



# **Het beleid voor wegenonderhoud in de gemeente Meppel**

Meppel, mei 2018

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	De gemeente als wegbeheerder .....	4
3	Onderzoeksaanpak.....	8
3.1	Onderzoeksvragen.....	8
3.2	Uitvoering onderzoek.....	10
4	Bevindingen wegenonderhoud .....	11
4.1	Beleidskaders wegenonderhoud .....	11
4.2	Bestuurlijke kaderstelling.....	14
4.2.1	Kaderstelling door de raad .....	14
4.2.2	Feitelijke omgang met het kader.....	17
4.3	Systematiek wegenonderhoud.....	19
4.3.1	Beleidsmatige systematiek .....	19
4.3.2	Omgang met eventuele afwijkingen .....	21
5	Conclusies en aanbevelingen .....	24
5.1	Conclusies.....	24
5.2	Aanbevelingen.....	26
	Bijlage: lijst met gesprekspartners .....	29
	Bestuurlijke reactie.....	30

# 1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Meppel heeft onderzoek laten doen naar het wegenonderhoud in de gemeente Meppel. Dit onderzoek betreft het beleid voor wegenonderhoud. De feitelijke uitvoering ervan vormt geen onderdeel van het onderzoek. De aanleiding tot dit onderzoek vormde het feit dat de raad soms vraagtekens zet bij de jaarlijkse onderhoudskeuzes van de gemeente binnen het beleidskader. Die keuzes liggen in de ogen van (een deel van) de raad niet altijd voor de hand. De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over wegenonderhoud is daarom een van de thema's in dit onderzoek. In de rapportage treft u de onderzoeksbevindingen aan, alsmede de conclusies en aanbevelingen voor verbetering van het wegenonderhoudbeleid.

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid van het wegenonderhoudbeleid van de gemeente. De overkoepelende vraag luidt: hoe geeft de gemeente vorm aan de beleidscyclus voor het wegenonderhoud? Met beleidscyclus wordt in dit verband bedoeld op het systematisch doorlopen van de stappen van het formuleren van doelstellingen en het stellen van prioriteiten, het opstellen van een uitvoeringsplan met planning en evaluatie. In het geval van wegenonderhoud heeft deze cyclus zowel betrekking op de langere als kortere termijn. De jaarlijkse uitvoering staat in het kader van de doelen die voor de langere termijn zijn geformuleerd. Bij de beleidscyclus zijn verschillende actoren betrokken: de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Het onderzoek naar het wegenonderhoudbeleid beoogt de kwaliteit van de beleidscyclus in beeld te brengen.

Met de staat van (gemeentelijke) wegen heeft elke inwoner en bezoeker van de gemeente te maken. Wegenonderhoud is in de gemeentelijke begroting een beleidsterrein waar veel geld mee gemoeid is. Het is van belang dat dit geld op een verantwoorde wijze wordt besteed en dat de middelen in een gezonde verhouding staan tot wat nodig is voor een aanvaardbare wegenkwaliteit.

In dit onderzoek hebben we deze algemene kernvraag hanteerbaar gemaakt aan de hand een aantal vooraf vastgestelde onderzoeksvragen en daaraan gekoppelde normen. We hebben ons gericht op een afgebakende periode, te weten 2012 – 2016. Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van een beleidsdossier en aan de hand van interviews met gemeentelijke medewerkers die het wegbeheer uitvoeren. Dat leverde informatie op over de inrichting en uitvoering van het beleid. Ook is gesproken met leden van de gemeenteraad en de verantwoordelijk wethouder. Daarin lag het accent op de bestuurlijke rollen in de beleidscyclus, te weten kaderstellen, controleren (raad) en eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering (wethouder). Het onderzoek vond plaats van november 2017 tot en met januari 2018.

## *Leeswijzer*

In hoofdstuk twee gaan we in op de wettelijke verplichtingen van gemeenten ten aanzien van het wegenbeheer en de algemene opzet van het wegbeheer in de gemeente Meppel. In hoofdstuk drie zetten we uiteen vanuit welke vragen we het onderzoek hebben aangepakt. Hoofdstuk vier bevat de onderzoeksresultaten per onderzoeksvraag en de feitelijke beoordeling van de bevindingen aan de hand van de desbetreffende norm. Die beoordeling heeft de vorm van bondige constatering. We hebben de bevindingen verdeeld over drie thematische paragrafen, die betrekking hebben op de beleidskaders voor wegenonderhoud (4.1), de kaderstelling door de raad (4.2) en de systematiek van het onderhoudsbeleid van de gemeente. In hoofdstuk vijf volgen de samenvattende conclusies en aanbevelingen voor de beleidscyclus en de rol van het bestuur. In de bijlage staan de bestuurde documenten en geïnterviewde personen.

## 2 De gemeente als wegbeheerder

In dit hoofdstuk geven we achtergrondinformatie over de wettelijke verplichtingen die Nederlandse gemeenten hebben op het terrein van wegenonderhoud. Wat is de wettelijke taak van de gemeente als wegbeheerder? Uiteindelijk berust het wegenonderhoudbeleid van de gemeente Meppel op deze verplichtingen. We schetsen daarnaast alvast een globaal beeld van de wijze waarop Meppel invulling geeft aan haar taak als wegbeheerder.

### *Gemeentelijk wegenonderhoud*

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Wegenverkeerswet (1994), artikel 15 en 16.

<sup>2</sup> Burgerlijk wetboek, artikel 6:162 en 6:174.

<sup>3</sup> CROW was oorspronkelijk een afkorting, maar wordt tegenwoordig gebruikt als eigenaam van een non-profit organisatie voor overheden en andere partijen. CROW adviseert over en ontwikkelt richtlijnen op het gebied van infrastructuur en verkeer en vervoer.

<sup>4</sup> CROW-publicatie 146 en 147.

<sup>5</sup> Besluit begroting en verantwoording, artikel 12.

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

In de praktijk biedt de nota gemeenten een kader voor doelmatig, integraal en transparant beheer van kapitaalgoederen. Daarvoor is allereerst inzicht nodig in het areaal en de actuele kwaliteit daarvan. Een beheersysteem helpt om informatie transparant te maken en vergroot de algehele herleidbaarheid van onderhoudskeuzes. Dan wordt ook duidelijk wat de risico's en effecten van bepaalde maatregelen zijn en wat de kosten zijn van het gewenste beheer beheerkosten zijn op basis van de door de gemeente vastgestelde kwaliteitseisen voor het areaal. De CROW-methode helpt gemeenten om handen en voeten te geven aan dit 'kwaliteitgestuurd beheer'. De methode is een algemeen aanvaard hulpmiddel om beleid en keuzes voor uitvoeringsmaatregelen te onderbouwen. Deze keuzes worden op hoofdlijnen door de gemeenteraad gemaakt op grond van zijn budgetrecht en kaderstellende taak. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering die in lijn is met de beleidskeuzes van de raad.

Meer in detail brengt het kwaliteitgestuurd beheer volgens de CROW-methode de volgende beleidssystematiek met zich mee:

- plannen en begroten van het onderhoud
- opstellen van contracten om het werk uit te voeren
- toezicht houden op het werk
- het resultaat meten en vergelijken met de doelstellingen
- het op orde houden van de beheer informatie
- het evalueren en verbeteren van het proces

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

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

In het algemeen wordt bij wegenonderhoud onderscheid gemaakt tussen projecten en onderhoud:

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

categorieën, zoals wegwerken achterstallig onderhoud, klein onderhoud en regulier onderhoud.

In de beleidscyclus heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. Hij maakt de strategische keuzes voor onderhoudsniveaus en stelt budget ter beschikking voor het onderhoud van kapitaalgoederen. Behalve in het desbetreffende programma zijn deze keuzes en budgetten in de begroting te herleiden in de verplichte paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Om zijn rol goed te kunnen spelen dient de raad goed en periodiek geïnformeerd te worden over het wegenonderhoud.

#### *Wegbeheer gemeente Meppel 2012 - 2016*

In 2012 en 2013 werkte Meppel met reserves voor wegenonderhoud, waaruit projecten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud werden gefinancierd. Dat was de voortzetting van de praktijk sinds 2009, toen deze middelen met dat doel beschikbaar werden gesteld. Sinds het begrotingsjaar 2014 beschikt Meppel over een wegenbeheerplan, waarin strategische onderhoudskeuzes zijn gemaakt. De looptijd van dit plan is 2014 – 2018. Sinds de vaststelling van het *Wegenbeheerplan* werkt Meppel met de zogenaamde KOM-systematiek (KOM betekent: kwaliteit op maat). Deze systematiek is mede gebaseerd op de CROW-systematiek die tot dan toe werd toegepast voor wegenonderhoud. Maar omdat in het overige onderhoud van openbare ruimte ook al met KOM werd gewerkt, is besloten deze systematiek uniform te gaan toepassen. De kern van de KOM-systematiek is het bepalen van normatieve kwaliteitsniveaus voor het totale areaal, waar de feitelijke onderhoudstoestand aan dient te voldoen. Voor onderdelen of functies van het areaal kunnen verschillende normen worden vastgesteld; het kwaliteitsniveau is dan gedifferentieerd. In de praktijk zal dat steeds het geval zijn, want niet elk onderdeel van het areaal hoeft aan dezelfde eisen te voldoen. Zo maakt het model van Meppel onder meer onderscheid tussen 'centrum', 'hoofdwegen', 'woongebied' en 'buitengebied'.

Het wegenonderhoud is in de begroting deel van het programma 'Beheer bestaande openbare ruimte' (programma 9), waarvan verder de onderdelen stadsverzorging, water, groen en spelen, riolering en parkeren deel uitmaken. De begroting van 2016 formuleert als algemene doelstelling (de begrotingen van 2012 tot 2015 formuleren dezelfde doelstelling, zij het in van 2012 en 2013 in een verkorte vorm):

'een openbare ruimte van Meppel voor inwoners, ondernemers en bezoekers, die schoon, heel, veilig en goed is. De openbare ruimte wordt kwaliteitgestuurd beheerd en onderhouden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten'.

Daarnaast bevat de begroting de verplichte paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Gemeentelijke kapitaalgoederen zijn eigendommen als wegen, bruggen, riolering, plantsoenen, gebouwen, etc. De paragraaf bevat actuele feitelijke, kwantitatieve en kwalitatieve, informatie over de eigendommen. Voor wegen betreft dit onder andere het overzicht van wegen in het bezit van de gemeente (begroting 2016):

<b>Soort weg</b>	<b>Oppervlakte in m<sup>2</sup></b>
Elementenverharding (bestrating)	1.422.351
Asfaltverharding	796.941
Betonverharding	24.163
Overige verhardingen	19.855
<i>Totale wegenareaal: 226 ha.</i>	

In de paragraaf wordt inzicht gegeven in de jaarlijkse uitvoering van projecten voor wegenonderhoud of in de openbare ruimte waarmee tevens wegenonderhoud gemoeid is.

De weginspecties in Meppel worden uitgevoerd volgens CROW-publicatie 146B. Elk jaar vindt er een weginspectie plaats op het gehele wegenareaal. De systematiek richt zich alleen op de elementen-, asfalt- en betonverharding. Overige verhardingen, zoals puin, schelpen of zand worden hierin niet meegenomen. Na inspectie worden kwaliteitscijfers in het beheersysteem ingelezen. Met behulp van dit beheersysteem wordt er een meerjarenplanning en -begroting geproduceerd. De uitkomst is een gedetailleerd overzicht van maatregelen en kosten van de verhardingen voor de komende vijf jaar. Hierna bepaalt de gemeente welke maatregelen uit dit technisch overzicht daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. Die keuzes hangen behalve van de beleidsmatige ambities af van actuele omstandigheden als achterstanden, beschikbare budgetten en mogelijkheden om 'werk met werk' te maken.

# 3 Onderzoeksaanpak

## 3.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek concentreert zich op het beleid van het wegenonderhoud. Hierna wordt eerst aangegeven wat hier wel onder valt en wat niet.

Niet onderzocht is welke feitelijk onderhoud heeft plaatsgevonden als uitvloeisel van het beleid en evenmin of de keuze voor die werkzaamheden en de besteding van de middelen daaraan efficiënt en effectief. Onderhoudswerkzaamheden en projecten in de onderzochte periode en hun effecten zijn dus buiten beschouwing gebleven.

Wel is de kwaliteit van het beleid onderzocht, in de zin van de doelmatigheid ervan. Het betreft hier de algemene inrichting van het beleid (hoe zijn de verantwoordelijkheden en rollen op papier geregeld) en de bijbehorende beleidspraktijk (hoe worden de rollen door ambtelijke en bestuurlijke actoren vervuld en hoe verloopt de algehele informatievoorziening). 'Beleid' verwijst naar het geheel van maatschappelijke opgave, het formuleren van doelstellingen, het stellen van prioriteiten en het maken van activiteitenplannen en -afspraken die aansluiten op de doelstellingen. Ook periodieke evaluatie van resultaten en actualisering van prioriteiten behoren ertoe. Het doorlopen van deze stappen vormt de beleidscyclus. Zo'n cyclus bestaat in de praktijk uit deelcycli die zich op verschillende niveaus en in verschillende tempo's parallel afspelen, namelijk in de vorm van meerjarige plannen en in jaarplannen. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe zo'n beleidscyclus voor specifiek wegenonderhoud (wegbeheer) eruit kan zien.

Het beleidsonderzoek geeft antwoord op de volgende overkoepelende vraag: in hoeverre is het wegenonderhoud in de gemeente Meppel als doelmatig aan te merken en is de gemeenteraad in de periode 2012 t/m 2016 in voldoende mate in positie geweest om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?

De onderzoeksvraag heeft betrekking op de periode 2012 tot 2016. Dat betekent dat onderhoudsplannen en besluitvormingsprocessen die actueel waren, respectievelijk zich afspeelden in deze periode object van onderzoek zijn. De centrale vraag hebben we vervolgens uitgesplitst in een vijftal deelvragen, waarvan de eerste betrekking heeft op het beleidskader (a). De tweede en derde vraag hebben betrekking op de rol van het bestuur (b) en de vierde en vijfde op de gehanteerde systematiek (c). De verdeling van de onderzoeksvragen over deze thema's ziet er als volgt uit:

### *a. Beleidskaders wegenonderhoud*

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

Hierbij gaat het om de formele vertaling van het wettelijk kader voor wegenonderhoud door Meppel, alsmede de globale systematiek van het beleid, waaronder de financiële systematiek.

### *b. Kaderstelling*

2. Zijn deze kaders vastgesteld door de gemeenteraad?

Hierbij gaat het om de rol van de raad bij het vaststellen van de grondslagen van het beleid voor wegenonderhoud, in kwalitatieve en in financiële zin.



### 3. Hoe wordt omgegaan met afwijkingen van het kader?

Hierbij gaat het om de vraag of en hoe het bestuur (raad, maar ook het college) wordt geïnformeerd over beleidsvoortgang en eventuele afwijkingen ten opzichte van de beleidsdoelen of afspraken over de uitvoeringspraktijk.

#### c. Systematiek wegenonderhoud

### 4. Welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegenonderhoud?

De systematiek waar deze vraag op doelt, heeft zowel betrekking op de gedetailleerde inrichting van de beleidscyclus, als op de methode die wordt gebruikt om de wegkwaliteit – die de kern van de beleidsopgave vormt – te monitoren.

### 5. Is in de praktijk afgeweken van de beleidsmatige systematiek van wegenonderhoud?

Bij de derde onderzoeksvraag is gekeken naar de omgang met afwijkingen in procesmatige zin. Hier staat de inhoudelijke kant centraal: in hoeverre is de beleidspraktijk in overeenstemming met de vastgelegde systematiek?

Om deze vragen adequaat te kunnen beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een normenkader. Een norm verwijst naar een kwalitatieve standaard voor het onderwerp waar de onderzoeksvraag op doelt. Deze standaard is soms een wettelijke eis en meestal een geaccepteerde beleidspraktijk. Noodzakelijkerwijs bevatten normen soms algemene termen (zoals 'helder', 'voldoende', 'adequaat') die nadere toelichting behoeven. Die volgt in de weergave van de onderzoeksbevindingen, waarin de norm gekoppeld wordt aan de aangetroffen beleidspraktijk. Die weergave maakt duidelijk wat de norm in dit bijzondere geval inhoudt en welke conclusies daarbij mogelijk zijn. De standaarden worden dus niet gepreciseerd in het normenkader zelf, om te voorkomen dat dit te gedetailleerd en uitgebreid wordt.

Per vraag zijn meerdere normen van toepassing. Die corresponderen met de verschillende aspecten waar de vraag op doelt. In onderstaand schema geven we de normen per vraag weer:

1. Wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegenonderhoud?	
a	Het wegenonderhoud voldoet aan de wettelijke verplichtingen van de wegenbeheerder.
b	Het is helder welk beleidskader de gemeente hanteert voor het beheer en onderhoud van haar wegen.
c	De meerjarige financiële systematiek voor het beheer en onderhoud van wegen is helder en vastgelegd in het beleid.

2. Zijn de kaders vastgesteld door de raad?	
a	De gemeenteraad heeft het beleidskader en het financiële kader voor het beheer en onderhoud van wegen vastgesteld.
b	De raad heeft het (gedifferentieerde) kwaliteitsniveau van het wegenareaal vastgesteld.
c	Het vastgestelde meerjarige budget is voldoende om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen.

3. Hoe wordt de raad betrokken bij afwijkingen van het kader?	
a	De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het wegenonderhoud en over afwijkingen van het beleidskader en van het financiële kader.
b	Er is afgesproken over welke wijzigingen de raad wordt geïnformeerd en op welke wijze dat geschiedt.

4. Welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegenonderhoud?	
a	Het beleidskader omvat een adequaat en actueel meerjarenplan voor het beheer en onderhoud van wegen.

b	De gemeente werkt met een jaarplanning voor het uitvoeren van groot en klein onderhoud die gebaseerd is op de actuele staat van het wegennet (een uitvoeringsplan).
c	Het meerjarenplan is vastgesteld door raad en college en is financieel vertaald in de begroting.
d	De gemeente als wegbeheerder hanteert een erkende en heldere systematiek voor het bepalen van de onderhoudsstaat van het wegennet.

5. Is in de praktijk afgeweken van de beleidsmatige systematiek van wegenonderhoud?	
a	De systematiek voor het bepalen van de actuele staat van het areaal wordt in de praktijk gebracht volgens het beleidsvoornemen.
b	Het wegenonderhoud wordt jaarlijks volgens planning uitgevoerd.
c	Onderhoudsprojecten in de openbare ruimte worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd.
d	Het gemeentebestuur (college en raad) wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de in de begroting afgesproken beheer- en onderhoudswerkzaamheden voor wegen.

In de weergave van de onderzoeksresultaten (het volgende hoofdstuk) houden we de indeling van de normen per onderzoeksvraag aan, zodat we onze tussenconclusies direct zichtbaar maken. Deze tussenconclusies zijn een samenvatting van de bevindingen. (Deze tussenconclusies worden in het slothoofdstuk verbonden evaluatieve oordelen.)

### 3.2 Uitvoering onderzoek

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

De relevante documenten vormden een overzichtelijke verzameling. Er is één specifiek document op het gebied van wegenonderhoud, namelijk het *Wegenbeheerplan 2014 -2018* (afgezien van het raadsvoorstel en -besluit, waarin dit plan wordt vastgesteld door de raad.) De overige informatie over wegenonderhoud is te vinden in de documenten uit de planning- en controlcyclus van de gemeente. Voor ons onderzoek betekende dit dat we de programmabegrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en perspectiefnota's van de gemeente hebben bestudeerd.

De geïnterviewde medewerkers zijn alle medewerkers die zich (mede) bezig houden met gemeentelijk wegenonderhoud. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder, teneinde een beeld te krijgen van de betrokkenheid van het college bij het wegenonderhoud. Ten slotte is gesproken met een vertegenwoordiging van de raad. De rol van de raad is een van de centrale aandachtspunten in dit onderzoek. Het gesprek diende om de indruk te verifiëren die uit de documenten en overige gesprekken verkregen was over de kader stellende en controlerende rol van de raad. Ook was het gesprek bedoeld om wensen van de raad in kaart te brengen. De bijlage bevat een overzicht van de gesprekspartners.

De resultaten van documentstudie en gesprekken zijn verwerkt in een conceptrapportage voor de rekenkamercommissie. Dit feitenverslag is na aanpassing voorgelegd aan de gemeente voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van het commentaar is het rapport inclusief conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan het college van de gemeente Meppel.

## 4 Bevindingen wegenonderhoud

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen. In het algemeen berust deze informatie op gemeentelijke documenten en mondelinge mededelingen van betrokkenen. De hoeveelheid documenten met betrekking tot wegenonderhoud is beperkt en bestaat uit het *Wegenbeheerplan 2014 -2018* en de stukken uit de planning- en controlcycli van de onderzoeksperiode (2012 – 2016).

De thematische verdeling van de onderzoeksvragen uit het vorige hoofdstuk vormt de paragraafindeling van dit hoofdstuk. In 4.1 (beleidskaders wegenonderhoud) komt de eerste vraag aan de orde, in 4.2 (kaderstelling) komen de vragen twee en drie aan de orde en in 4.3 (systematiek wegenonderhoud) de laatste twee vragen. De tussenconclusies worden weergegeven per onderzoeksvraag. Deze conclusies vormen de basis voor het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

### 4.1 Beleidskaders wegenonderhoud

De onderzoeksvraag in dit onderdeel is: wat zijn de inhoudelijke en financiële kaders voor het wegenonderhoud? We beantwoorden deze vraag aan de hand van de drie bijbehorende normen (in een kader geplaatst).

#### a. Wettelijke verplichtingen

Het wegenonderhoud voldoet aan de wettelijke verplichtingen van de wegenbeheerder.
--

De Wegenverkeerswet verplicht gemeenten tot wegenbeheer: het beheer van het areaal aan wegen dat in eigendom is. Het algemene doel van beheer is ervoor zorgdragen dat de wegen in een ‘goede staat van onderhoud’ verkeren. Zoals hieronder zal blijken, voldoet Meppel aan deze algemene wettelijke verplichting. Ook heeft Meppel beleidsmatig handen en voeten gegeven aan de inspanningen om risicoaansprakelijkheid (volgens het Burgerlijk wetboek) te voorkomen, door geregeld inspecties en onderhoud uit te voeren.

Meppel heeft in 2006 en 2007 reserves ingesteld voor wegenonderhoud. Die en waren vooral bedoeld om achterstallig onderhoud weg te werken. De wegkwaliteit in de periode tot 2006 was in snel tempo verslechterd, zoals bleek uit weginspectie (aldus de *Programmabegroting 2012*). Deze financiële middelen en geregelde inspectie vormden de bron van projecten voor verbetering van de wegkwaliteit. Ook in de periode 2012 – 2014 werden deze projecten uitgevoerd. Vanaf 2014 vond wegenbeheer mede plaats op basis van een beleidsplan, in de zin die op grond van het BBV aanbevelenswaardig wordt geacht. In het begin van dat jaar werd het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018* vastgesteld.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat de gemeente voor het beheer van het kapitaalgoed ‘wegen’ gedurende de gehele onderzoeksperiode gebruik heeft gemaakt van een bepaalde systematiek, die sturing op de kwaliteit van de feitelijke situatie mogelijk maakt.

b. Inhoudelijke beleidskader

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

Een helder beleidskader impliceert, op grond van artikel 12 van het BBV, duidelijkheid over kwalitatieve uitgangspunten en financiële de consequenties voor de kapitaalgoederen voor een meerjarige periode. Aan deze eis voldoet (normaalgesproken) een wegenbeheerplan. Een dergelijk plan, het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018*, is in Meppel vastgesteld in 2014. In de periode daarvoor bestond er een beleidsmatig vacuüm. Dat wil niet zeggen dat er geen ‘beleid’ gevoerd werd, zoals hierboven bleek. Tenslotte bevatten de begrotingsparagrafen informatie over wegenonderhoud. Zo was er een analyse van de kwaliteit van het wegenareaal voorhanden. Er was echter geen door de gemeenteraad vastgesteld beleidskader met richtinggevende kwaliteitsniveaus en financiële consequenties. De raad had alleen reserves beschikbaar gesteld voor onderhoudsprojecten om de grootste achterstanden in het onderhoud aan te pakken. In het huidige beleid daarentegen zijn normen vastgesteld waaraan het areaal als geheel dient te voldoen.

Het is de bedoeling na afloop van de looptijd van het huidige plan (2018) een nieuw plan vast te stellen. Er is momenteel dus sprake van continuïteit van beleid voor wegenonderhoud; het beleidsmatige vacuüm in 2012 en 2013 was een tijdelijke situatie.

c. Financiële beleidskader

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

De financiële beleidskaders voor het wegenonderhoud worden gevormd door de verplichte paragrafen in begroting en jaarstukken en het *Wegenbeheerplan*. Deze documenten geven in chronologische volgorde het volgende beeld te zien:

*Begrotingen 2012 en 2013*

Deze verwijzen voor wat het budget voor wegenonderhoud betreft naar van twee reserves, die enkele jaren daarvoor zijn ingesteld. De reserves zijn bedoeld om met name het destijds omvangrijke achterstallig onderhoud ongedaan te maken.

Financieel instrument	Omvang in €	Besluit
Reserve wegenonderhoud	1.000.000	2006
Reserve achterstallig onderhoud	10.000.000	2007

De begrotingen vermelden tevens de actuele stand van de reserves.

*Begroting 2014*

Deze begroting verwijst eveneens naar deze reserves. Tegelijkertijd vermeldt deze begroting echter dat er in de afgelopen jaren ook ‘een budget voor het reguliere onderhoud’ was. Inclusief de ‘dotaties’ uit de reserve achterstallig onderhoud was het jaarlijks gemiddelde budget € 1.427.921. Dit was kennelijk dus ook het budget in 2012 en 2013, al wordt dat in de begrotingen van die jaren niet genoemd.

### *Wegenbeheerplan 2014 – 2018*

Volgens dit plan is er ‘op dit moment’ (lees: eind 2013) ‘in de reguliere exploitatie een jaarlijks bedrag beschikbaar van € 695.520 voor wegenonderhoud’.

#### *Jaarstukken 2014*

De jaarstukken melden dat het restant van de reserve achterstallig onderhoud als volgt zal worden opgedeeld:

- Voor de periode 2015 – 2017 zal jaarlijks € 400.000 extra ter beschikking worden gesteld voor ‘regulier wegenonderhoud’. (De basis hiervoor is, blijkens de begroting, een afspraak in het *College-uitvoeringsprogramma* van 2014.)
- Het dan nog resterende deel van de reserve zal worden toegevoegd aan de algemene reserve.

#### *Begroting 2015*

Volgens deze begroting is het reguliere budget € 695.520. Dit bedrag komt overeen met wat het *Wegenbeheerplan* noemde als actueel regulier budget. De extra € 400.000, waarvan de jaarstukken 2014 melding maakten, wordt hier dus niet genoemd. Verder vermeldt de begroting het restant van de reserve achterstallig onderhoud. Ook dat is opvallend, want die zou volgens de jaarstukken van 2014 opgeheven zijn.

#### *Jaarstukken 2015*

De jaarstukken vermelden dat het budget voor 2015 € 1.095.520 was, namelijk inclusief ‘de € 400.000 uit het uitvoeringsprogramma’. De effectuering van het besluit uit de jaarstukken 2014 wordt hier dus wel inzichtelijk gemaakt (in tegenstelling tot in de begroting).

#### *Begroting 2016*

Volgens deze begroting is het reguliere budget € 1.095.520.

Behalve deze budgetten voor achterstallig en regulier wegenonderhoud, vermelden alle begrotingen (2012 – 2016) dat er jaarlijks geld beschikbaar is voor ‘grootschalige herinrichtingen en vervangingen’ uit de ‘investeringsplanning van de meerjarenbegroting’. Wegenonderhoud wordt in dergelijke projecten meegenomen in de vorm van rehabilitaties (‘werk met werk maken’).

Al met al leidt dat tot het volgende beeld van de financiële middelen voor wegenonderhoud:

<b>Periode</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Budget in €/jaar</b>
2012 – 2014	Gemiddelde jaarbudget voor regulier en achterstallig onderhoud	1.427.921
2015 – 2016	Jaarbudget voor regulier en achterstallig onderhoud	1.095.520
2012 – 2016	Budget meerjarenbegroting investeringen	N.v.t.

Op basis van deze reconstructie kan worden aangenomen dat het voor de gemeente als wegbeheerder helder is wat de financiële middelen zijn voor de uitvoering van het wegenonderhoudsbeleid. De gemeente weet met andere woorden welke financiële middelen *beschikbaar* zijn. Het feit dat dit meerjarige overzicht alleen te verkrijgen was door reconstructie, waarbij bovendien een deel van de informatie niet consistent is, maakt het niet eenvoudig kennis te nemen van het financiële beleidskader. De *weergave* in het beleid van het financiële kader is al met al niet helder.

Het *Wegenbeheerplan* noemt het bedrag dat op dat moment beschikbaar is voor het wegenonderhoud (i.c. € 695.520). Aan dat bedrag is op basis van het *College-uitvoeringsprogramma* € 400.000 toegevoegd. In zoverre is het financiële beleidskader tevens vastgelegd in het beleid. Of de financiële middelen tevens *toereikend* zijn voor de beleidsopgave komt aan de orde in 4.2.1, punt c.

Conclusies:

- De gemeente voldoet aan haar wettelijke verplichtingen voor wegenonderhoud.
- In de periode 2012 – 2013 sprake was van het ontbreken van een beleidsmatig sturingsinstrument.
- De financiële middelen voor het uitvoeren van wegenonderhoud moeten worden gereconstrueerd uit begrotingen, jaarstukken en het *Wegenbeheerplan*.
- Uit deze beleidsdocumenten blijkt dat de gemeente weet welke middelen beschikbaar zijn voor wegenonderhoud, maar daarover niet helder communiceert.
- De middelen zijn door besluitvorming beschikbaar gesteld en als zodanig vastgelegd in beleid.

## 4.2 Bestuurlijke kaderstelling

### 4.2.1 Kaderstelling door de raad

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

#### a. Vaststelling kaders

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

In de periode 2012 – 2013 was er geen beleidsplan voor wegenonderhoud. Op 23 januari 2014 heeft de raad het *Wegenbeheerplan 2014 -2018* vastgesteld. Dit plan vormt het algehele beleidskader voor wegenonderhoud en de basis voor de activiteiten van de wegbeheerder.

In het plan is de systematiek van wegbeheer en de normatieve kwaliteitsniveaus van het areaal opgenomen. Het plan bevat tevens een indicatie van de financiële middelen die benodigd zijn om deze kwaliteitsniveaus tot 2018 en vervolgens tot 2023 te behalen. Dit onderdeel van het plan is niet in een besluit omgezet. Dat wil zeggen, de vaststelling van het plan ging niet gepaard met een begrotingswijziging die de meerjarige financiën regelde *zoals in het plan voorzien*. In plaats daarvan is in de programmabegroting van 2014 een jaarbudget opgenomen voor wegenonderhoud. Dat budget is lager dan de middelen die het plan voorziet.

Zoals hierboven reeds geconstateerd, is dat budget bepaald door de begrotingsmogelijkheden. De keuze voor het werken met jaarbudgetten hangt samen met de genoemde algemene financiële systematiek van de gemeente. De inhoudelijke motivatie van de omvang van het jaarbudget wegenonderhoud is niet in het beleid vastgelegd (alleen die omvang zelf is vastgelegd, namelijk in de begrotingen).

#### b. Vaststelling kwaliteitsniveaus

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

Vaststelling van het *Wegenbeheerplan* betekende tegelijkertijd dat van het kwaliteitsniveau waaraan het areaal in de ogen van de wegbeheerder dient te voldoen. Kwaliteitsniveaus geven concrete invulling aan de wettelijke onderhoudstaak en hebben financiële consequenties. Het vaststellen ervan behoort bij uitstek tot de bevoegdheid van de raad.

Het *Wegenbeheerplan* doet een voorstel voor een te hanteren systematiek voor kwaliteitsniveaus, namelijk de KOM-systematiek (KOM staat voor 'kwaliteit op maat'). Bovendien maakt het plan een keuze voor specifieke kwaliteitsniveaus voor alle onderdelen van het areaal. KOM kent de volgende onderhoudsniveaus:

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

De raad heeft gekozen voor het zogenaamde 'inwonergericht model'. Dit model vormt een middenpositie in drie mogelijke scenario's voor de kwaliteitsambities. Een scenario is een specifieke en gedifferentieerde verbinding van een locatie en wegtype met een onderhoudsniveau. Volgens het *Wegenbeheerplan* biedt het inwonergericht model 'basiskwaliteit' op wegen waar 'burgers het meest verblijven'. Het vastgestelde, gedifferentieerde kwaliteitsniveau volgens het inwonergerichte model is als volgt (tabel overgenomen uit het *Wegenbeheerplan*):

#### inwonergericht

	centrum	hoofdwegen	industrie	kantoren	woongebied	buitengebied	begraafplaats	natuurpark	sport	stadspark	wijkcentrum	wijkpark
rijbaan T	B	B	C	C	B	C	B	B	C	B	B	B
fietspaden T	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
voetpaden T	B	B	C	C	B	B	B	B	B	B	B	B
parkeer/overig T	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C

waarbij B een basis en C een laag onderhoudsniveau is.

#### c. Budget en kwaliteitsniveaus

Het vastgestelde meerjarige budget is voldoende om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen.

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

Ook hier moet onderscheid in twee periodes worden gemaakt. Tot en met 2014 werd er gewerkt met een 'meerjarig' budget in de vorm van een tweetal reserves. Daarnaast was er een structureel

jaarbudget. Met deze middelen werd een ‘projectenlijst’ uitgevoerd (een lijst die onder andere is opgenomen in de begroting 2012). Die projecten zijn vastgesteld op basis van een wegininspectie, maar niet op basis van kwalitatieve beleidskeuzes. Die waren pas in 2014, na de vaststelling van het *Wegenbeheerplan*, voorhanden. Daarbij moet worden bedacht dat de vaststelling van de begroting van 2014 plaatsvond voor die van het beleidsplan. In 2014 werd dus volgens de oude ‘systematiek’ gewerkt.

Voor de periode 2015 en 2016 kan beoordeeld worden of de meerjarige beschikbare middelen voldoende zijn, aangezien hier de beleidsambities van het *Wegenbeheerplan* gelden. Om te beginnen moet opgemerkt worden dat de jaarbudgetten, waarmee Meppel werkt, tezamen nog geen meerjarig budget vormen: de duur ervan het huidige jaarbudget is niet volledig vastgelegd (van de extra € 400.000 is bepaald dat die tot en met 2017 wordt toegevoegd). Theoretisch kan dat budget bij elke begroting worden gewijzigd. Vervolgens valt op dat het actuele budget (€ 1.095.520) lager is dan de indicatie die het *Wegenbeheerplan* geeft voor jaarschijven op grond van een meerjarenraming. De financiële indicatie van het plan is gebaseerd op wat nodig is om het in het plan voorgestelde kwaliteitsniveau te bereiken en te stabiliseren. Dat kwaliteitsniveau is bij de besluitvorming over het plan vastgesteld.

In het *Wegenbeheerplan*<sup>6</sup> wordt geconstateerd dat er op dat moment (lees: 2014) onvoldoende beschikbare budget was voor de ambitie. Die conclusie volgt uit de jaarbedragen die in het plan zijn opgenomen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud en het realiseren van het inwonergericht model. Voor de periode tot 2016 is voor achterstallig onderhoud op dat moment nog geld uit de reserve beschikbaar. De meerjarenbegroting van het plan noemt voor de periode 2013 – 2018 benodigde bedragen van € 1.575.000 per jaar (het plan is in 2013 opgesteld). Het plan geeft eveneens een doorkijk naar de periode 2019 – 2023 en constateert dat daarvoor een jaarbudget van ruim € 2,8 miljoen nodig zal zijn.

Hieruit volgt dat er een negatief verschil bestaat tussen het in de programmabegrotingen tot heden gehanteerde jaarbudget (bijna 1,1 miljoen euro) en het jaarbudget-op-grond-van-meerjarenraming dat het *Wegenbeheerplan* noemt (ruim 1,5 miljoen euro).

Deze situatie is sinds 2016 niet veranderd. Volgens de gemeente is niettemin een groot deel van het areaal (stand van zaken najaar 2017) in de afgelopen periode zodanig op orde gebracht dat de kwaliteitsniveaus van het inwonergerichte model in zicht komen. Deze gunstige tendens blijkt ook uit de overzichten van het kwaliteitsniveau van de wegen in de jaarrekeningen. Het areaalpercentage ‘goed’ is van 2014 tot 2016 toegenomen van 87% naar 92%. Gelijktijdig nam het percentage ‘slecht’ af van 13% naar 8%.

Jaar	% goed	% slecht
2014	87	13
2016	92	8

Dit resultaat kan, ondanks de beperkte middelen, worden toegeschreven aan aanbestedingsvoordelen in de afgelopen jaren. Door lagere uitvoeringskosten dan voorzien in het *Wegenbeheerplan* kon meer werk worden verricht. Vanuit die optiek was er geen reden om het jaarbudget aan te passen. Of de gemeente met het tempo van wegenverbetering op schema ligt, kan door het gemis aan tijdsindicaties niet worden vastgesteld. Op dit punt wordt in paragraaf 4.3.2 (punt d) ingegaan.

<sup>6</sup> Pagina 23



## Conclusies:

- Tot 2014 werd gewerkt met een 'pot met geld' voor wegenonderhoud; sinds 2014 beschikt de gemeente op papier over een meerjarenraming. Deze is niet in de begroting vertaald.
- Voor de periode 2012 – 2013 kan de omvang van het verschil tussen benodigd en beschikbaar budget niet worden vastgesteld, omdat er toen geen beleidsplan van kracht was.
- De raad heeft begin 2014 het beleidskader voor wegenonderhoud voor een vierjarige periode (2014 – 2018) vastgesteld. Voordien was er geen bestuurlijk beleidskader.
- Het in 2014 vastgestelde beleidskader omvat mede de keuze voor een gedifferentieerd kwaliteitsmodel voor het areaal dat richtinggevend is voor de uitvoering van wegenonderhoud.
- Voor de periode 2014 – 2016 is het feitelijke jaarbudget achtergebleven bij wat volgens de beleidsambitie voor de wegkwaliteit benodigd was.
- Niettemin is die beleidsambitie deels gerealiseerd met de beperkte middelen door lagere uitvoeringskosten dan voorzien. Of die doelen tijdig zijn gerealiseerd kan door het ontbreken van een tijdspad niet worden vastgesteld.

### 4.2.2 Feitelijke omgang met het kader

De tweede vraag in dit onderdeel is: hoe wordt omgegaan met afwijkingen van het kader? Op deze vraag zijn twee normen van toepassing.

#### a. Informatie over voortgang

De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het wegenonderhoud en over afwijkingen van het beleidskader en van het financiële kader.
---

Het informatieraamwerk voor de raad bestaat uit de periodieke documenten in het kader van planning en control (de P&C-cyclus van de gemeente). De belangrijkste daarvan zijn de programmabegroting en de jaarrekening (jaarstukken genaamd in Meppel). De jaarstukken vormen de afsluitende bestuursrapportage van het begrotingsjaar, die voorafgegaan wordt een tussentijdse bestuursrapportage. Verder is er een jaarlijkse Perspectiefnota (PPN) die vooruitblik op de begroting en drie jaren daarna. De informatie in deze documenten zijn het kader waaraan voortgang en eventuele afwijkingen zijn te relateren.

Hoe ziet deze informatie eruit? We gaan uit van de documenten van 2016. De opzet van deze begroting en jaarstukken is (op hoofdlijnen) representatief voor die van de jaren 2012 – 2015<sup>7</sup>. De paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' is het meest gedetailleerd in zowel de begroting als jaarstukken. In de begroting vermeldt deze paragraaf het totaalbudget voor wegenonderhoud, alsmede het deel daarvan dat bestemd is voor het wegwerken van achterstallig onderhoud (inclusief de locaties waar dit achterstallig onderhoud wordt aangepakt). Daarnaast vermeldt de paragraaf projecten (integrale projecten, waarmee wegenonderhoud wordt meegenomen en rehabilitaties). Reguliere onderhoudsprojecten worden niet afzonderlijk vermeld.

---

<sup>7</sup> Hiermee wordt bedoeld op het feit dat alle begrotingen een vergelijkbaar informatiegehalte en -stramen vertonen. Het voorbeeld geeft een indruk van het detailniveau van de informatie.

Deze jaarlijkse begrotingsafspraken vormen het kader om afwijkingen te signaleren. De paragraaf in de jaarstukken refereert aan deze informatie door de werkelijke kosten van alle werkzaamheden te vermelden en door te vermelden in hoeverre de werkzaamheden op de in de begroting met name genoemde locaties is uitgevoerd.

Het financiële kader voor afwijkingen vormt het in de begroting genoemde totaalbedrag. Afwijking kan alleen geconstateerd worden als dit totaalbudget niet toereikend blijkt (of 'onderschreden' wordt). Indien tussentijdse overschrijding van het jaarbudget wordt voorzien (bijvoorbeeld door dan onverwachte en geen uitstel duldende onderhouds- of herstelwerkzaamheden), wordt de raad geïnformeerd. De raad stelt naar aanleiding daarvan begrotingswijzigingen vast.

Het beleidsmatige kader voor afwijkingen vormt de informatie over geplande projecten. Deze informatie betreft de al dan niet voltooiing van het project in kwestie. Een referentiekader om voortgang of afwijkingen te constateren van gepland regulier onderhoud ontbreekt.

Behalve voortgang en afwijking ten aanzien van jaarplanningen, is ook die ten aanzien van het meerjarige perspectief van belang. Dat wordt gevormd door het *Wegenbeheerplan*, in het bijzonder de kwaliteitsambities daarin. De paragraaf in de jaarstukken bevat een tabel die het actuele kwaliteitsniveau van het areaal vermeldt. Door vergelijking met de 'ambitietabel' uit het *Wegenbeheerplan* kunnen conclusies getrokken worden over de voortgang. Over afwijkingen kunnen door het ontbreken van een meerjarenplanning (oftewel: afspraken over het tijdstip van het bereiken van het streefniveau) geen uitspraken worden gedaan.

b. Afspraken informatievoorziening

Er is afgesproken over welke wijzigingen de raad wordt geïnformeerd en op welke wijze dat geschiedt.
--

De wijze van informatievoorziening over voortgang en afwijking van wegenonderhoud is verankerd in de P&C-cyclus. Deze ligt vast in het *Besluit Begroting en Verantwoording* (BBV) van gemeenten. De wijze waarop de informatie over wegenonderhoud feitelijk wordt vormgegeven (bijvoorbeeld het detailniveau), wordt daarmee mede bepaald door de in Meppel gehanteerde vaste opzet van de documenten uit de P&C-cyclus. De raad heeft niet te kennen gegeven om nog op een andere wijze geïnformeerd te willen worden over de voortgang van wegenonderhoud. Daarmee heeft de huidige werkwijze de status van een afspraak.

Conclusies:

- De referentiepunten voor het vaststellen van voortgang of afwijking van gepland wegenonderhoud worden gevormd door de documenten uit de P&C-cyclus.
- De aard van deze informatie is tamelijk grofmazig: in financiële zin kunnen afwijkingen alleen worden vastgesteld als afwijking van het totaalbudget en in beleidsmatige zin kan alleen afwijking van de geplande voltooiing van projecten geconstateerd worden.
- Er bestaan geen afspraken expliciete afspraken over de reguliere informatievoorziening over wegenonderhoud, buiten de afspraak die is geïmpliceerd in de systematiek van de P&C-cyclus.
- Constateren van afwijking in geval van het niet tijdig behalen van het algehele kwaliteitsniveau is niet goed mogelijk, door het ontbreken van een tijdpad voor deze kwaliteitsambitie.

## 4.3 Systematiek wegenonderhoud

### 4.3.1 Beleidsmatige systematiek

De eerste onderzoeksvraag in dit onderdeel is: welke systematiek wordt gehanteerd bij het wegenonderhoud? Het gaat hier om beleidsmatige systematiek en de systematiek voor het vaststellen van de feitelijke wegenkwaliteit. Deze technische systematiek is een belangrijke voorwaarde voor adequaat beleid. Op de onderzoeksvraag in dit onderdeel zijn vier normen van toepassing.

#### a. Meerjarenplan

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

In het algemeen is een meerjarenplan een meerjarig overzicht (bijvoorbeeld vier of vijf jaar) van uit te voeren werkzaamheden of projecten voor wegenonderhoud, voorzien van een kostenraming en een planning. De werkzaamheden zijn de vertaling van de kwaliteitsambitie die de gemeente in haar wegenbeheerplan heeft geformuleerd. Van het meerjarenplan worden vervolgens weer jaarlijkse uitvoeringsprogramma's afgeleid: gedetailleerde jaarschijven met een overzicht van in het desbetreffende jaar uit te voeren werkzaamheden.

De gemeente Meppel werkt niet met een dergelijke systematiek. Er is geen meerjarenplan. Wel worden er jaarlijks interne planningen gemaakt van uit te voeren werkzaamheden, maar die vormen geen door de raad vastgestelde uitvoeringsplannen in bovenbedoelde zin (zie ook hierna). De jaarplanning is slechts voor een deel zichtbaar in de programmabegroting. Die vermeldt namelijk alleen de projecten voor wegenonderhoud en niet het reguliere onderhoud.

#### b. Jaarplanningen

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

Jaarlijks stelt de gemeente, dat wil zeggen de ambtelijke organisatie, een programma op van werkzaamheden die in het volgende begrotingsjaar (het jaar dat volgt op dat van de lopende begroting) uitgevoerd zullen worden. Dit interne overzicht van de wegbeheerder is gedetailleerder dan dat in de programmabegroting. Zo vermeldt de *Programmabegroting 2016*, die in dit opzicht representatief is voor de overige programmabegrotingen uit de onderzoeksperiode, in programma 9 ('Beheer bestaande openbare ruimte'): 'in 2016 pakken we de volgende wegen aan: Kleine en Grote Akkerstraat, Indische buurt, omgeving Karspelstraat, Jan Steenstraat'. De paragraaf van de begroting is gedetailleerder en meldt dat het jaarbudget wordt gebruikt voor klein en groot onderhoud (dat is het jaarlijks asfalt- en elementenbestek), het oplossen van incidenten en het wegwerken van een deel achterstallig onderhoud. Van deze laatste categorie worden locaties benoemd. Tenslotte is er nog de categorie 'rehabilitaties'. Dit zijn projecten in de openbare ruimte waarin tevens de weg op de desbetreffende locatie vernieuwd wordt. Deze integrale projecten worden eveneens benoemd. Ze zijn volgens de begroting onderdeel van de 'investeringsplanning van de meerjarenbegroting'.

Het reguliere onderhoud wordt dus niet gespecificeerd in de begroting. De interne jaarplanning (dat wil zeggen de planning die ambtelijk wordt gehanteerd) daarentegen omvat alle werkzaamheden in relatie tot wegenonderhoud, zowel het uit te voeren reguliere onderhoud als de projecten in de openbare ruimte. Die planning wordt opgesteld met als uitgangspunten het jaarbudget en de nagestreefde kwaliteitsniveaus van het areaal en actuele informatie, te weten de uitkomsten van de wegininspectie en de op stapel staande projecten ('werk met werk maken') in de openbare ruimte. Verder moet rekening gehouden worden met logistieke uitvoerbaarheid. Al deze gegevens leiden tot een jaarplanning. De afwegingen worden door de wegbeheerder gemaakt.

c. Vaststelling planningen

Het meerjarenplan is vastgesteld door raad en college en is financieel vertaald in de begroting.
--

De gemeente werkt niet met een meerjarenplan, maar met interne jaarplanningen. De kwaliteitsnormen van het *Wegenbeheerplan* voor het areaal zijn in de begroting vertaald in een (volgens het plan ontoereikend) jaarbudget voor wegenonderhoud. In principe is dat budget beschikbaar zolang er geen nieuw besluit over genomen is. Er is dus in de praktijk sprake van financiële continuïteit in het wegenonderhoud.

De raad stelt de jaarplanning vast door de begroting vast te stellen. In feite betreft deze vaststelling het (opnieuw) beschikbaar stellen van budget voor werkzaamheden, die deels worden opgesomd in de begroting. Opvallend is dat de informatie voor het college over werkzaamheden niet veel gedetailleerder is dan die voor de raad. De gedetailleerde uitvoeringslijst komt feitelijk geheel ambtelijk, dat wil zeggen op basis van afweging door de wegbeheerder, tot stand. Alleen bij samenloop met andere projecten vindt afstemming plaats in breder verband: met overige ambtelijke betrokkenen en met de portefeuillehouder.

d. Systematiek bepaling onderhoudsstaat

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

Bij een wegininspectie wordt het gehele areaal visueel geïnspecteerd (op basis van CROW-systematiek). De resultaten hiervan worden verwerkt in het gemeentelijke beheersysteem, dat vervolgens een planning en begroting van onderhoudswerkzaamheden voor de komende vijf jaar produceert (op basis van CROW-richtlijnen). Hiermee is een richtlijn voorhanden voor de onderhoudsplanning met bijbehorende kosten voor de komende jaren. Deze gegevens zijn medebepalend voor de jaarplanningen van het uit te voeren onderhoud. De wegbeheerder past de onderhoudsplanning aan op basis van eigen inzicht (maatregeltoets) en stemt deze af op overige gemeentelijke projecten (zie hierboven).

Conclusies:

- De gemeente heeft geen door de raad vastgesteld meerjarenplan op basis van het *Wegenbeheerplan* gemaakt, waardoor in ieder geval voor de raad een meerjarig overzicht van successievelijk uit te voeren werkzaamheden en kosten ontbreekt.
- De gedetailleerde jaarplanningen voor wegenonderhoud (regulier en projecten) bestaan in de vorm van jaarlijkse ambtelijke werkljsten. Raad en college stellen bij de begroting het budget voor deze werkljsten vast. De begroting vermeldt alleen de projectlocaties van deze werkljsten; het regulier onderhoud wordt niet genoemd.

- De onderhoudsstaat van het wegenareaal wordt jaarlijks geïnspecteerd volgens de erkende methode.

#### 4.3.2 Omgang met eventuele afwijkingen

De tweede onderzoeksvraag in dit onderdeel is: is in de praktijk afgeweken van de beleidsmatige en technische systematiek van wegenonderhoud? Ook op deze vraag zijn vier normen van toepassing. Voor een deel is beantwoording al geïmpliceerd in het voorgaande, voor een deel zal uitgebreider op de vraagstelling worden ingegaan.

##### a. Overeenstemming beleidsvoornemen

De systematiek voor het bepalen van de actuele staat van het areaal wordt in de praktijk gebracht volgens het beleidsvoornemen.

De gemeente voert jaarlijks wegininspecties uit. Dat is in overeenstemming met het wat het *Wegenbeheerplan* daarover zegt.

##### b. Uitvoering inspecties

Het wegenonderhoud wordt jaarlijks volgens planning uitgevoerd.

Het uitgangspunt is om de jaarplanning voor een begrotingsjaar in het desbetreffende jaar volledig uit te voeren. Dit jaarplan bevat de financiële ruimte voor incidentenbestrijding (onderhoud of reparatie naar aanleiding van meldingen) en overige onvoorziene werkzaamheden. Het valt niet exact vast te stellen of het gedetailleerde programma van werkzaamheden jaarlijks volledig of in aangepaste vorm wordt uitgevoerd, omdat op dat niveau niet wordt gerapporteerd. Dat kan ook niet, want gedetailleerde jaarprogramma's worden niet bestuurlijk vastgesteld (zie 4.3.1, punt c). In de regel wordt het onderhoud volgens (interne) planning uitgevoerd.

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

##### c. Integrale uitvoering

Onderhoudsprojecten in de openbare ruimte worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd.

De wegbeheer stemt intern af met de overige projecten, zoals riolering, revitalisering, reconstructies, etc. Deze projecten maken deel uit van de investeringsplanning van de meerjarenbegroting. De interne afstemming over werkzaamheden leidt mede tot de jaarplanning voor het wegenonderhoud.

##### d. Informatievoorziening over uitvoeringswerkzaamheden

Het gemeentebestuur (college en raad) wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de in de begroting afgesproken beheer- en onderhoudswerkzaamheden voor wegen.

De informatievoorziening over wegenonderhoud verloopt via de documenten uit de P&C-cyclus. In de jaarstukken (de jaarrekening) wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de beleidsvoornemens in de begroting. Eventuele afwijkingen worden hier verantwoord. Soms is er aanleiding om de raad al eerder te informeren over substantiële afwijking, wanneer die geconstateerd wordt in de (algemene) kwartaalrapportage voor het college over de voortgang van kredieten en projecten.

Hierboven is al ingegaan op de informatie over wegenonderhoud die de raad ontvangt (en vaststelt) in de begroting. Hoe wordt over deze informatie gerapporteerd in de jaarstukken? We nemen weer de *Programmabegroting 2016* als in hoofdlijn representatief voorbeeld.

In de jaarstukken wordt zowel in het beleidsprogramma als in de verplichte 'Onderhoud kapitaalgoederen' gerapporteerd. In het programma wordt teruggegrepen op de begrotingstekst: 'Het uitvoeringsprogramma Wegen is conform plan gerealiseerd. Hoogetin, Kleine en Grote Akkerstraat worden begin 2017 afgerond. Omgeving Karspelstraat is in januari 2017 afgerond. Reconstructie Slingenberg loopt door tot medio 2017.' Het valt op dat deze informatie niet in alle opzichten aansluit bij de tekst van de programmabegroting. Het jaarprogramma wordt in dit geval dus niet volledig verantwoord in de jaarstukken.

De paragraaf vermeldt bovenstaande eveneens, alsmede het feitelijk gebruikte budget. In 2016 was dat € 1.076.145 (van het beschikbare totaal van € 1.095.520). Dit budget is behalve voor bovengenoemde locaties ingezet voor 'groot en klein onderhoud', namelijk in het jaarlijks asfalt- en elementenbestek. Dergelijke bestekken worden voor meerdere jaren aanbesteed voor een vast bedrag. Vervolgens kan de gemeente per jaar bekijken wat ze voor dat bedrag kan doen (bij het maken van de jaarplanning). Deze werkwijze brengt met zich mee dat het signaleren van planningsafwijkingen lastig is. Zoals hierboven geconstateerd, werkt de gemeente sowieso niet met gedetailleerde overzichten van onderhoudswerkzaamheden. De rapportage vindt al met al dus plaats op hoofdlijnen: het totaalbudget voor het onderhoud en vermelding van de afronding of het doorschuiven van enkele met name genoemde onderhoudslocaties. Daarnaast vermeldt de paragraaf welke reconstructies (integrale projecten) zijn uitgevoerd of doorgeschoven.

Van belang is niet alleen de uitvoering van jaarprogramma's, maar ook de algehele voortgang van het wegenonderhoud in relatie tot de beleidsambities (van het *Wegenbeheerplan*). De paragraaf vermeldt in dat kader de ontwikkeling van het percentage goede en slechte wegen ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ook hierboven). Door vergelijking van jaarstukken ontstaat een meerjarig overzicht van de tendens. Een meer precieze bepaling van de actuele stand van zaken ten opzichte van de kwaliteitsambities is niet mogelijk, door ontbreken van een meerjarenplanning voor het onderhoud. Er zijn dus geen (min of meer) exacte referentiepunten om de langetermijnvoortgang aan af te meten. Dat neemt niet weg dat 'vooruitgang' in algemene zin wel valt te constateren.

Conclusies:

- Weginspecties worden jaarlijks uitgevoerd, alsmede (in de regel) de jaarlijkse onderhoudswerkzaamheden die mede naar aanleiding van die inspectie zijn voorgenomen.
- Indien mogelijk wordt wegenonderhoud (in de vorm van reconstructie) gecombineerd met projecten in de openbare ruimte.
- De rapportage aan de raad over de uitvoering van wegenonderhoud is gerelateerd aan het informatieniveau in de P&C-cyclus. Die informatie betreft in Meppel de besteding van het totaalbudget en de voltooiing, dan wel geplande voltooiing van de met name genoemde

onderhoudslocaties. De opsomming van locaties in de begroting en jaarstukken van 2016 corresponderen niet volledig met elkaar.

- De stand van zaken in de realisatie van de kwaliteitsambitie van het *Wegenbeheerplan* is niet precies te bepalen door het ontbreken van een planning of programma voor die realisering.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

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

### 5.1 Conclusies

In de conclusies volgen we de thematische indeling van dit rapport. De conclusies zijn enerzijds de samenvatting van de voorafgaande constatering en anderzijds een oordeel van de rekenkamercommissie, op grond van die constatering, over het functioneren van de gemeente als wegbeheerder en de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend bestuursorgaan.

#### 1. Beleidskader wegenonderhoud

De gemeente Meppel voldoet in alle opzichten aan haar wettelijke verplichting om haar wegenareaal (de verzameling wegen in eigendom van de gemeente) te beheren. Met het oog op voldoende bereikbaarheid en veiligheid wordt de toestand van het areaal regelmatig (jaarlijks) gecontroleerd en worden er onderhoudsmaatregelen genomen.

Meppel voldeed gedurende de periode 2012 – 2016 aan de minimumeis om in de begroting een paragraaf op te nemen met informatie over het kapitaalgoed wegen en over het wegenonderhoud.

Met ingang van 2014 beschikt Meppel tevens over een beheerplan waarin de kwalitatieve eisen voor het areaal zijn vastgelegd. Daarmee is een beleidsmatig kader beschikbaar voor het wegenonderhoud. Dit wordt algemeen beschouwd als een noodzakelijke grondslag voor het sturen op kwaliteit en kosten in het wegbeheer.

Voor de uitvoering van het wegenonderhoud zijn jaarlijks financiële middelen beschikbaar in de begroting. Deze middelen zijn terug te voeren op, enerzijds de analyseresultaten van de toestand van het areaal en anderzijds op de beschikbare financiële ruimte. Het overzicht van door de jaren heen beschikbare middelen in verhoudingen tot de beheeropgave is niet eenvoudig te verkrijgen, omdat de weergave in afzonderlijke begrotingen tot versnippering van het beeld heeft geleid.

#### 2. Kaderstelling gemeenteraad

Het kader dat de raad in de periode 2012 – 2013 heeft gesteld aan het wegenonderhoud bestond uit het beschikbaar stellen van onderhoudsbudget, op grond van een onderhoudsanalyse en een daaruit voortvloeiende lijst met projecten van de wegbeheerder. Vanaf 2014 heeft de raad kaders in kwalitatieve zin gesteld, door een gedifferentieerde systematiek voor bepaling van onderhoudsniveaus van wegen van toepassing te verklaren op het areaal (namelijk door vaststelling van het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018*). Het betreft de 'Kwaliteit op maat'-systematiek (KOM), die ook reeds van toepassing was op het overige deel van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Het gekozen kwaliteitsniveau binnen dit systeem is het 'inwonergerichte model'. Het raadsbesluit geeft niet aan wanneer het kwaliteitsniveau bereikt dient te zijn.

Tot en met het begrotingsjaar 2014 waren de budgetten voor het wegenonderhoud toereikend voor een vastgestelde lijst met onderhoudsprojecten. De jaarbudgetten in daarop volgende begrotingen



zijn niet in lijn met wat volgens het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018* nodig is om het daarin vastgestelde kwaliteitsniveau van het areaal te realiseren. Het jaarlijkse onderhoudsbudget is sinds 2015 ongeveer € 1,1 miljoen, terwijl het plan uitgaat van een jaarlijks bedrag van ruim € 1,5 miljoen voor de periode 2013 – 2018. Het budget waarmee gewerkt wordt is nog gebaseerd op het jaarbudget dat ook al beschikbaar was voor de vaststelling van het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018*. De middelen voor het nagestreefde onderhoudsniveau zijn dus theoretisch ontoereikend. In de praktijk is de kwaliteit van het areaal met deze middelen wel verhoogd, maar het kwaliteitsniveau is nog niet behaald.

Eventuele afwijkingen van het beleidskader kunnen slechts in beperkte zin worden geconstateerd. Ze zijn namelijk alleen te relateren aan het jaarbudget en het jaarlijkse summiere programma van onderhoudsprojecten dat de begrotingen vermelden. In geval van overschrijding van het jaarbudget door noodzakelijk en onvermijdelijk onderhoud stelt de raad een begrotingswijziging vast.

### 3. Systematiek beleid en onderhoud

Naast het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018* zijn er geen andere meerjarige plannen voor wegenonderhoud. Het *Wegenbeheerplan* is een instrument waarmee Meppel het kwaliteitsniveau van het areaal bepaalt. De gemeente beschikt niet over een daarvan afgeleid meerjarenplan. In 'een meerjarenplan worden normaliter de kwaliteitsambities vertaald in opeenvolgende jaarschijven, waarin voorgenomen onderhoudsprojecten met bijbehorende kosten zijn opgenomen. Een meerjarenplan maakt duidelijk wanneer de kwaliteitsambitie naar verwachting gerealiseerd wordt. In Meppel ontbreekt dat inzicht. Daarnaast zijn de financiële consequenties van het *Wegenbeheerplan 2014 – 2018* niet in de jaarlijkse begrotingen doorgevoerd.

De gemeente hanteert een officieel erkende inspectiesystematiek voor het bepalen van de actuele onderhoudstoestand van het areaal en voert de inspecties, zoals algemeen wordt aanbevolen, jaarlijks uit. Daardoor is er steeds actueel inzicht in de toestand van het areaal. De jaarplanning van het onderhoud wordt uitsluitend ambtelijk vastgesteld en ter kennis gebracht van de portefeuillehouder. De afwegingen daarin zijn niet herleidbaar, in de zin van gemotiveerd in een voorstel of advies voor het college (en dus ook niet voor de raad). Strikt genomen is het daardoor niet mogelijk te beoordelen of de middelen doelmatig worden ingezet, al geven de inspecties weer dat in de loop der jaren het kwaliteitsniveau van het areaal stijgt. In de begroting worden van de totale onderhouds- en rehabilitatiewerkzaamheden alleen projectlocaties benoemd die voor dat jaar op de planning staan.

De informatievoorziening over uit te voeren onderhoud in de begroting en rekening is grofmazig (beperkt zich tot het noemen van projectlocaties; geen overig onderhoud). Meer gedetailleerde informatievoorziening in een andere vorm dan via de begroting vindt niet plaats.

Wegenonderhoudsprogramma's worden doorgaans niet mondeling toegelicht. Daarnaast ontbreekt een meerjarenplan, waarin de beleidsambities van het *Wegenbeheerplan* vertaald zijn in meerjarige onderhoudsprogramma's. Zo kan niet vastgesteld worden of het niveau tijdig wordt bereikt. Al met al heeft de raad slechts beperkt inzicht in zowel de actuele onderhoudskeuzes als de meerjarige voortgang ten aanzien van het realiseren van de onderhoudsdoelstellingen die de raad zelf heeft vastgesteld.

## 5.2 Aanbevelingen

### 1. Meerjarenplan

Ga werken met een beleidssystematiek die overeenstemt met de uitvoering en die inzicht geeft in de termijn van het realiseren van de kwaliteitsambities. Een geëigende middel daarvoor is een meerjarenplan, naast het bestaande *Wegenbeheerplan*.

#### *Toelichting*

In de huidige situatie beschikt de gemeente alleen over het *Wegenbeheerplan*. De twee belangrijkste ingrediënten hiervan zijn:

- a. Kwaliteitsnormen voor het areaal
- b. Een overzicht van naar verwachting benodigd meerjarig budget voor de kwaliteitsambitie (die volgt uit die kwaliteitsnormen)

Het *Wegenbeheerplan* is dus allereerst een *beleidsplan*: het legt de beleidslijn (kwaliteitsniveaus) voor het onderhoud vast. We hebben geconcludeerd dat het eerste element (a) wel aan de basis ligt van het jaarlijkse wegenonderhoud, het tweede (b) niet. Het feitelijke jaarlijkse onderhoudsbudget heeft geen rechtstreekse relatie met het *Wegenbeheerplan*. Daarnaast is gebleken dat de kwaliteitsambitie niet verbonden is met een streeftermijn.

Een manier om wel overeenstemming tussen beleid en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's te bereiken, is gaan werken met een meerjarenplan, naast het *Wegenbeheerplan*. Een meerjarenplan is een *uitvoeringsplan* voor meerdere jaren (vier of vijf jaar). Het meerjarenplan verbindt dus de bovengenoemde elementen uit het beleidsplan (kwaliteit en meerjarig budget) tot een overzicht van uit te voeren werkzaamheden per jaar. Daardoor ontstaat tevens inzicht in de termijn waarop kwaliteitsambities naar verwachting gehaald zullen worden (of een bepaalde mate daarvan).

Het meerjarenplan is in de basis een overzicht van geplande onderhoudswerkzaamheden voor de komende jaren, op basis van de weginspecties. Het kan jaarlijks worden geactualiseerd. Het is een beknopt en met gegevens die al voorhanden zijn te maken plan. Het meerjarenplan biedt het bestuur inzicht in de onderhoudswerkzaamheden en overige projecten in de openbare ruimte die voor de komende jaren op stapel staat, in het kader van de beleidsambities. Het meerjarenplan wordt vastgesteld door het college en ter inzage gelegd voor de raad.

De jaarschijven in het meerjarenplan vormen het jaarplan of jaarlijkse onderhoudsprogramma. Het jaarplan wordt vastgesteld door het college. Informatie uit het jaarplan dient als basis voor de begroting.

### 2. Beschikbare middelen

Zorg ervoor dat kwalitatieve doelstellingen, de termijn waarbinnen een stabiel kwaliteitsniveau gerealiseerd dient te worden en de daarvoor beschikbare financiële middelen met elkaar overeenstemmen.

Toelichting: deze aanbeveling volgt feitelijk uit de eerste aanbeveling. Het actuele beleidskader spoort op het punt van financiële consequenties niet met de begrotingspraktijk. In het ideale geval stemmen deze wel overeen. Wanneer om bepaalde redenen toch een afwijking ontstaat (omdat er bijvoorbeeld andere begrotingskeuzes worden gemaakt), leg dat dan vast in een expliciet besluit. Op die manier is altijd duidelijk hoe de beschikbare middelen zich verhouden tot het beleid.

### 3. Voortgangsinformatie

Zorg ervoor dat de informatievoorziening voor het bestuur aansluit bij de beleids- en uitvoeringsafspraken. Dat geldt in de eerste plaats voor de informatie in de planning- en controlcyclus. Daarnaast verdient het aanbeveling om van een afzonderlijke *review* (of raadsinformatiebrief) over wegenonderhoud gebruik te maken.

#### *Toelichting*

De huidige bestuurlijke informatievoorziening verloopt geheel via de planning- en controlcyclus (incidentele informatievragen en -antwoorden daargelaten). Deze cyclus heeft primair (niet uitsluitend) een informatiereikwijdte van een jaar (vooruitblik, tussenstand en terugblik op een begrotingsjaar) en bevat informatie op hoofdlijnen. Voor meer gedetailleerde informatie en verbinding met langere termijnvooruitzichten zijn gerichte informatievormen wenselijk. Een voorbeeld daarvan voor wegenonderhoud is een *review* of raadsinformatiebrief.

In de begroting en jaarrekening neem je het jaarprogramma, respectievelijk de verantwoording op van het jaarprogramma. De informatie over voornemens en realisatie dient exact op elkaar aan te sluiten. Het jaarprogramma wordt op hoofdlijnen weergegeven en verantwoord, dat wil zeggen:

- Aanduiding van onderhoudslocaties en projectlocaties
- Beschikbaar budget
- Besteding van het budget en mate van realisatie van de werkzaamheden

Daarnaast bevatten de paragrafen (in begroting en rekening) zoals ook nu al gebruikelijk is een overzicht van feitelijke gegevens (het areaal) en van toepassing zijnde beleidsstukken. Deze informatie blijft gedurende de jaren (grotendeels) ongewijzigd.

Door behalve met deze planning en control-gerelateerde informatie nog met een *review* 'wegenonderhoud' te werken, wordt het bestuur meer inzicht geboden in het actuele wegenonderhoud in relatie tot de langetermijnambities. Een *review*:

- wordt jaarlijks of tweejaarlijks (afhankelijk van wat je afsprekt met college en raad) vastgesteld door het college en ter kennisname aangeboden aan de raad;
- geeft weer hoe de huidige areaalkwaliteit is in relatie tot de ambitie, en of de huidige middelen nog steeds volstaan om die ambitie (tijdig) te bereiken;
- is gerelateerd aan het beheerplan en meerjarenplan.

Werken met een *review* maakt het mogelijk om overzichtelijk en gericht informatie te verschaffen en creëert een gelegenheid voor raad en verantwoordelijk portefeuillehouder om stil te staan bij het wegenonderhoud (dat nu onderdeel is van het agendapunt voor de begroting en rekening als geheel).

### 4. Rolverdeling bestuursorganen

Maak afspraken over de informatie die college en raad ontvangen.

Toelichting: de huidige informatievoorziening is een gegroeide praktijk, waarover (een deel van) de raad niet altijd tevreden is. De raad ziet soms dat er onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd of juist niet die verbazing wekken. Ook heeft de raad weinig zicht op de lange termijn. Bovenstaande aanbevelingen zullen bijdragen aan meer helderheid. Het gaat hierbij niet zozeer om vermeerdering van informatie, als wel om kwalitatief betere, want meer gerichte en consistente informatie. Het doel moet steeds zijn dat de raad beter in staat gesteld is het overzicht te behouden en dat het college, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse uitvoering, op de hoogte is van actuele onderhoudsactiviteiten.

We willen beklemtonen dat de wijze van informatievoorziening in laatste instantie een verantwoordelijkheid is van college en raad tezamen. Het college heeft in het algemeen een actieve informatieplicht. De raad is niettemin ook zelf verantwoordelijk voor het formuleren van de informatie die ze verwacht van het college (actieve haalplicht). De raad kan vervolgens het college het vertrouwen geven dat de uitvoering de gestelde doelen dient.

## Bijlage: lijst met gesprekspartners

### *Gesprekspartners gemeente Meppel*

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
Hans Boersma	Gemeenteraadslid
Ina Booij	Gemeenteraadslid
Geja Brouwer	Beleidsmedewerker
Lea Limonard	Afdelingsmanager beheer
Arie van Pelt	Beleidsmedewerker
Henk Schoemaker	Gemeenteraadslid
Frans Venema	Gemeenteraadslid
Koos de Vos	Portefeuillehouder
Jan van de Woerd	Gemeenteraadslid

# Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.

de rekenkamercommissie

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door L. Limonard

Telefoon 14 0522

Bijlage(n) -

Datum 17 mei 2018

Onderwerp Bestuurlijke reactie op het onderzoek naar wegenonderhoud.

Geachte heer/mevrouw,

U hebt ons verzocht te reageren op het rekenkameronderzoek naar het onderhoud van de wegen in Meppel. Wij willen graag gebruik maken van deze mogelijkheid.

Allereerst willen wij u bedanken voor het grondige onderzoek dat heeft plaatsvinden. Ingaand op de inhoud in de conclusies en aanbevelingen delen wij uw mening dat de raad goed geïnformeerd moet worden. Gebruik makend van deze reactie mogelijkheid willen wij nog graag even toelichten hoe het onderhoud wegen in de praktijk werkt. In de afgelopen jaren strookt het bedrag opgenomen in het wegenbeheerplan inderdaad niet met het beschikbare budget in de begroting. Dit heeft te maken met het feit dat dat bij de vaststelling van kwaliteit op maat in 2014 de budgetten gebaseerd zijn op realistisch ramen. En daarmee dus afdoende zijn om het plan te realiseren zolang de aanbestedingsvoordelen nog steeds van toepassing zijn. Met de raad is afgesproken dat aanpassing van de budgetten zal plaatsvinden indien sprake is van stijging in de prijzen.

In het wegenbeheerplan worden de kaders vastgesteld. Bij de begroting worden de budgetten door de raad vastgesteld. De wegen die binnen het groot onderhoud vallen worden specifiek benoemd in de begroting. De prioritering in de wegvlakken is niet statisch. Enerzijds wordt dit bepaald door de uitkomsten van de wegininspectie, anderzijds door klachten en meldingen. Dynamisch betekent actueel inspelen op de ontstane situatie, dat kunnen we niet van te voren in een plan voorleggen. Natuurlijk willen wij de raad wel graag meenemen in onze afweging en werkplanning. In overleg met de raad kunnen we daarover een vorm afspreken.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend  
Burgemeester en wethouders.