raadsvoorstel

Agendapunt 2021, nr. XII-pm
Zaaknummer 2029768
Te behandelen door L.C.M. Frings

Onderwerp: Beleidsplan onverharde wegen

Aan de raad,

Inleiding
In het Coalitieakkoord is opgenomen dat het specifieke karakter van het buitengebied en het Nationaal Landschap behouden dient te blijven. Zandwegen blijven zandwegen en worden niet (half)verhard. Ook in de Omgevingsvisie Buitengebied wordt ingezet op behoud van zandwegen en zandpaden als cultuurhistorisch waardevolle landschapselementen.

De gemeente Winterswijk beheert 338 kilometer aan wegen in het buitengebied. Van dit totale areaal bestaat een derde, zo'n 123 kilometer, uit onverharde (zand) en halfverharde wegen. Uitgangspunt bij onderhoud is in lijn met het Coalitieakkoord; zandwegen blijven zandwegen en worden niet verhard met gravel, keien of puin (halfverharding). Onderhoud vindt momenteel voornamelijk ad hoc plaats. In het voorjaar worden wegen en paden geschaafd en in het najaar wordt met een schouw beoordeeld of aan het gewenste kwaliteitsniveau wordt voldaan. Dit geschiedt volgens de standaardkwaliteitsniveaus van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW). In Winterswijk is voor onverharde wegen gekozen voor kwaliteitsniveau C; aanzienlijke oneffenheden. Het resultaat van de schouw bepaald of aanvullende onderhoudsmaatregelen nodig zijn.

De laatste jaren worden de wegen in het buitengebied intensiever en door ander, zwaarder, verkeer bereden. Een gevolg van toename van het recreatief verkeer, maar ook door functieveranderingen in het buitengebied. Daarnaast is in toenemende mate sprake van klachten over onder meer de begaanbaarheid van zandwegen en stofoverlast. Deze omstandigheden maken dat met de huidige onderhoudsstrategie niet aan het gewenste kwaliteitsniveau kan worden voldaan.

Er is behoefte aan meer kwaliteitsgestuurd onderhoud en een consequente afhandeling van binnenkomende klachten. De Zandwegen nota Winterswijk schetst kaders en volgt een tweetal sporen, te weten: structureel onderhoud en structurele klachtenafhandeling.
Voor het structureel onderhoud staan in de Zandwegen nota drie scenario's omschreven, namelijk:

1. De huidige onderhoudsstrategie handhaven;
2. Intensiveren onderhoud;
3. Verbeteren afwatering van de weg.

De keuze voor een scenario is een afweging op basis van prestaties, aanvaardbare risico's en kosten. Om eenduidig klachten af te kunnen handelen zijn een aantal afwegingsmatrixen ontwikkeld. Het doorlopen van de matrix zal per klacht (sluipverkeer, stofoverlast, bereikbaarheid en overige) tot een weloverwogen onderhoudsmaatregel leiden.

Voorstel
De Zandwegen nota Winterswijk vast te stellen en te kiezen voor het scenario 'intensiveren onderhoud'.

Relatie met (huidig) beleid
De Zandwegen nota Winterswijk is afgestemd op bestaande beleidsdocumenten op het gebied van recreatie en toerisme, ecologie en landschap en mobiliteit.

Beoogd(e) effect(en)
De Zandwegen nota Winterswijk geeft richting aan toekomstig onderhoud, biedt inzicht in de functie van zandwegen en brengt eisen ten aanzien van gebruik en beheer in kaart. Het geeft tevens kaders mee voor het opstellen van het beheerplan (kwartaal 1, 2022). Beide documenten leggen de basis voor een kwalitatieve verbeterslag van onverharde wegen. Hetgeen tevens tot een vermindering van klachten moet leiden.

Argumenten
De Zandwegen nota Winterswijk geeft richting aan toekomstig onderhoud
Veranderende omstandigheden hebben impact op de kwaliteit van onverharde en halfverharde wegen. Denk aan omstandigheden als het intensiever gebruik van bestaande wegen in het buitengebied, maar ook aan weersomstandigheden. Extreme buien en periodes van langdurige droogte als gevolg van klimaatverandering komen de kwaliteit niet ten goede. Dit verandert onze kijk op het onderhoud. Van onderhoud op vaste momenten willen wij toe naar meer dynamisch onderhoud dat uitgaat van de feitelijke kwaliteit van wegen. De Zandwegen nota Winterswijk biedt een drietal onderhoudsstrategieën, geeft inzicht in de functie van zandwegen en brengt eisen ten aanzien van gebruik en beheer in kaart.

De Zandwegen nota Winterswijk biedt houvast in een wereld waarbij kwaliteit en onderhoud van onverharde wegen steeds meer onderdeel is van een dynamisch krachtenveld
Wegbeheer is steeds meer onderdeel van een dynamisch krachtenveld tussen bestuur, bedrijfsleven en inwoners. Enerzijds vertegenwoordigen onverharde wegen een cultuurhistorische waarde en is uitgangspunt dat onverharde wegen onverhard blijven. Anderzijds kan dit weer op gespannen voet staan met bereikbaarheid en verkeersveiligheid. De Zandwegen nota Winterswijk houdt rekening met- en maakt verschillende belangen inzichtelijk en is afgestemd op bestaande beleidsdocumenten op het gebied van recreatie en toerisme, ecologie en landschap en mobiliteit.

In de Zandwegen nota Winterswijk wordt een consequente afhandeling van binnenkomende klachten geborgd
Er wordt een toename in het aantal klachten waargenomen. Klachten gaan onder meer over sluipverkeer, stofoverlast en bereikbaarheid. Met de Zandwegen nota wordt ook beoogd het aantal klachten aan de voorkant te verminderen door een andere onderhoudsstrategie. Daarnaast is behoefte aan een consequente afhandeling van klachten. In de nota zijn verschillende afwegingsmatrixen opgenomen die invulling geven aan deze behoefte. Er zijn vier matrixen ontwikkeld voor de klachten sluipverkeer, stofoverlast, bereikbaarheid en overige. Gekoppeld aan de afwegingsmatrixen is een pakket aan onderhoudsmaatregelen.
Het doorlopen van een afwegingsmatrix betekent tevens het doorlopen van gestelde kaders en randvoorwaarden. Zodoende wordt gekomen tot een weloverwogen en passende onderhoudsmaatregel voor de desbetreffende klacht.

Om kwaliteitsniveau C te kunnen handhaven is het nodig om het onderhoud te intensiveren
De gemeente Winterswijk heeft verschillende ambities voor het buitengebied. Ook als het gaat om onverharde wegen. Deze ambities ontlenen wij onder meer aan het Coalitieakkoord en de Omgevingsvisie. De gemeente heeft echter ook een verantwoordelijkheid als het gaat om de toestand van de weg en het veilig gebruik ervan. Geconstateerd is dat de huidige onderhoudsstrategie, scenario 1, niet langer toereikend is. Om kwaliteitsniveau C te kunnen handhaven wordt daarom geadviseerd om het onderhoud te inventariseren, scenario 2. Dit betekent dat er drie keer per jaar geschouwd gaat worden; in het voorjaar, het najaar en in de winter. Aan de hand van de schouw en veiligheidsafwegingen wordt een keuze gemaakt voor de in te zetten onderhoudsmaatregel. Door frequenter te schouwen is tijdig bij te sturen op kwaliteit. Scenario 3, verbeteren afwatering van de weg, zorgt voor een betere structuur en een vermindering van klachten door het verlagen van wegbermen en het verdiepen van sloten. Maatregelen ten behoeve van een betere afwatering van de weg hebben gevolgen voor ecologisch bermbeheer en daarmee de biodiversiteit. Deze onderhoudsstrategie staat daarom op gespannen voet met de flora en fauna wetgeving en is niet zonder meer toepasbaar.

Financiële aspecten/risico's
Met betrekking tot drie scenario's/onderhoudsstrategieën bedragen de jaarlijkse onderhoudskosten:

- Scenario 1 (Huidige strategie handhaven): € 215.000,-. Kosten onverharde wegen en kosten halfverharde wegen respectievelijk € 132.000,- en € 83.000,-.
- Scenario 2 (Intensiveren onderhoud): € 295.000,-. Kosten onverharde wegen en kosten halfverharde wegen respectievelijk: € 183.000,- en € 112.000,-. Totale structurele meerkosten ten opzichte van de huidige onderhoudsstrategie (scenario 1): € 80.000,-.
- Scenario 3 (Verbeteren afwatering van de weg): € 424.000,-. Kosten onverharde wegen en kosten halfverharde wegen respectievelijk € 261.000,- en € 163.000,-. Totale structurele meerkosten ten opzichte van de huidige onderhoudsstrategie (scenario 1): € 209.000,-.

Geadviseerd wordt scenario 2, intensiveren onderhoud.

De structurele meerkosten voor scenario 2 worden geraamd op € 80.000,-. De uitwerking ervan vindt plaats in het beheerplan dat in 2022 wordt opgesteld. Voorstel is om dit bedrag op te nemen in de conceptbegroting voor 2023 zodat de raad tijdens de begrotingsbehandeling voor 2023 een integrale afweging kan maken.

Juridische aspecten/wet- en regelgeving
Burgerlijk Wetboek (algemene zorgplicht), Wegenwet (onderhoud), Wegenverkeerswet (verkeersregels) en de Wet milieubeheer.

Aspecten van duurzaamheid
n.v.t.

Communicatie/betrokkenenparagraaf
1 Juni 2021 is een digitale informatieavond gehouden over de op te stellen plannen. Circa 85 mensen hebben hieraan deelgenomen; een mix van aanwonenden, diverse belangengroepen en overige belangstellenden. Er is veel input geleverd in de vorm van vragen en opmerkingen. Voornamelijk locatie specifiek. Waar mogelijk is hier tijdens de informatieavond inhoudelijk op gereageerd. Aangegeven is dat de geleverde input wordt meegenomen bij het opstellen van het beheerplan; als vervolg op het beleidsplan. Het beleidsplan fungeert in deze als kaderstellend document.
Deelnemers van de digitale informatieavond hebben per brief, op 18 juni 2021, een terugkoppeling ontvangen. In de brief is een opsomming van vragen en antwoorden gegeven, maar ook is stilgestaan bij het vervolgproces.

12 Oktober 2021 heeft een vervolggesprek plaatsgevonden met leden van de werkgroep verkeer van de Stichting Buurtschappen Visie. Het onder alle omstandigheden zo goed mogelijk bereikbaar zijn van woningen/percelen is voor de werkgroep een belangrijk item. Daarnaast is er ook gesproken over de mogelijkheden om op een aantal onverharde wegen de verkeersdruk te verminderen, door deze alleen voor bestemmingsverkeer open te stellen.
100% Winterswijk is ook gehoord over de speerpunten die van belang zijn voor het toerisme in relatie tot de onverharde wegen. Veilig en goed begaanbare paden van voldoende breedte en een goed onderhoudsniveau zijn hiervoor zeer belangrijk.
In de afwegingsmatrix is met de inbreng van beide belangengroepen rekening gehouden door de genoemde items daarin op te nemen. Daadwerkelijke uitwerking van maatregelen vindt plaats in het beheerplan.

Vervolgprocedure/evaluatie
Kwartaal 1, 2022: Start vertaling beleidsplan naar beheerplan.

Winterswijk, 16 november 2021

Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

De secretaris,
G.W. Goedmakers

de burgemeester,
B.J.J. Bengevoord