

**Onderzoek wegbeheer**  
**Rekenkamercommissie gemeente Epe**

**Datum: september 2018**

**\*2018-08728\***



# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
1. Onderzoeksopzet .....	2
1.1 Achtergrond .....	2
1.2 Concrete vraagstelling .....	2
1.3 Onderzoeksverantwoording .....	2
1.4 Leeswijzer .....	2
2. Gewenste kwaliteitsniveau en onderhoudsbudget wegen .....	3
2.1. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van de wegen in de gemeente Epe? .....	3
2.2. Wat is het jaarlijks benodigde onderhoudsbudget voor de wegen in de gemeente Epe? .....	3
2.3. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau in vergelijking met andere gemeenten? .....	4
2.4. Wat is het benodigde onderhoudsbudget voor het gewenste kwaliteitsniveau in vergelijking met andere gemeenten? .....	5
3. Huidige kwaliteitsniveau en onderhoudskosten wegen .....	6
3.1. Wat is het kwaliteitsniveau van de wegen in de periode 2014 - 2017? .....	6
3.2. Wat zijn de onderhoudskosten van de wegen in de periode 2014 - 2017? .....	6
4. Informatie en sturing gemeenteraad .....	8
4.1. Welke informatie ontvangt de raad over het wegbeheer? .....	8
4.2. Welke mogelijkheden heeft de raad om op beleid en uitgaven bij te sturen? .....	8
4.3. Hoe heeft de gemeenteraad bijgestuurd op beleid en uitgaven in de periode 2014 - 2017? .....	8
5. Toekomstbestendigheid en risico's .....	10
5.1. Wat is het risico bij verdwijnen van kennis en ervaring van de wegbeheerder bij vervanging? .....	10
5.2. Wat is het risico bij aanpassing van de wegbeheersystematiek? .....	10
5.3. Wat is het risico bij een andere uitbestedingsvorm? .....	11
5.4. Wat is het risico bij een vervangingsgolf van wegen? .....	11
6. Conclusies en aanbevelingen .....	12
6.1. Conclusie doeltreffend (effectiviteit) .....	12
6.2. Conclusie doelmatigheid (efficiëntie) .....	12
6.3. Aanbevelingen .....	12
Reactie Bestuurlijk wederhoren .....	15
Bijlage I: Lijst brondocumenten en geïnterviewden .....	1

## Voorwoord

De Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Epe is ingesteld in 2006. Zij onderzoekt of de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren van de gemeente Epe de doelen die zij nastreven ook echt behalen. Ook is het de vraag of het behalen van die doelen niet teveel gemeenschapsgeld kost. Dit doet de commissie door onafhankelijk en op eigen initiatief onderzoek uit te voeren.

In november 2017 heeft de Rkc besloten om een onderzoek uit te voeren naar het wegbeheer in Epe. Dit onderwerp heeft verschillende 'dimensies'. De gemeente is als wegbeheerder verantwoordelijk voor het in 'goede staat' houden van de weg. Als weggebruikers schade ondervinden wanneer de weg niet aan de eisen voldoet die er redelijkerwijs aan gesteld mogen worden, dan is de gemeente aansprakelijk. Voorts gaat in het onderhoud van de wegen een aanzienlijk budget om. Daarbij is Epe een - in oppervlakte - grote gemeente, met een grote verscheidenheid aan wegen.

Tijdens het onderzoek bleek dat in het wegbeheer een geheel eigen jargon gebezigd wordt. Dat is in veel 'technische' vakgebieden het geval, maar bij wegbeheer ging het ook om termen die in het dagelijkse leven anders opgevat worden. Bijvoorbeeld: een 'laag' onderhoudsniveau volgens de wegbeheersystematiek bleek een vrij 'normaal' onderhoudsniveau te zijn. Niet alleen taalkundig, maar ook inhoudelijk was dit een leerzaam onderzoek voor de commissie.

De bestuurlijke reactie duidt op een tevreden college. Dat was misschien te verwachten gezien de conclusies en aanbevelingen, maar er worden toch ook een paar kritische noten gekraakt in het rapport. Uiteraard is het woord nu eerst nog aan de raad om dit onderzoek te behandelen en eventueel nog verdere adviezen te formuleren.

In de uitvoering van dit onderzoek hebben wij alle medewerking gekregen van de ambtelijke organisatie en van het college. Uitvoering van het onderzoek was in handen van ingenieursbureau Witteveen+Bos. Aan een ieder die meegewerkt heeft zeggen wij dank.

Dit rapport wordt in digitale vorm aangeboden aan de gemeenteraad van Epe. Bij de behandeling in de raadscommissie is er gelegenheid om vragen te stellen aan het externe onderzoeksbureau.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Epe,

Kees-Jan Groen  
Voorzitter

# 1. Onderzoeksopzet

## 1.1 Achtergrond

De gemeente Epe heeft een vrij bescheiden inwoneraantal, maar is qua gebiedsoppervlak met meer dan 156 km<sup>2</sup> de 53<sup>e</sup> gemeente in het Koninkrijk. Een groot areaal brengt een groot aantal wegen met zich mee en volgens de rekenkamercommissie Epe doet dit een fors beslag op de financiën van de gemeente. Om die reden wil de rekenkamercommissie meer inzicht krijgen in de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het gemeentelijk wegbeheer. Daarvoor heeft zij een onderzoek laten uitvoeren in de vorm van een quick scan. De achterliggende gedachte van de quick scan is met beperkte middelen toch een onafhankelijk beeld op hoofdlijnen te krijgen van het wegbeheer. Het resultaat is verwoord in dit rapport.

## 1.2 Concrete vraagstelling

De rekenkamercommissie wil minimaal antwoorden op de volgende vragen:

1. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van wegen in de gemeente Epe (beleidskader), eventueel met vergelijking naar andere gemeenten en welk budget is daarvoor benodigd?;
2. Wat is de staat van de wegen in Epe (mogelijk afgelopen vier jaar in ogenschouw nemen en wat waren de kosten hiervan in vergelijking met het budget)?;
3. Welke informatie ontvangt de raad over het wegbeheer, welke mogelijkheden heeft de raad om op beleid en uitgaven bij te sturen en hoe heeft de raad dat de afgelopen vier jaar gedaan?;
4. Als toekomstverkenning: is het wegbeheer zoals de gemeente dat nu uitvoert (systematiek en in de praktijk) toekomstbestendig? Welke risico's zijn er of zijn te verwachten?

## 1.3 Onderzoeksverantwoording

De scope van deze quick scan is het wegbeheer van gemeente Epe, oftewel het in stand houden van het wegenareaal. De quick scan betekent dat het wegbeheer op hoofdlijnen is onderzocht. De focus is gelegd op concrete beantwoording van de vier onderzoeksvragen. Dit onderzoek is als volgt uitgevoerd:

- Onderzoeksvragen en -deelvragen zijn opgezet en benodigde informatie bepaald;
- Brondocumenten zijn doorgenomen;
- Een vragenlijst is opgesteld voor de interviews;
- Afhankelijk van de geïnterviewde zijn specifieke vragen uit de vragenlijst behandeld;
- Analyse is uitgevoerd en aanvullende informatie is bepaald en verkregen;
- De vier onderzoeksvragen zijn beantwoord.

In Bijlage I is de lijst met brondocumenten en de lijst met geïnterviewden opgenomen.

## 1.4 Leeswijzer

- Hoofdstuk 1 beschrijft de onderzoeksopzet;
- Hoofdstukken 2 tot en met 5 verwoorden de concrete antwoorden op de onderzoeksvragen;
- Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wegbeheer.



## 2. Gewenste kwaliteitsniveau en onderhoudsbudget wegen

Onderzoeksvraag 1: Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van wegen in de gemeente Epe (beleidskader), eventueel met vergelijking naar andere gemeenten en welk budget is daarvoor benodigd?

### 2.1. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van de wegen in de gemeente Epe?

Het gewenste kwaliteitsniveau van de wegen is in Epe gedefinieerd als 'Laag'.

De wegenkwaliteit is in feite de technische staat van de wegen. Voor bepaling van het kwaliteitsniveau ofwel de technische staat van wegen hanteert gemeente Epe de wegbeheersystematiek van CROW<sup>1</sup> (Publicatie 146 en 147). Visuele inspectieresultaten van wegen worden omgezet naar rapportcijfers (0 - 10). Er zijn vijf ranges die corresponderen met vijf kwaliteitsniveaus ('Zeer hoog, Hoog, Basis, Laag, Zeer laag'). 'Laag' betekent rapportcijfers in de range 3,5 - 5,4. De methodiek is verder toegelicht in Bijlage I van het Wegenbeleidsplan 2014 - 2018.

In het Wegenbeleidsplan 2014 - 2018 zijn drie keuzes voor het gewenste kwaliteitsniveau voorgesteld: 'Hoog, Basis en Laag'. In 2014 is dit Wegenbeleidsplan goedgekeurd door de gemeenteraad. Daarbij is het gewenste kwaliteitsniveau voor de wegen vastgesteld: 'Laag'. Beknopt gesteld betekent 'Laag': sober, wel veilig.

### 2.2. Wat is het jaarlijks benodigde onderhoudsbudget voor de wegen in de gemeente Epe?

Het jaarlijks benodigde onderhoudsbudget voor de wegen bedraagt EUR 1.408.000,--.

In het Wegenbeleidsplan 2014 - 2018 zijn per keuze voor het gewenste kwaliteitsniveau, ook de consequenties voor het jaarlijks budget voor wegenonderhoud weergegeven. Met de keuze voor kwaliteitsniveau Laag zijn in de periode 2014 - 2018 de jaarlijkse begrote kosten voor wegenonderhoud als volgt opgebouwd:

Wegenonderhoud	Jaarlijks budget
Groot onderhoud wegen (preventief)	EUR 1.228.000,--
Klein onderhoud wegen (correctief)	EUR 180.000,--
Totaal onderhoud wegen	EUR 1.408.000,--

Deze kosten zijn een gemiddelde en kunnen fluctueren over de jaren. Voor het groot onderhoud van wegen is een voorziening opgenomen die met de jaarrekening 2016 is omgezet in een reserve. In de bijlagen van de programmabegrotingen is een overzicht te vinden van het verloop van de voorziening/reserve (stand, onttrekking, waardecorrectie en toevoeging). Uit de programmabegrotingen is niet te herleiden welke onderhoudsmaatregelen exact zijn begroot. Voorafgaand aan het opstellen van de programmabegroting wordt het verloop van de voorziening/reserve onderhoud wegen besproken. Dit gebeurt in een doorlichtingsgesprek tussen de producthouder en de adviseur bedrijfsvoering. De producthouder licht het verloop en de begroting toe aan de hand van uit te voeren onderhoudsmaatregelen. De adviseur bedrijfsvoering beoordeelt in hoeverre dit aannemelijk en transparant is. Gezamenlijk bepalen zij de exacte cijfers van het verloop en de begroting. Dit wordt vastgelegd in een memo (1 A4) die door beiden wordt

<sup>1</sup> CROW is een kennisinstituut voor (decentrale) overheden, aannemers en adviesbureaus op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer.

ondertekend. De memo bevat ook een beknopte financiële onderbouwing (1/4 A4), geen inhoudelijke onderbouwing. Aan de memo ligt een dossier met relevante achtergrondinformatie ten grondslag.

Volgens deze werkwijze is de jaarlijkse begroting voor groot onderhoud wegen vastgesteld (zie navolgende tabel). De gemiddelde jaarbegroting komt goed overeen met het benodigde jaarbudget voor groot onderhoud volgens het Wegenbeleidsplan (afwijking +2,7%). De vergelijking met de daadwerkelijke besteding is te vinden in hoofdstuk 3.

Jaar	Begroting groot onderhoud wegen	Begroting Wegenbeleidsplan
2015	EUR 1.350.000,--	
2016	EUR 1.100.000,--	
2017	EUR 1.200.000,--	
2018	EUR 1.394.669,--	
gemiddeld per jaar	EUR 1.261.167,--	EUR 1.228.00,--

Buiten het Wegenbeleidsplan 2015 - 2018 zijn er aanvullend ook activiteiten voor markering en belijning. Jaarlijks budget hiervoor bedraagt ca. EUR 31.000,--.

### 2.3. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau in vergelijking met andere gemeenten?

Het gewenste kwaliteitsniveau is hetzelfde of lager dan enkele andere (vergelijkbare) gemeenten.

Gegevens over kwaliteit en kosten bij andere gemeenten zijn lastig te vinden:

- Vaststelling is dat gemeenten terughoudend zijn in medewerking aan vergelijking van prestaties.
- Gegevens over kwaliteit en kosten bij andere gemeenten zijn slechts beperkt openbaar voorhanden.
- CROW heeft een (verouderde, 2004) module met kostenkengetallen maar die zijn lastig hanteerbaar. CROW (aanspreekpunt wegbeheersystematiek) bevestigt dat er momenteel nauwelijks informatie voor een betrouwbare onderlinge vergelijking van het wegbeheer van gemeenten beschikbaar is. Daar bestaat wel behoefte aan. Om aan die behoefte tegemoet te komen ontwikkelt momenteel een landelijke benchmarksystematiek voor gemeenten om de beheerprestaties in de openbare ruimte onderling eenduidig te vergelijken. Deze systematiek komt in de loop van 2018 uit.

Om toch enigszins tot een vergelijking te komen hebben we op internet wegenbeleidsplannen opgezocht van enkele andere gemeenten, die een enigszins vergelijkbaar landelijk karakter hebben. Het resultaat is weergegeven in onderstaande tabel.

gemeente	kwaliteitsniveau
Epe	Laag
Berkelland	Laag
Zuidhorn	Laag
Neder-Betuwe	Laag, centrum Hoog
Boxmeer	Basis
Mook-Middelaar	Basis

Op basis van deze zeer beperkte steekproef stellen we vast dat het gewenste kwaliteitsniveau van gemeente Epe hetzelfde of lager is (en nooit hoger is) dan de geïnventariseerde andere gemeenten.

#### 2.4. Wat is het benodigde onderhoudsbudget voor het gewenste kwaliteitsniveau in vergelijking met andere gemeenten?

In vergelijking met enkele soortelijke andere gemeenten is voor hetzelfde kwaliteitsniveau 'Laag' een zelfde verhouding te vinden tussen benodigd budget en omvang.

Voorgaande paragraaf geeft aan dat er weinig cijfers beschikbaar zijn en dat het verstandig is voorzichtig en kritisch te zijn bij onderlinge vergelijking. Recent onderzoek bevestigt dat. In november 2017 heeft IPSE een empirisch onderzoek gepubliceerd over de kosten en doelmatigheid van het decentrale wegbeheer, Wegen gewogen. Daarin wordt geconstateerd dat er vele factoren zijn die invloed hebben op de beheerprestaties en -kosten en dat veel achterliggende gegevens niet beschikbaar zijn. Dat betekent dat onderlinge vergelijking van gemeenten met de nodige voorzichtigheid en kritische blik moet gebeuren, omdat het gevaar bestaat dat appels met peren worden vergeleken.

Met dit bewustzijn in het achterhoofd is het wegenonderhoud van gemeente Epe vergeleken met andere gemeenten die een enigszins vergelijkbaar landelijk karakter hebben en een vergelijkbaar kwaliteitsniveau ('Laag') nastreven. De getallen zijn wederom afkomstig uit wegenbeleidsplannen voor vergelijkbare jaren (+/- 2 jaar). De resultaten zijn weergegeven in navolgende tabel. De onderhoudskosten bevatten zowel groot als klein onderhoud.

gemeente	wegenoppervlakte (miljoen m <sup>2</sup> )	onderhoudskosten (miljoen EUR)	onderhoudskosten/m <sup>2</sup> (EUR)	kwaliteitsniveau
Epe	2,8	1,4	0,50	Laag
Berkelland	3,9	1,9	0,49	Laag
Zuidhorn	1,2	0,65	0,54	Laag
Neder-Betuwe	1,54	1,3	0,84	Laag, centrum Hoog

Zowel voor een gemeente met een grotere wegenoppervlakte als een gemeente met een kleinere wegenoppervlakte, zijn de onderhoudskosten/m<sup>2</sup> vergelijkbaar. De gemeente Neder-Betuwe kiest voor een duidelijk hoger kwaliteitsniveau in het centrum van de drie kernen, dat verklaart mogelijk de beduidend hogere onderhoudskosten.

### 3. Huidige kwaliteitsniveau en onderhoudskosten wegen

Onderzoeksvraag 2: Wat is de staat van de wegen in Epe (mogelijk afgelopen vier jaar in ogenschouw nemen en wat waren de kosten hiervan in vergelijking met het budget)?

#### 3.1. Wat is het kwaliteitsniveau van de wegen in de periode 2014 - 2017?

Er wordt door de gemeente aan de hand van inspecties en maatregelen gestuurd op kwaliteitsniveau 'Laag'.

Het kwaliteitsniveau van de wegen wordt niet jaarlijks berekend. De volgende meting staat gepland in 2019. Het berekenen van het kwaliteitsjaarcijfer moet door een extern adviesbureau gebeuren, dit kost tijd en het nodige geld (ordegrootte duizenden euro's). Met dat geld kunnen ook wegenmaatregelen worden uitgevoerd. Aangezien niet naar deze cijfers wordt gevraagd, wordt de keuze voor wegenmaatregelen gemaakt. De kwaliteitsjaarcijfers worden wel achteraf berekend als het nieuwe wegenbeleidsplan wordt opgesteld (planning 2019).

Jaarlijks worden op basis van de inspecties wegenmaatregelen uitgevoerd. Daarmee blijft het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd. Het exacte kwaliteitsjaarcijfer is daarmee niet bekend, maar ligt naar verwachting in de range van niveau 'Laag'.

Toenemende aantallen claims en ongevallen zijn een indicator voor een afnemend kwaliteitsniveau van de wegen. In de jaren 2014 tot en met 2017 hadden de binnengekomen claims veelal betrekking op verzakte bermen, onzichtbare bermblokken door hoog gras en uitstekende kolken door verzakte trottoirs. Ook waren er een aantal claims als gevolg van wegwerkzaamheden. Er zijn in die periode 10 claims binnengekomen die te maken hadden met het onderhoud van wegen en trottoirs, veelal schade aan kleding, brillen en lichaam. Van deze 10 claims zijn er 3 gehonoreerd voor een totaal bedrag van € 742,50. Betreffende de verharding van de wegen is er 1 claim binnengekomen en deze is gehonoreerd voor een bedrag van € 465,83.

Van de ongevallen op wegen van de gemeente in de periode 2014 - 2017 zijn er geen terug te voeren op de kwaliteit van de wegverharding. De gemeente is in geen enkel geval aansprakelijk gesteld.

#### 3.2. Wat zijn de onderhoudskosten van de wegen in de periode 2014 - 2017?

De werkelijk gemaakte onderhoudskosten van de wegen liggen in de orde grootte van de begroting.

In par. 2.2. is de werkwijze toegelicht voor de voorziening/reserve groot onderhoud wegen bij programmabegrotingen. Voor het opstellen van de jaarrekeningen wordt een zelfde werkwijze gevolgd (doorlichtingsgesprek) met vergelijkbare inhoud en detailniveau.

Volgens deze werkwijze zijn de jaarlijkse kosten voor groot onderhoud vastgesteld (zie navolgende tabel). De gemiddelde jaarlijkse kosten vallen hoger uit dan de gemiddelde jaarlijkse begroting (afwijking +8,7%). Ten opzichte van het Wegenbeleidsplan bedraagt de afwijking +11,6%.

<b>Jaar</b>	<b>budget groot onderhoud wegen</b>	<b>Kosten groot onderhoud wegen</b>
2014	EUR 1.228.000,--	EUR 1.143.044,--
2015	EUR 1.350.000,--	EUR 1.270.267,--
2016	EUR 1.100.000,--	EUR 1.340.156,--
2017	EUR 1.200.000,--	EUR 1.727.219,--
gemiddeld per jaar		EUR 1.370.172,--

De kosten voor klein onderhoud zijn met ingang van 2015 onderdeel geworden van het contract voor Axent voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

De kosten voor belijning en markering zijn als volgt.

<b>Jaar</b>	<b>budget belijning en markering</b>	<b>Kosten belijning en markering</b>
2014	EUR 31.151,--	EUR 5.481,--
2015	EUR 31.540,--	EUR 26.701,--
2016	EUR 31.714,--	EUR 32.000,--
2017	EUR 32.095,--	EUR 24.467,--

## 4. Informatie en sturing gemeenteraad

Onderzoeksvraag 3: Welke informatie ontvangt de raad over het wegbeheer, welke mogelijkheden heeft de raad om op beleid en uitgaven bij te sturen en hoe heeft de raad dat de afgelopen vier jaar gedaan?

### 4.1. Welke informatie ontvangt de raad over het wegbeheer?

De gemeenteraad stelt het wegenbeleidsplan en de jaarbegrotingen en jaarrekeningen vast. Het accent ligt op financiële informatie, niet op prestatie-informatie.

In de afgelopen vier jaar heeft de gemeenteraad de volgende documenten vastgesteld:

- Wegenbeleidsplan 2014 - 2018;
- Jaarlijkse programmabegroting, waarin wegbeheer is opgenomen (o.a. voorziening/reserve groot onderhoud wegen).
- Jaarrekeningen, waarin wegbeheer is opgenomen (o.a. voorziening/reserve groot onderhoud wegen).

Het Wegenbeleidsplan behandelt zowel de financiën als de prestaties (wegenkwaliteit) van het wegonderhoud. De programmabegrotingen en jaarrekeningen bevatten financiële informatie. Prestatie-informatie (wegenkwaliteit) wordt daarin niet expliciet behandeld.

### 4.2. Welke mogelijkheden heeft de raad om op beleid en uitgaven bij te sturen?

De raad kan bijsturen door al dan niet in te stemmen met de perspectiefnota, begroting, jaarrekening en het wegenbeleidsplan. Raadsvoorstellen worden voordat de raad daarover een besluit neemt geagendeerd voor bespreking in de raadscommissie. Raadsleden vragen het college dan om verduidelijking. Belangrijk moment voor de raad is de vaststelling van de perspectiefnota (voorbereiding van begroting), de jaarlijkse begroting en de jaarrekening.

Verder zijn er diverse democratische instrumenten om als raad - ook zonder raadsvoorstel - het college te bevragen c.q. ter verantwoording te roepen over ontwikkelingen. Door al dan niet in te stemmen met voorstellen kan de raad bijsturen.

### 4.3. Hoe heeft de gemeenteraad bijgestuurd op beleid en uitgaven in de periode 2014 - 2017?

De gemeenteraad heeft niet bijgestuurd op beleid en uitgaven voor het wegbeheer in de periode 2014 - 2017.

De gemeenteraad heeft niet bijgestuurd op beleid en uitgaven voor het wegbeheer. In de raadsvergadering van 13 maart 2014 is het Wegenbeleidsplan ongewijzigd vastgesteld.

In het coalitieakkoord (april 2014) is gekozen voor het streven naar een gefaseerde kwaliteitsverbetering van wegen in het buitengebied naar niveau Basis. Het is niet duidelijk waarom dit is gekozen en wanneer dit niveau Basis bereikt moet zijn. Het betreft alle wegen buiten de bebouwde kom, met uitzondering van de zandwegen. Daar zijn jaarlijks financiële middelen voor uitgetrokken. Deze zijn onderdeel van de voorziening groot onderhoud wegen.

<b>Jaar</b>	<b>Begroting kwaliteitsverbetering wegen buitengebied</b>
2015	EUR 30.000,--
2016	EUR 35.000,--
2017	EUR 25.000,--
2018	EUR 90.000,--
gemiddeld per jaar	EUR 37.500,--

In de periode 2014 - 2017 zijn er geen andere raads(commissie)vergaderingen geweest waarin aanpassingen van het wegenbeleid concreet zijn voorgesteld, noch door het college, noch door de gemeenteraad.

## 5. Toekomstbestendigheid en risico's

Onderzoeksvraag 4: Als toekomstverkenning: is het wegbeheer zoals de gemeente dat nu uitvoert (systematiek en in de praktijk) toekomstbestendig? Welke risico's zijn er of zijn te verwachten?

Risico's die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn weergegeven in onderstaande tabel. Risico 2. en 3. zijn voortgekomen uit het eerder genoemde onderzoek 'Wegen gewogen'. In de tabel is ook een inschatting gegeven van het risico (schaal laag, gemiddeld, hoog).

Risico	Inschatting
1. verdwijnen kennis en ervaring	laag
2. aanpassing wegbeheersystematiek	laag
3. andere uitbestedingsvorm	gemiddeld
4. vervangingsgolf wegen	laag

### 5.1. Wat is het risico bij verdwijnen van kennis en ervaring van de wegbeheerder bij vervanging?

Het risico bij het verdwijnen van kennis en ervaring van de wegbeheerder bij vervanging is laag.

De huidige wegbeheerder nadert de pensioenleeftijd en heeft veel taken in het wegbeheer. Naast een coördinerende en toezichhoudende rol voor wegenonderhoud, is hij ook toezichthouder in projecten. Een integrale blik in de uitvoering is belangrijk om te bepalen of en hoe het resultaat in de toekomst te beheren is. De opvolger zal minimaal een jaar met de huidige wegbeheerder mee moeten lopen om die basiservaring op te doen. Daarmee moet de opvolger tijdig worden aangetrokken. Daarnaast zijn extra competenties gewenst:

- een meer regievoerende werkwijze op de buitendienst (Axent);
- het opstellen van (meer)jarenplanningen voor wegenonderhoud.

Mocht de huidige wegbeheerder plots wegvallen, zijn er de volgende mogelijkheden:

- voor onderhoud een inhuurkracht aantrekken vanuit het raamcontract met bureau Driessen;
- voor projecten een toezichthouder zoeken bij ingenieursbureaus die al voor de gemeente werken.

Op basis van het voorgaande wordt het risico als laag ingeschat.

### 5.2. Wat is het risico bij aanpassing van de wegbeheersystematiek?

Het risico bij aanpassing van de wegbeheersystematiek is laag.

Onder par. 2.1 is aangegeven dat de gemeente momenteel de wegbeheersystematiek van CROW hanteert. Er is geen wetgeving die verplicht deze systematiek te hanteren. Dat betekent dat de gemeente de vrije keuze heeft deze systematiek in de toekomst voort te zetten. Voordeel van deze systematiek is dat deze door heel veel gemeenten wordt hanteert, kortom kennis en ervaring is ruim voorhanden.

CROW is ondertussen bezig de huidige wegbeheersystematiek door te ontwikkelen. De website van CROW geeft aan:



‘Het doel is om een assetbeheersystematiek te ontwikkelen met daarin een specifieke uitwerking voor de verhardingen. Tegelijkertijd wordt de verbinding gezocht met andere beheerdisciplines, met verschillende typen onderhoud en met wensen uit verschillende soorten organisaties.’

De verwachting is dat veel gemeenten op termijn over zullen gaan naar deze aangepaste systematiek, tevens dat CROW dit gedegen op zal zetten. Het is de keuze van de gemeente Epe of en op welk moment zij hierop overstapt.

Op basis van het voorgaande wordt het risico als laag ingeschat.

### **5.3. Wat is het risico bij een andere uitbestedingsvorm?**

Het risico bij een andere uitbestedingsvorm is gemiddeld.

Met het huidige contract met Axent heeft de gemeente ervaring met een prestatiecontract. Dit contract wordt halverwege 2018 geëvalueerd. Risico's die nu worden gezien:

- er is altijd speelruimte in het voldoen aan prestaties. De wegbeheerder van de gemeente zoekt de bovenkant op, de aannemer de onderkant. Risico is of de gemeente op de juiste wijze wordt ontzorgd;
- bij nieuwe ontwikkelingen (b.v. smart systems) bestaat het risico dat de gemeente voor pilotmaatregelen meer afhankelijk is van de medewerking van de aannemer.

Op basis van het voorgaande wordt het risico als gemiddeld ingeschat.

### **5.4. Wat is het risico bij een vervangingsgolf van wegen?**

Het risico bij een vervangingsgolf van wegen is laag.

Voor vervanging van wegen staat binnen de gemeente Epe een termijn van 70 jaar (zie hoofdstuk 4.6. van het wegenbeleidsplan). In de praktijk worden de wegen binnen de gemeente niet gerenoveerd (in vaktermen: rehabilitatie). Reden hiervoor is de stevige bodem die voornamelijk uit zand bestaat. Daarmee is er geen sprake van een komende vervangingsgolf. Om die reden is er geen langjareninvesteringsplan en zijn er geen financiële middelen voor gereserveerd.

De wegconstructie wordt in de praktijk veelal alleen vervangen als onderdeel van rioleringswerkzaamheden en de reconstructie van een weg. Hiervoor wordt een afzonderlijk investeringsbudget aangevraagd. Binnen de bebouwde kom wordt het moment van wegenvervanging afgestemd met een rioleringsvervanging.

Op basis van het voorgaande wordt het risico als laag ingeschat.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1. Conclusie doeltreffend (effectiviteit)

#### Definitie

Doeltreffendheid houdt in dat het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en dat de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt.

#### Conclusie

In de periode 2014 - 2017 is het wegbeheer doeltreffend uitgevoerd.
---

#### Onderbouwing

- het Wegenbeleid streeft naar een gewenst kwaliteitsniveau Laag van alle wegen;
- uitzondering zijn de wegen buiten de bebouwde kom (uitgezonderd de zandwegen). Daar wordt op termijn een gewenst kwaliteitsniveau Basis nagestreefd. De termijn is niet bekend;
- de gekozen werkwijze (jaarlijkse inspecties, maatregelen) zorgt voor handhaving van het huidige kwaliteitsniveau Laag;
- het aantal claims, meldingen en ongevallen m.b.t. het wegbeheer geeft geen reden om vast te stellen dat de beoogde veiligheid van de wegen onvoldoende is;
- het bereikte kwaliteitsniveau is pas exact zeker als de bereikte jaarniveaus zijn berekend en het gewenste kwaliteitsniveau bevestigen.

### 6.2. Conclusie doelmatigheid (efficiëntie)

#### Definitie

Doelmatigheid wil zeggen dat de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt.

#### Conclusie

In de periode 2014 - 2017 is het wegbeheer doelmatig uitgevoerd.
--

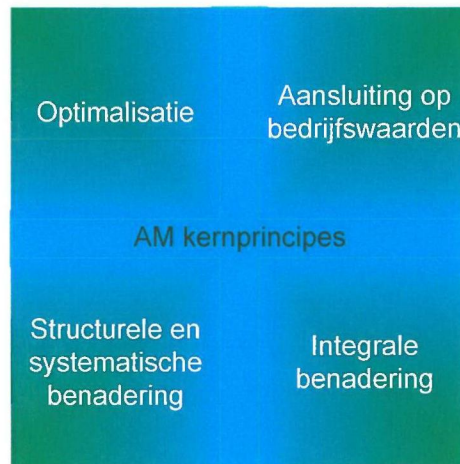
#### Onderbouwing

- het Wegenbeleid stelt jaarlijks EUR 1.402.000,-- beschikbaar voor groot onderhoud;
- deze begrote kosten voor wegenonderhoud zijn vergelijkbaar met enkel andere gemeenten die vergelijkbaar zijn qua type gemeenten en eenzelfde kwaliteitsniveau nastreven;
- de werkelijk gemaakte kosten zijn hoger (+11,7%), maar verklaarbaar door:
  - een hoger kwaliteitsniveau voor de buitenwegen op termijn;
  - bijdragen aan gebiedsontwikkelingen;
- de integrale blik, kostenbewustzijn en sturing op directe maatregelen van de wegbeheerder draagt bij aan de doelmatigheid;
- In het onderzoek van IPSE, Wegen gewogen, scoort gemeente Epe in de hoogste doelmatigheidscategorie (periode 2008 - 2014).

### 6.3. Aanbevelingen

Zoals eerder in dit rapport aangegeven, ontwikkelt CROW momenteel een wegbeheersystematiek op basis van asset management. Asset management draait om de volgende vier kernprincipes:

1. aansluiting op belangen van stakeholders;
2. optimalisatie van prestaties, risico's en kosten;
3. integrale benadering over assets, tijd en organisatie;
4. structurele en systematische benadering.



Het huidige wegbeheer in de gemeente Epe wordt doelmatig en doeltreffend uitgevoerd. Kortom: het gaat goed met het wegbeheer. We stellen ook vast dat dat het wegbeheer op een aantal punten transparanter en met meer scherpheid kan worden uitgevoerd wat tot verdere optimalisatie van het wegbeheer kan leiden. Op basis van ons inzicht in asset management en de verkregen inzichten vanuit brondocumenten, interviews en gesprekken doen wij de volgende aanbevelingen, geordend naar de vier asset management kernprincipes.

#### **Aansluiting op belangen stakeholders**

De huidige wegendoelstelling van de gemeente is geformuleerd op de technische kwaliteit van de wegen, terwijl de discussie vaak gaat over de belangen van stakeholders. Asset management stelt de belangen van stakeholders (burgers, bedrijfsleven) centraal. Denk bij belangen aan veiligheid, bereikbaarheid, comfort, overlast, kosten. Voor elk belang wordt een ambitie bepaald en dat wordt expliciet doorvertaald naar maatregelen voor de technische kwaliteit van de wegen.

#### **Specifieke aanbevelingen stakeholders**

- Stel met de gemeenteraad en stakeholders SMART na te streven doelen voor het wegbeheer op. Bedenk daarbij een juiste participatie- en werkvorm. Gebruik de GBI-applicatie om betrokkenen inzicht te geven. Dat kan met een *MAP-table*. Dat kan ook in de vorm van een game;
- Wijd een sessie met ambtenaren, college en gemeenteraadsleden over verschil van inzicht in het wegbeheer. Beantwoord daarin ook de volgende vraag: gaat de gemeenteraad alleen over kaderzetting en controle voor doeltreffendheid of ook over doelmatigheid?;
- Maak duidelijk wanneer kwaliteitsniveau 'Basis' voor de buitenwegen (niet de zandwegen) moet zijn bereikt;
- Neem in de jaarrekening(en) ook de behaalde prestaties van het wegbeheer op.

#### **Optimalisatie van prestaties, risico's en kosten**

Prestaties:

- Werk gedifferentieerde kwaliteitsniveaus uit;

Risico's:

- Evalueer het contract met Axent en stel verbeterpunten vast waar meer of minder grip gewenst is. Gebruik zo mogelijk het strategisch wegenplan als input voor het nieuwe contract;
- Ontwikkel risicomangement in het tactisch wegbeheer. In de gemeente wordt gesproken over risico's maar ze worden niet expliciet gemaakt en er wordt niet op gestuurd. Maak risico's meetbaar en neem ze nadrukkelijk mee in voor te leggen scenario's;

Kosten:

- Hanteer een vast rekenmodel voor het bijdragen vanuit de voorziening/reserve groot onderhoud wegen aan reconstructies;

#### **Integrale benadering over assets, tijd en organisatie**

- Stel op basis van de heldere set doelstellingen een strategisch wegenplan op met meerjarenvervangingen en -onderhoud. Verwerk daarin alle voorliggende plannen en nota's zodat er één totaaloverzicht ontstaat;
- Stel ruim voor pensionering van de wegbeheerder een jong MBO+'er aan als nieuwe beheerder. Laat die persoon leren van de bestaande beheerder en leg de focus vanaf het begin op integraal werken;

#### **Structurele en systematische benadering om tot verbeteringen te komen**

- Kies een aangepaste koers en planvorming van het wegbeheer die meer in de geest is van asset management. Gebruik daarbij volgende ontwikkelingen als momentum:
  - het nieuw op te stellen GVVP en Wegenbeleidsplan;
  - de ontwikkeling door CROW van een nieuwe wegbeheersystematiek gebaseerd op asset management;
  - een andere gemeenteraad met veel nieuwe en jongere vertegenwoordigers;
  - de Omgevingswet;
- Maak een heldere afweging om al dan niet onderhoud op beeldkwaliteit door te laten gaan. Dat is mede bepalend voor de competenties van de opvolger van de wegbeheerder.
- Doe mee aan de nieuwe benchmarksystematiek van CROW waarin het wegbeheer (breder: beheer openbare ruimte) met elkaar wordt vergeleken.

Op deze wijze kan asset management de gemeente helpen tot een volgende verbeterstap te komen in het wegbeheer.

#### **Afsluitende aanbeveling**

Los van de gedane aanbevelingen vanuit het asset management geven wij als afsluitende aanbeveling mee om het algemene wegenbeleid los te laten en de gewenste kwaliteitsniveaus te differentiëren. Op deze manier kan gebiedsgericht maatwerk worden geboden, b.v.:

- een hoger toegankelijkheidsniveau in een wijk met veel bejaarden;
- er wordt flink geïnvesteerd in de dorpscentra met hoge kwaliteit, maar het wegenonderhoudsniveau is nog steeds laag. Om te voorkomen dat de gebouwde kwaliteit op termijn afneemt kan gekozen worden voor een hoger kwaliteitsniveau van de wegen in de centra.

## Reactie Bestuurlijk wederhoren





# Gemeente Epe

Rekenkamercommissie gemeente Epe  
T.a.v. de heer K.J. Groen

Postbus 600

8160 AP EPE

Uw kenmerk : d.d. 12 juli 2018  
Ons kenmerk : nr. 2018-08507  
Behandeld door : R. Hartgers  
Telefoonnummer : 14 0578

Onderwerp : Reactie college van B&W op het rekenkamerrapport Onderzoek Wegbeheer

Epe, 12 SEP. 2018

Geachte heer Groen,

In uw brief van 12 juli jl. vraagt u ons, mede namens de leden van de rekenkamercommissie, om een reactie op het concept rekenkamerrapport Onderzoek Wegbeheer.

Wij herkennen ons in de bevindingen van het concept rapport. Het rapport geeft een goede weerspiegeling van de wijze waarop de afdeling Ruimte, eenheid Beheer, het wegbeheer uitvoert. Wij waarderen de conclusie van het concept-rapport dat onze organisatie op een doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering geeft aan het wegbeheer. Het is fijn om de bevestiging te krijgen dat de met de gemeenteraad overeengekomen beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt.

Een aantal door u aangedragen aanbevelingen worden ook nu al door onze wegbeheerder toegepast (afstemming stakeholders en risico gestuurd wegbeheer), echter impliciet en niet altijd planmatig. Wij zijn geïnteresseerd in de door u aangedragen aanbevelingen en zullen de afdeling Ruimte, eenheid Beheer, vragen om nader onderzoek te verrichten naar de toepassing van assetmanagement en de implementatie van gedifferentieerde kwaliteitsniveaus. De resultaten van dit interne onderzoek worden betrokken bij de actualisatie van het Wegenbeleidsplan, dat voor het jaar 2019 op het programma staat.

Wij zijn blij met het concept-rapport, zoals dit nu voorligt en wensen u veel succes toe bij de afronding van het definitieve rapport. Wij zien het eindresultaat met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders,  
de burgemeester, de secretaris,

Ir. H. van der Hoeve MPA

mw. C. Kats



## Bijlage I: Lijst brondocumenten en geïnterviewden

### Brondocumenten

- Gemeentelijk Verkeer- en VervoerPlan, - Deel B Beleidsnota -, 09-06-2010;
- Uitvoeringsnota GVVP, 07-06-2011;
- Wegenbeleidsplan 2014 - 2018, 02-01-2014;
- Samenvatting Wegenbeleidsplan 2014 - 2018;
- Beslisnota voor de raad Wegenbeleidsplan 2014 - 2018, 14-01-2014;
- Collegevoorstel Wegenbeleidsplan 2014 - 2018, 15-01-2014;
- Verslag raadscommissievergadering, 2014-02-27;
- Beantwoording vragen CDA inzake subsidies voor wegenonderhoud, 27-02-2014;
- Beantwoording vragen Gemeentebelangen over Wegenbeleidsplan, 27-02-2014;
- Overzicht schade t.b.v. vraag SGP CU, feb. 2014;
- Verslag raadsvergadering, 2014-03-13;
- Raadsbesluit Wegenbeleidsplan 2014 - 2018, 2014-03-13;
- Nota toegankelijkheid openbare ruimte, 09-08-2017;
- Dossier aanbesteding asfalt, 2017;
- Beleidskeuze en beheerkosten wegbeheer 2016 - 2020, gemeente Berkelland, 19-08-2015;
- Visie wegbeheer 2015 - 2019, gemeente Zuidhorn, 31-08-2014;
- Beheerplan wegen 2018 - 2021, gemeente Neder-Betuwe, 20-12-2017;
- Wegenbeleidsplan Boxmeer 2016 - 2020; apr. 2016;
- Wegenbeleidsplan Mook en Middelaar, 2015 - 2019;
- Coalitieakkoord 2014 - 2018, apr. 2014;
- Jaarstukken 2014;
- Jaarstukken 2015;
- Jaarstukken 2016;
- Programmabegroting 2015 - 2018;
- Programmabegroting 2016 - 2019;
- Programmabegroting 2017 - 2020;
- Programmabegroting 2018 - 2021;
- Verloop Voorziening t.b.v. Begroting 2015;
- Verloop Voorziening t.b.v. Begroting 2016;
- Verloop Voorziening t.b.v. Begroting 2017;
- Verloop Reserve t.b.v. Begroting 2018;
- Verloop Voorziening t.b.v. Jaarrekening 2014;
- Verloop Voorziening t.b.v. Jaarrekening 2015;
- Verloop Voorziening t.b.v. Jaarrekening 2016;
- Verloop Reserve t.b.v. Jaarrekening 2016;
- Verloop Reserve t.b.v. Jaarrekening 2017;
- Wegen Gewogen, IPSE, nov. 2017;
- Offerte aanvraag onderzoek wegbeheer Epe, 21-11-2017;
- Aanbieding onderzoek wegbeheer, 01-12-2017;
- Memo voorbereiding startgesprek rekenkameronderzoek wegbeheer, 15-12-2017;

- Memo, Beantwoording aanvullende vragen rkc, R. Hartgers, 27-03-2018;
- Verslag interview R. Hartgers, 11-04-2018.

#### **Geïnterviewden**

- R. Hartgers, beleidsadviseur verkeer en vervoer;
- A. Lokhorst, wegbeheerder;
- M. Harderman, regisseur geo;
- M. Tiemens, afdelingsmanager Ruimte;
- R. Scholten, wethouder en portefeuillehouder verkeer en vervoer;
- J. Spijkerboer, gemeenteraadslid en fractievoorzitter SGP;
- L. Bestebroer, gemeenteraadslid en fractievoorzitter D66.