

*Wegen en wegenbeheer in
Meppel en negen andere gemeenten
-
213a-onderzoek*

26 februari 2007

*Wegen en wegenbeheer in
Meppel en negen andere gemeenten*

-

213a-onderzoek

Inhoudsopgave

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Inleiding | 3 |
| 2. | Onderzoeksvragen & aanpak | 5 |
| 3. | Beleid van wegonderhoud in Meppel | 9 |
| 4. | Omvang en kwaliteit wegenareaal in Meppel en negen andere gemeenten | 13 |
| 5. | Inzet van geld in Meppel en negen andere gemeenten | 15 |
| | 5.1 Inleiding | 15 |
| | 5.2 Totaal onderhoudsbudget in 2005 | 15 |
| | 5.3 Verwachte kosten groot onderhoud in 2005 en op (middel)lange termijn. | 17 |
| | 5.4 Budget 'binnendienst' in 2005 | 18 |
| 6. | Beleid van wegenbeheer in Meppel en negen andere gemeenten | 21 |
| | 6.1 Wegenbeheersplan | 21 |
| | 6.2 Financieel beleid voor wegonderhoud | 21 |
| 7. | Conclusies en aanbevelingen | 23 |
| | 7.1 Conclusies | 23 |
| | 7.2 Aanbevelingen | 23 |

1. Inleiding

In opdracht van de gemeente Meppel heeft bruno steiner advies een onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van haar wegenbeheer. Het onderzoek is een zogenoemd 213a-onderzoek. Krachtens gemeentewet artikel 213a is de gemeente namelijk verplicht periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar beleid te onderzoeken.

De opbouw van dit onderzoeksverslag is als volgt:

- In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen geformuleerd en wordt aangegeven met welke aanpak deze zijn beantwoord. De kern van de aanpak is dat de informatie over Meppel wordt afgezet tegen die uit een negental vergelijkingsgemeenten.
- Een korte schets van het beleid van wegonderhoud in Meppel is opgenomen in hoofdstuk 3.
- Hoofdstuk 4 geeft inzicht in hoe het met de kwaliteit van de wegen in Meppel is gesteld en hoe zich deze verhoudt tot die in de negen vergelijkingsgemeenten.
- De inzet van financiële middelen is het onderwerp van hoofdstuk 5. Ook hier wordt Meppel vergeleken met de negen andere gemeenten.
- Een korte vergelijking van het onderhoudsbeleid, inclusief het ermee verbonden begrotingsbeleid, is opgenomen in hoofdstuk 6.
- In hoofdstuk 7 tenslotte, staan de conclusies en aanbevelingen.

Als onderzoekers besluiten we deze inleiding met onze hartelijke dank aan de deelnemende gemeenten voor hun bereidwillige medewerking.

2. Onderzoeksvraag & aanpak

Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek gaat over het onderhoud van de wegen. Daaronder verstaan we in dit rapport het reguliere onderhoud - klein en groot - van de verharding, gericht op "instandhouding van het bestaande wegenareaal". Onderhoud van de openbare verlichting, de bruggen, verkeersvoorzieningen en dergelijke vallen dus buiten het onderzoek. Ook reconstructies blijven erbuiten, ook al hebben deze invloed op de kwaliteit van de wegen. Als een gemeente een weg "reconstrueert" om die veiliger te maken wordt doorgaans ook de verharding vernieuwd, in welk geval de kwaliteit van het wegenareaal toeneemt zonder dat regulier onderhoud is gepleegd. Bij het interpreteren van het cijfermateriaal houden we wel rekening met de informatie die de gemeenten over wegereconstructies hebben verstrekt.

Kijken we naar het geld dat met het onderhoud van de verharding gemoeid is, dan is dit ongeveer een derde van het totaalbedrag van het "product Wegen" in de Meppeler begroting.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is:

Hoe verhouden in Meppel de wegkwaliteit en de voor onderhoud van de verharding aangewende budgetten zich tot die in enkele andere gemeenten?

Om deze vraag te antwoorden zijn enkele stappen gezet:

- Er is een negental gemeenten geselecteerd die dienen om Meppel mee te vergelijken.
- Van Meppel en deze gemeenten is informatie verzameld over de hoeveelheid te onderhouden weg (het areaal), de kwaliteit van de verharding, de onderhoudskosten van de verharding en informatie over het beleid van wegenbeheer.
- Deze gegevens zijn geanalyseerd zodat een antwoord op de onderzoeksvraag mogelijk is.

Keuze van vergelijkingsgemeenten

Diverse omstandigheden hebben invloed op de kosten van het wegbeheer. De eerste is de bodemgesteldheid. Op een slappe bodem kosten wegen veel meer dan op zandgrond, zoals Meppel die heeft. Ten tweede is de verkeersintensiteit van belang: hoe hoger die is, des te meer onderhoud aan de weg nodig is. Ten derde is er de grootte van het te onderhouden wegareaal en ten vierde de feitelijk aanwezige kwaliteit.

Met deze omstandigheden is rekening gehouden bij de keuze van de vergelijkingsgemeenten. Ten eerste zijn uitsluitend gemeenten geselecteerd met een goede bodemgesteldheid, dat wil zeggen met een nihil of zeer klein percentage slechte bodem. Wat dit betreft verkeren de onderzoeksgemeenten dus in dezelfde positie. Ten tweede zijn enkele gemeenten gekozen met een vergelijkbare bebouwingsdichtheid en enkele gemeenten met een lagere bebouwingsdichtheid; uit dien hoofde zou Meppel ongeveer hetzelfde moeten uitgeven als de eerste groep en wat meer dan de tweede groep bij een vergelijkbare hoeveelheid areaal. De omvang van deze twee factoren is voor de deelnemende gemeenten ontleend aan het gemeentefonds, te weten "de bodemfactor" (die de bodemgesteldheid weergeeft) en de "omgevingsadressendichtheid" (die de bebouwingsdichtheid weerspiegelt en daarmee de verkeersintensiteit). Omwille van het derde en vierde kenmerk zijn alleen gemeenten in de selectie opgenomen die gebruik maken van het C.R.O.W.-systeem van inspectie en kwaliteitsmeting van het wegengereedte. Daardoor zijn de gegevens over het wegengereedte en de kwaliteit ervan onderling vergelijkbaar.

Tabel 1 geeft een overzicht van Meppel en de vergelijkingsgemeenten voor wat betreft de dichtheid en de bodemgesteldheid, inclusief het aantal inwoners. Dat laatste gegeven is niet cruciaal, maar zegt wel iets, bijvoorbeeld over de organisatorische mogelijkheden van het ambtelijke apparaat. Vandaar dat we ook ongeveer even grote gemeenten hebben geselecteerd.

Tabel 1. Inwonertal, dichtheid en bodemgesteldheid in 2005 in Meppel en vergelijkingsgemeenten

| Gemeenten in 2005 | Inwoners | Omgevings- adressen- dichtheid | Bodem-factor |
|------------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------|
| Dalfsen | 26.625 | 405 | 1,0 |
| Raalte | 37.144 | 582 | 1,0 |
| Noordenveld | 31.650 | 602 | 1,0 |
| Veendam | 28.250 | 855 | 1,0 |
| Duiven | 25.800 | 1020 | 1,0 |
| Hoogezand-Sappemeer | 34.200 | 1086 | 1,0 |
| Valkenswaard | 31.125 | 1223 | 1,0 |
| Kampen | 49.330 | 1381 | 1,0 |
| Baarn | 24.503 | 1382 | 1,0 |
| <i>gemiddeld (ongewogen)</i> | <i>32.070</i> | <i>948</i> | <i>1,0</i> |
| <i>Meppel</i> | <i>30.595</i> | <i>1104</i> | <i>1,0</i> |

Gebruikte informatie

Behalve de algemene informatie om de vergelijkingsgroep samen te stellen, is ook informatie verzameld bij de gemeenten zelf, die daartoe hun even bereidwillige als onmisbare samenwerking verleenden. Ten eerste was dit informatie over de omvang en de kwaliteit van het wegengereedte. Deze is gebaseerd op de metingen die de deelnemende (en de meeste andere Nederlandse) gemeenten laten verrichten op basis van het zogenaamde CROW-systeem. Ten tweede is beleidsmatige en financiële informatie opgevraagd, inclusief

de gehanteerde begrotingsystematiek. Evenals de informatie over de wegen, hebben de financiële gegevens meestal betrekking op het jaar 2005. De beleidsinformatie bestrijkt een langere periode.

Het gebruik van gegevens van buiten Meppel achten wij essentieel als toets voor de interne informatie die op zich een overigens duidelijk beeld schetst.

Uit het oogpunt van 'privacy' zijn de gegevens van de vergelijkingsgemeenten geanonimiseerd weergegeven. (De gemeentenamen zijn willekeurig vervangen door de letters A tot en met I.)

Ter toelichting nog het volgende. Een lage "omgevingsadressendichtheid" betekent doorgaans een lage verkeersintensiteit en daarmee lagere kosten dan bij een hogere dichtheid. In de vergelijkingsgroep zijn twee subgroepen te onderscheiden. Dalfsen, Raalte en Noordenveld hebben een dichtheid die ongeveer de helft is van die van Meppel; de dichtheid van Veendam, Duiven, Hoogezand-Sappemeer, Kampen en Baarn is ongeveer vergelijkbaar met die van Meppel. De "bodemfactor" is in alle gevallen 1, dwz. dat geen van de gemeenten een slechte bodemgesteldheid heeft.¹ Wat dat betreft zijn de gemeenten dus volledig vergelijkbaar.

¹ Voor Gouda, de gemeente met de meest slappe bodem in Nederland, is deze factor 1,52.

3. Beleid van wegonderhoud in Meppel

In de loop van de jaren zijn diverse beleidsdocumenten uitgewisseld tussen de ambtelijke organisatie, het college van B&W en de gemeenteraad van Meppel. Soms hadden en behielden deze alleen een ambtelijke status, soms werden ze onderschreven door het college en eventueel de gemeenteraad. Het algemene beeld van 2000 tot 2006 is een bezorgde ambtelijke afdeling die haar opvatting niet weet over te brengen aan het bestuur. Inhoudelijk is er op het oog overeenstemming over het doel: "voldoende onderhoud". Maar vrijwel steeds geldt de voorwaarde dat het wegonderhoud "binnen bestaande financiële kaders" moet blijven. In de praktijk kwam het beleid dan ook neer op het "beperken van de ergste schade".

Een voorbeeld van blijkbaar niet overkomende informatie stamt al uit 2001. In dat jaar wordt door het externe bureau Oranjewoud een "Wegenbeheersplan" opgesteld. In dit plan werd naar voren gebracht dat voor het wegenonderhoud in de komende vijftien jaar een budget van gemiddeld €2,6 miljoen per jaar nodig was. Noch in het eerstvolgende begrotingsjaar, noch in de jaren nadien zijn bedragen van vergelijkbare grootte door de raad beschikbaar gesteld.

De in de "beheervisie wegenonderhoud 2002-2006" uitgesproken verwachting dat met de toen beschikbare budgetten de kwaliteit van het wegenareaal zou verslechteren bleek bij de evaluatie over de periode 2001 t/m 2003, waarbij ook de kwaliteitstoestand in 2004 was betrokken, grotendeels werkelijkheid te zijn geworden (Tabel 3 geeft daarvan een beeld). Hierover is destijds aan het college gerapporteerd.

Een laatste voorbeeld dateert van voorjaar 2006. Toen is de "Beheervisie wegen 2006-2010" aan het college en de raad(scommissie) voorgelegd. De doelstelling van de onderhoudsstrategie werd als volgt verwoord: "Het algemene doel van de onderhoudsstrategie is om verhardingen in een redelijke tot goede onderhoudstoestand te brengen en te houden, dusdanig dat geen enkele verharding in een onderhoudstoestand "zeer slecht" verkeert of komt te verkeren". Deze, op zich goed te verdedigen, doelstelling staat in schril contrast met de in hetzelfde rapport opgenomen uitgangspunten dat "het huidige budget (2005) voor wegenonderhoud kaderstellend is" en dat "in 2010 het areaal wegen met de kwaliteit "slecht" niet meer is dan 30 %).

Tabel 2 geeft een overzicht werkelijke toedeling en besteding van onderhoudsbudgetten voor de verharding van de wegen, zoals opgenomen in de opeenvolgende begrotingen en rekeningen. We benadrukken dat dit niet de totale kosten voor het product Wegen zijn, maar alleen de kosten voor klein en groot onderhoud, inclusief de interne uren. De kapitaallasten (die veelal op reconstructies slaan), kosten voor openbare verlichting, bruggen, verkeersvoorzieningen en dergelijke, zijn niet in de cijfers van Tabel 2

begrepen. De bedragen in de tabel beslaan circa een derde van het totaalbedrag van het "product Wegen" in de Meppeler begroting. Van het jaarbudget onder het "product wegen" van ruim € 3,0 miljoen zijn dus alleen de in Tabel 2 vermelde bedragen daadwerkelijk beschikbaar voor het onderhoud van het wegensysteem. Het resterend bedrag is benodigd voor het onderhoud van de openbare verlichting, bruggen, verkeersvoorzieningen etc. en kapitaallasten.

Tabel 2. Onderhoudsbudget wegverhardingen, inclusief interne kosten, exclusief kapitaallasten in Meppel van 2001 t/m 2006 volgens begroting en rekening

| jaar | Begroting | | | Rekening | | |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------|----------------|---------------------|
| | in euro's in euro's | per inwoner | in euro's per m2 | in euro's | per inwoner | in euro's per m2 |
| 2001 | | | | € 869.097 | € 29 | € 0,58 |
| 2002 | € 829.425 | € 27 | € 0,52 | € 810.950 | € 27 | € 0,50 |
| 2003 | € 1.189.019 | € 39 | € 0,69 | € 1.083.122 | € 35 | € 0,63 |
| 2004 | € 884.938 | € 29 | € 0,52 | € 917.662 | € 30 | € 0,54 |
| 2005 | € 974.023 | € 32 | € 0,51 | € 986.665 | € 32 | € 0,52 |
| 2006 | € 1.229.504 | € 40 | € 0,65 | | | |

De tabel laat zien dat in 2003 wel degelijk extra budget voor wegenonderhoud beschikbaar is gesteld en ook grotendeels is uitgegeven in 2003 en voor de rest in 2004/05. Al bij begroting 2004 en 2005 echter werd deze verhoging teniet gedaan. Daarna treedt in 2006 wederom een verhoging op. Ook blijkt dat de begrote budgetten beperkt zijn in vergelijking met de 'claim' uit genoemd "Wegenbeheersplan" en andere documenten (zoals opeenvolgende beheersvisies). Hun ontoereikendheid lijkt ook te worden bevestigd door de ontwikkeling van de kwaliteit van de wegen: ze waren onvoldoende om de kwaliteit te handhaven op het niveau van 2001. Tabel 3 geeft hiervan een indringend beeld.

Tabel 3. Kwaliteit van de verharding van de wegen in Meppel van 2001 t/m 2005

| jaar | Areaal (m2) | Kwaliteitsniveau in 3 categorieën in procenten van het totale wegareaal | | |
|------|-------------|---|-------|------------------------|
| | | goed tot zeer goed | matig | slecht tot zeer slecht |
| 2001 | 1.509.000 | 62% | 28% | 10% |
| 2002 | 1.608.000 | 55% | 30% | 14% |
| 2003 | 1.714.000 | 55% | 34% | 12% |
| 2004 | 1.714.000 | 44% | 35% | 21% |
| 2005 | 1.897.000 | 44% | 36% | 20% |

De conclusie die men uit Tabel 3 moet trekken is dat de kwaliteit van de wegen flink verslechterd is in de periode van 2001 t/m 2005. Combineren we de gegevens met die

van Tabel 2, dan moet de conclusie zijn dat de tijdelijke budgetverhoging in 2003 weinig invloed had (mogelijk is de beperkte daling van het aandeel "slecht tot zeer slecht" ermee in verband te brengen). En dus is het onwaarschijnlijk dat de budgetstijging in 2006 wel veel zal betekenen.

Met een kwaliteitsniveau "slecht" tot "zeer slecht" van 20% en "matig" van 36% loopt de gemeente Meppel een groot risico. Een dergelijk kwaliteitsniveau bij asfaltwegen kan leiden tot kapitaalvernietiging en dus tot extra kosten bovenop de kosten voor het wegwerken van het achterstallige onderhoud.

De vraag die na het voorgaande opkomt is: zijn de budgetten inderdaad te klein om de wegkwaliteit althans te handhaven, of is sprake van een ondoelmatige besteding van een op zich voldoende budget? Om hierover een uitspraak te kunnen doen hebben we informatie ingewonnen bij negen andere gemeenten.

4. Omvang en kwaliteit van wegen in Meppel en negen andere gemeenten

Behalve de algemene factoren als bodemgesteldheid en verkeersintensiteit zijn natuurlijk ook andere zaken van belang voor de kosten van het wegenbeheer, in het bijzonder het wegareaal, dus het aantal m² te onderhouden weg, en de gerealiseerde kwaliteit. Om die reden vergelijken we allereerst deze grootheden in Meppel met die in de andere gemeenten.

In de meeste gemeenten inspecteert men de kwaliteit van de wegen jaarlijks, maar ook wel tweemaal. Vele gemeenten laten dit doen volgens het systeem van het CROW². De vergelijkingsgemeenten doen dat allemaal. In alle gevallen betreft het inspectiegegevens uit 2005 of kort ervoor of erna.

Tabel 4. Wegareaal en de kwaliteit van verharding in % in 2005 in Meppel en vergelijkingsgemeenten

| Gemeente in 2005 | Wegareaal in vierkante meters | Kwaliteit van de verharding in drie niveaus: | | |
|------------------------------|-------------------------------------|--|------------|---------------------------|
| | | goed tot zeer goed | matig | slecht tot zeer slecht |
| A | 988.900 | 73% | 15% | 12% |
| B | 1.483.679 | 95% | 2% | 3% |
| C | 1.779.000 | 92% | 7% | 2% |
| D | 1.914.000 | 80% | 9% | 11% |
| E | 2.027.686 | 91% | 3% | 6% |
| F | 2.442.569 | 91% | 4% | 5% |
| G | 2.471.681 | 86% | 5% | 9% |
| H | 2.631.000 | 90% | 5% | 6% |
| I | 2.942.868 | 60% | 20% | 20% |
| <i>gemiddeld (ongewogen)</i> | <i>2.075.709</i> | <i>84%</i> | <i>8%</i> | <i>8%</i> |
| <i>Meppel</i> | <i>1.897.245</i> | <i>48%</i> | <i>31%</i> | <i>21%</i> |

Tabel 4 laat zien dat zowel het areaal, als zijn kwaliteit van gemeente tot gemeente varieert. De ene gemeente heeft driemaal zoveel wegoppervlak te onderhouden als een andere gemeente. Het door Meppel te onderhouden areaal is wat lager dan het gemiddelde van de negen gemeenten. Uit achterliggende cijfers blijkt dat Meppel verhoudingsgewijs minder asfalt heeft. Voor de berekening van de onderhoudskosten is dat

² De naam CROW is oorspronkelijk een afkorting van Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek. Tegenwoordig staat de naam voor kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

gunstig omdat het onderhoud van asfaltwegen gemiddeld genomen duurder is dan het onderhoud van elementenverharding. Over het geheel van algemene factoren (bodem, dichtheid) en areaalkenmerken (grootte en type verharding) is Meppel min of meer vergelijkbaar met het gemiddelde van de negen andere gemeenten.

Meppel valt daarentegen uit de toon waar het de kwaliteit betreft. Die is in geen van de gemeenten zo laag. Voor de negen gemeenten varieert het aandeel "slecht tot zeer slecht" van 3% tot 20%, terwijl het in Meppel 21% bedraagt. De gemeente met die 20 % "slecht tot zeer slecht", beschikt echter toch nog over 60 % "goed tot zeer goed" wegareaal, terwijl in Meppel minder dan de helft (48%) "goed tot zeer goed" is.³

Daarbij merken we op dat dit beeld van 2005 voor Meppel bepaald geen incidentele uitschieter is, maar eerder het sluitstuk van een meerjarige trend. De kwaliteit van de Meppeler wegen ligt al langere tijd op een vrij slecht niveau en beweegt zich bovendien in neerwaartse richting, zoals blijkt uit Tabel 3 die we in het vorige hoofdstuk bespraken.

De slotsom is dat de wegen in Meppel er in 2005 veel slechter bij liggen dan in de negen andere gemeenten en dat dit geen eenmalig verschijnsel is.

³ Deze gemeente heeft slechts een deel van het wegengereedte op basis van de CROW systematiek geïnspecteerd. De kwaliteitsgegevens van deze gemeente zijn daarom niet zo betrouwbaar als die van de andere gemeenten. Deze gemeente heeft de kwaliteit van het totale areaal gebaseerd op een inschatting. Omdat de overige te vergelijken aspecten, zoals kosten wel betrouwbaar zijn, hebben we deze gemeente toch als vergelijkingsgemeente meegenomen.

5. Inzet van geld in Meppel en negen andere gemeenten

5.1 Inleiding

In het voorgaande bleek dat Meppel een areaal heeft dat wat kleiner is dan het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten met een kwaliteit die een stuk slechter is. In dit hoofdstuk gaan we na wat Meppel aan zijn wegen uitgeeft en hoe zich dit verhoudt tot de budgetten van de andere gemeenten. Ook werpen we een blik op de toekomstige budgetten.

In de vergelijking gaan we in op drie soorten budget:

- Het totale onderhoudsbudget, exclusief kapitaallasten. Voor Meppel zijn dat de bedragen die hierboven in Tabel 2 zijn opgenomen, dit betreft klein en groot onderhoud van de wegverharding door inzet van eigen personeel (binnendienst en buitendienst) en via uitbestedingen.
- De budgetten groot onderhoud, zowel van 2005 als in de komende vijf jaar en de jaren nadien. Dit geeft een beeld van de mate waarmee in het huidige budget rekening wordt gehouden met toekomstige kosten voor groot onderhoud op grond van technische beheerssystemen, waarover vele gemeenten beschikken, ook de gemeenten van deze vergelijking.
- De budgetten voor beleid, beheer en voorbereiding - simpelweg "de kosten binnendienst". Deze zijn een onderdeel van het totale onderhoudsbudget (zie eerste punt). Hun omvang geeft een indruk van de (bedrijfseconomische) doelmatigheid van het gemeentelijk apparaat.

Deze budgetten drukken we in de meeste gevallen op drie manieren uit:

- in euro's waaruit blijkt om welke bedragen het in werkelijkheid gaat;
- in euro's per inwoner, zodat de verschillende gemeenten onderling meer vergelijkbaar zijn en
- in euro's per m² verharding, omdat verharding de voornaamste "kostendrijver" is van het wegonderhoud.

5.2 Totaal onderhoudsbudget in 2005

In deze paragraaf vergelijken we de onderhoudskosten van de verharding van Meppel met enkele andere gemeenten. Na de voorgaande informatie over het areaal en zijn kwaliteit is de verwachting dat Meppel minder besteedt: minder kwaliteit kost immers minder. Hooguit zou Meppel relatief wat meer kunnen uitgeven dan de drie gemeenten in de vergelijkingsgroep die een aanzienlijk lagere bebouwingsdichtheid hebben.

Over de methode van vergelijken zijn nog twee toelichtingen te geven. De eerste gaat over de onderhoudskosten. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, vergelijken we de onderhoudskosten exclusief kapitaallasten. Kapitaallasten hebben doorgaans betrekking op reconstructies en andere zaken die niet rechtstreeks met onderhoud te maken hebben of waarvan de kosten voor onderhoud maar een klein deel uitmaken.⁴

De tweede toelichting betreft het verschil tussen begroting en rekening. In Meppel is dit verschil gering. In enig jaar kan het verschil wat groter zijn, maar over de reeks van jaren die we bekeken is het verwaarloosbaar. Van de vergelijkingsgemeenten bekijken we echter maar één enkel jaar. En hier zien we soms veel lagere bedragen in de rekening dan in de begroting. Uit navraag bleek dat die lagere bedragen in de rekening aan incidentele omstandigheden te wijten zijn en weinig zeggen over het structureel nodige en over een reeks van jaren ook feitelijk aangewende budget. Om die reden vergelijken we uitsluitend de begrotingscijfers.

Tabel 5. Onderhoudsbudget wegverhardingen (exclusief kapitaallasten) in Meppel en negen gemeenten in 2005 in euro's, in euro's per inwoner en in euro's per m2 areaal

| Gemeente in 2005 | Wegareaal in m2 | Onderhoudskosten | | |
|------------------------------|--------------------|------------------------|--------------------------|---------------------|
| | | in euro's in euro's | in euro's per inwoner | in euro's per m2 |
| A | 988.900 | € 974.955 | € 40 | € 0,99 |
| B | 1.483.679 | € 1.461.623 | € 57 | € 0,99 |
| C | 1.779.000 | € 1.324.670 | € 43 | € 0,74 |
| D | 1.914.000 | € 1.589.607 | € 56 | € 0,83 |
| E | 2.027.686 | € 839.658 | € 25 | € 0,41 |
| F | 2.442.569 | € 2.117.511 | € 80 | € 0,87 |
| G | 2.471.681 | € 1.826.538 | € 58 | € 0,74 |
| H | 2.631.000 | € 1.508.257 | € 41 | € 0,57 |
| I | 2.942.868 | € 2.599.665 | € 53 | € 0,88 |
| <i>gemiddeld (ongewogen)</i> | <i>2.075.709</i> | <i>€ 1.582.498</i> | <i>€ 50</i> | <i>€ 0,78</i> |
| <i>Meppel</i> | <i>1.897.245</i> | <i>€ 974.023</i> | <i>€ 32</i> | <i>€ 0,51</i> |

De verwachting dat Meppel gemiddeld genomen minder uitgeeft dan de andere gemeenten komt inderdaad uit. Acht gemeenten geven per m2 meer uit, één minder. Gemiddeld over de negen gemeenten geeft Meppel per vierkante meter €0,27 minder uit (€0,51 min €0,78). Rekenen we dit om naar het Meppeler areaal van 1,9 miljoen m2 is dat

⁴ Er is één gemeente die afschrijft op zijn volledige onderhoudskosten. Terwijl ze dus in een jaar zo'n 8 ton aan onderhoud uitgeeft, zien we daarvan in de boeken van dat jaar slechts een fractie aan 'nieuwe' kapitaallasten; anderzijds staan er wel 'oude' kapitaallasten, want in de jaren ervoor werd ook afgeschreven. Om de vergelijking met andere gemeenten (en Meppel) zo zuiver en actueel mogelijk te houden, hebben we enerzijds het volledige jaarbedrag aan onderhoud meegeteld, anderzijds alle kapitaallasten ('oude' en 'nieuwe') buiten beschouwing gelaten.

afgerond €510.000 minder per jaar. Bij gelijke kwaliteit zou dit lagere bedrag kunnen wijzen op een veel grotere doelmatigheid, maar - zoals we zagen - is ook de kwaliteit in Meppel lager.

5.3 Verwachte jaarlijkse kosten groot onderhoud in 2005 en op (middel)lange termijn

Zowel Meppel als de negen gemeenten kennen een systeem van rationeel wegbeheer. Dat betekent dat van elke weg wordt bepaald in welke staat hij verkeert en welke kosten voor groot onderhoud nodig zijn, uitgaande van een bepaald kwaliteitsniveau. Het is gebruikelijk daaraan een kostenprognose voor groot onderhoud te verbinden voor de komende vijf jaar (middellange termijn) en de jaren daarna (lange termijn).

We hebben deze prognoses verzameld voor Meppel en de vergelijkingsgemeenten. We benadrukken dat deze niet per afzonderlijke gemeente moeten worden vergeleken. Wel is mogelijk Meppel met het gemiddelde van de andere gemeenten te vergelijken. Zo wordt een indicatie verkregen met welke kosten Meppel voor de langere duur moet rekenen bij het gemiddelde kwaliteitsniveau van die gemeenten.

Tabel 6. Verwachte kosten groot onderhoud verhardingen, exclusief kapitaallasten en "rehabilitatie" in Meppel en negen andere gemeenten volgens begroting 2005 en volgens beheersplannen, in euro's per m2 areaal

| Gemeente in 2005 | Wegareaal in m2 | Verwachte kosten groot onderhoud per jaar in euro's per m2 | | |
|------------------------------|--------------------|---|----------------|---------------|
| | | Begr. 2005 | Bp. 1 - 5 jaar | Bp. na 5 jaar |
| A | 988.900 | € 0,47 | € 0,20 | € 1,59 |
| B | 1.483.679 | € 0,58 | € 0,20 | € 1,10 |
| C | 1.779.000 | € 0,29 | € 0,24 | € 1,06 |
| D | 1.914.000 | € 0,46 | € 0,68 | € 0,78 |
| E | 2.027.686 | € 0,20 | € 0,48 | € 0,79 |
| F | 2.442.569 | € 0,37 | € 0,45 | € 0,86 |
| G | 2.471.681 | € 0,32 | niet bekend | niet bekend |
| H | 2.631.000 | € 0,27 | € 0,32 | € 0,59 |
| I | 2.942.868 | € 0,39 | € 0,68 | € 1,14 |
| <i>gemiddeld (ongewogen)</i> | <i>2.075.709</i> | <i>€ 0,36</i> | <i>€ 0,43</i> | <i>€ 0,92</i> |
| <i>Meppel</i> | <i>1.897.245</i> | <i>€ 0,29</i> | <i>€ 0,84</i> | <i>€ 0,86</i> |

Nog één punt ter toelichting. De meeste vergelijkingsgemeenten hebben in de bedragen na vijf jaar *geen* kosten van "rehabilitatie (op het einde van de levensduur)" opgenomen. Daarom zijn deze kosten ook uit de Meppeler bedragen gehaald.⁵

⁵ Dat heeft vrijwel alleen invloed op de bedragen "na 5 jaar", dus de lange termijn. In de Meppeler Beheersvisie 2006-2010 is voor de jaren na vijf jaar een gemiddeld jaarbedrag meegenomen van €3,2 miljoen; daarvan is helft "rehabilitatie". In tabel 6 is dus gerekend met van €1,6 miljoen; per vierkante

Om deze (middel)lange termijn prognoses in een actueel perspectief te plaatsen hebben we in de tabel ook de bedragen groot onderhoud uit de begroting 2005 opgenomen.

Als we kijken naar het voor 2005 geraamde budget groot onderhoud komt het beeld min of meer overeen met dat van het totale onderhoud, zoals weergegeven in Tabel 5 in de vorige paragraaf. Meppel begroot zeven cent per vierkante meter minder dan het gemiddelde. Vertaald naar Meppeler areaal is dat €130.000 per jaar minder.⁶

Vermeldenswaardig is dat er twee gemeenten zijn waarvan het voor 2005 begrote bedrag aanzienlijk hoger is dan de technisch noodzakelijke kosten in de eerste vijf jaar, maar lager dan de kosten na vijf jaar. Wat die gemeenten feitelijk doen is een marge inbouwen: men kiest het begrotingsbedrag nu hoger dan technisch noodzakelijk, omdat men weet dat er op de langere termijn grote kosten aankomen. Men reserveert dus voor toekomstig onderhoud.

Gemiddeld genomen zijn de kosten voor de komende vijf jaar echter wat hoger dan in de begroting 2005, waarna ze voor de lange termijn zelfs meer dan verdubbelen: ze gaan van € 0,43 naar € 0,92 per vierkante meter. Volgens het Meppeler beheerssysteem is meer dan een verdubbeling al in de eerstvolgende jaren aan de orde. Dat hangt samen met de achterstanden die nu al in Meppel aanwezig zijn.

Als we het feitelijk begrote budget groot onderhoud 2005 in Meppel vergelijken met wat gemiddeld volgens de beheerssystemen van de andere gemeenten aan kosten groot onderhoud verwacht kan worden, dan is de conclusie dat het huidige budget daarop bij lange na niet berekend is.

Zetten we het Meppeler bedrag per vierkante meter in 2005 (€ 0,29) af tegen de gemiddelde (middel)lange termijn bedragen van de andere gemeenten (€ 0,43 resp. € 0,92), dan het verschil €260.000 per jaar in de eerste vijf jaar en zelfs €1.200.000 per jaar op de lange termijn. Wat dat betreft wijzen de beheerssystemen van de andere gemeenten in dezelfde richting als dat van Meppel zelf.

We concluderen dat de omvang van het jaarbudget voor groot onderhoud in de begroting 2005 in Meppel achterloopt bij het gemiddelde van de andere gemeenten met ruim een ton in 2005 zelf, met tweeënhalve ton in de eerstvolgende vijf jaren en jaarlijks €1,2 miljoen in de jaren daarna. In deze bedragen is het inlopen van de achterstand niet meegenomen.

5.4 Budget 'binnendienst' in 2005

Tot slot kijken we naar de budgetten voor beleid en beheer en VAT-kosten⁷ genoemd, simpelweg als "de kosten binnendienst" aan te duiden. Door deze af te zetten

meter areaal is dat 86 cent. Het bedrag "rehabilitatie" in het Meppeler bedrag van 1 t/m 5 jaar is verwaarloosbaar.

⁶ Namelijk (€ 0,29 - €0,36)x 1.897.245; cijfers uit Tabel 6.

⁷ VAT staat voor voorbereiding, administratie en toezicht.

tegen het totale onderhoudsbudget (waarvan ze een onderdeel zijn) ontstaat een indruk van de bedrijfseconomische doelmatigheid van het gemeentelijk apparaat. We wijzen er met klem op dat dit niet alles zegt over "de doelmatigheid". Ten eerste om inhoudelijke redenen, ten tweede omdat de beschikbare cijfers vertekening kunnen bevatten. Inhoudelijk omdat er geen directe relatie is tussen de doelmatigheid en de omvang van de binnendienst t.o.v. de buitendienst. Of die verhouding 'goed' is, hangt af van de organisatie van het werk, de kwaliteit van de medewerkers etc. Er bestaat dus niet één enkele 'goede' verhouding. Cijfermatig omdat bij dezelfde omvang van de 'echte' binnendienst de cijfers van twee gemeenten een heel verschillen beeld kunnen geven, bijvoorbeeld omdat de aan personeel toegerekende overhead-kosten sterk verschillen. Daarom mag ook hier de Meppeler situatie uitsluitend met het gemiddelde van de andere gemeenten worden vergeleken.

Volgens de begroting 2005 zijn de kosten van de binnendienst in Meppel 17% van de totale kosten van het onderhoud. Dat is hoger dan het gemiddelde van 11% bij de andere gemeenten waarvan we hierover informatie hebben. Naast de hierboven gemaakte kanttekeningen bij deze vergelijking, moet ook worden bedacht dat het Meppeler budget laag is in vergelijking met de andere gemeenten. In dat licht concluderen we dan ook dat de omvang van de binnendienst in Meppel niet heel bijzonder is, ook tegen de achtergrond van de spreiding die we bij andere gemeenten zien.

Tabel 7. Kosten binnendienst als onderdeel totale onderhoudskosten in Meppel en negen andere gemeenten volgens begroting 2005

| Gemeente in 2005 | onderhoudskosten in euro's | waarvan kosten binnendienst in euro's | binnendienst als % van onderhoud |
|------------------|-------------------------------|---|-------------------------------------|
| A | € 974.955 | € 106.107 | 10,9% |
| B | € 1.461.623 | € 288.404 | 19,7% |
| C | € 1.324.670 | € 430.900 | 32,5% |
| D | € 1.589.607 | niet bekend | niet bekend |
| E | € 839.658 | € 82.342 | 9,8% |
| F | € 2.117.511 | € 24.076 | 1,1% |
| G | € 1.826.538 | niet bekend | niet bekend |
| H | € 1.508.257 | € 58.500 | 3,9% |
| I | € 2.599.665 | € 230.560 | 8,9% |
| gemiddeld | € 1.546.620 *) | € 174.413 | 11,3% |
| Meppel | € 974.023 | € 163.463 | 16,8% |

*) In dit gemiddelde zijn de gemeenten D en G uiteraard niet meegeteld.

6. Beleid van wegenbeheer in Meppel en negen andere gemeenten

6.1 Wegenbeheersplan

Alle gemeenten in dit onderzoek hebben een wegenbeheersplan of een vergelijkbaar document. Een belangrijk onderdeel is het gewenste kwaliteitsniveau en het budget om dit te bereiken en te handhaven. Alle gemeenten houden ook wegininspecties op basis van het CROW-systeem om de kwaliteit van de verharding te meten. De metingen via de inspectie zijn belangrijk om de stand van zaken systematisch bij te houden en te beslissen waar op welk moment welke type onderhoud vereist is.⁸

De spanning tussen wensen en middelen is niet uniek voor Meppel. Het is niet ongebruikelijk dat 'technische' berekeningen niet volledig in geld worden vertaald. De meeste gemeenten wijken echter op een of beide van volgende punten af van Meppel:

- Er wordt een meer bewuste, meer expliciete keuze gemaakt tussen geld en kwaliteit, zodat duidelijker is wat wel en niet kan. En dat niet alleen ambtelijk, maar ook politiek en bestuurlijk.
- De keuze wordt minder "op het scherp van de snede" gemaakt: de vraag om wat meer of wat minder budget is een andere als 84% van de wegen goed tot zeer goed is (zoals in de 'gemiddelde' vergelijkingsgemeente) dan wanneer dit slechts 48% is (zoals in Meppel).

6.2 Financieel beleid voor wegenonderhoud

Het financieel beleid kan niet los worden gezien van beleidskeuzes. Als die niet worden gemaakt, kan daar geen enkel financieel beleid tegenop. Dat neemt niet weg dat de financiële kant van de zaak verschillend geregeld kan worden. In die regeling zijn twee elementen die van gemeente tot gemeente verschillen: 1) de bepaling van het jaarlijkse budget en 2) de grootte van de buffer, dat wil zeggen de omvang van de "voorziening groot onderhoud", waarmee men inspeelt op toekomstige kosten van wegonderhoud.

Bij het jaarlijks budget zijn twee uitersten denkbaar: het moet jaarlijks 'geregeld' worden of het is meerjarig verzekerd. Bij de eerste situatie hoort meestal dat budget dat niet is besteed, weer moet worden teruggestort in de algemene middelen. "Meerjarig verzekerd" heeft vaak de vorm van een jaarlijkse storting in een voorziening, ongeacht de feitelijk besteding; nu eens is de jaarlijkse besteding groter dan de storting (een daalt de voorziening), dan eens is ze kleiner (en stijgt de voorziening).

Deze twee elementen worden in elke gemeente wat anders geregeld. Ook hier geldt dat de meeste gemeenten in een of beide elementen beter hebben voorzien dan Meppel. Terwijl de meeste gemeenten een (soms veel) hoger jaarbudget hebben, heeft een deel van hen ook nog eens een aanzienlijke buffer opgebouwd.

⁸ Het is overigens niet zo dat "de computer" beslist. Het beheersysteem levert wel belangrijke bouwstenen voor de beslissing door "de mens".

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Op grond van het voorgaande trekken we volgende conclusies:

- Zowel de kwaliteit van de wegen, als de onderhoudsbudgetten zijn in de jaren 2001/05 in Meppel lager tot veel lager dan in de negen vergelijkingsgemeenten.
- Er waren (vergeefse) ambtelijke inspanningen vanaf 2001 om de noodzaak van grotere budgetten bij het bestuur over het voetlicht te brengen.
- Er zijn uit het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de doelmatigheid onvoldoende is, maar ook niet dat ze voldoende is.
- Wat de doelmatigheid ook precies is, de verschillen in budget en kwaliteit met de andere negen gemeenten zijn zo groot, dat een eventuele verbetering van de doelmatigheid die verschillen niet kan overbruggen. Kortom: een hogere kwaliteit zal meer geld kosten.
- Op basis van de meest harde cijfers uit dit onderzoek - die van 2005 - zou Meppel het jaarlijkse onderhoudsbudget grofweg met € 500.000 moeten verhogen om het gemiddelde kwaliteitsniveau van de andere negen gemeenten te evenaren. Hierin is *niet* begrepen het inhalen van de achterstand, dus de kosten van de sprong van het huidige naar dat gemiddelde kwaliteitsniveau.
- Het achterstallig onderhoud brengt het risico van kapitaalvernietiging met zich mee, zodat de kosten in de toekomst hoger kunnen zijn dan anders.

7.2 Aanbevelingen.

Aan deze conclusies verbinden wij de volgende aanbevelingen:

- Bepaal wat het gewenste kwaliteitsniveau van de wegen in Meppel is.
- Stem daarop het jaarlijkse onderhoudsbudget af en stort dit in een voorziening, waaruit jaarlijks op basis van een onderhoudsplan kan worden geput.
- Zorg voor een behoorlijk startniveau van de voorziening, zodat kan worden begonnen met het wegwerken van achterstanden ten opzichte van het gekozen kwaliteitsniveau. Los van het kwaliteitsniveau dat Meppel precies kiest - dat is uiteraard een politiek-bestuurlijke keuze - bevelen wij aan op zijn minst het (meest) slechte deel van de wegen aan te pakken om extra kosten door kapitaalvernietiging te vermijden.
- Overeenkomstig onze opdracht hebben wij ons beperkt tot het onderhoud van de wegverhardingen. Toch willen we op het belang wijzen van een integraal beheer

van de openbare ruimte. Maak daarom een onderhoudsprogramma voor *alle* voorzieningen in de openbare ruimte (openbare verlichting, bruggen, riolering, openbaar groen, verkeersvoorzieningen etcetera), opdat de onderscheiden onderhoudsprogramma's op elkaar afgestemd kunnen worden. Betrek daarbij ook andere investeringsprogramma's, zoals reconstructies en herstructureringen. Stel dan op basis van deze programma's het (integrale) jaarlijkse onderhoudsprogramma vast. Bij deze aanpak hoort ook dat in toekomstige uitbreidingsplannen wordt rekening gehouden met de onderhoudskosten van de openbare ruimte.

Na het voorgaande mag duidelijk zijn dat het opstellen van dergelijke integrale plannen geen reden mag zijn van vertraging bij het wegwerken van achterstanden in het wegonderhoud.