

**Bestuurlijke notitie
Wegenonderhoud in Coevorden
2017-2021**

Voorwoord

De afgelopen jaren hebben de gemeentelijke budgetten voor wegenonderhoud zwaar onder druk gestaan. De algehele financiële situatie van onze gemeente was enkele jaren geleden zodanig slecht, dat ook op het onderhoud van het gemeentelijk wegenbestand fors bezuinigd moest worden. In 2014 moest dan ook de keuze gemaakt worden om het- toch al niet riante- budget hiervoor, structureel te halveren en zelfs gedurende één jaar op nul te zetten.

Deze ingrepen hebben zichtbaar en merkbaar effect gehad op de kwaliteit van het gemeentelijke wegennet. Een recent uitgevoerde schouw van de wegen laat zien dat het aantal (zeer) goed onderhouden wegen is afgenomen (A+) en het aandeel (zeer) slecht onderhouden wegen in het totale wegenbestand de afgelopen jaren sterk is toegenomen (D).

Berekeningen van SWECO laten zien dat er per 1-1-2017 sprake was van achterstallig wegenonderhoud van circa € 5,5 miljoen en dat het achterstallig onderhoud –bij handhaving van de huidige gemeentelijke uitgaven hiervoor- oploopt tot circa € 23,5 miljoen in 2022. Ook laat SWECO zien dat er bij een ongewijzigde budgettaire inzet naar verwachting een enorme kapitaalvernietiging op zal treden en dat de kosten voor het weer op peil brengen van het wegennet als gevolg daarvan exponentieel zullen toenemen.

Nu de financiële positie van de gemeente in de afgelopen jaren verbeterd is, is het wat ons betreft dan ook zaak om af te wegen of we het tij kunnen keren en weer een stabiel, toekomstbestendig en (minimaal) acceptabel niveau van wegenonderhoud kunnen realiseren, waarbij kapitaalvernietiging voorkomen wordt. In deze notitie worden hiertoe voorstellen gedaan.

De gemeente heeft de verplichting om als “goed rentmeester” om te gaan met haar bezittingen en te zorgen voor een leefbare en veilige omgeving voor haar inwoners. Doelmatig beheer en onderhoud van de openbare ruimte (bermen, perken en plantsoenen; wegen, riolering, water, openbare verlichting e.d.) leveren hieraan een belangrijke bijdrage.

Een deel van de zorg voor een veilige en prettige leefomgeving, kan als een gezamenlijke zorg van overheid en samenleving/inwoners gezien worden (kwaliteit openbaar groen bijvoorbeeld). Wat betreft het wegonderhoud ligt dit wat ons betreft anders; het is de taak en verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid om het aan haar zorg toevertrouwde deel van het wegennet op een duurzame en veilige wijze in stand te houden en te onderhouden.

Dat laat uiteraard onverlet dat bewoners bij de uitvoering en inrichting van concrete projecten of vervangingswerkzaamheden wel degelijk de gelegenheid moeten en zullen krijgen om mee te praten, in te spreken en suggesties aan te dragen, maar dat doet niets af aan de primaire overheidsverantwoordelijkheid in deze.

Deze notitie biedt hiervoor de financiële basis en de daarbij te hanteren uitgangspunten en prioriteiten. Die basis zullen we jaarlijks concretiseren en uitwerken in de vorm van een jaarprogramma wegenonderhoud (met een meerjarenperspectief), waarin de onderhoudsprojecten zijn opgenomen die in dat jaar uitgevoerd kunnen worden, gegeven de technische urgentie en de financiële mogelijkheden. Over de uitvoering van de daarin opgenomen projecten vindt zoals gebruikelijk overleg plaats met aanwonenden en andere belanghebbenden.

In deze notitie houden we uiteraard rekening met beleidskaders van andere overheden en onze eigen kaders op andere beleidsvelden. Daar waar we bijvoorbeeld geplande vervangingen van rioleringen kunnen combineren met investeringen in verbetering van het wegonderhoud, zullen we maximale efficiënte inzet van middelen nastreven. We zullen ook scherp blijven prioriteren en alleen aanpakken wat écht nodig is.

Maar dat alles neemt niet weg, dat aanzienlijke extra investeringen in wegenonderhoud noodzakelijk zijn om het negatieve tij te keren en geleidelijk weer toe te groeien naar een minimaal verantwoord, stabiel en toekomstbestendig wegonderhoud in onze gemeente.

1. Gepland wegonderhoud in de periode 2010-2014.

In 2009 is het wegenareaal van de gemeente Coevorden geïnspecteerd. Op basis van deze visuele inspecties is destijds het benodigde budget voor het onderhoud van de wegen voor de periode 2010-2014 bepaald en is inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zouden zijn indien het budget lager was dan het benodigde bedrag. De bevindingen waren op dat moment, dat er in 2010 sprake was van achterstallig onderhoud van 2,8 miljoen was en dat dit zou oplopen tot 8,4 miljoen in 2014 indien het budget van € 875.000 niet verhoogd zou worden.

In tabel 2.1 zijn de destijds becijferde jaarlijkse benodigde budgetten voor het groot onderhoud inclusief totalen en gemiddelden voor asfalt en elementenverhardingen gegeven (op basis van de afgevlakte basisplanning).

Tabel 1.1 Overzicht technisch noodzakelijk onderhoudsbudget (€); planning 2010.

Jaar	Asfalt	Elementen	Totaal
2010	1.778.000	1.141.000	2.919.000
2011	1.194.000	523.000	1.717.000
2012	1.331.000	387.000	1.718.000
2013	823.000	885.000	1.708.000
2014	1.541.000	70.000	1.611.000
Totaal 2010-2014	6.667.000	3.006.000	9.673.000
Gemiddeld per jaar	1.333.000	601.000	1.934.000

Het budget voor de gemeente Coevorden voor het onderhoud aan de verhardingen bedroeg in 2010 € 875.000,- per jaar. Dit was exclusief klein onderhoud, maar inclusief onkruidbestrijding op verhardingen en het onderhoud van de zandwegen (ca € 60.000). De basisplanning gaf dus aan, dat er jaarlijks ruim € 1 miljoen extra boven op de bestaande € 875.000 nodig zou zijn om het achterstallig onderhoud van de wegen stabiel te houden en niet te laten toenemen. Door wegonderhoud en vervangingsprojecten op het gebied van rioolbeheer slim te combineren, kon met iets minder (extra) middelen volstaan worden, maar ook toen was al helder, dat het beschikbare budget ontoereikend zou zijn om het onderhoudsniveau van de wegen op peil te houden en dat er sprake zou zijn van toenemend achterstallig onderhoud en een groter risico op kapitaalvernietiging.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het percentage achterstallig onderhoud weer zoals dat in 2010 werd geraamd, op basis van het op dat moment beschikbare budget voor de periode 2010-2014.

Tabel 1.2 Overzicht ontwikkeling kwaliteitsniveau gehele areaal

Jaar	Beschikbaar budget	Achterstallig onderhoud
2010	875.000	3%
2011	875.000	4 %
2012	875.000	4 %
2013	875.000	5 %
2014	875.000	8 %

Doordat het beschikbare budget over de periode 2010 – 2014 lager is geweest dan de voorgaande jaren, zou het achterstallig onderhoud toenemen. Het achterstallig onderhoud (ten opzichte van CROW niveau¹) dat volgens de toenmalige planning resteert na 2014, zou voor asfalt- en elementenverhardingen 5,4 miljoen respectievelijk 3 miljoen,- (totaal 8,4 miljoen) bedragen. Ten opzichte van het achterstallig onderhoud in 2010 was dit een toename van € 5,6 miljoen. Door de combinatie met rioolbeheer zou dit bedrag lager uit kunnen vallen.

¹ Zie bijlage 1 van het rapport "Beleidsadvies wegenonderhoud 2017-2021"

2. Gerealiseerd wegonderhoud in de periode 2010-2017.

Zoals uit het voornoemde blijkt bedroeg het beschikbare budget voor het groot onderhoud aan de verhardingen in de periode 2010- 2014 gemiddeld tussen de € 800.000 en € 900.000 per jaar; een uitgavenniveau dat –zoals hiervoor is aangegeven- onvoldoende was om de kwaliteit van de wegen op niveau te houden. In 2014 noodzaakte de algehele financiële situatie van de gemeente ons om ook op het wegonderhoud nóg verdergaande bezuinigingen door te voeren. In dat kader is besloten het gehele beschikbare budget voor groot wegonderhoud voor 2015 te schrappen en het budget vanaf 2016 te halveren tot een jaarlijks bedrag van € 408.000. Met ingang van het begrotingsjaar 2017 is besloten het onderhoudsniveau structureel weer op het "oude niveau" terug te brengen (€ 875.000).

Resumerend zijn in de periode 2010 – 2017 de volgende bedragen aan onderhoud uitgegeven. Deze bedragen zijn exclusief de investeringen die vanuit de rioleringswerkzaamheden gefinancierd zijn (zie hiervoor tabel 4.2):

Tabel 2.1 Budget conform begroting incl. onkruidbestrijding, zandwegen

Jaar	2010	2011 ³	2012	2013	2014 ²	2015	2016	2017 ¹
Totaal Budget	956.800	973.100	786.400	769.400	896.400	89.400	545.000	875.000
Planmatig wegonderhoud	1.067.000	780.000	733.000	712.000	814.000	20.000	423.000	
Onkruidbestrijding	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	
Onderhoud Zandwegen	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	

¹ Het budget in 2017 is verhoogd met € 100.000 extra voor alternatieve onkruidbestrijding.

² Het budget in 2014 is verhoogd met de degeneratiekosten en leges als gevolg van de aanleg van glasvezel

³ Budget verhoogd door incidentele investeringen (fietspad Geesbrug)

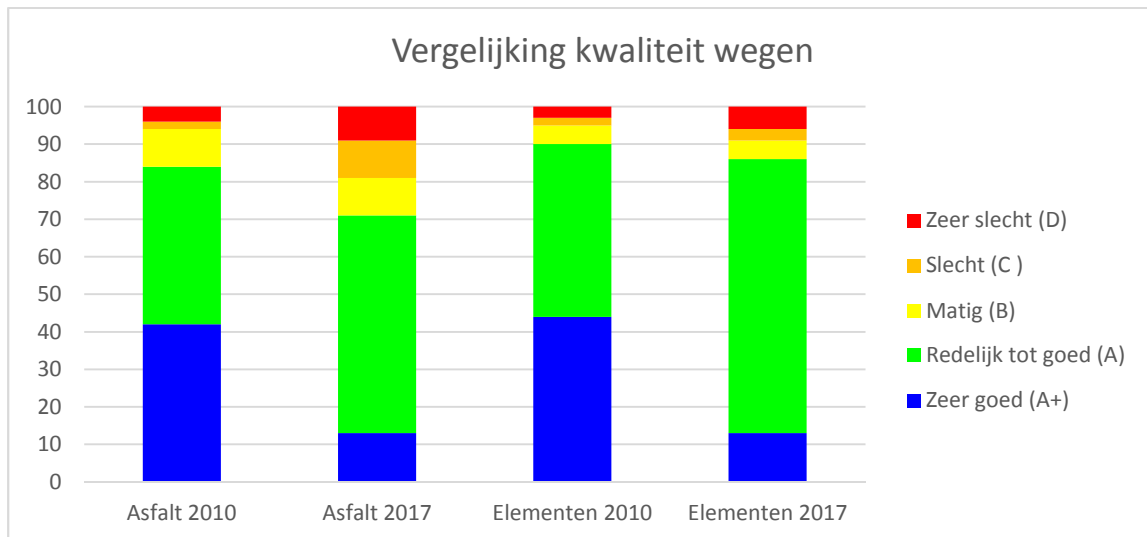
3. SWECO-rapport – de staat van het wegonderhoud in Coevorden.

Begin 2017 hebben wij SWECO gevraagd op basis van een visuele inspectie een kwaliteitsbeoordeling te maken van het gemeentelijk weggennet; de kwaliteitsontwikkeling hiervan te vergelijken met de uitgangssituatie in 2010 en enkele scenario's te presenteren voor een verantwoord wegonderhoud in de voor ons liggende periode. Het definitieve rapport van SWECO hebben wij eind juni ontvangen.

De belangrijkste bevindingen van SWECO zijn, dat over de hele linie zowel de kwaliteit van de asfaltwegen als van de elementenwegen in de periode 2010- 2017 aanmerkelijk is verslechterd.

Tabel 3.1 Kwaliteitsbeoordeling totaal areaal

Kwaliteitsbeoordeling	Planjaar	Gemeente Coevorden 2010		Gemeente Coevorden 2017	
		Asfalt	Elementen	Asfalt	Elementen
Zeer slecht (D)	0	4 %	3 %	9 %	6 %
Slecht (C)	1-2	2 %	2 %	10 %	3 %
Matig (B)	3-5	10 %	5 %	10 %	5 %
Redelijk tot goed (A)	> 5	42 %	46 %	58 %	73 %
Zeer goed (A+)	Geen schade	42 %	44 %	13 %	13 %



Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat het wegenareaal in de loop der jaren zichtbaar achteruit is gegaan. Het percentage van slechte wegen is verdubbeld ten opzichte van 7 jaar geleden. De achteruitgang is het sterkst bij de asfaltwegen (van 6% slecht/zeer slecht naar 19%).

In diezelfde periode is het aandeel zeer goed onderhouden asfaltwegen 3 keer zo klein is geworden (van 42% naar 13% van het totaal). De trend bij de elementenwegen is vergelijkbaar; alleen het tempo van kwaliteitsafname ligt hier lager.

SWECO wijst in het rapport op de risico's van deze kwaliteitsvermindering, waaronder:

- Kapitaalvernietiging van de asfaltwegen,
- veiligheid van de weggebruikers kan niet meer gegarandeerd worden bij een toenemend deel van het wegenbestand,
- toename van aansprakelijkheidsclaims,
- een sterke toename van de onderhoudsbehoefte van de wegen en van het daarvoor benodigde budget,
- een verslechtering van het comfort van de weg voor de gebruikers, en
- een toename van de uitgaven voor dagelijks-/klachtenonderhoud.

SWECO constateert verder dat het achterstallig onderhoud in de periode 2010-2017 is opgelopen tot ruim € 5,5 miljoen euro. Dat is minder dan destijds (in 2010) werd verwacht, maar aanzienlijk meer dan het achterstallig onderhoud in 2010.

Het bureau verwacht verder, dat zowel de risico's als het achterstallig onderhoud bij gelijkblijvende budgetten (niveau 2017) versterkt zal toenemen; bij handhaving van het budget op het huidige budget voor planmatig wegonderhoud (€ 685.000 per jaar), zal het achterstallig onderhoud volgens het model van het bureau in 2022 opgelopen zijn tot circa € 23,5 miljoen.

4. Scenario's 2017 – 2021

Om de gevolgen van de verlaagde budgetten zichtbaar te maken hebben wij naar aanleiding van de inspecties in 2016 SWECO gevraagd een berekening—te maken van de financiële onderhoudsbehoeften voor de periode 2017 - 2021. Wij hebben SWECO gevraagd een drietal scenario's door te rekenen, waarbij we inzicht willen krijgen in de kosten voor het onderhoud en de bijbehorende consequenties voor de kwaliteit en de onderhoudsbehoefte in de toekomst en dit weer te geven in deze scenario's:

1. Het totale benodigde budget verdelen over 5 jaar.
2. Toepassen van het huidige beschikbare budget.
3. Toepassen van het huidige beschikbare budget en kavelwegen niet meer onderhouden.

4.1.1 Scenario 1 (optimaal)

Uit de basisplanning komt naar voren dat voor het onderhoud van de wegen een totaal budget voor 5 jaar € 14.983.200 nodig is.

Tabel 4.1 Benodigd budget voor asfalt- en elementenverhardingen totaal areaal (in €)

Jaar	Asfalt	Elementen	Totaal
2017	3.423.800	2.142.500	5.566.300
2018	3.385.600	1.015.400	4.401.000
2019	1.668.300	3.500	1.671.800
2020	1.001.400	670.500	1.671.900
2021	912.200	760.000	1.672.200
Totaal 2017 -2021	10.391.300	4.591.900	14.983.200
Gemiddeld per jaar	2.078.260	918.380	2.996.640

Alle wegvakonderdelen waarbij de richtlijn is bereikt, dan wel is overschreden, komen op korte termijn voor onderhoud in aanmerking. Deze onderdelen worden gepland in planjaar 1 (2017) en planjaar 2 (2018). De kosten hiervoor bedragen € 9.967.300. Hierbij wordt in 2 jaar het achterstallig onderhoud van € 5.566.300 weggewerkt. Aan het eind van de termijn van 5 jaar is er geen achterstallig onderhoud.

Indien we het totale budget voor 5 jaar van € 14.983.200 volgens een afgevlakte planning het wegonderhoud zouden uitvoeren, betekent dit dat er gemiddeld per jaar ongeveer € 3.000.000 moet worden geïnvesteerd. Omdat het opgegeven budget van 3 miljoen euro niet toereikend is om het technisch benodigd onderhoud in 2017 en 2018 uit te voeren, wordt het onderhoud doorgeschoven. Het totale achterstallig onderhoud na 5 jaar is dan nog ruim 9 miljoen euro.

4.1.2 Scenario 2 (Huidig budget)

Het beschikbare budget van de gemeente Coevorden is vastgesteld op € 875.000. In dit budget zit ook € 130.000 aan onkruidbestrijding, € 30.000 voor het onderhoud van de zandwegen en € 30.000 voor klein onderhoud. Het niet tijdig kunnen onderhouden van de wegen in relatie met het beschikbaar gestelde budget resulteren in een bedrag voor achterstallig onderhoud in 2022 van € 23.576.000.

4.1.3 Scenario 3 (Huidig budget zonder onderhoud kavelwegen)

In de beleidskaders in hoofdstuk 2.2 wordt aangegeven dat kavelwegen niet of nauwelijks meer onderhouden worden. Met dit gegeven wordt de situatie van het overige areaal in beeld gebracht. Het budget is nog steeds € 685.000 maar wordt nu niet meer gebruikt voor het onderhoud van de kavelwegen. Het niet onderhouden van de kavelwegen levert € 1.826.500 op, maar zorgt nog steeds voor een tekort van € 21.750.100 in 2022

4.1.4 Scenario 4 (minimum verantwoord onderhoudsniveau)

Geen van deze scenario's leverde voor ons een aanvaardbaar beeld op, waarmee in voldoende mate tegemoet gekomen wordt aan de inhoudelijke doelstelling van een stabiel, duurzaam en veilig minimumniveau van wegonderhoud, met een minimumniveau van kapitaalvernietiging. Mede naar aanleiding van een ontvangen tussenrapportage hebben wij SWECO gevraagd een 4^e scenario door te rekenen, waarbij:

- Het onderhoudsniveau van 2010 referentiepunt vormt (inclusief het destijds aanwezige niveau van 3% "achterstallig onderhoud"),
- Kavelwegen niet meer worden onderhouden,
- Werkzaamheden maximaal worden gecombineerd en geprioriteerd,
- De benodigde onderhoudsmiddelen optimaal worden verdeeld tussen asfalt- en elementenverharding,
- De trend van een toenemende verslechterende onderhoudssituatie van de wegen, in een periode van 5 jaar wordt gestabiliseerd en geleidelijk wordt omgekeerd.

Aan SWECO hebben wij gevraagd met welke minimale budgetten een dergelijk scenario realiseerbaar is.

Om de wegen op een verantwoord niveau te houden zou het onderhoudsniveau terug moeten naar het niveau van 2010. Dit betekent dat het achterstallig onderhoud terug gebracht moet worden naar een percentage van ongeveer 3%. Bij de doorrekening van dit scenario is er vanuit gegaan, dat:

1. Door het onderhoud aan de wegen te combineren met rioleringswerkzaamheden kan er € 600.000 euro per jaar bespaard worden. In onderstaande tabel zijn de uitgaven voor het wegonderhoud aangegeven, die in combinatie met rioleringswerk zijn uitgevoerd.
2. We gaan ervan uit dat er ook een bedrag van € 400.000 per jaar bespaard kan worden door efficiency-/aanbestedingsvoordelen.
3. Door de kavelwegen niet meer te onderhouden, levert dit een besparing op van € 400.000 per jaar

Tabel 4.2 Uitgaven aan wegonderhoud in combinatie met rioleringswerkzaamheden

Label	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ²	2016
Riolering¹	606.000	606.000	606.000	606.000	500.000	2.370.000	620.000

¹ Bij de uitvoering van de rioleringswerkzaamheden in woonwijken wordt asfalt vervangen door klinkers

² In 2015 is het bedrag aanzienlijk hoger als gevolg van de renovatie van de Singels die bekostigd zijn uit de rioleringswerkzaamheden.

Zoals blijkt is het onderhoudsniveau van de wegen sterk gedaald. Deze kwaliteitsvermindering is gedurende een langere periode ontstaan. Door nu in de jaarlijkse prioritering van uit te voeren projecten scherpe keuzes over uitstel mogelijkheden, het meest optimale conditie-effect wat betreft de feitelijke onderhoudsverhouding tussen elementenverharding en asfaltverharding te gebruiken en goedkopere oplossingen voor minder frequent gebruikte wegen e.d. te maken, kan met een lager budget een verantwoord wegonderhoud over een langere periode plaats vinden, waarbij het achterstallig onderhoud naar het niveau van 2010 daalt.

Dit scenario laat zien dat redelijkerwijs aan de geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden voldaan kan worden als naast de drie genoemde elementen:

- Op korte termijn een incidentele impuls van € 3 miljoen euro (al dan niet verdeeld over 2 jaarschijven) beschikbaar wordt gesteld,
- Gecombineerd met een structurele verhoging van het budget voor wegenonderhoud van € 500.000 per jaar.

De kosten van het nieuwe scenario zijn weergegeven in tabel 3.2

Tabel 4.3 – budgetten scenario

Jaar	Planjaar	Standaard budget [€]	Structureel budget [€]	Incidenteel budget [€]	Totaal [€]
2017	1	685.000	0	0	685.000
2018	2	685.000	500.000	1.500.000	2.685.000
2019	3	685.000	500.000	1.500.000	2.685.000
2020	4	685.000	500.000	0	1.185.000
2021	5	685.000	500.000	0	1.185.000

Om het meest optimale conditie-effect te bereiken met het budget van scenario 4 heeft SWECO in verschillende sub-varianten doorgerekend hoe het meest optimale conditie-effect bereikt kan worden wat betreft de feitelijke onderhoudsverhouding tussen elementenverharding en asfaltverharding. Als 5/6 van het budget aan onderhoud van asfaltverhardingen wordt uitgegeven en 1/6 aan elementenverhardingen (sub variant 2022-3), treedt het meest optimale conditie-effect op. Het achterstallig onderhoud in 2022 wordt dan geraamd op 14,5 miljoen. De doorgerekende situatie is een goede manier om de verhardingen in de gemeente Coevorden weer op een gezond niveau te krijgen. Echter met deze situatie is de gemeente er nog niet, de situatie is verbeterd maar nog niet zoals deze is geweest. Het elementenareaal zit in situatie 2022-3 dichtbij de kwaliteit van 2010. Op de lange termijn zal er meer geïnvesteerd moeten worden in het asfaltareaal. Deze is nog lang niet op het

niveau van 2010. Door de budgetten juist te verdelen over de verschillende verhardingstypen kan het gewenste resultaat bereikt worden.

Tabel 4.4 – kwaliteit van de verhardingen uitgedrukt in % achterstallig onderhoud

Jaar	Asfalt [%]	Elementen [%]
2010	4	3
2017	9	6
2022 - 1	10,8	2,1
2022 - 2	9,9	2,1
2022 - 3	7,5	3,4

5. Conclusie

De doorgerekende situatie (variant 4, sub-variant 3) Laat zo ongeveer als enige een geleidelijke, maar structurele kentering in het wegonderhoud zien. Bestaande achterstanden worden niet snel weggewerkt, maar geleidelijk beheersbaar gemaakt tot een acceptabel niveau. De veiligheid van onze wegen kan op een redelijk niveau gegarandeerd worden en ook de overige risico's (waaronder het risico van kapitaalvernietiging) blijven voor ons gevoel redelijk binnen de perken.

Het elementenareaal zit in situatie 2022-3 dichtbij de kwaliteit van 2010. Op de lange termijn zal er naar verwachting nog meer geïnvesteerd moeten worden in het asfaltareaal. Deze is immers nog niet over de hele linie op het niveau van 2010. Door de budgetten juist te verdelen over de verschillende verhardingstypen kan het beste resultaat bereikt worden.

De meest optimale situatie is om 5/6 van het budget uit te geven aan het asfalt areaal en 1/6 van het budget uitgeven aan het elementenareaal.

Wij stellen dan ook voor de genoemde inhoudelijke keuzes te onderschrijven (en de daaraan verbonden consequenties dan ook te accepteren). De genoemde verdeling tussen de verhardingstypes bij de uitvoering als uitgangspunt te nemen bij de jaarlijkse investeringen en de genoemde incidentele en structurele bedragen voor wegonderhoud in te zetten.

Jaarlijks zal het effect van deze inspanningen gemonitord worden en zal zo nodig gerapporteerd worden waarbij bijstelling van de gemaakte keuzes overwogen kan worden.