarin wordt teruggekoppeld wat er uitgevoerd is. De gemeenteraad wordt verder actief op de hoogte gehouden van grotere en soms politiek gevoelige projecten door middel van bijvoorbeeld informatiebrieven. De Raad wordt onder meer op hoofdlijnen meegenomen hoe tot bepaalde keuzes in een project is gekomen en er wordt over de voortgang van het project gerapporteerd. Hierbij is het niet de bedoeling dat de gesprekken met de raad over details gaan. Bij bepaalde signalen rond de uitvoering stelt de Raad ook zelf aanvullende vragen. Ook in het geval van budgetoverschrijdingen of andere tegenvallers in de praktijk wordt teruggekoppeld naar de Raad, aangezien zij de wettelijke bevoegdheid heeft om eventueel extra financiële middelen beschikbaar te stellen (budgetrecht).

Duidelijke afbakening van bevoegdheden noodzakelijk voor efficiënter beheer

Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat er veel financieel ingegeven discussies zijn in de gemeenteraad over kwesties die vaak niet van politieke aard zijn. Dit leidt volgens de gemeente veelal tot ongewenste vertragingen in het beheerproces. Indien bijvoorbeeld een noodzakelijke vervanging plaats moet vinden op basis van resultaten uit een inspectierapport, wordt deze beslissing van tevoren soms nog door de Raad tegen het licht gehouden en worden discussies gevoerd totdat daadwerkelijk tot actie wordt overgegaan. Dit terwijl de vervanging noodzakelijk wordt geacht om veiligheid te waarborgen. Wanneer bovendien onderhoud 'on hold' wordt gezet in afwachting op (langdurige) besluitvorming rond een bepaalde kwestie, neemt het risico op achterstanden in het onderhoud toe. Om deze reden lijkt een duidelijke afbakening van bevoegdheden en vertrouwen vanuit de politiek noodzakelijk voor een goede verstandhouding tussen de uitvoering van het beheer en de gemeenteraad en leidt dit bovendien tot meer daadkracht in het beheer.

3.3 Personele en financiële aspecten

3.3.1 Personele aspecten

Heldere lijn rond eigen dienst en uitbesteding

De wijze waarop de uitvoering van de beheertaken is georganiseerd, wordt helder in de laatste beheerplannen weergegeven. Voor het onderhoud van wegen, bruggen en onderdoorgangen maakt de gemeente slechts weinig gebruik van eigen personeel, enkel bij kleine meldingen. Buiten de klachten en meldingen wordt het klein onderhoud uitgevoerd door een aannemer, terwijl groot onderhoud via de projectenafdeling door een aannemer met een raamcontract of via een aanbesteding wordt uitgevoerd. Vervangingen worden meestal integraal aanbesteed met een projectleider die dit coördineert. Bij de vervanging van wegen worden deze projecten vaak gestart vanuit rioleringsvervangingen en hierdoor is ook vervanging c.q. reconstructie van verharding nodig. De gemeente geeft aan dat integraliteit met andere disciplines in de praktijk tot dusver moeilijk tot stand komt.

Bij de totstandkoming van de beheerplannen zijn diverse partijen betrokken. Zo zijn de laatste beheerplannen opgesteld door projectgroepen bestaande uit eigen medewerkers en externe ingenieursbureaus¹⁵ die praktijkkennis met zich meebrengen. Het in kaart brengen van de kwaliteit van de objecten wordt eveneens uitgevoerd door externe partijen. Zo verzorgen gespecialiseerde ingenieursbureaus de inspecties en onderzoeken aan de objecten.

Groot risico op capaciteitsproblemen in gemeentelijke organisatie

De gemeente benoemt capaciteitsproblemen in het ambtelijk apparaat als een belangrijke uitdaging voor het beheer in de nieuwe coalitieperiode. Dit heeft, zoals eerder betoogd, voor een belangrijk deel te maken met de ontvlechting en herverdeling van taken en posities na de ambtelijke scheiding met Voorschoten en de hoge ambities. Hierdoor ontbreekt vooralsnog op een aantal belangrijke posities in de gemeente (voldoende) capaciteit en kennis en is de verdeling van inhuur en eigen medewerkers momenteel niet optimaal te noemen. Dit uit zich in de hoge vacaturegraad bij de beheerafdelingen van de gemeente. In het recente Coalitieakkoord 2022-2026 is het uitgangspunt vastgesteld dat alle kerntaken van de gemeente worden uitgevoerd door medewerkers in vaste dienst. Of de gemeente goed en snel invulling kan geven aan deze openstaande vacatures is echter nog hoogst onzeker, aangezien krapte op de arbeidsmarkt momenteel een breed maatschappelijk probleem is dat vele sectoren treft. De capaciteitsproblemen hebben bovendien vooralsnog niet geleid tot het bijstellen van het ambitieniveau.

3.3.2 Financiële aspecten

In de volgende figuren zijn de werkelijke exploitatielasten in de periode 2018-2021 en de begrote exploitatielasten voor de jaren 2022-2026 voor het in stand houden en vervangen van de wegen en bruggen inzichtelijk gemaakt.¹⁶ De gemeente onderscheidt drie typen onderhoudsmaatregelen: het klein onderhoud, het groot onderhoud en investeringen zoals vervangingen en renovaties. Bij klein onderhoud en beheer zijn de werkelijke en begrote exploitatielasten gelijk aan respectievelijk de gerealiseerde en beoogde uitgaven. Voor groot onderhoud wordt jaarlijks een storting gedaan in de voorziening. De voorziening is gevormd om de sterk wisselende jaarlijkse begrote en werkelijke uitgaven voor groot onderhoud uit te kunnen dekken en middels een jaarlijkse vaste storting aan deze voorziening te zorgen voor gelijkmatige exploitatielasten voor groot onderhoud. De begrote stortingen in de voorziening zijn gebaseerd op de voorziene maatregelen in de komende jaren en de hoogte van de jaarlijkse storting betreft daarmee een langjarig gemiddelde van de voorziene uitgaven. Ten slotte worden grotere maatregelen, zoals renovaties en vervangingen, als investeringen gezien en deze worden meerjarig afgeschreven. De kapitaallasten (afschrijving en rente) van deze investeringen komen ten laste van de exploitatiebegroting. De kosten van eventuele pieken in de vervangingsuitgaven worden op deze manier uitgesmeerd over een langere periode. De optelsom van de drie hierboven beschreven kostensoorten geeft inzicht in de totale

¹⁵ Bij het opstellen van de beheerplannen van wegen en bruggen zijn respectievelijk Antea Group en Iv-Infra b.v. ingehuurd.

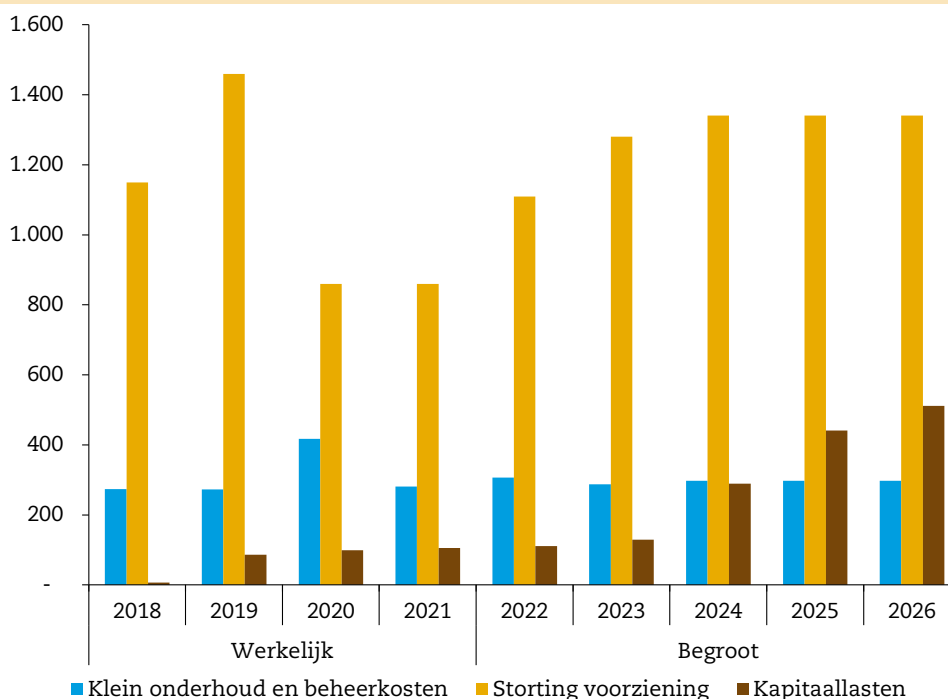
¹⁶ De begrote exploitatielasten zijn gebaseerd op de Voorjaarsnota 2022 en de conceptbegroting 2023-2026.

exploitatiekosten die ten laste komen van de begroting in een bepaald jaar en waarop de gemeente kan sturen in haar assetmanagement. De onderstaande figuren geven daarmee niet de daadwerkelijke uitgaven per jaar weer, maar schetsen een beeld van de kosten aan klein onderhoud, reserveringen voor uitgaven aan groot onderhoud en de kosten van grote investeringen uitgesmeerd over een langere periode.

Toename storting vanaf 2022 vanwege hoger ambitieniveau en indexering onderhoudsbudget
 Een eerste constatering is dat de jaarlijkse stortingen in de voorziening voor groot onderhoud van wegen sterk fluctueren in de tijd (figuur 3.3). Zo lagen de stortingen voor wegen in de jaren 2020 en 2021 op relatief lage niveaus. Dit heeft te maken gehad met de vastgestelde verlaging van het ambitieniveau van niveau B naar C in 2019. Vanaf 2022 liggen de begrote jaarlijkse stortingen in de voorziening weer fors hoger. Dit heeft onder meer te maken met de opwaartse bijstelling van het kwaliteitsniveau van C naar B in 2021 en het in het Coalitieakkoord 2022-2026 opgenomen voornemen om het ambitieniveau te verhogen naar A. Bovendien is in de begroting van 2023 een indexering van de onderhoudsbudgetten meegenomen bovenop de algemene indexatie vanwege onder meer de gestegen bouwkosten.

Jaarlijkse kosten klein onderhoud en beheer constant, kapitaallasten nemen toe in de tijd
 De kosten voor het jaarlijkse klein onderhoud en beheer van wegen zijn vrij constant over de jaren. De kapitaallasten laten daarentegen in de tijd een sterk opwaartse trend zien. De kapitaallasten voor investeringen in wegen nemen toe omdat deze investeringen tot 2017 niet werden geactiveerd, maar rechtstreeks ten laste van de reserves werden gebracht. Hierdoor zijn er geen kapitaallasten voor investeringen wegen vóór 2017. Wegens aanpassingen van de BBV dienen investeringen wegen vanaf 2017 wel te worden geactiveerd.

Figuur 3.3 Werkelijke exploitatielasten (2018-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor wegen, in duizenden euro's

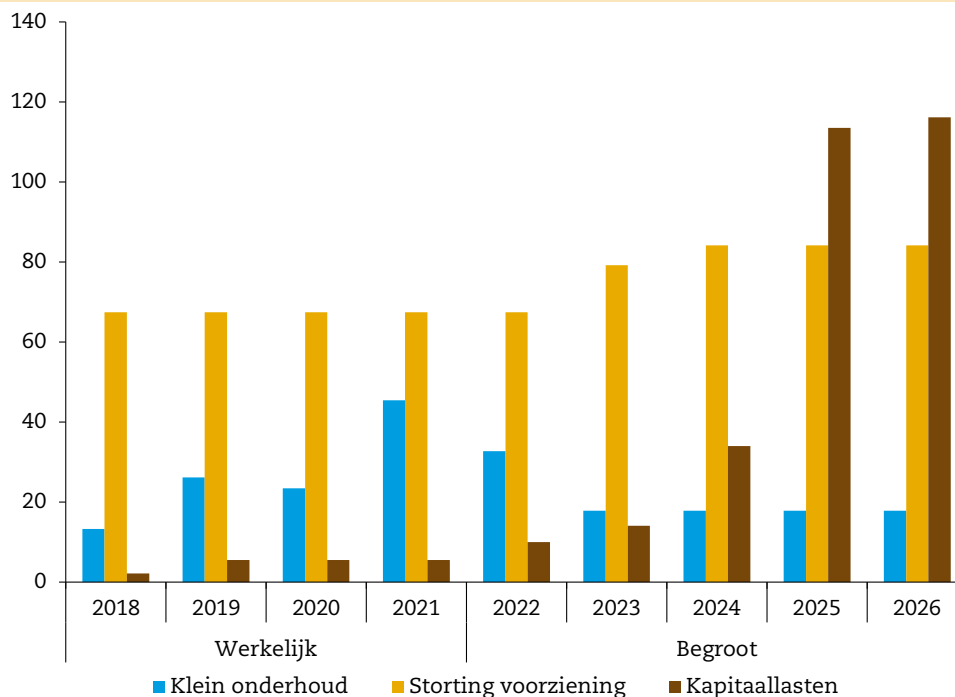


Bron: Financiële gegevens 2017-2021 en begrotingen Gemeente Wassenaar, bewerking EIB

Klein onderhoud aan bruggen relatief veel hoger dan groot onderhoud

De ontwikkeling van de exploitatiekosten voor instandhouding en vervanging van bruggen laat een ander beeld zien dan bij de wegen het geval is (figuur 3.4). Zo schommelen de kosten voor klein onderhoud¹⁷ sterk tussen de verschillende jaren, terwijl de storting in de voorziening voor groot onderhoud een wat constanter beeld laat zien. De kapitaallasten liggen met name in 2025 en 2026 op aanzienlijk hoog niveau in vergelijking met de jaren daarvoor. Ook hier geldt dat dit samenhangt met een aantal grote investeringen die vanaf deze jaren worden afgeschreven.

Figuur 3.4 Werkelijke exploitatielasten (2018-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor civiele kunstwerken, in duizenden euro's



Bron: Financiële gegevens 2017-2021 en begrotingen Gemeente Wassenaar, bewerking EIB

Investeringsplanning op basis van inspecties en leeftijd, werkelijke uitgaven vaak uitgevlakt

Vervangingsinvesteringen in de gemeente zijn opgenomen in de begroting (onder andere in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen), waarbij alleen de investeringen voor het begrotingsjaar worden vastgesteld. Verder worden de geplande vervangingsinvesteringen opgenomen in de beheerplannen. Op basis van actuele inspecties en onderzoeken, leeftijd van het areaal en integrale afstemming met andere onderhoudsopgaven wordt een integrale investeringsplanning gemaakt. Voor wegen en bruggen ontstaat op deze wijze een investeringsbeeld met fluctuaties in de uitgaven zoals te zien is in tabel 3.3. Een dergelijke discontinuïteit is in de regel onwenselijk. In de praktijk kijkt de gemeente waar mogelijk naar een goede verdeling van werkzaamheden over de jaren heen om de uitgaven zoveel mogelijk uit te vlakken, bijvoorbeeld door een vervangingsinvestering met één jaar uit te stellen of te vervroegen. Ook dit is een kenmerk van goed assetmanagement. Zowel de eigen organisatie als de gemeente zelf in termen van overlast en bereikbaarheid kunnen dergelijke pieken in investeringen namelijk niet altijd goed verwerken.

¹⁷ In de exploitatiebegroting van bruggen zijn geen aparte beheerkosten opgenomen zoals wel bij wegen het geval is.

Tabel 3.3 Geplande investeringsuitgaven aan wegen en bruggen, 2023-2026, in duizend euro

Kapitaalgoed	2023	2024	2025	2026
Wegen	4.900	3.060	2.100	2.100
Bruggen	105	95	105	120

Bron: Gemeente Wassenaar, bewerking EIB

Ruimte voor verbetering in het opstellen projectramingen en nacalculaties van projecten

Beheerders maken per discipline op basis van kostenkengetallen een inschatting van de financiële middelen die nodig zijn voor deze maatregelen. Bij klein onderhoud worden bijvoorbeeld, door te kijken naar de beschikbare middelen in de afgelopen jaren en in hoeverre dit voldoende was om de benodigde werkzaamheden uit te voeren, uitspraken gedaan voor de komende periode.

Bij projecten is echter een aandachtspunt in de gemeente dat er momenteel geen strakke lijn is in de ramingsaanpak en nacalculatie en er bovendien weinig met de ervaringsfeiten wordt gedaan. Ingehuurde projectleiders maken veelal SSK-ramingen op basis van eigen kostenkengetallen en opslagen die sporen met eigen praktijkervaringen. Het beheer in de gemeente Wassenaar zou om deze reden graag een bronbestand opzetten waardoor iedereen dezelfde kengetallen hanteert die zijn voortgevloeid uit de projecten die in de gemeente zijn afgerond. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het formuleren van nieuwe kengetallen. Voor projectramingen is ook een aandachtspunt dat in deze ramingen budgetten opgenomen moeten worden, zoals kosten externe projectbegeleiding, VAT-kosten¹⁸ en risico-opslagen voor eventuele tegenvallers.

Prijsstijgingen belangrijke onzekerheid voor projectbegrotingen

Een belangrijke onzekerheid in het begroten van projecten is de forse prijsstijging van diverse materialen en gestegen arbeidskosten in de afgelopen jaren. De ramingen in de begrotingen worden in de regel aangepast op basis van de consumentenprijsindex. In verband met de gestegen prijzen voor grondstoffen de afgelopen periode zijn de onderhoudsbudgetten voor 2023 nog eens met 10% extra geïndexeerd. Als door prijsstijgingen het oorspronkelijke budget voor een project onvoldoende blijkt te zijn, dan wordt aan de Raad om een aanvullend krediet gevraagd. Tussentijds kan de Raad worden geïnformeerd middels Raadsinformatiebrieven. Het risico op prijsstijgingen is benoemd in het weerstandsvermogen in de begroting van de gemeente. In deze paragraaf worden de belangrijkste risico's benoemd waar geen maatregelen voor te nemen zijn. Een belangrijke kanttekening in dit kader is dat de gemeente over veel eigen vermogen beschikt en daardoor tot op zekere hoogte bestand is tegen financiële risico's.

3.4 Communicatie

Veel aandacht voor participatie van inwoners en belanghebbenden in de gemeente

Er wordt in de gemeente veel aandacht besteed aan de participatie van inwoners. Dit is onder andere het gevolg van de mondigheid van inwoners en (weg)gebruikers en hun hoge verwachtingspatroon. De gemeente heeft daarom onder andere digitale voorzieningen opgezet die het mogelijk maken om meldingen te doen en tevens de drempel verlagen om dit überhaupt te doen. Een adequate meldingenregistratie en afhandeling is belangrijk om de aansprakelijkheid van de gemeente als beheerder zoveel mogelijk te beperken. Verder maakt de gemeente bij vervanging van beheerelementen gebruik van diverse communicatiemiddelen zoals informatiebrieven aan omwonenden en de gemeentelijke website.

¹⁸ VAT-kosten zijn kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht.

Inwoners willen daarnaast vaak met de gemeente in gesprek om wensen en bezwaren kenbaar te maken. Belangrijk in dit participatietraject zijn duidelijk omschreven beleidsuitgangspunten om aan vast te kunnen houden. Pas wanneer een duidelijk beeld is gevormd waar de gemeente op de lange termijn naartoe streeft met de beheerstrategie zijn deze gesprekken doelmatiger en effectiever.

Tot slot zijn er volgens de gemeente weinig invloeden en bezwaren vanuit andere organisaties zoals Veilig Verkeer Nederland op het beheer van wegen en bruggen en speelt dit met name bij andere beleidsafdelingen.

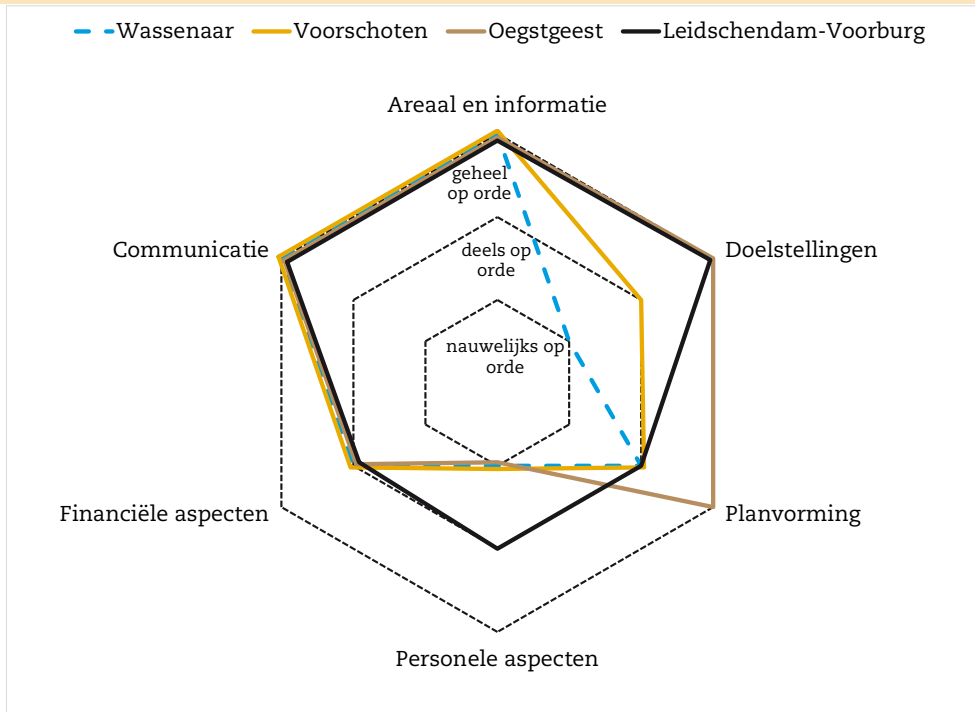
Gemeente wil komende beheerperiode nog meer inzetten op strategische communicatie

De gemeente gaat de komende beheerperiode nog meer inzetten op strategische communicatie. Daarbij onderstrepen zij nogmaals het belang van communicatie met inwoners en bedrijven in het gehele beheerproces. Strategische communicatie geeft op velerlei manieren inzicht aan inwoners en bedrijven, bijvoorbeeld op welke momenten onderhoudsactiviteiten plaatsvinden of uitleg waarom een onderhoudsactiviteit plaatsvindt. Door strategische communicatie is het enerzijds mogelijk het aantal vragen, klachten en meldingen te laten dalen. Anderzijds wordt hiermee meer ingespeeld op de wens van bewoners en bedrijven voor meer informatie en betrokkenheid bij de openbare ruimte.

3.5 Overkoepelend beeld

Figuur 3.5 geeft het overkoepelend beeld voor de gemeente Wassenaar op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen, planvorming, personele aspecten, financiële aspecten en communicatie. Op de aspecten areaal en informatie en communicatie is het beheer in de gemeente Wassenaar geheel op orde. Op de aspecten planvorming en financiële aspecten is het beheer deels op orde. De personele aspecten en doelstellingen zijn nog nauwelijks op orde

Figuur 3.5 Overkoepelend beeld gemeente Wassenaar



Bron: EIB

Duidelijk beeld van areaal maar wisselende kwaliteitsniveaus bemoeilijkt efficiënte sturing
Wassenaar heeft een duidelijk en actueel beeld van het areaal aan wegen en bruggen die de gemeente in beheer heeft. Uit de laatste inspecties kwam naar voren dat er zowel bij wegen als bruggen sprake is van enige achterstanden in het onderhoud ten opzichte van de vastgestelde kwaliteitsniveaus in de gemeente, maar dat deze achterstanden met name bij wegen in de afgelopen jaren voor een flink deel zijn ingelopen. Daarbij moet tevens worden geconstateerd dat de gemeente in de afgelopen jaren geen strakke lijn heeft gehanteerd in de beheerstrategie en hierdoor veel schommelingen zijn geweest in vastgestelde kwaliteitsniveaus, wat daadkrachtig en efficiënt beheer heeft bemoeilijkt.

Een belangrijke voorwaarde voor efficiënt en daadkrachtig beheer is dat in de volgende coalitieperiode niet weer van het huidige beleid wordt afgestapt. Daarnaast is het van belang dat de gemeenteraad met name stuurt op doelen en niet teveel op uitvoering focust.

Maatschappelijke thema's moeten plek krijgen in nieuwe beheervisie

Tegen deze achtergrond is de gemeente momenteel bezig met het opstellen van een nieuwe integrale beheervisie en -strategie voor de langere termijn om zo een meer stabiele koers te varen in haar beleid. Daarbij is het kwaliteitsniveau nu vastgesteld op Basis, alhoewel de nieuwe coalitie nog een stap verder wil gaan in het ambitieniveau. Het is van belang dat de gemeente inzichtelijk maakt wat dit in de komende jaren in financieel opzicht betekent en of de hoge ambities aansluiten bij wat er mogelijk is. Daarbij zullen ook maatschappelijke thema's als duurzaamheid een duidelijke plek moeten gaan krijgen in het nieuwe beleid en tevens concreet moeten worden vertaald naar budgetten. Nu zijn de benodigde financiële middelen om de gestelde doelen en ambities te realiseren vaak nog onvoldoende in beeld, al is dit vraagstuk ook niet altijd even eenvoudig.

Gemeente bezig om organisatie te versterken

Om de bovenstaande ambities allemaal zo goed mogelijk te bewerkstelligen is de gemeente bezig met een belangrijke professionaliseringsslag in de eigen organisatie. Zo wordt sterk ingezet op het aantrekken van nieuw personeel voor belangrijke beheerfuncties, om te voorkomen dat de gemeente op korte termijn tegen knelpunten in de ambtelijke capaciteit aanloopt. De komende periode zal laten zien hoe de nieuwe beheerstrategie uitpakt voor de gemeente. Belangrijk is om het beleid regelmatig te evalueren en waar nodig bij te sturen.

4 Gemeente Voorschoten

4.1 Areaal

4.1.1 Wegen

De gemeente heeft in totaal ongeveer 1,1 miljoen m² verharding in beheer (asfalt en elementen). Bijna 20% hiervan is gesloten verharding (asfalt) en ruim 80% betreft verschillende typen open verharding, met name tegels, gebakken klinkers en betonstraatstenen (tabel 4.1).¹⁹

Van het wegenareaal is bekend in welke jaren uitbreiding hiervan heeft plaatsgevonden. De hoeveelheid oude verhardingen is beperkt. Tussen 1978 en 1982 is er relatief veel uitbreiding geweest, in de 15 jaar daarna is relatief weinig aan het areaal toegevoegd. Opvallend is dat er vanaf 2000 relatief grote verschillen optreden in de groei van het wegenareaal. Het is niet bekend welke oorzaken er achter deze dynamiek in de ruimtelijke ontwikkeling zitten. Voor de komende jaren wordt dit in de 'Update Beheerplan' als aandachtspunt benoemd.²⁰

Tabel 4.1 Oppervlakte gemeentelijke verhardingen Voorschoten naar type materiaal

Verhardingstype	Oppervlakte in duizend m ²	%
Asfalt	198	18
Tegels	396	36
Gebakken klinkers	352	32
Betonstraatstenen	132	12
Overige materialen	22	2
Totaal	1.100	100

Bron: Gemeente Voorschoten²¹

Achterstand in onderhoud deels weggewerkt, nieuwe opgaven dienen zich aan

Het Beheerplan Wegen schetst de technische onderhoudsbehoefte die wordt gebaseerd op de landelijke CROW Wegbeheersystematiek. Bij de bepaling van de onderhoudsbehoefte is uitgegaan van het vastgestelde kwaliteitsniveau Basis. Het plan is gebaseerd op een visuele inspectie in 2015. Er werd 14% achterstaand onderhoud geconstateerd, vooral bij de elementenverharding (tabel 4.2). Volgens de gehanteerde CROW-systematiek dienen onderhoudsachterstanden binnen één jaar aangepakt te worden om kapitaalvernietiging en risico's op ongelukken en daaruit voortvloeiende schadeclaims te voorkomen. Volgens de update van het beheerplan is het aandeel achterstaand onderhoud afgenomen naar 9%.

Het beheerplan signaleert vroegtijdig de toekomstige opgaven. Het relatief hoge aandeel verharding op niveau B (40% van het totaal, bij asfalt 60%) werd als aandachtspunt genoemd. Hoewel deze verharding nog voldoet aan de beeldkwaliteitsnorm, wordt binnen de CROW-

¹⁹ De basis hiervoor is het 'Beheerplan Wegen 2016-2020' uit 2016. In de 'Update Beheerplan Wegen 2021-2022' wordt eenzelfde totale areaalomvang genoemd, maar wijkt de onderverdeling van de typen open verharding enigszins af van die uit het 'Beheerplan Wegen'.

²⁰ Gemeente Voorschoten (2021). 'Update Beheerplan Wegen 2021-2022'.

²¹ Gemeente Voorschoten (2016). 'Beheerplan Wegen 2016-2020' en (2021) 'Update Beheerplan Wegen 2021-2022'.

systematiek verwacht dat deze binnen drie tot vijf jaar onderhouden moet worden. De update van het beheerplan geeft hierover echter geen actuele informatie.²²

Tabel 4.2 Kwaliteit van het wegenareaal, 2019 (% van oppervlakte)

Type verharding	Asfalt	Elementen	Totaal 2019
A+	14	30	28
A	13	20	19
B	62	36	39
C	3	1	2
D	8	13	12
Totaal	100	100	100

Bron: Gemeente Voorschoten²³

4.1.2 Civiele kunstwerken

Ruim 100 kunstwerken in beheer

Ook voor civiele kunstwerken heeft de gemeente een Beheerplan 2016-2020. In tabel 4.3 wordt een overzicht weergegeven van de objecten die in beheer zijn van de gemeente.

Tabel 4.3 Aantal kunstwerken gemeente Voorschoten

Type object	Aantal
Vaste bruggen	99
Beweegbare bruggen	6
Tunnels ²⁴	3
Geluidsscherm	1
Totaal	109

Bron: Gemeente Voorschoten²⁵

Over de bruggen is veel informatie beschikbaar, zoals het materiaaltype, de verkeersfunctie, het bouwjaar en de afmeting.²⁶ Ook zijn foto's van elk object beschikbaar en staat aangegeven waar in de gemeente het object zich bevindt (straatnaam). De bruggen kennen een grote variëteit aan materialen, namelijk staal, beton, hout en composiet.

²² De gemeente geeft aan dat deze percentages inclusief een wijk zijn die in de komende jaren volledig zal worden gerenoveerd.

²³ Gemeente Voorschoten (2016). 'Beheerplan Wegen 2016-2020' en (2021) 'Update Beheerplan Wegen 2021-2022'.

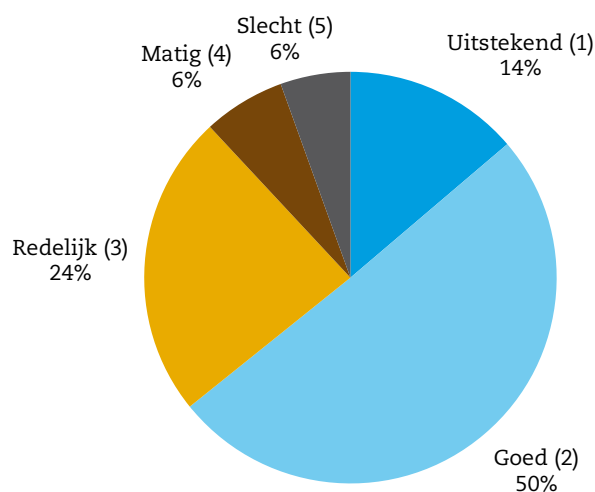
²⁴ Waarvan twee in eigendom van Prorail maar in beheer van de gemeente.

²⁵ Gemeente Voorschoten (2016). 'Beheerplan Wegen 2016-2020'.

²⁶ Westenberg (2019). 'Constructieve risicoscan en score per object gemeente Voorschoten'.

Bij de kunstwerken wordt gestuurd conditiescore 3 (basisniveau). Dit niveau is wettelijk gezien 'veilig', de uitstraling is echter matig. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de kwaliteit van de kunstwerken. Zeventig kunstwerken verkeren in uitstekende of goede staat.

Figuur 4.1 Kwaliteit civiele kunstwerken in gemeente Voorschoten



Bron: Gemeente Voorschoten

Constructieve risico's goed in beeld

De bruggen worden elke vier jaar geïnspecteerd. Basis is een visuele rondgang waarbij de onderhoudstoestand en de algehele conditie van alle kunstwerken wordt bepaald. Het basisniveau van de gemeente Voorschoten sluit aan bij een redelijke conditiescore. Per object is een omschrijving beschikbaar van de risicoklasse, variërend van 'hoge prioriteit voor draagkrachtonderzoek' (klasse 1) tot 'geen constructieve risico's' (klasse 5). De inventarisatie in 2019 liet zien dat in het algemeen veel objecten aan klasse 5 voldoen. Betonconstructies lijken minder goed te scoren dan die van hout en staal.

4.2 Visie

4.2.1 Doelstellingen

Ambities kwaliteit wegen verlaagd door financiële tekorten

De gemeente hanteert voor de wegen momenteel het kwaliteitsniveau C. Doordat de gemeente onder financieel toezicht van de provincie kwam te staan, moest er worden bezuinigd en kon het eerdere ambitieniveau B niet worden gehandhaafd.

Coalitieakkoord: basis op orde

In het nieuwe coalitieakkoord wordt richting gegeven aan het beleid dat de gemeente de komende jaren wil uitvoeren.²⁷ Hierin staan ook een aantal zaken die voor het dossier beheer van wegen en kunstwerken van belang zijn. Dit betreft onder meer de nadruk op transparantie

²⁷ Gemeente Voorschoten (2022). 'Coalitieakkoord 2022-2026 Voorschoten in verbinding vooruit'.

over besluitvorming, actieve communicatie over besluiten en participatie van inwoners. Hiermee kan de kwaliteit van de planvorming volgens het bestuur worden verbeterd. Een ander interessant punt is dat de gemeente zelfstandigheid van belang vindt met het oog op het uitvoeren van eigen beleid, maar zij is zich ook bewust van de noodzaak tot intensieve samenwerking in de regio.

Het coalitieakkoord geeft aan dat er de komende jaren financiële ruimte is om nieuwe ambities op te pakken, maar dit zal wel stevige afwegingen vragen. De gemeenten hebben te maken met een onzekere tijd. Dit betreft niet alleen de internationale ontwikkelingen, maar ook de bestendigheid van de gemeentefinanciën op de middellange termijn. Voor de openbare ruimte zijn klimaatadaptatie en kwalitatief groen belangrijke aandachtspunten, met name voor het centrum. De gemeente geeft aan dat een maatregelenpakket wordt uitgewerkt tegen hittestress, wateroverlast en droogte, bijvoorbeeld door vergroening. Hierbij zal de gemeente samenwerken met woningcorporaties, hoogheemraadschap en provincie. Een speerpunt in de investeringen in de openbare ruimte is de vervanging van verouderde delen van het rioolsysteem. Hierbij wordt zoveel mogelijk gekeken naar mogelijkheden om tegelijkertijd de wegen te verbeteren.

Meer specifiek met betrekking tot het beheer van wegen en kunstwerken wordt de focus gelegd op het uitgangspunt 'basis op orde'. Het infrabeheer is gebaat bij het zoveel mogelijk voorkomen van verrassingen. Hierbij past de wens om met het infrabeheer tien jaar vooruit te kunnen kijken.

Maatschappelijke doelen nog niet geconcretiseerd

De gemeentelijke ambities rond maatschappelijke thema's als duurzaamheid en klimaat zullen een vertaling moeten krijgen in de beheerplannen voor wegen en kunstwerken. Daarvoor zal ook nog een concretiseringsslag nodig zijn die aangeeft wat de gemeente wil bereiken op het gebied van duurzaamheid of bij welke nationale ambities zal worden aangesloten. In de beheervisie worden bovenstaande trends niet concreet benoemd als trends die het beheer in het huidige decennium in belangrijke mate kunnen beïnvloeden.

4.2.2 Planvorming

Onderhoudsplannen op basis van inspecties, maatregeltoets en jaarplannen

Het startpunt bij het wegenbeheer wordt gevormd door de areaalinformatie die in belangrijke mate is gebaseerd op de periodieke inspecties en is vastgelegd in het wegbeheersysteem. Dit systeem geeft richting aan de noodzakelijke onderhoudsactiviteiten. Hierbij wordt groot en klein onderhoud onderscheiden. Op het groot onderhoud vindt een maatregeltoets plaats waarin de concrete maatregel en het planjaar worden bepaald en waarin een prioritering wordt gemaakt in relatie tot de financiële middelen. Binnen deze maatregeltoets worden alle beheersmaatregelen beschouwd en wordt op basis van de beleidsuitgangspunten, ontwerpkeuzes, clustering van maatregelen e.d. de definitieve onderhoudsplanning vastgesteld. De definitieve onderhoudsplanning wordt vastgelegd in het jaarplan. Vooral nog meer ad hoc worden ook eventuele klachten vanuit bewoners over gebreken meegenomen.

Voor het wegenbeheer zijn de ontwikkelingen op het gebied van riolering sterk medebepalend en met dat organisatieonderdeel wordt dan ook intensief samengewerkt. Door integrale interne afstemming wordt zoveel mogelijk 'werk met werk' gemaakt.

Bij kunstwerken wordt elke vier jaar met een visuele inspectie door een extern bureau de onderhoudstoestand en de algehele conditie bepaald. Ook hier wordt jaarlijks een maatregeltoets uitgevoerd en wordt aansluitend een jaarlijks onderhoudsprogramma opgesteld voor klein en groot onderhoud en vervangingen.

Beheerproces kunstwerken op basis van financieel verantwoorde maatregelen

Het beheerproces is in het beheerplan omschreven als het instandhouden (om de functie te vervullen) tegen maatschappelijk verantwoorde kosten. Belangrijke beleidsthema's hierbij zijn veiligheid, voorkomen van gevolgschades (hoge kosten) en uitstraling (leefbaarheid en belevingswaarde). Als de onderhoudskosten hoger zijn dan ongeveer 30% van de nieuwbouwkosten is het niet meer financieel verantwoord (te laag rendement) om dit onderhoud uit te voeren en wordt er in de regel gekozen voor het vervangen van het kunstwerk.

Beheerplannen 2016-2020 nog niet geheel geactualiseerd

De beheerplannen voor wegen en kunstwerken voor de periode 2016-2020 zijn nog niet volledig geactualiseerd. Na de opsplitsing met Wassenaar is gekozen voor een overbruggingsperiode waarin beknopte updates van de oude plannen werden opgesteld zonder nieuwe beheervisies.

Het Beheerplan Wegen omvat alle wegenbeheeractiviteiten vanaf de aanleg/nieuwbouw van het areaal tot en met het moment van vervanging. Dit betreft dus zowel het dagelijks onderhoud als het groot onderhoud en de vervanging. In het Beheerplan worden de concrete uitvoeringsactiviteiten rond het wegenbeheer benoemd. Hierbij is er aandacht voor zowel de technische als de maatschappelijke aspecten van het wegenbeheer. Inmiddels is voor civiele kunstwerken in juni 2022 een nieuw beheerplan 2023-2026 opgesteld. Hierin wordt op een vernieuwende manier naar het beheer gekeken.²⁸

Beperkt zicht op bepalende factoren, omgevingsanalyse ontbreekt

Hoewel in de nota's en plannen naast de technische factoren ook maatschappelijke aspecten worden benoemd als richtinggevend voor het beheerbeleid, geven de plannen beperkt inzicht in de mogelijke ontwikkeling van de bepalende factoren voor de onderhoudsbehoefte. Leidend zijn in eerste instantie toch de technische uitgangssituatie en het actuele schadebeeld. De maatschappelijke ambities kunnen echter invloed hebben op de wijze waarop het beheer wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld toepassing van andere materialen of het aanbrengen van voorzieningen tegen wateroverlast). Daarnaast zullen deze ambities ook financiële implicaties hebben en mogelijk extra investeringen nodig maken. In de updates van de beheerplannen zijn deze ambities nog niet benoemd, evenmin in de meerjarenonderhoudsplanung voor civiele kunstwerken.²⁹ Ook als investeringen ten behoeve van duurzaamheid door andere partijen worden gedaan, bijvoorbeeld de energienetwerkbedrijven, hebben deze activiteiten naar verwachting grote impact op de openbare ruimte. Ook maatregelen in het licht van klimaatadaptatie, mogelijk het domein van andere afdelingen, zullen het beheer van wegen en pleinen beïnvloeden. Het beheer van wegen en kunstwerken kan wellicht ook gelijk opgaan met werkzaamheden die in het kader van deze maatschappelijke trends moeten worden verricht.

Een interessante vraag is in welke mate nieuwe ontwikkelingen rond materiaalinnovaties worden meegenomen in het beheer van bruggen. Er wordt wel opgemerkt dat in geval van vervanging van kunstwerken gekozen wordt voor duurzame materialen. Hierbij worden bijvoorbeeld houten kunstwerken vervangen door staal-kunststof kunstwerken die een lange levensduur en minder onderhoudskosten hebben. Wat dit betekent voor de benodigde budgetten blijft grotendeels buiten beeld.

4.2.3 Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is op een aantal punten betrokken in het beheerproces. In de eerste plaats is dit het vaststellen van de (gewenste) onderhoudskwaliteit en de concept beheerplannen. Ook tussentijdse updates van beheerplannen worden door de raad geaccordeerd. In de tweede plaats gaat de gemeenteraad over de beschikbare financiële middelen. Het budgetrecht ligt wettelijk bij de gemeenteraad en alleen zij kan eventueel extra budget vrijmaken. Het college geeft uitvoering aan dit budgetrecht. De jaarplannen die als uitwerking van de meerjarige beheerplannen worden opgesteld, worden alleen ter informatie aan de raad verstuurd, maar deze behoeven geen expliciete vaststelling. Hier heeft de beheerorganisatie dus een eigen rol in.

²⁸ De gemeente geeft aan ook een beheerplan voor wegen te hebben opgesteld en deze voor vaststelling naar de raad te sturen.

²⁹ Het verzorgend onderhoud is niet meegenomen in de kosten omdat dit niet binnen de wegbeheertaak valt. Het verzorgend onderhoud bepaalt echter wel sterk de beleving van gebruikers ten aanzien van het onderhoudsniveau.

4.3 Personele en financiële aspecten

4.3.1 Personele aspecten

Via interne gemeentelijke afstemming wordt beheer verder uitgewerkt

De gemeentelijke organisatie is vooral sectoraal gericht, waarbij het beheer van wegen en kunstwerken bij elkaar is genomen. Het beheer van riolering en water is elders ondergebracht. De beheerafdeling voor wegen en kunstwerken vormt de schakel tussen het gemeentelijk beleid enerzijds en de realisatie van de noodzakelijke onderhoudsmaatregelen anderzijds. Naast deze 'verticale' afstemming is ook 'horizontale' afstemming van belang. Zo is bijvoorbeeld de afdeling financiën nauw betrokken bij het beheer om de financieringswijze van de maatregelen gezamenlijk uit te werken.

Zo wordt bijvoorbeeld bij budgettekorten een verdere prioritering gedaan op grond van risico's. Met dit huiswerk kan het gesprek met andere disciplines gevoerd worden om de planning en werkzaamheden met elkaar af te stemmen. Hieruit volgt het uitvoeringsprogramma voor het wegbeheer. Op een aantal punten is echter nog verdere afstemming nodig aangezien andere disciplines ook extra wensen kunnen hebben, bijvoorbeeld het aanleggen van extra parkeerplaatsen.

Gemeentelijke organisatie vormt knelpunt

De gemeente signaleert dat de beheeropgave steeds complexer wordt. Naast de wetten en regels betreft dit ook ambities op het gebied van bijvoorbeeld klimaatadaptatie en circulariteit. Tot enkele jaren geleden kon met de samenwerking met de gemeente Wassenaar de kennisbehoefte tamelijk goed op peil worden gehouden. De kennis is aanwezig, maar wordt door één persoon beheerst. Het ontbreekt echter aan voldoende capaciteit om het beheer in al zijn facetten goed te kunnen uitvoeren. De gemeente heeft in de gesprekken aangegeven 15 tot 20% procent onderbezetting te hebben.³⁰ Bij de afdeling Ruimtelijke Ordening kan een op de vier vacatures niet worden vervuld.

Heldere lijn voor organisatie rond uitbesteding

Hoe ingrijpend een onderhoudsmaatregel is, bepaalt in de regel hoe en door wie deze wordt uitgevoerd. Kleine werkzaamheden, bijvoorbeeld als gevolg van klachten en meldingen, worden grotendeels door de eigen onderhoudsdienst hersteld en afgehandeld. Het uitvoeren van inspecties en het opstellen van beheerplannen wordt aan een ingenieursbureau uitbesteed. Bij klein onderhoud besteedt de beheerder dit uit aan een civiele aannemer op basis van een raamcontract. Deze raamcontracten worden per discipline (asfalt, elementen) voor meerdere jaren afgesloten. Integrale projecten, zoals reconstructies van wegen of grote vervangingen van kunstwerken, worden uitbesteed aan de markt. Deze projecten worden door een projectleider vanuit de gemeente voorbereid waarbij met interne en externe stakeholders wordt afgestemd.

4.3.2 Financiële aspecten

Lasten voor wegen op hoger niveau vanaf 2020

Figuur 4.2 toont de werkelijke exploitatielasten voor de periode 2017-2021 en de begroting voor de periode 2022-2026 voor het onderhoud aan wegen.³¹ Voor het onderhoud en beheer aan wegen onderscheidt de gemeente drie type maatregelen: klein onderhoud en beheer, groot onderhoud en vervangingen. Het klein onderhoud en de beheerkosten komen ten laste van de exploitatie en de uitgaven zijn hierbij gelijk aan de lasten. Voor groot onderhoud wordt jaarlijks een storting gedaan in de voorziening (dotatie). Deze voorziening wordt gevormd voor verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar die wel redelijkerwijs is in te schatten. De begrote stortingen in de voorziening zijn gebaseerd op deze redelijkerwijs te voorziene maatregelen in de komende jaren. De hoogte van de jaarlijkse storting betreft daarmee een langjarig gemiddelde van de voorziene uitgaven. Wanneer de maatregelen daadwerkelijk tot uitvoering komen, komen de uitgaven ten laste van de

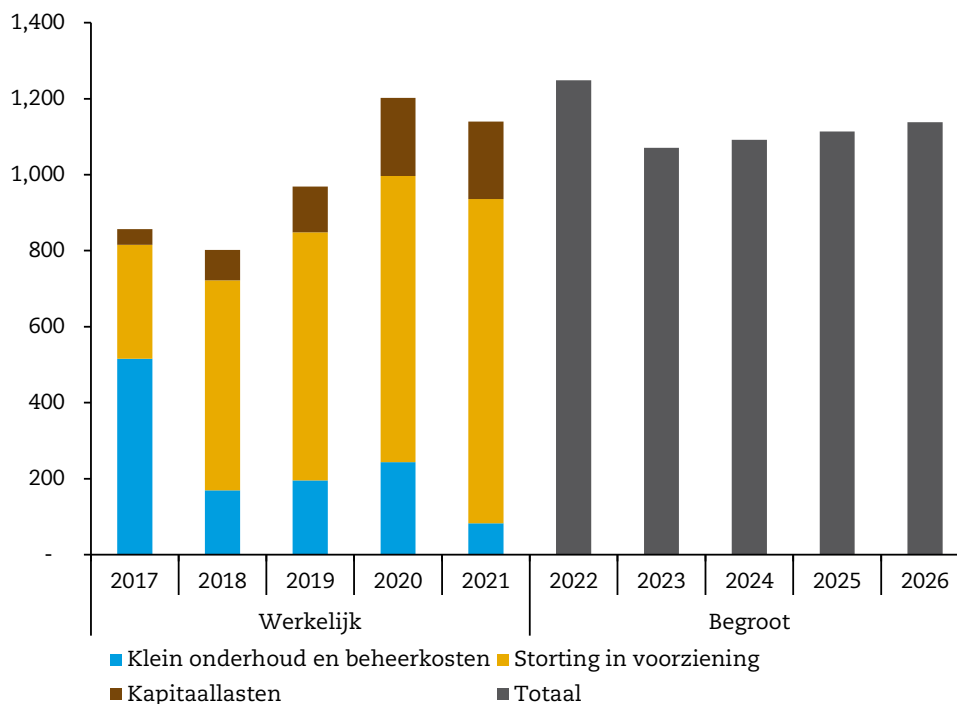
³⁰ Eind oktober 2022 is inmiddels één van de openstaande vacatures ingevuld.

³¹ De lasten voor 2022 zijn gebaseerd op de begroting 2022-2025 en de lasten voor 2023-2026 zijn gebaseerd op de conceptbegroting 2023-2026.

voorziening. Ten slotte is vervanging een belangrijke maatregel in het wegenbeheer. Deze maatregel wordt gezien als investering die meerjarig wordt afgeschreven. De lasten hiervan, afschrijving en rente, zijn de kapitaallasten die terugkomen in de exploitatie. De optelsom van de drie bovengenoemde componenten, oftewel de uitgaven voor het klein onderhoud en de beheerkosten, de storting in de voorziening en de kapitaallasten, geeft inzicht in de kosten die ten laste komen van de begroting in een bepaald jaar. Figuur 4.2 geeft derhalve niet de daadwerkelijke uitgaven per jaar weer, maar voor 2017-2021 de werkelijke lasten en voor de periode hierna de gemiddeld te verwachten kosten van klein onderhoud, reserveringen voor uitgaven aan groot onderhoud en de kosten van vervanging. Voor de komende jaren beschikt het EIB niet over een nadere indeling naar bovenstaande drie componenten. Daarom is in figuur 4.2 voor de periode 2022-2026 alleen het geraamde totaal vermeld.

De lasten voor wegen zijn in de afgelopen vijf jaar per saldo gestegen. De gemeente heeft in 2019 het ambitieniveau van B naar C verlaagd, omdat onder invloed van financieel toezicht bezuinigingen moesten worden doorgevoerd. Ondanks de verlaagde ambities kent de gemeente een grote opgave.

Figuur 4.2 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor wegen, in duizenden euro's



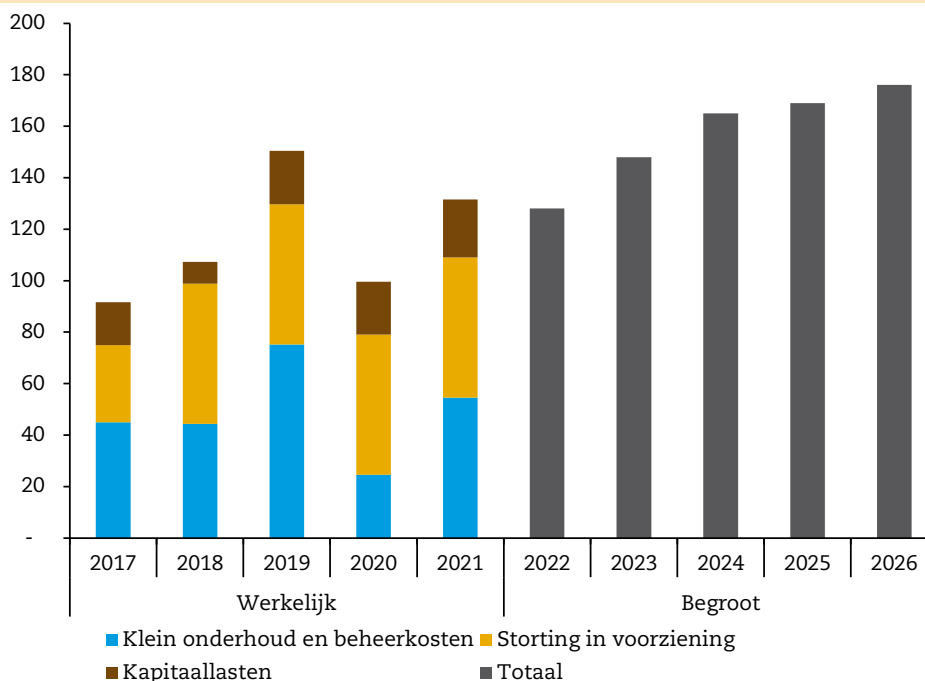
Bron: Financiële gegevens 'Realisatie 2017-2021 wegen' en begrotingen gemeente Voorschoten, bewerking EIB

Lasten voor civiele kunstwerken nemen tot 2026 toe

Figuur 4.3 toont een vergelijkbaar figuur voor civiele kunstwerken waarbij de werkelijke exploitatielasten voor 2017-2021 naar onderdeel zijn weergegeven. De voor de periode 2022-2026 begrote exploitatielasten zijn als totaal weergegeven.³² In de afgelopen jaren hebben fluctuaties plaatsgevonden door de maatregelen in het klein onderhoud (inclusief beheerkosten). De storting in de voorziening is sinds 2018 constant en bedraagt ongeveer de helft van de totale exploitatielasten. De kapitaallasten zijn in de afgelopen jaren opgelopen.

Tot 2026 lopen de exploitatielasten door verschillende oorzaken op. Ten eerste wordt in de update van het beheerplan voorgenomen om de storting in de voorziening met bijna 20% te verhogen met ingang van 2023.³³ In de tweede plaats vinden er in komende jaren een aantal grote vervangingsinvesteringen plaats waardoor de kapitaallasten in de komende jaren oplopen (zie ook figuur 4.4).

Figuur 4.3 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor civiele kunstwerken, in duizenden euro's



Bron: Financiële gegevens 'Realisatie 2017-2021 civiele kunstwerken' en begrotingen gemeente Voorschoten, bewerking EIB

Nieuwe meerjarenplanning kunstwerken bevat meer realistische kostenramingen

Een nieuw element in de Meerjarenonderhoudsplanning (MJOP) voor kunstwerken is dat met een groot aantal toeslagen wordt gerekend die worden meegenomen bij de kostenramingen. Oorsprong voor deze aanpassing is de constatering dat in de praktijk de eigen ramingen onvoldoende aansloten bij de aanbestedings- en uitvoeringspraktijk. Deze toeslagen betreffen onder meer de inzet van verkeersmaatregelen en de kosten van milieumaatregelen. Daarnaast werden VAT-kosten (voorbereiding, administratie en toezicht) niet goed in de ramingen verwerkt, evenals een reservering voor onvoorziene kosten. Met de nieuwe kostenopbouw is de transparantie sterk verbeterd. De vraag is of deze toeslagen worden geëvalueerd dan wel via nacalculatie worden gecorrigeerd. Gezien de omvang van de nu gehanteerde toeslagen is aan te

³² De lasten voor 2022 zijn gebaseerd op de begroting 2022-2025 en de lasten voor 2023-2026 zijn gebaseerd op de conceptbegroting 2023-2026.

³³ Gemeente Voorschoten, augustus 2021. 'Update beheerplan wegen 2021-2022'.

bevelen om goed te evalueren of deze beter aansluiten op de praktijk. Hierbij kan de kennis van marktpartijen die projecten uitvoeren worden benut.

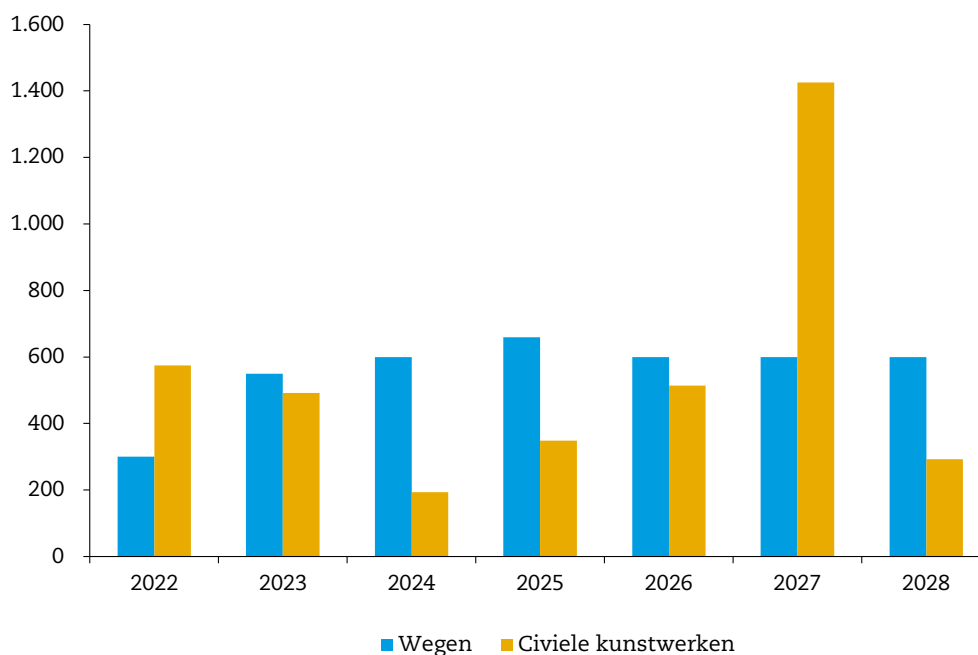
Kostenramingen CROW-systematiek wegen op basis van ervaring aangepast

Voor de doorrekening van de kosten voor onder meer klein onderhoud kan gebruik worden gemaakt van de CROW-systematiek. De ervaring van de gemeente is dat deze systematiek vaak onrealistisch hoge bedragen genereert. In de praktijk kijkt de gemeente vooral naar de beschikbare middelen in de afgelopen jaren en in hoeverre dit voldoende was om de benodigde werkzaamheden uit te voeren. Het is de vraag of deze methode gezien de beperkte interne capaciteit, de toenemende onderhoudsbehoefte en de sterke kostenstijgingen nog kan worden gehandhaafd bij effectief assetmanagement. De verwachting is dat voor de komende periode voldoende middelen beschikbaar zijn, mits het budget voor groot onderhoud en vervanging aansluit op de onderhoudsbehoefte daarvoor.

Sterke fluctuaties in toekomstige uitgaven aan kunstwerken

Figuur 4.4 geeft op basis van de financiële begroting een beeld van de investeringen die in de komende jaren worden verwacht voor wegen en kunstwerken. De investeringen in wegen stijgen in de eerste jaren en blijven daarna naar verwachting constant. De investeringen in kunstwerken liggen in de meeste jaren tussen € 200 duizend en € 600 duizend.

Figuur 4.4 Investeringen in wegen en civiele kunstwerken 2022-2028, in duizend euro



Bron: Investeringsplanning gemeente Voorschoten, bewerking EIB

De fluctuaties hangen onder meer samen met specifieke vervangingsmomenten op basis van de economische levensduur van bepaalde objecten. Dit zorgt ook voor een sterke piek in 2027 wanneer de investeringen in kunstwerken volgens de planning € 1,4 miljoen zullen bedragen.³⁴ Dit betreft met name twee grote kunstwerken in de Zwaluwweg en het Tuinderspad. Uit de gesprekken met de gemeente is naar voren gekomen dat in de praktijk zal worden bezien of

³⁴ Gemeente Voorschoten (2022). 'Investeringen 2022-2028 (civiele kunstwerken en wegen)'.

deze kunstwerken daadwerkelijk ook dan moeten worden vervangen of dat schuiven met één of beide projecten mogelijk is. In het beheerplan voor civiele kunstwerken geeft de gemeente bijvoorbeeld aan dat de instandhoudingsinspecties in 2024 en 2028 invloed hebben op het daadwerkelijke moment van vervanging en dat ook aspecten als de beschikbaarheid van aannemers of de bereikbaarheid van een wijk invloed heeft op het moment van vervanging.

4.4 Communicatie

Communicatie richting burgers krijgt veel aandacht

Op het gebied van communicatie rond het beheer zijn twee zaken van belang:

- Invulling geven aan de inzage in voornemens, de consultering van relevante partijen en de organisatie van inspraak.
- Verspreiding van de informatie over gemeentebesluiten.

In het Beheerplan Wegen is een specifieke paragraaf opgenomen over communicatieaspecten. 'De gemeente wil haar inwoners meer en beter betrekken bij het opstellen, het uitvoeren en het geven van kwalitatief goede informatie over de gemaakte plannen. Dit gaat verder dan de wettelijke informatieplicht en vormt onderdeel van de wijze waarop de gemeente Voorschoten werkt. Burgerparticipatie draagt bij aan het versterken van de lokale democratie, creëert een betere belangenafweging en kan uiteindelijk ook kostenbesparend werken.' Hiervoor maakt de gemeente, afhankelijk van de potentiële impact van voorgenoemde maatregelen, onder meer gebruik van een website, inloopavonden, nieuwsbrieven en de inzet van een omgevingsmanager.

De grotere aandacht voor communicatie, zoals via sociale media, heeft veel informatie vanuit de bewoners opgeleverd over de actuele kwaliteit van de openbare ruimte opgeleverd. Dit heeft ook een keerzijde aangezien het verwachtingsniveau van de burgers omtrent het reageren op signalen hoog is. Dit vraagt een grote tijdsinvestering van het gemeentelijk personeel die op gespannen voet kan staan met de relatief beperkte capaciteit.

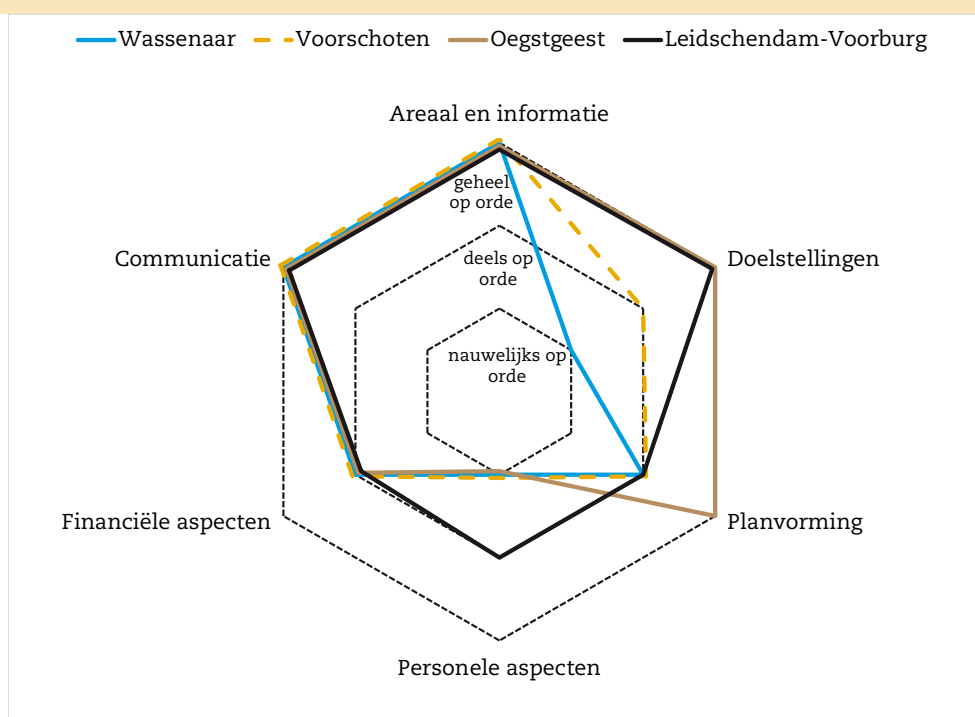
Afstemming met andere beheerders pragmatisch vormgegeven

Als infrabeheerder heeft de gemeente te maken met aansluitingen op het wegennet van andere beheerders. Daarnaast heeft de gemeente enkele kunstwerken in beheer, die niet in eigendom zijn. De afstemming met deze andere beheerders lijkt vooral pragmatisch te zijn ingericht en niet geformaliseerd in plannen of nota's. Hoewel een gesynchroniseerde benadering van gemeentelijke infrastructuur met andere infrastructuur niet onbelangrijk is, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van wegbeleving en verkeersveiligheid, lijkt deze pragmatische aanpak goed te passen bij het relatieve belang van deze infrastructuur.

4.5 Overkoepelend beeld

Figuur 4.5 geeft het overkoepelend beeld voor de gemeente Voorschoten op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen, planvorming, personele aspecten, financiële aspecten en communicatie. Op de aspecten areaal en informatie en communicatie is het beheer in de gemeente Voorschoten op orde. Op de aspecten doelstellingen, planvorming en financiële aspecten is het beheer deels op orde. De personele aspecten zijn nauwelijks op orde.

Figuur 4.5 Overkoepelend beeld gemeente Voorschoten



Bron: EIB

Areaalinformatie vormt een goede basis voor het assetmanagement

De gemeente beschikt over veel informatie over het areaal, zowel in oppervlakte als de kwaliteit van de infrastructuur. Ook de variëteit in het areaal is goed in beeld, bijvoorbeeld naar type verharding of functie van de kunstwerken. Door middel van inspecties wordt de kwaliteit goed gemonitord. Met deze areaalinformatie ligt er een goede basis om het assetmanagement uit te kunnen voeren.

De planvorming rond het beheer verloopt via gebruikelijke rapportages als beheerplannen en jaarplannen, zowel voor wegen als kunstwerken. Een aandachtspunt in de planvorming is dat het zicht op de bepalende factoren voor de kwaliteit van het areaal incompleet is. Technische aspecten die voortvloeien uit inspecties krijgen voldoende aandacht en worden als basis gebruikt voor meerjarig vooruitkijken in het beheer. Andere aspecten met een meer maatschappelijk karakter, zoals veiligheid, duurzaamheid en circulariteit, gaan in het gemeentelijk beheer een steeds grotere rol spelen maar deze zijn nog weinig expliciet vertaald naar kansen of bedreigingen voor het assetmanagement.

Meer aandacht nodig voor onzekerheid en mogelijke gevolgen voor gemeentelijke ambities

Een algemeen punt is dat de sterke dynamiek rond het beheer, zowel wat betreft maatschappelijke transitie als de kostenstijgingen, aanleiding geven om in de planvorming meer aandacht te besteden aan onzekerheid en de mogelijke gevolgen die deze hebben voor de gemeentelijke ambities.

Een knelpunt in het beheer is het tekort aan capaciteit. Hierdoor kunnen relevante ontwikkelingen voor het beheer, bijvoorbeeld op het gebied van regelgeving, soms moeilijk worden bijgehouden. Hoewel het capaciteitsgebrek breder binnen de gemeente speelt, en ook buiten de gemeente, kan dit op gespannen voet komen te staan met de ambities op het gebied van beheer.

Financieel beleid: belang van evenwichtige ontwikkeling onderkend, invloed van maatschappelijke ambities nog niet goed in beeld

Op financieel gebied heeft de gemeente de aanpak van de kostenramingen aangepast en zo kan tot meer realistische bedragen worden gekomen. Belangrijk is om de kostenkengetallen blijvend onder de loep te nemen, vooral ook in deze tijd van sterke kostenstijgingen. Dit doet de gemeente bijvoorbeeld via de P&C-cyclus en eventuele aparte raadsvoorstellen. Bij de toekomstige investeringen houdt de gemeente goed in beeld hoe de planning van werken uit zal pakken in relatie tot een evenwichtige uitgavenontwikkeling. Onduidelijk blijft hoe de toekomstige investeringsbedragen zich verhouden tot de historische ontwikkeling. Belangrijke aandachtspunten zijn verder de kostenconsequenties van de maatschappelijke ambities rond duurzaamheid en circulariteit en de gevoeligheid van de gemeentelijke begroting voor (deels externe) risico's en onzekerheden.

Communicatie met belanghebbenden krijgt voldoende aandacht

Een belangrijk speerpunt in het coalitieakkoord is de participatie van bewoners. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij het beheer van wegen en kunstwerken de belangen van burgers goed in beeld komen. Ook de informatievoorziening over het beheer kent een variëteit die goed aansluit bij de verschillende typen werkzaamheden.

5 Gemeente Oegstgeest

5.1 Areaal

5.1.1 Wegen

Areaal aan wegen voldoet gemiddeld niet aan ambitieniveau

De gemeente Oegstgeest beheert 1,16 miljoen m² wegen waarvan het overgrote deel (69%) bestaat uit elementenverharding (tabel 5.1). Van de asfaltverharding bestaat een klein deel uit geluidsreducerend asfalt (21 duizend m²).

Tabel 5.1 Oppervlakte gemeentelijke verhardingen Oegstgeest naar type materiaal

Verhardingstype	Oppervlakte in duizend m ²	%
Asfalt	312	27
Elementen	799	69
Overig (beton, halverharding, etc.)	49	4
Totaal	1.160	100

Bron: Gemeente Oegstgeest³⁵

De wegen worden eens per twee jaar geïnspecteerd. Deze visuele inspecties worden conform de methode en voorschriften van het CROW uitgevoerd. Voor de registratie maakt de gemeente gebruik van het beheersysteem GBI van Antea Group. In 2019 lag de kwaliteit gemiddeld genomen op niveau C.

5.1.2 Civiele kunstwerken

Gemeente heeft 146 objecten in beheer

Het huidige areaal kunstwerken in beheer bij de gemeente Oegstgeest omvat 146 civiele kunstwerken per begin 2021. Het overgrote deel van het areaal betreft vaste bruggen en aanleginrichtingen ofwel steigers, zoals te zien is in tabel 5.2. Daarnaast heeft de gemeente nog enkele duikers, onderdoorgangen en een beweegbare brug in beheer.

³⁵ Gemeente Oegstgeest (2021). 'Beheerplan wegen 2020-2027'.

Tabel 5.2 Aantal civiele kunstwerken in gemeente Oegstgeest naar type

Type object	Aantal
Vaste brug	91
Onderdoorgang	1
Duiker	2
Beweegbare brug	1
Aanleginrichting	51
Totaal	146

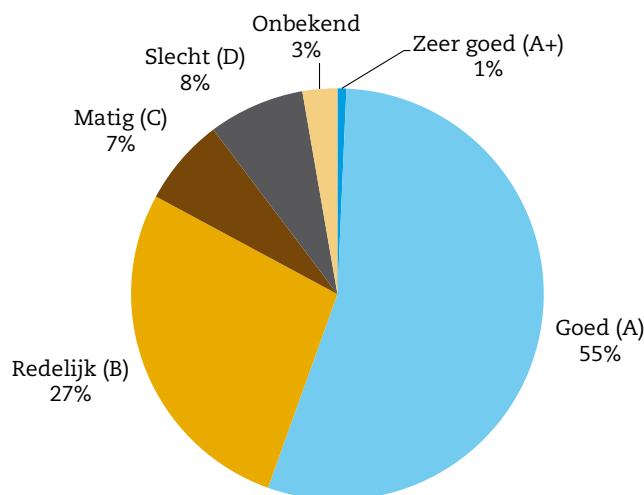
Bron: Gemeente Oegstgeest³⁶

15% van objecten voldoet niet aan ambitieniveau

Figuur 5.1 toont de kwaliteit van kunstwerken op basis van een inspectie uit 2020. Het grootste deel van de kunstwerken is van goede kwaliteit. Een paar objecten is niet opnieuw geïnspecteerd omdat deze al vervangen zouden worden. In totaal benoemt het beheerplan elf objecten die vervangen of gerenoveerd moeten worden, waarvan tien vaste bruggen. Bij vijf van deze bruggen is geadviseerd om last- en aslastbeperking op te leggen in verband met de huidige staat.

³⁶ Gemeente Oegstgeest (2021). 'Beheerplan Civiele Kunstwerken 2020-2027'.

Figuur 5.1 **Kwaliteit civiele kunstwerken in gemeente Oegstgeest**



Bron: Gemeente Oegstgeest

5.2 Visie

5.2.1 Doelstellingen

Gemeente hanteert niveau B als ambitieniveau

Het ambitieniveau van de gemeente is niveau B. Dit noemt de gemeente het economisch optimale niveau. De gemeente geeft aan dat de gemiddelde kwaliteit ten opzichte van 2015 is gedaald door een verslechterde staat van het asfalt. De reden van deze achterstand is dat er in de afgelopen jaren te weinig middelen beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast was de capaciteit een knelpunt.

Maatschappelijke doelstellingen nog niet altijd concreet, wel maatregelen

In de beheerplannen benoemt de gemeente naast de wettelijke kaders en het ambitieniveau ook andere doelstellingen. In het beheerplan voor kunstwerken zijn voorbeelden hiervan:

- Doelmatigheid: beheer en onderhoud zodanig uitvoeren dat onnodig en/of dubbel onderhoudswerk wordt voorkomen, inclusief afstemming met de omgeving.
- Duurzaamheid: er wordt gestreefd naar duurzame oplossingen waaronder circulaire oplossingen maar ook een lange levensduur en lage onderhoudskosten. Om dit te bereiken is het van belang dat de beheerder in een vroeg stadium betrokken wordt bij projecten.
- Veiligheid: voldoen aan de wettelijke zorgplicht en gevoel van veiligheid.
- Leefbaarheid en aantrekkelijkheid: kunstwerken zijn bijvoorbeeld beeldbepalende objecten en moeten een uitstraling hebben die past bij de visie van de gemeente.

Bovenstaande doelen geven richting aan waar de gemeente heen wil met het beheer, alhoewel de doelen nog niet altijd concreet zijn vertaald in meetbare doelen en financiële consequenties.

Op het gebied van wegen bestaan verschillende maatregelen die de gemeente neemt ten behoeve van de maatschappelijke doelen. Zo heeft de gemeente zich in het Mobiliteitsplan 2017-2027 voorgenomen om fietspaden van elementenverharding om te vormen naar beton in verband met veiligheid, is in de Parkeernota 2021 voorgenomen om parkeervakken om te vormen naar waterdoorlatende verharding en is in het Actieplan Omgevingslawaaï opgenomen om geluidsreducerend asfalt toe te passen op wegen waar harder dan 50 km per uur mag worden gereden. In de beheerplannen is rekening gehouden met aanvullende kosten waar dit van toepassing is.

5.2.2 Planvorming

Inspecties en maatregeltoets vormen basis voor planvorming

De inspecties van wegen en kunstwerken worden tweejaarlijks uitgevoerd. Bij zowel de inspecties voor wegen als voor kunstwerken worden CROW-voorschriften gevolgd. De uitkomsten van deze inspecties worden voor wegen per wegvak en -strook opgehaald. Met het GBI-systeem van Antea Group³⁷ volgt vervolgens een percentage aan benodigd onderhoud en dit is naast de inspecties ook gebaseerd op de levensduur en de historie van onderhoud in de afgelopen jaren. Op basis van de uitkomsten voert de gemeente een maatregeltoets buiten uit om te kijken wat er nodig is. Naast deze systematiek worden ook maatregelen op basis van meldingen genomen. De maatregelen die genomen kunnen worden zijn in te delen in drie categorieën (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Toelichting op onderhoudscategorieën

Onderhoudscategorieën wegen		Onderhoudscategorieën kunstwerken	
Klein onderhoud	Incidenteel, korte tijdsbestekken, vaak na meldingen	Regulier onderhoud	Voorbeelden zijn herstellen van schades, of vaste werkzaamheden zoals schoonmaken en verven.
Groot onderhoud Vervangen	Structureel verbeteren en beoogde levensduur behalen Bij einde levensduur, zoveel mogelijk integraal en gebiedsgewijs	Variabel onderhoud Vervanging/ renovatie	Delen van areaal worden gereconstrueerd of vervangen Compleet vervangen of renoveren

Bron: Gemeente Oegstgeest³⁸, bewerking EIB

Individuele beheerplannen verzameld tot één integraal MJOP

In de zomer van 2021 zijn door de beheerders beheerplannen per discipline opgesteld, waaronder voor wegen en civiele kunstwerken. Deze plannen gaan over de periode 2020-2027. In deze beheerplannen wordt voortgeborduurd op ambities en afspraken die zijn vastgesteld zoals in het Mobiliteitsplan Oegstgeest 2017-2027, het Actieplan Omgevingslawaaï Oegstgeest 2018-2023 en oudere beheerplannen.

De inspecties die gedaan werden voor de beheerplannen maakten inzichtelijk dat het areaal op diverse punten niet voldeed aan het door de Raad vastgestelde kwaliteitsniveau B. In de beheerplannen is in beeld gebracht welke maatregelen nodig zijn per discipline en wat de financiële consequenties hiervan zijn. Hieruit bleek dat er in totaal over de periode van 2021 tot en met 2025 bijna € 30 miljoen aan extra middelen nodig is voor de uitvoering.

³⁷ <https://gbibeheersysteem.nl/>

³⁸ Gemeente Oegstgeest (2021). 'Beheerplan wegen 2020-2027' en 'Beheerplan Civiele Kunstwerken 2020-2027'.

Vervolgens zijn deze plannen integraal doorgenomen door de afdeling beheer en onderhoud en is een MJOP opgesteld. Hierbij is gezocht naar afstemming tussen de beheerplannen en is gekomen tot multidisciplinaire projecten. Deze projecten zijn in een A-, B- en C-categorie ingedeeld waarbij A-projecten de meeste noodzaak kennen. De volledige uitvoering van deze projecten zou leiden tot een risicovolle schuld en in de begroting van 2022 is initieel gekozen om € 10 miljoen op te nemen als lumpsum investeringsbudget MJOP. Met behulp van een extern bureau zijn de beheerplannen nogmaals kritisch beoordeeld en heeft er een aanpassing plaatsgevonden aan het MJOP en zijn aanpassingen gemaakt in investeringsbudgetten.

Prioritering van projecten op basis van wegingsfactoren

Bij de afwegingen voor prioritering van projecten in het MJOP zijn acht wegingsfactoren meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn veiligheid en bereikbaarheid. De vorige gemeenteraad heeft inzicht gekregen in deze prioritering en heeft ook aangegeven welke factoren voor hen belangrijk zijn. Op basis hiervan is de prioritering tot stand gekomen naar A-, B- en C-projecten.

Andere maatschappelijke baten die bij projecten worden meegenomen zijn onder andere klimaatadaptatie en geluid. Zo worden delen van de gemeente aangepast en omgevormd met waterdoorlatende verharding. Om geluid te reduceren worden klinkers vermeden bij wegen waar met een snelheid van 50 km per uur wordt gereden en wordt een geluidsreducerende toplaag bij asfaltwegen toegepast bij het verstrijken van de theoretische levensduur.

Bij de uitvoering van verkeersprojecten wordt gekeken naar de mogelijkheden om hinder te beperken. Hier wordt met name bij doorgaande wegen gekeken naar de mogelijkheden om werkzaamheden buiten de spits of 's nachts uit te voeren. Werkzaamheden in woongebieden worden veelal overdag uitgevoerd. Deze afweging wordt doorgaans door de afdeling beheer en onderhoud zelf gemaakt. Daarnaast wordt dit afgestemd met externe partijen zoals hulporganisaties of andere gemeenten.

Monitoring moet nog breder worden opgezet

De monitoring wordt onderdeel van de nieuwe projectorganisatie die in het voorjaar van 2022 is gestart. Hier zal onder andere naar nacalculaties worden gekeken. Doel is om projecten op dezelfde wijze op te zetten om goed inzicht te krijgen in de ontwikkelingen waardoor geëvalueerd kan worden op detailniveau. Het vergt meer tijd om hier de eerste resultaten van te gaan zien.

5.2.3 Rol van de gemeenteraad

Gemeenteraad aan zet bij vaststellen van plannen en budgetten

De gemeenteraad van Oegstgeest stelt beheerplannen, het MJOP en budgetten vast voor het onderhoud. Ook is het aan de Raad om de keuzes te maken indien er meer werk is dan budget. Doel is om de gemeenteraad in de positie te brengen om deze keuzes te maken en daarom het goede gesprek op de juiste momenten te voeren. Hierbij is het niet de bedoeling dat de gesprekken met de gemeenteraad over details gaan.

De gemeenteraad krijgt op verschillende wijzen inzicht in de onderhoudsprojecten, namelijk via technische briefings, informele sessies en brieven. Ook heeft de Raad inzicht in het MJOP en heeft ze de wijze waarop projecten zijn geprioriteerd vastgesteld en de budgetten beschikbaar gesteld. De gemeente geeft aan dat de raad op de hoogte is van risico's zoals prijsstijgingen. De gemeente heeft zich voorgenomen om bij de komende projecten ook de raad de mogelijkheid te geven om te komen kijken bij projecten en er is afgesproken om te rapporteren over de voortgang van projecten uit het MJOP. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het verschuiven van plannings door vertraging in levertijden, het voordoen van risico's of nieuwe inzichten op basis van inspecties. Tevens is afgesproken dat de raad met de P&C cyclus op hoofdlijnen informatie krijgt over de voortgang van de MJOP-projecten. Systematische nacalculaties en evaluaties van projecten moeten daarvoor de basis gaan vormen.

Nieuwe gemeenteraad zet in op realisatie van MJOP

In het Coalitieakkoord wordt het beeld uit het MJOP door de nieuwe gemeenteraad zorgwekkend genoemd³⁹ en er wordt uitgesproken om alle A-projecten van het MJOP uit te voeren en zo snel mogelijk ook financiële ruimte te creëren voor de overige projecten. Financiële meevallers zullen primair voor het MJOP ingezet worden. Daarnaast wordt de ambitie uitgesproken om de inzet op het gebied van klimaat te verhogen. Gezien de opgave volgend uit het MJOP, en andere opgaven zoals het Integrale Huisvestingsplan (IHP) voor scholen, is het niet mogelijk om onder de schuldquote van 130% te blijven en zullen belastingen (OZB en toeristenbelasting) verhoogd worden. De raad heeft de prioritering van projecten vastgesteld en bijbehorende budgetten beschikbaar gesteld.

5.3 Personele en financiële aspecten

5.3.1 Personele aspecten

Afdeling beheer en onderhoud richt zich op zowel onderhoud als integrale projecten

Onder de afdeling Beheer en Onderhoud van de gemeente Oegstgeest valt alles van beleid tot realisatie en van klein onderhoud tot de organisatie van grote projecten. De gemeente geeft aan dat dit het makkelijk maakt om dingen af te stemmen. De grote projecten omvatten soms meer dan het beheer en onderhoud maar worden wel vanuit deze afdeling getrokken vanwege de kennis over de openbare ruimte. De afdeling werkt samen met andere afdelingen waaronder de financiële afdeling en het servicebureau.

Professionaliseringsslag gaande binnen organisatie, capaciteit aantrekken vormt uitdaging

Doel van de gemeente is om dit MJOP uit te voeren en verder te ontwikkelen. Het idee is om het MJOP elke drie jaar te actualiseren. Om dit te realiseren is de gemeente bezig met een professionaliseringsslag in de organisatie. In eerdere communicatie over het MJOP gaf de vorige gemeenteraad aan niet alleen financiële knelpunten te zien maar ook capaciteitsproblemen. De gemeente wil binnen de afdeling steeds meer een scheiding aanbrengen waarbij de beheerders zich focussen op het beheren en er een projectenbureau is voor de grotere projecten. Voorheen deden sommige medewerkers verschillende taken. Doel hiervan is om de juiste competenties op de juiste taken in te zetten. Daarnaast heeft de afdeling de ruimte gekregen om zich te versterken met extra arbeidskrachten waarbij de voorkeur is om zoveel mogelijk eigen personeel in dienst te nemen. In het licht van de huidige arbeidsmarkt vormt dit een uitdaging. Begin 2023 geeft de gemeente aan dat inmiddels een programmamanager voor het MJOP is gestart. Op dit moment wordt er vooral gezocht naar projectleiders.

Aanbesteding via raamovereenkomsten en op projectenbasis

Voor het kleinschalige en veelvoorkomende onderhoud heeft de gemeente raamovereenkomsten. Zowel voor elementenverhardingen als voor asfalt gaat de gemeente deze overeenkomsten aan. De looptijd van deze contracten zijn twee jaar met twee keer een mogelijkheid tot een jaar verlenging. De gemeente ziet voordelen in een langjarige samenwerking en de raamovereenkomsten dragen ook bij aan doelmatigheid. Overige werkzaamheden worden veelal op projectniveau aanbesteed.

Aanbestedingen gebeuren veelal op prijs-kwaliteitsverhoudingen. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen selecteert de gemeente eerst goede partijen en besteden ze vervolgens aan op prijs. Bij andere type projecten, zoals vervanging van kunstwerken, wordt veelal op EMVI aanbesteed. Aanbestedingen die Europees of meervoudig zijn worden door de service organisatie van de gemeente uitgezet.

³⁹ Gemeente Oegstgeest (2022). 'Coalitieakkoord 2022-2026 'Zorgen voor Oegstgeest''.

5.3.2 Financiële aspecten

Lasten voor onderhoud aan wegen liggen vanaf 2021 aanzienlijk hoger

Figuur 5.2 toont de werkelijke exploitatielasten voor de periode 2017-2021 en de begrote exploitatielasten voor de periode 2022-2026 voor het onderhoud aan wegen.⁴⁰ Voor het beheer van wegen en bruggen onderscheidt de gemeente drie type onderhoudsmaatregelen: klein onderhoud, groot onderhoud en investeringen. Het kleine onderhoud (jaarlijks onderhoud) komt ten laste van de exploitatie. Hierbij zijn de werkelijke en begrote exploitatielasten voor dit type onderhoud gelijk aan respectievelijk de gerealiseerde en beoogde uitgaven. Voor groot onderhoud wordt jaarlijks een storting gedaan in de voorziening. Met een voorziening blijft het jaarlijks onderhoudsbudget beschikbaar over meerdere jaren en kan voor grotere uitgaven worden gereserveerd. De begrote stortingen in de voorziening zijn gebaseerd op de voorziene maatregelen in de komende jaren en de hoogte van de jaarlijkse storting betreft daarmee een langjarig gemiddelde van de voorziene uitgaven. Ten slotte vervangt de gemeente ook wegen. Dergelijke maatregelen worden gezien als investeringen en deze worden over een langere termijn afgeschreven. De lasten hiervan, afschrijving en rente, zijn onderdeel van de kapitaallasten. De optelsom van de drie bovengenoemde componenten geeft inzicht in de kosten die ten laste komen van de begroting in een bepaald jaar en waarop de gemeente kan sturen in haar assetmanagement. De onderstaande figuur geeft daarmee niet de daadwerkelijke uitgaven per jaar weer, maar schetst daarentegen een beeld van de kosten aan klein onderhoud, reserveringen voor uitgaven aan groot onderhoud en de kosten van grote investeringen uitgesmeerd over een langere periode.

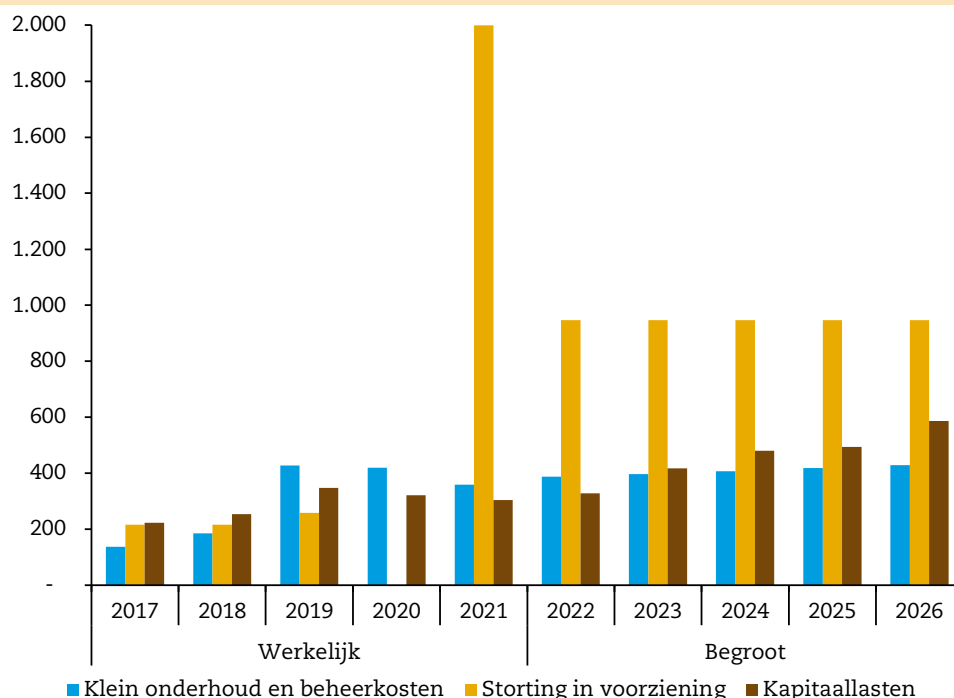
Opvallend in deze figuur zijn enerzijds de lage lasten in 2020 en anderzijds de hoge lasten in 2021. De voorziening voor wegen was tijdelijk weggefallen omdat de accountant oordeelde dat het beheerplan niet solide was. In 2021 is dit met het nieuwe beheerplan hersteld en heeft een correctie plaatsgevonden.⁴¹

Daarnaast valt op dat de lasten in elke categorie vanaf 2021 structureel hoger liggen dan in de periode hiervoor. De achtergrond hiervan is de huidige verslechterde staat van het areaal en de benodigde maatregelen in de komende jaren om dit te herstellen. De gemeente geeft aan in de afgelopen jaren te weinig groot onderhoud en vervangingen te hebben uitgevoerd. De gemeente heeft beheerplannen en een MJOP opgesteld met maatregelen om het areaal weer op ambitieniveau B te brengen. De gevolgen hiervan zijn duidelijk terug te zien in de financiële begroting. Zowel de lasten voor het klein onderhoud als de storting in de voorziening ten behoeve van het groot onderhoud en de kapitaallasten van investeringen liggen op een aanzienlijk hoger niveau dan in de voorgaande jaren.

⁴⁰ De lasten voor 2022 zijn gebaseerd op de begroting 2022-2025 en de lasten voor de jaren 2023-2026 zijn gebaseerd op de begroting 2023-2026.

⁴¹ Gemeente Oegstgeest (2021). 'Beheerplan wegen 2020-2027'.

Figuur 5.2 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor wegen, in duizenden euro's



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Oegstgeest, bewerking EIB

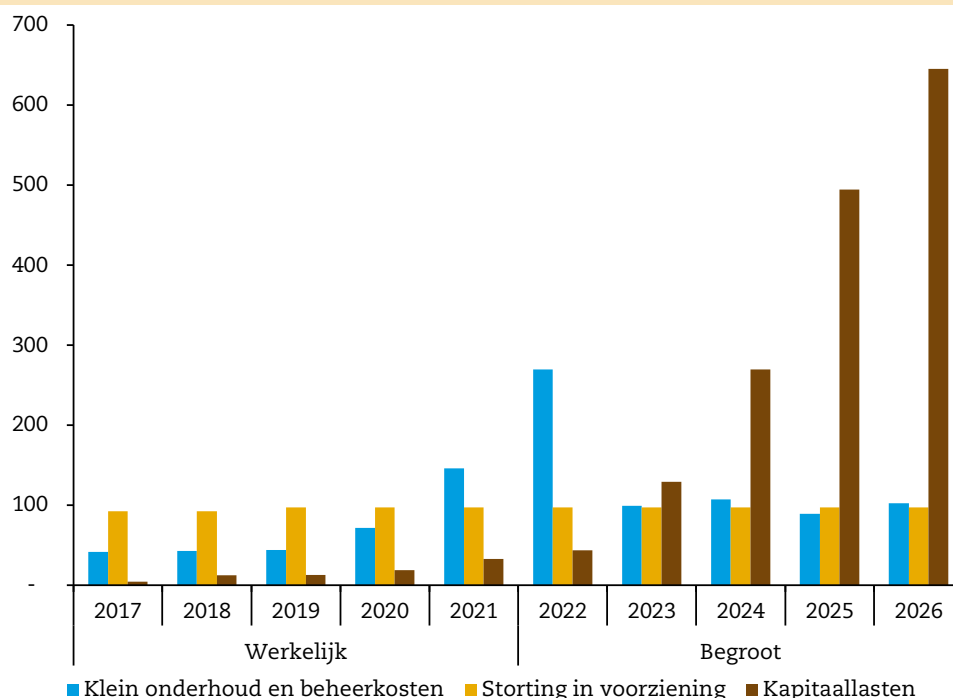
Kapitaallasten voor civiele kunstwerken nemen sterk toe tot 2026

Figuur 5.3 toont een vergelijkbaar figuur voor de werkelijke en begrote exploitatielasten voor civiele kunstwerken die jaarlijks ten laste komen van de begroting. De figuur geeft naast de lasten voor bruggen en onderdoorgangen ook de lasten weer voor aanleginrichtingen en duikers.

Ook bij civiele kunstwerken zijn er achterstanden in de kwaliteit van het areaal. In het beheerplan heeft de gemeente elf slechte objecten benoemd en uit nader onderzoek is gebleken dat vijf bruggen onvoldoende sterk zijn om alle verkeersbelasting te dragen. Hiervoor is geadviseerd gebruiksbepalingen op leggen.⁴² De benodigde maatregelen om de kwaliteit weer op het ambitieniveau te brengen zijn opgenomen in de beheerplannen en het MJOP en hierdoor nemen met name de kapitaallasten sterk toe in de komende jaren.

⁴² Gemeente Oegstgeest (2021). 'Beheerplan Civiele Kunstwerken 2020-2027'.

Figuur 5.3 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2026) naar onderdeel voor civiele kunstwerken, in duizenden euro's



Bron: Jaarrekeningen en begrotingen gemeente Oegstgeest, bewerking EIB

Verschillen tussen stortingen en onttrekkingen aan voorzieningen

In de staat van de voorzieningen is terug te zien dat in de periode 2017-2021 een relatief klein deel van de voorzieningen van wegen is aangewend. Gemiddeld gaat het om ongeveer een derde ten opzichte van de jaarlijkse storting in de voorziening. In tegenstelling tot de wegen is voor civiele kunstwerken in de periode 2017-2021 relatief meer budget onttrokken uit de voorziening dan er is toegevoegd. Dit was mogelijk door een relatief hoge boekwaarde aan het begin van 2017.

Ramingen in eerste instantie gebaseerd op kostenkengetallen

Voor de beheerplannen worden eenduidige kostenkengetallen gebruikt die gebaseerd zijn op expertise van grote ingenieursbureaus. Op projectniveau wordt dit vervolgens uitgewerkt met de standaardsystematiek voor kostenramingen (SSK). Hierbij hanteert de gemeente uitgangspunten die in de gemeente zijn vastgesteld, waaronder bijvoorbeeld risicopercentages. Met de inrichting van het projectenbureau wil de gemeente de expertise voor het beheer van kengetallen versterken.

Lange termijn gevolgen van MJOP van belang voor financiële positie gemeente

Naast de verwerking in de begroting voor de komende vier jaar, heeft de gemeente vanwege de grote financiële impact van projecten de behoefte om verder te kijken dan deze horizon. Daarom maakt de gemeente inzichtelijk wat de kapitaallasten voor de komende tien jaar zijn. Hiermee wordt ook inzichtelijk wat de gevolgen van investeringen zijn op belangrijke financiële parameters voor de gemeente, zoals de schuldquote, de solvabiliteit en de structurele exploitatieruimte. Bij het MJOP zijn bijvoorbeeld verschillende scenario's onderzocht en de gevolgen hiervan op belangrijke financiële parameters.⁴³ Bij de meeste geschetste scenario's

⁴³ Gemeente Oegstgeest (2021). 'Scenario berekening MeerJarenOnderhoudsprogramma (MJOP)'.

leidt de uitvoering tot een (tijdelijke) overschrijding van de schuldquote van 130% wat de gemeente definieert als een risicovolle schuld. In de begroting van 2023-2026 geeft de gemeente aan dat de schuldquote tot boven de 130 procent stijgt in 2026 maar dit acceptabel te vinden aangezien andere belangrijke financiële indicatoren, namelijk het exploitatieresultaat en het weerstandsvermogen, wel voldoende blijven.⁴⁴

Prijsstijgingen belangrijk benoemd risico

De gemeente heeft in de komende jaren een forse opgave met projecten die volgen uit het MJOP. Een belangrijke onzekerheid hierbij zijn de prijsstijgingen. De gemeente geeft aan dat wanneer de impact van de prijsstijgingen in beeld zijn, ze dit zo snel mogelijk aan willen geven bij de gemeenteraad, ten behoeve van extra benodigd budget. Dit risico op prijsstijgingen is benoemd in het weerstandsvermogen in de begroting van de gemeente. In deze paragraaf worden de belangrijkste risico's benoemd waar geen beheersmaatregelen op projectniveau voor te nemen zijn. De top tien aan risico's⁴⁵ worden benoemd in de begroting maar de gemeente houdt bij welke risico's spelen en wat de kans en mogelijke gevolgen hiervan zijn.

Andere belangrijke risico's die projectafhankelijk zijn, worden meegenomen in de SSK-ramingen van de projecten. Per project in het MJOP verkent de gemeente de juridische, financiële, operationele, participatie/communicatie en imago risico's. Waar mogelijk kent de gemeente deze risico's toe naar de verschillende disciplines.

5.4 Communicatie

Participatietrajecten bij grotere projecten

Bij het bepalen van de projectscope bekijkt de gemeente wie de partners buiten zijn en of dit informatief van aard is of dat het gaat om een participatietraject. Dit is sterk afhankelijk van het project. Bij regulier onderhoud is dit vaak informatief van aard, maar bij meer ingrijpende projecten gaat er een participatietraject aan vooraf. In het MJOP wordt aangegeven dat communicatie en participatie veel oplevert maar wel veel tijd kost. Hier wordt rekening mee gehouden in de planning. Naast deze trajecten worden plannen in de openbare ruimte op de website, het bewonersplatform en via sociale mediakanalen gepubliceerd.

Beperkte afstemming met overige organisaties bij onderhoud

Andere organisaties zoals Veilig Verkeer Nederland (VVN) zijn in de fase van beheerplannen niet betrokken maar afhankelijk van het project zijn er soms lokale partijen betrokken. Ten slotte vindt er afstemming plaats met andere wegbeheerders over werkzaamheden die invloed hebben op het verkeer. Het doel hiervan is dat gebieden niet onnodig of langdurig hinder ervaren

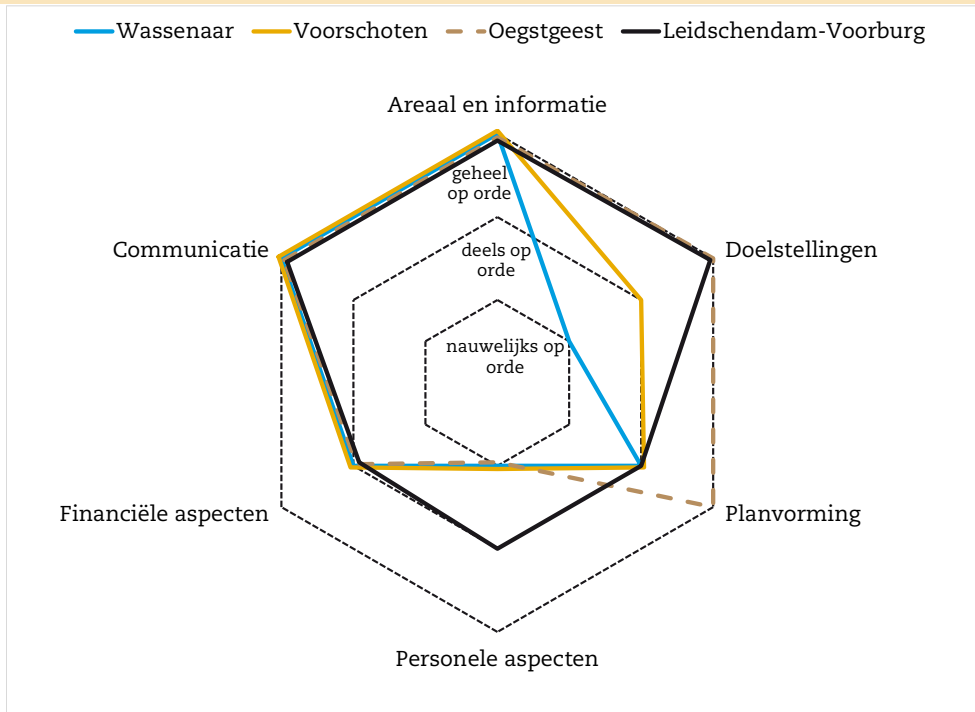
5.5 Overkoepelend beeld

Figuur 5.4 geeft het overkoepelend beeld voor de gemeente Oegstgeest op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen, planvorming, personele aspecten, financiële aspecten en communicatie. Op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen, planvorming en communicatie is het beheer in de gemeente Oegstgeest op orde. Voor de financiële aspecten is het beheer deels op orde. De personele aspecten zijn nauwelijks op orde.

⁴⁴ Gemeente Oegstgeest (2022). 'Programmabegroting 2023-2026'

⁴⁵ Hoogste kans van voordoen en financiële impact.

Figuur 5.4 Overkoepelend beeld gemeente Oegstgeest



Bron: EIB

Gemeente heeft concreet, integraal plan om achterstanden in het areaal weg te werken

Vanwege bezuinigingen in het verleden, kent gemeente Oegstgeest achterstanden in de kwaliteit op verschillende disciplines van de openbare ruimte ten opzichte van het vastgestelde kwaliteitsniveau B. Vanwege deze grote opgave heeft gemeente Oegstgeest de verschillende beheerplannen bij elkaar gelegd om op basis hiervan één integraal Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op te stellen. Hierbij is een duidelijk afwegingskader met wegingsfactoren gehanteerd. Met het opstellen van het MJOP en het beschikbaar stellen van middelen voor de eerste categorie projecten is een belangrijke stap gezet om deze achterstanden in te halen. Bij het uitvoeren van het MJOP worden waar mogelijk maatschappelijke ambities meegenomen zoals het aanleggen van stil asfalt bij asfaltwegen of waterdoorlatende bestrating bij parkeervakken.

Resultaten strategie moeten nog blijken, personele en financiële aspecten vormen uitdaging

Om de uitvoering van het MJOP te bewerkstelligen is de gemeente bezig met een professionaliseringsslag in de eigen organisatie. Hier vormt de huidige arbeidsmarkt een uitdaging om extra personeel aan te trekken. Daarnaast betekenen de sterke prijsstijgingen dat waarschijnlijk extra budgetten nodig zullen zijn voor de uitvoering van het MJOP. De gemeente geeft aan dit vroegtijdig bij de gemeenteraad aan te geven en de gemeenteraad daarnaast op de hoogte te willen houden van de ontwikkelingen in het MJOP.

Monitoring van belang om waar nodig strategie bij te sturen

In de komende jaren wordt duidelijk hoe de strategie van de gemeente werkt. Het is van belang om projecten en het MJOP in algemene zin te monitoren en te evalueren zodat waar nodig bijgestuurd kan worden.

6 Gemeente Leidschendam-Voorburg

6.1 Areaal

6.1.1 Wegen

Gemeente Leidschendam-Voorburg beheert ruim 3 miljoen m² weg

Tabel 6.1 toont het wegenareaal van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dit areaal bestaat uit ruim 3 miljoen m² weg waarvan het grootste deel (77%) elementenverharding betreft.

Tabel 6.1 Oppervlakte gemeentelijke verhardingen Leidschendam-Voorburg naar type materiaal

Type verharding	Oppervlak in duizend m ²	%
Asfalt	658	22%
Elementverharding	2.328	77%
Onverharde wegen	34	1%
Betonverharding	1	0%
Totaal	3.020	100%

Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg⁴⁶

Tweejaarlijkse inspecties en gedeeltelijke maandelijkse inspectie

Elke twee jaar worden de wegen visueel geïnspecteerd en worden de schades vastgelegd volgens de landelijke systematiek van het CROW. De inspectie is de basis voor het opstellen van het onderhoudsprogramma. Naast deze tweejaarlijkse inspecties zijn er gedeeltelijke maandelijkse inspecties. Hierbij gaat het niet alleen om wegen maar om het gehele areaal. De gehele gemeente is ingedeeld in vakken van 100 bij 100 meter en elke maand selecteert een programma 100 willekeurige vakken. Hier gaan vervolgens de beheerders zelf inspecteren.

Het beheerplan benoemt de resultaten uit 2017. Op dat moment was 90% van het areaal categorie A of B (voldoende tot zeer goed), 1% matig en 10% (te) slecht. Dit laatste vormt een aandachtspunt: dit mag alleen incidenteel voorkomen. De gemeente geeft aan dat bij de meest recente inspectie in 2021 het beeld was dat de kwaliteit voldeed aan de ambities.

6.1.2 Civiele kunstwerken

Gemeente Leidschendam-Voorburg beheert in totaal 276 civiele kunstwerken, het gaat met name om vaste bruggen (tabel 6.2). Hierin zijn een aantal duikers meegenomen, maar vallen de geprefabriceerde duikers buiten dit concept beheerplan en worden deze meegenomen bij het areaal riolering.

⁴⁶ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019). 'Integraal beleidsplan wegbeheer 2019-2023'.

Tabel 6.2 Aantal objecten in beheer van gemeente Leidschendam-Voorburg naar type

Type object	Aantal/oppervlak
Beweegbare bruggen	4
Vaste bruggen	226
Tunnels	2
Kades/kademuren	10
Viaducten	2
Water- en grondkerende constructies van beton, staal of metselwerk	21.658 m ²
Duikers (niet volledig prefab) ⁴⁷	19
Aanlegrichtingen en visstijgers	11
Stuwen	2
Totaal	276

Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg⁴⁸

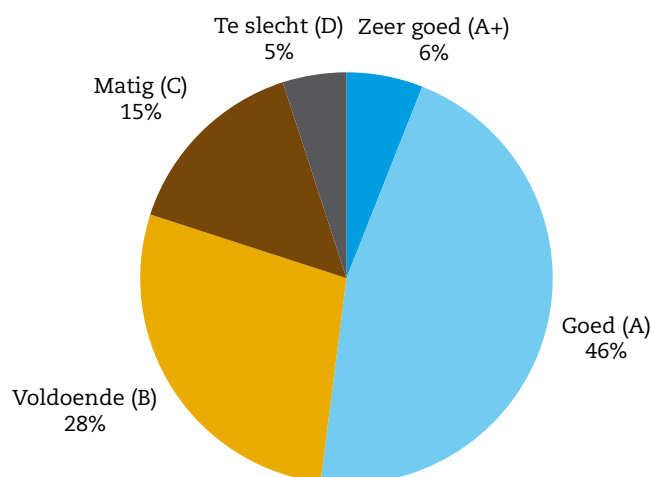
Overwegend goede kwaliteitsscores volgens laatste inspectie civiele kunstwerken

De kwaliteit van het areaal civiele kunstwerken is door een extern inspectiebureau voor de gemeente in beeld gebracht (figuur 6.1). In 2021 is dit voor het laatst in Voorburg gedaan en in 2018 voor het laatst in Leidschendam. De kwalificaties A-E zijn vertaald naar de CROW-kwaliteitsniveaus A+ tot en met D. Dit gaat over zowel beeldkwaliteit als technische kwaliteit. Een groot deel is als voldoende tot (zeer) goed beoordeeld (80%).

⁴⁷ De prefab duikers zijn buiten beschouwing gelaten. Ze hebben soms een lange lengte en vormen een geheel met hemelwaterrioolstelsels. Ook zijn ze vaak op elkaar aangesloten. Het onderscheid is daarom niet meer te maken en ze worden opgenomen in het areaal riolering.

⁴⁸ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2022). 'Concept beheerplan civiele constructies en beschoeiingen 2023-2027'.

Figuur 6.1 **Kwaliteit civiele kunstwerken in gemeente Leidschendam-Voorburg**



Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg⁴⁹

De gemeente geeft in het concept beheerplan aan dat in de afgelopen jaren veel onderhoud is uitgevoerd en een aantal civiele kunstwerken zijn vervangen. Daarmee is de verwachting dat een groter deel voldoende tot goed scoort (89%), er minder objecten zijn die matig scoren (10%) en er slechts één object is die slecht scoort.

6.2 Visie

6.2.1 Doelstellingen

Verschillende ambitieniveaus per gebied

De gemeente hanteert afhankelijk van het gebied verschillende ambitieniveaus. Samengevat betekent dit niveau A voor het centrum- en stationsgebied, B voor woongebieden en C voor buitengebieden. Op basis van de meest recente inspecties werd duidelijk dat de kwaliteit hoog is en ambities grofweg worden gehaald.

De verschillende ambitieniveaus hebben gevolgen voor het onderhoud. Dit uit zich ten eerste in de schades die over tijd mogen optreden. Daarnaast uit dit zich in materiaalkeuzes. Bij B-gebieden worden bijvoorbeeld standaardmaterialen uit het handboek van de gemeente gebruikt. Bij A-gebieden mag hier van worden afgeweken, alhoewel bij het onderhoud deze bijzondere materialen soms lastig te krijgen zijn.

Geen nieuwe doelen voor onderhoud vanuit coalitieakkoord

Uit het nieuwe coalitieakkoord volgen geen nieuwe doelstellingen of maatregelen die rechtstreeks van belang zijn voor het onderhoud aan wegen, bruggen of onderdoorgangen. Wel

⁴⁹ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2022). 'Concept beheerplan civiele constructies en beschoeiingen 2023-2027'.

is er voorgenomen om een groen actieplan op te stellen. Dit zal worden opgesteld door de beleidsafdeling Maatschappelijk Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze afdeling houdt zich bijvoorbeeld bezig met vraagstukken over doorstroming en veiligheid. Hieruit volgen soms wel consequenties voor de beheerafdeling, zoals het omvormen van fietspaden naar andere materialen.

Maatschappelijke doelen waar mogelijk bij onderhoud meegenomen

De gemeenteraad stelt (maatschappelijke) ambities vast. Maatschappelijke ambities die in het beheerplan voor wegen worden benoemd zijn bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid, duurzaamheid en klimaatadaptatie. Hierbij is het ene doel concreter gemaakt dan het andere. Zo worden bij klimaatadaptatie een aantal concrete maatregelen genoemd waaronder waterberging op straat, het omvormen van verhardingen naar groen en het laten staan van meer bomen. Leefbaarheid is een minder concreet doel en wordt toegelicht met de wens om de openbare schoon, heel en veilig te houden met behoud van het groene karakter.

De afdeling Stadsbeheer streeft ernaar om bij onderhoudswerkzaamheden zoveel mogelijk maatregelen tegelijk mee te nemen conform het principe integraal werken. Maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie worden voorgesteld vanuit bijvoorbeeld het groen- of rioolbeheer. Een voorbeeld van een maatregel dat op het gebied van klimaatadaptatie wordt genomen is waterdoorlatende bestrating. Dit is nu nog beperkt toegepast maar in de komende jaren wil de gemeente dit meer gaan doen. Dit zal gevolgen hebben voor met name de beheerkosten en daar zal de gemeente naar verwachting in het volgende beheerplan voor wegen op in gaan.

Wens voor meer integraliteit

Een voorbeeld waar nu al meer integraliteit wordt gezocht is het beheerplan voor kunstwerken en beschoeiingen.⁵⁰ Voorheen was er geen beheerplan voor kunstwerken. De reden hiervan was dat er geen behoefte aan was en het onderhoud aan wegen meer prioriteit had. De gemeente werkte met uitslagen van inspecties van kunstwerken om maatregelen op te stellen. Met de start van assetmanagement wordt het noodzakelijk om ook voor de civiele kunstwerken een beheerplan te maken. Ook het eigenaarschap van het areaal is soms verdeeld over verschillende disciplines, bijvoorbeeld muren van duikers bij water en kademuuren bij beschoeiingen. Met het nieuwe beheerplan wil de gemeente dit integraal benaderen.

Het onderhoudsprogramma wordt nu al wel tussen de disciplines afgestemd en waar mogelijk integraal opgepakt. Bij dit soort projecten brengen ze in kaart welke kosten voor welke discipline zijn. Verdere integrale plannen is wel de wens maar vergt een langere adem. De gemeente geeft aan dat de gehele organisatie hier klaar moet zijn en niet alleen de afdeling zelf. Bij deze integrale plannen zullen ook ontwikkelingen van belang worden die nu nog niet volledig in beeld zijn, zoals de warmtetransitie.

Concept assetmanagementstrategie gereed

De afdeling stadsbeheer heeft in 2021 een document met een beschrijving van de assetmanagementstrategie opgesteld genaamd 'Slimmer beheren'. Dit document kent nog geen formele status maar vormt wel de basis voor de beheerders om aan de slag te gaan met het integraal assetmanagement. Aspecten die hierin zijn opgenomen zijn bijvoorbeeld het integraal benaderen en weloverwogen keuzes maken tussen geld, prestaties en risico's. Van belang is om dit nu ook naar buiten toe uit te dragen en de rest van de organisatie in deze strategie mee te krijgen.

6.2.2 Planvorming

Inspecties, maatregeltoetsen en nadere onderzoeken om tot onderhoudsprogramma te komen

De gemeente hanteert een duidelijk plan van aanpak bij opstellen van de planning van maatregelen. Door het kennisinstituut CROW worden diverse richtlijnen opgesteld voor het beheer van verhardingen en het ligt voor de hand om deze te volgen. De gemeente gebruikt deze richtlijnen bijvoorbeeld voor het uitvoeren van de inspecties.

⁵⁰ Op moment van schrijven betreft dit nog een concept beheerplan.

Voor wegen verloopt het proces van inspectie tot maatregel als volgt. De inspectieresultaten worden in een programma ingevoerd en hier volgen maatregelen uit. De meerjarenplanning geeft aan op welk wegvak, welk type onderhoud moet worden uitgevoerd. Vervolgens wordt een maatregeltoets uitgevoerd om te kijken wat er buiten echt nodig is. Ook is een risicoanalyse op veiligheid van de weggebruiker en technische levensduur verwachting uitgevoerd. Op deze wijze zijn de prioriteiten aangegeven in het onderhoudsprogramma en wordt het onderhoud met het grootste risico op verkeersonveiligheid, dan wel de kans op kapitaalvernietiging als eerste aangepakt. Tenslotte wordt ook gekeken naar het effect van de onderhoudsmaatregel op de restlevensduur van de verharding, zodat het onderhoud zo economisch verantwoord mogelijk wordt uitgevoerd. Bij wegen wordt doorgaans de prioritering als volgt aangehouden: trottoirs en voetpaden bij winkelcentra en rondom voorzieningen voor ouderen, overige trottoirs, fietspaden, rijbanen en parkeerstroken.

Bij civiele kunstwerken is de methode vergelijkbaar. Op basis van de inspectieresultaten worden nadere onderzoeken uitgevoerd en hier volgt de uiteindelijke planning uit. Bij de prioritering wordt de volgorde als volgt aangehouden: houten bruggen, beweegbare bruggen, civiele kunstwerken in de hoofdinfrastructuur, overige civiele kunstwerken en beschoeiingen.

De gemeente geeft tijdens het gesprek het belang van de maatregeltoets en nadere onderzoeken aan. Dit kan afwijken van wat een beheerprogramma aangeeft als te nemen maatregel. Daarnaast geeft de gemeente aan het onderhoud indien mogelijk af te schalen zodra er projecten aangekondigd zijn op die locatie. Hierbij wordt alleen noodzakelijk onderhoud gedaan om de veiligheid te waarborgen.

Beheerplan is met name een beleidsplan

Het huidige beheerplan noemt de gemeente vooral een beleidsplan: het geeft aan hoe de gemeente komt tot maatregelen en hoe deze gefinancierd worden, maar geeft geen concrete meerjarenplanning aan met geraamde bedragen. De gemeente geeft aan dat ze tweejaarlijks inspecties doen voor wegen en dat hiermee de eerste twee jaar goed te ramen zijn. Dit geldt in mindere mate voor het derde en vierde jaar, onder andere omdat na twee jaar weer een nieuwe inspectie plaatsvindt. Het nadeel van het opnemen van concrete plannen en het benoemen van bedragen in beheerplannen en begrotingen is volgens de gemeente dat de afwijkingen groot zullen zijn en dit vervolgens uitleg behoeft. Hierbij komt dat sommige ontwikkelingen niet altijd vooraf te voorzien zijn. Een voorbeeld hiervan is glasvezel dat in de gemeente wordt aangelegd. Dit was in het voorgaande jaar nog niet voorzien maar heeft wel ingrijpende gevolgen voor wegen omdat dit (deels) onder wegen wordt aangelegd.

Doel om planmatiger te werk te gaan

De gemeente geeft aan dat in 2021 relatief veel zaken met betrekking tot onderhoud aan wegen op basis van meldingen zijn uitgevoerd. Het beheerprogramma rekent met een budget en dit betekent dat sommige schades niet door het systeem tot te nemen maatregelen leidt, alhoewel deze schades wel tot meldingen kunnen leiden. Hier zal in de komende jaren beter op worden gelet. Doel is om steeds planmatiger te werk te gaan. Hier zal ook het nieuwe beheerplan voor kunstwerken aan bijdragen.

Asfaltwerkzaamheden worden soms gedurende de nacht uitgevoerd

Asfaltwerkzaamheden worden soms 's nachts worden uitgevoerd. In de nacht werken is echter wel kostenverhogend, dus dit probeert de gemeente tot een minimum te beperken. De keuze om dit wel te doen hangt af van de hinder die ermee bespaard wordt en eventuele werkzaamheden elders. De gemeente meldt werkzaamheden in het meldingsprogramma voor infrastructurele verstoringen en indien bijvoorbeeld omliggende gemeenten of Rijkswaterstaat ook werkzaamheden gepland heeft staan, moet daar omheen gepland worden.

Gemeente maakt onderscheid tussen klein onderhoud, groot onderhoud en vervangingen

De gemeente maakt onderscheid tussen verschillende type onderhoud, in overeenstemming met de BBV. Bij groot onderhoud gaat het om correctieve maatregelen als gevolg van slijtage na een langere periode van gebruik om een object in goede staat te houden of te brengen. Deze maatregelen zijn vaak gepland, veelal ingrijpend van aard en hebben betrekking op een groot of belangrijk deel van een object. Klein onderhoud gaat meer over de preventieve maatregelen en

de dagelijkse reparaties. Daarnaast worden soms civiele kunstwerken vervangen aan het einde van de levensduur. Dit wordt gezien als investering waarbij de lasten over meerdere jaren verdeeld worden.

Monitoring en bijsturing focust zich op planning, kengetallen en schadebeelden

In de beheerplannen geeft de gemeente aan dat de planning voor wegen ieder kwartaal waar nodig wordt bijgestuurd en voor civiele kunstwerken ieder half jaar. Hierbij wordt rekening gehouden met politieke vragen en wensen.

Om de kosten voor het onderhoud aan wegen te monitoren vergelijkt de gemeente de gemaakte kosten met de kosten die gegenereerd worden door het beheerpakket, zodat ze waar nodig tarieven kunnen aanpassen. Bij elementen kloppen deze kentallen vaak redelijk. Bij asfalt zijn meer afwijkingen te zien doordat bij de uitvoering zorgvuldiger wordt gekeken naar de uit te voeren maatregel. Gehele monitoring en nacalculatie van projecten gebeurt binnen het onderhoud niet, maar wel bij de integrale projecten die elders zijn belegd.

Ook in de beheerplannen vindt een terugblik plaats op de voorgaande periode en wordt op basis hiervan bijgestuurd. Zo wordt er bijvoorbeeld in het Beheerplan Wegen 2019-2023 aangegeven dat extra budget nodig is om het areaal weer op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen. In het concept van het beheerplan voor kunstwerken wordt aangegeven wat er in de afgelopen periode is uitgevoerd en wat het schadebeeld is ten opzichte van voorgaande periode.

6.2.3 Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad beslist over het beleid en de ambities en kent financiële middelen toe. De gemeente geeft aan dat het uitvoeren van onderhoud noodzakelijk is en het geen keuze is om dit wel of niet uit te voeren. De gemeenteraad wordt daarom beperkt meegenomen bij de keuzes in onderhoudsmaatregelen, maar krijgen wel zicht via de beheerplannen wat de staat is van het areaal en welke middelen nodig zijn om het areaal op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen. Deze beheerplannen worden voorgelegd aan de gemeenteraad om vast te stellen. Deze plannen bevatten geen concrete maatregelen maar focussen zich meer op aspecten zoals het algehele plan van aanpak en de financiering.

Ook krijgt de gemeenteraad inzicht via de begroting wat de planning is voor het komende jaar en ziet de gemeenteraad aan het eind van het jaar wat gerealiseerd is. Daarnaast worden af en toe informatieve sessies voor de Raad georganiseerd om haar op de hoogte te brengen hoe plannen worden opgesteld. Voor de grotere projecten krijgt de gemeenteraad inzicht in het verloop via projectboeken.

6.3 Personele en financiële aspecten

6.3.1 Personele aspecten

Afdeling stadbeheer gaat over planmatig onderhoud en kleine uitvoeringszaken

De afdeling Stadsbeheer gaat over zowel het planmatig onderhoud als de kleine uitvoeringszaken. De eerste klachtenlijn gaat naar het cluster uitvoering. Zodra het werk wat groter van aard is, wordt het door de afdeling Stadsbeheer verder opgepakt. Binnen de afdeling is veel afstemming met andere beheerders. Met name riolering heeft bijvoorbeeld een grote opgave liggen en dit heeft ook gevolgen voor de wegen.

Grotere, integrale projecten elders belegd

De gemeente geeft aan dat wegreconstructies niet voortkomen uit onderhoud, maar dat deze vanuit andere initiatieven voortvloeien. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verbeteren van de bereikbaarheid van een weg dat wordt meegenomen vanwege het vervangen van een riool in hetzelfde gebied. Dit soort projecten zijn vaak ingrijpend en vaak worden de wensen van bewoners geïnventariseerd en meegenomen.

De interne samenwerking is ook anders bij projecten. Projecten worden bij een andere afdeling opgepakt. Bij elk project sluit één van de beheerders aan bij de overleggen en de beheerders

praten elkaar wekelijks bij. Daarnaast worden de beheerders bij projectoverleggen betrokken als het over hun discipline gaat. Zo zijn ze wel vanaf het begin bij de projecten betrokken, om expertise over areaal in te brengen maar ook omdat het beheer in een later stadium weer aan hen overgedragen wordt.

Voldoende capaciteit aantrekken en behouden vormt uitdaging

De gemeente geeft aan op een aantal posities ruimte te hebben om extra personeel aan te trekken. De gemeente voorziet dat er in komende jaren problemen kunnen ontstaan. Tijdelijke oplossingen kunnen gevonden worden in inhuur, al vormt ook dit een uitdaging op het gebied van overdracht van kennis en kwaliteit. Het risico van een te beperkte capaciteit is het planningsoptimisme wat hiermee gepaard kan gaan indien de planning onvoldoende wordt aangepast op de beperkte capaciteit.

Marktpartij denkt mee over deelopdrachten binnen raamovereenkomsten

De gemeente hanteert raamovereenkomsten voor het kleinere onderhoud aan elementen en asfaltverhardingen. Beide raamovereenkomsten worden voor één jaar aanbesteed en kunnen driemaal verlengd worden met een jaar. Deze raamovereenkomst is de opdracht om alle werkzaamheden uit te voeren met een verwachte omzet. Hierbinnen worden deelopdrachten gedefinieerd en hier praat de aannemer over mee. Bij de raamovereenkomst voor asfaltwerkzaamheden stelt de aannemer deze deelopdrachten op.

Naast onderhoudswerkzaamheden worden ook andere taken ingekocht. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van het beleidsplan en het uitvoeren van de inspecties.

6.3.2 Financiële aspecten

Concept paragraaf financiële aspecten gemeente Leidschendam-Voorburg

Kwaliteitsachterstand wegen met behulp van extra middelen bijgewerkt in 2020-2023

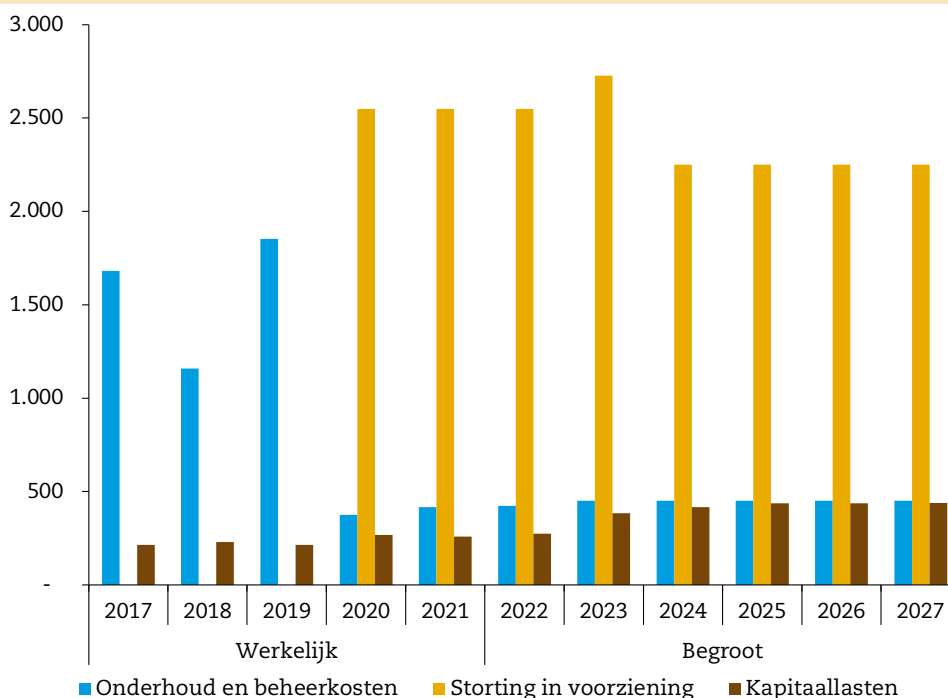
Figuur 6.2 toont de werkelijke exploitatielasten voor de periode 2017 tot en met 2021 en de begrote exploitatielasten voor het onderhoud van wegen voor 2022-2027. Binnen de exploitatielasten onderscheidt de gemeente verschillende kostenposten: kosten voor klein onderhoud en beheer, stortingen in de voorziening en kapitaallasten. Als onderdeel van het beheerplan in 2019 heeft de gemeente voorgesteld een onderhoudsvoorziening aan te leggen om uitgaven voor het onderhoud aan wegen uit te bekostigen. Doel van de voorziening is het opvangen van grote pieken en dalen in de jaarlijkse behoefte en onderhoud op het juiste moment uit te kunnen voeren. De gemeenteraad heeft met dit voorstel ingestemd. Vanaf 2020 komen daarom uitsluitend de uitgaven voor de kleine onderhoudsmaatregelen nog rechtstreeks ten laste van de exploitatie. Voor het groot onderhoud wordt jaarlijks een storting gedaan in de voorziening en deze storting komt ten laste van de exploitatie. De jaarlijkse storting in de onderhoudsvoorziening wordt weergegeven in de grafiek. De begrote stortingen in de voorziening zijn gebaseerd op de voorziene maatregelen in de komende jaren en de hoogte van de jaarlijkse storting betreft daarmee een langjarig gemiddelde van de voorziene uitgaven. In 2020 lagen de onttrekkingen aan de voorziening lager dan de storting en in 2021 was de onttrekking ongeveer gelijk aan de storting.

Ten slotte kent de gemeente ook grootschalige projecten zoals aanleg of reconstructies van wegen. Dergelijke maatregelen worden gezien als investeringen en deze worden over een langere termijn afgeschreven. De afschrijvingen en rentelasten van de investeringen vallen in de begroting onder de kapitaallasten. De optelsom van de kosten voor klein onderhoud, de storting in de voorziening en de kapitaallasten van investeringen geeft inzicht in de exploitatielasten die ten laste komen van de begroting in een bepaald jaar. De onderstaande figuur geeft daarmee niet de daadwerkelijke uitgaven per jaar weer, maar schetst daarentegen een beeld van de kosten aan klein onderhoud, reserveringen voor uitgaven aan groot onderhoud en de kosten van grote investeringen uitgesmeerd over een langere periode.

Uit de visuele inspecties in 2017 bleek dat een groot aandeel van de wegen niet strookte met het kwaliteitsambitieniveau van de gemeente. De onderhoudsbudgetten van de gemeente waren echter niet voldoende om dit te herstellen. De gemeente heeft daarom extra benodigde

maatregelen en bijbehorende budgetten verdeeld over de periode 2020-2023 op een manier waardoor er geen risico's ontstaan voor veiligheid van weggebruikers.⁵¹ De totale kosten om het areaal weer op het ambitieniveau terug te brengen werden geschat op ongeveer € 1,9 miljoen. De gevolgen die de gemeente voorzag indien dit niet werd gedaan, is dat schade niet meer op het meest optimale moment zou worden hersteld en de ernst van schade toe zou nemen. Op de middellange termijn zouden dan zwaardere en duurdere maatregelen nodig zijn.⁵² Het college en de gemeenteraad hebben om deze reden ingestemd met de extra maatregelen en de middelen hiervoor beschikbaar gesteld. In de grafiek is de tijdelijke hogere storting terug te zien.

Figuur 6.2 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2027) naar onderdeel voor wegen, in duizenden euro's



Bron: Financiële gegevens gemeente Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

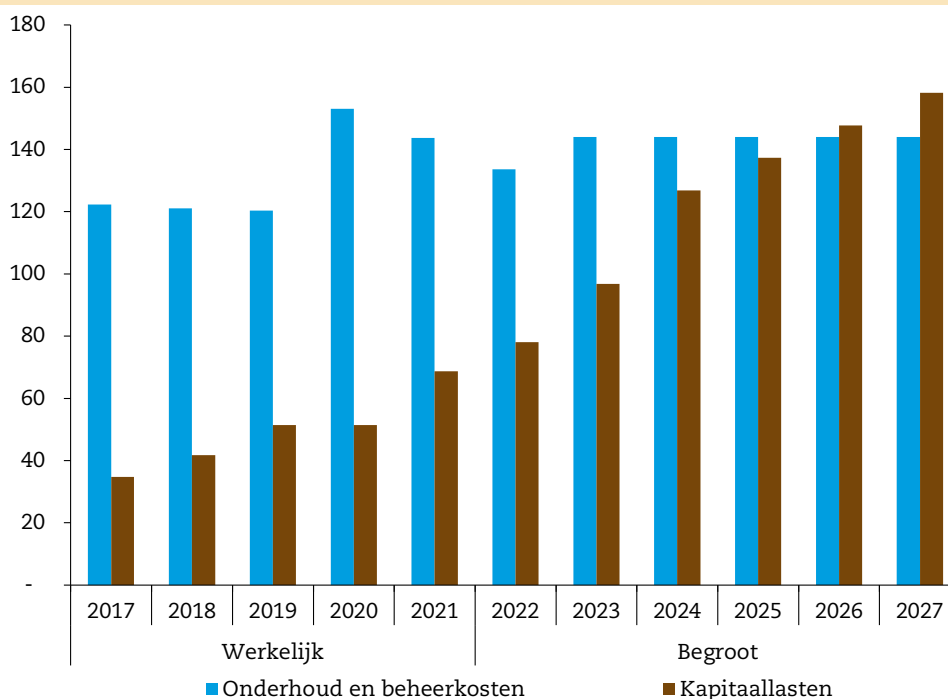
Kosten voor civiele constructies namen in afgelopen jaren toe

In figuur 6.3 worden de exploitatielasten voor de uitvoering van het planmatig onderhoud aan civiele constructies weergegeven in de periode 2017-2027. Voor de periode 2017-2021 betreft dit de werkelijke kosten en 2022-2027 de begrote kosten. Hierbij is verder onderscheid gemaakt naar twee kostenposten. De kosten voor klein en groot onderhoud en de beheerkosten komen ten laste van de exploitatie. Daarnaast vraagt de gemeente kredieten aan indien er grootschalige vervangingen of renovaties nodig zijn. De gemeente heeft op dit moment een krediet voor vervangingen en groot onderhoud van € 185.000 in haar begroting staan. Dit wordt gezien als investeringen en deze worden meerjarig afgeschreven. De lasten hiervan, afschrijving en rente, zijn onderdeel van de kapitaallasten. In de afgelopen jaren is een duidelijke toename van de kosten te zien. De gemeente geeft in het concept beheerplan aan in de afgelopen jaren veel onderhoud te hebben uitgevoerd en civiele constructies te hebben vervangen. In de komende jaren zullen de kapitaallasten naar verwachting stijgen. Dit heeft te maken met investeringen die worden gedaan in onder ander kademuren.

⁵¹ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019). 'Integraal beleidsplan wegbeheer'.

⁵² Royal HaskoningDHV (2019). 'Notitie consequentie kwaliteit bij huidige budget'.

Figuur 6.3 Werkelijke exploitatielasten (2017-2021) en begrote exploitatielasten (2022-2027) naar onderdeel voor civiele kunstwerken en beschoeiingen, in duizenden euro's



Bron: Financiële gegevens gemeente Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

Grote investeringen in civiele constructies lastig te plannen

De gemeente geeft aan vijf bruggen te hebben die volgens de theoretische technische levensduur zijn afgeschreven, maar waarvan nog geen concreet beeld is wanneer deze precies vervangen moeten worden. In het concept beheerplan wordt aangegeven dat bij een aantal objecten de toestand wordt gemonitord en bij een aantal constructies wordt een constructief onderzoek uitgevoerd.

Om toch rekening te houden met komende investeringen, kijkt het investeringsplan van de gemeente op dit moment tien jaar vooruit en biedt dit daardoor aanvullend inzicht ten opzichte van de begroting die slechts vier jaar vooruitkijkt. Renovatie of vervanging van grotere bruggen zijn omvangrijke investeringen en hebben daarom grote budgettaire gevolgen voor kapitaallasten. De komende vijf jaar zullen naar verwachting echter geen grote bruggen vervangen worden.

In tabel 6.3 worden de geplande kredieten tot en met 2030 weergegeven. Elk jaar is een krediet beschikbaar van 185.000 voor groot onderhoud aan kunstwerken. Bij grotere vervangingen wordt aanvullend krediet aangevraagd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vervangen van kademuren waarvoor kredieten in 2022 en 2023 zijn gepland.

Tabel 6.3 Investeringsuitgaven aan wegen en kunstwerken, 2019-2030, in duizend euro

Jaartal	Kredieten
2019	435
2020	117
2021	520
2022	451
2023	995
2024 -2030	185

Bron: Gemeente Leidschendam-Voorburg, bewerking EIB

Prijsstijgingen worden geleidelijk zichtbaar

De gemeente geeft aan dat de huidige prijsstijgingen in de bouw het ramen van projecten lastig maakt. De raamovereenkomsten worden jaarlijks geïndexeerd conform de CBS-statline index. De daaruit voorkomende prijsstijging zijn nog op te vangen doordat de gemeente werkt met hoge kostenkengetallen, met name voor asfaltwegen.

Daarnaast geeft de gemeente aan dat ze flexibel omgaat met de uitvoering van maatregelen. Er zijn volgens de gemeente vaak optimalisaties mogelijk. Zo kan het verkleinen van een vak te asfalteren weg met een meter of tien, duizenden euro's besparen.

Prijsstijgingen belangrijk benoemd risico

Belangrijke risico's worden in het weerstandsvermogen vermeld. Een belangrijk voorbeeld is het risico op prijsstijgingen. De gemeente heeft hier in het verleden bedragen aan gekoppeld om aan te geven wat de potentiële omvang is van dit risico. De huidige situatie laat echter omstandigheden zien die ertoe aanzetten om op een andere manier het risico financieel in kaart te brengen. Inmiddels is het risico op personeelstekort een feit. Het mogelijke gevolg van dit risico is dat de gemeente onvoldoende grip heeft op de uitvoering van de planning van projecten. Bij onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel loopt de gemeente het risico op vertraging en is de kans dat de kwaliteit van de uitvoering onvoldoende wordt beheerst.

6.4 Communicatie

Communicatie bij reguliere onderhoudswerkzaamheden informatief van aard

Aan normale onderhoudswerkzaamheden gaat vaak geen participatietraject vooraf. Wel neemt de gemeente soms bepaalde meldingen mee en worden er bijvoorbeeld drempels aangelegd tijdens het onderhoud indien er klachten zijn over te hoge snelheid. Bij onderhoudswerkzaamheden krijgen omwonenden van tevoren een brief thuisgestuurd en wordt dit indien nodig herhaald om de twee weken. Bij grotere projecten wordt er meer tijd besteed aan communicatie met omwonenden, weggebruikers en andere stakeholders.

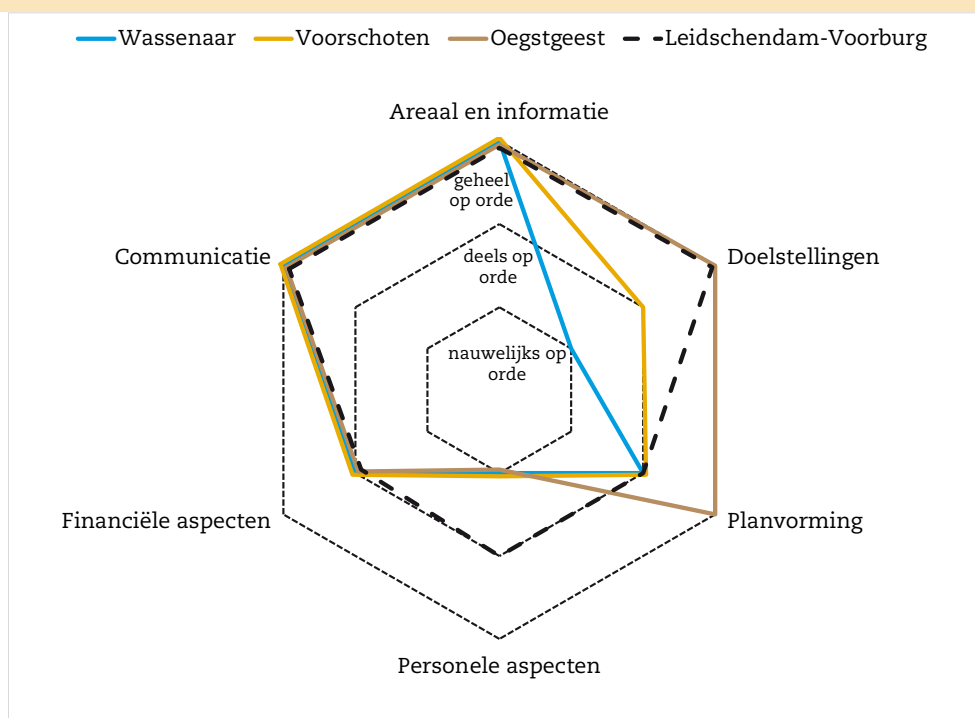
Contact met overige partijen beperkt

De afdeling Stadsbeheer geeft aan dat contact met partijen zoals Veilig Verkeer Nederland meer bij via de beleidsafdeling loopt en dat ze daarnaast beperkt contact hebben met andere wegbeheerders. Tot een jaar of zes geleden had gemeente Leidschendam-Voorburg een gezamenlijke raamovereenkomst voor onderhoud met de gemeenten Wassenaar en Voorschoten, maar hier is geen vervolg op gekomen. Echte raakvlakken zijn er beperkt met andere gemeenten. Daarnaast lijken gemeenten gewend om vanuit eigen koker te kijken naar het onderhoud van hun areaal.

6.5 Overkoepelend beeld

Figuur 6.4 geeft het overkoepelend beeld voor de gemeente Leidschendam-Voorburg op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen, planvorming, personele aspecten, financiële aspecten en communicatie. Op de aspecten areaal en informatie, doelstellingen en communicatie is het beheer in de gemeente Leidschendam-Voorburg op orde. Voor de financiële aspecten, planvorming en personele aspecten is het beheer in de gemeente deels op orde.

Figuur 6.4 Overkoepelend beeld gemeente Leidschendam-Voorburg



Bron: EIB

Areaal goed in beeld

De gemeente heeft een goed beeld van de status van het areaal. In 2019 werden achterstanden op het gebied van wegen zichtbaar door inspecties. Dit is in het beheerplan benoemd en om deze achterstanden in te halen zijn tijdelijke aanvullende financiële middelen aangevraagd en toegekend.

Gemeente heeft als doel om planmatiger te werken

Voor civiele kunstwerken is de gemeente een beheerplan aan het opstellen. Voor deze discipline bestond voorheen geen plan omdat maatregelen op basis van inspecties werden gepland en geen behoefte was aan een beheerplan. Met de stap richting assetmanagement komt hier meer behoefte aan. Hierbij wordt ook beschoeiingen meegenomen in verband met de raakvlakken tussen deze twee disciplines. Daarnaast geeft de gemeente aan dat er in 2021 relatief veel maatregelen op basis van meldingen zijn uitgevoerd en dat de verhouding tussen gepland en ongepland dit jaar niet goed was. Doel is om steeds planmatiger te werk te gaan en hier zal het beheerplan van civiele kunstwerken ook aan bijdragen.

Personele capaciteit vormt uitdaging

Uitdagingen van de gemeente liggen op het behouden van, en op enkele plekken, aantrekken van capaciteit. De gemeente geeft aan dat inhuur een uitdaging vormt bij de kennisoverdracht.

Voorzichtige stap richting integraal assetmanagement

De afdeling Stadsbeheer is een integrale assetmanagementstrategie aan het ontwikkelen en heeft hier een plan voor opgesteld.⁵³ Doel is om dit nu verder in de organisatie te implementeren. Het uiteindelijke doel is om een integraal beheerplan vast te stellen, maar de gemeente kiest er voor om integraliteit geleidelijk in te passen in het onderhoud.

⁵³ Gemeente Leidschendam-Voorburg (2021). 'Slimmer beheren binnen LV'.

Referenties

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Grond-, weg- en waterbouw (GWW); inputprijsindex.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2017). Beheerkwaliteitsplan.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019). Integraal Beleidsplan Wegbeheer 2019-2023.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2019). Raadsbesluit Beleidsplan wegen en instellen voorziening.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2021). Slimmer beheren binnen LV.

Gemeente Leidschendam-Voorburg (2022). Concept beheerplan civiele constructies en beschoeiingen 2023-2027.

Gemeente Oegstgeest (2021). Beheerplan Civiele Kunstwerken 2020-2027.

Gemeente Oegstgeest (2021). Beheerplan Wegen 2020-2027.

Gemeente Oegstgeest (2021). Meerjarenonderhoudsprogramma Openbare Ruimte 2022-2027.

Gemeente Oegstgeest (2021). Oplegnotitie: Scenario berekening MeerJarenOnderhoudsprogramma (MJOP).

Gemeente Oegstgeest (2021). Begroting 2022-2025.

Gemeente Oegstgeest (2022). Begroting 2023-2026.

Gemeente Oegstgeest (2022). Coalitieakkoord 2022-2026 'Zorgen voor Oegstgeest'.

Gemeente Voorschoten (2016). Beheerplan Wegen 2016-2020.

Gemeente Voorschoten (2016), Beheerplan Kunstwerken 2016-2020.

Gemeente Voorschoten (2016), Beheerplan Bruggen 2016-2020.

Gemeente Voorschoten (2021). Update beheerplan Wegen 2021-2022.

Gemeente Voorschoten (2021), Update Beheerplan Bruggen 2021-2022.

Gemeente Voorschoten (2021). Begroting 2022-2025.

Gemeente Voorschoten (2022). Meerjarenonderhoudsplanning civiele kunstwerken periode 2023-2026.

Gemeente Voorschoten (2022). Investerings 2022-2028 (civieltechnische werken + wegen).

Gemeente Voorschoten (2022). Coalitieakkoord 2022-2026 'Voorschoten in verbinding vooruit'.

Gemeente Voorschoten (2022). Conceptbegroting 2023-2026.

Gemeente Wassenaar (2016). Beheerplan Wegen 2016-2020.

Gemeente Wassenaar (2016). Beheerplan Bruggen 2016-2020.

Gemeente Wassenaar (2021). Update Beheerplan Wegen 2021-2023.

Gemeente Wassenaar (2021). Update Beheerplan Bruggen 2021-2022.

Gemeente Wassenaar (2022). Begroting 2022-2016.

Gemeente Wassenaar (2022). Basis in Beeld.

Gemeente Wassenaar (2022). Coalitieakkoord 2022-2026 'Zelfbewust, duurzaam en realistisch'.

Rijksoverheid (2022). Nieuwe verdeling van het gemeentefonds vanaf 2023. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/06/nieuwe-verdeling-van-het-gemeentefonds-vanaf-2023>.

Royal HaskoningDHV (2019). Notitie aan gemeente Leidschendam-Voorburg: Consequentie kwaliteit bij huidig budget.

Westenberg (2019). Constructieve risicoscan en score per object gemeente Voorschoten.

Geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen

Gemeente

Personen

Wassenaar

Aart van Sloten
Herman te Sligte
Jan Willem van der Geest

Voorschoten

René Zoetemelk
Ton Duijndam
Menno Woertman
Martijn Blom

Oegstgeest

Elfred Bus
André van Westbroek
Mariska Warning
Thomas Vos
Wilco van Schie
Paul Zierikzee

Leidschendam-Voorburg

Marcel Belt
Geert van Rhijn
Matthijs Veld
Willemien Veerhuis

Bedrijf

Personen

Haasnoot Bruggen
Versluys Groep
D. van der Steen

Hyuk Brands
Dirk van Wijngaarden
Matthijs Haveman

Bron: EIB



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl