

Een optimale route?

Het wegenbeheerproces in Neder-Betuwe

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

Rapportage

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

Dhr. C.H. van Woerkom
Voorzitter rekenkamercommissie

T. 0546-538475 / 06 53516569
E. chvanwoerkom@gmail.com

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	3
1.3 / Uitvoering van het onderzoek	4
1.4 / Leeswijzer	4
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Inleiding	5
2.2 / Conclusies	5
2.3 / Aanbevelingen	7
3 Reactie van College van B&W	9
4 Nawoord Rekenkamercommissie	15
Nota van bevindingen	17
1 Beleid	18
1.1 / Kaders	18
1.2 / Normenkader	20
2 Uitvoering en monitoring	22
2.1 / Van wegenbeheerplan naar uitvoeringsplan	22
2.2 / Aanbesteding en aanbestedingsvoordelen	23
2.3 / Organisatie	24
2.4 / Uitvoering	25
2.5 / Monitoring	26
2.6 / Normenkader	27
3 Sturing door de raad	30
Bijlagen	32
Bijlage 1. Normenkader	32
Bijlage 2. Bronnen	34

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1/ Aanleiding

Na overleg met de fractievoorzitters heeft de rekenkamercommissie Neder-Betuwe besloten om onderzoek te doen naar het wegenbeheer in de gemeente. Een van de aanleidingen is de vraag van de raad waarom kostenbesparingen op dit beleidsterrein niet lijken te lukken. Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat er in 2013 sprake was van een fors aanbestedingsverschil, terwijl het wegenbeheerplan kort daarvoor is opgesteld en er uit de jaarrekening 2014 blijkt dat projecten worden doorgeschoven. Hoe deze ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden is nog onduidelijk. Tot slot is de gemeente bijna op de helft van de beleidsperiode (wegenbeheerplan 2014-2017). Daarmee is dit een opportuun moment om het onderwerp te agenderen voor het rekenkameronderzoek. De resultaten van de evaluatie van het beleid in de eerste helft van de beleidsperiode kunnen immers worden benut voor eventuele bijsturing in de laatste helft van de beleidsperiode.

1.2/ Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht verschaffen in de wijze waarop de gemeente zich inspant om het wegenbeheerproces optimaal uit te voeren (minimale kosten en maximaal resultaat). Tevens wil de rekenkamercommissie inzicht geven in de kwaliteit van de kaderstelling op het wegenbeheer en de manier waarop het beheer binnen deze kaders wordt uitgevoerd. Deze doelstelling komt terug in de centrale vraag voor dit onderzoek:

Hoe komen de kaders voor het wegenbeheer in de gemeente Neder-Betuwe tot stand en in hoeverre worden deze kaders doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Om deze centrale vraag te beantwoorden heeft de rekenkamercommissie de onderstaande deelvragen opgesteld.

Beleid (doelen en ambities)

1. Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeenteraad geformuleerd voor het wegenbeheer?
2. Op welke wijze is het Wegenbeheerplan 2014-2017 tot stand gekomen?
3. Op basis van welke ervaringsgegevens en/of kengetallen is het wegenbeheerbeleid ingericht?
4. Voldoet de wijze waarop het beleid is geformuleerd aan de voorwaarden voor een adequate sturing door raad en college?

Uitvoering en monitoring (organisatie, output en financiën)

5. Op welke wijze is de uitvoering van het wegenbeheer in Neder-Betuwe georganiseerd?
6. In hoeverre verloopt de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte (wat betreft inhoud, planning, kwaliteit en budget) conform de uitvoeringsprogramma's?
7. Welke besteding van middelen is gemoeid met de uitvoering van het wegenbeheer?
8. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met eventuele aanbestedingsvoordelen?
9. In hoeverre is er in de praktijk sprake van een logische clustering van werken in de openbare ruimte en worden hiermee ook efficiencyvoordelen behaald?

10. Op welke wijze en in welke mate wordt gemonitord en gestuurd op de voortgang van de uitvoering van het wegenbeheer (jaarlijkse wegininspecties/een maatregeltoets)?

Sturing door de raad (informatievoorziening en verantwoording)

11. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het bereiken van beleidsdoelstellingen, de voortgang van de uitvoering en de besteding van gemeentemiddelen ten aanzien van wegenbeheer?
12. In hoeverre leidt verantwoording tot bijsturing van het beleid?

1.3/ Uitvoering van het onderzoek

Onderzoeksmethodieken en onderzoeksperiode

Om de centrale vraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden is gebruikgemaakt van vier onderzoeksmethoden, namelijk:

- / dossierstudie;
- / interviews met betrokken ambtenaren en de verantwoordelijke portefeuillehouder voor het wegenbeheer in de gemeente;
- / groepsgesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad;
- / casusonderzoek. Op voorstel van het onderzoeksbureau heeft de rekenkamercommissie vijf casussen geselecteerd. Bij de casusselectie is gelet op een spreiding over de 'aard' van de wegen (stenen, asfalt) en de financiële omvang. De ambtelijke organisatie is tijdens een oriënterend gesprek om input voor de casusselectie gevraagd.

De dossieranalyse, de interviews, het groepsgesprek en het casusonderzoek hebben plaatsgevonden in de periode van november 2015 tot en met februari 2016.

Wederhoorprocedure

In deze rapportage is de nota van bevindingen opgenomen. Deze nota is door Necker van Naem opgesteld op basis van de gegevens uit de interviews, het groepsgesprek met de raad en de dossieranalyse. Ook is de nota uitgebreid besproken met de rekenkamercommissie op 10 februari 2016. De nota van bevindingen is daarna voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijke wederhoor.

De rekenkamercommissie Neder-Betuwe heeft op basis van de nota van bevindingen haar conclusies en aanbevelingen verwoord. De nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijke wederhoor.

1.4/ Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, een Bestuurlijke Nota en een nota van bevindingen. In de Bestuurlijke Nota volgt in hoofdstuk 2 de centrale boodschap van het onderzoek (waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen). [P.M.: In hoofdstuk 3 treft u de reactie van het college van burgemeester en wethouders aan. In hoofdstuk 4 is het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen.]

De nota van bevindingen bevat de onderzoeksbevindingen en bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het beleid rondom wegenbeheer in Neder-Betuwe. Hoofdstuk 2 gaat over de uitvoering en monitoring van het wegenbeheer. In hoofdstuk 3 komt de sturing van de raad op dit onderwerp aan bod.

Dit rapport bevat twee bijlagen. Bijlage 1 bevat het gehanteerde normenkader. In bijlage 2 worden de gehanteerde bronnen weergegeven.

2 Centrale boodschap

2.1/ Inleiding

De rekenkamercommissie heeft onderzoek laten uitvoeren naar het wegenbeheerproces in de gemeente Neder-Betuwe. Vanuit drie verschillende aspecten (beleid, uitvoering, en monitoring en sturing door de raad) is naar het wegenbeheer gekeken en zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De geformuleerde conclusies geven een antwoord op de centrale vraag: *Hoe komen de kaders voor het wegenbeheer in de gemeente Neder-Betuwe tot stand en in hoeverre worden deze kaders doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?*

2.2/ Conclusies

Conclusie 1; Geen afgewogen (integrale) visie op de kwaliteit van de openbare ruimte

Het wegenbeheerplan heeft geen basis in een integrale (strategische) visie op de kwaliteit van de openbare ruimte, zoals groenbeheer, kunst en verkeersveiligheid. De keuze voor het onderhoudsniveau wegenbeheer is bij de vaststelling van het laatste beheerplan niet beargumenteerd. Met een impliciete keuze wordt in feite gekozen om de daaraan voorafgaande jaren te continueren. Echter, er is ook in het voorgaande wegenbeheerplan geen afgewogen argumentatie aangegeven voor de keuze voor het onderhoudsniveau. De raad zou een afgewogen keuze moeten maken over de gewenste kwaliteit en de kosten die daarbij mogen horen, afgezet tegen een visie op de kwaliteit van de openbare ruimte. Opmerkelijk daarbij is dat de ambtelijke organisatie wel beschikt over een recent handboek openbare ruimte waarin het uitvoeringsniveau geregeld is.

Conclusie 2; Er wordt onvoldoende over de voortgang en de resultaten van het wegenbeheerproces gecommuniceerd

De rekenkamercommissie constateert dat er op alle niveaus beperkte communicatie is over het wegenbeheer. Binnen de ambtelijke organisatie is niet vastgelegd hoe en wat er gecommuniceerd wordt naar de portefeuillehouder. Alleen over eventuele financiële afwijkingen moeten management en college in kennis worden gesteld. Wat vanuit projecten met de portefeuillehouder wordt gedeeld hangt van de betreffende medewerker af die daar een eigen afweging in maakt.

De raad heeft de P&C-cyclus tot zijn beschikking om op de hoogte te blijven van de voortgang van het wegenbeheerproces. De informatie in deze stukken is echter zeer summier en geeft weinig beeld van de (voortgang van de) uitvoering.

Conclusie 3; Veel verschillende beelden bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het wegenbeheer

Er is een discrepantie tussen de beleving van de ambtelijke organisatie en de raad over het wegenbeheerproces. De rekenkamercommissie wijt dit aan onvoldoende communicatie over het wegenbeheer tussen het college en ambtelijke organisatie enerzijds en tussen het college en raad anderzijds. De discrepantie komt tot uitdrukking in de volgende punten:

- / De ambtelijke organisatie heeft de indruk het wegenbeheerproces “onder controle” te hebben, terwijl de raad het gevoel heeft dat de ambtelijke organisatie het niet onder controle heeft. Het “zo nu en dan” naar boven komen van werkzaamheden die niet volgden uit het beheerprogramma bevestigt de raad in dit gevoel.

- / Er zijn twee verhalen over de kosten van het wegenbeheer. De ambtelijke organisatie is van mening dat de gemeente Neder-Betuwe in vergelijking tot andere gemeenten voor elke euro veel (kwaliteit) krijgt. De raad heeft echter het gevoel dat de gemeente relatief veel geld uitgeeft aan het wegenbeheer.
- / Over het aanbestedingsbeleid bestaan verschillende beelden bij raad en ambtelijke organisatie. De raad heeft de indruk dat de wijze van aanbestedingsmethodiek niet up-to-date is waardoor aanbestedingsvoordelen niet worden behaald. De ambtelijke organisatie ziet de opgave voor aanbestedingsvoordelen als een bezuinigingsopgave die in verschillende jaren niet realistisch bleek.
- / Het informatieproces van organisatie naar de raad draagt bij aan bovengenoemde punten. De raad is naar eigen mening te weinig betrokken bij het vaststellen van de kaders en bij sturing en monitoring van het wegenbeheerproces. De beelden die de raad heeft bij het wegenbeheerproces worden niet door duidelijke informatie geobjectiveerd.

Conclusie 4; De raad handelt in het wegenbeheer reactief

In de besluitvorming over het wegenbeheer is geen gebruik gemaakt van afwegingskaders en scenario's. Door de besluitvorming zo in te richten is er voor de raad geen keuzemogelijkheid en is er beperkte ruimte om het wegenbeheer te sturen. Keuzes voor het kwaliteitsniveau en de besteding van middelen voor het wegenbeheer en –beleid kunnen worden gemaakt middels het wegenbeheerplan. De vaststelling van dit plan is onvoldoende als een kaderstellend moment gemarkeerd waarin de raad zijn visie op het wegenbeheer kenbaar maakt en deze vertaalt naar besluitvorming. Het wegenbeheerplan en het raadsvoorstel dat het college voorlegt gaat uit van één optie: de minimaal acceptabele eisen (basisniveau).

Conclusie 5; De uitvoering van het wegenbeheer wordt gekenmerkt door een pragmatische aanpak

De gemeente Neder-Betuwe beschikt over een actueel en vastgesteld beheerplan voor wegen. Voor de ambtelijke organisatie vormt dit de leidraad voor de uitvoering. Op het niveau van uitvoering is binnen de ambtelijke organisatie weinig vastgelegd en gedocumenteerd. De uitvoering komt tot stand in onderlinge afstemming, met collega's en externe partijen zoals kabels- en leidingbeheerders. De medewerkers spreken elkaar 'in de wandelgangen' en in het vier-wekelijkse civieltechnische overleg. De pragmatische aanpak komt ook tot uiting in het combineren van werkzaamheden in de openbare ruimte (bijvoorbeeld wegen en riolering) en komt nu tot stand door medewerkers die onderling afstemmen. Er zijn geen richtlijnen in de uitvoering die richting geven aan het combineren van werkzaamheden in de openbare ruimte. Evenmin zijn de verschillende beheersystemen aan elkaar gekoppeld zodat de meest efficiënte aanpak gekozen kan worden. Ook het doorschuiven van omvangrijke werkzaamheden van 2013 naar 2014 zijn een kenmerk van een pragmatische aanpak.

Conclusie 6; De ambtelijke organisatie is door haar omvang kwetsbaar voor de uitvoering van het wegenbeheer

De gemeente Neder-Betuwe heeft een kleine ambtelijke organisatie. Bij het wegenbeheer zijn maar enkele ambtenaren betrokken. Een kleine organisatie kan voordeel bieden doordat er snel geschakeld kan worden en afstemming gemakkelijk plaatsvindt. Vermeld moet worden dat er uit dit onderzoek nauwelijks budgetoverschrijdingen naar voren zijn gekomen en dat er goed op het budget wordt gestuurd. Toch wil de rekenkamercommissie vooral de vinger leggen bij de kwetsbaarheid van de organisatie op dit punt. De kennis van het wegenbeheer is bij een aantal mensen verankerd, er staat weinig op papier. Bij uitval of pensionering van medewerkers valt er snel een gat.

2.3/ Aanbevelingen

Uit de conclusies blijkt dat het wegenbeheerproces, van beleid tot uitvoering, kan worden verbeterd. Verbeterd in de wijze waarop de verschillende spelers hun rol vervullen en met elkaar samenwerken (raad, college, ambtelijke organisatie) en de mate van kwetsbaarheid van het team wegenbeheer.

1. Stel een integrale strategische visie op voor de openbare ruimte. Deze visie kan dan dienen als integraal kader voor het wegenbeheer. In de raad zou rondom de besluitvorming een discussie moeten worden gevoerd over het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte. Vanuit deze keuze kan dan ook het kwaliteitsniveau voor wegen worden bepaald zodat er een consistent geheel ontstaat. Leg daarnaast een duidelijke verbinding tussen het wegenbeheerplan en het beheerplan verkeersveiligheid.
2. Het is aan te bevelen dat zowel raad, als college en ambtelijke organisatie allen hun eigen rol gaan vervullen in het wegenbeheerproces. Dit betekent dat:
 - a. de raad zich proactief opstelt in het vaststellen van kaders, het (bij)sturen en het monitoren;
 - b. het college zorgt voor een adequate informatievoorziening, de raad actief om kaders vraagt en samen met de ambtelijke organisatie zorgt voor stukken voor de besluitvorming die zijn voorzien van voldoende alternatieven of scenario's en;
 - c. de ambtelijke organisatie zorgt voor een gestructureerde en adequate informatievoorziening naar college van B&W en raad, bijvoorbeeld over aanbestedingsresultaten. Aanbevolen wordt dat medewerkers resultaten standaard melden aan de wethouder.
3. Investeer in een zorgvuldig besluitvormingsproces bij de vaststelling van een nieuw wegenbeheerplan. De raad zou voorafgaande aan het opstellen van het beheerplan middels een startnotitie of discussienota input kunnen geven voor het nieuwe plan en de kaders voor het plan en het proces kunnen meegeven. Op deze wijze is de raad vroegtijdig betrokken bij de besluitvorming en wordt hij in staat gesteld om zijn kaderstellende rol te vervullen.
4. Er bestaan geen formele evaluatiemomenten voor het wegenbeheer anders dan de vierjaarlijkse vernieuwing van het plan. Om na te gaan of de lange-termijn-doelstellingen van het wegenbeheerplan worden gerealiseerd is het aan te raden frequenter tussentijds te evalueren. Een tussenevaluatie kan helpen om het totaalbeeld van het wegenbeheer beter inzichtelijk te maken en aan te geven wat de huidige stand van zaken is. Te denken valt aan een tussenevaluatie halverwege de looptijd van het wegenbeheerplan (na twee jaar).
5. Voor de uitvoering van het wegenbeheerplan bestaan geen specifieke, vastgestelde regels en richtlijnen. Wel beschikt de gemeente op uitvoeringsniveau over een handboek Openbare ruimte. Dit handboek is zeer operationeel en gaat in op de kleur asfalt en de grootte van de stoeptegels. Het bevat geen kaders voor de uitvoering zoals de uitgangspunten voor het combineren van werkzaamheden, afstemming en overleg intern en met kabel- en leidingbeheerders etc. Wij adviseren de raad om bij het nieuwe wegenbeheerplan ook aandacht te vragen bij het college voor een leidraad of werkinstructie waarin de werkprocessen en de processtappen in de uitvoering zijn beschreven.
6. Er lijkt behoefte aan een discussie over de te hanteren aanbestedingssystematiek. Het is aan te raden om de huidige aanbestedingssystematiek te heroverwegen in samenspraak met raad, college en ambtelijke organisatie, zodat alle partijen zich kunnen conformeren aan de gekozen systematiek. Met het oog op efficiëntie en effectiviteit zouden daarin andere aanbestedingssystematieken overwogen moeten worden waarin meer ruimte is voor het beleggen van (onderhouds)verantwoordelijkheden bij de uitvoerende partij(en).
7. Zorg voor borging van kennis, ervaring en kwaliteiten in het ambtelijk team wegenbeheer zodat de organisatie minder kwetsbaar is. Denk daarbij ook aan het op schrift stellen van nu nog impliciete kennis, met name rondom de wijze van uitvoering.

8. Om de twee verhalen van kostenefficiëntie te toetsen bevelen wij aan om een benchmark uit te voeren naar de kosten van het wegenbeheer in andere gemeenten. Nu is onduidelijk waar de ambtelijke organisatie zich op baseert als zij stelt dat de gemeente voor weinig geld veel realiseert. Evenmin is duidelijk of het gevoel van de raad reëel is dat de gemeente zoveel geld besteed aan wegenbeheer.

3 Reactie van College van B&W

Rekenkamercommissie gemeente Neder-Betuwe
Postbus 20
4043 ZG OPHEUSDEN

uw brief van:
uw kenmerk: Brief Rekenkamercommissie 23 maart 2016
ons kenmerk: Z/16/038963/UIT/16/55541
behandeld door: de heer T.P. Eekhoutte
bijlage(n):

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek:
“een optimale route? het wegenbeheerproces in
Neder-Betuwe”

Opheusden, 26 april 2016.

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij ontvingen uw brief waarin u ons verzoekt om onze zienswijze te geven op het onderzoek dat u hebt verricht naar het wegenbeheer in onze gemeente. Graag geven wij een reactie op het rapport.

U geeft aan dat onze reactie integraal in het rapport wordt opgenomen en dat u deze van een nawoord voorziet als daartoe aanleiding bestaat. Hieruit maken wij op dat de tekst van het rapport vast staat en dat het niet de bedoeling is alsnog tekstuele opmerkingen door te geven.

Wij richten onze reactie primair op de conclusies en aanbevelingen van uw rapport omdat dit de kern is van het onderzoek. Onze reactie hebben wij hieronder puntsgewijs aangegeven. Voor we hiertoe overgaan, merken wij op dat wij het waarderen dat de rekenkamer het belang van een goed functioneren van het wegenbeheer in Neder-Betuwe, waarbij minimale kosten en maximaal resultaat het uitgangspunt zijn, onderstreept en komt met aanbevelingen om onze (interne) processen te optimaliseren.

Feiten zijn geordend en in een overzichtelijk kader geplaatst. Uit de conclusies komt het beeld naar voren dat de ambtelijke afstemming met bestuur en raad als onvoldoende wordt ervaren. Wij nemen uw aanbevelingen ter harte en nemen maatregelen om de communicatie te versterken.

Conclusies

Conclusie 1: geen afgewogen (integrale) visie op de kwaliteit van de openbare ruimte.

Het wegenbeheerplan heeft geen basis in een integrale (strategische) visie op de kwaliteit van de openbare ruimte, zoals groenbeheer, kunst en verkeersveiligheid. De keuze voor het onderhoudsniveau wegenbeheer is bij de vaststelling van het laatste beheerplan niet beargumenteerd. Met een impliciete keuze wordt in feite gekozen om de daaraan voorafgaande jaren te continueren. Echter, er is ook in het voorgaande wegenbeheerplan geen afgewogen argumentatie aangegeven voor de keuze voor het onderhoudsniveau. De raad zou een afgewogen keuze moeten maken over de gewenste kwaliteit en de kosten die daarbij mogen horen, afgezet tegen een visie op de kwaliteit van de openbare ruimte. Opmerkelijk daarbij is dat de ambtelijke organisatie wel beschikt over een recent handboek openbare ruimte waarin het uitvoeringsniveau geregeld is.

Dit vinden wij een terechte constatering. De minimale keuze voor onderhoud is vastgesteld door de provincie. Dit is het onderhoudsniveau waarbij er geen achterstallig onderhoud ontstaat. Wij hebben het afgelopen decennium laten zien dat wij met de minimale middelen een goed beheer kunnen uitvoeren. Natuurlijk is er de wens om meer onderhoud te plegen.

Conclusie 2: er wordt onvoldoende over de voortgang en de resultaten van het wegenbeheerproces gecommuniceerd.

De rekenkamercommissie constateert dat er op alle niveaus beperkte communicatie is over het wegenbeheer. Binnen de ambtelijke organisatie is niet vastgelegd hoe en wat er gecommuniceerd wordt naar de portefeuillehouder. Alleen over eventuele financiële afwijkingen moeten management en college in kennis worden gesteld. Wat vanuit projecten met de portefeuillehouder wordt gedeeld hangt van de betreffende medewerker af die daar een eigen afweging in maakt.

De raad heeft de P&C-cyclus tot zijn beschikking om op de hoogte te blijven van de voortgang van het wegenbeheerproces. De informatie in deze stukken is echter zeer summier en geeft weinig beeld van de (voortgang van de) uitvoering.

Deze constatering deelt het college. Zoals u aangeeft is de P&C-cyclus het instrument om de raad te informeren. De raad heeft naast het stellen van vragen ook aanvullende instrumenten om nader te worden geïnformeerd. Dit is aan de raad. In de jaarstukken en de bestuursrapportages wordt op hoofdlijnen een terugblik gegeven op de realisatie van het uitvoeringsprogramma. Wij zullen aanvullende momenten beleggen om de raad te informeren. De afstemming tussen de vak ambtenaar en portefeuillehouder hebben wij al geïntensiveerd.

Conclusie 3: Veel verschillende beelden bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van wegenbeheer.

* Er is een discrepantie tussen de beleving van de ambtelijke organisatie en de raad over het wegenbeheerproces. De rekenkamercommissie wijt dit aan onvoldoende communicatie over het wegenbeheer tussen het college en ambtelijke organisatie enerzijds en tussen het college en raad

anderzijds. De discrepantie komt tot uitdrukking in de volgende punten,

* De ambtelijke organisatie heeft de indruk het wegenbeheerproces “onder controle” te hebben, terwijl de raad het gevoel heeft dat de ambtelijke organisatie het niet onder controle heeft. Het “zo nu en dan” naar boven komen van werkzaamheden die niet volgden uit het beheerprogramma bevestigt de raad in dit gevoel.

* Er zijn twee verhalen over de kosten van het wegenbeheer. De ambtelijke organisatie is van mening dat de gemeente Neder-Betuwe in vergelijking tot andere gemeenten voor elke euro veel (kwaliteit) krijgt. De raad heeft echter het gevoel dat de gemeente relatief veel geld uitgeeft aan het wegenbeheer.

* Over het aanbestedingsbeleid bestaan verschillende beelden bij raad en ambtelijk organisatie. De raad heeft de indruk dat de wijze van aanbestedingsmethodiek niet up-to-date is waardoor aanbestedingsvoordelen niet worden behaald. De ambtelijke organisatie ziet de opgave voor aanbestedingsvoordelen als een bezuinigingsopgave die in verschillende jaren niet realistisch bleek.

* Het informatieproces van organisatie naar de raad draagt bij aan bovengenoemde punten.

* De raad is naar eigen mening te weinig betrokken bij het vaststellen van de kaders en bij sturing en monitoring van het wegenbeheerproces. De beelden die de raad heeft bij het wegenbeheerproces worden niet door duidelijke informatie geobjectiveerd.

Het college deelt uw conclusie. Zoals eerder gememoreerd wordt in de jaarstukken en bestuursrapportages op hoofdlijnen verantwoording afgelegd. Werken maken met werk maakt dat het inplannen van reconstructies aan wegen afhankelijk is van onder andere de voortgang van ruimtelijke plannen, rioleringstaken en andere planologische afwegingen. Door aanvullende momenten door het jaar heen met de raad te plannen, dit kan schriftelijk of in een college informatieavond, worden de “beelden” verduidelijkt en de betrokkenheid bij ons wegenbeheerplan vergroot. Wij nodigen de raad ook uit om bij vragen of onduidelijkheden dit aan ons voor te leggen.

Conclusie 4: de raad handelt in het wegenbeheer reactief.

In de besluitvorming over het wegenbeheer is geen gebruik gemaakt van afwegingskaders en scenario's. Door de besluitvorming zo in te richten is er voor de raad geen keuzemogelijkheid en is er beperkte ruimte om het wegenbeheer te sturen. Keuzes voor het kwaliteitsniveau en de besteding van middelen voor het wegenbeheer en –beleid kunnen worden gemaakt middels het wegenbeheerplan. De vaststelling van dit plan is onvoldoende als een kader stellend moment gemarkeerd waarin de raad zijn visie op het wegenbeheer kenbaar maakt en deze vertaalt naar besluitvorming. Het wegenbeheerplan en het raadsvoorstel dat het college voorlegt gaat uit van één optie: de minimaal acceptabele eisen (basisniveau).

Het college deelt uw constatering waarbij moet worden opgemerkt dat er binnen de gestelde (financiële) uitgangspunten er geen breed areaal aan opties is aan te geven. Basisniveau is het laagste, en dus financieel ook de laagste optie. Innovatief aanbesteden kan een (financieel) voordeel betekenen maar prijzen van grondstoffen, waaronder zeer prijsgevoelige aardolieproducten, laten zich niet sturen. Het meenemen van de raad zoals bij conclusie drie aangegeven kan hier in de toekomst een ander beeld geven.

Conclusie 5: de uitvoering van het wegenbeheer wordt gekenmerkt door een pragmatische aanpak.

De gemeente Neder-Betuwe beschikt over een actueel en vastgesteld beheerplan voor wegen. Voor de ambtelijke organisatie vormt dit de leidraad voor de uitvoering. Op het niveau van uitvoering is binnen de ambtelijke organisatie weinig vastgelegd en gedocumenteerd. De uitvoering komt tot stand in onderlinge afstemming, met collega's en externe partijen zoals kabels- en leidingbeheerders. De medewerkers spreken elkaar 'in de wandelgangen' en in het vier-wekelijkse civieltechnische overleg. De pragmatische aanpak komt ook tot uiting in het combineren van werkzaamheden in de openbare ruimte (bijvoorbeeld wegen en riolering) en komt nu tot stand door medewerkers die onderling afstemmen. Er zijn geen richtlijnen in de uitvoering die richting geven aan het combineren van werkzaamheden in de openbare ruimte. Evenmin zijn de verschillende beheersystemen aan elkaar gekoppeld zodat de meest efficiënte aanpak gekozen kan worden. Ook het doorschuiven van omvangrijke werkzaamheden van 2013 naar 2014 zijn een kenmerk van een pragmatische aanpak.

Het college deelt uw conclusie. De huidige werkwijze werkt in Neder-Betuwe prima. Er zijn de afgelopen jaren geen nalatigheden geconstateerd waardoor een verandering in dit proces noodzakelijk is. Veel van onze wegen gerelateerde taken zijn goed te plannen maar zijn, zoals eerder aangeven, afhankelijk van andere actoren in het proces.

Conclusie 6: de ambtelijke organisatie is door haar omvang kwetsbaar voor uitvoering van het wegenbeheer.

De gemeente Neder-Betuwe heeft een kleine ambtelijke organisatie. Bij het wegenbeheer zijn maar enkele ambtenaren betrokken. Een kleine organisatie kan voordeel bieden doordat er snel geschakeld kan worden en afstemming gemakkelijk plaatsvindt. Vermeld moet worden dat er uit dit onderzoek nauwelijks budgetoverschrijdingen naar voren zijn gekomen en dat er goed op het budget wordt gestuurd. Toch wil de rekenkamercommissie vooral de vinger leggen bij de kwetsbaarheid van de organisatie op dit punt. De kennis van het wegenbeheer is bij een aantal mensen verankerd, er staat weinig op papier. Bij uitval of pensionering van medewerkers valt er snel een gat.

Uit de conclusies blijkt dat het wegenbeheerproces, van beleid tot uitvoering, kan worden verbeterd. Verbeterd in de wijze waarop de verschillende spelers hun rol vervullen en met elkaar samenwerken (raad, college, ambtelijke organisatie) en de mate van kwetsbaarheid van het team wegenbeheer.

Uw conclusie dat wij het proces goed beheersen en financieel in control zijn deelt het college. De verantwoording ligt bij de wegbeheerder, maar kan worden overgenomen door andere teamleden. De medewerkers binnen het team Civiel zijn elkaars back-up. Dat maakt dat wij minder gevoelig voor zijn bij vervanging. Feit blijft dat er een krappe bezetting is. Daarnaast zijn delen van het klein onderhoud wegen ondergebracht bij Avri, wat van de wegbeheerder een nieuwe rol als regisseur vraagt.

Aanbevelingen

1) Stel een integrale strategische visie op voor de openbare ruimte. Deze visie kan dan dienen als integraal kader voor het wegenbeheer. In de raad zou rondom de besluitvorming een discussie moeten worden gevoerd over het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte. Vanuit deze keuze kan dan ook het kwaliteitsniveau voor wegen worden bepaald zodat er een consistent geheel ontstaat. Leg daarnaast een duidelijke verbinding tussen het wegenbeheerplan en het beheerplan verkeersveiligheid.

Het college deelt uw aanbeveling. Hierbij willen wij opmerken dat het hanteren en opzetten van één IBOR-beleidsinstrument waarbinnen de taakgebieden groen, grijs en blauw aandacht krijgen veel ambtelijke capaciteit zal vragen. Deze is binnen onze reguliere taakbezetting niet voor handen. Indien de raad hiervoor middelen beschikbaar wil stellen kan deze aanbeveling worden onderzocht.

2) Het is aan te bevelen dat zowel raad, als college en ambtelijke organisatie allen hun eigen rol gaan vervullen in het wegenbeheerproces. Dit betekent dat:
de raad zich proactief opstelt in het vaststellen van kaders, het (bij)sturen en het monitoren;
het college zorgt voor een adequate informatievoorziening, de raad actief om kaders vraagt en samen met de ambtelijke organisatie zorgt voor stukken voor de besluitvorming die zijn voorzien van voldoende alternatieven of scenario's en;
de ambtelijke organisatie zorgt voor een gestructureerde en adequate informatievoorziening naar college van B&W en raad, bijvoorbeeld over aanbestedingsresultaten. Aanbevolen wordt dat medewerkers resultaten standaard melden aan de wethouder.

Wij delen uw aanbeveling om het college en raad in het proces en uitvoering meer te betrekken. In overleg met de portefeuillehouder zal een aanvullend kader van informatievoorziening worden geformuleerd.

3) Investeer in een zorgvuldig besluitvormingsproces bij de vaststelling van een nieuw wegenbeheerplan.
De raad zou voorafgaande aan het opstellen van het beheerplan middels een startnotitie of discussienota input kunnen geven voor het nieuwe plan en de kaders voor het plan en het proces kunnen meegeven. Op deze wijze is de raad vroegtijdig betrokken bij de besluitvorming en wordt hij in staat gesteld om zijn kader stellende rol te vervullen.

Het college deelt uw aanbeveling. Zoals eerder opgemerkt zal het college de raad eerder en frequenter betrekken. De kaders van uitvoering geeft de raad mee aan het college. De wijze van uitvoering is aan het college (bestuursopdracht). Binnen de raads cyclus zijn er verschillende momenten waarbij het college de raad kan informeren en kan debatteren over de op te stellen kaders. Dat dit voor de besluitvorming in het college moet plaatsvinden is een terechte veronderstelling. Het college kan dan de opmerkingen vanuit de raad nog verwerken voordat definitieve besluitvorming plaatsvindt.

4) Er bestaan geen formele evaluatiemomenten voor het wegenbeheer anders dan de vierjaarlijkse vernieuwing van het plan. Om na te gaan of de lange-termijn-doelstellingen van het wegenbeheerplan worden gerealiseerd is het aan te raden frequenter tussentijds te evalueren. Een tussenevaluatie kan helpen om het totaalbeeld van het wegenbeheer beter inzichtelijk te maken en aan te geven wat de huidige stand van zaken is. Te denken valt aan een tussenevaluatie halverwege de looptijd van het wegenbeheerplan (na twee jaar).

Het college deelt uw aanbeveling. Naast de P&C-cyclus kan er op verschillende wijze en momenten terugkoppeling/evaluatie worden gegeven. Dit wordt door het college verder uitgewerkt.

5) Voor de uitvoering van het wegenbeheerplan bestaan geen specifieke, vastgestelde regels en richtlijnen. Wel beschikt de gemeente op uitvoeringsniveau over een handboek Openbare ruimte.

Dit handboek is zeer operationeel en gaat in op de kleur asfalt en de grootte van de stoeptegels. Het bevat geen kaders voor de uitvoering zoals de uitgangspunten voor het combineren van werkzaamheden, afstemming en overleg intern en met kabel- en leidingbeheerders etc. Wij adviseren de raad om bij het nieuwe wegenbeheerplan ook aandacht te vragen bij het college voor een leidraad of werkinstructie waarin de werkprocessen en de processtappen in de uitvoering zijn beschreven.

Deze aanbeveling deelt het college niet. Zoals eerder omschreven is er vanuit de huidige werksystematiek geen noodzaak aanvullende werkprocessen en processtappen te omschrijven. Wij werken conform landelijk geldende (CROW)systematiek. Bij de totstandkoming van beleid en uitvoering van werken worden integraal vanuit alle vakdisciplines benaderd.

6) Er lijkt behoefte aan een discussie over de te hanteren aanbestedingssystematiek. Het is aan te raden om de huidige aanbestedingssystematiek te heroverwegen in samenspraak met raad, college en ambtelijke organisatie, zodat alle partijen zich kunnen conformeren aan de gekozen systematiek. Met het oog op efficiëntie en effectiviteit zouden daarin andere aanbestedingssystematieken overwogen moeten worden waarin meer ruimte is voor het beleggen van (onderhoud) verantwoordelijkheden bij de uitvoerende partij(en).

De aanbeveling om de aanbestedingssystematiek voor wegen te herijken deelt het college niet. Wij hanteren de wettelijke aanbestedingskaders aangevuld met gemeentelijke uitgangspunten. Het is geen juiste aannahme dat wij bij onze aanbestedingen niet de juiste kaders hanteren. Indien uw aanbeveling doelt op de wijze waarop wij ons beheer en onderhoud willen combineren delen wij deze aanbeveling. Hierover hebben wij de raad schriftelijk op de hoogte gebracht dat wij in 2016 een pilot starten met het 'innovatief aanbesteden'. Dit sluit aan bij de wens van de raad.

7) Zorg voor borging van kennis, ervaring en kwaliteiten in het ambtelijk team wegenbeheer zodat de organisatie minder kwetsbaar is. Denk daarbij ook aan het op schrift stellen van nu nog impliciete kennis, in het bijzonder rondom de wijze van uitvoering. Om de twee verhalen van kostenefficiëntie te toetsen bevelen wij aan om een benchmark uit te voeren naar de kosten van het wegenbeheer in andere gemeenten. Nu is onduidelijk waar de ambtelijke organisatie zich op baseert als zij stelt dat de gemeente voor weinig geld veel realiseert. Evenmin is duidelijk of het gevoel van de raad reëel is dat de gemeente zoveel geld besteed aan wegenbeheer.

Het college deelt uw gedachte over een benchmark Hierbij merken wij op dat een benchmark om een goede vergelijking vraag. Iedere gemeente heeft zo zijn oorsprong hoe het wegenbeheer is vastgelegd of wordt uitgevoerd. Daarnaast heeft iedere gemeente zo zijn eigen 'wegverkeer'. In Neder-Betuwe kenmerkt zich dat door zware landbouwtractie welke een zware belasting betekent voor ons wegenareaal.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,

de loco-secretaris

w.g. N.A. de Groot

de burgemeester

w.g. ir. C.W. Veerhoek

4 Nawoord Rekenkamercommissie

Dit rekenkamerecommissie-onderzoek is het tiende rapport van de rekenkamercommissie Neder-Betuwe.

Na een goed overleg met alle fractievoorzitters is voor het onderwerp “wegenbeheer” gekozen.

Met een zeer positieve ervaring heeft de rekenkamercommissie in dit onderzoek gebruik gemaakt van het bureau NeckervanNaem, waarvan de onderzoekers: J. (Jan) Karens MSc , Drs. T (Tamara) Mulders en A.P. (André) Maaskant MSc betrokken waren.

De rekenkamercommissie is het dagelijks bestuur, het college van burgemeester en wethouders, erkentelijk voor de uitgebreide bestuurlijke reactie.

Tevens is het een goed gegeven dat het college nagenoeg alle conclusies en aanbevelingen onderschrijft, erkent, er mee aan de slag gaat.

Slechts voor een tweetal aanbevelingen (de nummers 5 en 6) is een uitzondering gemaakt.

Met betrekking tot aanbeveling nr. 5 (omschrijven van werkprocessen en processtappen) mist de RKC een reactie op de aanbeveling voor een kadernota van uitvoering.

Met betrekking tot aanbeveling nr. 6 (de aanbestedingssystematiek) wordt het “niet delen” van deze aanbeveling min of meer tegengesproken door de toezegging dat in 2016 een pilot start “innovatief aanbesteden”.

Ten aanzien van aanbeveling nr. 7 de opmerking dat hierop niet gereageerd is, maar dat aanbeveling nr. 8 wordt beantwoord.

De rekenkamercommissie is zo vrij om naast bovenstaande reactie ook nog te vermelden:

- Niet alleen de gemeenteraad heeft vanzelfsprekend de mogelijkheid om bij onduidelijkheden vragen voor te leggen bij het college van burgemeester en wethouders, ook het college zelf kan pro-actief de gemeenteraad voorzien van adequate en optimale informatie.
- In het verlengde van aanbeveling 1 zou de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders kunnen vragen om, bijv. binnen een half jaar, een notitie te maken over een kosten/baten-analyse van een strategische visie.
- Wanneer mag de gemeenteraad het aanvullend kader van informatievoorziening verwachten? (zie aanbeveling 2)
- Wanneer mag de gemeenteraad de notitie tegemoet zien waarin het college van burgemeester en wethouders de verschillende wijze van formele terugkoppeling/evaluatie benoemd? (aanbeveling 4)
- Of er een (beleids)nota komt, waarin de impliciete kennis, ervaring en kwaliteiten worden beschreven, blijft nog onduidelijk (zie ook onze reactie met betrekking tot aanbeveling nr. 5); wanneer een benchmark wordt uitgevoerd eveneens. (aanbeveling 8)

De rekenkamercommissie wil tenslotte alle respondenten en het college van burgemeester en wethouders van harte bedanken voor hun welwillende mede-en samenwerking.

Met een vriendelijke groet, namens de rekenkamercommissie Neder-Betuwe,
de voorzitter,

w.g. C.H. (Cornelis) van Woerkom,

Nota van bevindingen

1. Beleid

1.1/ Kaders

Elke vier jaar een beheerplan

In de financiële verordening is opgenomen dat de gemeenteraad het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen bepaalt.¹ Wegen en het wegenbeheer vallen onder kapitaalgoederen. Het college dient volgens de verordening beleid voor te bereiden voor het onderhoud van onder andere wegen, waarbij ook de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag aan de orde komen. Het college dient conform de verordening één keer per vier jaar een beheerplan op te stellen dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan de raad.² Op 14 april 2011 stelde de raad het wegenbeheerplan 2011-2015 vast en op 6 maart 2014 het wegenbeheerplan 2014-2017. Uit de interviews blijkt dat de gemeente niet beschikt over een strategische beheervisie openbare ruimte dat als kader kan dienen voor het wegenbeheerplan. Wel is er op uitvoeringsniveau een recent handboek Openbare ruimte beschikbaar dat de organisatie hanteert bij de uitvoering van het wegenbeheer.³ Daarin zijn ook andere beheertaken opgenomen. Dit handboek is door het college vastgesteld.

Al jaren een minimaal onderhoudsniveau

De gemeente heeft zichzelf tot doel gesteld haar wegen te laten voldoen aan de minimaal acceptabele eisen zoals deze zijn beschreven in CROW-publicatie 145.⁴ Het betreft niveau R, basis. De gemeente hanteert dit basisniveau om met minimale kosten die kwaliteit van de wegen in stand te houden die volgens CROW verantwoord is.⁵ In het wegenbeheerplan 2014-2017 wordt voor de keuze van deze kwaliteitseis verwezen naar "het beleid binnen de gemeente Neder-Betuwe". Welk beleid hiermee precies bedoeld wordt, is niet duidelijk. Uit de interviews blijkt dat de gemeente al jarenlang dit minimale onderhoudsniveau hanteert. Uit het 'oude' wegenbeheerplan valt op te maken dat dit onderhoudsniveau in ieder geval sinds 2007 wordt gehanteerd.⁶

Vanaf 2004 had de gemeente Neder-Betuwe enkele jaren een artikel 12 status, in dat kader zijn veel wegen binnen de gemeente in korte tijd opgeknapt.⁷ Doordat veel werkzaamheden in dezelfde (korte) tijd zijn verricht, waren de onderhoudskosten in de jaren direct na 2004 relatief laag. Op termijn vragen de destijds opgeknapte wegen echter opnieuw onderhoud, waardoor de onderhoudskosten voor de gemeente zullen stijgen. Raadsleden vragen zich hierbij af of de gemeente de kosten hiervoor voldoende in beeld heeft.

Systematiek met vijfjarenplanning en begroting

In 2012 zijn alle wegen geïnspecteerd die bij de gemeente in onderhoud zijn. Deze inspectie vormde het startpunt voor het bepalen van de te onderhouden wegvlakonderdelen, het type onderhoud dat nodig is en

¹ Financiële verordening 2012, artikel 13.1

² Financiële verordening 2012, artikel 13.2

³ Handboek Openbare Ruimte, 23 november 2015

⁴ CROW bedenkt oplossingen voor vraagstukken over infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. Dat doet CROW samen met externe professionals die kennis met elkaar delen en toepasbaar maken voor de praktijk.

⁵ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 4

⁶ Wegenbeheerplan 2011-2015, p. 5

⁷ Wegenbeheerplan 2011-2015

een inschatting van de kosten die hiermee gepaard gaan. Aan de hand van de gegevens die de inspectie heeft opgeleverd worden via het beheersysteem een vijfjarenplanning en -begroting opgesteld. Vervolgens wordt beoordeeld of de maatregelen die in het beheersysteem worden voorgesteld noodzakelijk zijn of dat daarvan een aanpassing nodig is. Dit wordt de maatregeltoets genoemd. Deze maatregeltoets wordt ook gebruikt om de voorgestelde maatregelen af te stemmen op de projectplanning van de gemeente en om maatregelen te clusteren. Het gevolg hiervan kan zijn dat bepaalde maatregelen worden uitgesteld of naar voren worden gehaald. Aan de hand van deze gegevens zijn een werkplanning en een begroting voor regulier onderhoud in de periode 2014-2017 opgesteld. In deze begroting wordt gewerkt met eenheidsprijzen. In de onderhoudsplanning wordt ook rekening gehouden met andere projecten binnen de gemeenten, projecten van andere instanties en met geplande werkzaamheden aan kabels en leidingen. Door werkzaamheden te clusteren en op elkaar af te stemmen kan het volgens het wegenbeheerplan incidenteel voorkomen dat niet aan het vastgestelde onderhoudsniveau wordt voldaan.⁸ Dit brengt mogelijke risico's met zich mee voor de gemeente, bijvoorbeeld voor schade die kan ontstaan aan auto's doordat een weg van onvoldoende kwaliteit is.

In het wegenbeheerplan 2014-2017 is gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met het voorgaande wegenbeheerplan. Naar aanleiding van het wegenbeheerplan 2014-2017 is het jaarlijkse budget voor wegenbeheer aangepast.

Kosten wegenbeheer fluctueren

Omdat de kosten voor het wegenbeheer per jaar sterk verschillen wordt gebruikgemaakt van een voorziening. Uit deze voorziening kunnen ook tegenvallers betaald worden, bijvoorbeeld in het geval van dringende reparaties. In het wegenbeheerplan 2011-2015 werd het budget voor onderhoud van wegen bijgesteld tot € 842.000,- per jaar. In het wegenbeheerplan 2014-2017 werd voorgesteld dit bedrag te verhogen tot € 939.000,- per jaar. Door middel van tabellen wordt in het wegenbeheerplan wordt zichtbaar gemaakt welk bedrag er jaarlijks moet worden toegevoegd aan de voorziening om deze op minimaal € 100.000,- te houden. Hierbij wordt er, op basis van CROW-publicatie 145, vanuit gegaan dat de kosten voor regulier groot onderhoud vanaf 2017 € 1.100.000,- bedragen.⁹ Deze kosten zijn aanzienlijk hoger dan de benodigde bedragen voor regulier groot onderhoud in de periode 2013-2017. De verklaring die hiervoor door de gemeente wordt gegeven is dat de gemeente in de periode 2013-2017 met relatief goedkope onderhoudsmaatregelen te maken heeft/had. Omdat veel wegen in dezelfde onderhoudscyclus zitten, verwacht de gemeente over 5 tot 10 jaar zwaardere onderhoudsmaatregelen waarmee meer geld gemoeid is.¹⁰

Duidelijke overwegingen voor gekozen onderhoudsniveau ontbreken

In het wegenbeheerplan 2014-2017 wordt uitgegaan van een uniforme aanpak van het wegenbeheer. Dit betreft onderhoud conform de minimaal acceptabele eisen, zoals omschreven in CROW-publicatie 145 (niveau R, basis). Aan de hand van dit onderhoudsniveau, het beheersysteem, de prognose voor lange termijn onderhoudskosten en het streven om minimaal € 100.000,- in de voorziening te houden, is door een extern bureau een voorstel gedaan dat ter vaststelling aan de gemeenteraad is aangeboden. Aan de raad worden geen alternatieven voor het plan voorgelegd, ook worden geen scenario's doorgerekend (bijvoorbeeld: minimaal € 150.000,- in de voorziening of een ander onderhoudsniveau). In het voorgaande wegenbeheerplan (2011-2015) werd de raad aanbevolen te kiezen voor het minimale onderhoudsniveau en

⁸ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 4, 9-10

⁹ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 4, 13-17

¹⁰ Afsprakenlijst van de voorbereidende avond van de gemeenteraad van Neder-Betuwe d.d. 13 februari 2014 (Raad 14/01642)

werden de consequenties van een lager onderhoudsniveau inzichtelijk gemaakt. Deze afweging ontbreekt in het voorstel voor het wegenbeheerplan 2014-2017.

Opmerkelijk is dat in het raadsvoorstel voor het wegenbeheerplan 2014-2017 wordt aangegeven dat de raad uit twee opties kan kiezen: ongewijzigd instemmen met het wegenbeheerplan of niet instemmen met het wegenbeheerplan.¹¹ Andere mogelijkheden worden de raad op dat moment niet geboden. Het wegenbeheerplan gaat verder uit van één basisniveau dat voor de hele gemeente gelijk is, hierbij vindt geen differentiatie per gebied of wijk plaats. Het wegenbeheerplan geeft niet aan of het type gebruik van een weg (bijvoorbeeld veel zwaar verkeer) ook doorwerkt in de wijze van onderhoud of vervanging van wegen.

Voorafgaand aan de raadsvergadering van 6 maart 2014 in Neder-Betuwe stelt de PvdA kritische vragen over de opmerking in het raadsvoorstel dat aanbestedingsvoordelen in deze tijden van crisis niet haalbaar (b)lijken. In antwoord op deze vragen wordt aangegeven dat er in het nieuwe plan marktconforme prijzen worden gehanteerd en dat het de verwachting van de gemeente is dat het in de komende jaren lastiger zal worden om het aanbestedingsvoordeel te behalen. Hierbij wordt ook 'het economisch vooruitzicht' genoemd. Tevens wordt opgemerkt dat in de jaren 2010 tot en met 2013 een besparing is gerealiseerd van ruim 10%.¹² De raad besluit het wegenbeheerplan 2014-2017 op 6 maart 2014 zonder wijzigingen vast te stellen.¹³

1.2/ Normenkader

Norm	Beoordeling
De doelen en ambities zijn gebaseerd op ervaringsgegevens en/of kengetallen.	Voldaan. De gemeente stelt zich tot doel om de wegen te laten voldoen aan de minimaal acceptabele eisen zoals omschreven in de CROW-publicatie 145 (niveau R, Basis). Dit doel heeft de gemeente sinds 2007, maar een heldere afweging voor deze keuze ontbreekt. In het wegenbeheerplan wordt gerekend met gegevens die afkomstig zijn uit inspecties. Tevens wordt gebruikgemaakt van de CROW-systematiek om de kosten voor regulier onderhoud op de lange termijn in te schatten.
Het wegenbeheer en -beleid bevat heldere, toetsbare doelstellingen voorzien van een planning.	Voldaan. De gemeente Neder-Betuwe heeft zichzelf tot doel gesteld om de wegen te laten voldoen aan de minimaal acceptabele eisen zoals omschreven in de CROW-publicatie 145 (niveau R, Basis). Het wegenbeheerplan bevat een onderhoudsplanung tot en met 2018.

¹¹ Raadsvoorstel wegenbeheerplan 2014-2017, 6 maart 2014 (RAAD/13/01551), Raadsvoorstel wegenbeheerplan 2011-2015, 14 april 2011 (RAAD/10/01119)

¹² Vragen PvdA bij de stukken voor de voorbereidende raad op 13 februari 2014 (vragen en antwoorden)

¹³ Besluitenlijst 6 maart 2014, p. 2 (RAAD 14/01652)

In het proces van kaderstelling door de raad zijn verschillende alternatieven in kaart gebracht.	Niet voldaan. De raad wordt één optie voorgelegd. Hoewel deze optie beargumenteerd is, worden er voor de raad geen alternatieven in kaart gebracht en toegelicht waardoor de sturingsmogelijkheden van de raad op dit punt worden beperkt.
De raad heeft het wegenbeheer en -beleid bekrachtigd bij raadsbesluit.	Voldaan. Op 6 maart 2014 stelt de raad het wegenbeheerplan 2014-2017 vast.
De gemeente beschikt over ervaringsgegevens en/of kengetallen op basis waarvan wegenbeheer en -beleid wordt opgesteld.	Voldaan. Het wegenbeheerplan en de daarin vermeldde gegevens zijn gebaseerd op inspecties en het beheersysteem. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de CROW-systematiek om de kosten voor regulier onderhoud op de lange termijn in te schatten.
Het beleid biedt de raad mogelijkheden om te sturen op het kwaliteitsniveau en de middelen voor wegenbeheer en –beleid.	Niet voldaan. Keuzes voor het onderhoudsniveau en de besteding van middelen voor het wegenbeheer en –beleid kunnen worden gemaakt middels het wegenbeheerplan. De raad heeft formeel de mogelijkheid om hierop te sturen, maar het wegenbeheerplan en het bijbehorende voorstel gaan uit van één optie: de minimaal acceptabele eisen. In het wegenbeheerplan en het raadsvoorstel worden geen alternatieven genoemd en uitgewerkt. In het raadsvoorstel wordt de indruk gewekt dat de raad het wegenbeheerplan ofwel ongewijzigd dient vast te stellen ofwel niet in dient te stemmen met het plan.
In het voorstel voor een beheerplan krijgt de raad expliciet mogelijkheden aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud.	Niet voldaan. In het raadsvoorstel wordt het onderhoudsniveau wel benoemd, maar wordt niet aangegeven dat hier vanaf kan worden geweken. Datzelfde geldt voor het budget voor onderhoud. Er wordt uitgegaan van één mogelijkheid zonder hiervoor alternatieven te benoemen.
Voorstellen zijn afgezet tegen het huidige uitgaven- en kwaliteitsniveau.	Voldaan. In het wegenbeheerplan 2014-2017 wordt gerekend met het uitgaven- en onderhoudsniveau dat is vastgesteld op basis van het wegenbeheerplan 2011-2015.

2. Uitvoering en monitoring

2.1/ Van wegenbeheerplan naar uitvoeringsplan

Uitvoeringsplannen opgenomen in wegenbeheerplan

Aan de hand van de gegevens uit het beheersysteem en de maatregeltoets is in het wegenbeheerplan een werkplanning en een begroting voor regulier onderhoud in de periode 2014-2017 opgesteld. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de minimaal acceptabele eisen, zoals omschreven in CROW- publicatie 145 (niveau R, Basis). Op basis van het jaarplan wordt een bestek gemaakt en wordt gekeken of het past binnen het budget. Bij een positieve inschatting wordt gestart met aanbesteden. Medewerkers geven in de interviews aan een inschatting te kunnen maken van de kosten van een project op basis van opgedane ervaring. Voor de uitvoeringsplannen zijn geen specifieke regels en richtlijnen opgesteld door de gemeente. De uitvoeringsplannen worden ook afgestemd met AVRI in verband met het klein onderhoud. AVRI is de regionale afval- en onderhoudsorganisatie die zorgdraagt voor het klein onderhoud in de openbare ruimte. De gemeente Neder-Betuwe heeft het klein onderhoud in de openbare ruimte uitbesteed aan AVRI.

Kosten wegenbeheer voor lange termijn berekend

In het huidige wegenbeheerplan is voor de jaren 2014-2023 weergegeven welke kosten de gemeente verwacht voor regulier groot onderhoud aan wegen. Op basis van de inspecties in 2012, de CROW-systematiek en de maatregeltoets (zie hoofdstuk 1.1) is berekend welke kosten er in de periode 2014-2017 gemaakt worden voor de onderdelen asfalt, elementen en beton. Ook is inzichtelijk voor de ambtelijke organisatie welke kosten er met de uit te voeren projecten gepaard gaan. Hoewel deze informatie voor handen is, zijn de geraamde kosten voor specifieke projecten niet opgenomen in het wegenbeheerplan. Ook wordt deze informatie niet via begroting, bestuursrapportage en jaarrekening gedeeld met de raad, behalve wanneer projecten worden doorgeschoven naar een volgend jaar: dan worden per project de verwachte kosten weergegeven. Voor de jaren 2018-2023 is aan de hand van de oppervlakte van het wegenareaal en het cyclusbedrag¹⁴ voor verschillende typen wegen berekend welk bedrag jaarlijks nodig is voor onderhoud om de wegen op niveau basis te onderhouden. De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen volgens deze berekening € 1.117.905,-. In het wegenbeheerplan gaat de gemeente uit van het afgeronde bedrag van € 1.100.000,-.¹⁵ Voor klein onderhoud wordt in het wegenbeheerplan uitgegaan van € 68.000,- per jaar.¹⁶

De raad geeft aan twijfels te hebben bij de wijze van plannen. Het gebeurt volgens de raadsleden regelmatig dat het college aangeeft in de uitvoering onderdelen te zijn vergeten. Als voorbeeld daarvan worden kunstwerken, zoals duikers, genoemd. Daarnaast heeft de raad zijn zorgen als het gaat om de kosten voor het wegenbeheer op de lange termijn. Nadat de gemeente de artikel 12-status heeft gekregen is er veel geïnvesteerd in het onderhoud van de wegen. Binnen enkele jaren zijn veel van deze wegen weer aan de beurt voor onderhoud en vanuit de raad worden zorgen geuit dat de omvang en de kosten van deze onderhoudswerkzaamheden onvoldoende in beeld zijn. Verder hebben raadsleden het gevoel dat de staat van de wegen soms onder de norm is. Dit gevoel kan echter niet gestaafd worden met harde feiten. Door

¹⁴ Het cyclusbedrag betreft de gemiddelde jaarlijkse kosten die nodig zijn om 1 m² weg gedurende de gehele levensduur te onderhouden.

¹⁵ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 12-15

¹⁶ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 16

het feit dat regelmatig onderhoudswerkzaamheden ‘vergeten’ werden, vindt de raad het moeilijk om vertrouwen te hebben in het college dat aangeeft de planning van het wegenbeheer onder controle te hebben.

2.2/ Aanbesteding en aanbestedingsvoordelen

Aanbestedingssystematiek door de jaren heen gewijzigd

Uit de interviews blijkt dat tot 2014 kandidaten voor een offerte werden geselecteerd door het noemen van namen in het teamoverleg en op basis van goede ervaringen uit het verleden. De argumentatie voor deze keuzes werd niet schriftelijk vastgelegd. Met de nieuwe Aanbestedingswet kan dat niet meer. Het afgelopen jaar heeft Neder-Betuwe gewerkt met de groslijstsystematiek en bijbehorende argumentatie voor de aannemeselectie. Aannemers konden zich aanmelden om op de groslijst te komen. Dit leverde echter veel administratieve lasten op en geen grote veranderingen in de aannemeselectie. Eind 2015/begin 2016 is er daarom een voorstel gedaan aan het college om terug te keren naar het traditionele systeem van offertes aanvragen, maar wel met de verplichte toevoeging van een argumentatie voor de selectiekeuze. Op deze wijze dient de aanbesteding overzichtelijk te blijven en de keuze voor een aannemer navolgbaar.

In het gesprek met de raad zijn bedenkingen geuit bij de gebruikte aanbestedingssystematiek. Het gevoel van raadsleden is dat door het gebruik van een gedateerde aanbestedingsmethodiek er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van kennis en kunde uit de markt. En dat daarnaast alle verantwoordelijkheid bij de gemeente blijft liggen, terwijl in het beheer openbare ruimte op veel plaatsen inmiddels nieuwere aanbestedingscontracten worden gebruikt. Een voorbeeld hiervan is ‘design, build, finance and maintain’, waarbij ook de kwaliteits- en onderhoudsverantwoordelijkheid bij de markt wordt belegd. Door de bouwer medeverantwoordelijk te maken voor onderhoud wordt doorgaans een beter product bereikt tegen lagere kosten. In de ambtelijke organisatie wordt vooralsnog niet met dit soort contracten gewerkt. Wel zijn de mogelijkheden voor een integraal prestatiecontract onderzocht en is de raad hierover geïnformeerd.

Aanbestedingsvoordelen op verzoek ambtelijke organisatie bijgesteld door raad

Bij de vaststelling van het wegenbeheerplan 2011-2015 heeft de gemeenteraad zich de taakstelling opgelegd om vanaf 2013 jaarlijks een aanbestedingsvoordeel te realiseren van € 150.000,-.¹⁷ Deze aanbestedingsvoordelen (tot € 150.000,-) vloeien in de voorziening voor wegen terug.¹⁸ In maart 2014 wordt in het raadsvoorstel behorend bij het wegenbeheerplan 2014-2017 aangegeven dat het risico steeds groter wordt dat de taakstelling niet geheel behaald wordt. Als reden hiervoor wordt “de economische situatie” genoemd, vermoedelijk wordt daarmee bedoeld op stijgende tarieven door economisch herstel. Vervolgens wordt in de begroting 2015 eenzelfde signaal afgegeven. Daarbij wordt voorgesteld om het aanbestedingsvoordeel terug te brengen naar € 50.000,- per jaar.¹⁹ Met dit voorstel is de raad akkoord gegaan. Uit de interviews blijkt dat het voor de ambtelijke organisatie in de praktijk lastig is om te sturen op het aanbestedingsvoordeel, omdat de gemeente afhankelijk is van de markt en de partijen die meedoen met de aanbesteding. Hierdoor lukt het maar beperkt om aanbestedingsvoordelen te realiseren.

Vanuit het gesprek met de raad wordt als reden gegeven voor het niet behalen van aanbestedingsvoordelen dat de gemeente een verouderde aanbestedingsvorm hanteert. Door een scherpe inschrijving op

¹⁷ Raadsvoorstel wegenbeheerplan 2014-2017, 6 maart 2014 (RAAD/13/01551)

¹⁸ Raadsvoorstel wegenbeheerplan 2011-2015, 14 april 2011 (RAAD/10/01119)

¹⁹ Raadsvoorstel wegenbeheerplan 2014-2017, 6 maart 2014 (RAAD/13/01551), begroting Neder-Betuwe 2015, p. 59-60

afgebakende werkzaamheden neemt het meerwerk gemakkelijk toe waardoor aanbestedingsvoordelen 'verdampen'. Daarbij wordt weinig gebruikgemaakt van kennis en kunde uit de markt.

2.3/ Organisatie

Nauwe samenwerking en informele werkwijze

Het civiele team van de gemeente bestaat uit vijf medewerkers die elk hun eigen aandachtsgebied hebben, maar elkaar ook (grotendeels) onderling kunnen vervangen. Door de beperkte omvang van het team worden veel zaken onderling geregeld. Een van de medewerkers richt zich voornamelijk op het combineren van werkzaamheden vanuit het wegenbeheer met andere beheergebieden (zoals verlichting, groen en riool). Afstemming met de andere collega's van de fysieke pijler vindt op informele basis plaats en via het teamoverleg. Dit teamoverleg is eens in de vier weken gepland, maar gaat niet altijd door. De informele werkwijze binnen de gemeente is ook terug te zien in de manier waarop bijvoorbeeld wordt besloten om een bewonersavond te organiseren in het kader van een project. De afweging om een dergelijke avond te organiseren wordt door medewerkers gemaakt op basis van hun eigen inschatting. Een ander voorbeeld betreft het direct melden van resultaten van aanbestedingen aan de wethouder op eigen initiatief. Hierover zijn geen interne afspraken gemaakt. Medewerkers van verschillende beleidsvelden binnen de gemeente gaan hier verschillend mee om.

De werkzaamheden in de openbare ruimte, zoals het herinrichten van een weg of asfaltwerkzaamheden, worden aanbesteed en uitgevoerd door externe partijen. Ook sommige toezichtstaken worden uitbesteed, bijvoorbeeld het toezicht op asfaltwerkzaamheden (zoals in het geval van de casus asfaltbestek 2014). Hiervoor worden specialistische toezichthouders ingehuurd, mede omdat asfaltwerken slechts in een korte periode van het jaar plaatsvinden en specifieke kennis vereisen.

Integrale aanpak: overkoepelend kader en praktijk

Naast het wegenbeheerplan beschikt de gemeente niet over een overkoepelende nota voor de totale openbare ruimte. Ook zijn er geen aparte kaders voor een integrale aanpak van het wegenbeheer. Uit de interviews blijkt dat er wel jaarlijks overleg is over de wijze waarop medewerkers hun uren gaan besteden. Het civieltechnisch overleg wordt eens in de vier weken gepland en in dat overleg worden werkzaamheden integraal afgestemd met alle disciplines, waarbij iedere medewerker zijn of haar eigen aandachtspunt heeft (waterschap, kabels en leidingen).

Het combineren van werkzaamheden krijgt in de praktijk vorm doordat medewerkers van de gemeente elkaar regelmatig 'in de wandelgangen' ontmoeten en door de vierwekelijkse overleggen. Op deze wijze houden medewerkers elkaar op de hoogte van de komende en lopende projecten en kunnen eventuele combinaties worden gemaakt. Soms worden werkzaamheden aan kabels, leidingen en waterschapswerken gecombineerd met werkzaamheden die de gemeente laat verrichten aan het wegenareaal. Er vindt daarom afstemming plaats met bijvoorbeeld nutsbedrijven of het waterschap, maar het blijven gescheiden projecten. Afstemming met deze externe partijen vindt plaats op incidentele basis, namelijk over concrete projecten. Momenteel is met de nutsbedrijven afgesproken dat de gemeente alle projecten die in de openbare ruimte uitgevoerd zullen worden, worden gemeld aan de nutsbedrijven, zodat het combineren van projecten gemakkelijker vorm kan krijgen. Het onderhoud aan elementen wordt structureel afgestemd met AVRI.

Uit het gesprek met de raadsleden blijkt dat zij niet het gevoel hebben dat het combineren van werkzaamheden goed verloopt. De indruk bestaat dat werken onvoldoende worden gecombineerd en als er wel wordt gecombineerd, dat dit meer op toeval berust dan op gedegen planning. Dit beeld bestaat voor

zowel de combinatie van eigen gemeentelijke projecten als voor de combinatie van werkzaamheden door externe partijen (zoals aan kabels en leidingen).

2.4/ Uitvoering

Aanbestedingsbeleid

Het aanbestedingsbeleid van de gemeente kenmerkt zich door het hanteren van minimumeisen rondom duurzaamheidscriteria, social return door onder andere “maatschappelijke gunningscriteria” en oog voor lokaal/regionaal ondernemerschap.²⁰ In de onderzochte casussen komt met name het oog voor lokaal/regionaal ondernemerschap naar voren, doordat bij de aanbestedingen plaatselijke en regionale aannemers zijn gevraagd een offerte in te dienen. In geraadpleegde bestekken is het aspect Social return ook daadwerkelijk uitgewerkt.²¹ Het aspect duurzaamheid is niet expliciet terug te vinden in de onderzochte stukken die betrekking hebben op aanbestedingen.

Toezicht op uitvoering

De gemeente heeft verschillende toezichthouders. Dit zijn eigen civieltechnische medewerkers of mensen die worden ingehuurd. Toezicht is afhankelijk van de omvang van het werk. Uit de interviews blijkt dat toezichthouders doorgaans 1 à 2 keer per week langsgaan bij werkzaamheden om met eigen ogen te zien of er conform de afspraken wordt gehandeld en om zicht te houden op de vorderingen. Zo nodig bezoeken de toezichthouders de plaats van de werkzaamheden dagelijks. Daarnaast worden bouwvergaderingen namens de gemeente bijgewoond. Gezien de werkdruk is ervoor gekozen om voor het toezicht op asfaltwerkzaamheden (casus asfaltbestek) specialistische toezichthouders in te huren, mede omdat asfaltwerken slechts in een korte periode van het jaar plaatsvinden en specifieke kennis vereisen.

Budget

Het budget voor de uitvoering van het wegenbeheer is verdeeld in een budget voor projecten, elementen en asfalt. Uit de interviews blijkt dat het in de afgelopen jaren slechts sporadisch is voorgekomen dat een budget voor een project in het kader van wegenbeheer is overschreden. In 2015 zijn geen budgetoverschrijdingen gemeld in tussenrapportages en in 2014 slechts één. Omdat er geen bestek is dat voor 100% wordt uitgevoerd zoals van tevoren gepland, wordt er door de medewerkers actief gestuurd op het budget. De doelstelling is om het werk goed uit te voeren binnen het budget en de planning. In het geval van de herinrichting van de Nijlandseweg (2013) is het geraamde budget overschreden doordat de verkeersremmende maatregelen na oplevering te veel afremden, waardoor aanpassingen nodig waren. Dit had overschrijding van het budget tot gevolg, maar deze kosten waren voor rekening van de afdeling verkeer. In het geval van de casus 'Elementenbestek 2014' wordt er gewerkt met een openpostenbegroting, waarbij de prijs per eenheid is bepaald. Met een openpostenbestek is er sprake van een fictieve aanneemsom. Er wordt achteraf afgerekend op basis van de eenheden die werkelijk zijn afgenomen. Uit de interviews blijkt dat het jaarlijks lukt om binnen de begroting te blijven. De gemeente werkt inmiddels 6 jaar met de openpostenbegroting voor elementen en geeft sindsdien ongeveer een derde minder uit aan deze werkzaamheden.

Relatief groot deel van budget wordt doorgeschoven

²⁰ Raadsvoorstel kaderstelling inkoop- en aanbestedingsbeleid, Z/13/17785 RAAD/14/01610

²¹ Bestek Asfaltonderhoud 2014, p. 66 en Bestek elementenverharding, p. 8

Gezien de omvang van de gemeente zijn er jaarlijks slechts enkele projecten die worden uitgevoerd. Als het nodig is wordt er met werkzaamheden geschoven, bijvoorbeeld omdat werkzaamheden dan beter gecombineerd kunnen worden. Een andere (belangrijke) reden voor het verschuiven van budgetten is de afstemming met ruimtelijke projecten. Wanneer deze ruimtelijke projecten doorschuiven, schuift ook het wegenbeheer door, waarbij het wegenbeheer volgend is aan de ruimtelijke ontwikkeling. Dat kan betekenen dat ook budgetten moeten worden doorgeschoven. Opvallend is dat er relatief grote bedragen doorgeschoven worden naar volgende jaren. Zo blijkt dat er van de middelen die voor het jaar 2013 beschikbaar zijn gesteld voor wegenbeheer € 326.292,- wordt doorgeschoven naar 2014²² en dat er vanuit 2014 ruim € 460.649,- doorgeschoven wordt naar 2015. Zodoende bedroeg de voorziening eind 2014 € 1.074.291,-, terwijl dit volgens het wegenbeheerplan € 668.106,- zou moeten zijn.²³

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de financiën rondom het wegenbeheer in 2013-2014.

Jaartal	2013	2014
Toevoeging voorziening volgens jaarstukken	€ 841.883	€ 988.108
Geraamde kosten volgens wegenbeheerplan	€ 735.198 ²⁴	€ 766.015 ²⁵
Aanwending middelen volgens jaarstukken	€ 578.744	€ 701.383
Bedrag dat doorgeschoven wordt naar volgend jaar Volgens jaarstukken	€ 326.292	€ 406.185
Gerealiseerd aanbestedingsvoordeel	€ 138.000	- € 32.700 ²⁶

Planning

De beoogde planning van een project wordt opgenomen in het bestek, evenals de uiterlijke opleverdatum en een boeteclausule. In de casus herstraten van de Burgemeester Lodderstraat geldt voor de overschrijding van de in het bestek genoemde termijnen een boete van € 500,- per kalenderdag.²⁷ In de praktijk komt het zelden voor dat de boeteclausule in werking treedt. Uit de voor dit onderzoek geselecteerde casussen blijken geen onregelmatigheden voor wat betreft de planning. Zo zijn de herinrichting en bestrating van de drie wegen conform planning verlopen. De casus 'Elementenbestek 2014' besloeg het gehele jaar 2014.

2.5/ Monitoring

²² Jaarstukken 2013, p. 76

²³ Jaarstukken 2014, p. 70

²⁴ Wegenbeheerplan 2011-2015, p. 9

²⁵ Wegenbeheerplan 2014-2017, p. 14

²⁶ Het definitieve bedrag is niet weergegeven in de jaarstukken 2014. Het genoemde bedrag is daarom gebaseerd op de tweede bestuursrapportage 2014, 14 oktober, p. 23

²⁷ Bestek en voorwaarden Herstraten Burg. Lodderstraat te Opheusden 2012, p. 6

Geen afspraken over informeren wethouder

Zolang projecten in de openbare ruimte worden uitgevoerd volgens de plannen of wanneer regulier onderhoud wordt uitgevoerd, worden management en college niet actief geïnformeerd. Wanneer er afgeweken wordt van budgetten dient dit in tussenrapportages bestuurlijk gemeld te worden. Verder bepalen medewerkers zelf wanneer zij management en college informeren over projecten, bijvoorbeeld in het geval van politieke gevoeligheden of maatschappelijke impact. Hier zijn geen interne richtlijnen of vaste structuren voor. De verantwoordelijkheid voor het informeren van de wethouder ligt primair bij de ambtelijke organisatie. Wanneer ambtenaren de wethouder informeren hangt af van hun eigen inschatting en gevoel. Deze werkwijze sluit aan bij het beeld van de informele manier van werken die binnen de organisatie gehanteerd wordt (paragraaf 2.3).

Focus ligt op uitvoering

Realisatie van het wegenbeheerplan wordt in Neder-Betuwe gezien als een uitvoeringskwestie; het bestuur houdt zich hier niet primair mee bezig. Bij het opstellen van een nieuw wegenbeheerplan (eens in de vier jaar) wordt er teruggekeken en vooruitgekeken. Dat moment kan gezien worden als een evaluatie waarbij het totaalbeeld van het wegenbeheer en de huidige stand van zaken inzichtelijk worden gemaakt. In de vier jaren tussen het opstellen van de plannen ligt de focus vooral op de uitvoering. Er vinden geen jaarlijkse of tweejaarlijkse evaluaties plaats om de realisatie van het ingezette beleid in kaart te brengen en zo nodig bij te sturen.

2.6/ Normenkader

Norm	Beoordeling
De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld volgens welke uitvoeringsplannen tot stand komen.	Niet voldaan. Voor de totstandkoming van de uitvoeringsplannen zijn geen specifieke regels en richtlijnen opgesteld door de gemeente. Wel wordt voor het opstellen van het wegenbeheerplan incl. de daarbij behorende uitvoeringsplannen gebruikgemaakt van de minimaal acceptabele eisen, zoals omschreven in de CROW-publicaties.
Hierbij maakt de gemeente gebruik van regels- en richtlijnen van derden (zoals CROW).	
Het is duidelijk wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor welk specifiek deel van het wegenbeheer en –beleid.	Voldaan. Binnen de fysieke pijler is duidelijk welke medewerker welke werkzaamheden uitvoert.
Bij de uitvoering van projecten wordt erop toegezien dat de afgesproken werkzaamheden daadwerkelijk plaatsvinden.	Voldaan. De gemeente houdt met behulp van eigen medewerkers en ingehuurd toezichthouders toezicht op de werkzaamheden die worden uitgevoerd. Doorgaans gebeurt dit 1 á 2 keer per week.
De uitvoering van projecten blijft binnen het daartoe beschikbaar gestelde budget.	Grotendeels voldaan. Budgetoverschrijdingen komen sporadisch voor.

De uitvoering van projecten vindt plaats conform planning.	Voldaan. Er zijn geen signalen bekend dat de planning wordt overschreden. Hierbij speelt de boeteclausule die is opgenomen in de overeenkomst tussen gemeente en aannemer een belangrijke rol.
In het uitvoeringsprogramma is vermeld welke financiële middelen worden aangewend voor uitvoering van wegenbeheer en –beleid.	Voldaan. Voor de periode 2014-2017 wordt in het wegenbeheerplan op basis van inspecties, de CROW-systematiek en de maatregeltoets aangegeven welke kosten gemaakt worden voor het onderhoud van asfalt, elementen en beton. Voor de periode 2018-2023 is deze berekening gebaseerd op het cyclusbedrag per type verharding.
De beschikbaar gestelde middelen en de gerealiseerde kosten staan in reële verhouding tot elkaar.	Deels voldaan. In 2013 en 2014 worden forse bedragen doorgeschoven naar het volgende kalenderjaar. Hiermee komen de beschikbaar gestelde middelen en gerealiseerde projecten (en daarmee samenhangende kosten) in een scheve verhouding tot elkaar te staan.
Er zijn afspraken over de omgang met aanbestedingsvoordelen.	Voldaan. De raad heeft besloten dat vanaf 2013 jaarlijks een aanbestedingsvoordeel van € 150.000,- moet worden behaald op het wegenbeheer. Dit voordeel dient terug te vloeien in de voorziening voor wegen. In 2014 wordt door het college voorgesteld om het aanbestedingsvoordeel terug te brengen tot € 50.000,-. In het algemeen wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke prijs bij aanbestedingen.
Er wordt conform aanbestedingsbeleid gewerkt.	Deels voldaan. Uit het dossier blijkt dat de ambtelijke organisatie werkt conform het aanbestedingsbeleid. Er wordt meerdere partijen gevraagd een offerte uit te brengen waarvan er minimaal één uit Neder-Betuwe en minimaal één uit de regio komt. Het onderdeel duurzaamheid is echter weinig uitgewerkt en komt niet navolgbaar terug in de opdrachtverlening. In geraadpleegde bestekken is het aspect Social return daadwerkelijk uitgewerkt. Vanuit de raad worden signalen geuit dat er niet conform het aanbestedingsbeleid wordt gewerkt, maar deze signalen zijn op basis van het dossier niet te onderbouwen.
De gemeente beschikt over een overkoepelende nota voor de totale openbare ruimte of kaders voor een integrale aanpak.	Niet voldaan. Er zijn geen kaders of richtlijnen opgesteld. Wel wordt jaarlijks de urenbesteding van medewerkers op elkaar afgestemd en wordt iedere vier weken een civieltechnisch overleg gepland waarin de werkzaamheden integraal worden afgestemd.

<p>Werkzaamheden in de openbare ruimte worden waar mogelijk gecombineerd.</p>	<p>Voldaan. De afstemming met externe partijen voor het combineren van werkzaamheden vindt meestal op incidentele basis plaats. De afstemming met afdelingen van de gemeente voor het combineren van werkzaamheden vindt plaats 'in de wandelgangen' en tijdens afdelingsoverleggen.</p>
<p>Er vindt afstemming plaats over de clustering van werkzaamheden in de openbare ruimte (binnen en buiten de gemeente).</p>	<p>Voldaan. Het combineren van werkzaamheden krijgt in de praktijk vorm doordat medewerkers van de gemeente elkaar regelmatig 'in de wandelgangen' ontmoeten en in de vierwekelijkse overleggen. Afstemming met externe partijen vindt vaak op incidentele basis plaats.</p>
<p>Er is een duidelijke werkwijze afgesproken hoe werken kunnen worden gecombineerd met het oog op efficiencyvoordelen.</p>	<p>Deels voldaan. In de praktijk krijgt het combineren van projecten vooral vorm doordat medewerkers elkaar regelmatig spreken. Daarnaast wordt er vierwekelijks een civieltechnisch overleg gepland waarin lopende en komende zaken kunnen worden afgestemd. Er is geen concrete (beschreven) aanpak voor het combineren van werkzaamheden. Wel wordt er gewerkt vanuit het oogpunt van efficiency.</p>
<p>Er zijn heldere richtlijnen voor monitoring en rapportage over het wegenbeheer en –beleid.</p>	<p>Deels voldaan. Zolang de uitvoering van het reguliere wegenbeheer binnen de gestelde kaders valt, wordt hierover niet gecommuniceerd met het college. Wanneer dit wel het geval is, is de afspraak dat hierover in bestuurlijke tussenrapportages melding van wordt gemaakt.</p>
<p>De monitoring van de uitvoering (wat betreft inhoud, planning en budget) stelt management en college in staat -waar nodig- bij te sturen.</p>	<p>Deels voldaan. Zolang projecten conform afspraak worden gerealiseerd worden management en college hier niet actief van op de hoogte gesteld. Over financiële afwijkingen dient altijd gerapporteerd te worden, verder bepalen medewerkers zelf wanneer zij management en college informeren over projecten. Monitoring vanuit het management vindt daarmee vooral plaats tijdens de vierwekelijkse overleggen.</p>

3. Sturing door de raad

Informatievoorziening op hoofdlijnen

De raad ontvangt informatie over het wegenbeheer hoofdzakelijk via de Planning & Control (P&C)-cyclus. Concreet gaat dit jaarlijks voornamelijk om de begroting, twee bestuursrapportages en een jaarrekening. In de P&C-documenten wordt in enkele zinnen de stand van zaken met betrekking tot het wegenbeheer geschetst. Naast de P&C-cyclus ontvangt de raad informatie via informatiebrieven, bijvoorbeeld over het onderzoek naar de invoering van een integraal prestatiecontract.²⁸

Middels de P&C-cyclus wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over het wegenbeheer, maar er wordt doorgaans niet op specifieke projecten ingegaan. Zaken waarover gerapporteerd wordt, zijn:

- / vermelding van het beleidskader (wegenbeheerplan) en een eventuele actualisatie daarvan (bestuursrapportage, begroting);
- / vermelding van het aanbestedingsvoordeel, bijvoorbeeld een negatief aanbestedingsvoordeel voor het elementenbestek en een positief aanbestedingsvoordeel voor het asfaltbestek in 2014 (bestuursrapportage);
- / integraal prestatiecontract (bestuursrapportage);
- / vermelding van projecten die in een jaar zijn uitgevoerd (jaarrekening);
- / vermelding van projecten die een jaar zijn doorgeschoven (jaarrekening);
- / stand van zaken van de voorziening (bestuursrapportage, jaarrekening).

De informatievoorziening wordt door de raad als onbevredigend ervaren

Naast de informatie op hoofdlijnen uit de P&C-cyclus heeft de raad behoefte aan meer informatie. Dit uit zich in jaarlijks een aantal schriftelijke vragen over het wegenbeheer, soms ook op projectniveau. De raad geeft aan dat hij regelmatig geen bevredigend antwoord krijgt op deze gestelde vragen. Door deze beperkte informatievoorziening en het feit dat er in het wegenbeheerplan geen sturingsmogelijkheden zijn opgenomen, is de raad niet tevreden over zijn eigen rol om eventueel bij te sturen.

(Bij)sturing op het wegenbeheer is beperkt mogelijk

De gemeenteraad stuurt de laatste jaren ten aanzien van het wegenbeheer voornamelijk op het kostenaspect, zo heeft de raad in 2013 bepaald dat er jaarlijks een aanbestedingsvoordeel van € 150.000,- dient te worden behaald. Tegelijkertijd blijkt dat de raad ten aanzien van dit punt reactief is: nadat de ambtelijke organisatie meldt dat het aanbestedingsvoordeel van € 150.000,- niet gerealiseerd kan worden, wordt voorgesteld om dit bedrag te verlagen naar € 50.000,- per jaar. De raad gaat hiermee akkoord. Ook wanneer de raad bij de vaststelling van het wegenbeheerplan 2014-2017 wordt voorgesteld om € 97.000 per jaar extra te bestemmen voor wegenbeheer, gaat de raad hiermee akkoord. Uit het gesprek met de raad komt naar voren dat deze instemming niet altijd van harte is. Binnen de raad leeft breed de opvatting dat er meer (aanbestedings)voordeel bereikt kan worden.

Bijsturing wordt tevens bemoeilijkt omdat in de beleving van de raad de inrichting van de reserves voor het wegenbeheer niet duidelijk en niet transparant is. De beleving van de raad is dat de kosten voor het wegenbeheer (te) hoog zijn. Daar komt bij dat het via schriftelijke vragen niet lukt om goed zicht te krijgen op informatie op projectniveau.

²⁸ Brief afronding onderzoek integraal prestatiecontract, september 2015

Een andere manier voor de raad om te sturen op het wegenbeheer is door middel van het indienen van moties. In de jaren 2013, 2014 en 2015 heeft de raad echter geen moties aangenomen die direct betrekking hadden op het wegenbeheer.

3.1/ Normenkader

Norm	Beoordeling
De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over afwijkingen (o.a. in planning-en-controldocumenten) in de uitvoering van het wegenbeheer en –beleid.	Deels voldaan. Zolang de afwijkingen binnen de bestaande budgetten blijven bestaan, wordt de raad hierover niet of nauwelijks geïnformeerd. Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat het meerdere keren is voorgekomen dat er zaken vergeten waren. Hierover wordt de raad dan later geïnformeerd.
De monitoring van de uitvoering (wat betreft doelstellingen en middelen) stelt de raad – waar nodig – in staat bij te sturen.	Deels voldaan. De informatie die de raad ontvangt over het wegenbeheer is op hoofdlijnen. Dat maakt het lastig voor de raad om bij te sturen. Op de momenten dat er extra geld nodig is (tegenvallende aanbestedingsvoordelen en hogere verwachte kosten in de toekomst), stelt het college voor om extra financiële middelen beschikbaar te stellen. De raad treedt hierin niet sturend, maar volgend op.
Beleid wordt bijgesteld als daar op basis van monitoringsinformatie uit de uitvoering (organisatie, beleidsvertaling of middelen) aanleiding toe is.	Niet te beoordelen. Het beleid is de afgelopen jaren alleen bijgesteld wanneer er een nieuw wegenbeheerplan moest komen (conform verordening). In de gemeente wordt al jarenlang hetzelfde onderhoudsniveau gehanteerd en vindt er nauwelijks bijstelling van beleid plaats. De raad ontvangt weinig (specifieke) informatie, waardoor het voor de raad moeilijk is om bij te sturen.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Nr.	Deelvraag	Norm
Beleid		
1.	Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeenteraad geformuleerd voor het wegenbeheer?	<ul style="list-style-type: none"> / De doelen en ambities zijn gebaseerd op ervaringsgegevens en/of kengetallen. / Het wegenbeheer en -beleid bevat heldere, toetsbare doelstellingen voorzien van een planning.
2.	Op welke wijze is het Wegenbeheerplan 2014-2017 tot stand gekomen?	<ul style="list-style-type: none"> / In het proces van kaderstelling door de raad zijn verschillende alternatieven in kaart gebracht. / De raad heeft het wegenbeheer en -beleid bekrachtigd bij raadsbesluit.
3.	Op basis van welke ervaringsgegevens en/of kengetallen is het wegenbeheerbeleid ingericht?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente beschikt over ervaringsgegevens en/of kengetallen op basis waarvan wegenbeheer en -beleid wordt opgesteld.
4.	Voldoet de wijze waarop het beleid is geformuleerd aan de voorwaarden voor een adequate sturing door raad en college?	<ul style="list-style-type: none"> / Het beleid biedt de raad mogelijkheden om te sturen op het kwaliteitsniveau en de middelen voor wegenbeheer en –beleid. / In het voorstel voor beheerplannen krijgt de raad expliciet mogelijkheden aangeboden om te sturen op kwaliteitsniveau en budget voor onderhoud. / Voorstellen zijn afgezet tegen het huidige uitgaven- en kwaliteitsniveau.
Uitvoering en verantwoording		
5.	Op welke wijze is de uitvoering van het wegenbeheer in Neder-Betuwe georganiseerd?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente heeft regels en richtlijnen opgesteld volgens welke uitvoeringsplannen tot stand komen. / Hierbij maakt de gemeente gebruik van regels- en richtlijnen van derden (zoals CROW). / Het is duidelijk wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor welk specifiek deel van het wegenbeheer en –beleid.
6.	In hoeverre verloopt de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte (wat betreft inhoud planning, kwaliteit en budget) conform de uitvoeringsprogramma's?	<ul style="list-style-type: none"> / Bij de uitvoering van projecten wordt erop toegezien dat de afgesproken werkzaamheden daadwerkelijk plaatsvinden. / De uitvoering van projecten blijft binnen het daartoe beschikbaar gestelde budget. / De uitvoering van projecten vindt plaats conform planning.
7.	Welke besteding van middelen is gemoeid met de uitvoering van het wegenbeheer?	<ul style="list-style-type: none"> / In het uitvoeringsprogramma is vermeld welke financiële middelen worden aangewend voor uitvoering van wegenbeheer en –beleid. / De beschikbaar gestelde middelen en de

		gerealiseerde kosten staan in reële verhouding tot elkaar.
8.	Hoe wordt in de praktijk omgegaan met eventuele aanbestedingsvoordelen?	<ul style="list-style-type: none"> / Er zijn afspraken over de omgang met aanbestedingsvoordelen. / Er wordt conform aanbestedingsbeleid gewerkt.
9.	In hoeverre is er in de praktijk sprake van een logische clustering van werken in de openbare ruimte en worden hiermee ook efficiencyvoordelen behaald?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente beschikt over een overkoepelende nota voor de totale openbare ruimte of kaders voor een integrale aanpak. / Werkzaamheden in de openbare ruimte worden waar mogelijk gecombineerd. / Er vindt afstemming plaats over de clustering van werkzaamheden in de openbare ruimte (binnen en buiten de gemeente). / Er is een duidelijke werkwijze afgesproken hoe werken kunnen worden gecombineerd met het oog op efficiencyvoordelen.
10.	Op welke wijze en in welke mate wordt gemonitord en gestuurd op de voortgang van de uitvoering van het wegenbeheer? (jaarlijkse weginspecties/een maatregeltoets)	<ul style="list-style-type: none"> / Er zijn heldere richtlijnen voor monitoring en rapportage over het wegenbeheer en –beleid. / De monitoring van de uitvoering (wat betreft inhoud, planning en budget) stelt management en college in staat -waar nodig- bij te sturen.
Sturing door de raad		
11.	Hoe wordt de raad geïnformeerd over het bereiken van beleidsdoelstellingen, de voortgang van de uitvoering en de besteding van gemeentemiddelen ten aanzien van wegenbeheer?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeenteraad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over afwijkingen (onder andere in planning-&-controldocumenten) in de uitvoering van het wegenbeheer en –beleid. / De monitoring van de uitvoering (wat betreft doelstellingen en middelen) stelt de raad – waar nodig – in staat bij te sturen.
12.	In hoeverre leidt verantwoording tot bijsturing van het beleid?	<ul style="list-style-type: none"> / Beleid wordt bijgesteld als daar op basis van monitoringsinformatie uit de uitvoering (organisatie, beleidsvertaling of middelen) aanleiding toe is.

Bijlage 2. Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Met de volgende personen is ten behoeve van het onderzoek een gesprek gevoerd:

Naam	Functie	Datum
De heer Gerritsen	Wethouder	17 december 2015
De heer Van Haarst	Civieltechnisch medewerker	17 december 2015
De heer Eekhoutte De heer Jacobs	Adjunct-manager fysieke pijler Civieltechnisch medewerker	17 december 2015

Bijeenkomst met gemeenteraad

De volgende (burger)raads- en commissieleden waren aanwezig op 11 januari 2016 tijdens de bijeenkomst met de gemeenteraad:

Naam	Fractie
De heer Keuken	CDA
De heer Van Schuppen	Gemeentebelangen
De heer Drost	Gemeentebelangen
Mevrouw Mathijssen	PvdA
Mevrouw Van Schaik	PvdA
De heer Van Someren	VVD
De heer Van Essen	VVD
De heer Keuken	SGP
De heer Van Hattum	CU

Casusonderzoek

In het kader van dit onderzoek is de uitvoering van het wegenbeheer nader onderzocht in vijf casussen. Dit betreft de volgende casussen:

- / Herstraten Burgemeester Lodderstraat
- / Herinrichting Nijlandseweg
- / Herinrichting Lindelaan
- / Elementen bestek 2014
- / Asphalt onderhoud 2014