Wegbeheer en -onderhoud

Gemeente Oosterhout

Eindrapportage

December 2020

Postbus 500
4700 KA Roosendaal
www.rekenkamerwestbrabant.nl

rekenkamer
WEST-BRABANT

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Inleiding 8
1.1. Algemeen 8
1.2. Deelvragen, specifieke vragen en normenkader 8
1.3. Uitvoering onderzoek 9
1.4 Leeswijzer 10

2. Wettelijk kader 11

3. Bevindingen wegonderhoud 13
3.1 Beleidskader wegonderhoud 13
3.2 Bestuurlijke kaderstelling 16
3.2.1 Kaderstelling door de raad 16
3.3 Systematiek wegonderhoud 20
3.4 Een vergelijking met andere gemeenten 27

4. Conclusies en aanbevelingen 32
4.1 Conclusies 32
4.2 Aanbevelingen 34

5. Reactie college op conceptrapport 36

6. Nawoord 37

7. Bijlagen 38

Bijlage 1: Analyse- en normenkader 39

Bijlage 2: Schema proces wegbeheer en wegonderhoud 40

Bijlage 3: Onderdelen uit programmabegrotingen 41

Bijlage 4: Index aangeleverde stukken voor rekenkameronderzoek 44

Colofon

Rekenkamer West-Brabant in samenwerking met Lexnova Overheidsadvies en Antea Group Nederland.

Samenvatting

Inleiding

Wegenonderhoud en -beheer (kortweg: wegonderhoud) is een beleidsterrein dat van oudsher nogal wat aandacht krijgt in veel gemeenten. Het is een onderwerp waar veel inwoners een mening over hebben en biedt geregeld politieke discussiestof. Er is veel publiek geld mee gemoeid dat goed besteed moet worden en waarover heldere verantwoording moet plaatsvinden.

De Rekenkamer West-Brabant heeft in opdracht van de gemeenteraad van Oosterhout met dit onderzoek de beleidscyclus en de systematiek van het wegonderhoud tegen het licht gehouden. Goed wegonderhoud begint bij het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Daarnaast is het van belang dat de gemeente op basis van geschikte informatie inzicht heeft om goed overwogen vervangings- en onderhoudskeuzes te maken. College en raad hebben op het terrein van wegonderhoud eigen verantwoordelijkheden, waarbij een sterke samenhang bestaat tussen de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en de mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitoefenen.

Onderzoeksopzet

Bij dit rekenkameronderzoek luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

Valt de wijze waarop de gemeente Oosterhout invulling geeft aan het wegbeheer en -onderhoud te kwalificeren als doelmatig en doeltreffend? En is de gemeenteraad in de afgelopen jaren in voldoende mate in positie geweest om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in onderstaande vijf deelvragen, die betrekking hebben op het beleidskader, de kaderstellende rol van de raad en de gehanteerde systematiek van het wegonderhoud.

a.	*Beleidskaders wegonderhoud*
	1. Wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegonderhoud?
b.	*Kaderstelling*
	2. Zijn deze kaders vastgesteld door de gemeenteraad?
	3. Hoe wordt omgegaan met afwijkingen van het kader?
c.	*Systematiek wegonderhoud*
	4. Welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegonderhoud?
	5. Op welke wijze is er aandacht voor bepaalde uitvoeringsaspecten?

Door de raad van Oosterhout zijn voor de uitvoering van dit rekenkameronderzoek aanvullend een aantal specifieke onderzoeksvragen ingebracht (die tevens zijn opgenomen in het analyse- en normenkader):

- Wat zijn de effecten van de laatste bezuinigingen op het wegonderhoud?
  (voor beantwoording zie met name pagina 19 van de rapportage)
- Komt het beleid met betrekking tot PRIO-wijken goed uit de verf?
  (voor beantwoording zie met name pagina 17 en 25 van de rapportage)
- Vormt duurzaamheid een thema bij het wegonderhoud?
  (voor beantwoording zie met name pagina 25 en 26 van de rapportage)

Om de hoofdvraag, deelvragen en specifiek gestelde raadsvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: documentstudie, interviews met ambtelijk betrokkenen en de portefeuillehouder, een benchmark en een gesprek met een delegatie van raadsleden. Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, de bijbehorende deelvragen en specifieke raadsvragen zijn de bevindingen getoetst aan een analyse- en normenkader (zie bijlage 1 van de rapportage) dat door de rekenkamer is vastgesteld.

Bevindingen

Beleidskader wegonderhoud

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Oosterhout planmatig werkt als wegbeheerder en uitvoering geeft aan het vastgestelde beleid. In zoverre voldoet Oosterhout aan de wettelijke verplichtingen.

Wat opvalt is dat de gemeente Oosterhout -in afwijking van veel andere gemeenten- niet werkt met een vierjarige beleidscyclus. Het beleid is deels gedateerd en verspreid over meerdere jaren en in diverse documenten vastgesteld. Hierdoor ontbreekt samenhang en is het beleid voor wegonderhoud onvoldoende toegankelijk voor de raad van Oosterhout.

Ook is de inzichtelijkheid van de bestuurlijke en financiële informatie voor raadsleden onvoldoende. De financiële kaders zijn te grofmazig opgezet. In de financiële kaders wordt onvoldoende de relatie gelegd met de kwaliteitsniveaus van het wegonderhoud.

Kaderstelling

De beleids- en financiële kaders zijn door de raad vastgesteld en de middelen worden door besluitvorming beschikbaar gesteld. De gemeente Oosterhout hanteert voor het onderhoud aan de wegen al bijna 10 jaar het gemiddelde onderhoudsniveau B, het zogeheten basisniveau. Ongeveer 75% van de gemeenten in Nederland streeft dit niveau B na. Ook met de introductie van de PRIO-aanpak, waarbij meer aandacht is voor renovatie in de woonwijken, blijft de inzet gericht op het voldoen aan niveau B.

Uit de diverse documenten is echter onvoldoende herleidbaar of aan het gewenste kwaliteitsniveau B wordt voldaan. De resultaten van de jaarlijkse onafhankelijke inspecties die gericht zijn op behoud van kwaliteitsniveau B, bevestigen het beeld dat aan het gewenste kwaliteitsniveau wordt voldaan. De gemeentelijke organisatie doet echter geen verslag aan de raad over de resultaten van de jaarlijks uitgevoerde inspecties indien ‘het kwaliteitsniveau op orde’ is.

Sinds 2020 is er bezuinigd op het onderhoud van de hoofdwegenstructuur. De structurele effecten hiervan op het wegonderhoud kunnen nog niet worden beoordeeld, maar worden wel gemonitord. De resultaten van de monitoring worden naar verwachting in de loop van 2021 bekend.

Afwijkingen van het geplande wegonderhoud worden door de gemeentelijke organisatie en het college op proactieve wijze en tijdig gemeld. Deze hebben veelal betrekking op grote projecten. In geval de raad besluit over afwijkingen of wijzigingen, wordt bij de besluitvorming aangegeven welke gevolgen dit op het geheel van wegonderhoud heeft.

Systematiek
De gemeente Oosterhout werkt voor de uitvoering van het wegonderhoud met het Jaarprogramma Openbare Ruimte (JOR). Het JOR zorgt samen met het beheersysteem openbare ruimte (waar de visuele inspecties in worden opgenomen) en de dashboards, voor een gedetailleerd overzicht van de planning van de uit te voeren werkzaamheden.

Voor raadsleden zijn de afwegingen die ten grondslag liggen aan de opstelling van het JOR en de criteria die hierbij worden gehanteerd onvoldoende kenbaar en transparant. Vandaar dat de organisatie wil gaan werken met een duidelijker afwegingskader. Deze voornemens en verbeterpunten zijn op 13 oktober jongstleden gepresenteerd aan de raad tijdens een digitale informatiebijeenkomst.

Waar mogelijk worden projecten en reguliere onderhoudswerkzaamheden integraal uitgevoerd. De beschikbaarheid van voldoende financiële ruimte is daarbij wel bepalend. Door renovatie en reconstructie te combineren worden immers kosten beperkt (werk met werk maken). Als voorbeelden van een integrale aanpak noemen we de projecten in Oosteind, Donkerbuurt en Hemelbuurt. Inwoners worden in toenemende mate betrokken bij de planning van het wegonderhoud.

Ook is in de gemeente Oosterhout zowel beleidsmatig als bij de uitvoering van projecten in toenemende mate aandacht voor duurzaamheid.

Benchmark
Er is een bondige vergelijking met andere gemeenten uit de regio gemaakt op basis van de Basisregistratie Grootschalige Topografie. Deze vergelijking laat zien dat Oosterhout minder oppervlakte verharding (wegen en dergelijke) per inwoner heeft dan gemiddeld in de regio.

Het totale budget van de gemeente Oosterhout voor het taakveld Verkeer en Vervoer in de begroting 2020 is met € 121 per inwoner lager dan het gemiddelde (€ 127 per inwoner) van een grote groep gemeenten (20 tot 100.000 inwoners) in de regio.

Het onderhoudsbudget ligt voor de gemeente Oosterhout met € 28 per inwoner lager dan de € 35 per inwoner als gemiddelde van de landelijke benchmark.

Uiteraard geeft een uitgebreidere benchmark een beter inzicht in waar de gemeente Oosterhout nu precies staat met betrekking tot ambities, levensduren, beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen op het gebied van wegen.

Conclusies

Doelmatigheid
De gemeente Oosterhout heeft kwaliteitsniveaus van het wegbeheer en -onderhoud vastgesteld. Om aan deze kwaliteitsniveaus te voldoen zijn meerjarige financiële middelen ter beschikking gesteld. Jaarlijks wordt het onderhoud gepland en uitgevoerd op basis van een vastgestelde systematiek en conform het beschikbare budget. Het JOR, het beheersysteem openbare ruimte, de dashboards en visuele inspecties vormen de belangrijkste instrumenten om invulling te geven aan het wegbeheer en -onderhoud. Tot zover is sprake van een doelmatige werkwijze.

Het beleidskader voor wegonderhoud is echter deels gedateerd en versnipperd in verschillende documenten vastgesteld. Het gevolg daarvan is dat de samenhang ontbreekt en de kenbaarheid van het te volgen beleid voor de raad onvoldoende is. Daarnaast is op basis van de beschikbare documenten en de interviews niet vast te stellen op welke wijze de urgentie voor wegonderhoud wordt bepaald en de uitvoeringsplanning - zoals deze staat opgenomen in het JOR - tot stand komt. De transparantie ontbreekt en zit daarmee een doelmatige werkwijze in de weg. Dit beperkt de raad in haar kaderstellende en controlerende rol.

Doeltreffendheid
In feite hangt de doeltreffendheid af van hoe de wegen er bij liggen, ten opzichte van het gewenste niveau. Is er bijvoorbeeld sprake van achterstallig onderhoud? Uit de bevindingen, die gebaseerd zijn op documenten en interviews, is het aannemelijk dat de gemeente Oosterhout in staat is om (net) aan het gewenste kwaliteitsniveau B te voldoen. Echter, een door de gemeentelijke organisatie opgestelde transparante onderbouwing voor het (blijven) behalen van deze doelstelling, ontbreekt. Ten gevolge van de laatste bezuinigingen, die zijn ingegaan op 1 januari 2020, is het niet duidelijk of het jaarlijkse budget toereikend is om het beoogde kwaliteitsniveau in stand te houden of te bereiken. De doeltreffendheid van het beleid kan op deze wijze niet behaald en bepaald worden.

Aanbevelingen
De basis van het beleid voor wegenonderhoud dateert uit 2011 en is vervolgens door de jaren heen in verschillende documenten aangevuld, zoals in het Meerjarenperspectief Openbare Ruimte 2016-2026. Herziening van beleid is op zijn plaats en biedt de gelegenheid om - in samenspraak met de raad - een inzichtelijk, geïntegreerd en samenhangend beleids- en beheerkader op te stellen.

Te overwegen valt om de herziening van het beleidskader te richten op het onderhoud en beheer van de gehele openbare ruimte en een koppeling te leggen met de huidige maatschappelijke opgaven, zoals klimaatdoelstellingen, duurzaamheid, circulariteit en participatie.

Bij de herziening van het beleidskader kan de uitvoering van een integrale benchmark van meerwaarde zijn. Door niet alleen te kijken naar het wegonderhoud maar ook naar het onderhoud en beheer van de gehele openbare ruimte, ontstaat bij de gemeente Oosterhout inzicht in levensduren en vervangingsinvesteringen van alle kapitaalgoederen. Vervolgens kunnen toekomstige ambities worden bepaald, waarbij ook aansluiting kan worden gezocht bij de Toekomstvisie Oosterhout 2030.

In aansluiting op de digitale informatiebijeenkomst van oktober 2020 is het aan te bevelen om met de raad de nieuwe werkwijzen te delen en inhoudelijk af te stemmen. Op deze wijze ontstaat bij de raad beter inzicht in de afwegingen die gemaakt worden om te komen tot een uitvoeringsplanning die gericht is op het gewenste kwaliteitsniveau.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De Rekenkamer West-Brabant heeft onderzoek uitgevoerd naar het wegbeheer en -onderhoud van de gemeente Oosterhout. Centraal staat daarin de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid ten behoeve van dit wegonderhoud. Kort samengevat gaat het om de volgende onderzoeksvraag:

Valt de wijze waarop de gemeente Oosterhout invulling geeft aan het wegbeheer en -onderhoud te kwalificeren als doelmatig en doeltreffend? En is de gemeenteraad in de afgelopen jaren in voldoende mate in positie geweest om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?

Wegbeheer en -onderhoud (kortweg: wegonderhoud) is een beleidsterrein dat van oudsher nogal wat aandacht krijgt in veel gemeenten. Het is een onderwerp waar veel inwoners een mening over hebben en dat bij incidenten steevast tot vragen leidt door de raad. Wegonderhoud biedt geregeld politieke discussiestof. Er is veel publiek geld mee gemoeid dat goed besteed moet worden en waarover helder verantwoording afgelegd moet kunnen worden.

Bij dit onderzoek is de beleidscyclus en de systematiek die met wegonderhoud en -beheer gepaard gaat tegen het licht gehouden. Doelmatig wegbeheer begint bij het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Daarbij is het van belang of de gemeente een gedegen methodiek toepast en beschikt over inzicht om vervangings- en onderhoudskeuzes te maken. College en raad hebben eigen verantwoordelijkheden, waarbij een sterke samenhang bestaat tussen de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en de mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitoefenen.

In dit onderzoek hebben we de algemene onderzoeksvraag hanteerbaar gemaakt aan de hand van een aantal vooraf vastgestelde onderzoeksvragen en daaraan gekoppelde normen. Tevens zijn door de raad van Oosterhout een aantal specifieke onderzoeksvragen aangereikt. We hebben ons met name gericht op de afgelopen collegeperiode 2018-2020, maar gezien de datering en looptijd van bepaalde beleidstukken -die nog steeds gelden- is ook verder teruggekeken.

1.2. Deelvragen, specifieke vragen en normenkader

Het is duidelijk dat de vraag naar doelmatig wegonderhoud een normatief karakter heeft. Het is dus zaak om aan de vragen, waarin het doelmatigheidsonderzoek is vertaald, een norm te verbinden die het oordeel over de bevindingen bij de desbetreffende vraag motiveert.

Door normen te koppelen aan de onderzoeksvragen kunnen de onderzoeksresultaten integraal in een normatief kader geplaatst worden en kan de uiteindelijke vraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid worden beantwoord.

De onderzoeksvragen hebben met name betrekking op de huidige collegeperiode. Indien de beleidskaders eerder zijn vastgesteld, zijn we verder in de tijd teruggegaan. Dat betekent dat onderhoudsplannen en besluitvormingsprocessen die zich afspelen in deze perioden, object van onderzoek zijn. De centrale onderzoeksvraag hebben we vervolgens uitgesplitst in een vijftal deelvragen, waarvan de eerste betrekking heeft op het beleidskader (a). De tweede en derde vraag hebben betrekking op de kaderstellende rol van (met name) de raad (b) en de vierde en vijfde op de gehanteerde systematiek en de uitvoering (c). De verdeling van de onderzoeksvragen ziet er als volgt uit:

a.	*Beleidskaders wegonderhoud* 1. Wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegonderhoud?
b.	*Kaderstelling* 2. Zijn deze kaders vastgesteld door de gemeenteraad? 3. Hoe wordt omgegaan met afwijkingen van het kader?
c.	*Systematiek wegonderhoud* 4. Welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegonderhoud? 5. Op welke wijze is er aandacht voor bepaalde uitvoeringsaspecten?

In de weergave van de onderzoeksresultaten (hoofdstuk 3) houden we de indeling van de onderzoeksvragen aan, en geven een bevinding per norm.

Door de raad van Oosterhout zijn voor de uitvoering van dit rekenkameronderzoek aanvullend een aantal *specifieke onderzoeksvragen* ingebracht:

- Wat zijn de effecten van de laatste bezuinigingen op het wegonderhoud?
  (voor beantwoording zie met name norm 6)
- Komt het beleid met betrekking tot Prio-wijken goed uit de verf?
  (Voor beantwoording zie met name norm 5 en 13)
- Vormt duurzaamheid een thema bij het wegonderhoud?
  (voor beantwoording zie met name norm 14)

Bovenstaande deelvragen en specifieke onderzoeksvragen zijn verdisconteerd in een analyse- en normenkader. Dit is opgenomen in *bijlage 1*. Per deelvraag zijn een aantal normen opgesteld. Deze normen worden gebruikt bij de beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 3.

1.3. Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van documenten en gesprekken met betrokkenen van de gemeente Oosterhout. Gedurende het feitenonderzoek is een analyse- en normenkader opgesteld dat voorgelegd is aan de rekenkamer.

Door de gemeentelijke organisatie is een veelheid aan relevante documenten toegezonden. Deze vormden een overzichtelijke verzameling. Deze bestonden uit beleidsdocumenten, jaarprogramma's openbare ruimte, documenten uit de planning- en controlcyclus van de gemeente. Voor ons onderzoek betekende dit dat we de programma-begrotingen, jaarrekeningen, concernrapportages en perspectiefnota's van de gemeente hebben bestudeerd.

De geïnterviewde medewerkers zijn medewerkers en leidinggevenden die zich (mede) bezighouden met gemeentelijk wegonderhoud en projecten. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder, teneinde een beeld te krijgen van de betrokkenheid van het college bij het wegonderhoud. Ten slotte is gesproken met een vertegenwoordiging van de raad. De rol van de raad is een van de onderzoekspunten. Het gesprek diende om de indruk te verifiëren die uit de documenten en overige gesprekken verkregen was over de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De resultaten van documentstudie en gesprekken zijn verwerkt in de voorliggende rapportage met bevindingen.

Het onderzoek vond plaats van januari 2020 tot juli 2020.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de wettelijke verplichtingen van gemeenten ten aanzien van het wegonderhoud. Hoofdstuk 3 bevat de onderzoeksresultaten per onderzoeksvraag en de feitelijke beoordeling van de bevindingen aan de hand van de desbetreffende norm. We hebben de bevindingen verdeeld over drie thematische paragrafen, die betrekking hebben op de beleidskaders voor wegonderhoud (3.1), de kaderstelling door de raad (3.2), de systematiek van het onderhoudsbeleid van de gemeente (3.3) en een benchmark met andere gemeenten (3.4). In hoofdstuk 4 volgen de samenvattende conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 5 bevat een reactie van het college op het onderzoeksrapport. In hoofdstuk 6 is een nawoord van de Rekenkamer opgenomen. Tenslotte staan in de bijlagen het analyse- en normenkader, een overzicht van het proces wegbeheer en -onderhoud, stukken uit programmabegrotingen en een lijst van de belangrijkste bestudeerde documenten.

2. Wettelijk kader

In dit hoofdstuk gaan we in op de wettelijke verplichtingen die Nederlandse gemeenten hebben op het terrein van wegonderhoud. Wat is de wettelijke taak van de gemeente als wegbeheerder? Uiteindelijk berust het beleid voor wegonderhoud van de gemeente Oosterhout op deze verplichtingen.

Een gemeente is volgens de Wegenverkeerswet[1] verplicht haar wegenareaal (de verzameling wegen die ze in eigendom heeft) te beheren. Dat beheer houdt in het berijdbaar houden van het areaal en het waarborgen van bereikbaarheid. De Wegenwet scherpt deze algemene verplichting aan en wijst op de plicht van de wegbeheerder om ervoor te zorgen dat 'de binnen haar gebied liggende wegen in goede staat verkeren'. De gemeente als wegbeheerder is verplicht om voorzieningen regelmatig en duurzaam te onderhouden.

Het Burgerlijk wetboek[2] maakt duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn indien deze plicht wordt veronachtzaamd. Op grond van 'risicoaansprakelijkheid' is de beheerder aansprakelijk voor schade als de verharding niet voldoet aan de eisen (en de schade daarop terug te voeren is). Dat kan ook leiden tot schuldaansprakelijkheid. Het wetboek gaat uit van *een algemene zorgplicht* voor een veilige openbare ruimte. Die brengt in ieder geval met zich mee dat een beheerder passende maatregelen moet nemen als hij op de hoogte is van een gevaarlijke situatie. In de praktijk zal de beheerder moeten kunnen aantonen dat hij zich heeft ingespannen om risico's te beperken en dat hij structureel aan monitoren en onderhoud doet.

Het landelijke kennisplatform CROW[3] adviseert gemeenten om deze zorgplicht handen en voeten te geven in jaarlijkse globale visuele inspecties.[4] Van belang om aansprakelijkheidsstelling te vermijden zijn verder een preventief onderhoudsbeleid, goede klachtenregistratie en rationeel wegbeheer (kan de juiste onderhoudsmaatregel op het juiste moment worden gepland en uitgevoerd, waarbij omvang en kosten van maatregel zo minimaal mogelijk zijn).

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bepaalt dat gemeenten een verplichte paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' opnemen in hun begroting. Daarmee onderkent de wetgever het belang van veilige en duurzaam onderhouden kapitaalgoederen met een publieke functie. De paragraaf dient ten minste de volgende informatie te bevatten[5]:

- Het beleidskader voor het beheer van de kapitaalgoederen
- De uit dit beleid voortvloeiende financiële consequenties
- De vertaling van die consequenties in de begroting

De Commissie BBV, die op grond van het BBV adviseert over de interpretatie van de voorschriften van het BBV, beveelt aan dat gemeenten ten minste eenmaal per vier jaar een nota voor het onderhoud van kapitaalgoederen aanbieden aan de raad, teneinde invulling te geven aan deze bepaling. Die nota geeft kaders voor de inrichting van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de meerjarige kosten en het budgettaire

[1] Wegenverkeerswet (1994), artikel 15 en 16.
[2] Burgerlijk wetboek, artikel 6:162 en 6:174.
[3] CROW was oorspronkelijk een afkorting, maar wordt tegenwoordig gebruikt als eigennaam van een non-profit organisatie voor overheden en andere partijen. CROW adviseert over en ontwikkelt richtlijnen op het gebied van infrastructuur en verkeer en vervoer.
[4] CROW-publicatie 146 en 147.
[5] Besluit begroting en verantwoording, artikel 12.

beslag van het onderhoud van openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair en speeltoestellen.

In de praktijk biedt de nota gemeenten een kader voor doelmatig, integraal en transparant beheer van kapitaalgoederen. Daarvoor is allereerst inzicht nodig in het areaal en de actuele kwaliteit daarvan. Een beheersysteem helpt om informatie transparant te maken en vergroot de algehele herleidbaarheid van onderhoudskeuzes. Dan wordt ook duidelijk wat de risico's en effecten van bepaalde maatregelen zijn en wat de kosten zijn van het gewenste beheer op basis van de door de gemeente vastgestelde kwaliteitseisen voor het areaal.

Meting van de actuele kwaliteit van het areaal en gegevensverzameling vindt plaats door weginspecties. Een algemeen erkende systematiek daarvoor is te vinden in de CROW-publicatie 146b Handleiding Globale Inspectie. Deze richtlijn gaan ervan uit dat het gehele wegenareaal minimaal eens in de twee jaar geïnspecteerd wordt. Voor optimaal inzicht is jaarlijkse inspectie aanbevelenswaardig. Op die wijze ontstaat steeds actueel inzicht in de kwaliteit en een goede basis voor het plannen van maatregelen.

In het ideale geval wordt onderhoud van de openbare ruimte zoveel mogelijk integraal uitgevoerd. Een project clustert dan werkzaamheden uit verschillende disciplines, zoals wegen, riolering, ondergrondse infrastructuur, openbare verlichting en groen. Op die manier worden uitvoeringskosten en overlast voor het publiek beperkt.

Bij wegonderhoud wordt onderscheid gemaakt tussen projecten en onderhoud:

- Projecten zijn ofwel reconstructies (het volledig opnieuw aanleggen van wegen), ofwel onderhoud aan wegen dat onderdeel vormt van een andersoortig werk in de openbare ruimte op de plaats waar zich ook de desbetreffende weg bevindt. Het wegonderhoud wordt dan tegelijkertijd uitgevoerd, omdat het kapitaalvernietiging zou zijn op dezelfde plek later opnieuw aan het werk te moeten gaan. Dit principe van integrale aanpak wordt aangeduid als 'werk met werk maken'.
- Onderhoud zijn werkzaamheden die gericht zijn op kwalitatieve verbetering van een bestaand wegperceel. Dit onderhoud bevat het wegwerken van achterstallig onderhoud, klein onderhoud en regulier onderhoud.

In de beleidscyclus heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. Hij maakt de strategische keuzes voor onderhoudsniveaus en stelt budget ter beschikking voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering.

3. Bevindingen wegonderhoud

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen. Deze informatie berust op gemeentelijke documenten en de interviews met de verschillende betrokkenen (gemeentelijke organisatie, portefeuillehouder en raadsleden). De thematische verdeling van de onderzoeksvragen uit het vorige hoofdstuk vormt de paragraafindeling van dit hoofdstuk. In 3.1 (beleidskaders wegonderhoud) komt de eerste vraag aan de orde, in 3.2 (kaderstelling) komen de vragen twee en drie aan de orde en in 3.3 (systematiek en uitvoeringsaspecten) de laatste twee vragen. In paragraaf 3.4 hebben we een benchmark opgenomen. De bevindingen worden per norm beschreven en vormen de basis voor het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

3.1 Beleidskader wegonderhoud

De onderzoeksvraag in dit onderdeel is: **wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegonderhoud?**

Hierbij gaat het om de formele vertaling van het wettelijk kader voor wegonderhoud door de Gemeente Oosterhout naar beleidskaders en financiële kaders.

We beantwoorden deze vraag aan de hand van drie bijbehorende normen (in een kader geplaatst).

a. Wettelijke verplichtingen

(1) Het wegonderhoud voldoet aan de wettelijke verplichtingen van de wegbeheerder.

De Wegenverkeerswet verplicht gemeenten tot wegbeheer: het beheer van het areaal aan wegen dat in eigendom is van de gemeente. Het algemene doel van beheer is ervoor zorgdragen dat de wegen in een 'goede staat van onderhoud' verkeren. Oosterhout heeft beleid opgesteld voor wegonderhoud en geeft uitvoering aan dit beleid. Hiervoor wordt een Jaarprogramma Openbare Ruimte (JOR) opgesteld en is er een beheersysteem voor de openbare ruimte (BOR). In dat kader verricht Oosterhout reguliere wegeninspecties en voert onderhoudswerkzaamheden uit volgens een erkende systematiek. We kunnen constateren dat de gemeente Oosterhout periodiek en planmatig werkt als wegbeheerder en uitvoering geeft aan dit beleid. In zoverre voldoet Oosterhout aan de wettelijke verplichtingen. In het verloop van deze rapportage gaan wij nader in of de wegen 'ook in een goede staat van onderhoud' verkeren.

Opvallend is dat een groot deel van het geldende beleid voor wegonderhoud in de gemeente Oosterhout al in 2011 is vastgesteld. Andere gemeenten leggen de beleidskaders voor wegen vaak vast in een beleids- en beheerplan, dat iedere vier jaar wordt geactualiseerd op basis van de actuele inzichten uit weginspecties naar de huidige kwaliteit van het wegenareaal.

Bevinding norm:

- We constateren dat de gemeente Oosterhout planmatig werkt als wegbeheerder en uitvoering geeft aan het vastgestelde beleid. In zoverre voldoet Oosterhout aan de wettelijke verplichtingen.

- Wat opvalt is dat de gemeente Oosterhout afwijkt van veel andere gemeenten in Nederland omdat er niet gewerkt wordt met een vierjarige beleidscyclus, waarbij op basis van actuele inzichten uit weginspecties het beleid kan worden bijgesteld en de uitvoering van het wegonderhoud aangepast.

b. Inhoudelijke beleidskaders

(2) Het is helder welk beleidskader de gemeente hanteert voor het beheer en onderhoud van haar wegen.

De *'Rapportage Prioriteit voor de renovatie van de inrichting van de openbare ruimte in de directe woonomgeving'* uit 2011 vormt voor de gemeente Oosterhout nog steeds een beleidsmatige basis voor het huidige wegonderhoud. In het najaar van 2011 is aan de gemeenteraad een analyse voorgelegd met betrekking tot de onderhoudstoestand van de (wegen) in de openbare ruimte. Belangrijkste conclusies daaruit: het *gemiddeld* onderhoudsniveau voldoet aan het beleidsmatig vastgestelde niveau B. Plaatselijk wordt dit beoogde niveau echter *niet* gehaald, wat niet wenselijk is.

Na vaststelling van de Rapportage in 2011 is gekozen voor een beperkte verlaging van het onderhoud van de hoofdwegenstructuur, waardoor de vrijkomende ruimte ingezet kan worden op renovatie in de zogeheten PRIO-woonbuurten. Deze PRIO-systematiek voorziet erin dat naarmate meer inwoners belang hebben bij het gebruik van een voorziening de prioriteit toeneemt. Tot op heden wordt met deze PRIO-systematiek gewerkt.

Deze werkwijze werd vanuit kostenoogpunt aanvankelijk teruggedraaid en is later opnieuw geïntroduceerd, na een evaluatie in 2013 van de beheerstrategie voor de openbare ruimte in de woongebieden. De PRIO-aanpak is sindsdien weer leidend, waarbij de combinatie van reconstructie en renovatie aan de orde blijft, mits daarvoor de financiële ruimte bestaat.

Na de evaluatie van 2013 is het *Meerjarenperspectief Openbare Ruimte 2016-2026* vastgesteld. Dit meerjarenperspectief geeft een analyse van de kwaliteit van de openbare ruimte in 2015 ten opzichte van 2011, geeft aan wat de effecten zijn van de gevolgde beheerstrategie (inclusief knelpunten) en geeft ook een doorkijk van de onderhoudsstrategie voor de periode 2016-2026. Dit meerjarenperspectief stelt voor het wegenonderhoud -en overige investeringen in de openbare ruimte- op structurele wijze budget beschikbaar op basis van jaarlijkse gemiddelde bedragen. De onderhoudsopgave die is beschreven in het Meerjarenperspectief 2016-2026 is vertaald in onderhouds- en verbeteringsprojecten, waarbij de woonbuurten nadrukkelijk aandacht hebben gekregen. De verhouding tussen bestedingen in de woonbuurten en op de hoofdwegenstructuur is 60%-40%, waarbij voor de woonbuurten de PRIO-systematiek wordt gehanteerd. De verdeling van bestedingen sluit aan op de bestuurlijke en politieke ambitie van de gemeente Oosterhout.

Tenslotte vormt de Mobiliteitsvisie "Oosterhout, Vooruit" van 21 mei 2019 een beleidskader voor de hoofdwegenstructuur. Naast deze visie volgt in de loop van 2020 de vaststelling van het daarbij behorende uitvoeringsplan.

Bevinding norm:

- De gemeente beschikt weliswaar over beleidskaders met sturingsinstrumenten, maar deze beleidskaders zijn gedateerd en verspreid over meerdere jaren en in diverse documenten vastgesteld. Hierdoor ontbreekt de samenhang en is het beleid voor wegonderhoud onvoldoende transparant en ontoegankelijk. Een helder door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader ontbreekt.

  De gemeente Oosterhout werkt -in tegenstelling tot veel gemeenten in Nederland- niet met een zogeheten sectoraal beheerplan voor wegen, dat periodiek wordt geactualiseerd.

- Het beleid maakt, in overeenstemming met de bestuurlijke en politieke wens, onderscheid tussen onderhoud van de hoofdwegenstructuur en woonbuurten. Hierbij wordt voor

woonbuurten de zogeheten PRIO-systematiek toegepast. De bestedingen worden vervolgens toegekend op basis van deze verdeling tussen woonbuurten en de hoofdwegenstructuur, zijnde 60%-40%.

c. Financiële beleidskader

3. De meerjarige financiële systematiek voor het beheer en onderhoud van wegen is helder en vastgelegd in het beleid en programma's

De financiële beleidskaders voor het wegbeheer worden in hoofdzaak gevormd door de verplichte paragrafen in de programmabegroting, jaarstukken, concernrapportages (coraps) en meerjarenperspectief.

Oosterhout hanteert in haar begroting een door de jaren heen vast bedrag voor investeringen en groot onderhoudsuitgaven voor wegen in de openbare ruimte.

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen in de financiële kaders vanaf 2016.

Meerjarenperspectief en begroting 2016
Naar aanleiding van de evaluatie van de gehanteerde onderhoudsniveaus is bij de begroting 2016 de investeringsruimte vergroot met € 500.000 voor verbeteringsmaatregelen in de directe woonomgeving. Het kredietplafond voor investeringen in de Openbare ruimte werd hiermee verhoogd naar € 2.950.000.

Meerjarenperspectief en begroting 2018
Bij behandeling van het meerjarenperspectief 2018 is door de raad besloten om het budget voor structurele investeringsruimte met € 500.000 te verhogen voor verbeteringsmaatregelen voor de hoofdwegenstructuur.

Bezuinigingen vanaf 2020
Met ingang van 2020 is het budget voor groot onderhoud wegen verlaagd met € 300.000. Vooralsnog wordt deze verlaging opgevangen binnen de kredietruimte voor verbeteringen op de hoofdwegenstructuur (versobering en temporisering), om zo een verder oplopende achterstand in de programmering te voorkomen. De onderhoudsmaatregelen in de woonbuurten blijven onverminderd de aandacht krijgen.

Programmabegrotingen
De jaarlijkse begroting bevat de verplichte paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Deze paragraaf gaat in op de onderhoudstoestand en de kosten van groen, wegen, riolering, gebouwen, kunstwerken, etc. De paragraaf bevat feitelijke, kwantitatieve en kwalitatieve, informatie over de eigendommen (kapitaalgoederen) van de gemeente.

Met name de programmabegrotingen en meerjarenperspectieven geven de financiële kaders weer voor de uitvoering van het wegonderhoud. De gemeente weet met andere woorden welke financiële middelen beschikbaar zijn.

Los van de beschrijving van de financiële kaders is het de vraag of de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed kan uitoefenen op basis van deze kaders. Uit gesprekken met raadsleden is duidelijk geworden dat de kwaliteit (helderheid) van specifiek deze bestuurlijke financiële informatie onvoldoende is. Het verhaal achter de financiële kaders is niet duidelijk. Raadsleden vergelijken de informatie met een black box.

Ter illustratie hebben we in **bijlage 3** een aantal passages uit de programmabegrotingen van 2019 en 2020 opgenomen. Deze passages laten zien dat het detailniveau van de informatie grofmazig is en daardoor zijn de uitvoeringswerkzaamheden die achter de budgetten zitten, niet kenbaar.

Bevinding norm:

- De financiële middelen voor het uitvoeren van wegonderhoud staan beschreven in met name de programmabegrotingen en de meerjarenperspectieven. In zoverre is de financiële systematiek vastgelegd.

- De kwaliteit, met name de inzichtelijkheid en betekenis van de bestuurlijke financiële informatie is voor raadsleden onvoldoende. De financiële kaders zijn te grofmazig opgezet. Het verhaal achter de financiële kaders is niet duidelijk. In de financiële kaders wordt onvoldoende de relatie gelegd met de kwaliteitsniveaus van het wegonderhoud.

3.2 Bestuurlijke kaderstelling

3.2.1 Kaderstelling door de raad

De eerste onderzoeksvraag in dit onderdeel is: zijn de kaders vastgesteld door de raad? Hierop zijn drie normen van toepassing.

a. Vaststelling kaders

4. De gemeenteraad heeft het beleidskader en het financiële kader voor het beheer en onderhoud van wegen vastgesteld.

Uit de documentstudie en de interviews blijkt dat de gemeenteraad de beleidskaders en financiële kaders van het wegonderhoud heeft vastgesteld. Het betreft in hoofdzaak de volgende beleidskaders:

- Rapportage Prioriteit voor de renovatie van de inrichting van de openbare ruimte in de directe woonomgeving' uit 2011
- Meerjarenperspectief, onderdeel Openbare Ruimte, 2016-2026
- Mobiliteitsvisie "Oosterhout, Vooruit", 21 mei 2019

De financiële kaders zijn en worden vastgesteld op basis van de P&C-cyclus: de meerjaren-perspectieven, programmabegrotingen, coraps en jaarstukken.

Indien er sprake is van voorziene overschrijdingen van budgetten of afwijkingen worden deze actief en tijdig gemeld en behandeld via raadsbesluiten en vertaald naar de financiële kaders. Voor een uitgebreidere beschrijving van de feitelijke omgang met afwijkingen verwijzen we naar paragraaf 3.2.2.

Bevinding norm:

- De beleids- en financiële kaders zijn door de raad vastgesteld en de middelen zijn door besluitvorming beschikbaar gesteld.

b. Vaststelling kwaliteitsniveaus

5. De raad heeft het (gedifferentieerde) kwaliteitsniveau van het wegenareaal vastgesteld.

Naar aanleiding van de Oosterhoutse bezuinigingsoperatie 'stofkam' (2011) zijn de niveaus van onderhoud door het college en de raad vastgesteld. Deze zijn tot op heden nog steeds van toepassing. De niveaus zijn gebaseerd op de CROW-systematiek. De gemeente Oosterhout hanteert niveau B voor al het onderhoud aan de wegen. Niveau B staat voor basisniveau.

In oktober 2011 heeft de raad besloten de zogeheten PLICHT-variant (= sober onderhoudsregime) te hanteren als beheerstrategie voor wegbeheer. Door deze keuze kon niet overal het kwaliteitsniveau B worden gerealiseerd. Met de PLICHT-variant wordt dus een lager niveau gerealiseerd dan het door het CROW gehanteerde niveau B. Door deels met een lager niveau te werken konden aan de andere kant zeven buurten als PRIO-buurt worden benoemd waar "extra aandacht moet worden besteed aan onderhoud om een gemiddeld onderhoudsniveau (B) op peil te houden". In deze PRIO-wijken is onderhoudsniveau B leidend.

Ook bij andere gemeenten zien wij regelmatig een differentiatie in kwaliteitsniveaus van een bepaald gebied: bijvoorbeeld het centrum op A-niveau en een bedrijventerrein op een C-niveau. De gemeente Oosterhout kiest dus voor een gemiddeld niveau B voor de gehele gemeente.

In de evaluatie 2013 is nog eens bevestigd dat voor het wegonderhoud het kwaliteitsniveau B het ambitieniveau blijft van de gemeente. Binnen de wijken kunnen locaties voorkomen met een lager niveau maar het gemiddelde onderhoudsniveau van elke wijk, en daarmee ook de hele stad, dient tenminste niveau B te bereiken en te houden.

CROW kent de volgende kwaliteits- en onderhoudsniveaus:

Niveau	**Relatie met wegbeheer**
A+	Er is geen schade
A	Er is enige schade, maar de waarschuwingsgrens is nog niet overschreden
B	De waarschuwingsgrens is overschreden: klein onderhoud nodig of binnen vijf jaar groot onderhoud
C	De richtlijn is overschreden: binnen twee jaar groot onderhoud nodig
D	De richtlijn is meer dan één klasse overschreden: er is direct groot onderhoud nodig

Niveau B vormt dus een middenpositie in de kwaliteitsniveaus en zorgt voor 'basiskwaliteit' op wegen waar 'burgers het meest verblijven'. Kwaliteitsniveaus geven concrete invulling aan de wettelijke onderhoudstaak en hebben financiële consequenties. Het vaststellen ervan behoort bij uitstek tot de bevoegdheid van de raad.

Bevinding norm:

- De gemeente Oosterhout hanteert voor al het onderhoud aan de wegen al bijna 10 jaar het gemiddelde onderhoudsniveau B, het basisniveau volgens de systematiek van CROW.

- In 2011 is de PRIO-aanpak voor woonwijken geïntroduceerd. Onderhoudsniveau B vormt tot op heden het uitgangspunt bij de uitvoering van de PRIO-aanpak.

- Uit benchmarkgegevens (zie paragraaf 3.4) blijkt dat ongeveer 75% van de gemeenten een niveau B voor woonwijken nastreeft. Ongeveer 20% van de gemeenten hanteert het lagere niveau C voor woonwijken.

c. Budget en kwaliteitsniveaus

6. Het vastgestelde meerjarige budget is voldoende om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen. De effecten van de laatste bezuinigingen hebben een beperkte invloed op het gewenste kwaliteitsniveau.

De vraag is hier hoe het vastgestelde budget zich verhoudt tot de kwaliteitsambitie. Zijn inhoudelijke ambities en beschikbaar gestelde financiële middelen met elkaar in balans?

In de perspectiefnota 2016 is aangegeven dat met de bestaande onderhoudsstrategie net kan worden voorkomen dat extra achterstalligheid wordt opgebouwd. Van een terugdringing van achterstalligheid zou geen sprake kunnen zijn; alleen wanneer voorzieningen in slechte staat geraken, worden zij vervangen. Bovendien ontbrak de (financiële) speelruimte voor het uitvoeren van noodzakelijke verbeteringen van de openbare ruimte. Om aan dat laatste aspect tegemoet te komen in de woonbuurten en op de bedrijventerreinen, is vanaf 2016 de jaarlijkse onderhouds- en investeringsruimte verhoogd met € 500.000. Bij renovaties kunnen dan op bescheiden schaal verbeteringen worden aangebracht.

Bij behandeling van het meerjarenperspectief 2018 is door de raad besloten om het budget voor structurele investeringsruimte opnieuw met € 500.000 te verhogen voor verbeteringsmaatregelen aangaande de hoofdwegenstructuur.

Door met name de beschikbaarstelling van deze extra middelen voor woonbuurten, bedrijventerreinen en de hoofdwegenstructuur dient de bestuurlijke en politieke ambitie om niveau B te realiseren, haalbaar te blijven. Deze ambities sluiten ook aan op de Toekomstvisie Oosterhout 2030, die een gemeenschappelijk gedragen beeld geeft van de ontwikkeling van de gemeente op de middellange termijn. De ambities uit de Toekomstvisie zijn onder meer vertaald naar opgaven die betrekking hebben op het fysieke domein.

Bezuinigingen
Op basis van het Jaarprogramma Openbare Ruimte (JOR) vindt de programmering van het wegonderhoud plaats, in het kader van cyclisch onderhoud in de openbare ruimte. Het op een aanvaardbaar niveau houden van de kwaliteit is uitgangspunt. Ter dekking dienen zowel middelen uit de exploitatie als uit de investeringen. Vanaf 2020 is dit budget verlaagd met € 300.000. Dit bedrag zal primair worden gevonden in het versoberen of uitstellen van verbeteringen op de hoofdwegenstructuur. Onderhoudsmaatregelen in de woonbuurten blijven onverminderd de aandacht krijgen. De effecten van deze maatregelen op de onderhoudstoestand van de wegen worden gemonitord. Op dit moment zijn nog geen uitspraken te doen of de beoogde en beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsniveaus worden gehaald.

De gemeente Oosterhout huurt jaarlijks een onafhankelijk inspectiebureau in dat ongeveer een derde van het wegareaal inspecteert. Alle straten komen eens in de 3 jaar aan de beurt, het is een soort cyclus. Op basis van de uitgevoerde inspecties kan het onafhankelijk bureau vaststellen of wordt voldaan aan kwaliteitsniveau B. Indien er bijzonderheden zijn wordt dit gemeld via de concernrapportages en de jaarrekening. Indien er geen bijzonderheden zijn -hetgeen regelmatig is voorgekomen- wordt er niets gemeld. Eigenlijk wordt er alleen gecommuniceerd indien er iets mis is.

Bevinding norm:

- De beschikbare budgetten bleken in de periode 2013-2015 onvoldoende voor de kwaliteitsambitie van de gemeente. Via de meerjarenperspectieven zijn in 2016 en 2018 de budgetten verhoogd om aan de kwaliteitsambitie te voldoen.

- Uit de diverse documenten is onvoldoende herleidbaar of aan het gewenste kwaliteitsniveau B voor het areaal wordt voldaan en of dit -ook naar de toekomst- op peil blijft. Het is op basis van de aangeleverde documenten niet vast te stellen of er een kloof is tussen feitelijke en gewenste situatie, met andere woorden of er sprake is (geweest) van

achterstallig onderhoud (in bepaalde delen van het areaal). Uit de interviews met de ambtelijke organisatie ontstaat het beeld dat door het beschikbaar komen van extra financiële middelen in 2016 en 2018 het gewenste kwaliteitsniveau kon worden gerealiseerd. De resultaten van de jaarlijkse onafhankelijke inspecties die gericht zijn op behoud van kwaliteitsniveau B, bevestigen het beeld dat aan het gewenste kwaliteitsniveau wordt voldaan. De gemeentelijke organisatie doet echter geen verslag aan de raad over de resultaten van de jaarlijks uitgevoerde inspecties indien 'het kwaliteitsniveau op orde' is. De afgelopen jaren is hierover niet gerapporteerd, waaruit verondersteld mag worden dat aan de gewenste kwaliteit werd voldaan. Voor de raad is dit echter niet kenbaar.

- Sinds 2020 is er bezuinigd op het onderhoud van de hoofdwegenstructuur. De structurele effecten hiervan kunnen nog niet worden beoordeeld, maar worden wel gemonitord. De resultaten van de monitoring worden naar verwachting aan het eind van het jaar bekend. De ambitie blijft onverminderd om het kwaliteitsniveau B te continueren, ook al is de verwachting -zo blijkt uit de interviews- dat deze ambitie onder druk komt te staan.

3.2.2 Feitelijke omgang met het kader bij afwijkingen en wijzigingen

De tweede onderzoeksvraag in dit onderdeel is: hoe wordt omgegaan met afwijkingen van het kader? Op deze vraag is onderstaande norm van toepassing.

7. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het wegonderhoud en over afwijkingen van en wijzigingen op het beleidskader en het financiële kader.

Het informatieraamwerk voor de raad bestaat uit de periodieke documenten in het kader van planning en control (de P&C-cyclus van de gemeente). De belangrijkste daarvan zijn het meerjarenperspectief, de programmabegroting, de jaarstukken en de concernrapportages (corap's). De informatie in deze documenten is het kader waaraan voortgang en eventuele afwijkingen zijn te relateren, ook voor het wegonderhoud.

De paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen', onderdeel Wegen, is het meest gedetailleerd in zowel de begroting als jaarstukken. In de begroting vermeldt deze paragraaf het totaalbudget voor wegonderhoud, alsmede het deel daarvan dat bestemd is voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Daarnaast vermeldt de paragraaf projecten. Reguliere onderhoudsprojecten worden niet afzonderlijk vermeld.

Afwijkingen of dreigende overschrijdingen worden door de gemeentelijke organisatie op proactieve wijze gemeld aan het college en de raad. Dit doet zich hoofdzakelijk voor bij grote projecten die samenhangen met wegreconstructies, die tegelijkertijd een maatschappelijke en politieke impact hebben. Bij grotere overschrijdingen wordt aan de raad om aanvullende dekking gevraagd. Deze dekking kan gerealiseerd worden door te schuiven met projecten binnen het JOR (soms kan een project later worden opgestart of is er vertraging ontstaan) of door gebruik te maken van de algemene reserves. Deze keuzes worden in overleg met de raad gemaakt.

Op het reguliere budget voor onderhoud vinden nooit afwijkingen plaats. De reden hiervoor is dat binnen het budget bepaald wordt welk onderhoud van wegen wordt uitgevoerd. Deze werkwijze wordt al jaren gehanteerd, maar voor de 'buitenstaander', waaronder raadsleden, ontbreekt transparantie over de achterliggende afwegingen en het halen van de gewenste kwaliteit.

In het huidige (wegbeheer)proces is het JOR een van de belangrijkste documenten. De uitgangspunten, keuzes en overwegingen die leiden tot specifieke projecten en maatregelen, zoals die zijn opgenomen in het JOR, is onvoldoende transparant voor college en raad. Bij afwijkingen wordt niet duidelijk wat de effecten zijn op het geheel van het wegonderhoud.

Wij zien in andere gemeenten dat vaak gekozen wordt voor aparte beleids- en beheerplannen Wegen, waarin de sectorale kaders en beheerstrategie zijn opgenomen met de benodigde middelen om het beoogde ambitieniveau te realiseren. De laatste tijd zien wij ook een ontwikkeling dat gekozen wordt voor het opstellen van integrale beheerplannen, waarin de samenhang en vertaling van de maatschappelijke thema's (klimaatadaptatie, duurzaamheid, participatie) richting het wegonderhoud wordt gemaakt.

Casus Bromtol
De casus Bromtol is een actueel voorbeeld van de wijze waarop beheer, onderhoud, mobiliteitsknelpunten en inrichtingswensen in één project en proces samenkomen. De primaire aanleiding voor de aanpassingen aan de Bromtol is een verkeerkundig knelpunt: de doorstroming op de rotonde. Om alle opgaven samen te brengen en de omgeving hierbij goed te betrekken is een klankbordgroep ingericht. Vanuit deze klankbord zijn aanvullende wensen ingebracht. Alles is samengebracht in één project, waarvoor ook één wethouder verantwoordelijk is. Naast de reeds gereserveerde middelen voor wegonderhoud zijn, om invulling te geven aan de aanvullende opgaven, extra financiële middelen nodig. Het integrale plan is uitgewerkt in een ontwerp, de extra benodigde middelen zijn ingebracht middels een apart raadsvoorstel. Deze casus illustreert dat in geval van voorziene overschrijdingen van budgetten en van afwijkingen ten gevolge van aanvullende opgaven, door de gemeentelijke organisatie op actieve en tijdige wijze melding wordt gedaan aan de raad en nadere raadsvoorstellen worden opgesteld.

Bevinding norm:

- De documenten uit de P&C-cyclus bieden inzicht in de voortgang of afwijkingen van gepland wegonderhoud. Deze afwijkingen hebben veelal betrekking op grote projecten, en worden op proactieve wijze en tijdig gemeld.

- In geval de raad besluit over afwijkingen of wijzigingen, wordt bij de besluitvorming aangegeven welke implicaties dit op het geheel van wegonderhoud heeft. In eerste instantie wordt bezien of binnen de bestaande budgetten tot een oplossing kan worden gekomen. Als dit niet het geval is wordt een beroep gedaan op de algemene reserves.

- Op het budget voor regulier onderhoud zijn geen afwijkingen -in de vorm van overschrijdingen- geconstateerd. Dit budget is kennelijk door de jaren heen toereikend gebleken om het reguliere onderhoud op het gewenste kwaliteitsniveau uit te voeren.

3.3 Systematiek wegonderhoud

3.3.1 Systematiek wegonderhoud
De onderzoeksvraag in dit onderdeel is: welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegonderhoud? Het gaat hier om beleidsmatige systematiek en de systematiek voor het vaststellen van de feitelijke wegenkwaliteit. Op de onderzoeksvraag in dit onderdeel zijn vier normen van toepassing.

a. Meerjarenplan

8. Het beleidskader omvat een adequaat en actueel meerjarenplan voor het beheer en onderhoud van wegen.

De gemeente Oosterhout werkt niet met een meerjarenplan of een sectoraal beheerplan voor wegen, maar met een jaarplan, het Jaarprogramma Openbare Ruimte (JOR). Het JOR is laatstelijk -eind 2018- voor het eerst tweejaarlijks opgesteld vanwege capaciteitsproblemen. Daarvoor had

het JOR een looptijd van een jaar. Het waren altijd uitgebreide boekwerken, waarin per project omschreven stond wat de doelstellingen waren en welk budget beschikbaar was. Deze capaciteitsproblemen ontstonden wegens extra werk uit woningbouwprojecten. In overleg met het college is besloten om te experimenteren met een tweejaarlijkse JOR die compacter van aard is, maar waar de urgentie van de uit te voeren werkzaamheden wel goed zichtbaar is. Het wegonderhoud is onderdeel van het JOR. Het betreft in feite cyclische planningen van werkzaamheden voor interne en externe uitvoering van het wegonderhoud. Het JOR wordt vastgesteld door het college en ter informatie aan de raad aangeboden. De jaarplanning is voor een deel zichtbaar in de programmabegroting; die vermeldt namelijk de projecten voor wegonderhoud, maar niet het reguliere onderhoud. Deze laatste vorm van onderhoud is een vast terugkerend budget, waarbinnen het jaarlijkse reguliere onderhoud moet plaatsvinden.

Bevinding norm:

- De gemeente Oosterhout werkt niet met een beleidskader waaraan een meerjarenplan is gekoppeld. In zoverre is er niet sprake van een lange termijnvisie met een daarbij passende uitvoeringsplanning. Oosterhout werkt daarentegen voor de uitvoering van het wegonderhoud met het JOR dat een periode beslaat van bijna twee jaar. Eerder werd het JOR jaarlijks opgesteld en was gedetailleerder van aard.

b. Jaarplanning

9. De gemeente werkt met een jaarplanning voor het uitvoeren van wegonderhoud (groot onderhoud, klein onderhoud en vervanging) die gebaseerd is op de actuele staat van het wegenareaal.

In het JOR zijn voor het wegonderhoud de werken, projecten en locaties opgenomen waar werkzaamheden plaatsvinden. Het projectenoverzicht uit het JOR bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de inhoud van het project, de situeringen, geografische afbakening, de aanleiding en urgentie die ten grondslag liggen aan de prioritering. Het JOR biedt tevens inzicht in de financiële omvang. De gegevens en documenten die de onderbouwing van het JOR vormen, dienen tevens als plannings- en sturingsinstrument. Het opstellen en vervolgens realiseren van het jaarprogramma is een doorlopend proces, van programmeren, plannen en bewaken, ontwerpen, realiseren en evalueren van projecten. Dat proces vormt één geheel en beslaat een periode van bijna twee jaar. Er wordt steeds gewerkt aan het optimaliseren van het proces van het opstellen en uitvoeren van het JOR. Er zit het hele jaar veel dynamiek in het JOR. Projecten lopen vertraging op, er komen spoedklussen, er ontstaan financiële complicaties, etc.

In de projecten in het JOR is in hoofdlijnen de volgende verdeling te maken:

1. (regulier) Onderhoud- en beheerprojecten
2. Reconstructies
3. Stedelijke uitbreidingen en ontwikkelingen

Dashboards
Mede ter ondersteuning van het JOR werkt de gemeente Oosterhout met zogeheten dashboards, een financieel sturings- en monitoringsysteem voor de gemeentelijke organisatie. Dashbords bevatten onder meer:

- een overzicht per gebied van het wegonderhoud
- overzichten op projectniveau
- prognoses
- aangegane verplichtingen, financiële status van projecten

- monitoringssysteem
- urenbesteding

Op basis van dashboards kunnen afwijkingen onmiddellijk worden gesignaleerd en gemeld.

Het JOR, het beheersysteem openbare ruimte (waaronder ook de visuele inspecties vallen) en de dashboards, bieden gezamenlijk voor de interne gemeentelijke organisatie een overzicht van het wegbeheer en -onderhoud dat veel gedetailleerder is dan de programmabegroting. Het reguliere onderhoud wordt niet gespecificeerd in de begroting. De interne jaarplanning (dat wil zeggen de planning die ambtelijk wordt gehanteerd) daarentegen omvat alle werkzaamheden in relatie tot wegonderhoud, zowel het uit te voeren reguliere onderhoud als de projecten in de openbare ruimte. Die planning wordt opgesteld met als uitgangspunten het jaarbudget en de nagestreefde kwaliteitsniveaus van het areaal en actuele informatie. Verder moet rekening gehouden worden met logistieke uitvoerbaarheid.

Uit het gesprek met een delegatie van de raad kwam naar voren dat de afwegingen die ten grondslag liggen aan de uiteindelijke vaststelling van het JOR niet transparant zijn. Raadsleden gaven aan dat er voor hun sprake is van een black box; Zij begrijpen de toegepaste systematiek niet en zijn vaak het overzicht kwijt. In het JOR is volgens de raadsleden de relatie met de beleidsuitgangspunten voor het wegonderhoud en de gehanteerde systematiek niet te overzien.

Ter illustratie van de relatieve complexiteit van het gehele proces wegbeheer en wegonderhoud verwijzen we naar *bijlage 2*. Hierin is een schema opgenomen dat is aangereikt door de gemeentelijke organisatie en een overzicht biedt van het gehele proces.

De gemeentelijke organisatie bereidt in overleg met het college een nieuwe uitvoeringsplanning voor met betrekking tot de projecten voor wegonderhoud voor 2021. Alle projecten komen in deze planning te staan inclusief de urgentiebepaling. Begin oktober 2020 wordt deze informatie gedeeld en doorgenomen met de gemeenteraad. Op deze wijze wordt de raad meer aan de voorkant meegenomen in de keuzes die het college maakt.

Bevinding norm:

- De gemeente Oosterhout werkt met jaarplanningen voor onderhoud die qua systematiek zijn gebaseerd op de actuele staat van het onderhoud.

- Het JOR, het beheersysteem openbare ruimte (waaronder ook de visuele inspecties vallen) en de dashboards, zorgen voor een gedetailleerd overzicht van de planning van de uit te voeren werkzaamheden.

- Voor raadsleden zijn de afwegingen die ten grondslag liggen aan de opstelling van het JOR en de criteria die hierbij worden gehanteerd onvoldoende kenbaar. Zij hebben behoefte aan meer transparantie en een goede onderbouwing. Vandaar dat de organisatie wil gaan werken met actueel en overzichtelijk beleid en een duidelijk afwegingskader. Deze voornemens en verbeterpunten zijn op 13 oktober jongsleden gepresenteerd aan de raad tijdens een digitale informatiebijeenkomst.

c. Vaststelling planningen

10. De (meerjaren)planningen zijn vastgesteld door college en raad en is financieel vertaald in de begroting.

Het JOR wordt ambtelijk voorbereid en opgesteld en bevat de uitvoeringsplanning voor het

wegonderzoek. De basis is rationeel en deskundig. Het JOR wordt door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad gezonden. De begroting is enerzijds richtinggevend voor de uitvoeringsplanning (hoeveel geld is er beschikbaar voor de uitvoering van het wegonderhoud). Anderzijds bevat het JOR alle projecten die voorzien zijn om te worden uitgevoerd en waarvoor dekking moet zijn in de begroting. Dit kan ook leiden tot begrotingswijzigingen.

Zoals eerder opgemerkt is het detailniveau van de informatie voor zowel college als raadsleden beperkt. College en raad hebben behoefte aan meer transparante en onderbouwde informatie om hun kaderstellende en controleren taak te kunnen uitvoeren.

Bevinding norm:

- De (meerjaren) planningen zijn vastgesteld door het college en worden ter informatie aangeboden aan de raad. De planningen zijn gebaseerd op de programmabegroting en de beschikbare budgetten.

d. Systematiek bepaling onderhoudsstaat

11. De gemeente hanteert een erkende en heldere systematiek voor het bepalen van de onderhoudsstaat van het wegenareaal.

De gemeente Oosterhout voert jaarlijks (visuele) inspecties uit op basis van de CROW-systematiek, waarbij de meeste wegen om de drie jaar visueel aan bod komen. De inspecties worden voor een groot deel uitgevoerd door een onafhankelijk gespecialiseerd bureau. Uit de inspecties kan ook worden afgeleid of wordt voldaan aan kwaliteitsniveau B. De data en resultaten worden ingelezen c.q. verwerkt in het beheersysteem openbare ruimte (BOR). De resultaten van de inspecties zijn weer richtinggevend voor de te plannen uitvoering van het onderhoud, waarbij ook een relatie wordt gelegd met eventuele andere werkzaamheden (integrale benadering en 'werk met werk' maken) en de financiering via de programmabegroting. De gedetailleerde jaarplanningen voor wegonderhoud (regulier en projecten) zijn opgenomen in het JOR. Hierop wordt ambtelijk de werkvoorraad bepaald.

Ook voor de gehanteerde systematiek voor wegeninspecties geldt dat raadsleden niet kunnen overzien welke kwaliteitscriteria worden gehanteerd en hoe de resultaten van weginspecties doorwerken in het JOR en aparte uitvoeringsplannen.

Bevinding norm:

- De gemeente Oosterhout hanteert een vaste systematiek voor de uitvoering van het wegonderhoud. Op basis van visuele inspecties wordt de staat van het onderhoud bepaald en kan worden afgeleid of wordt voldaan aan kwaliteitsniveau B. Dit vindt zijn doorwerking in de planning en uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden.

- Zoals eerder aangegeven bij de bevindingen van norm zeven, is de gehanteerde beleidsmatige en technische systematiek die ten grondslag ligt aan het JOR voor veel raadsleden niet duidelijk. Zij ervaren het JOR als een black box, waarin gehanteerde criteria en afwegingen niet goed herleidbaar zijn. Zij zouden beter geïnformeerd willen worden over de afwegingen die ambtelijk en bestuurlijk worden gemaakt bij de totstandkoming van het JOR.

3.3.2 Systematiek en uitvoeringsaspecten

De tweede onderzoekvraag voor dit onderdeel heeft betrekking op een aantal uitvoeringsaspecten

die samenhangen met planning, systematiek, integraliteit, duurzaamheid, samenwerking met de provincie en de relatie met de inwoners. Aan deze uitvoeringsaspecten zijn weer normen verbonden.

a. Uitvoering conform planning en systematiek

12. Het wegonderhoud wordt jaarlijks volgens planning en op basis van de vastgestelde systematiek uitgevoerd.

De gemeente Oosterhout voert het wegonderhoud uit conform het JOR. Voor de uitvoering van klein onderhoud is een raamovereenkomst afgesloten. Het werk bestaat onder meer uit het verwijderen en aanbrengen van elementenverhardingen en kantopsluitingen. De digitale systemen voor het beheer van de openbare ruimte (BOR) en de dashboards geven richting aan de uitvoering van de werkzaamheden zoals in de planning opgenomen. Op deze wijze worden ook de inspecties uitgevoerd conform de afgesproken systematiek. Een groot deel van deze inspecties wordt uitbesteed aan een onafhankelijk inspectiebureau.

Wat de gevolgen zijn van het doorschuiven van onderhoud en vervanging van een bepaalde weg wordt volgens raadsleden door de gemeentelijke organisatie niet transparant in beeld gebracht. Wanneer hier door raadsleden vragen over worden gesteld, worden door de organisatie antwoorden gegeven als “heeft geen impact op”. Dit leidt bij raadsleden af en toe tot onbegrip.

Wanneer onderbesteding in het voorgenomen programma wordt voorzien (als dat zo is, tegen het einde van het begrotingsjaar), worden eventueel nieuwe werkzaamheden uitgevoerd die anders in een volgend begrotingsjaar geprogrammeerd zouden zijn. Uitgangspunt is dat deze extra werkzaamheden passen binnen het algemene doel van het realiseren van het gewenste kwaliteitsniveau van het areaal.

Zelf doen of uitbesteden?
De gemeente Oosterhout heeft de beschikking over eigen projectleiders, directievoerders, toezichthouders en enkele stratenmakers. Dit werkt naar volle tevredenheid van de gemeentelijke organisatie. Voor dagelijks onderhoud zijn er raamovereenkomsten met derden. De grotere werken en onderhoudsprojecten worden in de markt gezet en daar kunnen partijen op inschrijven. Op basis van de aanbestedingsregels worden de opdrachten gegund, waarbij prijs, kwaliteit en proces belangrijke gunningscriteria zijn.

In zijn algemeenheid kunnen werkzaamheden in grote pakketten (innovatieve aanbestedingen) of in kleine pakketten worden aanbesteed (traditionele aanbesteding), of in eigen beheer worden uitgevoerd. De gemeente Oosterhout kiest voor grotendeels aanbesteden, waarbij voor een deel eigen expertise in huis is om de uitvoering goed te volgen. Welke aanbestedingsvorm vanuit het oogpunt van doelmatigheid de voorkeur verdient, blijkt niet in zijn algemeenheid te zeggen. Zo kan in de ene gemeente sprake zijn van doelmatig wegbeheer bij een traditioneel aanbestedingsbeleid, terwijl een andere gemeente doelmatig opereert door het wegbeheer innovatief uit te besteden. De keuzes die gemeenten hierin maken worden vooral beïnvloed door verschillen in de lokale opgaven. Dat maakt het dus onmogelijk om algemene uitspraken te doen over de meest doelmatige aanpak van wegbeheer. Om hier meer zicht op te krijgen is nader onderzoek nodig, gericht op de samenhang tussen doelmatigheid (de organisatie van de bedrijfsvoering) en de lokale omstandigheden die daaraan ten grondslag liggen. Om doelmatigheidswinst te realiseren ligt het voor de hand juist in dit soort kennis te investeren. Met het oog op een komende evaluatie van het wegonderhoud zou het voor de gemeente Oosterhout ook een goed moment zijn om te bezien welke werkzaamheden taken zij zelf uitvoert en welke worden uitbesteed.

Bevinding norm:

- De vastgestelde systematiek voor het wegonderhoud wordt in de praktijk gebracht. Wegeninspecties worden periodiek uitgevoerd, waarbij digitale systemen voor het beheer van de openbare ruimte en dashboards hulpmiddelen zijn.

- Het wegonderhoud wordt volgens de planning uitgevoerd. Het jaarprogramma is daarin leidend.

- Tussentijds vinden er wel -veelal om moverende redenen- wijzigingen plaats. De effecten van deze wijzigingen op de totale planning en uitvoering zijn voor de raad niet altijd duidelijk.

- De gemeente besteedt het overgrote deel van het wegonderhoud uit. Wel heeft zij de beschikking over een aantal deskundigen die expertise hebben op het terrein van besteksvoorbereiding, inspecties en directievoering. Verder heeft de gemeente enkele stratenmakers in dienst.

b. Integrale uitvoering

13. Onderhoudsprojecten in de openbare ruimte worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd.

Tot de introductie van de zogeheten PRIO-variant werd in de Jaarprogramma's Openbare Ruimte de werkwijze gehanteerd dat gelijk met de renovaties zo veel mogelijk overige verbeteringen werden aangebracht (reconstructie). Door renovatie en reconstructie te combineren worden immers kosten beperkt (werk met werk maken). Ook na de introductie van de PRIO-variant blijft het uitgangspunt integraal werken en werk met werk maken waar dat mogelijk is. Een belangrijke randvoorwaarde is wel dat er voldoende financiële ruimte is: het koppelen van renovatie en reconstructie lijdt enerzijds tot meerwerk, maar anderzijds ook tot efficiency. Als voorbeelden van een integrale aanpak noemen we de projecten in Oosteind, Donkerbuurt en Hemelbuurt.

Bevinding norm:

- Waar mogelijk worden projecten en reguliere onderhoudswerkzaamheden integraal uitgevoerd. De beschikbaarheid van voldoende financiële ruimte is daarbij wel bepalend. Hoe deze afwegingen en keuzes precies worden gemaakt is niet kenbaar uit de documenten.

c. Duurzaamheid

14. De gemeente hanteert duurzaamheid als beleidsuitgangspunt en criterium bij het wegbeheer en onderhoud; kansen op dit gebied worden voldoende benut.

Voor wegonderhoud is niet op expliciete wijze duurzaamheidsbeleid geformuleerd. Er is de laatste periode wel gemeentebreed in toenemende mate aandacht voor duurzaamheid, wat ook doorwerkt in wegonderhoud. Er is in 2019 een ambitiedocument duurzaamheid, inclusief een uitvoeringsagenda vastgesteld. In dit kader zijn ook nieuwe medewerkers aangetrokken.

We noemen daarnaast de volgende voorbeelden en ontwikkelingen:

- Oosterhout ontwikkelt duurzaamheidsvisies in relatie tot de energietransitie

- Oosterhout kent duurzaam inkoopbeleid en bij aanbestedingen is er meer aandacht voor duurzaamheid

In het wegonderhoud zie je wel een spanningsveld ontstaan: toepassing van duurzame materialen hoeft in tijd niet altijd duurzaam te zijn. Als voorbeeld wordt door de gemeentelijke organisatie het gebruik van 'stil asfalt' genoemd dat sneller aan vervanging toe is dan de klassieke asfalt-toepassingen. Oosterhout zoekt nog naar een manier om het wegbeheer duurzamer in te richten, zonder veel extra kosten.

Bevinding norm:

- In de gemeente Oosterhout is zowel beleidsmatig als bij de uitvoering van projecten in toenemende mate aandacht voor duurzaamheid.

d. Samenwerking met de Provincie

15. De afstemming en samenwerking met de provincie over wegonderhoud van op elkaar aansluitende lokale en provinciale wegen voldoet.

De gemeente werkt bij het wegonderhoud regelmatig samen met de provincie en ook met Rijkswaterstaat. Deze samenwerking vindt plaats in projectvorm om zowel de doelstellingen en opgaven van provincie als gemeente op elkaar af te stemmen en effectief te combineren.

We noemen de volgende voorbeelden:

- Project N 629, 1e fase
- Vijf Eijkenweg
- Fietssnelweg Breda-Tilburg
- Project N282

Bij genoemde projecten is er altijd één hoofdopdrachtgever, die het gehele project aanstuurt. De gemeente participeert vaak voor een deel in een groter project. De gemeente kijkt bij een dergelijk project mee met de relevante stukken, geeft input en controleert de uitvoering van het deelproject; Voldoet het aan de randvoorwaarden van de gemeente? Als er aspecten zijn die belangrijk zijn voor de gemeente wordt dit ingebracht in de (deel)projectgroepen.

Per samenwerkingsproject wordt met de betrokken overheden een samenwerkingsovereenkomst opgesteld waarin de vorm van samenwerking wordt vastgelegd en afspraken worden gemaakt over wie doet wat. Tevens worden financiële afspraken vastgelegd.

Bevinding norm:

- De afstemming en samenwerking met de provincie -en ook met Rijkswaterstaat- over wegonderhoud verloopt goed. Dit zien we terug bij een aantal concrete projecten. Per samenwerkingsproject wordt een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met nadere afspraken over de wijze van samenwerking en worden financiële afspraken gemaakt. De gemeente monitort de uitvoering en kan bijsturen.

e. Relatie met de inwoners

16. Inwoners hebben invloed op het beleid, programmering en uitvoering van het wegonderhoud

De gemeente Oosterhout doet steeds meer 'samen met de stad'. Van 'buiten naar binnen' is het

credo. Er wordt geluisterd naar initiatieven van bewoners en per 1 oktober 2020 zijn drie wijkmakelaars aangesteld en is een verdeling van wijkmakelaars en wijkwethouders toegepast.

Dankzij deze werkwijze hebben bewoners ook meer invloed op met name de uitvoering van het wegonderhoud. Via bewonersavonden kunnen ideeën worden ingebracht over het wegonderhoud en kleinschalige reconstructies. Om deze initiatieven te stimuleren zijn er stimuleringsbudgetten beschikbaar.
Inwoners doen ook meldingen over het gewenste onderhoud. De gemeente kan dit vervolgens meewegen in de uitvoering van het jaarprogramma. Op welke wijze en in welke mate de wensen van inwoners wordt meegewogen is niet altijd duidelijk.

Bovenstaande werkwijzen sluit goed aan op de PRIO-aanpak die de gemeente Oosterhout al vanaf 2011 hanteert. Samen met buurten wordt bepaald welke onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte prioriteit verdient.

Klachten en meldingen
Oosterhout heeft een meldingensysteem waar alle -dus niet alleen met betrekking tot het wegonderhoud- klachten en meldingen via de frontoffice binnenkomen. Vervolgens kunnen de meldingen en klachten gefilterd worden naar wegonderhoud, groen, wateroverlast, etc.
Alle klachten en meldingen over straten worden verwerkt in het beheersysteem openbare ruimte (BOR). Op basis van het aantal klachten en meldingen - naast inspecties - kan de onderhoudsurgentie worden aangepast.

De gemeente heeft drie zogeheten objectbeheerders: groen, grijs (wegen) en water. Deze beheerders zitten soms een paar keer per week bij elkaar waarbij de binnengekomen klachten en meldingen worden doorgenomen. Klachten en meldingen worden in het beheersysteem ingevoerd en vervolgacties worden bepaald. De objectbeheerders monitoren ook of er structurele klachten binnenkomen. Ter illustratie schetsen we de volgende werkwijze: Als er een klacht is over water dat blijft staan in de straat, krijgt iemand bij de gemeentewerf een signaal om en stratenmaker in te schakelen. De objectbeheerder beziet zelf of de klacht is afgehandeld en bezoekt de buurt.

Met klein onderhoud worden zoveel mogelijk meldingen en klachten behandeld. Op het moment dat dat niet meer lukt zal op basis van nadere prioritering groter onderhoud worden uitgevoerd. Klachten, meldingen en de analyse daarvan, hebben doorwerking in de urgentiebepaling. Daarnaast kan er ook de bestuurlijke of politieke wens zijn om een bepaald gebied of straat aan te pakken.

Bevinding norm:

- Inwoners worden in toenemende mate betrokken bij de planning van het wegonderhoud. Dit heeft ook te maken met de recente kanteling van de organisatie; er wordt meer gewerkt ‘van buiten naar binnen’. Het houden van bewonersavonden, stimuleringsbudgetten en het gaan werken met wijkmakelaars onderstrepen dit.

- De gemeente Oosterhout kent een klachten- en meldingensysteem, waarvan het wegonderhoud onderdeel uitmaakt. Via vaste werkwijzen, waarbij de objectbeheerders een belangrijke rol spelen, vindt de afhandeling van klachten en meldingen plaats.

3.4 Een vergelijking met andere gemeenten

Voor dit rekenkameronderzoek is de situatie van Oosterhout vergeleken met een selectie van andere vergelijkbare gemeenten in de Antea Group Benchmark Beheer Openbare Ruimte. De

Benchmark BOR omvat prestaties van gemeenten op het gebied van beheer en onderhoud van de fysieke assets in de leefomgeving: wegen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, verkeerslichten, groen, schoon, spelen, meubilair, riolering en dergelijke.

Beleid en ambities
Veel gemeenten kiezen er voor om hun beleidskaders regelmatig te evalueren en waar nodig te actualiseren. Een periode van 4 jaar is daarbij gebruikelijk. Hiermee zijn de kaders actueel en kunnen heldere procesafspraken worden gemaakt over de wijze waarop de raad haar kaderstellende en controlerende taak uitvoert. Het valt dan op dat in Oosterhout de beleidsstukken (beoogde kwaliteitsambitie en financiële kaders), die de basis vormen voor het wegbeheer op dit moment, aanzienlijk ouder zijn dan die van de meeste andere gemeenten. Het beleidskader van de gemeente Oosterhout is vastgesteld in 2011. Vervolgens is in 2015 het Meerjarenperspectief Openbare Ruimte 2016-2026 vastgesteld, waarin een doorkijk is opgenomen van de onderhoudsstrategie voor de periode 2016-2026. Omdat de beleidsmatige- en financiële kaders van Oosterhout in diverse documenten en op verschillende momenten in de tijd zijn vastgelegd en eenduidig inzicht in de basisgegevens van het wegbeheer ontbreekt, is het in het kader van voorliggend onderzoek lastig om een goede vergelijking te maken met andere gemeenten.

Een van de belangrijkste opgaven voor de (weg)beheerder is het voorkomen van kapitaalvernietiging. Een beheerplan kan daarbij helpen om de arealen, ambities, aanpak, strategie, uitgangspunten en de benodigde budgetten eenduidig vast te leggen. Ruim 80% van de benchmark gemeenten heeft daarom een sectoraal beheerplan voor wegen. Oosterhout heeft geen sectoraal wegbeheerplan.

Het op peil houden van de beeldkwaliteit is een van de belangrijkste opgaven voor de openbare ruimte zo geven gemeenten in de benchmark aan. We constateren dat in Oosterhout voor het wegbeheer de CROW-systematiek wordt gevolgd, evenals landelijk bij vele andere gemeenten. Als uitgangspunt van het onderhoud wordt in Oosterhout niveau B gehanteerd. Landelijk gezien streeft 75% van de ondervraagde gemeenten eveneens een niveau B na voor de woonwijken. Ongeveer 20% hanteert een lagere C ambitie in de woonwijken. Veruit de meeste gemeenten werken met een gedifferentieerde kwaliteit voor verschillende functionele gebieden: centra, hoofdwegen, wonen, bedrijven en dergelijke. Oosterhout hanteert een afwijkende methodiek met een specifieke aanpak voor de PRIO-wijken.

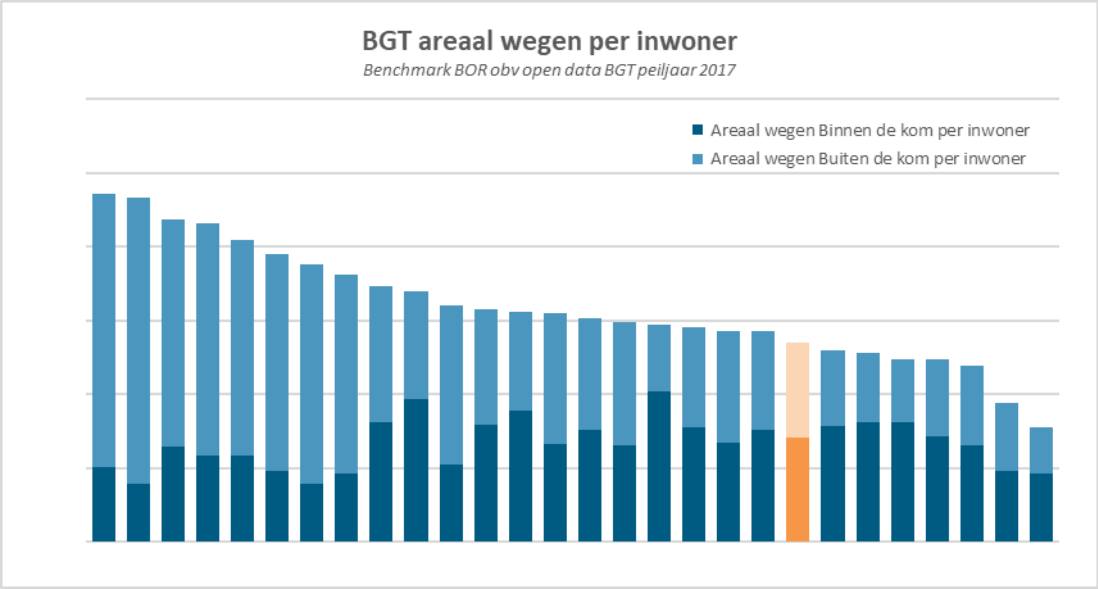
In tegenstelling tot Oosterhout leggen steeds meer gemeenten de relatie tussen wegbeheer en de maatschappelijke opgaven die in de openbare ruimte samenkomen. Diverse gemeente kiezen er nu voor om een Integraal Beheer Kader op te stellen voor alle objecten in de openbare ruimte. Hierbij is het belangrijk dat niet alleen de openbare ruimte van vandaag en morgen worden onderhouden, maar wordt ook nagedacht over de openbare ruimte van overmorgen en daarna. In de nabije toekomst spelen opgaven als vervanging van verouderde wijken en fysieke assets, klimaatadaptatie (droogte en hitte), energietransitie in de gebouwde omgeving, circulariteit, plagen door monocultuur en dergelijke. In het Integrale Beheer Kader vindt een vertaling plaats van de bestuurlijke ambities en maatschappelijke opgaven als duurzaamheid, klimaatadaptatie, vervangingsopgave en dergelijke naar de concrete wegbeheeropgaven. Vervolgens geven zogenaamde ‘assetsheets’ per object (dús ook voor wegen) nader inzicht in de aard, omvang en kwaliteit van het areaal, de beheerstrategie met levensduren en doorrekening van de benodigde middelen voor onderhoud nu en investeringen voor vervanging.

Areaal
Op het moment van uitvoering van deze bondige benchmark hebben wij niet de beschikking over detailgegevens van de gemeente Oosterhout over de aard, omvang en kwaliteit van het aanwezige areaal aan verhardingen. Daardoor kan geen nauwkeurige vergelijking worden gemaakt met het

wegenareaal en budgetten van andere gemeenten in de Benchmark BOR. Navraag leert dat gedetailleerde gegevens over het areaal wel beschikbaar zijn bij de gemeente Oosterhout en voor een deel zijn nagezonden. Voor een eventuele uitgebreide benchmark zouden deze gegevens gebruikt kunnen worden. Voor dit onderzoek leiden de meer gedetailleerdere areaal gegevens niet tot andere conclusies en aanbevelingen.

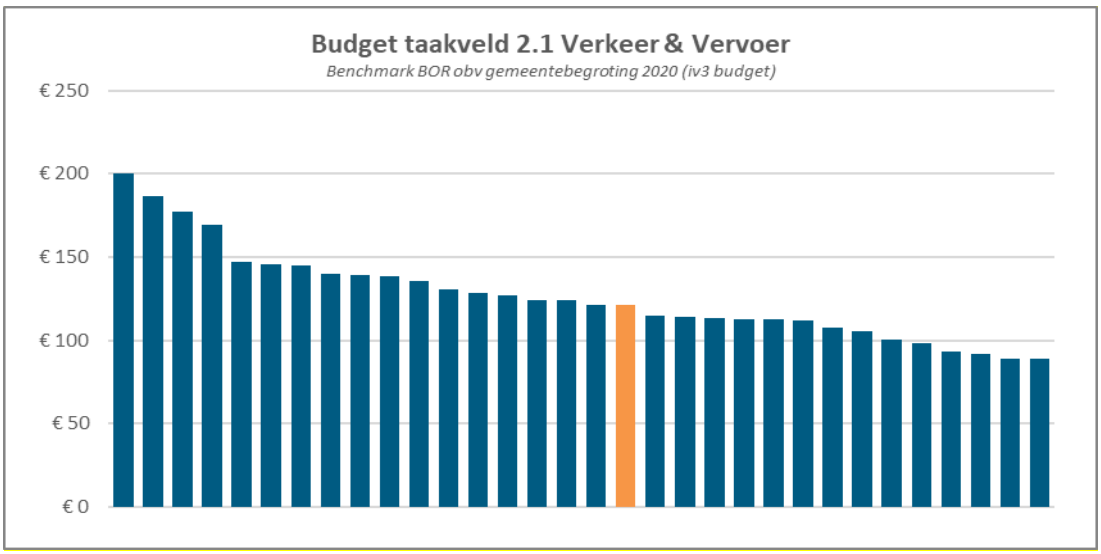
Op basis van open data zijn een aantal indicatieve vergelijkingen gemaakt van de relatieve positie van Oosterhout ten opzichte van andere gemeenten in de grootteklasse van 20 tot 100.000 inwoners in de regio's Brabant en Noord/Midden Limburg. In onderstaande grafieken is Oosterhout oranje gemarkeerd.

Op basis van een analyse -gebaseerd op de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)- van het areaal verhardingen concluderen we dat Oosterhout duidelijk minder oppervlakte verharding per inwoner heeft dan gemiddeld in de regio. Oosterhout heeft relatief veel wegen binnen de bebouwde kom, meer dan gemiddeld en duidelijk minder wegen buiten de kom (per inwoner) dan de meeste andere gemeenten in de regio.



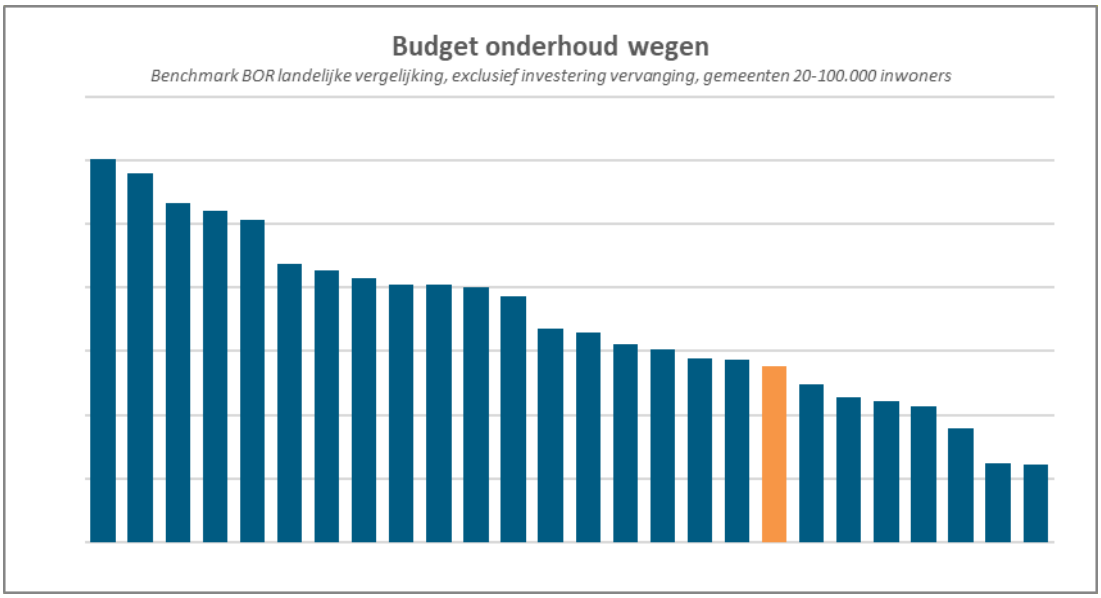
Budget verkeer & vervoer
Ruim 10% van de gemeentebegrotingen wordt jaarlijks besteed aan de openbare ruimte. Landelijk gaat het in 2020 om ruim € 5,9 miljard euro. Dit omvat alle lasten voor aanleg, onderhoud, vervanging, apparaatskosten, kapitaallasten van investeringen, beleidsvorming en dergelijke op de gemeentebegroting voor verkeer en vervoer (51%), groen en recreatie (25%) en riolering (24%).

Voor wegen is taakveld 2.1 Verkeer & Vervoer van belang. Uit onderstaande tabel blijkt dat voor Oosterhout het totale budget voor het taakveld Verkeer en Vervoer in de begroting 2020 met € 121 per inwoner wat **lager dan het gemiddelde** (€ 127 per inwoner) van een grote groep gemeenten (20 tot 100.000 inwoners) in de ruime regio. Dit taakveld omvat naast de budgetten voor wegen, straten & pleinen, óók de budgetten voor civiele kunstwerken, openbare verlichting en verkeerslichten, bebording & bewegwijzering, gladheidsbestrijding, straatreiniging, verkeersbeleid, etc.



Budget onderhoud en vervanging
Zoomen we in op het beschikbare budget voor wegen dan zijn de budgetten voor onderhoud en vervangingsinvesteringen van belang. In de Benchmark BOR zijn gedetailleerde gegevens opgenomen van gemeenten met betrekking tot deze budgetten. Idealiter vergelijken we het budget per m² verharding, aangezien de omvang en kwaliteit van het areaal sterk bepalend zijn voor het benodigde budget van onderhoud en vervanging.

Omdat Oosterhout onvoldoende inzicht heeft in de omvang van het areaal kan alleen een vergelijking gemaakt worden voor het budget per inwoner. Het onderhoudsbudget ligt voor Oosterhout met € 28 per inwoner **duidelijk lager** dan de € 35 per inwoner als gemiddelde van deze landelijke benchmark. Noot: deze vergelijking betreft een andere selectie van gemeenten dan in de overige grafieken. Oosterhout gaat uit van integrale investeringen voor de openbare ruimte en heeft geen inzicht gegeven in de specifieke investeringen voor vervanging van wegen. Derhalve kan hiervoor geen vergelijk worden gemaakt met andere gemeenten.



Gemeenten staan voor een grote vervangingsopgave van de wijken en assets, in combinatie met nieuwe opgaven voor de openbare ruimte zoals energietransitie, verduurzaming en klimaatadaptie. De uitdaging is om deze grote opgaven te realiseren met steeds minder middelen. We constateren dat de rioolvervangingen steeds minder vaak als motor voor grootschalige ingrepen in de openbare ruimte werken. Levensduren worden opgerekt en door relining is het steeds minder vaak nodig om de straat op te breken. Dit werkt kostenbesparend, maar betekent wel dat de (weg)beheerder over een goede disciplinaire meerjarenplanning moet beschikken, met voldoende middelen om de grote opgaven van de komende jaren het hoofd te bieden.

Samenvattend
In tegenstelling tot de gemeente Oosterhout kiezen veel gemeenten ervoor om hun beleidskaders regelmatig te evalueren en waar nodig te actualiseren. Een periode van 4 jaar is daarbij gebruikelijk.

Steeds meer gemeenten -dit is niet het geval bij de gemeente Oosterhout- leggen de relatie tussen wegbeheer en de maatschappelijke opgaven die in de openbare ruimte samenkomen. Deze gemeenten kiezen er vervolgens voor om een Integraal Beheer Kader op te stellen voor alle objecten in de openbare ruimte.

Een analyse op basis van de Basisregistratie Grootschalige Topografie laat zien dat het areaal verhardingen in Oosterhout minder oppervlakte verharding per inwoner heeft dan gemiddeld in de regio.

Het totale budget van de gemeente Oosterhout voor het taakveld Verkeer en Vervoer in de begroting 2020 is met € 121 per inwoner lager dan het gemiddelde (€ 127 per inwoner) van een grote groep gemeenten (20 tot 100.000 inwoners) in de regio.

Het onderhoudsbudget ligt voor de gemeente Oosterhout met € 28 per inwoner lager dan de € 35 per inwoner als gemiddelde van de landelijke benchmark.

Tenslotte merken we op dat een uitgebreidere benchmark een beter inzicht geeft in waar de gemeente Oosterhout nu precies staat met betrekking tot ambities, arealen, levensduren, beheer, onderhoud en vervangingsinvesteringen voor de assets in de leefomgeving.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste onderzoeksresultaten samen in de vorm van conclusies. Vervolgens doen we naar aanleiding van die conclusies een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

4.1 Conclusies

Beleidskader

- Het beleid voor wegonderhoud is gedateerd en versnipperd over verschillende documenten. Hierdoor ontbreekt de samenhang en is het beleid voor wegonderhoud onvoldoende transparant en ontoegankelijk. Een helder door de gemeenteraad vastgesteld kader voor wegonderhoud ontbreekt hierdoor. Dit vormt tevens een belemmering om de kaderstellende en controlerende rol in voldoende mate uit te oefenen.

- De gemeente Oosterhoud kent niet -zoals veel gemeenten in Nederland- een beleidscyclus van vier jaar, waarbij een zogeheten wegenbeheersplan op basis van de laatste inzichten wordt geactualiseerd. Er is geen eenduidig en actueel inzicht in de ambities, strategie en aanpak van het wegbeheer en de benodigde kosten voor onderhoud en vervanging.

- De financiële kaders en de beschikbare middelen voor het uitvoeren van wegonderhoud zijn af te leiden uit de programmabegrotingen en de meerjarenperspectieven. Het detailniveau van de financiële kaders is grofmazig en daardoor zijn de uitvoeringswerkzaamheden die achter de budgetten zitten, onvoldoende kenbaar.
  De relatie tussen de financiële kaders en het daarmee kunnen voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau van het wegonderhoud komt tevens onvoldoende in de rapportages naar voren.

Kaderstelling

- De beleids- en financiële kaders zijn door de raad vastgesteld en de middelen zijn door besluitvorming beschikbaar gesteld. De documenten uit de P&C-cyclus bieden inzicht in de voortgang of afwijkingen van gepland wegonderhoud. Deze afwijkingen hebben veelal betrekking op grote projecten. Op het budget voor regulier onderhoud zijn geen afwijkingen geconstateerd.

- Uit de diverse documenten is onvoldoende herleidbaar of het gewenste kwaliteitsniveau voor het areaal bereikt is en of dit op goed op peil blijft. Het is niet eenduidig vast te stellen of er een kloof is tussen feitelijke en gewenste situatie, met andere woorden of er sprake is (geweest) van achterstallig onderhoud (in bepaalde delen van het areaal).

- In geval van voorziene afwijkingen of wijzigingen met betrekking tot de beschikbare middelen voor wegonderhoud worden college en raad tijdig geïnformeerd en vindt agendering plaats voor de raadsvergaderingen. Veelal doet zich dit voor bij grotere projecten en wordt aan de raad om aanvullende dekking gevraagd. Deze dekking kan gerealiseerd worden door te schuiven met projecten binnen het JOR (soms kan een project later worden opgestart of heeft een project vertraging opgelopen) of door gebruik te maken van de algemene reserves. Deze keuzes worden in overleg met de raad gemaakt.

Systematiek en uitvoeringsaspecten

- Oosterhout werkt met een Jaarprogramma Openbare Ruimte (JOR) dat een periode beslaat van bijna twee jaar. Het JOR komt op basis van een beleidsmatige en technische systematiek tot stand. Deze systematiek is voor raadsleden niet duidelijk. Zij ervaren het JOR als een black box, waarin gehanteerde criteria en afwegingen niet goed herleidbaar zijn. Het overzicht van de gehanteerde systematiek voor wegbeheer en -onderhoud ontbreekt. Er is verschil in beleving en kennisniveau op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau.

- De systematiek voor het wegonderhoud, zoals beschreven in het JOR, wordt in de praktijk gebracht. Wegeninspecties worden periodiek uitgevoerd, waarbij een digitaal systeem voor het beheer van de openbare ruimte (BOR) en dashboards goede ondersteunende instrumenten zijn. Waar mogelijk worden projecten en reguliere onderhouds-werkzaamheden integraal uitgevoerd. Werk met werk maken vormt hierbij een uitgangspunt.

- Inwoners worden in toenemende mate betrokken bij de planning van het wegonderhoud. Dit sluit ook aan op de PRIO-aanpak, hetgeen inhoudt dat samen met de inwoners prioriteiten worden bepaald bij het onderhoud van de openbare ruimte.
  Er wordt door de gemeentelijke organisatie sinds kort gewerkt volgens het principe 'van buiten naar binnen'. Het houden van bewonersavonden en het werken met wijkmakelaars onderstrepen dit. Daarnaast is er een digitaal systeem voor klachten en meldingen die betrekking hebben op de openbare ruimte, waaronder wegen. Klachten, meldingen en de analyse daarvan, hebben doorwerking in de urgentiebepaling bij het wegonderhoud.

- De gemeente Oosterhout hanteert voor al het onderhoud aan de wegen al bijna tien jaar het zogeheten niveau B, het basisniveau volgens de systematiek van CROW. Volgens de geïnterviewden voldoen de middelen (nog net) om aan dit kwaliteitsniveau te voldoen. In de beschikbare rapportages en documenten kan niet goed worden opgemaakt of het gemiddelde kwaliteitsniveau B feitelijk wordt gehaald. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de gemeentelijke organisatie geen verslag doet aan de raad indien de resultaten van de jaarlijkse onafhankelijke inspecties aantonen dat aan het gewenste kwaliteitsniveau wordt voldaan.

  Sinds 2020 is er € 300.000 minder te besteden aan het onderhoud van de hoofdwegenstructuur. De ambitie blijft onverminderd om het kwaliteitsniveau B te continueren. Op basis van de huidige informatie kan nog niet worden beoordeeld wat de concrete impact is van deze bezuiniging en wat dit betekent voor het beoogde kwaliteitsniveau. De effecten van deze maatregelen op de onderhoudstoestand van de wegen worden gemonitord, maar zijn pas na verloop van tijd zichtbaar. Uit de benchmark blijkt dat Oosterhout relatief weinig budget per inwoner heeft voor het onderhoud van het areaal. Een vergelijking van de vervangingsinvesteringen kan niet worden gemaakt op basis van de aangeleverde gegevens.

Algeheel oordeel

Doelmatigheid
De gemeente Oosterhout heeft de kwaliteitsniveaus van het wegbeheer en -onderhoud vastgesteld. Om aan deze kwaliteitsniveaus te voldoen zijn er meerjarige financiële middelen aan gekoppeld; Jaarlijks wordt het onderhoud gepland en uitgevoerd op basis van een vastgestelde systematiek en conform het beschikbare budget. Het JOR, het beheersysteem openbare ruimte, dashboards en visuele inspecties vormen de belangrijkste instrumenten om invulling te geven aan het wegbeheer en -onderhoud. Tot zover kan gesteld worden dat sprake is van een doelmatige werkwijze.

Het beleidskader voor wegonderhoud is echter gedateerd en te versnipperd over verschillende documenten vastgesteld. Het gevolg daarvan is dat de samenhang ontbreekt en voor de raad het beleidskader niet goed kenbaar is en daarmee niet doelmatig. Bovendien beperkt dit de raad in haar kaderstellende en controlerende rol.

Daarnaast is op basis van de beschikbare documenten en de interviews niet vast te stellen op welke wijze de urgentie voor wegonderhoud wordt bepaald en de uitvoeringsplanning tot stand komt. De transparantie ontbreekt en zit daarmee een doelmatige werkwijze in de weg.

Doeltreffendheid
In feite hangt de doeltreffendheid af van hoe het wegenareaal er bij ligt, ten opzichte van het gewenste niveau. Is er bijvoorbeeld sprake van achterstallig onderhoud? Uit onze bevindingen, die gebaseerd zijn op documenten en interviews, is het aannemelijk dat de gemeente Oosterhout in staat is om (net) aan het gewenste kwaliteitsniveau te voldoen. Echter, een door de gemeentelijke organisatie opgestelde transparante onderbouwing voor het (blijven) behalen van deze doelstelling, ontbreekt. Ten gevolge van de laatste bezuinigingen, die zijn ingegaan op 1 januari 2020, is het niet duidelijk of het jaarlijkse budget toereikend is om het beoogde kwaliteitsniveau in stand te houden of te bereiken. De doeltreffendheid van het beleid is aan het verbrokkelen.

4.2 Aanbevelingen

- Evalueer en actualiseer het huidige beleids- en beheerkader voor het wegbeheer en -onderhoud, inclusief de PRIO-aanpak. De basis van het beleid van wegenonderhoud dateert uit 2011 en is vervolgens door de jaren verspreid in verschillende documenten aangevuld, zoals in het Meerjarenperspectief Openbare Ruimte 2016-2026. Herziening van beleid is op zijn plaats en biedt de gelegenheid om -in samenspraak met de raad- een inzichtelijk, geïntegreerd en samenhangend beleids- en beheerkader op te stellen.

  Te overwegen valt om de evaluatie en actualisatie van het beleids- en beheerkader te richten op het beheer van de gehele openbare ruimte en een koppeling te leggen met de huidige maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, duurzaamheid, circulariteit en participatie. Eveneens kan worden bezien welke werkzaamheden de gemeente Oosterhout zelf (blijft) uitvoeren en welke worden uitbesteed.

- Bij de evaluatie en actualisatie van het beleids- en beheerkader kan de uitvoering van een (integrale) benchmark van meerwaarde zijn. Door niet alleen te kijken naar het wegbeheer en -onderhoud maar ook naar het beheer van de gehele openbare ruimte, ontstaat bij de gemeente Oosterhout inzicht in het beheer, onderhoud, levensduren en vervangings-investeringen van alle kapitaalgoederen. Vervolgens kunnen toekomstige ambities worden bepaald, waarbij ook aansluiting kan worden gezocht bij de Toekomstvisie Oosterhout

2030.

- Stel op basis van het wegenareaal en op basis van heldere criteria vast welk budget benodigd is om de wegen veilig en langdurig in stand te houden, zowel qua onderhoudsbudget als vervangingsinvesteringen. Maak inzichtelijk of het kwaliteitsniveau B wel of niet wordt gehaald en rapporteer over de resultaten van de jaarlijks uitgevoerde onafhankelijke inspecties.

- Bied de raad via informatiesessies inzicht in het beleidskader en systematiek van het wegbeheer en -onderhoud. Hoe ziet het proces eruit? Welke kwaliteitscriteria worden toegepast? Hoe komt het JOR tot stand en welke afwegingen spelen hierbij een rol? Wat is de impact van keuzes en het stellen van prioriteiten? Hoe werken de wensen van inwoners op de planning en uitvoering door? Op deze wijze ontstaat transparantie in het wegbeheer en wegonderhoud.

  De gemeentelijke organisatie heeft in oktober jongstleden tijdens een digitale informatiebijeenkomst met de raad aangekondigd voor het wegbeheer en -onderhoud te gaan werken met een nieuwe uitvoeringsplanning en een duidelijke urgentiebepaling. Zij komt hiermee onder meer tegemoet aan de wensen van de raad. Het is aan te bevelen om met de raad deze nieuwe werkwijzen te delen en inhoudelijk af te stemmen.

- Al met al vraagt de totale systematiek voor het bepalen van de onderhoudsstaat van het wegenareaal om meer toegankelijke en transparante werkprocessen die voor alle stakeholders goed te volgen zijn. Deze en voorgaande aanbevelingen kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

5. Reactie college op conceptrapport

Op 20 november 2020 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 14 december 2020. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

In de vergadering van 14 december 2020 is het concept-rapport " Rekenkameronderzoek wegenbeheer- en onderhoud d.d. 20 november 2020" voorgelegd aan het college met het verzoek om in het kader van bestuurlijke hoor en wederhoor richting de Rekenkamer te reageren. Het college heeft met belangstelling kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en gaat in 2021 aan de slag gaat met de volgende verbeterpunten:

1. Actualiseren beleid
We gaan het actuele beleid voor onderhoud openbare ruimte dat nu terug te vinden is in diverse beleidsnota's evalueren en actualiseren in één overzichtelijke beleidsnota (1e en 2e kwartaal 2021). Waar mogelijk zal hierbij een koppeling worden gemaakt met opgaven op het vlak van klimaatadaptatie, duurzaamheid etc. Hierbij zullen we eveneens het afwegingskader inzichtelijk maken (hoe prioriteren we de diverse projecten).

2. Meerjarenplanning
We gaan een Meerjarenplanning (doorkijk) opstellen, zodat de raad inzicht heeft in wat er voor de komende jaren op de rol staat.

3. Informeren raad
We gaan deze nieuwe werkwijze delen met de gemeenteraad en inhoudelijk afstemmen. Over de voortgang van het meerjarig cyclisch onderhoud wordt de raad via de planning en controlecyclus geïnformeerd. Daarnaast zullen we in aanloop naar de behandeling van de begroting elk jaar de raad via een informatiebijeenkomst informeren over de voortgang en programmering van het meerjarig cyclisch onderhoud.

4. Financiën
Uit de benchmark van de Rekenkamer blijkt dat Oosterhout relatief weinig budget per inwoner heeft voor het onderhoud van het areaal. Onderzocht moet worden welk budget benodigd is om de wegen veilig en langdurig in stand te houden, zowel qua onderhoudsbudget als vervangingsinvesteringen om het kwaliteitsniveau B te kunnen blijven behalen.

Verder wordt onderzocht of extra financiële middelen van het Rijk voor klimaatadaptatie ingezet kunnen worden ten behoeve van onderhoud openbare ruimte.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders gemeente Oosterhout,

De gemeentesecretaris, de burgemeester,

mr. P.J. de Ridder M. Buijs

6. Nawoord

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders, d.d. 14 december 2020. In de bestuurlijke reactie is te lezen dat het college de bevindingen en aanbevelingen herkent en in 2021 aan de slag wil gaan met een aantal verbeterpunten.

Onder meer geeft het college aan het beleid te willen actualiseren in één overzichtelijke beleidsnota. Dat sluit aan bij de aanbeveling om een inzichtelijk, samenhangend beleids- en beheerkader op te stellen voor wegbeheer en -onderhoud, in samenspraak met de gemeenteraad. Verder is de Rekenkamer content met de toezegging van het college dat zij in aanloop naar de behandeling van de begroting elk jaar de raad via een informatiebijeenkomst zal informeren over de voortgang en programmering van het meerjarig cyclisch onderhoud.

De Rekenkamer wenst het college veel succes met het oppakken van de verbeterpunten.

7. Bijlagen

Bijlage 1	Analyse- en normenkader
Bijlage 2	Schema proces wegbeheer en wegonderhoud
Bijlage 3	Onderdelen uit programmabegrotingen
Bijlage 4	Index aangeleverde stukken voor rekenkameronderzoek

Bijlage 1: Analyse- en normenkader

1. *Wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegonderhoud?*

- *Het wegonderhoud voldoet aan de wettelijke verplichtingen van de wegbeheerder*
- *Het is helder welk beleidskader de gemeente hanteert voor het beheer en onderhoud van haar wegen*
- *De meerjarige financiële systematiek voor het beheer en onderhoud van wegen is helder en vastgelegd in beleid en programma's*

2. *Zijn de kaders vastgesteld door de raad?*

- *De gemeenteraad heeft het beleidskader en het financiële kader voor het beheer en onderhoud van wegen vastgesteld*
- *De raad heeft het (gedifferentieerde) kwaliteitsniveau van het wegenareaal vastgesteld*
- *Het vastgestelde meerjarige budget is voldoende om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen; De laatste bezuinigingen hebben een beperkte invloed op het gewenste kwaliteitsniveau.*

3. *Wordt er afgeweken van deze kaders? En zo ja, op welke wijze wordt daar mee omgegaan?*

- *De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het wegonderhoud en over afwijkingen van en wijzigingen op het beleidskader en het financiële kader.*

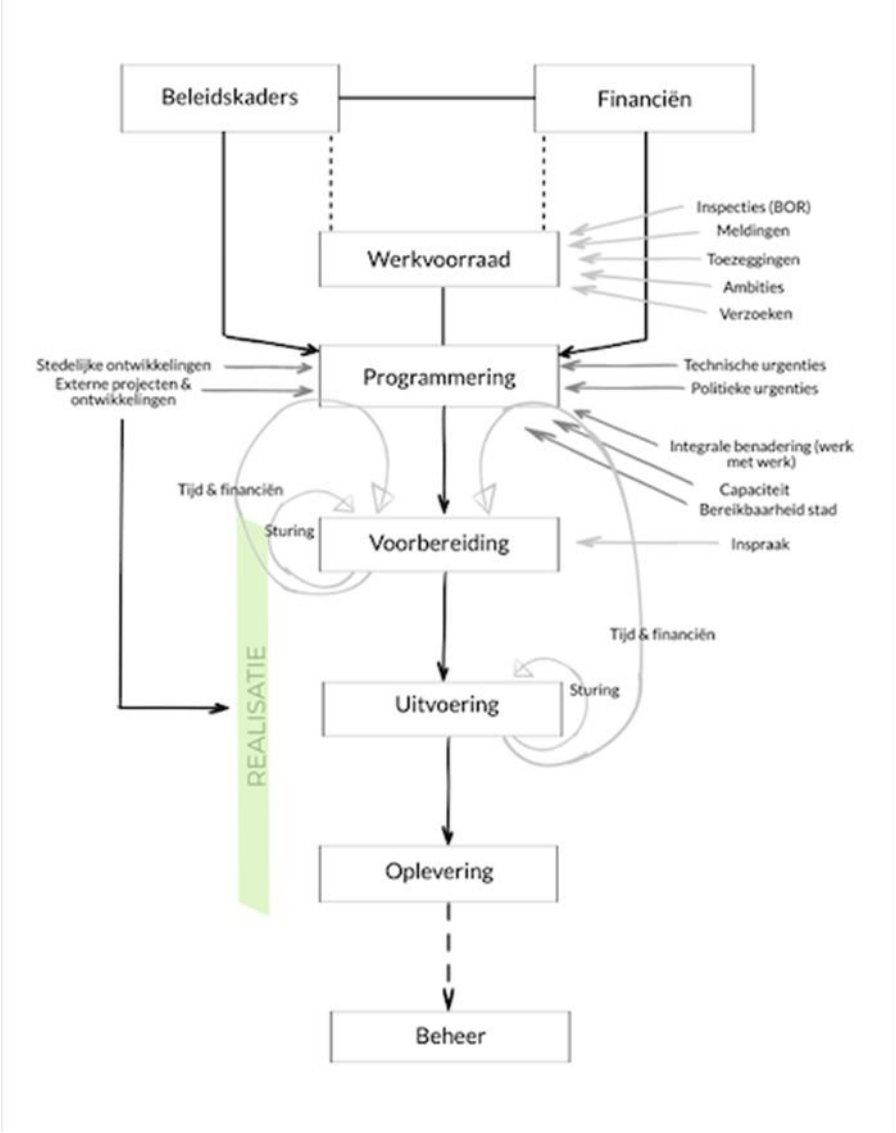
4. *Welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegonderhoud?*

- *Het beleidskader omvat een adequaat en actueel meerjarenplan voor het beheer en onderhoud van wegen*
- *De gemeente werkt met een jaarplanning voor het uitvoeren van wegonderhoud (groot onderhoud, klein onderhoud en vervanging) die gebaseerd is op de actuele staat van het wegenareaal*
- *Het meerjarenplan is vastgesteld door raad en college en is vertaald in de begroting*
- *De gemeente hanteert een erkende en heldere systematiek voor het bepalen van de onderhoudsstaat van het wegenareaal*

5. *Op welke wijze is er aandacht voor bepaalde uitvoeringsaspecten?*

- *Het wegonderhoud wordt jaarlijks volgens planning en op basis van de vastgestelde systematiek uitgevoerd*
- *Onderhoudsprojecten in de openbare ruimte worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd; De gehanteerde werkwijzen bij het project "Priowijken" sluiten hier voldoende op aan*
- *De gemeente hanteert duurzaamheid als beleidsuitgangspunt en criterium bij het wegbeheer en -onderhoud; kansen op dit gebied worden voldoende benut*
- *De afstemming en samenwerking met de provincie bij onderhoud/beheer van op elkaar aansluitende lokale en provinciale wegen voldoet.*
- *Inwoners hebben invloed op het beleid, programmering en uitvoering van het wegonderhoud.*

Bijlage 2: Schema proces wegbeheer en wegonderhoud



Bijlage 3: Onderdelen uit programmabegrotingen

A. Beleidsterrein openbare ruimte (programmabegroting 2019)

Beleidsterrein	Structureel kredietplafond	Projecten 2019	Onder/ overschrijding
Openbare ruimte	3.632.000	4.281.600	-649.6000

De projecten binnen Openbare Ruimte worden gebaseerd op het JOR 2019 en betreffen hoofdzakelijk:

- Reconstructie en functieverandering de Heuvel;
- Reconstructie fiets-as Burgemeester Holtroplaan en Slotlaan (inclusief parkeerterrein Zuiderhout);
- Renovatie tunnelbak Bovensteweg;
- Reconstructie Bonvensteweg-Ekelstraat;
- Aanpassingen Slotlaan;
- Verbetermaatregel Weststad 2;
- Programma wegen buitengebied;
- Bewonersinitiatieven ter verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad;
- Programma openbare verlichting.

B. Overzicht investeringen openbare ruimte (programmabegroting 2020)

Investeringen (* € 1.000)	Begroting 2020	Meerjarenraming Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Openbare ruimte:				
Prio-buurten	513	500	500	500
Wijken en buurten	768	600	600	600
Hoofdwegenstructuur en verkeersveiligheid	1.649	1.730	1.730	1.730
Civieltechnische kunstwerken en havens	-	100	100	100
Openbare verlichting	371	277	277	277
Openbaar groen	83	170	170	170
Speeltoestellen	155	155	155	155
Verkeer en mobiliteit				
Programma verbetering openbaar vervoer	-	100	100	100
Snelfietsroutes	50			
Uitvoering herziend bewegwijzeringssbeleid		90		
Onderzoek verbredingsopties spoor Breda-Eindhoven			25	
Natuur, milieu en afval:				
Cyclische vervanging containers	67	67	67	67
Milieustraat	100	471		
Riolering en water bestaande voorzieningen	958	1.152	1.152	1.152
Riolering en water nieuwe voorzieningen	35	545	848	848
Infrastructurele werken:				
Mobiliteitsplan	400			
Aanpassing kruispunten tgv de Zwaaikom	400	400		
Rotonde Vijf Eikenweg/Ketenbaan	200			
Aanpassing infrastructuur particuliere ontwikkelingen	153			
Vrije reserve:				
Omgevingswet	600			
Totaal	**6.502**	**6.357**	**5.724**	**5.699**

Voor het overzicht van de projecten van bovenstaande investeringen in 2020 wordt verwezen naar bijlage 3 Overzicht investeringen 2020.

C. Onderhoud wegen (programmabegroting 2020, pg 125, 126)

Wegen	
Verharde rijbanen	361 km[1]
Fietspaden	104 km[1]
Andere verharde oppervlakken zoals pleinen, bushavens, voetpaden etc.	394.841 m²
Begroting onderhoud 2020	**€ 1.543.559***

* alleen de onderhoudslasten exclusief de belastingen, verzekeringen, kapitaallasten, energiekosten en opbrengsten meegenomen als lasten.

Doelstelling
Een duurzame ontwikkeling en instandhouding van wegen, paden en pleinen voor een veilige en comfortabele bereikbaarheid van woningen en voorzieningen.

Beleidskader
- Gemeente Oosterhout streeft een duurzame ontwikkeling en instandhouding van wegen en paden na, zodat een veilige en comfortabele bereikbaarheid van woningen en voorzieningen wordt gegarandeerd, die bijdraagt aan een aantrekkelijke en functionele leefomgeving.
- De marges voor beleid op dit product worden bepaald door de volgende nota's, wetten en regelingen:
- Beheerplan Wegen;
- Gladheidbestrijdingsplan;
- Kwaliteitsvisie Openbare Ruimte
- Prioriteit voor de Renovatie van de Inrichting van de Openbare ruimte in de directe
- woonomgeving (PRIO).

Financiële consequenties beleidskader
Op basis van de vastgestelde schadebeelden en de kennis en ervaring van de beheerder zijn de noodzakelijke groot onderhoudsmaatregelen gepland. Deze planning is zoveel mogelijk afgestemd op het groot onderhoud aan de onderliggende rioleringen, aanpassingen aan de inrichting in het kader van bijvoorbeeld Verkeersveiligheid en het beschikbare budget.

Aanvullend op het groot onderhoud heeft de gemeente waar nodig tussentijds kleine herstelwerkzaamheden uitgevoerd, zoals het verhelpen van plaatselijke verzakkingen en problemen met wortelopdruk. Dit is zoveel mogelijk gedaan door de eigen gemeentelijke onderhoudsploeg. Uitvoering van de werkzaamheden heeft plaats gevonden op basis van inspecties, eigen waarnemingen en meldingen van burgers.

Er zijn maar net voldoende middelen beschikbaar voor het realiseren van een zeer sober onderhoudsregime. Gemiddeld is een kwaliteitsniveau B bereikt. De onderhoudsinzet is overwegend in integrale projecten uitgevoerd, waarbij naast verbetering van de functionaliteit ook inspanningen worden gepleegd met het oog op de klimaat-adaptatie.
Eén van de resultaten uit de inventarisatie van de Zero Based Budgetting 2020 is het korten van € 300.000 op het jaarlijkse budget voor onderhoud aan wegen. Deze korting zal effect hebben op de onderhoudstoestand van de wegen. Om te voorkomen dat de kwaliteit van de woonbuurten te veel wordt aangetast, blijven wegen en straten in woonbuurten bij deze operatie buiten schot

Stand van zaken

Bij het opstellen van het JOR 2019 bleek dat er meer projecten en opgaven waren dan financiën en capaciteit. En dat prioritering nauwelijks mogelijk was, omdat het knelpunt vooral bij de langlopende ruimtelijke projecten zat. In het voorjaar van 2019 heeft het college besloten om de projecten te verdelen over twee jaar. Dit is uitgewerkt in de begrotingen 2019 en 2020.

Bij de verdere uitwerking hiervan (verdeling over 2 jaar) bleek dat door verschuivingen van de voortgang van diverse projecten als gevolg van bijvoorbeeld procedures en besluitvorming er uiteindelijk toch twee volledige jaarplannen gerealiseerd moeten worden in 2019 en 2020.

Bijlage 4: Index aangeleverde stukken voor rekenkameronderzoek

Index stukken rekenkamer

Proces onderhoud wegen

I:\SAMENWERKING\STO en BCA PenC\JOR\Rekenkamer proces onderhoud wegen

Begrotingen

- Gemeente Oosterhout - Programmabegroting 2016.pdf blz 60-74; blz 109; blz 165
- Gemeente Oosterhout - Programmabegroting 2017.pdf blz 57-70; blz 104; blz 166
- Gemeente Oosterhout - Programmabegroting 2018.pdf blz 73-94; blz 131; blz 190
- Gemeente Oosterhout - Programmabegroting 2019.pdf blz 64-78; blz 112; blz 177
- Gemeente Oosterhout - Programmabegroting 2020.pdf blz 68-87; blz 123; blz 193

Beleid JOR

- 2018-11 Raamovereenkomst Klein Onderhoud Wegen.pdf
- evaluatie prio.PDF
- IO15056371 brf aan raad meerjarenperspectief openbare ruimte.pdf
- PRIO-rapport evaluatie aangepast nav collegebehandeling.pdf
- schema proces JOR.pdf
- Mobiliteitsvisie "Oosterhout, Vooruit", 21 mei 2019

Collegebesluiten JOR

- aanbieding JOR2016.pdf
- aanbieding JOR2017.pdf
- aanbieding JOR2018.pdf

Dashboards

- 20151218 check JOR16 collegenota BI.0150522 na aftrek containers.xlsx
- 20170410 voortgang JOR2016.xlsx
- 20180109 JOR2017 voortgang jaarrekening.xlsx
- 20180423 JOR2018 restantkredieten 2015-2017.xlsx
- 20190304 JOR2018 jaarrekening 2018.xlsx
- 20190320 analyse JOR2018 Jaarrekening 2018.xlsx
- 20190917 JOR19 voortgang.xlsx
- rapportage JOR19.xlsx
- uitleg budgetbewaking dashboard 2016.pptx

Eerste Corap

- Boekwerk 1e corap 2016.pdf blz 12-14
- Boekwerk 1e corap 2017.pdf blz 14-16
- Boekwerk 1e corap 2018.pdf blz 13-15
- Boekwerk 1e corap 2019.pdf blz 14-16

Jaarrekeningen

- Gemeente Oosterhout - Jaarstukken 2016.pdf blz 65-80; blz 115; blz 191-195
- Gemeente Oosterhout - Jaarstukken 2017.pdf blz 65-78; blz 112; blz 189-192
- Gemeente Oosterhout - Jaarstukken 2018.pdf blz 71-89; blz 123; blz 205-208

Meerjarenperspectief

- Collegenota.pdf
- Rapport meerjarenperspectief.pdf

Perspectiefnota's

- perspectiefnota 2016 definitief.pdf
- perspectiefnota 2017 definitief.pdf
- perspectiefnota 2018 definitief.pdf
- perspectiefnota 2019 zie zero based discussie

PRIO

- Amendement.pdf
- Rapportage Prioriteit voor de renovatie van de inrichting van de openbare ruimte in de directe woonomgeving' 2011
- Nota voor de raad + besluit.pdf

Raadsnota

- BI.0150214 - Raadsnota perspectiefnota 2016.pdf
- BI.0160235 - Raadsnota perspectiefnota 2017.pdf
- BI.0170216 - Raadsnota perspectiefnota 2018.pdf
- Raadsvoorstel programmabegroting 2016 BI.0150432.pdf
- Raadsvoorstel programmabegroting 2017 BI.0160454.pdf
- Raadsvoorstel programmabegroting 2018 BI.0170467.pdf
- Raadsvoorstel programmabegroting 2019 BI.0180400.pdf
- Raadsvoorstel programmabegroting 2020 ZN192939.pdf

Tweede Corap

- Boekwerk 2e corap 2016.pdf blz 17-24
- Boekwerk 2e corap 2017.pdf blz 15-18
- Boekwerk 2e corap 2018.pdf blz 18-21
- Boekwerk 2e corap 2019.pdf blz 19-22

Zero based discussie, vertaald in PPN2020. Dit is verwerkt in de begroting 2020

NB: al deze formats zijn besproken met de raad dmv informatieavonden (raadsleden konden hierover vragen stellen).

- P51101 Beheer en onderhoud openbare verlichting (STO).docx
- P51102 Beleid en beheer wegen (STO) .docx
- P51104 Gladheidbestrijding (SenS).docx
- P51109 Onderhoud civieltechnische kunstwerken (STO) .docx
- P51110A Onderhoud wegen STO (STO) .docx
- P51110B Onderhoud wegen SenS (SenS) .docx
- P51201 Beleid en beheer openbaar groen (STO) .docx
- P51202 Beleid en beheer speel en recreatievoorzieningen (STO).docx
- P51207 Onderhoud fiets en wandelpaden (STO) .docx
- P51208 Onderhoud openbaar groen (SenS)def .docx
- P51209 Onderhoud speel en recreatievoorzieningen (SenS)def .docx
- P51211A Reconstructies en inboet groen (STO) .docx
- P51211B Reconstructies en inboet groen (SenS) .docx
- P52101 Beleid verkeer en maatregelen (STO).docx
- P52103A Uitvoering verkeersmaatregelen STO (STO).docx
- P52103B Uitvoering verkeersmaatregelen SenS (SenS) .docx
- P52202A Openbaar vervoer STO (STO).docx
- perspectiefnota 2020 definitief.pdf
- Presentatie raad 14 mei 2019 - PPN 2020 - JR 2018 - 1e corap 2019.pdf

Meerjarig cyclisch onderhoud openbare ruimte – raadsinformatieavond 13 oktober 2020 (nagezonden)

Aaanvullende gegevens areaal (nagezonden)