

Evaluatieonderzoek “De Paden op, de lanen in”

1. Inleiding

In maart 2016 is het rapport “*De paden op, de lanen in*” aangeboden aan de raad. Het betreft een rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beheer en onderhoud zoals vastgelegd in het Beheerplan wegen 2013 - 2017 en de Groenvisie 2016.

Dit rapport is in de voorbereidende raad van 30 juni 2016 besproken. Toegezegd en nagekomen is dat de raad na de zomer van 2016 de resultaten krijgt toegestuurd van de visuele inspectie van de wegen.

Doordat er geen moties zijn ingediend naar aanleiding van dit debat is het rapport als agendapunt (31) van de besluitvormende raad van 30 juni (voortgezet op 7 juli) komen te vervallen.

Met de nagekomen toezegging tijdens het debat op 30 juni 2016 kan de raadsbehandeling als afgerond worden beschouwd.

Toegezegd wordt de raad na de zomer van 2016 de resultaten te doen toekomen van de visuele inspectie van de wegen.
--

1.1 Leeswijzer

In dit evaluatieonderzoek treft u in paragraaf 2 een overzicht aan van de conclusies van de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2016. Vervolgens wordt in paragraaf 3 de bestuurlijke reactie van het college weergegeven. In paragraaf 4 wordt de onderzoeksmethodiek uiteengezet en in paragraaf 5 is de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen verwoord. Tot slot worden in paragraaf 6 de conclusies van het evaluatieonderzoek weergegeven.

2. Conclusies en aanbevelingen onderzoek 'Grip op Handhaving in de gemeente Waterland'

De centrale onderzoeksvraag luidde: "Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen 2013 – 2017 en het groen zoals opgesteld in de Groenvisie 2016?"

De uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare wegen en het openbaar groen binnen de gemeente Waterland is niet op alle punten doeltreffend geweest. Niet alle doelstellingen zijn behaald en het beleid heeft niet op alle vlakken het gewenste resultaat opgeleverd. Doelmatig is het beleid wel. Voor de uitgebreide conclusie met betrekking tot het Beheerplan wegen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van het rapport en naar paragraaf 4.3 van het rapport met betrekking tot de Groenvisie.

Samenvattend zijn de volgende conclusies getrokken.

✓	De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
✗	In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.
✓	De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.
✗	Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.
✓	Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.
✓	De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
✓	De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het beheer en onderhoud van de wegen.
✓	Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.
✓	Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
✓	Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.

De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport luiden als volgt:

Beheerplan wegen 2013 – 2017

1. De doelstellingen voor de staat waarin de wegen moeten verkeren en het budget dat daarbij beschikbaar wordt gesteld moet in samenhang worden vastgesteld. Verhoging van het budget is noodzakelijk bij het terugdringen van het percentage wegen dat zich op een 'zeer slecht' kwaliteitsniveau bevindt. Zonder verhoging van het budget zullen de wegen binnen de gemeente steeds slechter scoren op kwaliteitsniveau veiligheid. Indexering moet worden toegepast bij het vaststellen van budgetten. Indexering zorgt voor een meegroeïend budget en draagt bij aan het inlopen van de onderhoudsachterstand.
2. Formuleer doelstellingen SMART wanneer een nieuw Beheerplan wegen wordt opgesteld. Een raadsvoorstel moet SMART-doelstellingen bevatten om controleerbaar te zijn. Omschrijf wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn en voor welke termijnen en waar precies. Analyseer in hoeverre de organisatie is toegerust op haar taakuitvoering.
3. Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor schade door slechte wegen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden.
4. Het is van belang dat er managementinformatie wordt vastgesteld op basis waarvan wordt bepaald welk groen onderhoud nodig hebben en betrek voor wegen daarbij ook het jaarlijkse onderhoudsplan. Samen met de tweejaarlijkse inspectie en de informatie uit de opleveringsinspectie ontstaat dan een compleet beeld. Op deze wijze ontstaat een compleet beeld van het onderhoud- en veiligheidsniveau. Op basis van dergelijke managementinformatie kunnen beslissingen worden genomen.

Groenvisie 2016

5. Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor zowel schade door slechte wegen als schade door groen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden en de risico's die worden gelopen door de achterstand in de zorgplicht (aanbeveling 6).
6. Stel een zorgplan bomen op. Opstelling van het zorgplan voor de bomen is noodzakelijk om de staat waarin de bomen zich verkeren te kunnen vaststellen. Het plan zorgt bovendien voor vaststelling van periodiek onderhoud. Zo wordt voldaan aan de wettelijke zorgplicht. Tevens voorkomt het aansprakelijkheidsstellingen.
7. Formuleer doelstellingen SMART bij het opstellen van nieuwe Groenvisie of beheerplan Groen. Een raadsvoorstel moet SMART-doelstellingen bevatten om controleerbaar te zijn. Omschrijf wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn en voor welke termijnen en waar precies.
8. Pas indexering toe bij het vaststellen van budgetten. Door middel van indexering moet er ingespeeld worden op de budgetten die ter beschikking worden gesteld voor het onderhoud van het openbaar groen. Voor nu is er nog sprake van een toereikend budget om de in de bestekken vastgelegde frequenties van onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Of het budget echter met deze frequentie ook (nog) toereikend is indien de kwaliteitsdoelstellingen in acht worden genomen is maar zeer de vraag. Zoals te zien is bij het beheer en onderhoud van de openbare wegen kan dit snel veranderen wanneer er niet wordt geïndexeerd. Er zal dan, net zoals bij de openbare wegen het geval is, snel achterstallig onderhoud ontstaan doordat er minder werk kan worden verricht wanneer op het zelfde budget wordt gebleven. Het is vaak al duidelijk wat het inflatie percentage gaat zijn. Wanneer het budget met hetzelfde percentage wordt verhoogd zal er geen tekort ontstaan.
9. Beslis welke onkruidbestrijding binnen het budget past voor de prioriteitsgebieden. Milieuvriendelijke onkruidbestrijding in de prioriteitsgebieden zoals begraaftplaatsen moet op de planning komen. Uitstel zorgt voor het ontstaan van achterstallig onderhoud.

3. Bestuurlijke reactie college

Op 28 december 2015 is de bestuurlijke reactie vanuit het college ontvangen. Het college heeft aangegeven in zijn algemeenheid de gedane aanbevelingen over te nemen en onderschrijven het belang daarvan. Het college heeft de rekenkamercommissie meegegeven om aanbevelingen 3 en 5, waarin wordt aanbevolen om een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor wegen en groen op te stellen, breder te trekken naar de gehele openbare ruimte. De rekenkamercommissie heeft in haar aanbestedingsbrief aan de raad aangegeven hiermee te kunnen instemmen. De rekenkamercommissie is het met het college eens dat er op deze manier een totaal beeld ontstaat en er beter inzicht wordt verschaft over de gevolgen van het gevoerde beleid in de openbare ruimte.

Het college maakt daarnaast een kantekening bij de doelstelling die bij het uitvoeren van het Beheerplan Wegen is gesteld zijnde: *“met een stijging van het budget van €100.000,- het percentage wegen binnen de gemeente met een kwaliteitsbeoordeling van zeer slecht terugbrengen van 22% naar 16% in de periode van 2013 tot 2017.”*

Deze kwaliteitsbeoordeling vindt plaats op basis van door CROW genormeerde kwaliteitscriteria en vindt elke twee jaar plaats. Zelf maakt de gemeente Waterland op basis van deze tweejaarlijkse globale visuele inspectie een eerste schifting van de wegen. Op basis hiervan vindt een tweede detailinspectie plaats, waarbij naast het onderhoud ook gekeken wordt naar de plaatselijke omstandigheden, zoals de weginrichting, de aansluiting op de hoogte van de bebouwing en de intensiteit en het gebruik van de weg door bijvoorbeeld kwetsbare groepen zoals ouderen. Tevens worden eventuele meldingen van bewoners en kernraden over de openbare ruimte hierin betrokken. Aan de hand van deze resultaten wordt het jaarlijkse onderhoudsprogramma opgesteld. Bij acute veiligheidsproblemen, zoals gaten in het wegdek, wordt overigens onmiddellijk actie ondernomen door de medewerkers van de Buitendienst. In 2015 wordt de globale visuele inspectie (op basis van CROW normering) opnieuw uitgevoerd. Hiermee ontstaat een nieuw objectief beeld van het kwaliteitsniveau van de wegen. Dit zal volgend jaar in het geactualiseerde beheerplan worden vertaald en ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. In de begroting is de stijging van het budget na 1 jaar weer weggevallen wegens bezuinigingen. Of wij erin zijn geslaagd het percentage wegen met kwaliteitsniveau zeer slecht terug te brengen naar 16%, zal dan blijken.

De volledige bestuurlijke reactie treft u in bijlage 2 aan.

4. Opzet onderzoek

In het evaluatieonderzoek is het belangrijkste doel om te onderzoeken of de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Hierbij staan twee onderzoeksvragen centraal.

1. Welke aanbevelingen zijn door raad en college overgenomen?
2. Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd? Zo ja wat is hier het resultaat van en zo nee, waarom niet.

Onderzoeksmethodiek

Door de rekenkamercommissie zal worden onderzocht welk aanbevelingen zijn overgenomen door respectievelijk de raad en het college. Hiervoor is de reactie van het college op het onderzoeksrapport bekeken en zijn de verslagen van de raad waarin het onderzoeksrapport is behandeld bestudeerd.

Voor de evaluatie zijn de volgende documenten en beleidsinformatie bekeken en is naar de voortgang gevraagd:

- Wegenbeheerplan 2019 – 2023
 - Beheerplan wegen 2013 -2017 en de Groenvisie 2016
- De groenvisie zal in de loop van 2019 worden geactualiseerd.

5. Stand van zaken aanbevelingen beheerplan wegen

A. Hoe is gevolg gegeven aan de toezegging met betrekking tot de Visuele inspectie van de wegen in 2016?

In antwoord op de vraag wat er is gebeurd met de toegezegde visuele inspectie van de wegen in 2016 is door het college aangegeven dat om het jaar de wegen zijn geïnspecteerd. Na elke twee jaar zijn dan alle wegen in de gemeente geïnspecteerd. De gegevens van de laatste inspectieronde in 2017 zijn ingevoerd in het beheersysteem. Met de huidige inzichten komt de gemeente Waterland op een achterstand van iets minder dan 5% (4,6%). Daarmee blijft de gemeente ruim binnen de gestelde norm van 16%. Deze nieuwe gegevens zijn in het uiteindelijk vastgestelde beheerplan 2019-2023 vermeld. Het nieuwe beheerplan 2019-2023 is inmiddels vastgesteld op 20 september 2018 en zal per 1 januari 2019 in werking treden.

B. Hoe staat het met de aanbeveling dat de doelstellingen voor “de staat waarin de wegen moeten verkeren” en het budget dat daarbij beschikbaar wordt gesteld in samenhang moeten worden vastgesteld. Daarbij is ook gekeken naar de aanbeveling of ook de indexering is betrokken bij het vaststellen van budgetten in het wegenbeheerplan.

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat in het wegenbeheerplan 2019-2023 voor de kostendekking van het plan wordt uitgegaan van het huidige prijspeil. Bij de prognose voor de komende jaren is rekening gehouden met indexatie om prijsontwikkelingen te kunnen volgen. Voor het onderhoud aan elementenverhardingen en asfalt wordt uitgegaan van een standaard inflatiecorrectie (indexatie) van 2%.

Omdat dit onderhoud een structureel onderdeel is van de gemeentelijke begroting is voorgesteld om hiervoor een voorziening te maken. De Rekenkamercommissie Waterland ondersteunt de keuze van een voorziening en de standaard inflatiecorrectie. Deze is in lijn met hetgeen destijds is geconstateert in het rekenkamercommissierapport. De hoogte van de voorziening is een optelsom van de kostenramingen van de verwachte verplichtingen, plus redelijk in te schatten risico's en eventuele inkomsten. Een voorziening zorgt voor egalisatie van uitgaven in de exploitatiebegroting.

De voorziening voor dit beheerplan komt neer op een gemiddeld jaarbedrag van € 744.598 inclusief aangenomen risico opslagen en inflatiecorrectie. Dit bedrag is het gemiddelde over een periode van 5 jaar (2019 t/m 2023). De kostensoorten voor de jaarlijkse waterschapslasten (ongeveer € 19.000) en kosten voor bouwmaterialen (ongeveer € 10.000) en afschrijvingen vallen hier niet onder. In de begroting is het zo vormgegeven dat er in de huidige exploitatieprognose voor de jaren 2020-2023 een overschot ontstaat als de voorziening wordt ingevoerd (in 2023 € 268.264). Hier binnen kunnen onvoorzien kosten worden opgevangen. Daarbij is het verstandig om niet alle kosten voor wegbeheer toe te voegen aan die

voorziening. Zo blijven de kosten voor wegen in beheer van derden, gladheidsbeheersing, onkruidbeheersing en straatreinigen losse posten vanwege het grillige karakter.

C. Zijn de doelstellingen in het nieuwe wegenbeheerplan smart geformuleerd?

In antwoord op wat gedaan is met deze aanbeveling is ambtelijk aangegeven dat in het nieuwe concept wegenbeheerplan goed is gekeken naar de doelstelling en de taak van de wegbeheerder. Daarbij is gekeken naar de kerntaak voor het beheer van veilige wegen op basis van CROW-normering maar ook naar de meer maatschappelijke functie van wegen in de gemeente. Het blijft echter maatwerk om de prioriteit van achterstanden te bepalen. Daar waar mogelijk wordt gekeken naar mogelijkheden om “werk met werk te maken”. Zo is bijvoorbeeld invulling gegeven aan de maatschappelijke opgaven voor klimaatadaptie en energietransitie om de meerkosten laag te houden. Er moet bij gemeentelijke (wegen)projecten rekening worden gehouden met noodzakelijke aanpassingen die het gevolg zijn van de grote thema's als klimaatverandering en energietransitie (zoals aardgasloos en waterrobuust bouwen en het beperken van hittestress). Het wegenbeheerplan voorziet daarmee in meekoppelkansen door het maken van werk met werk. Veiligheid van het wegoppervlak blijft voor de wegbeheerder een doorslaggevende factor, maar gaat meer op basis van risicoafwegingen gebeuren en zijn daarmee smart geformuleerd.

In het vastgestelde wegenbeheerplan staat omschreven dat met behulp van het beheerprogramma een eerste selectie wordt gemaakt van de risico's waarbij de hoogste prioriteiten per planjaar worden gesorteerd en dat deze geprioriteerd worden binnen het budgettaire kader. Daarna worden deze resultaten door de beheerders besproken en beoordeeld en worden de werkelijke prioriteiten bepaald. De noodzakelijke projecten worden vervolgens in het jaarprogramma voor het komende jaar opgenomen. Dit maatwerkproces vindt elk jaar opnieuw plaats. Daarmee zijn de doelstelling, de taakstelling van de wegbeheerder en de vervolgacties helder in beeld en sluit het wegenbeheerplan aan op de aanbeveling van de Rekenkamer om de doelstellingen SMART te formuleren.

D. Is er een overzicht gemaakt en bewaakt van aansprakelijkheidsstellingen voor de gehele openbare ruimte? Dit overzicht verschaft dan ook inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden.

In antwoord op deze vraag is ambtelijk aangegeven dat dit wordt bijgehouden. Aansprakelijkheidsstellingen lopen via de afdeling AJZ en de verzekeraar van de gemeente. Het precieze aantal aansprakelijkheidsstellingen moet dan ook bekend zijn.

In het wegenbeheerplan staat een paragraaf over de aansprakelijkheid waarin staat gemeld dat op basis van het Nieuw Burgerlijk Wetboek de wegbeheerder aansprakelijk is voor schade die weggebruikers oplopen door onveilige situaties. De wegbeheerder kan aansprakelijk worden gesteld voor schade die iemand lijdt als gevolg van gebreken aan de weg. Dit betekent dat een preventief onderhoudsbeleid en regelmatige wegininspecties volgens de landelijke geaccepteerde methode noodzakelijk zijn.

Uit het wegenbeheerplan blijkt niet in welke mate hierop wordt gestuurd of in welke mate deze informatie gebruikt wordt als managementinformatie. Deze informatie kan wellicht nog bijdragen aan een kwaliteitsimpuls. Het kan behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van de kosten of het kan bij een evaluatie als contra-informatie een waardevolle bijdrage vervullen.

- E. Is er managementinformatie vastgesteld op basis waarvan wordt bepaald welk groen onderhoud nodig is voor wegen en wordt daarbij ook het jaarlijkse onderhoudsplan betrokken. Samen met de tweejaarlijkse inspectie en de informatie uit de opleveringsinspectie ontstaat dan een compleet beeld. Op deze wijze ontstaat een compleet beeld van het onderhoud- en veiligheidsniveau. Op basis van dergelijke managementinformatie kunnen beslissingen worden genomen.**

In antwoord op deze aanbeveling is aangegeven dat er geen managementinformatie beschikbaar is. Bij geplande herbestrating of bij herinrichting wordt integraal gewerkt en op dat moment bekeken of maatregelen aan het groen nodig zijn. Dit is in lijn met het wegenbeheerplan waarin een paragraaf is opgenomen over afstemming met groen en water. Daarin wordt gesproken over maatwerk en dat bij herinrichtingen binnen de mogelijkheden moet worden gezocht naar maatwerkoplossingen.

6. Stand van zaken aanbevelingen Groenvisie

- F. Is bij het overzicht van aansprakelijkheidstellingen voor gehele openbare ruimte ook schade door groen opgenomen? Een dergelijke overzicht verschaft inzicht in de risico's die worden gelopen door de achterstand in de zorgplicht.**

In de beantwoording op deze aanbeveling heeft het college aangegeven dat er een overzicht is van aansprakelijkheidstellingen 'groen'. Niet is gebleken in welke mate hierop wordt gestuurd of in welke mate deze informatie gebruikt wordt als managementinformatie. Deze informatie kan wellicht nog bijdragen aan een kwaliteitsimpuls. Het kan behulpzaam zijn bij het inzichtelijk maken van de kosten of het kan bij een evaluatie als contra-informatie een waardevolle bijdrage vervullen.

- G. Is er een zorgplan bomen opgesteld?**

Er is nog geen apart zorgplan voor bomen. De VTA wordt momenteel uitgevoerd.

- H. Is de groenvisie geactualiseerd of is dit in voorbereiding?**

De groenvisie is in voorbereiding en begin 2019 gereed. De actualisatie is uitgesteld vanwege het oprichten van de groendienst.

- I. Is er inmiddels -naar de toekomst toe - indexering toegepast of voorbereid voor het vaststellen van budgetten?**

In beantwoording op deze aanbeveling is aangegeven dat de budgetten worden geïndexeerd.

- J. Is vastgesteld welke onkruidbestrijding binnen het budget past voor de prioriteitsgebieden?**

In antwoord op de stand van zaken van deze aanbeveling is aangegeven dat er wordt gekeken naar de inzet voor de onkruidbestrijding binnen het budget.

7. Conclusies evaluatieonderzoek

In het evaluatieonderzoek is het belangrijkste doel om te onderzoeken of de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Hierbij staan twee onderzoeksvragen centraal.

1. Welke aanbevelingen zijn door raad en college overgenomen?
2. Zijn de overgenomen aanbevelingen uitgevoerd? Zo ja wat is hier het resultaat van en zo nee, waarom niet.

De Rekenkamercommissie concludeert dat de aanbevelingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beheer en onderhoud zoals vastgelegd in het Beheerplan wegen 2013 -2017 hun plek in het wegenbeheerplan 2019-2023 hebben gekregen.

In antwoord op navraag op wat er is gebeurd met de toegezegde visuele inspectie van de wegen in 2016 is aangegeven dat om het jaar de wegen zijn geïnspecteerd. Na elke twee jaar zijn dan wegen in de gemeente geïnspecteerd.. Met de huidige inzichten komt de gemeente Waterland op een achterstand van iets minder dan 5% (4,6%). Daarmee blijft men ruim binnen de gestelde norm van 16%. Deze nieuwe gegevens zijn in het uiteindelijk vastgestelde beheerplan 2019-2023 vermeld. Daarmee is de achterstand ten opzichte van het rapport afgenomen en geen punt van zorg.

In beantwoording ten aanzien van de groenvisie is aangegeven dat de hernieuwde groenvisie in voorbereiding is en begin 2019 gereed. De actualisatie is uitgesteld vanwege het oprichten van de groendienst. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de aanbevelingen ten aanzien van de groenvoorziening op dezelfde wijze zullen worden meegenomen als in het wegenbeheerplan 2019-2023.

Ten aanzien van aansprakelijkheidsstellingen zouden wij u in overweging mee willen geven om zoals eerder door het college gesuggereerd het overzicht op de aansprakelijkheidsstellingen voor wegen en groen te benutten. Of om deze zoals door het college gesuggereerd breder te trekken naar de gehele openbare ruimte. Op deze manier ontstaat er een totaal beeld en wordt er inzicht verschaft over de gevolgen van het gevoerde beleid in de openbare ruimte.

Bijlage 1. Lijst van geraadpleegde documenten

- 300-376 Besluitenlijst vergaderingen 30 juni 2016, voortgezet op 7 juli 2016
- Wegenbeheerplan 2019-2023
- Besluit wegenbeheerplan