

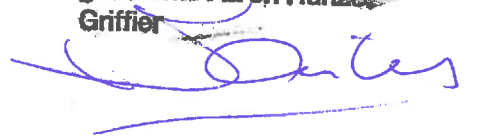
 gemeente
Aa en Hunze
Rekenkamercommissie



Onderzoek wegenbeheer

6 januari 2010

Behoort bij raadsbesluit nr. 17 d.d. 27 okt 2010
namens de raad van de
gemeente Aa en Hunze
Griffier



2010001387

 gemeente
Aa en Hunze
Rekenkamercommissie



Onderzoek wegenbeheer

6 januari 2010

Inhoud

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding onderzoek	3
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Leeswijzer rapport	4
2 Onderzoeksopzet	5
3 Beheersystematiek	6
3.1 Betrouwbaarheid wegbeheersystematiek in 2003	6
3.2 Effect herziening in 2003	8
4 Betrokkenheid derden	10
4.1 Terugkoppeling resultaten visuele inspecties	10
4.2 Omgaan met signalen en klachten	11
4.3 Betrokkenheid burgers	12
5 Onderhoudsbehoefte	13
6 Conclusies	15
6.1 Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen	15
6.2 Conclusies	16
6.3 Aanbevelingen	18
Bijlage 1 Brief betrouwbaarheid nieuwe systematiek in 2002	19
Bijlage 2 Brief voortgang evaluatie systematiek in 2003	20
Bijlage 3 Raadsvoorstel vergadering 26 maart 2003	21
Bijlage 4 Voorbeelden waarom wel of niet onderhoud	22
Bijlage 5 Begrippenlijst	26

HOOFDSTUK

1 Inleiding

1.1

AANLEIDING ONDERZOEK

In 2006 is door het college van burgemeester & wethouders van de gemeente Aa en Hunze een zogeheten artikel 213a-onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het wegbeheer. Het onderzoek richtte zich met name op de manier waarop de omvang van het onderhoudsbudget voor wegen wordt vastgesteld en de maatstaven die bepalend zijn voor de onderhoudsplanning. Het onderzoek moest aantonen in hoeverre de vastgestelde onderhoudsbudgetten gebaseerd zijn op de normen en wensen van de gemeenteraad.

In het onderzoek van 2006 zijn antwoorden gezocht op de volgende vragen:

- Waar en hoe is het gewenste onderhoudsniveau vastgelegd?
- Hoe wordt de kwaliteit van de te onderhouden wegen bepaald?
- Hoe wordt het jaarlijks budget bepaald?
- Wordt rekening gehouden met overige ontwikkelingen? Bijvoorbeeld grote projecten en het gemeentelijk rioleringsplan.
- Wordt met de bepaling van het budget rekening gehouden met resultaten van eerdere aanbestedingen?
- Wordt bij de bepaling rekening gehouden met de procedure van aanbesteding?

De conclusies uit het onderzoek waren:

- Het gebruik van het beheerprogramma stelt de beheerder voldoende in staat een transparant onderhoudsbudget bij de gemeenteraad aan te vragen.
- De kwaliteit van het wegennet is na de uitvoering van het onderhoudsprogramma 2005 – 2007, het wegwerken van achterstallig onderhoud, op een adequaat en verantwoord niveau.
- Na 2008 kan worden volstaan met een normale en dus meest efficiënte onderhoudsmaatregel, een en ander volgens het beheerprogramma.
- De afstemming tussen wegen en riolering via de beheerprogramma's is op dit moment nog niet volledig mogelijk. Voor een nog efficiëntere besteding van de onderhoudsbudgetten is deze afstemming noodzakelijk.
- Het huidige beschikbare budget voor het wegenonderhoud, ter grootte van € 660.000, is op dit moment toereikend.

De uitkomsten van dit onderzoek en de ervaringen vanuit de raad met betrekking tot het onderhoud geven voor de rekenkamercommissie aanleiding om een tweetal aspecten van het wegenonderhoud nader te onderzoeken:

1. De betrouwbaarheid van het wegbeheer op basis van de CROW-systematiek.
2. Het betrekken van beleidsmakers en burgers bij de voorbereiding van het onderhoud.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De rekenkamercommissie wil nadere informatie verkrijgen met betrekking tot de wegbeheersystematiek en de interactie met belanghebbenden in het beheerproces. De behoefte aan nadere informatie wordt ingegeven door een verschil van beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte: enerzijds zijn er wegen waar onderhoud is uitgevoerd en waar het volgens de eigen indruk niet nodig is; anderzijds zijn er wegen die nog steeds niet zijn aangepakt, terwijl de toestand van de weg niet goed is.

Van de twee nader te onderzoeken aspecten zijn voor dit onderzoek een vijftal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Betrouwbaarheid van het wegbeheer op basis van de CROW-systematiek:
 - a. Wat schortte er in 2003 aan de betrouwbaarheid van de wegbeheersystematiek en de communicatie daarover?
 - b. Is de wegbeheersystematiek na 2003 geëvalueerd of heeft de herziening van 2003 het beoogde effect gesorteerd? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan geweest?
2. Betrekken van beleidsmakers en burgers bij de voorbereiding van onderhoud:
 - a. Worden de resultaten van de visuele inspecties ter kennis gebracht, zichtbaar gemaakt voor de beleidsmakers (College/Raad), voordat ze als bouwsteen worden gehanteerd voor de samenstelling van het wegenbeheerprogramma?
 - b. Wordt er een registratie bijgehouden van op- en aanmerkingen over de kwaliteit van het wegenbestand, waaronder klachten vanuit de samenleving? Zo ja, wordt deze registratie betrokken bij de resultaten van de visuele inspecties en worden de verschillen vervolgens in de uitkomsten bestuurlijk afgewogen, alvorens de resultaten van de inspecties als bouwsteen voor de samenstelling van het wegenbeheer- en onderhoudsprogramma wordt ingezet?
 - c. Worden de burgers van gemeentewege uit actief betrokken / geïnformeerd over de onderhoudsvoornemens, bijvoorbeeld via publicaties in de Schakel en/of de website?

De rekenkamercommissie heeft ARCADIS Nederland BV (ARCADIS) de opdracht gegeven deze onderzoeksvragen te beantwoorden.

1.3 LEESWIJZER RAPPORT

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde. In hoofdstuk 2 is de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de beheersystematiek. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten weergegeven van de beantwoording van de overige drie onderzoeksvragen in hoeverre beleidsmakers en burgers worden betrokken bij de voorbereiding van het onderhoud. Het verschil in beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte is in hoofdstuk 5 nader beschreven aan de hand van voorbeelden in bijlage 4. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6. Van de in het rapport gehanteerde begrippen is een lijst met uitleg in bijlage 5 toegevoegd.

HOOFDSTUK 2 Onderzoeksopzet

In onderstaande opsomming zijn de activiteiten zichtbaar gemaakt die ARCADIS heeft ondernomen om tot de beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. De uitvoering van de opdracht kent de volgende stappen:

1. Voorbereiding

Bestudering Onderzoeksrapport Wegenbeheerpakket van 2006, uitgevoerd in opdracht van het college.

2. Startoverleg

Startoverleg waarin de aanpak en de planning worden besproken.

3. Interviews

Houden van interviews met een aantal mensen uit de rekenkamercommissie en de gemeenteraad, de wegbeheerder en het afdelingshoofd. De interviews zijn zoveel mogelijk in deze genoemde volgorde gehouden. De interviews met een aantal mensen uit de rekenkamercommissie en de gemeenteraad hebben tot doel de wegen te benoemen waar een verschil van inzicht is in de onderhoudsbehoefte. Deze wegen moeten eerst bekend zijn voordat de interviews met de wegbeheerder en het afdelingshoofd plaatsvinden. Deze laatste interviews hebben tot doel de redenen te achterhalen van het wel of niet uitvoeren van onderhoud en de mate van betrokkenheid van beleidsmakers en burgers bij de voorbereiding van het onderhoud te bepalen, inclusief het bijbehorende proces.

4. Analyse

Aan de hand van de verkregen informatie uit de interviews worden de verschillen van inzicht in onderhoudsbehoefte per genoemde weg of straat verklaard. De verklaringen worden gegroepeerd naar de aspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Op basis hiervan zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. De beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen die gaan over de betrouwbaarheid van de wegbeheersystematiek zal worden gedaan aan de hand van eigen informatie en van openbare informatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Stichting CROW. De beantwoording van de overige onderzoeksvragen gebeurt aan de hand van de verkregen informatie uit de interviews.

5. Rapportage

De beantwoording van de onderzoeksvragen zal worden opgenomen in de conceptnota van bevindingen. De nota verwoordt op hoofdlijnen, puntsgewijs de bevindingen van ARCADIS inclusief de beantwoording van de gestelde vragen en suggesties voor verbeteringen.

HOOFDSTUK

3 Beheersystematiek

In dit hoofdstuk worden de antwoorden geformuleerd op de volgende vragen die betrekking hebben op de betrouwbaarheid van het wegbeheer op basis van de CROW-systematiek:

- a. Wat schortte er in 2003 aan de betrouwbaarheid van de wegbeheersystematiek en de communicatie daarover?
- b. Is de wegbeheersystematiek na 2003 geëvalueerd of heeft de herziening van 2003 het beoogde effect gesorteerd? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan geweest?

3.1

BETROUWBAARHEID WEGBEHEERSYSTEMATIEK IN 2003

Onderzoeksvraag: Wat schortte er in 2003 aan de betrouwbaarheid van de wegbeheersystematiek en de communicatie daarover?

Historie CROW-systematiek

De CROW-systematiek die in gebruik was in de periode voor 2003, heette Rationeel Wegbeheer. Deze systematiek is ontwikkeld in de jaren 1976 tot en met 1987. De systematiek is gepubliceerd in 1987, met een herdruk in 1989 inclusief kleine aanpassingen. Het systeem werd gebruikt bij het wegonderhoud van provincies, gemeenten en waterschappen. Rijkswaterstaat heeft een eigen, geheel op rijkswegen afgestemd systeem voor wegbeheer ontwikkeld en geïmplementeerd.

De CROW-systematiek van 1987 is ervaringsgericht. Het is daarbij van belang de inhoud het systeem regelmatig te toetsen aan de praktijk. In 1996 is vastgesteld dat een herziening nodig was vanwege technische redenen. Uit een peiling in 1997 onder gebruikers van de systematiek bleek dat de maatschappelijke relevantie van het systeem te wensen overliet. Voor een beperkte omvang van schade werd een gehele weg aangepakt. De benodigde budgetten konden niet worden gehonoreerd en het systeem bleek niet geschikt om met een beperkt budget om te gaan. De Raad voor financiële verhoudingen, die behoort tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), drong aan tot aanpassing. Tevens was duidelijk geworden dat wegbeheer niet langer alleen een technische aangelegenheid was, waar de technici zelf beslissen over het uit te voeren onderhoud en het daarvoor benodigde budget. Wegbeheer was door maatschappelijke ontwikkelingen een zaak geworden van communicatie met het bestuur, burgers en belanghebbenden.

In 1997 is de CROW met vertegenwoordigers van de technische gebruikers gestart met het opzetten van een nieuwe systematiek van wegbeheer, met de volgende kenmerken:

- Geschikt voor gebruik op netwerkniveau en dus niet op projectniveau.
- Realistisch, betrouwbaar, eenduidig en inzichtelijk.
- Output geschikt voor communicatie tussen de technische wegbeheerder enerzijds en bestuur, burgers en belanghebbenden anderzijds.

Foto 3.1 Voorbeeld
onderhoudsmaatregel met
kleinere omvang



onderzoek in schadeontwikkelingen en verschillende CROW-werkgroepen. Belangrijke aanpassingen waren de richtlijnen voor wanneer overgegaan moet worden tot onderhoud en de omvang van de maatregelen. De richtlijnen zijn versoepeld, zodat meer schade wordt toegestaan voordat onderhoud nodig is. Alleen het oppervlak met schade wordt gerepareerd, zodat de onderhoudsmaatregelen een kleinere omvang hebben.

Evaluatie van de nieuwe wegbeheersystematiek had wel op onderdelen plaatsgevonden maar niet op het geheel. Toen in de loop van 2002 de adviesbureaus en de beheerders met de nieuwe systematiek gingen werken, kwamen er spoedig signalen dat de kwaliteitsbeoordeling veel positiever was en de berekende budgetten aanmerkelijk lager uitvielen dan de jaren daarvoor. Door diverse beheerders en adviesbureaus werden deze verschillen als te groot ervaren, wat heeft geleid tot een evaluatie van de systematiek. Uitgangspunt daarbij was dat aanpassingen slechts worden doorgevoerd als deze in voldoende mate inhoudelijk zijn onderbouwd.

De evaluatie heeft geleid tot aanpassingen van de systematiek. De gewijzigde systematiek is gepubliceerd in 2005. De ervaringen met de aangepaste systematiek zijn positief. Er zijn geen signalen dat de systematiek nog bijgesteld dient te worden.

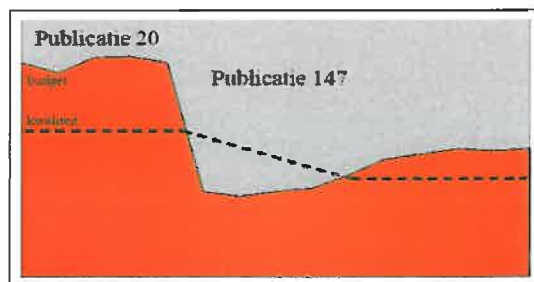
Wat schortte aan de betrouwbaarheid in 2003?

In 2003 was de betrouwbaarheid van de systematiek nog niet optimaal zoals beoogd was met de aanpassing van de oude systematiek uit 1987. De hoeveelheid onderhoud en de bijbehorende kosten lagen op een beduidend lager niveau. Dat lag niet alleen aan de aangepaste systematiek, maar was ook een gevolg van het interen van de kwaliteit uit het verleden.

Uitgaande van het feit dat de kwaliteit van de wegen tot 2003 op het niveau van de oude systematiek uit 1987 lag, duurde het enkele jaren voordat de interventieniveaus van de versoepelde richtlijnen werden bereikt en de kwaliteit daarmee in overeenstemming was. Kort na invoering van de nieuwe systematiek waren vanwege het interen van de kwaliteit de onderhoudsbehoefte en de onderhoudskosten laag. Toen eenmaal de interventieniveaus van de versoepelde richtlijnen werden bereikt liepen de onderhoudskosten weer op, maar niet tot een niveau van voor 2003.

In onderstaande figuur is het verloop in budget en kwaliteit tussen de oude systematiek (CROW-publicatie 20) en de nieuwe systematiek (CROW-publicatie 147) weergegeven.

Figuur 3.1 Verloop kwaliteit
en budget systematiek oud
en nieuw



In de systematiek is een mogelijkheid opgenomen om de betrouwbaarheid van de onderhoudsplanning voor de eerste twee jaren te vergroten. Dit wordt in de systematiek de maatregeltoets genoemd. Bij de maatregeltoets wordt in het veld de wegen nagelopen of de maatregel qua omvang of zwaarte aangepast dient te worden. Over het algemeen komt bij schadebeelden die te maken hebben met de sterkte van een weg een zwaardere maatregel uit de maatregeltoets. Dit komt doordat de visuele inspecties gericht zijn op schades aan het oppervlak en tekortkomingen als gevolg van onvoldoende draagkracht van de ondergrond of fundering alleen via nader onderzoek kunnen worden achterhaald. Tevens wordt de maatregeltoets gebruikt om het onderhoud af te stemmen op beleidsdoelstellingen, het beschikbare budget en op werkzaamheden van andere sectoren zoals onderhoud aan de riolering of bij nieuwbouwactiviteiten.

Communicatie over de betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de systematiek in 2003 had te maken met een lagere onderhoudsbehoefte dan de wegbeheerders op basis van hun inzichten zouden verwachten. De lagere onderhoudsbehoefte had tot gevolg dat de uitgaven tijdelijk op een lager niveau lagen.

De CROW heeft de gebruikers van de wegbeheersystematiek geïnformeerd over de betrouwbaarheid van de nieuwe systematiek aan de hand van twee brieven:

- De eerste brief dateert van 14 november 2002 en gaat in op de eerste bevindingen van de nieuwe systematiek, het voornemen tot evaluatie op onderdelen en aanbevelingen hoe voorlopig om te gaan met de uitkomsten. Deze brief is opgenomen in bijlage 1.
- In de tweede brief van 6 juni 2003 wordt de voortgang van de evaluatie gerapporteerd, is uitgelegd welke aanpassingen zijn gedaan, wat nog wordt onderzocht en wat men kan doen totdat de aanpassingen definitief zijn. Deze brief is opgenomen in bijlage 2.

In beide brieven raadt de CROW de beheerders aan voorlopig geen ingrijpende budgetwijzigingen op basis van de nieuwe systematiek aan het bestuur voor te stellen.

Communicatie naar de gemeenteraad over de betrouwbaarheid van de nieuwe wegbeheersystematiek heeft plaatsgevonden middels het raadsvoorstel 'Voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet ten behoeve van de uitvoering van het wegonderhoud' dat in de raadsvergadering van 26 maart 2003 is behandeld. In het raadsvoorstel wordt ook melding gemaakt van de brief van de CROW van 14 november 2002 en is beschreven hoe men met deze situatie om wil gaan. Het raadsvoorstel is opgenomen in bijlage 3.

In de onderhoudsprogramma's van de periodes 2001 tot en met 2004 en 2005 tot en met 2009 is ook melding gemaakt over de aankomende wijzigingen van de richtlijnen.

3.2

EFFECT HERZIENING IN 2003

Onderzoeksvraag: Is de wegbeheersystematiek na 2003 geëvalueerd of heeft de herziening van 2003 het beoogde effect gesorteerd? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan geweest?

De aanpassingen in de vernieuwde systematiek die zijn gepubliceerd in 2005, zijn in 2006 in het wegbeheerprogramma geïmplementeerd. Of de herziening in 2005 voor de gemeente zelf het beoogde effect heeft gehad, is niet eenvoudig te beantwoorden. In 2005 is extra budget gereserveerd voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Dat had te maken met bezuinigingen in het verleden en het samenvoegen van meerdere gemeenten tot de

gemeente Aa en Hunze, waarbij de wegen niet op hetzelfde onderhoudsniveau lagen en beleid en uitvoering nog op elkaar moesten worden afgestemd.

Het achterstallig onderhoud is momenteel weggewerkt. De resultaten van de visuele inspectie in het voorjaar van 2009 bevestigen dit. Met het beschikbare budget kan het onderhoudsprogramma, exclusief achterstallig onderhoud, naar behoren worden uitgevoerd.

Landelijk gezien hebben de aanpassingen in 2005 geleid tot een betrouwbare wegbeheersystematiek. De aangepaste systematiek geeft een beter beeld van de onderhoudsbehoefte op basis van visuele inspecties en de bijbehorende kosten van de onderhoudsmaatregelen. De aangepaste systematiek heeft niet geleid tot een toename van het aantal claims ten aanzien van de verkeersveiligheid. Er zijn geen signalen dat de systematiek nog bijgesteld dient te worden.

HOOFDSTUK

4 Betrokkenheid derden

In dit hoofdstuk worden de antwoorden geformuleerd op de volgende vragen die gaan over het betrekken van beleidsmakers en burgers bij de voorbereiding van onderhoud:

- a. Worden de resultaten van de visuele inspecties ter kennis gebracht, zichtbaar gemaakt voor de beleidsmakers (College/Raad), voordat ze als bouwsteen worden gehanteerd voor de samenstelling van het wegenbeheerprogramma?
- b. Wordt er een registratie bijgehouden van op- en aanmerkingen over de kwaliteit van het wegenbestand, waaronder klachten vanuit de samenleving? Zo ja, wordt deze registratie betrokken bij de resultaten van de visuele inspecties en worden de verschillen vervolgens in de uitkomsten bestuurlijk afgewogen, alvorens de resultaten van de inspecties als bouwsteen voor de samenstelling van het wegenbeheer- en onderhoudsprogramma wordt ingezet?
- c. Worden de burgers van gemeentewege uit actief betrokken / geïnformeerd over de onderhoudsvoornemens, bijvoorbeeld via publicaties in de Schakel en/of de website?

4.1

TERUGKOPPELING RESULTATEN VISUELE INSPECTIES

Onderzoeksvraag: Worden de resultaten van de visuele inspecties ter kennis gebracht, zichtbaar gemaakt voor de beleidsmakers (College/Raad), voordat ze als bouwsteen worden gehanteerd voor de samenstelling van het wegenbeheerprogramma?

Werking wegbeheersystematiek CROW

Het wegbeheerprogramma is opgebouwd aan de hand van onder andere de volgende gegevens: gebiedsindeling, wegnamen, wegvakken, onderdelen (rijbaan, voetpaden, parkeerplaatsen, e.d.), verhardingssoorten, wegtypen (functie/gebruik) en oppervlaktes. Om de toestand van het gehele wegenareaal te bepalen, wordt een visuele inspectie uitgevoerd. De inspectie is globaal van aard omdat het om informatie op netwerkniveau gaat. De globale visuele inspectie wordt door een onafhankelijke inspecteur uitgevoerd. De inspectiegegevens vormen de input voor het wegbeheerprogramma. Het programma toetst de inspectiegegevens aan de richtlijnen. Bij overschrijding van het interventieniveau is onderhoud binnen twee jaar noodzakelijk. Bij overschrijding van een waarschuwingsgrens komen de wegen in de periode drie tot en met vijf jaar na inspectie in aanmerking voor onderhoud. De uitkomst van deze toetsing vertaalt zich in een zogeheten basisplanning met begroting van kosten. De kosten zijn bepaald op basis van eenheidsprijzen per onderhoudsmaatregel.

Fijnstemming van de onderhoudsmaatregelen die in de eerste twee jaar gepland zijn, vindt conform de wegbeheersystematiek plaats aan de hand van een zogeheten maatregeltoets. In het veld wordt de door het programma gegenereerde onderhoudsmaatregel beoordeeld op zwaarte en omvang en zonodig bijgesteld. De onderhoudsmaatregel kan ook aangepast

worden als gevolg van vastgesteld beleid. Tevens wordt de planning van het onderhoud afgestemd op andere beleidsvelden, zoals riolering en bouwactiviteiten. Het resultaat van de fijnstemming vertaalt zich in een onderhoudsprogramma bestaande uit een planning en begroting van kosten.

Worden de resultaten van de visuele inspectie ter kennis gebracht?

De resultaten van de visuele inspectie worden niet ter kennis gebracht aan beleidsmakers. Het is niet gebruikelijk om resultaten van de visuele inspectie aan anderen voor te leggen. Ook de wegbeheersystematiek van de CROW voorziet niet daarin. In de praktijk komt wel eens voor dat de resultaten van de visuele inspectie niet overeenkomen met de werkelijkheid. In de maatregeltoets komt dit gauw genoeg naar voren.

Een toets op de resultaten van de inspectie vindt wel indirect plaats. Dat gebeurt via het onderhoudsprogramma (planning en kosten). In het onderhoudsprogramma wordt gecontroleerd of wegen ontbreken die volgens de wegbeheerder eigenlijk aan onderhoud toe zijn of dat onderhoud gepland staat terwijl bekend is dat wegen er nog goed bijliggen.

Het onderhoudsprogramma wordt als voorstel ingediend bij het college. De laatste keer dat dit is gebeurd dateert van 2004/2005, met het onderhoudsprogramma 2005 tot en met 2009. Vanwege het achterstallig onderhoud en een extra financiële bijdrage daarvoor is een B&W-voorstel bij de raad ingediend. In het voorstel stond dat het onderhoudsprogramma ter inzage lag. De gemeenteraad is daarmee in staat gesteld het programma in te zien en te beoordelen.

De wegbeheerder vertaalt het onderhoudsprogramma naar twee aan te besteden contracten: één bestek voor elementenverhardingen en één bestek voor asfaltverhardingen. De wijze van aanbesteden van de bestekken wordt voorgelegd aan het college. Het resultaat van de aanbesteding wordt teruggekoppeld aan het college.

4.2

OMGAAN MET SIGNALLEN EN KLACHTEN

Onderzoeksvraag: Wordt er een registratie bijgehouden van op- en aanmerkingen over de kwaliteit van het wegenbestand, waaronder klachten vanuit de samenleving? Zo ja, wordt deze registratie betrokken bij de resultaten van de visuele inspecties en worden de verschillen vervolgens in de uitkomsten bestuurlijk afgewogen, alvorens de resultaten van de inspecties als bouwsteen voor de samenstelling van het wegenbeheer- en onderhoudsprogramma wordt ingezet?

Bij de wegbeheersystematiek wordt een onderscheid gemaakt in klein onderhoud en groot onderhoud. Klein onderhoud vindt binnen één jaar plaats na constatering van ernstige schades in een beperkte omvang. Groot onderhoud gaat over schades van enige omvang die

Foto 4.2 Voorbeeld klein onderhoud



over een periode van 5 jaar worden gerepareerd. Het zijn niet altijd ernstige schades, maar ook matige schades in grote omvang. De wegbeheersystematiek richt zich primair op het groot onderhoud. Bij de visuele inspecties voor het groot onderhoud worden ernstige schades in beperkte omvang alleen genoteerd als opmerking 'klein onderhoud'.

Voor het klein onderhoud als gevolg van de genoteerde

opmerkingen en om gevaarlijke situaties voor de weggebruikers te voorkomen wordt in de gemeente vier keer per jaar een inspectie uitgevoerd.

Registratie van klachten vindt in de gemeente systematisch en digitaal plaats. Alle klachten worden in behandeling genomen. Als klachten betrekking hebben op het wegonderhoud en er gevaar is voor de gebruiker, worden deze klachten altijd verholpen met een noodreparatie en meegenomen in het klein onderhoud of het groot onderhoud. Van klachten via de website of schriftelijke klachten wordt altijd een terugkoppeling gedaan over wat met de klachten gebeurd is en welke maatregelen worden getroffen. Van de telefonisch ontvangen klachten wordt geen terugkoppeling gedaan. In onderstaand overzicht is het aantal klachten per jaar weergegeven die geregistreerd staan onder 'schade aan het wegdek'.

Tabel 4.1 Klachten wegen per jaar

Jaar	Aantal klachten 'schade aan het wegdek'
2005	281
2006	207
2007	266
2008	207

Als gevolg van klachten en de resultaten van de inspectierondes wordt overleg gevoerd tussen de wegbeheerder en de voorman om te beslissen of klein onderhoud wordt uitgevoerd of dat de reparaties worden meegenomen in al gepland groot onderhoud. Van dit overleg wordt geen verslag gemaakt.

De afweging tussen klein en groot onderhoud wordt gemaakt op basis van het totaalbeeld van de betreffende weg. Indien zich ernstige schades sporadisch en in kleine omvang voordoen, zal klein onderhoud meer voor de hand liggen. Bij een beperkt aantal ernstige schades in kleine omvang en matige of lichte schades aan de rest van het oppervlak, dus nog geen urgent onderhoud, zal worden gekozen voor een noodreparatie om de periode tot het groot onderhoud te overbruggen.

Een andere afweging is de optimalisatie tussen inspanning, kosten en maatregel. Bij elementenverhardingen zijn kleine oppervlakken eenvoudig in eigen beheer te repareren. Bij asfaltverhardingen is meestal sprake van inzet van materieel van een aannemer. Reparaties met een kleine omvang kosten dan relatief veel. Het klein onderhoud wordt dan vaak gebundeld om de kosten niet te hoog te laten oplopen. Ook in dat geval wordt gekozen voor noodreparaties om de periode tot de reparatie te overbruggen.

4.3

BETROKKENHEID BURGERS

Onderzoeksvraag: Worden de burgers van gemeentewege uit actief betrokken / geïnformeerd over de onderhoudsvoornemens, bijvoorbeeld via publicaties in de Schakel en/of de website?

Bij het voornemen tot groot onderhoud aan een weg worden meerdere belanghebbenden betrokken: vertegenwoordigers van Dorpsbelangen en omwonenden. Met de vertegenwoordigers van Dorpsbelangen zijn afspraken gemaakt. De omwonenden worden door middel van een brief op de hoogte gesteld. In de brief is ook een contactpersoon genoemd voor vragen en/of klachten.

De burgers worden van gemeentewege uit geïnformeerd via publicaties in de Schakel en de websites van de gemeente en de provincie Drenthe.

HOOFDSTUK

5 Onderhoudsbehoefte

Wel of niet onderhoud

Het onderzoek van de rekenkamercommissie wordt ingegeven door een verschil van beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte: enerzijds zijn er wegen waar onderhoud is uitgevoerd en waar het volgens de eigen indruk niet nodig is. Anderzijds zijn er wegen die nog steeds niet zijn aangepakt, terwijl de toestand van de weg niet goed is. In bijlage 4 zijn voorbeelden van wegen opgenomen waar een verschil van beleving in de onderhoudsbehoefte door commissie- en raadsleden wordt ervaren. Daaraan is de reactie toegevoegd van de wegbeheerders en het afdelingshoofd.

Verklaringen

Bij het merendeel van de wegen heeft het wel of niet uitvoeren van onderhoud duidelijke redenen. De onderhoudsbehoefte wordt daarbij vooral verklaard door de resultaten van de visuele inspecties en de gewijzigde wegbeheersystematiek: onderscheid in klein en groot onderhoud, aanpak op beperkte schaal bij lokale schades en op grote schaal als het gaat om de duurzaamheid van de asfaltverhardingen.

Bij de Gieterweg waren de problemen met de riolering vooraf niet te voorzien. De staat van de verharding van de Kamplaan is het gevolg van het gebruik van minder geschikt materiaal en de uitvoering. Het meeliften van werkzaamheden aan de Schoolstraat met de herinrichting van de Vaart, inclusief de aanleg van een gescheiden rioolstelsel, was voorzien in het plan. De reparaties in de vrij nieuwe deklaag van De Ziel hadden te maken met aanpassingen aan het riool. Het opnieuw aanbrengen van asfalt in de Tumuliboslaan had te maken met aanpassingen aan het kruispunt. De verzakkingen in het fietspad bij de oprit van de brug over het Deurzerdiep waren niet bekend bij de wegbeheerders.

Foto 5.3 De Ziel en de Gasselterboerveensche-
mond



Afwegingen

Welke afwegingen voor het onderhoud gemaakt worden en hoe men komt tot keuzes komt, is voor de buitenstaander niet helder. Een beleidsplan voor de wegverhardingen heeft de gemeente niet. Wel worden de volgende uitgangspunten bij het onderhoud gehanteerd:

- De beheersystematiek van de CROW wordt zoals bedoeld gebruikt, inclusief het uitvoeren van een maatregeltoets. Inspecties vinden één keer per twee jaar plaats.
- De karakteristiek van de wegen in de vorm van materiaalsoort, afmetingen en kleur wordt zoveel mogelijk gehandhaafd.
- Bij het onderhoud aan elementenverhardingen wordt de maatregel uit de wegbeheersystematiek '30% herstraten' niet gehanteerd. Vanwege duurzaamheids- en comfortoverwegingen wordt hiervoor de maatregel gehanteerd waarbij 50% van het wegoppervlak wordt herstraat.
- Het onderhoudsprogramma van wegen wordt afgestemd op de planning van het onderhoud aan de riolering.
- Afstemming met omwonenden en andere belanghebbenden vindt plaats bij grootschalige onderhoudswerkzaamheden.
- Afstemming met de buurgemeenten vindt nog niet structureel plaats, maar is wel bij enkele projecten gebeurd.
- Afstemming met netbeheerders van kabels en leidingen gaat steeds beter. Twee keer per jaar wordt overleg gevoerd voor afstemming van de wederzijdse plannen. De plannen worden vooraf toegestuurd. Er is een combinatieregeling waarbij één aannemer de aanpassingen voor alle beheerders uitvoert.

HOOFDSTUK

6 Conclusies

De rekenkamercommissie wil nadere informatie verkrijgen met betrekking tot de wegbeheersystematiek en de interactie met belanghebbenden in het beheerproces. De behoefte aan nadere informatie wordt ingegeven door een verschil van beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte: enerzijds zijn er wegen waar onderhoud is uitgevoerd en waar het volgens de eigen indruk niet nodig is. Anderzijds zijn er wegen die nog steeds niet zijn aangepakt, terwijl de toestand van de weg niet goed is.

6.1

SAMENVATTING BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

De betrouwbaarheid van wegbeheersystematiek in 2003

In 2003 was de betrouwbaarheid van de systematiek nog niet optimaal zoals beoogd was met de aanpassing van de oude systematiek uit 1987. De hoeveelheid onderhoud en de bijbehorende kosten lagen op een beduidend lager niveau. Dat lag niet alleen aan de aangepaste systematiek, maar was ook een gevolg van het interen van de kwaliteit uit het verleden, waardoor een tijdelijke dip in de uitgaven ontstond.

Communicatie naar de gemeenteraad over de betrouwbaarheid van de nieuwe wegbeheersystematiek heeft plaatsgevonden middels het raadsvoorstel 'Voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet ten behoeve van de uitvoering van het wegonderhoud' dat in de raadsvergadering van 26 maart 2003 is behandeld.

In de onderhoudsprogramma's van de periodes 2001 tot en met 2004 en 2005 tot en met 2009 is ook melding gemaakt over de aankomende wijzigingen van de richtlijnen.

Het effect van de herziening in 2003

De aanpassingen hebben geleid tot een betrouwbare wegbeheersystematiek. De aangepaste systematiek geeft een beter beeld van de onderhoudsbehoefte op basis van visuele inspecties en de bijbehorende kosten van de onderhoudsmaatregelen. De aangepaste systematiek heeft niet geleid tot een toename van het aantal claims ten aanzien van de verkeersveiligheid. Er zijn landelijk geen signalen dat de systematiek nog bijgesteld dient te worden.

Terugkoppeling resultaten visuele inspecties

De resultaten van de visuele inspecties worden niet ter kennis gebracht aan beleidsmakers. Het onderhoudsprogramma (planning en kosten) wordt gecontroleerd op ontbrekende wegen of onderhoud dat nog niet nodig is. Het onderhoudsprogramma wordt tevens als voorstel ingediend bij het college. Bij het B&W-voorstel aan de gemeenteraad in 2004/2005 lag het onderhoudsprogramma ter inzage.

Omgaan met signalen en klachten

Voor ernstige schades in beperkte omvang die een gevaar voor de weggebruiker vormen, voert de gemeente vier keer per jaar een inspectie uit. Deze schades worden zo spoedig mogelijk na constatering gerepareerd.

Registratie van klachten vindt in de gemeente systematisch en digitaal plaats. Als klachten betrekking hebben op het wegonderhoud en er gevaar is voor de gebruiker, worden deze klachten altijd verholpen met een noodreparatie en meegenomen in het klein onderhoud of het groot onderhoud. Van klachten via de website of schriftelijke klachten wordt altijd een terugkoppeling gedaan over wat met de klachten gebeurd is en welke maatregelen worden getroffen.

Betrokkenheid burgers

Bij het voornemen tot groot onderhoud aan een weg worden meerdere belanghebbenden betrokken: vertegenwoordigers van Dorpsbelangen en omwonenden. Met de vertegenwoordigers van Dorpsbelangen zijn afspraken gemaakt. De burgers worden van gemeentewege uit geïnformeerd via publicaties in de Schakel en de websites van de gemeente en de provincie Drenthe.

6.2

CONCLUSIES

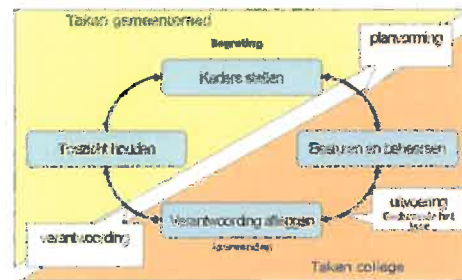
Aan de hand van de gehouden interviews, de verstrekte informatie en de beantwoording van de onderzoeksvragen komt ARCADIS tot de volgende conclusies:

- 1) De gehanteerde wegbeheersystematiek geeft een betrouwbaar beeld van de onderhoudsbehoefte.
In Nederland hebben gebruikers, bestuurders en toezichthouders zich geconformeerd aan de beheersystematiek die in 2005 door de CROW is gepubliceerd en door de gebruikers is geïmplementeerd. De aanpassingen van de oude systematiek naar de nieuwe systematiek in 2001 waren zeer ingrijpend van aard en de nieuwe systematiek was niet als geheel geëvalueerd op de uitkomsten. De aanpassingen die verwerkt zijn tot de versie van 2005 hebben geleid tot een betrouwbare beheersystematiek.
- 2) Klachtenregistratie en afhandeling zijn onderdeel van het beheerproces.
De gemeente heeft een digitaal klachtenregistratiesysteem, inclusief procedures voor de behandeling en afhandeling van klachten. Ingekomen klachten worden betrokken bij de voorbereiding van het onderhoud, voor zover deze betrekking hebben op het wegonderhoud en de verkeersveiligheid.
- 3) Een afsprakenkader in de vorm van een wegenbeleidsplan ontbreekt.
Naast de wettelijke kaders zijn richtlijnen en regels nodig om de maatschappelijke belangen te kunnen dienen. De invulling van de maatschappelijke belangen gebeurt aan de hand van het formuleren van beleidsdoelstellingen en het vastleggen van inhoudelijke en procedurele kaders. De technische dienst vertaalt dat naar richtlijnen en regels voor het beheer en de voorbereiding en uitvoering van het onderhoud. De raad heeft nu geen zicht op wat het resultaat van het onderhoud zou moeten zijn op basis van het beschikbaar gestelde budget.
Met het inwerkingtreden van de Wet dualisering gemeentebestuur is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van de raad en het college. De raad

heeft hierbij een kaderstellende en een controlerende rol gekregen. De raad heeft hiermee de mogelijkheid om politiek relevante onderwerpen te agenderen en inhoudelijk op hoofdlijnen te sturen.

Rolverdeling tussen raad en college

Figuur 6.2 Rolverdeling tussen raad en college



- 4) De wegbeheerders hebben voldoende aandacht voor externe communicatie over groot onderhoud.
Communicatie over onderhoud vindt altijd plaats met Dorpsbelangen, omwonenden en netbeheerders van kabels en leidingen. De communicatie met omliggende gemeenten is nog niet gestructureerd, maar is wel bij enkele projecten gebeurd. Voor informatie aan de burgers maakt de gemeente gebruik van publicaties in de Schakel en via de websites van de gemeente en de provincie Drenthe.
- 5) Overleg tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie vindt regelmatig plaats. Er is wekelijks overleg tussen de verantwoordelijke wethouder en het hoofd van de afdeling Openbare Werken. Gespreksonderwerpen zijn ondermeer de voortgang van de activiteiten en de factoren die daar invloed op hebben.
- 6) De uitwisseling van informatie tussen college en gemeenteraad is nog niet optimaal. Het verschil van beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte, zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, laat zien dat er details in de uitvoering van het wegonderhoud zijn die politiek relevant zijn. Het vervangen van de waaltjes in de Kamplaan door een groter formaat stenen waardoor het karakter enigszins wijzigt en het achterwege blijven van onderhoud aan de Asserstraat zijn hier voorbeelden van.
Hoewel de raad alleen inhoudelijk op hoofdlijnen stuurt, kan zij invloed op het collegebeleid uitoefenen door bijvoorbeeld gebruik te maken van het vragenrecht of het aannemen van moties. De raad maakt hier ook gebruik van. De informatie die zij krijgt is echter niet in alle gevallen voldoende voor een bevredigend antwoord. De raad krijgt door onvoldoende informatie het gevoel niet serieus te worden genomen en krijgt minder vertrouwen in de transparantie van het beheerproces. Dit is ook één van de aanleidingen geweest voor dit onderzoek naar het wegenbeheer.

6.3

AANBEVELINGEN

Op basis van haar onderzoek doet ARCADIS de rekenkamercommissie de volgende twee aanbevelingen:

A. Maak voor het wegonderhoud een beleidsplan.

Een beleidsplan biedt de mogelijkheid om maatschappelijk relevante doelstellingen voor het beheer en onderhoud te formuleren, inclusief het vastleggen van inhoudelijke en procedurele kaders. Wegenonderhoud dient niet alleen vanuit de technische invalshoek te worden benaderd, maar ook vanuit de gebruikerskant. Er dient een antenne te worden ontwikkeld bij zowel de ambtelijke organisatie als bij het college, waardoor er in de planning van het onderhoud een betere match ontstaat met de beleving van de samenleving van zowel de onderhoudsbehoefte als de voorziening in die behoefte.

Belangrijke beleidsthema's zijn duurzaamheid, veiligheid, comfort en aanzien. Zo komt de technische dienst aan richtlijnen en regels die een financiële en technische vertaling hiervan zijn en die dienen voor het beheer en het voorbereiden en uitvoeren van onderhoud. Het budget dat de raad voor het onderhoud aan de wegen beschikbaar stelt kan met een beleidsplan in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen en de kaders.

B. Spreek als gemeenteraad met het college af welke informatie ten aanzien van het wegonderhoud nodig is en wanneer.

Het onderhoudsprogramma heeft in 2004/2005 alleen ter inzage gelegen bij het B&W-voorstel behorende bij het programma van 2005 tot en met 2009. Het is dus ongeveer vijf jaar geleden dat informatie over het wegonderhoud beschikbaar is geweest. Voor het uitvoeren van een kaderstellende rol en omdat sommige beslissingen in het wegonderhoud politiek gevoelig kunnen zijn, heeft de raad meer terugkoppeling nodig. Het gaat om informatie op hoofdlijnen, zonder gedetailleerde uitvoeringsinformatie. Terugkoppeling zou moeten plaatsvinden als onderhoudsplanung en begroting wijzigen. Omdat de visuele inspectie iedere twee jaar wordt uitgevoerd, kan het onderhoudsprogramma of de hoofdlijnen daaruit ook iedere twee jaar door het college aan de raad worden aangeboden.

C. Besteed (nog) meer aandacht aan de klachtenafwikkeling.

Op dit moment worden alleen de via de website binnengekomen en schriftelijke klachten teruggekoppeld. Bij elke klacht dient er een beoordeling plaats te vinden van de vraag, of de klacht op zichzelf staat, dan wel dat er eerder soortgelijke klachten zijn ontvangen, dan wel verwacht mag worden, dat in de toekomst soortgelijke klachten gaan voordoen. De afwikkeling van klachten zal erop gericht moeten zijn dat nieuwe klachten worden voorkomen, hetgeen betekent, dat de klachtenafwikkeling in een breder perspectief plaatsvindt.

BIJLAGE 1

Brief betrouwbaarheid nieuwe systematiek in 2002

Gebruikers CROW-systematiek Wegbeheer

datum : 14 november 2002
ons kenmerk : 2113/HV
uw kenmerk :
onderwerp : Evaluatie nieuwe systematiek Wegbeheer

Geachte mijnheer, mevrouw,

Medio 2001 heeft CROW de publicaties 146 en 147 uitgebracht over de nieuwe systematiek voor Wegbeheer. Destijds hebben wij aangegeven dat er ten opzichte van de oude systematiek meerdere aanpassingen zijn doorgevoerd. De aanpassingen zijn erop gericht om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten en beter te kunnen communiceren op beleidsniveau. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de visuele inspectie vereenvoudigd, de resultaten van SHRP-NL verwerkt, onderhoudsrichtlijnen gedifferentieerd naar wegtype, de beoordeling van de schades aangepast en beleidsthema's geïntroduceerd. Algemeen kan worden gesteld dat de grens voor verantwoord wegbeheer hierbij minder streng is gesteld dan voorheen.

Inmiddels hebben bijna alle adviesbureaus de systematiek verwerkt in hun beheerpakketten en werken vele gemeenten met de nieuwe systematiek (en door het CROW Keurmerk nu allemaal op exact dezelfde wijze). De gevolgen van aanpassingen worden nu dus zichtbaar. Alhoewel het beeld nog erg varieert, krijgen wij van sommige beheerders het signaal dat het benodigde budget voor het onderhoud in de eerste vijf jaren aanmerkelijk lager is dan voorheen. In die gevallen is ook de kwaliteitsbeoordeling van het wegennet in termen van voldoende, matig en onvoldoende vaak positiever dan de beheerder de laatste jaren aan zijn bestuurder had aangegeven. Op zich is dit in lijn met de verwachting, maar in een aantal gevallen worden de verschillen als te groot ervaren. Om na te gaan of de nieuwe systematiek werkt zoals deze is bedoeld, zal CROW de komende maanden een evaluatie maken.

Op basis van de evaluatie zullen waar nodig onderdelen van de wegbeheersystematiek worden aangescherpt. Omdat wij ons realiseren hoe belangrijk de wegbeheersystematiek voor veel gemeenten is, zullen wij de evaluatie zo spoedig mogelijk uitvoeren. Bij de evaluatie willen wij nagaan wat de effecten van de nieuwe systematiek precies zijn, en in hoeverre deze zijn gewenst. De evaluatie wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de CROW Gebruikersgroep Wegbeheer, waarin zowel beheerders als leveranciers van wegbeheerprogrammatuur zijn vertegenwoordigd. Voorjaar 2003 zullen wij de resultaten van de evaluatie bekend maken.

De hoofdlijnen van de systematiek blijven overeind en eventuele bijstellingen zullen beperkt blijven tot aanpassing van bepaalde richtlijnen, waarschuwingsgrenzen en definities van voldoende, matig en onvoldoende. Dit betekent dat u gewoon:

- cursussen over de nieuwe wegbeheersystematiek kunt volgen,
- visuele inspecties volgens de nieuwe wegbeheersystematiek kunt uitvoeren, en
- gemiddelde kosten voor de lange termijn kunt berekenen.

Onderhoudsplanningen en -begrotingen kunnen op zich wel gemaakt worden, maar naar het resultaat moet goed gekeken worden. Beheerders met extreme verschillen in het benodigde onderhoudsbudget raden wij aan om voor de vakken uit de eerste vijf jaren een maatregeltoets uit te voeren en daarbij kritisch te kijken naar het planjaar. Verder raden wij alle beheerders aan om op grond van de voorlopige kwaliteitsoverzichten en de kostenramingen, nog géén ingrijpende budgetwijzigingen aan het bestuur voor te stellen.

Wij begrijpen dat dit enige onrust onder beheerders teweeg kan brengen. De aanpassingen van de wegbeheersystematiek waren echter zo ingrijpend dat het voor CROW niet mogelijk is geweest de nieuwe systematiek vooraf volledig te testen. Om dit in de toekomst te voorkomen zullen wij de wegbeheersystematiek voortaan continu evalueren met de Gebruikersgroep Wegbeheer. Toekomstige verbeteringen zullen daardoor in kleinere stappen worden doorgevoerd waardoor de gevolgen telkens beter zijn in te schatten.

Ik hoop dat wij u met deze brief duidelijk hebben kunnen maken dat u met de nieuwe wegbeheersystematiek aan de slag kunt en wat u de komende tijd van ons mag verwachten.

Hoogachtend,
Stichting CROW

dr. ir. I.W. Koster,
directeur.

BIJLAGE 2

Brief voortgang evaluatie systematiek in 2003

onvoldoende is. Daarnaast lijkt de randschade, die in de nieuwe systematiek niet meer apart wordt geïnspecteerd, onvoldoende naar voren te komen, terwijl bij sommige beheerders die behoefte wel aanwezig is. De Gebruikersgroep Wegbeheer heeft daarom geconcludeerd dat naast de richtlijnen ook een aanpassing van de visuele inspectie voor sommige schades noodzakelijk is.

April – juli 2003: eerst proefdraaien

Begin april is uitgewerkt op welke onderdelen de visuele inspectie en de richtlijnen aangepast zouden kunnen worden. Uitgangspunt is dat de aanpassingen in de systematiek pas worden doorgevoerd nadat deze in de praktijk zijn getest. Met de softwareprogramma's die de bureaus op basis van publicatie 147 hebben ontwikkeld, is dit nu goed mogelijk. Daarom wordt deze zomermaanden in een aantal gemeenten onderzocht wat de effecten van de aanpassingen zijn. Daarna kan de Gebruikersgroep wegbeheer voorstellen doen hoe de systematiek kan worden verbeterd.

Wat kunt u doen

Beheerders die inmiddels zijn overgestapt op de nieuwe wegbeheersystematiek adviseren wij om:

- vooralsnog géén ingrijpende budgetwijzigingen aan het bestuur voor te stellen (zoals ook al is aangegeven in onze brief van november 2002); de budgetbehoefte voor de lange termijn op basis van cyclusbedragen is betrouwbaar en dient in dergelijke gevallen als basis voor de budgetaanvraag.
- als u de visuele inspectie conform de nieuwe systematiek al heeft uitgevoerd, de resultaten wél te gebruiken als basis voor de maatregelplanning, maar via de maatregeldoets te controleren of de vakken met onvlakheid en scheurvorming eerder aangepakt moeten worden danwel een zwaardere maatregel behoeven;
- als u de visuele inspectie nog niet heeft uitgevoerd te overwegen om, vooruitlopende op mogelijke aanpassingen, randschade als optionele schade aan de visuele inspectie toe te voegen en duidelijke afspraken te maken over de grens tussen klein onderhoud (dat nog door een onderhoudsploeg uitgevoerd kan worden) en groot onderhoud. Ook is het raadzaam om ook lichte rafeling en lichte oneffenheden te inspecteren. Extra aandacht voor de maatregeldoets blijft evenwel noodzakelijk om waar nodig de uitkomsten te corrigeren.

Wij gaan ervan uit dat de beheerders die nu al met de nieuwe methodiek werken en beheerders die in de overgang van de oude naar de nieuwe systematiek zitten, met de in deze brief aangegeven randvoorwaarden voorlopig aan de slag kunnen. Naar verwachting is dit najaar helder welke aanscherpingen in de systematiek (inspectie, richtlijnen en gedragsmodellen) doorgevoerd dienen te worden. Rond oktober 2003 zullen wij u hiervan per brief op de hoogte stellen. Vervolgens zullen de aanpassingen worden doorgevoerd in wegbeheerpakketten en publicaties, waarna ook de diverse instanties die cursussen verzorgen hun cursusmateriaal kunnen aanpassen.

Als u voor die tijd vragen heeft over de wegbeheersystematiek, dan kunt u contact opnemen met de leverancier van uw beheerpakket of met ir. Harro Verhoeven, projectleider bij CROW (e-mail verhoeven@crow.nl).

Hoogachtend,
Stichting CROW



dr. ir. I.W. Koster,
directeur.

BIJLAGE 3

Raadsvoorstel vergadering 26 maart 2003

Raadsvoorstel

Raadsvergadering d.d.	:	26 maart 2003
Nummer	:	2003/26
Agendapunt	:	11
Onderwerp	:	Voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet ten behoeve van de uitvoering van het wegenonderhoud
Portefeuillehouder	:	wethouder J.J. Wiersum
Datum	:	11 maart 2003

Aan de raad van de gemeente Aa en Hunze,

Inleiding/Aanleiding

Voor de bepaling van het jaarprogramma 2003 en de lange termijn 2003-2007 is in 2002 het totale wegnnet visueel geïnspecteerd. Deze inspectie heeft plaatsgevonden volgens de nieuwe ingevoerde CROW-systematiek wegbeheer. In de nieuwe systematiek, die medio 2001 door het CROW is ingevoerd, zijn meerdere aanpassingen doorgevoerd. De aanpassingen zijn erop gericht om de betrouwbaarheid van de resultaten te vergroten en beter te kunnen communiceren op beleidsniveau. Ten opzichte van de oude systematiek is bijvoorbeeld de visuele inspectie vereenvoudigd, zijn de onderhoudsrichtlijnen gedifferentieerd naar wegtype, is de beoordeling van schades aangepast en zijn er beleidsthema's geïntroduceerd. Hierdoor wordt door het CROW gesteld dat verantwoord wegbeheer minder streng is gesteld dan voorheen.

Deze nieuwe systematiek is inmiddels ook in het gemeentelijk beheerspakket wegen verwerkt.

Toelichting

Nadat de nieuwe systematiek is ingevoerd, waarbij nu alle gemeenten (wegbeheerders) volgens dezelfde wijze en systematiek werken, lijkt het erop dat de nieuwe systematiek nog niet werkt zoals deze is bedoeld. Het wordt op landelijk niveau namelijk steeds zichtbaarder dat het benodigde budget voor de eerstkomende vijf jaren aanmerkelijk lager is dan voorheen (de nieuwe systematiek gaat uit van 5 planjaren waar de oude systematiek nog uitging van 10 planjaren).

De uitkomsten van de gemeentelijke langetermijnbudgetten lijken de landelijke trend te volgen. Middels een schrijven van de CROW Gebruikersgroep Wegbeheer worden we hiervan in kennis gesteld. Op basis van de signalen van diverse wegbeheerders is het CROW inmiddels een evaluatie begonnen om te bezien of de nieuwe systematiek werkt zoals deze bedoeld is. De verwachting is dat het CROW in het voorjaar 2003 de resultaten bekend zal maken. E.e.a. zal er wellicht toe leiden dat er eventuele bijstellingen van bepaalde richtlijnen zullen plaatsvinden.

Met name door het bovenstaande is het dus op dit moment nog niet mogelijk om een goed overzicht te geven van de eerste vijf planjaren. Ten opzichte van de financiële vertaling naar het wegenfonds geven de nieuwe cijfers voorsnog een zeer vertekend beeld. Doorrekening van de nieuwe systematiek naar het wegenfonds geeft op dit moment een onbetrouwbare indruk van het verloop van het fonds. Eerst na de uitkomst van het onderzoek kunnen uitspraken gedaan worden over het verloop van het wegenfonds op de lange termijn.

In het verlengde van de invoering van een duale begroting zal aan de hand van een beleidsnota de raad voortaan het gewenste kwaliteitsniveau voor het wegenonderhoud bepalen. De nieuwe systematiek wegbeheer biedt de mogelijkheid om beleidspunten aan te geven en vast te stellen. Na de uitkomst van het CROW-onderzoek kan in de behandeling van het beleidsplan 2003-2006 met betrekking tot de lange termijn en het verloop van het wegenfonds hiertoe een eerste aanzet gegeven worden. Met de invoering en vaststelling van de duale begroting kan dan tevens het beleid ten aanzien van het wegbeheer voor de lange termijn vastgesteld worden.

Gelet op bovenstaande ontwikkelingen en in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie van het CROW stellen wij u voor om voorsnog uitvoering te geven aan het onderhoudsprogramma 2003.

Overwegingen van ons college

In het programma van vorig jaar heeft ten gevolge van de financiële consequenties in relatie tot de toentertijd lopende onderhandelingen inzake het collegeprogramma 2002-2006 een herziening van het geplande uitvoeringsprogramma plaats moeten vinden. De benodigde investering voor 2002 is met 50% teruggebracht. In de advisering destijds is duidelijk aangegeven dat er zowel vanuit het beheersmatige aspect als vanuit het technische aspect geen beperkingen kunnen zijn in de uitvoering van het voorgestelde onderhoudsprogramma. Wegen zijn op basis van de geconstateerde schadebeelden aan onderhoud toe, waarbij een optimale maatregel wordt uitgevoerd om de restlevensduur te verlengen. Beheertechnisch is er in 2003 dus sprake van achterstallig onderhoud welke volgens het beheerprogramma in het eerst volgende planjaar wordt opgenomen. Dit blijkt ook uit het investeringsbedrag dat voor 2003 staat. De financiële middelen die in het wegenfonds zijn opgenomen voor het uitvoeringsjaar 2003 zijn niet toereikend om het achterstallige onderhoud al in 2003 weg te werken. Ondanks dat dit kan leiden tot een verhoging van de financiële middelen (duurdere maatregelen) dient het achterstallige onderhoud over een langere termijn weggewerkt te worden.

E.e.a. houdt concreet in dat in het programma voor 2003 wegen doorgeschoven dienen te worden. Van de oorspronkelijke lijst voor 2003 zijn de wegen, die uiteraard schadebeelden vertonen maar gelegen zijn in het buitengebied met weinig verkeersintensiteit, doorgeschoven in planning. Dit resulteert in een uiteindelijk investering voor 2003 van € 1.400.000,—.

Consequenties (juridische/personele en organisatorisch/financiële)

Dit krediet wordt beschikbaar gesteld middels begrotingswijziging nr. 11.

Inspraak/Overleg

Niet van toepassing.

Referendumwet

Niet van toepassing.

Achtergrondinformatie

Voor technische informatie over dit voorstel kunt u contact opnemen met het hoofd van de afdeling Openbare Werken. De stukken met betrekking tot dit onderwerp zijnde het onderhoudsprogramma, schrijven van het CROW en het overzicht verloop wegenfonds liggen voor u ter inzage in de raadsportefeuille.

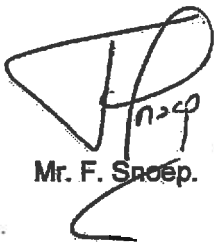
Voorstel

Gelet op bovenstaande stellen wij u voor:

1. het onderhoudsjaar 2003 los te zien van de lange termijn en de lange termijn 2003-2007 te behandelen bij het beleidsplan 2003-2006;
2. een krediet ad € 1.400.000,— netto beschikbaar te stellen ten behoeve van de uitvoering van het wegenonderhoud 2003;
3. deze kosten als volgt te dekken:
€ 190.664,— eenmalige onttrekking uit de gewone dienst hfdc. 2;
€ 1.209.336,— te onttrekken uit het wegenfonds.

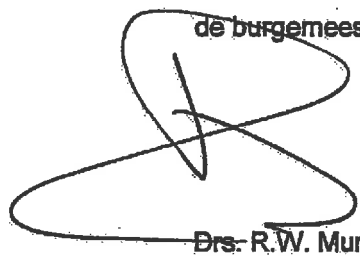
Burgemeester en wethouders van de gemeente Aa en Hunze,

de secretaris,



Mr. F. Smeep.

de burgemeester,



Drs. R.W. Munniksma.

De raad der gemeente Aa en Hunze;

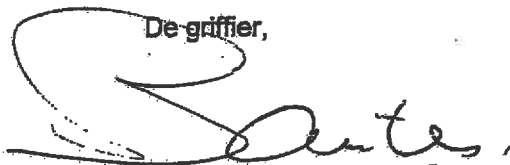
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van de gemeente Aa en Hunze,
d.d. 11 maart 2003, nummer 2003/26;

b e s l u i t :

1. het onderhoudsjaar 2003 los te zien van de lange termijn en de lange termijn 2003-2007 te behandelen bij het beleidsplan 2003-2006;
2. een krediet ad € 1.400.000,— netto beschikbaar te stellen ten behoeve van de uitvoering van het wegenonderhoud 2003;
3. deze kosten als volgt te dekken:
€ 190.664,— eenmalige onttrekking uit de gewone dienst hfdc. 2;
€ 1.209.336,— te onttrekken uit het wegenvonds.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad der gemeente Aa en Hunze, gehouden op
26 maart 2003 .

De griffier,



T. Santes.

De voorzitter,



Drs. R.W. Munniksma.

BIJLAGE 4

Voorbeelden waarom wel of niet onderhoud

Toelichting

Hieronder zijn voorbeelden beschreven waar commissie- en raadsleden een verschil van beleving ten aanzien van de onderhoudsbehoefte ervaren: enerzijds zijn er wegen waar onderhoud is uitgevoerd en waar het volgens de eigen indruk niet nodig is. Anderzijds zijn er wegen die nog steeds niet zijn aangepakt, terwijl de toestand van de weg niet goed is. Per voorbeeld is een beschrijving van de situatie en de problematiek beschreven. De vraagstelling komt van de commissie- en raadsleden. Daaraan is de reactie toegevoegd van de beheerders en het afdelingshoofd.

De onderzoeker heeft geen oordeel van de maatregelen toegevoegd.

1. Gieterweg in Gasselte

Situatie: drie jaar na de reconstructie van de Gieterweg is het riool over ongeveer 300 m vervangen vanwege een slechte staat.

Vraag raad: waarom is de riolering niet gelijk met de reconstructie vervangen?

Uitleg beheerder: bij de voorbereiding van het wegonderhoud in 2002 was uit onderzoek gebleken dat er geen aanleiding was de riolering te vervangen. Door een aantakking van een persriool is de staat van de riolering hard achteruit gegaan. Bij een nader onderzoek bleek dat agressief water uit het persriool de betonbuis flink had aangetast en de buis vervangen moest worden.

2. Kamplaan in Gasselte

Situatie: de Kamplaan was een klinkerverharding met oude waaltjes, karakteristiek voor het dorp. Klinkers zijn vervangen door nieuwe klinkers van een groter formaat. Kort na het uitvoeren van het onderhoud ontstaan onvlakheden en grote voegwijdten tussen de klinkers. Deze schade is nog steeds aanwezig.

Vraag raad: waarom was onderhoud nodig en waarom moesten de klinkers worden vervangen?

Uitleg beheerder: onderhoud was nodig, mede vanwege de staat en ouderdom van de klinkers, de lawaaioverlast voor omwonenden en klachten van fietsers. Voor een apart fietspad was geen ruimte. Om karakter van de weg te behouden is in overleg met Dorpsbelangen en omwonenden weer voor klinkers gekozen. Een deel van de oude klinkers was opnieuw te gebruiken. Om een verschil in beeldkwaliteit te voorkomen is gekozen om de weg geheel te voorzien van nieuwe klinkers.

Kort na de uitvoering van het onderhoud ontstond al schade. Nader onderzoek wees uit dat de kwaliteit van het zand onder de klinkers wel voldeed aan de eisen. De dikte van het zand, de enigszins rondkorrelige aard van het zand en het zware landbouwverkeer bleken de oorzaken van de schade te zijn.

De schades zijn deels nog onder garantie van de aannemer hersteld.



3. Vaart in Gasselternijveen

Situatie: voor duurzame inrichting op basis van Duurzaam Veilig Verkeer en de aanleg van een gescheiden rioolstelsel is de Vaart aangepakt. Ook is een zijstraat van de Vaart, de Schoolstraat, aangepakt.

Vraag raad: waarom is de Schoolstraat ook aangepakt?

Uitleg beheerder: voor de aanleg van een gescheiden rioolstelsel moesten ook aanpassingen in de Schoolstraat worden gedaan. Dit was voorzien in het plan. Het plan was als bijlage toegevoegd aan de kredietaanvraag.

4. Gasselterboerveenschemond

Situatie: deze weg ziet er niet goed uit en burgers vinden dat er wat aan gedaan moet worden. Het onderhoud staat later in de planning.

Vraag raad: waarom wordt er nog geen onderhoud uitgevoerd?

Uitleg beheerder: uit de visuele inspecties van 2009 blijkt dat in 2010 en 2012 onderhoud nodig is in de vorm van het aanbrengen van een slijtlaag. Op basis van optimalisaties in de planning wordt het onderhoud in 2009 uitgevoerd.

De door de burgers aangehaalde onderhoudsbehoefte was ingegeven door een in 2007 gevoerde

Bestemmingsplanprocedure waarbij een uitspraak was gedaan dat onderhoud in 2008 noodzakelijk zou zijn als gevolg van een zwaardere belasting van de weg.



5. Insteekweg tussen Eext en Anderen

Betreft de insteekweg haaks op de Anderenseweg en loopt in de richting van de N33.

Situatie: de weg is voorzien van asfalt. Tevens is recent een nieuwe asfaltlaag aangebracht.

Vraag raad: waarom een asfaltverharding en waarom een nieuwe asfaltlaag?

Uitleg beheerder: er lag al een asfaltverharding. De nieuwe laag is geen asfaltlaag, maar een slijtlaag. Om de verharding in redelijke conditie te houden is regelmatig een nieuwe slijtlaag nodig. Daarmee voorkom je kapitaalvernietiging.



6. De Ziel in Rolde

Situatie: in een vrij nieuwe deklaag komen tussen de Roderdingspillaan en de Riegheide veel reparatievakken voor.

Vraag raad: waarom zijn kort na het aanbrengen van een nieuwe deklaag reparaties nodig?

Uitleg beheerder: de reparaties hebben niets met de staat van de wegverharding te maken. De reparaties zijn het gevolg van aanpassingen aan het riool.

7. Bosrand in Rolde

Situatie: veel reparatievakken in vrij oude deklaag.

Vraag raad: waarom alleen kleine reparatievakken?

Uitleg beheerder: de beheersystematiek geeft aan dat de schade over een beperkt oppervlak aangepakt moet worden, alleen op plaatsen met schade. De beeldkwaliteit van de totale weg doet er in de beheersystematiek niet toe.



8. Rotondes in N376 bij Zuides/Molencamp en bij Landschrijverlaan/Volmachtenlaan in Rolde

Situatie: regelmatig terugkerend onderhoud aan het asfalt van de rijbaan van de rotonde.

Vraag raad: waarom alleen kleine reparaties?

Uitleg beheerder: tot nu toe was de omvang van de schade dusdanig klein dat met klein onderhoud volstaan kon worden (foto 4.2). Op basis van de achteruitgang van de kwaliteit van de deklaag zijn de rotondes opgenomen in de onderhoudsplanning.



9. Slokkert in Rolde

Situatie: recent is een nieuwe asfaltlaag aangebracht. De weg was daarvoor in goede staat.

Vraag raad: waarom was een nieuwe asfaltlaag nodig?

Uitleg beheerder: op basis van de resultaten van de visuele inspecties en beheersystematiek was onderhoud in 2001 noodzakelijk vanwege scheuren en oneffenheden. De maatregel was in eerste instantie het plaatselijk repareren van scheuren en het aanbrengen van een slijtlaag over het geheel. Het aanwezige asfaltpakket bleek maar 0,09 m te zijn. Door de beperkte dikte van het asfalt en de oneffenheden in het wegdek is toen gekozen voor het aanbrengen van een nieuwe asfaltlaag in plaats van een slijtlaag.

10. Weg tussen Eldersloo en Nijlande

Situatie: recent is een nieuwe asfaltlaag aangebracht. De weg was daarvoor in goede staat.

Vraag raad: waarom was een nieuwe asfaltlaag nodig?

Uitleg beheerder: op basis van de resultaten van de visuele inspecties en beheersystematiek was onderhoud in 2006 noodzakelijk vanwege een grote omvang aan scheuren. De maatregel was in eerste instantie het plaatselijk repareren van scheuren en het aanbrengen van een asfaltlaag over het geheel. Het aanwezige asfaltpakket bleek maar 0,10 m te zijn, direct op het zand. Door de beperkte dikte van het asfalt, het ontbreken van een funderingslaag en het intensieve gebruik door landbouwverkeer is toen gekozen voor het aanbrengen van 0,08 m asfalt in plaats van 0,04 m.

11. Tumuliboslaan in Balloo

Situatie: recent is een nieuwe asfaltlaag aangebracht, de tweede of derde keer binnen een paar jaar. De weg heeft een lage verkeersbelasting.

Vraag raad: waarom was weer een nieuwe asfaltlaag nodig?

Uitleg beheerder: in 2002 is een nieuwe deklaag aangebracht op basis van de resultaten van de visuele inspecties en beheersystematiek. In 2007 is het kruispunt met de Asserstraat gereconstrueerd. Daarom is een deel van de ligging van de weg veranderd en is de weg over dat deel voorzien van een nieuwe deklaag.

12. Brug over het Deurzerdiep in het recreatieve fietspad bij Ballo

Situatie: de oprit naar brug moet steeds worden herstraat vanwege verzakkingen.

Vraag raad: waarom zijn herhaalde reparaties nodig?

Uitleg beheerder: de verzakkingen waren bij de wegbeheerders niet bekend.

Waarschijnlijk heeft de buitendienst zelf de reparaties ter hand genomen en de problemen niet aan de wegbeheerders gemeld. De verzakkingen worden nu nader bekeken.

13. Asserstraat in Rolde

Situatie: het gedeelte buiten de bebouwde kom is aan onderhoud toe. De verkeersintensiteit is hoog met een hoge belasting door vrachtwagens.

Vraag raad: waarom is er nog geen onderhoud uitgevoerd?

Uitleg beheerder: toen de gemeente Assen onderhoud ging uitvoeren aan de Asserstraat, kon het deel in de gemeente Aa en Hunze niet aangepakt worden vanwege onvoldoende budget. Er is toen gekozen voor het uitvoeren van klein onderhoud.

Op basis van de visuele inspecties is groot onderhoud op korte termijn niet noodzakelijk. Door het uitvoeren van reparaties en de beperkte ernst en omvang van de schades blijkt de weg nog in redelijke conditie te zijn. De schade aan de deklaag is door de afgelopen winter verergerd, waardoor de noodzaak tot onderhoud een hogere prioriteit heeft gekregen.

Een aanpassing van het kruispunt met de Deurze staat op de wensenlijst van de gemeente. Een kostenvoordeel kan behaald worden als het onderhoud aan de Asserstraat gelijktijdig met de aanpassing van het kruispunt wordt uitgevoerd.



BIJLAGE 5

Begrippenlijst

Achterstallig onderhoud	Verschijsel dat de schade op wegvakonderdelen de richtlijn met meer dan één klasse heeft overschreden; het onderhoud wordt later uitgevoerd dan op technische gronden noodzakelijk was.
Asfaltverharding	Verharding bestaande uit asfalt of andere met bitumen gebonden materialen. Deze verharding is waterdoorlatend en bestaat uit lagen die slechts door definitieve destructie zijn te verwijderen.
Basisplanning en -begroting	Planning en begroting op basis van visuele inspecties waarbij onderhoudsmaatregelen zijn gepland overeenkomstig de technische noodzaak.
Beheer	Systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die erop gericht zijn een object blijvend zijn functie te laten vervullen.
Beheersysteem	Het geheel van gegevensinwinning en bewerking om te komen tot een onderhoudsprogramma.
C.R.O.W.	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, water en Wegenbouw en Verkeerstechniek (www.crow.nl).
Elementenverharding	Verharding bestaande uit geprefabriceerde of natuurlijke elementen. Deze verharding is waterdoorlatend en bestaat uit in verband aangebrachte elementen die gemakkelijk zijn aan te brengen en te verwijderen.
Groot onderhoud	Onderhoudsmaatregelen die lokaal, over een groot gedeelte van het oppervlak van een wegvak planmatig worden uitgevoerd, met als doel de verharding weer aan de richtlijnen te laten voldoen. Dit onderhoud is veelal van ingrijpende aard.
Interventieniveau	Waarde waarbij de schade de richtlijn heeft overschreden. Binnen 1 tot 2 jaar is onderhoud noodzakelijk.
Klein onderhoud	Onderhoudsmaatregelen die lokaal, over een beperkt gedeelte van het wegvak worden uitgevoerd. De maatregelen zijn deels preventief en deels bedoeld om de verharding in goede staat te houden. Onderhoud dat vanwege acute verkeersonveiligheid, calamiteiten of klachten zonder uitstel wordt uitgevoerd.
Kwaliteit	Mate waarin een verharding voldoet aan de gestelde (technische) richtlijnen of (functionele) doelstellingen.
Maatregeltoets	Beoordeling in situ van de door het systeem gegenereerde maatregel en planjaar, inclusief afstemming met andere plannen.
Onderhoudsprogramma	Overzicht waarin per wegvak en wegvakonderdeel is aangegeven welk onderhoud in de komende vijf jaar wordt uitgevoerd en tegen welke kosten.

Reconstructie	Maatregel om de verharding en de inrichting van de weg aan te passen aan de huidige eisen (wijziging functie).
Rehabilitatie	Maatregel om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen (handhaving functie).
Verhardingstype	Groep van gelijksoortige wegverhardingen; er wordt onderscheid gemaakt in de verhardingstypen asfalt, elementen en cementbeton.
Verhardingssoort	Onderverdeling binnen een verhardingstype.
Visuele inspectie	Inspectie die ten doel heeft aard, ernst en omvang van schades aan de verharding eenduidig vast te stellen. Met onderscheid in: - Globale visuele inspectie Periodieke visuele inspectie op hoofdonderdelen van schades ten behoeve van het meerjarenonderhoudsprogramma met begroting van kosten. - Klein-onderhoudsinspectie Visuele inspectie voor het vaststellen van klein onderhoud. - Maatregeltoets Visuele inspectie voor het definitief vaststellen van onderhoudsmaatregelen. - Gedetailleerde visuele inspectie Nauwgezette visuele inspectie van de toestand van de weg, die voor specifieke doeleinden wordt verricht.
Waarschuwingsgrens	Waarde van een schade waarbij binnen 3 tot 5 jaar onderhoud noodzakelijk is.
Wegtype	Benaming voor een weg met bepaalde kenmerken, die een aanduiding kunnen zijn voor de functie, het gebruik of het beheer van de weg.
Wegvak	Gedeelte van een weg, fietspad of voetpad, dat in lengterichting wordt begrensd.
Wegvakonderdeel	Onderdeel van een wegvak, gezien in dwarsrichting.