

Midden-Drenthe op de goede weg?

Rekenkameronderzoek
onderhoud openbare wegen

Beilen, 20 april 2016

Inhoud

1	Voorwoord	7
2	Inleiding	8
3	Beleid	9
3.1	Doelen	9
3.2	Samenhang met ander beleid	10
4	Organisatie en uitvoering	12
4.1	Vertaling beleid naar uitvoering	12
4.2	Proces en systematiek	13
4.3	Sturing en controle op de uitvoering	15
5	Financiën	18
5.1	Ontwikkeling budgetten wegbeheer	18
5.2	Inkoop en aanbestedingen	21
6	Resultaten	23
6.1	Monitoring en verantwoording	23
6.2	Realisatie doelstellingen	24
7	Informatievoorziening aan de raad	26
8	Analyse, conclusies en aanbevelingen	29
8.1	Analyse	29
8.2	Conclusies	31
8.3	Aanbevelingen	31
9	Nawoord	32

Bijlagen

Bijlage 1	Bestudeerde documenten	33
Bijlage 2	Geïnterviewde personen	35
Bijlage 3	Afkortingen en begrippen	37
Bijlage 4	Onderzoeksvragen en normenkader	39
Bijlage 5	Bestuurlijke reactie	43

1 Voorwoord

In 2015 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Midden-Drenthe besloten een onderzoek in te stellen naar de vraag hoe het is gesteld met het beheer en onderhoud van de gemeentelijke wegen.

Het onderzoek is erop gericht de resultaten van het beleid en de uitvoering van het wegbeheer te evalueren en daarmee aanknopingspunten te bieden voor de discussie over nieuw beleid. In die zin is met dit onderzoek geprobeerd om niet alleen terug te kijken. Integendeel, er is voor gekozen om de blik naar voren te werpen. Om op die manier de gemeenteraad input te bieden voor het optimaal kunnen uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende rol. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het verzoek van de gemeenteraad om conclusies en aanbevelingen te kunnen gebruiken bij de uitvoering van de taken door de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd door het gespecialiseerde onderzoeksbureau KplusV. Onze dank gaat uit naar de ambtenaren die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. De rekenkamer heeft de samenwerking als bijzonder constructief ervaren.

De rekenkamercommissie hoopt van harte dat de resultaten en aanbevelingen een waardevolle aanvulling zijn bij de discussie over het wegenonderhoud.

De rekenkamercommissie van de gemeente Midden-Drenthe
Harry Zomer, voorzitter
Beilen, 20 april 2016

2 Inleiding

Aanleiding en doelstelling

De rekenkamercommissie van de gemeente Midden-Drenthe heeft onderzoek uitgevoerd naar het onderhoud van openbare wegen. Het geldende beleidskader voor het wegbeheer is verouderd en de gemeente is voornemens in 2016 een nieuw beleidskader voor onderhoud van openbare wegen op te stellen. Het onderzoek van de rekenkamercommissie is erop gericht de resultaten van het beleid en de uitvoering van het wegbeheer te evalueren en kan daarmee aanknopingspunten bieden voor de discussie over nieuw beleid.

De rekenkamercommissie heeft twee doelstellingen geformuleerd voor het onderzoek:

1. Inzicht geven in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van het onderhoud van de openbare wegen in de gemeente Midden-Drenthe.
2. Inzicht geven in de kwaliteit van de informatievoorziening over het onderhoud van de openbare wegen aan de gemeenteraad van Midden-Drenthe.

In bijlage 3 is een lijst met afkortingen en begrippen opgenomen. Ter operationalisering van deze doelstellingen en om de kaders van het onderzoek te duiden, zijn onderzoeksvragen opgesteld en is een normenkader ontwikkeld. De onderzoeksvragen en het normenkader zijn opgenomen in bijlage 4.

Aanpak

Het onderzoek is gestart in juni 2015 met een startbijeenkomst op het gemeentehuis met de raadsleden, de medewerkers, een vertegenwoordiging van het college, de rekenkamercommissie en de onderzoekers. Na de startbijeenkomst is een eerste hoeveelheid stukken opgevraagd en geanalyseerd (zie bijlage 1). Dit heeft grotendeels in de zomerperiode plaatsgevonden. Eind augustus en begin september hebben interviews plaatsgevonden met de betrokken medewerkers en de portefeuillehouder (zie bijlage 2). Naar aanleiding van de interviews is een aantal aanvullende stukken opgevraagd en geanalyseerd. In november 2015 is het conceptrapport opgesteld door de onderzoekers en besproken met de rekenkamercommissie. Op 21 december is het rapport aan de gemeentelijke organisatie aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt en is het rapport in februari aangeboden aan het college voor bestuurlijk wederhoor. De bestuurlijke reactie is bijgevoegd in bijlage 5.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het beleid van de gemeente Midden-Drenthe in de periode 2007 tot heden. Tevens gaat het hoofdstuk in op de raakvlakken met andere beleidsterreinen. Hoofdstuk 3 beschrijft de organisatie en uitvoering van het wegbeheer. Dit hoofdstuk gaat in op de vertaling van het beleid naar de uitvoering, de ambtelijke organisatie en capaciteit voor het wegbeheer en de rol die de gemeente heeft in de uitvoering. Hoofdstuk 4 gaat in op de financiën van het wegbeheer en inkoop en aanbestedingen. Hoofdstuk 5 gaat in op de verantwoording over het beleid en de uitvoering en beschrijft de resultaten en de doeltreffendheid van het onderhoud van de openbare wegen van Midden-Drenthe. Hoofdstuk 6 gaat in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad evenals de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het onderwerp. In hoofdstuk 7 tenslotte komen de conclusies en aanbevelingen aan bod.

3 Beleid

3.1 Doelen

In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

1. *Wat zijn de maatschappelijke doelstellingen van onderhoud openbare wegen in de gemeente Midden-Drenthe? (Bijvoorbeeld ruimte bieden aan bedrijven, een verkeersveilige gemeente, een leefbare woonomgeving.)*
4. *Zijn de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van onderhoud openbare wegen voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?*
5. *In hoeverre sluit het beheersplan, voor onderhoud van de openbare wegen, inhoudelijk aan bij de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van het onderhoud van openbare wegen? (Consistentie van beleid?)*

Beleidskader

Het beleidskader voor onderhoud van de openbare wegen is de 'Strategie wegbeheer 2007-2011'.¹ De strategie is eind 2006 vastgesteld door het college en ter advisering voorgelegd aan de commissie Ruimte en Groen. Na 2011 is geen nieuw beleidskader vastgesteld, waardoor de strategie nog steeds fungeert als beleidskader voor het wegbeheer.

In 2005 is een achterstand in het onderhoud geconstateerd. Aan de hand van het wegbeheersysteem en wegininspecties zijn de achterstand en de prognose voor het regulier groot onderhoud voor de periode 2007-2011 in kaart gebracht. In 2006 zijn met de introductie van een nieuw wegbeheersysteem de kwaliteitsnormen voor het onderhoud naar beneden bijgesteld naar een landelijk gehanteerd minimaal verantwoord kwaliteitsniveau.² Dit is een kwaliteitsniveau waarbij de kans op ongevallen klein is, de bereikbaarheid niet in het geding is, de wegen comfortabel zijn en een redelijk verzorgde uitstraling hebben, de leefbaarheid niet in het geding is en de milieueffecten aan de wettelijke eisen voldoen.³ Aan de hand van de nieuwe kwaliteitsnorm is de waarde van de achterstand in het onderhoud in 2006 berekend op € 4.900.000 voor de periode 2007-2011.

In de Strategie wegbeheer 2007-2011 zijn de volgende uitgangspunten en doelen opgenomen:

- De kwaliteitsdoelstelling is naar beneden bijgesteld naar het minimaal verantwoorde kwaliteitsniveau van het CROW.
- De onderhoudsachterstand wordt in de periode 2008-2011 tot de helft teruggebracht. De andere helft wordt alleen weggewerkt bij financiële meevallers of uitgesteld tot na 2011.
- Extra achterstand wordt voorkomen door uitvoering van adequaat regulier groot onderhoud.
- De financiering van het wegwerken van de achterstand wordt, waar mogelijk, in samenhang met andere beleidsterreinen gerealiseerd.
- Bij het bepalen van urgenties en prioriteiten voor de jaarlijkse onderhoudsprogramma's wordt gewerkt met een vast aantal criteria.⁴
- De budgetten voor het regulier onderhoud blijven op het peil van 2007 van circa € 900.000 per jaar.

¹ Strategie wegbeheer 2007-2011, brief aan de commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006.

² Deze norm is afkomstig van het CROW, het landelijke kenniscentrum voor verkeer, vervoer in infrastructuur.

³ Strategie wegbeheer 2007-2011, brief aan de commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006, pagina 3.

⁴ In hoofdstuk 3, over de uitvoering, wordt verder ingegaan op de criteria aan de hand waarvan uitvoeringsprogramma's worden opgesteld.

In de strategie wegbeheer zijn geen maatschappelijke doelstellingen opgenomen voor het wegbeheer, anders dan het doel om te voldoen aan het landelijk gehanteerde minimum kwaliteitsniveau dat, zoals gezegd, voorziet in veiligheid, bereikbaarheid, comfort en een redelijke uitstraling. Met de strategie zijn de planning, budgetten en het kwaliteitsniveau specifiek, meetbaar en tijdgebonden vastgelegd voor de periode 2007-2011. Na 2011 verandert de situatie.

Ontwikkelingen na 2011

Na 2011 is geen nieuw beleidskader opgesteld. Door bezuinigingen en prioritering is afgezien van het vaststellen van nieuw beleid. Het wegbeheer wordt jaarlijks besproken in het college van B&W middels het onderhoudsprogramma, maar er zijn sinds 2011 geen nieuwe afspraken gemaakt, doelen gesteld of planningen uitgewerkt. De tijdgebonden doelen (wegwerken achterstand) tot 2011 zijn gerealiseerd, terwijl voor de periode na 2011 geen nieuwe tijdgebonden doelen zijn geformuleerd. Het onderhoudsprogramma wordt jaarlijks bepaald aan de hand van het budget, het voor de periode 2007-2011 bepaalde kwaliteitsniveau, bezuinigingsdoelstellingen en actuele ontwikkelingen. Er zijn geen meerjarige budgetafspraken meer. Naast het budget voor onderhoud van wegen komen incidenteel middelen beschikbaar met projecten.

In het coalitieakkoord van de periode 2010-2014 staat dat het 'niveau van de wegen buiten de bebouwde kom op een aanvaardbaar niveau is gekomen', en dat het accent meer op de straten en fietspaden binnen de bebouwde kom komt te liggen.⁵ Dit voornemen heeft niet geleid tot nieuwe afspraken, doelen of besluiten van college of gemeenteraad ten aanzien van het wegbeheer.

In het coalitieakkoord van de periode 2014-2018 staat dat 'de openbare ruimte in de gemeente op een voldoende niveau wordt onderhouden. Bij de inzet van schaarse middelen kiezen we voor mensen boven wegen en groen. Nieuwe infrastructurele projecten hebben geen prioriteit'.⁶ Daarnaast wordt in het coalitieakkoord de focus op de bebouwde kom herhaald en is het voornemen opgenomen om nieuwe criteria te ontwikkelen voor het niveau van onderhoud. Uit de interviews blijkt dat in 2014-2015 het wegbeheer in navolging van het coalitieakkoord geen prioriteit heeft gekregen, maar dat het college voornemens is in 2016 nieuwe criteria te ontwikkelen en een nieuw beleidsplan of strategie op te stellen.

Uit de interviews blijkt dat een actueel beleidskader voor het wegbeheer, door bestuur en organisatie, momenteel als een gemis wordt ervaren. Er is behoefte aan een strategische visie, vooral om meer zicht te krijgen, het risico op verdere achteruitgang te voorkomen en nieuwe achterstanden weg te werken.

3.2 Samenhang met ander beleid

Het kwaliteitsniveau van de wegen heeft een duidelijke relatie met het beleid voor verkeer en vervoer en de openbare ruimte. Het kwaliteitsniveau van het wegbeheer is van invloed op de kwaliteit van het wegennet en de uitstraling in de openbare ruimte.

⁵ 'Omdat het ons om mensen gaat', coalitieakkoord 2010-2014 gemeente Midden-Drenthe, 6 april 2010, pagina 11.

⁶ 'Samen, Aan de slag voor een sociaal en duurzaam Midden-Drenthe', Coalitieakkoord Midden-Drenthe 2014-2018, vastgesteld op 29 april 2014, pagina 17.

In het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP) legt de gemeente het beleid voor verkeer en vervoer vast. Centraal in het GGVP staan drie thema's:

- bereikbaarheid;
- veiligheid (ongevallen, educatie en kwetsbare groepen);
- leefbaarheid (geluid- en luchtkwaliteit en parkeren).⁷

Behoudens veiligheid zijn deze thema's niet of nauwelijks gerelateerd aan het wegenonderhoud. In het GVVP staat expliciet dat kwesties met betrekking tot onderhoud worden afgehandeld door de ambtelijke organisatie en geen onderdeel vormen van het GVVP.⁸ In het GVVP uit de periode 2007-2010 wordt de koppeling gelegd tussen het beleid voor verkeer en vervoer en het wegbeheer (zie tekstkader hieronder). Tegelijkertijd zijn het GVVP 2007-2010 geen projecten en/of maatregelen en/of budget aan dit aandachtspunt gekoppeld. De koppeling met veiligheid komt verder nog kort aan bod in de begrotingen van de gemeente. Daarin staat dat de gemeente, gelet op de wettelijke rol als wegbeheerder en uit oogpunt van zorgvuldig beheer van kapitaalgoederen, onnodige kosten moet voorkomen en veiligheidsrisico's beperkt moeten worden.⁹

Veiligheid en het wegbeheer

In de wegenwet is bepaald, dat de gemeente ervoor moet zorgen, dat de gemeentelijke wegen in een goede staat verkeren. Onder wegen wordt mede begrepen de wegwitruiming, zoals: verkeersborden, lichtmasten, verkeerszuilen, et cetera. Komt een gemeente haar zorgplicht niet na, dan kan zij volgens artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek (BW) aansprakelijk worden gesteld voor de schade die veroorzaakt is door het gebrek aan de weg. Er is sprake van een gebrek aan de weg, indien de weg niet voldoet aan de eisen die men er onder de gegeven omstandigheden aan mag stellen en hierdoor een gevaarlijke situatie ontstaat. Dit houdt in dat de wegbeheerder aansprakelijk is voor de schade als gevolg van een gebrek, onafhankelijk van de vraag of de wegbeheerder het gebrek kende of hoorde te kennen.

Om gebreken, en daarmee claims, te voorkomen is een goed functionerend onderhouds-meldingen- en inspectieproces nodig, oftewel een beheerpakket. Voor wegbeheer heeft de gemeente Midden-Drenthe een goed beheerpakket.

(Bron: GVVP 2007-2010, pagina 4.)

De koppeling, tussen het wegbeheer en andere beleidskaders, is verder beperkt. In het beleid voor de openbare ruimte wordt evenmin een expliciete koppeling gemaakt met het wegbeheer. In de periode 2011-2015 zijn er daarmee geen maatschappelijke doelstellingen uit andere beleidsterreinen van toepassing op het wegbeheer. In de uitvoering komt deze koppeling wel tot stand (zie paragraaf 3.2).

⁷ Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2012-2020, gemeenten Midden-Drenthe, pagina 4.

⁸ GVVP 2012-2020, pagina 9.

⁹ Zie onder andere: Begroting 2015, gemeente Midden-Drenthe, versie raadsvergadering 6 november 2014, pagina 107.

4 Organisatie en uitvoering

4.1 Vertaling beleid naar uitvoering

In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

2. *Hoe zijn de maatschappelijke doelstellingen geoperationaliseerd?*
5. *In hoeverre sluit het beheersplan, voor onderhoud van de openbare wegen, inhoudelijk aan bij de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van het onderhoud van openbare wegen? (Consistentie van beleid?).*
12. *Is er een meerjarenplanning voor onderhoud die is gebaseerd op inspecties enerzijds en de beleidsmatig gewenste kwaliteit anderzijds en hoe wordt die vertaald naar jaarplannen?*

De uitvoering vindt plaats conform de jaarlijkse onderhoudsprogramma's. Aan de hand van inspecties, het wegbeheersysteem, een integrale afweging van projecten en de beschikbare budgetten (zie verder paragraaf 3.2) wordt een onderhoudsprogramma opgesteld. Dit programma omschrijft het jaarlijkse budget, bevat een overzicht van alle wegen/wegtracés die in het betreffende jaar aangepakt worden inclusief de kosten en licht de gemaakte keuzes en prioriteiten toe. Tevens wordt in het programma een aantal wegen/wegtracés benoemd dat aangepakt kan worden, indien daar budgettaire ruimte voor ontstaat. Het onderhoudsprogramma wordt vastgesteld door het college en voor kennisgeving aan de raad gezonden.

Het wegbeheer is, zoals ook in het vorige hoofdstuk werd beschreven, beleidsarm ingericht. Dit is ook zichtbaar in de 'programmering' van de uitvoering. De gemeente Midden-Drenthe werkt niet met aparte beheerplannen die, als een vertaling van een beleidsvisie, naar de uitvoering kunnen fungeren. De Strategie wordt jaarlijks rechtstreeks vertaald naar het uitvoeringsprogramma.

Voor de periode 2011-2015 is een basisplanning opgesteld waarin voor vijf jaar een onderhoudsplanning is uitgewerkt inclusief bijbehorende budgetten.¹⁰ Deze basisplanning wordt door het beheersysteem op basis van inspecties gegenereerd. Zij vormt de basis voor het jaarlijks bestuurlijk vastgestelde onderhoudsprogramma, maar kan ook de input vormen voor een meerjarenplanning. Uit de interviews blijkt, dat er naast de jaarlijkse onderhoudsprogramma's, momenteel geen meerjarenplanning wordt uitgewerkt. De projectleider Openbare Werken werkt schetsmatig een meerjarenplanning uit, maar deze wordt niet verder uitgewerkt en ook niet voorgelegd aan het college of de gemeenteraad. In interviews is aangegeven dat er, bij zowel het bestuur als de organisatie, behoefte is aan een betere meerjarenplanning die is opgesteld op basis van beter inzicht in de kwaliteit van de wegen en aan een nieuwe Strategie.

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven bood de Strategie 2007-2011, voor die periode, duidelijke beleidskaders met een inschatting van de achterstand in het onderhoud en een budget en een planning om die achterstand (deels) in te lopen. Voor de periode na 2011 zijn geen nieuwe doelstellingen bepaald voor het onderhoud.

Wel wordt nog steeds het uitgangspunt van het minimale kwaliteitsniveau gehanteerd evenals de criteria om prioriteiten in het onderhoud te bepalen. De onderhoudsprogramma's sluiten aan bij dit kwaliteitsniveau.

¹⁰ Overzicht Basisplanning, Basisplanning overeenkomstig CROW standaarden, 23 december 2010

4.2 Proces en systematiek

In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

3. Hoe “werkt” het beheer en onderhoud van openbare wegen in Midden-Drenthe? (Gericht op een procesbeschrijving met aandacht voor de gehanteerde systematiek.)
11. Vindt het onderhoud tijdig plaats?

Systematiek onderhoudsprogramma

De gemeente heeft een vaste systematiek voor de totstandkoming van het onderhoudsprogramma. Deze systematiek is vastgelegd in een procesbeschrijving en is voorzien van een planning.¹¹

Stap/activiteit	Planning
1. Jaarlijks worden de wegen geïnspecteerd aan de hand van een schade-catalogus van CROW. De kwaliteit wordt bepaald op wegvakniveau.	September/oktober
2. Aan de hand van de inspectiegegevens wordt een meerjarige onderhoud prognose gemaakt.	December/januari
3. Opname winterschade.	Februari/maart
4. Integrale afweging onderhoudsprogramma. Bij deze stap wordt bekeken welke andere plannen, projecten, werkzaamheden, wensen van bewoners en actuele ontwikkelingen relevant zijn voor het opstellen van het onderhoudsprogramma. In ieder geval gaat het hierbij om: • rioleringswerkzaamheden; • herstructureringsplannen; • wijkverbeteringsplannen; • plannen Woonservice en Actium; • wensen uit het dorpen overleg; • winterschade.	Februari/maart
5. Aan de hand van de beschikbare budgetten wordt het onderhoudsprogramma, ter vast stelling, aan het college voorgelegd en ter info aan de commissie Ruimte en Groen gegeven.	Maart
6. Uitvoering onderhoud: • Klein onderhoud. • Groot onderhoud.	April-november Start april Mei-oktober

Tabel 1: Totstandkoming onderhoudsprogramma wegen.

Inventarisatie en inspectie

Jaarlijks vindt een visuele inventarisatie en inspectie plaats van het areaal aan wegen in de gemeente. De afgelopen twintig jaar is de totale oppervlakte aan verhardingen, flink toegenomen. Alle wegen worden ingevoerd in het digitale beheersysteem 'Obsurv'. Wegen zijn daarbij onderverdeeld in wegvakken. Bij de jaarlijkse inspectie wordt voor ieder wegvak bepaald wat het onderhoudsniveau is. Al deze gegevens worden eveneens ingevoerd in Obsurv.

¹¹ Totstandkoming onderhoudsprogramma wegen, gemeente Midden-Drenthe.

Areaal gemeente Midden-Drenthe in 2014

- In 2014 zijn alle verhardingen in beeld gebracht. Daarbij werd zichtbaar dat de gemeente meer wegen in het bezit heeft dan werd gedacht. Zo is de lengte van alle wegen, inclusief voet- en fietspaden met 37 km toegenomen. De bijbehorende extra oppervlakte is 200.000 m² verharding.
- Oppervlakte wegen: 3.500.000 m². Hiervan ligt 37% binnen de bebouwde kom.
- Lengte wegen en paden: circa 854 kilometer, waarvan circa 40% binnen de bebouwde kom.
- Vervangingswaarde: circa € 200.000.000.
- Jaarlijks regulier onderhoud: circa € 840.000 (groot en klein onderhoud).

(Bron: Onderhoudsprogramma wegen 2014.)

Integraal werken

De gemeente hanteert een integrale werkwijze voor het onderhoud aan de wegen. Het onderhoudsprogramma komt tot stand door een integrale afweging van verschillende beleidsterreinen, projecten en belangen. Uitgangspunt is dat er 'werk met werk' wordt gemaakt. Waar mogelijk wordt het onderhoud aan de wegen meegenomen in andere projecten. Hierbij wordt in ieder geval rekening gehouden met de volgende werkzaamheden, partijen en situaties:

- Rioleringswerkzaamheden, herstructureringsplannen, wijkverbeteringsplannen: met de betrokken afdelingen en beheerders vindt overleg plaats welke werkzaamheden de komende jaren plaatsvinden. Waar mogelijk worden projecten, gelijktijdig of in samenhang, uitgevoerd. Tevens wordt gekeken vanuit welk budget werkzaamheden bekostigd kunnen worden.
- Plannen Woonservice en Actium: er wordt jaarlijks overlegd met de woningcorporaties over plannen en projecten. Als blijkt dat een woningcorporatie op een locatie bouwplannen heeft, waarbij dit ook effect kan hebben op het gebruik en de inrichting van de wegen, dan wordt hier, waar mogelijk, rekening mee gehouden bij het onderhoudsprogramma voor de wegen.
- Wensen uit het dorpenoverleg/klachten bewoners: vanuit de contacten van de gemeente met het dorpenoverleg worden wensen vanuit de dorpen bijgehouden. Daarnaast houdt de gemeente klachten van bewoners, over wegen en onderhoud, bij. Wegen waar wensen of klachten over bestaan krijgen, waar mogelijk, voorrang.

Obsurv

De gemeente maakt gebruik van een digitaal wegbeheersysteem 'Obsurv'. Dit systeem is in 2014 in gebruik genomen.¹² Het systeem maakt gebruik van de CROW criteria en een vast maatregelenpakket. In het systeem kunnen de gekozen beleidsprioriteiten en kwaliteitscriteria worden ingevoerd, in dit geval het minimaal verantwoord kwaliteitsniveau.

Het wegbeheersysteem koppelt onderhoudsmaatregelen aan wegvakken die de kwalificatie 'slecht' scoren op vlakheid, textuur en/of samenhang.¹³ Bij de introductie van Obsurv zijn alle wegen door een externe organisatie geïnspecteerd en zijn alle basisgegevens van alle wegvakken in het systeem ingevoerd.

Obsurv verving het oude wegbeheersysteem om alle weggegevens ook grafisch inzichtelijk te kunnen maken. Obsurv werkt met digitale kaarten, waaraan alle informatie over de wegen en wegvakken gekoppeld is, en maakt gebruik van de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT).

¹² Onderhoudsprogramma wegen 2014, 27 maart 2014, pagina 1.

¹³ Brief commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006.

De BGT is een (wettelijk voorgeschreven) nationaal systeem dat ervoor zorgt dat alle overheden met dezelfde geografische basisinformatie werken. Het wegbeheersysteem in Midden-Drenthe is hiermee up-to-date.

Obsurv biedt vele mogelijkheden voor het opslaan, combineren en verwerken van informatie over de openbare ruimte. Het systeem maakt het mogelijk om het plannen, begroten en uitvoeren van maatregelen/werkzaamheden te verbinden. Voor het wegbeheer maakt de gemeente (nog) beperkt gebruik van de mogelijkheden van Obsurv; zo blijkt uit de interviews. De intentie is om de komende jaren de mogelijkheden meer te benutten.

4.3 Sturing en controle op de uitvoering

In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

10. Stuurde de gemeente adequaat op de uitvoering? (Toezicht op overschrijdingen et cetera.)

15. Hoe zijn de systemen van planning en control voor de verschillende niveaus met elkaar verbonden?

De gemeente voert zelf een deel van het klein onderhoud uit. Groot onderhoud wordt volledig uitbesteed aan aannemers (zie ook paragraaf 4.2). Toezicht en controle op de uitvoering vindt op verschillende manieren plaats, technisch en op rechtmatigheid. De gemeente heeft zelf toezichthouders in dienst die de uitvoering in de praktijk controleren en toezicht houden op de aannemers. Naast de technische controle voert de gemeente jaarlijks een interne (rechtmatigheids)controle Openbare Werken uit. In deze controle wordt ook gekeken naar het groot onderhoud voor wegen.

Toezicht op het werk

De basis voor toezicht op het werk ligt in de inventarisatie van het werk en het bestek. Na gunning van het werk aan een aannemer vindt overleg plaats met de aannemer over de opdrachten. Gedurende de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden is er bijna dagelijks sprake van contact en afstemming. In de interviews is aangegeven dat er altijd een moment van technische oplevering is van het werk waarbij medewerkers van de buitendienst van de gemeente aanwezig zijn voor een visuele controle van het geleverde werk. Bij grotere projecten wordt er bij de oplevering van het werk een proces verbaal opgesteld. Dit is niet het geval bij kleinere onderhoudswerkzaamheden. Meestal wordt er bij een opdracht tevens een onderhoudscontract opgesteld voor een half jaar. Dit onderhoudscontract is al opgenomen in het open post bestek. Daarmee is de aannemer nog een half jaar verantwoordelijk voor de kwaliteit van het opgeleverde werk.

Interne controle Openbare Werken

Jaarlijks voert de gemeente een interne controle Openbare Werken uit. Aandachtspunten bij de interne controles zijn onder andere de begrote bedragen voor onderhoud, de wijze van aanbesteden en gunning, de facturering, de stand van zaken van de werkzaamheden, de koppeling met subsidieregelingen en de beschikbaarheid van een accountantsverklaring.

Een aantal bevindingen zijn:

- Uit de interne controle van 2013 blijkt dat alle aanbestedingen zijn gedaan volgens de geldende aanbestedingsregels en het inkoopbeleid van de gemeente.¹⁴
- In 2014 is ter nadere invulling van de interne controle onderzoek gedaan naar het groot onderhoud aan wegverhardingen. Gecontroleerd is of het onderhoudsprogramma is vastgesteld, wat de verbanden zijn tussen de onderhoudsprogramma's, de aanbestedingen, de uitvoering en de financiële verantwoording, en er zijn steekproefsgewijs facturen gecontroleerd.
- Uit het onderzoek in 2014 blijkt dat bij sommige facturen geen duidelijke relatie te vinden is tussen de bedragen in het onderhoudsplan, de offerte en de facturen. Een aanbeveling die wordt gegeven is om in een overzicht op navolgbare wijze de relatie tussen het onderhoudsplan, de verleende opdrachten en de facturatie vast te leggen.¹⁵ Bij onderhavig onderzoek is gebleken dat er veelal termijnbedragen (delen van het totaalbedrag waarvoor gegund is) gefactureerd worden. Dat is een normale manier van factureren. Daardoor zijn de facturen niet altijd direct herleidbaar tot specifieke onderdelen van het bestek. De termijnbedragen kunnen over het algemeen pas gefactureerd worden als de werkzaamheden een vooraf vastgesteld voortgang kennen. Over die voortgang moet de aannemer rapporteren en er wordt pas betaald als daarover overeenstemming is. Deze werkwijze vloeit voort uit de RAW-systematiek en de gehanteerde besteksvorm. De organisatie hanteert deze werkwijze al enige jaren. Naar aanleiding van het onderzoek in 2014 is besloten om in 2015 te kijken op welke manier de 'navolgbaarheid' verder verbeterd kan worden.

Inventarisatie achterstanden

In de interviews is door meerdere betrokkenen aangegeven dat er momenteel onvoldoende inzicht is in de precieze situatie van het onderhoud aan de wegen. De visuele inspecties zijn volgens betrokkenen voldoende om oppervlakkige en zichtbare schades aan het wegdek tijdig te identificeren en te herstellen. De herstelwerkzaamheden bestaan voornamelijk uit het aanbrengen van nieuwe slijtlagen. Dit is (bij asfalt) de bovenste laag van het wegdek, die dient om scheurtjes en oneffenheden weg te werken en de onderliggende (dek)lagen te beschermen tegen slijtage.

Er zijn echter zorgen bij de organisatie dat schades en slijtage aan de onderlagen, door de visuele inspectie, niet in beeld komen en dat er daardoor mogelijk een niet zichtbare achterstand op het onderhoud bestaat. Daar komt bij dat het erop lijkt dat het aantal winterschades oploopt. In interviews is aangegeven dat extra schade in de winter kan duiden op een verslechterend wegdek en verslechterende situatie van de wegen. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat dit niet met zekerheid zo gesteld kan worden. Daarvoor is onvoldoende informatie beschikbaar. Vanuit de organisatie is mede daarom aangegeven dat het noodzakelijk is om grondiger metingen en inspecties uit te voeren naar de deklagen én ondergronden van de wegen, voordat een nieuwe strategie wegbeheer wordt opgesteld. Alleen dan kan een goede inschatting gemaakt worden van de werkelijke onderhoudssituatie en een goede meerjaren onderhoudsplanung gemaakt worden.

¹⁴ Interne Controle Openbare Werken 2013, pagina 4.

¹⁵ Rapportage onderzoek groot onderhoud wegverhardingen 2014, 22 april 2015, pagina 3.

In de begroting van 2015 staat hierover het volgende opgemerkt: *In deze bestuursperiode zal het wegenonderhoud opnieuw aandacht vragen, waarbij ook de vraag naar het gewenste en realistische onderhoudsniveau voor de daarop volgende jaren beantwoord zal worden. Gekeken zal worden waar op kosten bespaard zou kunnen worden. Nu is het al enige jaren zo dat de onderhoudsmaatregelen voornamelijk bestaan uit het conserveren van wegen. Dit wil zeggen dat er relatief veel slijtlagen op het programma staan. Het aanbrengen van deklagen wordt op deze wijze vijf tot acht jaar uitgesteld. Met deze manier van onderhoud wordt er weinig gedaan aan de vlakheid en verbetering van de constructie van de wegen.*¹⁶

De urgentie van dit vraagstuk is voor een aantal wegen nog groter, omdat het gebruik en de belasting van de wegen toeneemt. De belangrijkste oorzaak hiervan is de toename van het (landbouw)verkeer (aantal, omvang en gewicht). De zwaardere en bredere voertuigen zorgen voor een hogere druk op de wegvakken en op de bermen en kan mogelijk ook gevolgen hebben voor de fundering en de ondergrond van de wegen. Dit heeft bij sommige wegvakken al tot extra onderhoud geleid in de afgelopen jaren en de verwachting is dat deze ontwikkeling in de komende jaren verder door zal zetten.

¹⁶ Begroting Midden-Drenthe 2015, pagina 113.

5 Financiën

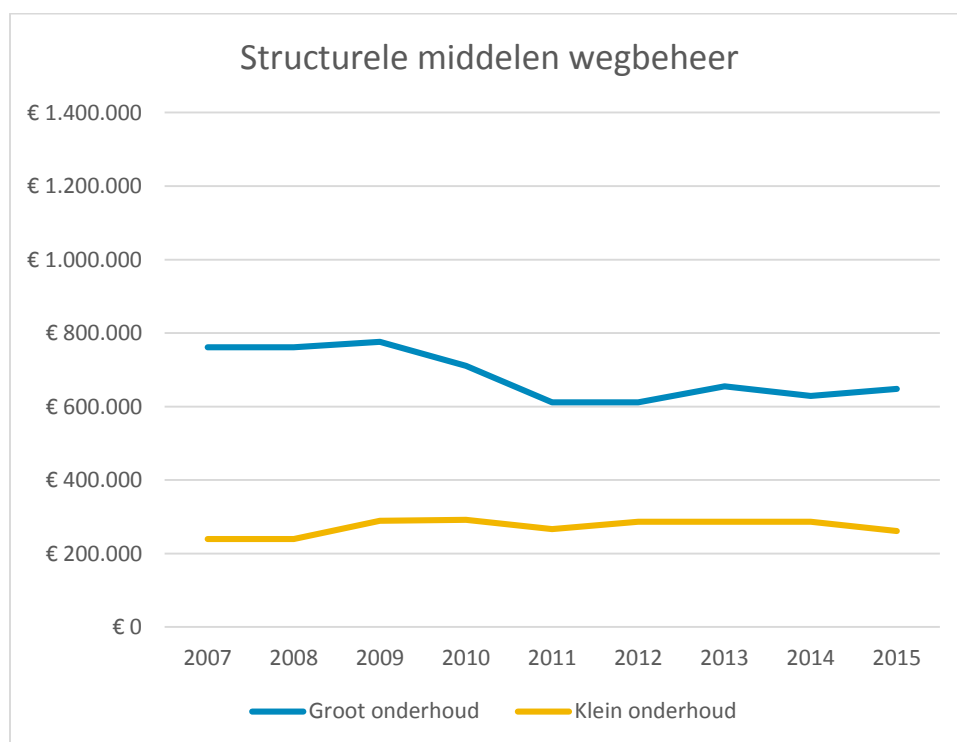
5.1 Ontwikkeling budgetten wegbeheer

In deze paragraaf komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

8. Wat is de kwaliteit van kostenramingen voor het onderhoud?
13. Is de financiële planning afgestemd op de meerjarenplanning voor wegbeheer of is het wegbeheer financieel afhankelijk van jaarlijks beschikbare budgetten?
14. Is het budget voor wegenonderhoud goed onderbouwd? En is het budget voldoende om de gewenste kwaliteit te bereiken?

In de onderstaande figuren is de ontwikkeling van de budgetten voor het wegbeheer weergegeven in de periode 2007-2015.¹⁷ De structurele middelen in figuur 1 zijn inclusief de bezuinigingen. De budgetten voor groot onderhoud zijn inclusief de budgetten voor toeristische fietspaden.

Wat uit figuur 1 blijkt, is dat de structurele budgetten voor groot onderhoud in de jaren tot 2011 hoger waren dan in de jaren daarna. Verder blijkt dat de structurele budgetten voor klein onderhoud grotendeels gelijk zijn gebleven in de periode 2011-2015. De fluctuaties in het totale budget dat beschikbaar is per jaar voor groot en klein onderhoud (figuur 4) zijn het gevolg van wijzigingen in de incidentele middelen (figuur 2).

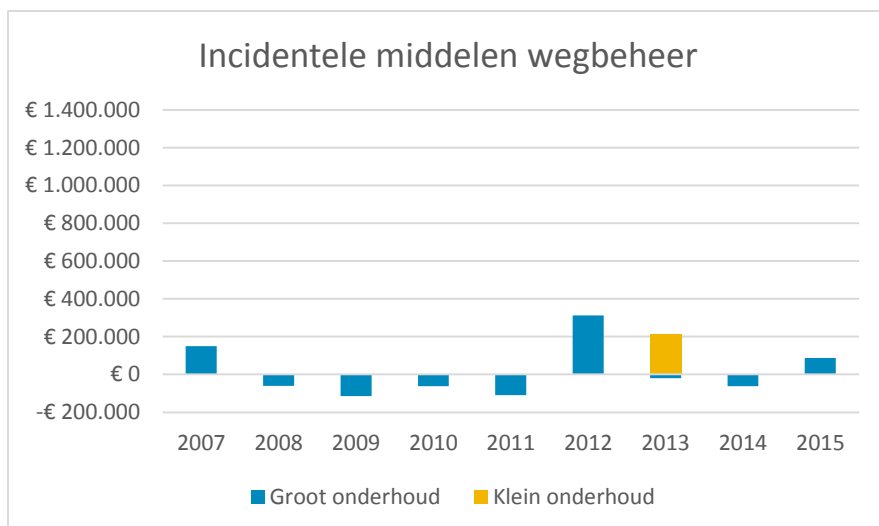


Figuur 1: Structurele middelen wegbeheer 2007-2015.

De fluctuaties in de incidentele middelen zijn het gevolg van overhevelingen van het ene naar het ander jaar (voor het eerst in 2011), extra geld voor projecten en extra middelen voor het herstel van winterschades.

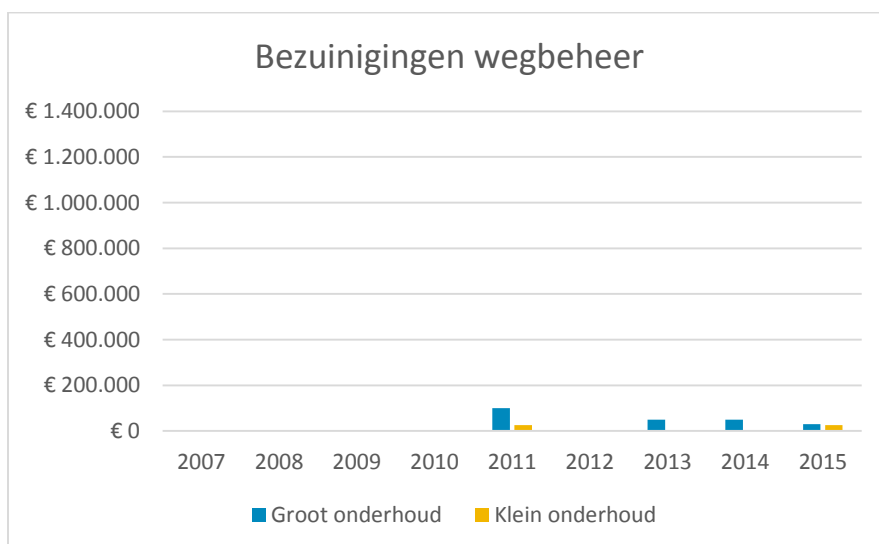
¹⁷ De gegevens zijn gebaseerd op een financieel overzicht (mutaties onderhoud wegen) dat is aangeleverd door de gemeente. De cijfers wijken hier en daar af van de cijfers in de begrotingen en jaarstukken.

Zo is in 2011 een deel van het rekeningresultaat 2010 toegevoegd aan de incidentele middelen (€ 300.000) voor het herstel van winterschades. Tegelijkertijd is in 2011 een groot bedrag aan incidentele middelen (€ 360.000) overgeheveld naar 2012 en zijn middelen overgeheveld naar projectbudgetten. Dit leidt in 2011 tot een netto daling en in 2012 tot een stijging van de incidentele middelen. In 2013 is er vanuit het budget, voor de aanleg van het glasvezelnetwerk, een incidentele bijdrage geleverd aan het budget voor klein onderhoud (€ 210.000).¹⁸



Figuur 2: Incidentele middelen wegbeheer 2007-2015.

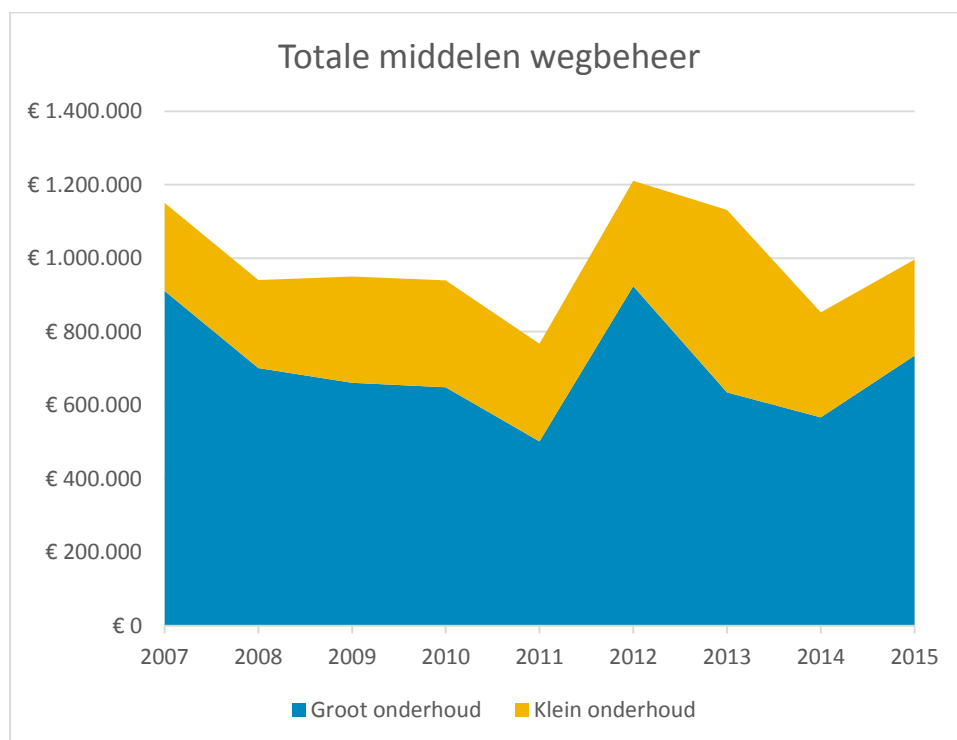
In de periode 2011-2015 zijn verschillende keren bezuinigingen doorgevoerd op de structurele middelen voor het wegbeheer (figuur 3). In 2011 is op het totale budget van de verzorging van de openbare ruimte € 300.000 bezuinigd, waarvan € 125.000 op het wegbeheer. In 2013 wordt wederom besloten € 100.000 te bezuinigen op het budget voor wegbeheer, maar deze bezuiniging wordt verdeeld over 2013 en 2014 met € 50.000 per jaar. In 2015 wordt in totaal € 55.000 bezuinigd op het wegbeheer.



Figuur 3: Bezuinigingen wegbeheer 2011-2015.

¹⁸ Bron: financieel overzicht, aangeleverd door de gemeente.

De bezuinigingen hebben niet geleid tot een daling van de structurele middelen in de periode 2011-2015 (zie figuur 1). Dit is het gevolg van uitbreiding van het volume (areaal): er zijn meer wegen bijgekomen.¹⁹ De volume-uitbreidingen vinden plaats in 2013, 2014 en 2015. In 2012 is de volume-uitbreiding het grootst, maar wordt tegelijkertijd een taakstelling op de volume-uitbreiding doorgevoerd. Het uiteindelijke resultaat van de uitbreidingen is dat er relatief gezien per wegvak wel minder budget beschikbaar is voor onderhoud.



Figuur 4: Totale middelen wegbeheer 2011-2015.

Ontwikkeling achterstand onderhoud

In de periode 2007-2010 heeft de gemeente geïnvesteerd in het wegwerken van de achterstand op het groot onderhoud aan de wegen. De gemeente heeft in deze periode € 2.770.000 geïnvesteerd. Begin 2011 bedroeg de achterstand op het onderhoud nog € 1.050.000. Ingaande 2011 is in het bestedingsplan geen bijdrage meer opgenomen voor de inloop op de achterstand groot onderhoud wegen.²⁰ In de Strategie wegbeheer staat vermeld dat uitstel van het wegwerken van de achterstand leidt tot een jaarlijkse toename van de kosten in de orde van grootte van 10%, omdat de inspanning om jaarlijks meer versleten/beschadigde weg weer op niveau te brengen, toeneemt met het verstrijken van de tijd.²¹ Indien dit juist is, betekent dit dat de resterende achterstand in 2011 in de periode 2011-2015 weer op is gelopen tot een bedrag van ongeveer € 1.500.000.²² Dit bedrag staat los van de mogelijke kosten voor een eventuele nieuwe 'onzichtbare' achterstand in het onderhoud.

¹⁹ In de periode 2011-2015 is het areaal aan wegen toegenomen. De oppervlakte van het wegenareaal is gestegen van ongeveer 3.000.000 vierkante meter naar 3.500.000 vierkante meter (toename van 17%). De totale lengte aan wegen en paden is gestegen van 781 kilometer naar 854 kilometer (toename van 9%). En de vervangingswaarde van het wegenareaal is gestegen van ongeveer € 180 miljoen naar € 200 miljoen (toename van 11%). Bronnen: onderhoudsprogramma's wegen en begrotingen gemeente Midden-Drenthe periode 2011- 2015.

²⁰ Begroting Midden-Drenthe 2011, pagina 123.

²¹ Strategie wegbeheer 2007-2011, brief aan de commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006, pagina 3.

²² Berekening jaarlijkse verhoging met 10% in periode 2011-2015: € 1.050.000 x 1,10 x 1,10 x 1,10 x 1,10 = € 1.537.305.

Koppeling budget aan planning en prioriteiten

Met de gehanteerde systematiek van het wegbeheer en de kennis en ervaring van de ambtelijke organisatie heeft de gemeente inzicht in de kosten voor het onderhoud aan de wegen en worden de kosten voor het wegenonderhoud goed onderbouwd. De budgetten lijken voldoende te zijn om te voldoen aan het minimaal verantwoorde kwaliteitsniveau. Alhoewel politieke prioriteiten van invloed zijn op de ontwikkeling van de budgetten voor groot en klein onderhoud (bezuinigingen), blijkt dat de gemeente, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven (bijvoorbeeld bij de winterschades in 2011 en 2012), extra budget vrijmaakt om aanvullende herstelwerkzaamheden uit te voeren.

Tegelijkertijd is er zorg of de kostenramingen voor het onderhoud van voldoende kwaliteit zijn, omdat er - zoals in paragraaf 3.3. beschreven - beperkt zicht is op de toestand van de deklagen, funderingen en ondergrond van de wegen.

In de coalitieakkoorden van 2010-2014 en 2015-2018 staat dat de focus in het wegbeheer zal verschuiven naar de wegen binnen de bebouwde kom (zie ook paragraaf 2.1). Uit de interviews en de beschikbare documenten blijkt dat deze focus niet te realiseren is. Het beschikbare budget maakt het niet mogelijk jaarlijks alle gewenste verbeteringen te realiseren; zo wordt ieder jaar in de onderhoudsprogramma's gemeld.²³ De focus bij het onderhoud ligt bij de asfaltverhardingen, omdat uitstel hierbij op termijn leidt tot extra kosten. En juist de asfaltverhardingen liggen vooral buiten de kom. Voor een prioriteit voor wegen binnen de bebouwde kom is onvoldoende budgettaire ruimte.

5.2 Inkoop en aanbestedingen

In deze paragraaf komt de volgende onderzoeksvraag aan bod:

9. Worden de onderhoudswerkzaamheden aan openbare wegen aanbesteed conform de geldende regels?

Voor de inkoop en aanbestedingen van middelen en diensten zijn in de gemeente beleidsregels van kracht.²⁴ Een aantal beleidsregels dat relevant is voor het wegbeheer betreft:

- Toepassing Social Return voor alle opdrachten boven € 100.000.
- Bij onderhandse aanbestedingen streeft de gemeente ernaar om tenminste een derde van het aantal uit te nodigen kandidaten uit het lokale c.q. regionale bedrijfsleven afkomstig te laten zijn. Bij eenvoudige procedures gaat de voorkeur uit naar een lokale/regionale kandidaat.

Daarnaast zijn er algemene regels over transparantie, de opbouw van een dossier, toepassing inkoopvoorwaarden en dergelijke.

De gemeente voert (een deel van) het klein onderhoud uit. Groot onderhoud wordt ingekocht bij derden. Bij de inkoop van groot en klein onderhoud maakt de gemeente sinds 2011 gebruik van open post bestekken.

Overeenkomst met open posten OMOP

Een overeenkomst met open posten (OMOP) is een aannemingsovereenkomst waarvan vooraf niet bekend is welke en hoeveel werkzaamheden gerealiseerd dienen te worden. Op basis van fictieve hoeveelheden wordt op een objectieve wijze een "fictieve som" bepaald die dienst doet bij de bepaling van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI).

²³ Ter illustratie: Onderhoudsprogramma wegen 2014, 27 maart 2014, pagina 1 en 2.

²⁴ Beleidsregels inkoop en aanbesteden gemeente Midden-Drenthe 2012.

De “fictieve hoeveelheden” zijn geen onderdeel van de overeenkomst. Na gunning heeft ook de “fictieve som” geen juridische betekenis meer.

In bepaalde sectoren in de Grond- weg- en waterbouw (GWW) is het wenselijk dat prijzen per eenheid worden overeengekomen, zonder dat een afname hoeveelheid vooraf is vastgelegd, terwijl wel de opzet en inhoud van een RAW-bestek wordt gevolgd.²⁵

Dit soort contracten worden raamcontracten of raamovereenkomsten genoemd. Kenmerkend voor de totstandkoming van zo’n overeenkomst is dat een betrekkelijk grote zekerheid bestaat ten aanzien van de totale contractprijs (omzetgarantie). Met name voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden worden overeenkomsten met open posten steeds vaker gebruikt en aanbesteed.

Bij een open post bestek bestaat de mogelijkheid om voor meerdere jaren aan te besteden. Ook bestaat de mogelijkheid om in het bestek een eenzijdige optie op te nemen om het gegunde bedrijf het volgende jaar ook het onderhoud uit te laten voeren. Deze werkwijze betekent dat de gemeente vrij is, zonder verantwoording af te hoeven leggen aan de aannemer, om wel of geen gebruik te maken van de optie voor verlenging. Het voordeel hiervan is dat de gemeente niet ieder jaar opnieuw een aanbesteding hoeft te houden voor de onderhoudswerkzaamheden in dat jaar. Tegelijkertijd zit de gemeente niet aan langer durende contracten vast, als blijkt dat er gunstige marktontwikkelingen zijn. De gemeente kan met deze optie dus, zowel besparen op proceskosten en anderzijds maximale vrijheid behouden en profiteren van gunstige marktontwikkelingen.

In het onderhoudsprogramma 2014 staat hierover het volgende: *De gemeente kan zonder verantwoording af te leggen aan de aannemer, wel of geen gebruik maken van de optie. Bij het asfalt- en slijtlagenbestek is in 2013 de optie opgenomen om de gegunde bedrijven in 2014 ook de asfalt en slijtlaag werkzaamheden te gunnen. Deze optie willen we, vanwege de in 2013 geleverde kwaliteit in combinatie met een gunstige prijs, lichten. Voor asfalt- en slijtlagen bestek heeft dit als voordeel dat dit jaar geen bestek gemaakt hoeft te worden (besparing ongeveer € 7.500) en dat dan vroeg in het jaar opdracht gegeven kan worden.*²⁶

De werkwijze met de open post bestekken past binnen de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Uit een analyse van het inkoopproces voor asfaltverhardingen blijkt dat er sprake is van een aanbestedingsprocedure volgens een onderhandse procedure. De gunning vindt plaats op basis van de laagste prijs.²⁷ Uit de documenten blijkt dat een aantal van de inschrijvende aannemers afkomstig is uit de regio (binnen straal van ongeveer een half uur rijden van de gemeente Midden-Drenthe). Uit de toegezonden documenten valt niet op te maken in hoeverre de gemeente eisen stelt ten aanzien van Social Return. De gemeente concludeert in 2013 in de interne controle Openbare Werken dat de aanbestedingen voor het onderhoud aan de wegen zijn verlopen conform de geldende aanbestedingsregels (zie ook paragraaf 3.3).²⁸

²⁵ De afkorting RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw. Zie ook bijlage 2.

²⁶ Onderhoudsprogramma wegen 2014, pagina 3.

²⁷ Besteksvorbereiding onderhoud asfaltverharding 2015', brief Grontmij aan gemeente Midden-Drenthe, 12 februari 2015.

²⁸ Interne Controle Openbare Werken 2013, pagina 4.

6 Resultaten

6.1 Monitoring en verantwoording

In deze paragraaf komt de volgende onderzoeksvraag aan bod:

6. *Is periodiek inzicht (door middel van monitoring en/of evaluatie) in de doeltreffendheid van het feitelijk onderhoud georganiseerd?*

Planning & Control (P&C) documenten

In de jaarstukken bij het programma Openbare Ruimte onderdeel Kapitaalgoederen legt de gemeente verantwoording af over de uitgaven en resultaten van het onderhoud aan de wegen. Hierbij is toegelicht wat de beleidsuitgangspunten zijn, wordt inzicht gegeven in de achterstand in het onderhoud (tot en met 2012, daarna niet meer), de ontwikkeling van het wegenareaal, de begrootte en gerealiseerde budgetten voor groot en klein onderhoud en wordt een overzicht gegeven van de uitgevoerde werken aan specifieke wegen (slijtlagen, deklagen en herstraten).

De overzichten in de jaarstukken van wegen/wegvakken waar onderhoud op is uitgevoerd zijn zeer specifiek, maar geven tegelijkertijd geen inzicht in de onderhoudstoestand van het totale areaal. De toelichtingen op afwijkingen van de begroting zijn summier. In 2012 en 2013 zijn de uitgaven aan groot onderhoud hoger dan begroot. In 2012 staat vermeld dat ook een gedeelte van het onderhoud uit 2011 is uitgevoerd.²⁹ Het wordt niet duidelijk of dit de verklaring biedt voor de hogere uitgaven. In de jaarstukken ontbreekt een mogelijke verklaring van de hogere uitgaven.

Naast de jaarstukken komt, indien relevant, ook in de voor- en najaarsnota het onderhoud aan de wegen aan de orde. Zo is in de najaarsnota 2011 een toelichting opgenomen over het beschikbaar stellen van extra budget om de winterschade weg te werken.³⁰

Monitoring en evaluaties

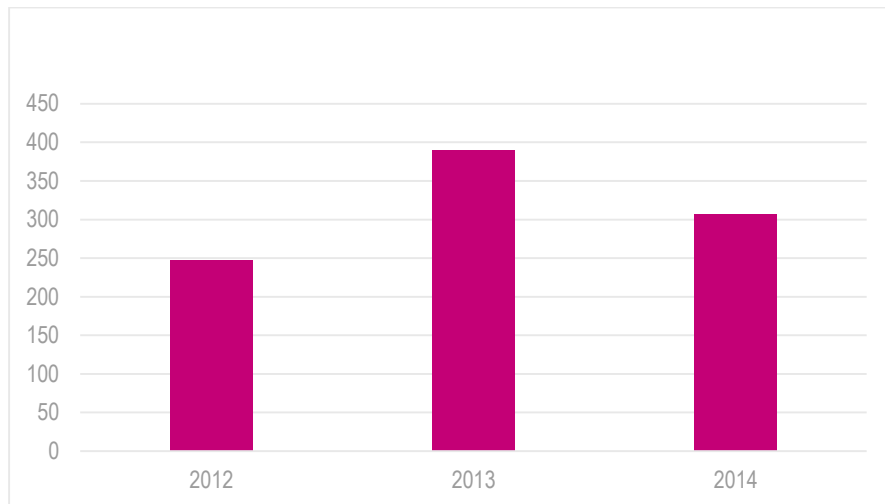
Er zijn in de periode 2011-2015 geen evaluaties uitgevoerd van het beleid en de uitvoering van het wegbeheer. Naast de verantwoording in de P&C-documenten is er geen andere (periodieke) monitoringsinformatie beschikbaar over het onderhoud aan de wegen.

Meldingen, klachten en wensen van bewoners

Een andere manier om zicht te houden op de onderhoudstoestand van de wegen zijn meldingen en klachten van bewoners over de openbare ruimte. De gemeente maakt gebruik van het systeem Midnet voor de registratie van meldingen openbare ruimte (MOR). De meldingen worden gegroepeerd per plaats. Vervolgens pakt het serviceteam van de gemeente de meldingen op en voert, waar nodig, onderhoud uit. Dezelfde medewerkers zetten vervolgens in het systeem wat er is gedaan en nemen, indien nodig, contact op met de burger. Er is geen duidelijke ontwikkeling of trend in de klachten/meldingen over de wegen (zie ook figuur 5).

²⁹ Jaarstukken gemeente Midden-Drenthe 2012, pagina 87.

³⁰ Najaarsnota Midden-Drenthe 2011, september 2011, pagina 17.



Figuur 5: Ontwikkeling meldingen openbare ruimte over wegen³¹.

In de winterperiode 2011/2012 heeft de afdeling Openbare Werken een inventarisatie van de openbare ruimte in verouderde wijken en straten uitgevoerd. Doel van deze inventarisatie was om meer zicht te krijgen op de onderhoudstoestand van woonwijken en straten in de gemeente. De gemeente ontvangt jaarlijks klachten en wensen van bewoners over hun wijken en straten. De inventarisatie was volgens de gemeente nodig om:

- het onderhoud op een strategische en planmatige manier uit te kunnen voeren;
- de verzoeken en klachten van bewoners om te komen tot wijkverbetering op een structurele manier op te pakken;
- prioriteit aan verbeteringswerkzaamheden toe te kunnen kennen.³²

Deze inventarisatie ging over grotere structurele zaken en niet over de meldingen openbare ruimte over kleine schades. Uiteindelijk is uit de inventarisatie een aantal wijken en straten naar voren gekomen waar de gemeente met voorrang de openbare ruimte aan wilde pakken. Onderdeel van de projecten waren in sommige gevallen ook verbeteringen aan de wegen of zelfs een complete vernieuwde inrichting van de openbare ruimte.³³ De inventarisatie is van invloed geweest bij het opstellen van de onderhoudsprogramma's wegen, maar biedt geen structureel inzicht in de onderhoudstoestand van de wegen.

6.2 Realisatie doelstellingen

In deze paragraaf komt de volgende onderzoeksvraag aan bod:

7. In hoeverre worden de doelstellingen ten aanzien van de onderhoud van openbare wegen gerealiseerd?

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is de Strategie wegbeheer 2007-2011 na 2011 niet geactualiseerd en zijn er geen nieuwe doelstellingen voor het wegbeheer geformuleerd. De doelen en uitgangspunten uit de Strategie wegbeheer waren als volgt:

- De kwaliteitsdoelstelling is het minimaal verantwoorde kwaliteitsniveau van het CROW.
- De onderhoudsachterstand wordt in de periode 2008-2011 tot de helft teruggebracht. De andere helft wordt alleen weggewerkt bij financiële meevallers of uitgesteld tot na 2011.

³¹ Bron: overzicht meldingen betreffende wegen, periode 2012-2014, aangeleverd door de gemeente op verzoek van de rekenkamercommissie.

³² Collegebesluit, 'Te verbeteren woonwijken en straten', 31 mei 2011.

³³ Collegebesluit, 'Inventarisatie van de openbare ruimte en sociale beleving in de verouderde wijken en straten', vergadering college B&W, 30 juli 2012.

- Extra achterstand wordt voorkomen door uitvoering van adequaat regulier groot onderhoud.
- De financiering van het wegwerken van de achterstand wordt, waar mogelijk, in samenhang met andere beleidsterreinen gerealiseerd.
- Bij het bepalen van urgenties en prioriteiten voor de jaarlijkse onderhoudsprogramma's wordt gewerkt met een vast aantal criteria.³⁴
- De budgetten voor het regulier onderhoud blijven op het peil van 2007 van circa € 900.000 per jaar.

In 2011 is de geplande achterstand tot meer dan de helft teruggebracht, tot een achterstand van € 740.000 in plaats van € 1.350.000.³⁵ Daarmee is die doelstelling ruimschoots gehaald. Vanaf 2012 wordt er geen aanvullend budget voor het wegwerken van de resterende achterstanden beschikbaar gesteld en bezuinigingen op het wegenonderhoud doorgevoerd. Als gevolg hiervan neemt de achterstand in 2012 weer toe naar € 970.000.³⁶ In de jaren daarna is onduidelijk hoe de achterstand zich ontwikkelt. De P&C-documenten geven hier geen inzicht in. In de jaarstukken van 2013 en 2014 staat aangegeven dat het onderhoudsniveau zich op een aanvaardbaar niveau bevindt.³⁷

Tegelijkertijd staat in de jaarstukken van 2012 tot en met 2013 vermeld dat vanwege de kosten bij het asfalt slijtlagen zijn aangebracht in plaats van deklagen, waarmee het aanbrengen van een deklaag vijf jaar wordt uitgesteld. De inspecties kunnen als gevolg hiervan een vertekend beeld geven.³⁸ Anders gezegd, visueel gezien liggen de wegen er goed bij, maar de werkelijke onderhoudstoestand kan slechter zijn (zie ook paragraaf 3.3). Dit roept de vraag op of het doel, om extra achterstand te voorkomen, wordt gerealiseerd en of het minimaal verantwoorde kwaliteitsniveau van het CROW voor alle wegvakken wordt gerealiseerd.

De overige uitgangspunten en doelen uit de Strategie wegbeheer 2007-2011 zijn in de periode 2011-2015 toegepast en gerealiseerd. Er is consequent gewerkt met een aantal vaste criteria voor het bepalen van prioriteiten voor de onderhoudsprogramma's en de budgetten voor het regulier onderhoud zijn in de periode 2011-2015 ongeveer gelijk gebleven (zie hoofdstuk 4 over de financiën).

Weersomstandigheden zijn in de afgelopen jaren van invloed geweest op de uitgaven aan het wegenonderhoud en de onderhoudstoestand van de wegen. In de winter van 2011/2012 heeft de winter tot grote extra schades geleid en is er extra budget beschikbaar gesteld om dit onderhoud uit te voeren.³⁹ In 2014 bleef de onderhoudstoestand van de wegen, mede dankzij de gunstige weersomstandigheden, op een aanvaardbaar niveau.⁴⁰

De onderhoudskosten aan de wegen zijn in de gemeente Midden-Drenthe relatief laag, als gevolg van de kwaliteit van de ondergrond van de wegen. De ondergrond (meestal zand) is stevig waardoor de fundering van wegen langer goed blijft en ook minder zwaar uitgevoerd hoeft te worden dan op andere plekken in Nederland. De termijnen voor (vervangings-) investeringen zijn in de gemeente Midden-Drenthe daardoor eveneens langer.

³⁴ In hoofdstuk 3, over de uitvoering, wordt verder ingegaan op de criteria aan de hand waarvan uitvoeringsprogramma's worden opgesteld.

³⁵ Jaarstukken Midden-Drenthe 2011, pagina 62.

³⁶ Jaarstukken Midden-Drenthe 2012, pagina 86.

³⁷ Jaarstukken Midden-Drenthe 2013, pagina 92.

³⁸ Jaarstukken Midden-Drenthe 2014, pagina 103.

³⁹ Jaarstukken Midden-Drenthe 2011, pagina 82.

⁴⁰ Jaarstukken Midden-Drenthe 2014, pagina 103.

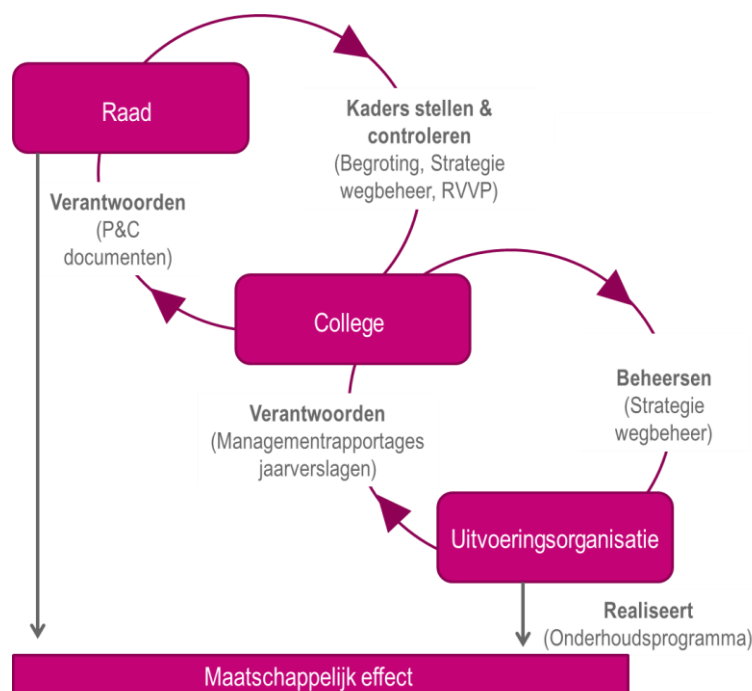
7 Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

16. Is de rolverdeling tussen college en raad duidelijk op dit beleidsterrein?
17. Wordt de raad volledig en tijdig geïnformeerd over keuzes in het onderhoud openbare wegen? Wordt hierbij een volledig en meerjarig beeld geschetst?
18. Wordt de raad volledig en tijdig geïnformeerd over afwijkingen tussen raming en (tussentijdse) realisatie in de prestaties en /of kosten van onderhoud openbare wegen?

Rollen en verantwoordelijkheden college en raad

Het proces van sturing en controle in een gemeente bestaat in theorie uit vier processtappen: sturen, beheersen, realiseren en verantwoorden. Dit cyclische proces en de rollen, en taken van raad, college en uitvoeringsorganisatie daarbij, zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven. Aan de hand van deze figuur lichten we de situatie in de gemeente Midden-Drenthe toe.



Figuur 6: Model sturing en controle gemeente.

Het college is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het beleid voor het wegbeheer en de uitvoering. Het jaarlijkse onderhoudsprogramma wordt door het college vastgesteld en ter kennisgeving aan de gemeenteraad voorgelegd. Het college legt verantwoording af over het wegbeheer middels de P&C-documenten. De gemeenteraad stelt de beleidskaders (Strategie wegbeheer) vast en bekrachtigt, middels het vaststellen van de begroting, de jaarlijkse budgetten voor het wegbeheer.

Deze verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is duidelijk voor, zowel college als gemeenteraad en de raad handelt op het terrein van het wegbeheer ook conform deze rollen en verantwoordelijkheden.

Het college wordt middels de portefeuillehouder op de hoogte gehouden van actuele ontwikkelingen in de uitvoering en beleidsvoorbereiding. Er zijn geen managementrapportages in de gemeente Midden-Drenthe waarin de stand van zaken in het wegbeheer periodiek wordt toegelicht. De portefeuillehouder heeft wel periodiek overleg met het hoofd Openbare Werken waarbij hij wordt geïnformeerd over actuele ontwikkelingen en de stand van zaken van het wegbeheer. Hierdoor is de portefeuillehouder goed op de hoogte van ontwikkelingen in het beleid en uitvoering van het wegbeheer.

In de continue-cyclus van sturen, beheersen, realiseren en verantwoorden, is in de periode 2011-2015 de cyclus niet compleet, doordat een geactualiseerd beleidskader ontbreekt en de informatie over de onderhoudstoestand van de wegen onvoldoende inzicht biedt in de kwaliteit van de onderlagen en ondergrond van de wegen. De gemeenteraad stuurt daardoor sinds 2011 het beleid niet langer bij en organisatie, college en gemeenteraad beschikken over onvoldoende verantwoordingsinformatie.

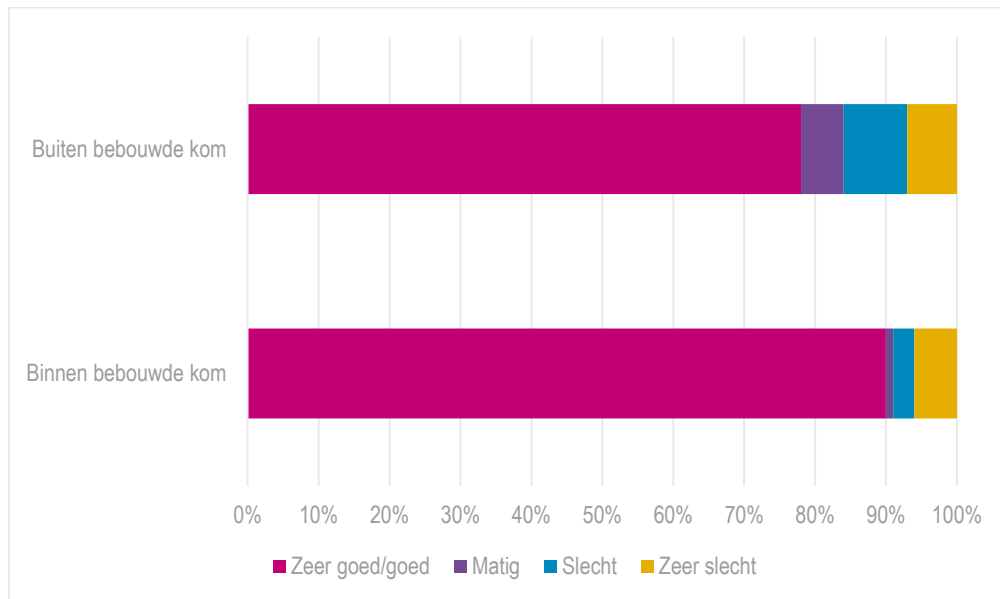
Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het onderhoud aan de wegen via de P&C-documenten. In het onderdeel Openbare Werken in de P&C-documenten staan de relevante beleidskaders, actuele ontwikkelingen en eventuele afwijkingen van planningen en begrotingen toegelicht. De meeste informatie hierover is te vinden bij de toelichting op de kapitaalgoederen. Indien zich actuele ontwikkelingen voordoen wordt de gemeenteraad middels een raadsbrief op de hoogte gebracht. In de praktijk is dit bij het onderhoud aan wegbeheer in de periode 2011-2015 slechts één keer voorgekomen. Dit is het geval geweest in 2011 waarbij het college de raad naar aanleiding van een discussie over het onderhoudsprogramma een toelichting heeft gestuurd over de winterschade en het voorstel van het college aan de raad om extra budget beschikbaar te stellen voor het herstel van die schade.⁴¹

Naast de P&C-documenten en raadsbrieven ontvangt de raad ieder jaar ter kennisneming het onderhoudsprogramma, nadat dit door het college is vastgesteld. Daarbij zijn financiële gegevens over de specifieke projecten achterwege gelaten om de financiële positie van de gemeente te waarborgen.

Mede door het ontbreken van een actueel beleidskader is de samenhang tussen het beleid, de onderhoudsprogramma's en de verantwoording via de P&C-documenten onduidelijk. Zo is de onderbouwing van de gekozen maatregelen, de budgetten en de prioritering van werkzaamheden niet helder, terwijl de keuzes op zich op een goede manier gemaakt worden. De P&C-documenten en het onderhoudsprogramma bieden verder een zeer specifiek overzicht van wegen en projecten waar onderhoud wordt uitgevoerd. Deze overzichten zijn echter niet aan elkaar gekoppeld, waardoor het niet inzichtelijk is voor raadsleden in hoeverre voorgenomen werkzaamheden worden gerealiseerd. De informatie in de P&C-documenten over verschillen tussen de begroting en realisatie van de uitgaven is summier. Het ontbreekt in de beschikbare documenten voor raadsleden aan een totaaloverzicht in de onderhoudstoestand van de wegen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk welke percentage van de wegen in de gemeente zich in welke onderhoudstoestand bevindt. Zie ter illustratie van hoe deze informatie met de raad gedeeld zou kunnen worden het voorbeeld in figuur 7.

⁴¹ Raadsinformatiebrief 'Onderhoud wegen', 1 juli 2011.



Figuur 7: Fictief voorbeeld weergave kwaliteit asfaltverhardingen.

Betrokkenheid gemeenteraad

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het wegbeheer is beperkt. Dit sluit aan bij het gegeven dat het wegbeheer een beleidsarm onderwerp is. Er zijn in de periode 2011-2015 geen schriftelijke vragen, moties, amendementen of initiatiefvoorstellen ingediend die gerelateerd zijn aan het wegbeheer. Als de raad spreekt over het onderwerp, dan is dit meestal het geval in de commissie Ruimte en Groen naar aanleiding van de jaarlijkse onderhoudsprogramma's. Naar aanleiding van een dergelijke discussie heeft het college de raad in 2011 aanvullende informatie gestuurd over de winterschade.

In 2013 heeft er een excursie plaatsgevonden om inzicht te bieden aan raadsleden in de praktijk van het wegbeheer. De projectleider Openbare Werken en de portefeuillehouder hebben daarbij toelichtingen gegeven op het beleid, de uitvoering en de onderhoudstoestand van de wegen in de gemeente.

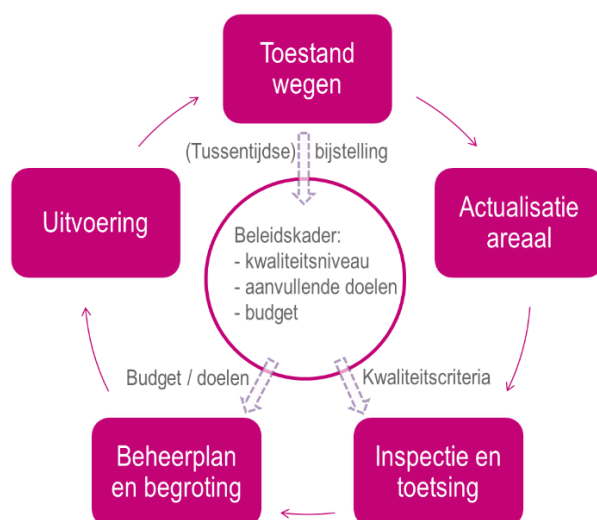
De ervaring van het college is dat de raad, ondanks de beperkte betrokkenheid, geïnteresseerd is en begrip heeft voor het gevoerde beleid en voorstellen vanuit het college over het wegbeheer. Dit blijkt onder andere uit het gegeven dat de raad, na uitleg van het college, in grote meerderheid heeft ingestemd met het aanvullende budget voor de uitvoering van herstelmaatregelen voor de winterschade in 2011.

8 Analyse, conclusies en aanbevelingen

8.1 Analyse

Cyclus wegbeheer

Effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering en adequate terugkoppelingen, vormen een voorwaarde voor doeltreffend wegbeheer. Aan de basis van het wegbeheer staan de (maatschappelijke) doelstellingen en het beleid. Het beleid bepaalt de gewenste kwaliteitsniveaus, de criteria voor de toetsing van het wegenareaal en de beschikbare budgetten. Nadat het wegenareaal is geactualiseerd en getoetst aan de hand van de kwaliteitscriteria kan een meerjarenprogramma en -begroting opgesteld en vastgesteld worden. Het jaarlijks beschikbare budget is mede bepalend voor de beheerplannen en jaarplanningen. De resultaten van de uitvoering bepalen de onderhoudstoestand van het wegenareaal die, middels schouwen en inspecties, in kaart kan worden gebracht. De ontwikkeling van de toestand van de wegen kan vervolgens aanleiding zijn om de beleidskaders (tussentijds) bij te stellen bijvoorbeeld, omdat extra budget nodig is om de doelstellingen te realiseren of bijvoorbeeld, omdat het gekozen kwaliteitsniveau tot onveilige situaties leidt en aangepast moet worden. In figuur 8 staan de cyclus van het wegbeheer en de relatie tussen beleid en uitvoering schematisch weergegeven. Aan de hand van dit 'kader' analyseren we de situatie in de gemeente Midden-Drenthe.



Figuur 8: Schema cyclus wegbeheer.

Bovenstaande cyclus (figuur 8) is met name gericht op de uitvoeringsorganisatie. Het beleidskader, beheerplan en de begroting moeten worden vastgesteld door het bestuur (College en/of Raad) en daaraan rapporteert de organisatie ook (zie figuur 6).

Beleidskader

- Het onderhoud aan openbare wegen is in Midden-Drenthe een 'beleidsarm' onderdeel van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Er is, in de Strategie wegbeheer 2007-2011, een beperkt aantal doelen geformuleerd specifiek voor onderhoud van de openbare wegen. De doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd voor de periode 2007-2011. Vanaf 2011 ontbreekt een (geactualiseerd) beleidskader. Het kwaliteitsniveau dat de gemeente nastreeft blijft gelijk aan de periode 2007-2011, maar daar ligt geen besluit van de gemeenteraad aan ten grondslag. De budgetten worden jaarlijks bepaald, een meerjarenplanning en begroting (beheerplan) ontbreekt.

- Het ontbreken van een actueel beleidskader leidt tot onduidelijkheid over de onderbouwing van de maatregelen en projecten voor het wegbeheer en van de budgetten en de (meerjaren)planning. Doordat de Strategie sinds 2007 niet geactualiseerd is, is de koppeling tussen de Strategie en de planning steeds minder duidelijk. Er zijn geen lange termijn doelstellingen (meer), hetgeen zich terugvertaalt in het ontbreken van een meerjarenplanning. Vanuit de cyclus bekeken vindt in de gemeente Midden-Drenthe sinds 2011 geen (tussentijdse) bijstelling meer plaats van de beleidskaders.
- Ondanks diverse bezuinigingen zijn de budgetten voor groot en klein onderhoud in de periode 2011-2015 niet afgenomen. Dit is grotendeels het gevolg van volume uitbreidingen. Resultaat is wel dat er relatief gezien per wegvak minder budget beschikbaar is voor onderhoud. Sinds 2012 worden achterstanden in het onderhoud niet langer weggewerkt. Ondanks de mogelijkheid dat achterstanden hierdoor verder kunnen oplopen, blijkt dit niet zichtbaar uit de analyses en inspecties.
- De Strategie wegbeheer 2007-2011 is een beleidsarm kader. Het voornaamste doel van de Strategie wegbeheer 2007-2011, het (deels) wegwerken van de achterstand, is in 2011 gerealiseerd. In hoeverre de doelen om verdere achterstand te voorkomen en het minimaal verantwoorde kwaliteitsniveau te realiseren zijn gehaald in de periode na 2011, is onduidelijk door het ontbreken van grondige inspectiegegevens.

Organisatie en uitvoering

- De gemeente heeft een duidelijke systematiek voor het wegbeheer. Er zijn heldere procesafspraken. Er wordt integraal gewerkt. De systematiek voor het wegbeheer wordt consequent uitgevoerd en leidt tot een goede afstemming tussen beleid, budget en planning.
- Kennis en processen zijn beperkt geborgd en in belangrijke mate afhankelijk van persoonlijke kennis en ervaring. Er wordt minimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het digitale beheersysteem Obsurv.
- De inkoop en aanbesteding van het onderhoud aan de wegen geschiedt conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het enige dat onduidelijk is, is in hoeverre Social Return mee wordt genomen in de inkoop van onderhoud.
- De monitorings- en verantwoordingsinformatie over het wegbeheer is summier en biedt weinig inzicht in de koppeling tussen doelen, maatregelen en resultaten.
- De visuele inspecties leiden jaarlijks tot actualisaties van het areaal en zijn een voldoende basis voor het wegbeheer op de korte termijn, maar bieden onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de wegen op de langere termijn. Hierdoor is het mogelijk dat er verborgen achterstanden in het onderhoud ontstaan.

Rol gemeenteraad

- De rolverdeling tussen raad en college is helder en de raad handelt hier ook naar. De raad heeft in de periode 2011-2015 geen actie ondernomen om de kaderstellende rol verder in te vullen en het beleidskader te actualiseren.
- De informatievoorziening aan de gemeenteraad is beperkt en biedt weinig inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het beleid. De informatie is te concreet en biedt weinig overzicht.
- De gemeenteraad is weinig betrokken bij het wegbeheer, hetgeen grotendeels wordt verklaard door het beleidsarme karakter van het wegbeheer. De gemeenteraad vraagt zelf ook niet om aanvullende informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een reden hiervoor kan zijn dat de uitvoering naar tevredenheid verloopt, het gerealiseerde onderhoudsniveau aan de behoefte voldoet en er zich geen problemen voordoen, waardoor er een goede vertrouwensbasis is.

8.2 Conclusies

Voorgaande analyse leidt tot de onderstaande conclusies:

1. Het wegbeheer is beleidsarm. Er is namelijk sinds 2011 geen nieuw beleid geformuleerd. Het beleidskader is dus niet actueel, een meerjaren budgetplanning ontbreekt, doelen worden niet (tussentijds) bijgesteld en tijdgebonden doelen ontbreken. De aandacht voor de beleidskaders is, zowel bij het college als de raad beperkt. De aandacht voor het wegbeheer is op raadsniveau ad hoc. Het college stuurt jaarlijks bij, maar legt daarbij de focus op de uitvoering.
2. Op strategisch niveau is er echter onvoldoende inzicht in benodigde lange termijn investeringen en de precieze effecten van de bezuinigingen. Er is onvoldoende zicht op de mogelijke achterstanden en de financiële consequenties hiervan. Door beheersing op operationeel niveau (zie hierna) leidt dit vooralsnog niet tot problemen in de uitvoering.
3. Op operationeel niveau functioneert het wegbeheer adequaat. De jaarlijkse cyclus van het wegbeheersysteem voorziet in jaarlijkse controles, toetsing aan criteria, een budgetgestuurd onderhoudsprogramma en uitvoering met goed toezicht en conform de inkoopkaders.
4. De organisatie is compact, deskundig en goed georganiseerd. Er zijn heldere werkprocessen en afspraken worden nagevolgd. De werkprocessen zijn echter onvoldoend in de digitale systemen vastgelegd (zie hierna). De organisatie is pragmatisch en behaalt voldoende resultaat voor de korte termijn.
5. De organisatie bevindt zich in een overgangsfase. Kennis en ervaring zijn nog sterk afhankelijk van personen. Dit maakt de organisatie kwetsbaar. Werkprocessen kunnen beter geborgd worden, informatie kan beter (digitaal) worden opgeslagen en de onderbouwing van budgetten en plannings kan beter als er meer inzicht is in de onderhoudstoestand. Hieraan wordt gewerkt.

8.3 Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbeveling voor de gemeenteraad:

1. Stel een nieuw beleidskader voor de komende 5 tot 10 jaar vast, inclusief een meerjaren(budget)planning en heldere doelstellingen die in de tijd zijn afgebakend. Zorg dat het beleidskader periodiek voor actualisatie op de raadsagenda komt.

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen voor het college en de ambtelijke organisatie:

2. Opereer vanuit een systematisch beleidsproces met duidelijke doelstellingen voor de langere termijn.
3. Bepaal de feitelijke staat van het onderhoud van de gemeentelijke wegen. Zet de feitelijke staat af tegen het gewenste kwaliteitsniveau en maak een inschatting van de benodigde middelen om het vereiste kwaliteitsniveau te realiseren. Gebruik de resultaten van deze inventarisatie bij het opstellen van het – door de gemeenteraad vast te stellen - meerjarenbeleid.
4. Zet de ontwikkeling die is ingezet rond het beter borgen van de goede uitvoering en het beter (digitaal) vastleggen van informatie door.

9 Nawoord

De rekenkamercommissie bevestigt de constructieve samenwerking tussen de betrokken partijen en ziet geen verdere reden tot inhoudelijke reactie.

Bijlage 1 Bestudeerde documenten

Documenten gemeente Midden-Drenthe

- Begrotingen 2011 tot en met 2015.
- Beleidsregels inkoop en aanbesteden gemeente Midden-Drenthe 2012.
- Brief commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006.
- Collegebesluit, 'Inventarisatie van de openbare ruimte en sociale beleving in de verouderde wijken en straten', vergadering college B&W, 30 juli 2012.
- Collegebesluit, 'Programma groot onderhoud wegen 2011 en herstellen winterschade', 2 mei 2011.
- Collegebesluit, 'Programma groot onderhoud wegen 2012', 1 februari 2012.
- Collegebesluit, 'Te verbeteren woonwijken en straten', 31 mei 2011.
- Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2012-2020.
- Interne Controle Openbare Werken 2012 tot en met 2014.
- Jaarstukken 2011 tot en met 2014.
- Najaarsnota Midden-Drenthe 2011, september 2011.
- 'Omdat het ons om mensen gaat', coalitieakkoord 2010-2014 gemeente Midden-Drenthe, 6 april 2014.
- Onderhoudsprogramma wegen 2013, bijlage bij collegebesluit februari 2012.
- Onderhoudsprogramma wegen 2014, toelichting voorstel collegebesluit zaaknummer 217995, 27 maart 2014.
- Onderhoudsprogramma wegen 2015, toelichting voorstel collegebesluit zaaknummer 409076, 18 februari 2015.
- Overzicht Basisplanning, Basisplanning overeenkomstig CROW standaarden, 23 december 2010.
- Overzicht mutaties ONDERHOUD WEGEN, excel bestand zonder datum, aangeleverd door de gemeentelijke organisatie Midden-Drenthe.
- Overzicht meldingen betreffende wegen per jaar, periode 2012-2014, aangeleverd door de gemeentelijke organisatie.
- Raadsinformatiebrief 'Onderhoud wegen', 1 juli 2011.
- Rapportage onderzoek groot onderhoud wegverhardingen 2014, 22 april 2015.
- 'Samen, Aan de slag voor een sociaal en duurzaam Midden-Drenthe', Coalitieakkoord Midden-Drenthe 2014-2018, vastgesteld op 29 april 2014.
- Strategie wegbeheer 2007-2011, brief aan de commissie Ruimte en Groen, 23 november 2006.
- Totstandkoming onderhoudsprogramma wegen, notitie zonder datum, aangeleverd door de gemeentelijke organisatie.

Overige documenten

- 'Besteksvorbereiding onderhoud elementenverharding 2014', brief Grontmij aan gemeente Midden-Drenthe, 5 juni 2014.
- 'Besteksvorbereiding onderhoud asfaltverharding 2015', brief Grontmij aan gemeente Midden-Drenthe, 12 februari 2015.
- 'Uitslag aanbesteding van bestek met nummer GM342958-1 en gunningadvies', brief Grontmij aan gemeente Midden-Drenthe, 4 mei 2015.
- Mailconversatie tussen Grontmij en gemeente Midden-Drenthe betreffende 'Gunningsadvies Groot onderhoud wegen 2015', mei 2015.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

- De heer H. Hopman - toezichthouder, buitendienst.
- Mevrouw T. de Jong - beleidsmedewerker water en riolering / projectmedewerker
wijkverbetering.
- De heer P.K. Klont - hoofd openbare werken.
- De heer G.H.M. Lohuis - portefeuillehouder.
- De heer W. Oosterhof - beleidsmedewerker.
- De heer K. Wielink - beleidsmedewerker / projectleider.
- De heer W. Wierenga - teamleider buitendienst.

Bijlage 3 Afkortingen en begrippen

- BGT - Basisregistratie Grootschalige Topografie. Een uniforme digitale basiskaart voor heel Nederland. Op de basiskaart staan de actuele topografische gegevens van bijvoorbeeld gebouwen, (landbouw)terreinen, wegen, water en spoorlijnen.
- BW - Burgerlijk Wetboek.
- CROW - het CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer. CROW is een eigennaam en geen afkorting.
- EMVI - Economisch Meest Voordelige Inschrijving. Bij EMVI beoordeelt de opdrachtgever inschrijvingen voor een opdracht niet alleen op prijs, maar ook op aangeboden kwaliteit.
- GVVP - Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan van de gemeente Midden-Drenthe.
- GWW - Grond Weg- en Waterbouw. GWW omvat een groot aantal disciplines in deze bouwvak zoals de bouw van dijken, bruggen, kanalen, cultuurtechnisch grondwerk, baggerwerken, waterbouw en wegenbouw.
- Midnet - systeem waarin de gemeenten meldingen van burgers over schade / problemen in de openbare ruimte.
- MOR - Meldingen Openbare Ruimte - meldingen van burgers over schade / problemen in de openbare ruimte.
- Obsurv - Een beheersysteem voor de openbare ruimte van Grontmij Nederland B.V.
- OMOP - overeenkomst met open posten. Een aannemingsovereenkomst waarvan vooraf niet bekend is welke en hoeveel werkzaamheden gerealiseerd dienen te worden.
- P&C - Planning & control.
- RAW-bestek - De RAW-besteksystematiek is een stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden dat in Nederland worden gebruikt voor het samenstellen van contracten in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW). De afkorting RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw.

Bijlage 4 Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
A. Inventariserend	
1. Wat zijn de maatschappelijke doelstellingen van onderhoud openbare wegen in de gemeente Midden-Drenthe?	- De gemeente heeft doelstellingen geformuleerd voor wegbeheer. - Deze doelstellingen gaan ten minste in op het vereiste kwaliteitsniveau van wegenonderhoud. - De doelstellingen gaan in op het serviceniveau bij de afhandeling van meldingen en klachten.
2. Hoe zijn de maatschappelijke doelstellingen geoperationaliseerd?	Geen norm.
3. Hoe "werkt" het beheer en onderhoud van openbare wegen in Midden-Drenthe?	Geen norm.
B. Doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van openbare wegen	
4. Zijn de maatschappelijke doelstellingen, ten aanzien van onderhoud openbare wegen, voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd?	- De doelstellingen in het beleid zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren. - In het beleid zijn de financiële kaders aangegeven waarbinnen de doelstellingen moeten worden behaald. - In het beleid is een tijdsafbakening gegeven waarbinnen de doelstellingen moeten worden behaald.
5. In hoeverre sluit het beheersplan voor onderhoud openbare wegen inhoudelijk aan bij de maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van het onderhoud van openbare wegen?	De doelstellingen zijn (waar relevant) geïntegreerd in het wegbeheersysteem.
6. Is periodiek inzicht (door middel van monitoring en/of evaluatie) in de doeltreffendheid van het feitelijk onderhoud georganiseerd?	- In periodieke managementrapportages wordt gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan. - In de managementrapportages wordt gerapporteerd over de uitgevoerde acties in relatie tot de geplande acties, de geleverde prestaties in relatie tot geplande prestaties en bestede middelen in relatie tot het beschikbare budget. - Jaarlijks wordt een bestuursrapportage opgemaakt voor het college van B&W over de uitvoering van het jaarplan. - In de bestuursrapportage wordt gerapporteerd over geleverde prestaties in relatie tot geplande prestaties en bestede middelen in relatie tot het beschikbare budget.
7. In hoeverre worden de doelstellingen ten aanzien van onderhoud van openbare wegen gerealiseerd?	De bereikte resultaten komen overeen met de doelstellingen en ambities in de meerjarenplanning voor het uitvoeren van het wegenbeheerplan.

Onderzoeksvraag	Norm
C. Doelmatigheid van het beheer en onderhoud van openbare wegen	
8. Wat is de kwaliteit van kostenramingen voor het onderhoud?	- De gemeente heeft een meerjarenkostenraming voor onderhoud geformuleerd. - De meerjarenkostenraming wordt ieder jaar doorvertaald naar een begroting voor het betreffende jaar. - Deze kostenramingen zijn gebaseerd op het areaal, (landelijke) normeringen, kwaliteitstoetsen (schouwen en inspecties) en beoogde kwaliteitsniveaus. - De kostenramingen omvatten de financiële, personele en materiële inzet.
9. Worden de onderhoudswerkzaamheden aan openbare wegen aanbesteed conform de geldende regels?	- De gemeente besteed onderhoudswerkzaamheden (deels) uit middels aanbesteding. - De aanbestedingen zijn transparant (in termen van criteria en procedure) en leidden tot concurrentie (globale toets onder basis van twee recente aanbestedingen).
10. Stuurde de gemeente adequaat op de uitvoering? (Toezicht op overschrijdingen et cetera.)	In de jaarrapportage wordt gerapporteerd over geleverde prestaties in relatie tot geplande prestaties en bestede middelen in relatie tot het beschikbare budget.
11. Vindt het onderhoud tijdig plaats?	- In de jaarrapportage wordt gerapporteerd over de uitvoering in relatie tot de planning. - De uitvoering is afgerond op het geplande moment.
12. Is er een meerjarenplanning voor onderhoud die is gebaseerd op inspecties enerzijds en de beleidsmatig gewenste kwaliteit anderzijds en hoe wordt die vertaald naar jaarplannen?	- De maatschappelijke beleidsdoelstellingen zijn uitgewerkt in een beheerplan met meerjarenplanning. - Het beheerplan wordt ieder jaar uitgewerkt in een jaarplan. - In ieder jaarplan zijn concrete doelstellingen genoemd.
13. Is de financiële planning afgestemd op de meerjarenplanning voor wegbeheer of is het wegbeheer financieel afhankelijk van jaarlijks beschikbare budgetten?	Geen specifieke norm (onderdeel van vraag 8 en 12).
14. Is het budget voor wegenonderhoud goed onderbouwd? En is het budget voldoende om de gewenste kwaliteit te bereiken?	- Geen specifieke norm voor de onderbouwing (onderdeel van vraag 8 en 12). - De bestedingen ontwikkelen zich volgens de planning in de meerjarenraming. - De beoogde kwaliteitsniveaus worden bereikt.
15. Hoe zijn de systemen van planning en control voor de verschillende niveaus met elkaar verbonden?	Geen norm.

Onderzoeksvraag	Norm
D. Informatievoorziening aan de raad?	
16. Is de rolverdeling tussen college en raad duidelijk op dit beleidsterrein?	• In het beleid, of in algemene afspraken tussen raad en college, is aangegeven wanneer en op welke wijze de raad over de voortgang van de uitvoering van het beleid wordt geïnformeerd.
17. Wordt de raad volledig en tijdig geïnformeerd over keuzes in het onderhoud openbare wegen? Wordt hierbij een volledig en meerjarig beeld geschetst?	• De raad is betrokken bij het beleidsproces om de kwaliteitsniveaus en budgettering vast te stellen. Daarbij is tevens het meerjaren perspectief (in termen van kwaliteit en kosten) betrokken.
18. Wordt de raad volledig en tijdig geïnformeerd over afwijkingen tussen raming en (tussentijdse) realisatie in de prestaties en/of kosten van onderhoud openbare wegen?	• De raad ontvangt ten minste eenmaal per jaar een rapportage over het wegbeheer. • Er wordt gerapporteerd over: — de geleverde prestaties in relatie tot de geplande prestaties. — de bereikte doelen in relatie tot de gestelde doelen. — de bestede middelen in relatie tot het beschikbare budget. — relevante afwijkingen ten opzichte van planning/ramingen.

Bijlage 5 Bestuurlijke reactie



Postadres Postbus 24, 9410 AA Beilen
Telefoon (0593) 53 92 22
Internet www.middendrenthe.nl
E-mail gemeente@middendrenthe.nl

Bezoekadres
Beilen Raadhuisplein 1
ma, di, vr 8.30 – 12.00
wo 8.30 – 16.00
do 8.30 – 20.00
Smilde Hoofdweg 24
ma, do 8.30 – 12.00
Westerbork B.G. van Weezelplein 10
di 8.30 – 12.00

Rekenkamercommissie gemeente Midden-Drenthe
t.a.v. De heer E. Lange

Datum: 30 maart 2016
Behandeld door: Geert van de Logt
Zaaknummer: 619098
Onderwerp: Rekenkameronderzoek
Onderhoud openbare wegen

Uw brief van: 25 februari 2016
Uw kenmerk:
Bijlagen:
Verzonden op: ~ 4 APR. 2016

Geachte commissie,

Met interesse hebben wij uw rapport “Rekenkameronderzoek Onderhoud openbare wegen, Midden-Drenthe op de goede weg?” gelezen en tot ons genomen. Wij herkennen ons in de inhoud. Uw rapport is een weergave van de Midden-Drentse praktijk als het gaat om wegenonderhoud.

Beleid en wegenonderhoud tot nu toe

Na het beleidskader voor onderhoud van de openbare wegen “Strategie wegbeheer 2007-2011” heeft de gemeenteraad inderdaad geen nieuw beleid opgesteld. De economische crisis en daardoor noodzakelijke bezuinigingen noopten tot deze afweging.

In de huidige periode legt de gemeenteraad de nadruk op het sociale domein. Tegelijkertijd, en dat willen wij nadrukkelijk stellen, is het wegenonderhoud in Midden-Drenthe in de achterliggende periode voortdurend op een voldoende niveau uitgevoerd. Waar nodig, bijvoorbeeld bij extra winterschade, zijn aanvullende middelen beschikbaar gesteld.

Theorie en praktijk verenigen

Uw rapportage zet een stevig kader neer en komt op een goed moment. In uw rapport doet u de volgende aanbevelingen:

Voor de gemeenteraad

1. Stel een nieuw beleidskader voor de komende 5 tot 10 jaar vast, inclusief een meerjaren(budget)raming en heldere doelstellingen die in de tijd zijn afgebakend. Zorg dat het beleidskader periodiek voor actualisatie op de raadsagenda komt.

KvK 01182848
BTW 806300449B.01

E-mail nota's factuur@middendrenthe.nl
IBAN NL10BNGH0285078712

Voor het college en de ambtelijke organisatie

2. Opereer vanuit een systematisch beleidsproces met duidelijke doelstellingen voor de langere termijn.
3. Bepaal de feitelijke staat van het onderhoud van de gemeentelijke wegen. Zet de feitelijke staat af tegen het gewenste kwaliteitsniveau en maak een inschatting van de benodigde middelen om het vereiste kwaliteitsniveau te realiseren. Gebruik de resultaten van deze inventarisatie bij het opstellen van het – door de gemeenteraad vast te stellen – meerjarenbeleid.
4. Zet de ontwikkeling die is ingezet rond het beter borgen van de goede uitvoering en het beter (digitaal) vastleggen van informatie door.

Uw aanbevelingen zijn voor ons een prima vertrekpunt om, in nauwe samenwerking met de gemeenteraad, nieuw beleid voor wegen en bruggen op te stellen en op deze wijze theorie en praktijk te verenigen om in het nieuwe toekomstige beleidskader de juiste keuzes te maken.

Plezierige samenwerking

De samenwerking met u om tot het rapport "Rekenkameronderzoek Onderhoud openbare wegen, Midden-Drenthe op de goede weg?" te komen, hebben wij als erg plezierig ervaren. Onze dank daarvoor!

Zaaknummer en pincode

De gemeente Midden-Drenthe werkt zaakgericht. Reageert u, wilt u dan **zaaknummer 619098** in uw brief vermelden?

Informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Geert van de Logt, beleidsmedewerker, te bereiken op maandag tot en met vrijdag via telefoonnummer (0593) 53 94 75.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,



de secretaris,



de burgemeester.