

RAPPORT

Beleidsplan wegen 2020 - 2024

Onderhoud wegenareaal Midden-Groningen

Klant: gemeente Midden-Groningen

T&PBG1826-100-100P001F0.2
0.2/Definitief
17 oktober 2019



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Chopinlaan 12
9722 KE GRONINGEN
Netherlands

Transport & Planning
Trade register number: 56515154

T +31 88 348 53 00
E info@rhdhv.com
W royalhaskoningdhv.com



Titel document:	Beleidsplan wegen 2020 - 2024
Referentie:	T&PBG1826-100-100P001F0.2
Versie:	0.2/Definitief
Datum:	17 oktober 2019
Projectnaam:	Beleidsplan wegen 2020 - 2024
Projectnummer:	BG1826-100-100
Auteur(s):	Daan Smit
Opgesteld door:	Daan Smit
Gecontroleerd door:	Peter Schut
Datum/Initialen:	16/10/2018 PS
Goedgekeurd door:	Daan Smit
Datum/Initialen:	17/10/2019 DS
Classificatie	Projectgerelateerd

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Uitgangspunten voor goed wegbeheer	2
2.1	Wettelijk kader	2
2.2	Beheerssystematiek	2
2.3	Integraal wegbeheer	3
2.4	Participatie	3
2.5	Duurzaam wegbeheer	3
3	De huidige situatie	4
3.1	Het wegenareaal	4
3.2	Budgetten in de afgelopen jaren	4
3.3	Onderhoud(sniveau) in de praktijk	4
3.4	Beleving en wensen vanuit de samenleving	4
3.5	Klimaatadaptatie en droogteschade	5
4	Scenario 1: Onderhoudsniveau B van de CROW richtlijn	6
4.1.1	Wat willen we bereiken en hoe	6
4.1.2	Beheersstrategie scenario 1	8
4.1.3	Benodigde budget scenario 1	8
5	Scenario 2: Huidige budget	9
5.1.1	Wat willen we bereiken en hoe	9
5.1.2	Beheersstrategie scenario 2	10
5.1.3	Benodigde budget scenario 2	10
6	Conclusies en aanbevelingen	11
6.1	Conclusie	11
6.2	Aanbevelingen	11

BIJLAGEN

- 1 Wettelijke kaders
- 2 Systematiek weginspecties



1 Inleiding

U leest het beleidsplan wegen van de gemeente Midden-Groningen. Dit beleidsplan beschrijft hoe de gemeentelijke wegen, fiets- en voetpaden, pleinen en parkeerplaatsen tot en met 2024 worden onderhouden. Na een herindeling heeft een gemeente twee jaar de tijd om het beleid te actualiseren. Dit betekent dat onder andere voor het onderhoud van de gemeentelijke wegen nieuw beleid moet komen. Deze noodzaak biedt ons de kans om een beleid uit te zetten dat aansluit bij de wensen vanuit de samenleving t.a.v. de gemeentelijke wegen.

De vervangingswaarde van het wegenareaal van Midden-Groningen is meer dan 300 miljoen euro. Door gebruik en natuurlijke veroudering gaat de kwaliteit van een weg in de loop van de jaren achteruit. Om de functie en de waarde van de weg in stand te houden is onderhoud nodig. Dit is te vergelijken met het onderhouden van een huis. Dit beleidsplan beschrijft op hoofdlijnen hoe de wegen worden onderhouden, wat daarbij de belangrijkste uitgangspunten zijn en wat het benodigde budget is. In dit beleidsplan staan twee scenario's als beleidskeuze voor de planperiode 2020-2024 uitgewerkt. Het eerste scenario gaat uit van een onderhoudsregime dat veilig gebruik en verantwoorde omgang met gemeenschapsgeld (geen kapitaalvernietiging) borgt. Uitgangspunt voor het tweede scenario is het zo goed mogelijk onderhouden van het wegenareaal in de planperiode op basis van het budget dat de afgelopen jaren in Midden-Groningen ook beschikbaar was voor wegonderhoud. De gemeenteraad beslist over het scenario dat de komende jaren wordt gehanteerd.

Getracht is het beleidsplan leesbaar te maken voor zoveel mogelijk mensen en technische details te vermijden of op te nemen in de bijlagen.

Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw: De visie van de gemeente Midden-Groningen op wegbeheer staat in hoofdstuk twee. Dit hoofdstuk geeft aan wat de uitgangspunten zijn voor het wegenbeleid. Hoofdstuk drie gaat over het hier en nu:

- Wat zijn relevante kenmerken van het wegenareaal van Midden-Groningen?
- Wat is het kwaliteitsniveau van de wegen?
- Welk budget is er beschikbaar?
- Wat is de beleving vanuit de samenleving?

Vervolgens leest u in hoofdstuk vier over het eerste scenario dat uitgaat van veilig gebruik en geen kapitaalvernietiging. In dit hoofdstuk staat wat de gemeente in de planperiode gaat doen. Hoofdstuk vijf beschrijft scenario 2, waarbij het uitgangspunt is het onderhouden van de gemeentelijke wegen met het huidige budget. Daarbij wordt aangegeven waarin scenario 2 afwijkt van scenario 1 en wat hiervan de consequenties zijn. Tot slot worden in hoofdstuk zes de conclusies en aanbevelingen gegeven.

2 Uitgangspunten voor goed wegbeheer

Het onderhouden van de gemeentelijke wegen is een primaire taak van de gemeente. Het onderhoud moet voldoen aan de wettelijke kaders die staan beschreven in paragraaf 2.1. Voor het opstellen van dit beleidsplan is gebruik gemaakt van de landelijke beheersystematiek voor wegen van het CROW¹. Deze beheersystematiek beschrijft hoe en wanneer onderhoud aan de verhardingen plaats moet vinden en wat het kost. In paragraaf 2.2 is de CROW-richtlijn en de scope van het wegenbeleid nader uitgewerkt. In de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 staan uitgangspunten voor het wegenbeleid.

2.1 Wettelijk kader

Het gemeentelijke wegenareaal inclusief fietspaden, voetpaden, parkeerplaatsen en pleinen vervult verschillende functies. De wegen zijn aangelegd om van A naar B te kunnen komen en hebben dus als primaire functie; verplaatsen. Daarnaast heeft een gemeente de taak ervoor te zorgen dat ze voldoet aan wet- en regelgeving. De gemeente hanteert de volgende landelijke wetten en eisen bij het beheer en onderhoud van de gemeentelijke wegen (zie voor meer details bijlage 1):

¹ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek.

Wet	Inhoud	Effect op Wegen
Grondwet	Zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.	De zorg voor een goede weginfrastructuur.
Burgelijk wetboek	Hierin is de aansprakelijkheid geregeld voor schade als gevolg van een onrechtmatige daad.	De beheerder moet aantonen wat hij heeft gedaan om risico's voor de weggebruiker te beperken en dat hij structureel aan monitoring en onderhoud doet.
Wet Milieubeheer	In deze Wet is aangegeven welke stoffen als afvalstoffen zijn aangemerkt en niet zonder beschermende maatregelen in het milieu worden gebracht	De vrijkomende materialen bij onderhoud aan wegen.
Code Milieu verantwoord Wegbeheer	Bevat richtlijnen voor het vaststellen en verwijderen van teerhoudende lagen in asfaltverhardingen.	Bij onderhoud aan asfaltverhardingen wordt projectmatig bekeken of er sprake is van teerhoudend asfalt. Bij het constateren van teer wordt overgegaan tot het selectief verwijderen hiervan.
Wet Geluidhinder (WGH)	Hierin is het bestrijden en voorkomen van geluidshinder ten gevolge van wegverkeer, railverkeer en industrie vastgelegd	Voor wegen is dit onder andere bij de aanleg van een nieuwe weg, de bouw van nieuwe woningen nabij de wegen en bij wijzigingen aan de weg.

2.2 Beheerssystematiek

Mede op basis van bovengenoemde wettelijke uitgangspunten is een landelijke beheersystematiek opgesteld, die zich richt op het instandhouden van de verhardingen (wegdek). Deze CROW wegbeheersmethodiek is vastgelegd in publicaties 146 en 147 van de CROW. De basis van het technisch onderhouden van de verhardingen is dat de constructieve veiligheid geborgd is en dat verantwoord omgegaan wordt met het gemeenschapsgeld. Dit wordt kwaliteitsniveau B genoemd.

Met behulp van deze methodiek kan het optimale moment worden bepaald wanneer welke maatregel en kosten benodigd zijn. De wijze van inspecteren, het bepalen van het jaar van onderhoud en bepalen van de maatregel is hiermee eenduidig en uniform vastgelegd voor Nederlandse wegbeheerders.

De systematiek is gebaseerd op zogenaamd rationeel wegbeheer. Dit is een praktische benadering waarmee wordt 'voorspeld' hoe een weg in de toekomst slijt. Uitgangspunt is een goed onderhouden wegennet dat bestaat uit verhardingen met een verschillende levensduurverwachting en kwaliteit. De systematiek gaat dus niet uit van een wegennet dat louter uit wegen in topconditie bestaat. Verder houdt de systematiek rekening met gemiddelde omstandigheden en een normaal gebruik.

De CROW-systematiek en de benodigde budgetten die daar uit volgen gaan uit van wat nodig is voor het technisch veilig houden van het areaal. Dit gaat om de volgende werkzaamheden:

- Klein onderhoud: kleine reparaties, verwijderen overgroei (onkruid), klein herstel werkzaamheden aan trottoirs en fietspaden.
- Groot onderhoud: frezen en aanbrengen van nieuwe deklagen, herbestraten.

Daarnaast voert de gemeente jaarlijks overige werkzaamheden uit waar jaarlijks budget voor nodig is en die invloed hebben op de kwaliteit van het areaal. Deze maatregelen vallen buiten de werking van de CROW-methodiek van wegbeheer. Het gaat om de volgende werkzaamheden:

- Maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid en verkeerskundige aanpassingen;
- Onderhoud halfverharding en recreatieroutes (schelpenpadjes, dorpsommetjes, etc.);
- Bermondhoud;
- Onderhoud aan straatmeubilair, abri's, verkeerslichten (VRI's) en belijning;
- Advieskosten (inspecties en onderzoeken).

Tot slot vinden investeringsprojecten plaats, die niet onder het budget van onderhoud verhardingen vallen, maar wel degelijk van invloed zijn op de kwaliteit van de verhardingen:

- Rehabilitatie: aanbrengen nieuw wegdek inclusief fundering;
- Reconstructie: volledig vervangen en veranderen van het profiel van een nieuwe weg, fiets- of voetpad;
- Aanpassingen aan de inrichting zoals bijvoorbeeld herinrichting van de openbare ruimte of het aanleggen van parkeerplaatsen;
- Aanleggen nieuw wegdek in verband met vervanging riolering of aanleg van ondergrondse kabels en leidingen.



2.3 Integraal wegbeheer

Het wegbeheer staat niet op zichzelf maar heeft raakvlak met andere gemeentelijke voorzieningen zoals openbaar groen, water/riolering en verkeer en vervoer. Dit beleidsplan is afgestemd op het beleid van de andere beleidsvelden. Verschillende beleidsmedewerkers zijn geïnterviewd en andere beleidsplannen zijn geraadpleegd. Hiermee is geborgd dat beleidsplannen elkaar logisch aanvullen en niet haaks op elkaar staan. Daarnaast draagt het bij aan efficiënte en integrale uitvoering van (onderhouds)projecten. Ook is het areaal continu aan verandering onderhevig doordat er wegen bij komen of de openbare ruimte anders wordt ingericht. Dit heeft direct gevolgen voor de onderhoudsopgave.

Het Kompas geeft een belangrijk uitgangspunt voor het beheren van de openbare ruimte, waar de gemeentelijke wegen en pleinen een belangrijk onderdeel van zijn.

“Leefbaarheid heeft sterk te maken met ‘schoon, heel en veilig’. Hoe ziet de openbare ruimte eruit, hoe is de sfeer?”

2.4 Participatie

“Samen komen we verder” is de slogan van het coalitieakkoord. In Midden-Groningen is een structuur van bewonerscomités die namens de inwoners met de gemeente praat over belangrijke thema's in hun wijk of dorp. Ook voor het onderhoud van de wegen wordt dit gremium gebruikt om afspraken te maken, zodat zoveel mogelijk wordt aangesloten op de wensen van de gebruikers. Een aantal bewonerscomités zijn geconsulteerd bij de totstandkoming van dit beleidsplan.

2.5 Duurzaam wegbeheer

Het daadwerkelijk uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan wegen heeft consequenties voor bijvoorbeeld CO2 uitstoot, het (verantwoord) gebruik van grondstoffen, de bodem, de waterhuishouding etc.

Het Kompas beschrijft het volgende ten aanzien van duurzaamheid en gemeentelijke voorzieningen:

“Gemeentevoorzieningen zijn van hoge kwaliteit, goed bereikbaar en op alle fronten duurzaam. Dat laatste wil zeggen: milieuneutraal, ze kunnen een poos mee en zijn voor iedereen toegankelijk.”

Uitgangspunt voor het beleid is het complete areaal op onderhoudsniveau B te onderhouden, met oog voor toekomstige generaties. Midden-Groningen wil toe naar een duurzaam wegbeheer waarbij duurzaamheid integraal onderdeel is van de beheertaak. In uitvoeringsprojecten valt nog winst te behalen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan hergebruik van vrijgekomen materiaal en/of het beperken van transport door asfalt te gebruiken dat in de regio wordt geproduceerd. Duurzaam wegbeheer wordt in de komende periode vormgegeven in de beheerplannen voor wegonderhoud en bij grote onderhoudsprojecten.

3 De huidige situatie

3.1 Het wegenareaal

De gemeente Midden-Groningen beheert ongeveer 5 miljoen m2 verhardingen. Dit is onderverdeeld in verschillende verhardingstypen:

Verhardingstype	Percentage van het totale areaal
Asfalt	54%
Elementen (klinkers, tegels)	37%
Beton	6%
Half of onverhard (bijv. schelpenpad)	3%

De functie van de verharding verschilt en kent de volgende verdeling:

Functie van de verharding	Percentage van het totale areaal
Rijbaan	68%
Fiets- en voetpad	19%
Inrit	6%
Parkeren	4%
Overig	3%

3.2 Budgetten in de afgelopen jaren

Vanaf de herindeling op 1 januari 2018 was in de begroting van Midden-Groningen een budget dat uitging van 2,3 miljoen aan kosten voor onderhoud van wegen. Dit bedrag was in lijn met het budget dat de drie individuele gemeenten bij elkaar opgeteld in de voorgaande jaren hebben besteed aan het wegonderhoud.

Uit dit onderhoudsbudget zijn ook overige werkzaamheden gefinancierd die niet vallen onder het onderhouden van verharding, zoals kleine inrichtingsprojecten, verkeerskundige maatregelen, onderhoud bermen, onderhoud straatmeubilair, onderhoud halfverharding, advieskosten etc. Het bedrag dat daadwerkelijk beschikbaar was voor het onderhouden van de verharding was dus lager.

3.3 Onderhoudsniveau in de praktijk

Eind 2018 is het wegenareaal door een onafhankelijk bureau geïnspecteerd op basis van de CROW-systeem (zie bijlage 2). De onderstaande tabel laat het onderhoudsniveau van het gemeentelijke wegenareaal zien. Een groot aantal wegen kent een goed onderhoudsniveau. Met 9% verkeert echter ook een aanzienlijk deel van de wegen in een slechte staat. Voor deze laatste categorie zijn op korte termijn maatregelen nodig. Een groot deel van de onderhoudsopgave zit in grote onderhoudsmaatregelen voor deze wegen. De kosten hiervoor bedragen € 2,5 miljoen.

	Algemeen	Technische kwaliteit	Areaal Midden-Groningen
A+	Zeer goed	(Zo goed als) nieuw	38%
A	Goed	Technisch dik in orde	22%
B	Voldoende	Heel en veilig	24%
C	Matig	Discomfort	3%
D	Slecht	Kapitaalvernietiging; functieverlies; aansprakelijkheidsstelling	9%
		Niet geïnspecteerd (lopende projecten, nog niet opgenomen in het bestand)	4%

Het is opvallend dat met een relatief laag budget nog een redelijk kwaliteitsniveau is gerealiseerd. De gemeente(n) hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in reconstructies van wegen, de openbare ruimte en vervanging van de riolering. Hierdoor is er nieuwe verharding aangebracht dat niet ten laste van het onderhoudsbudget van de verhardingen is gegaan. De gemeente heeft heel goed “werk met werk gemaakt” en is daardoor heel efficiënt met het beschikbare onderhoudsbudget omgegaan. De onderhoudsachterstand op 9% van de wegen (€ 2,5 miljoen) is te verklaren door het beschikbare budget. Niet alle benodigde onderhoudsmaatregelen konden ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

3.4 Beleving en wensen vanuit de samenleving

De inspectieresultaten zeggen iets over de feitelijke technische staat van onderhoud van het wegenareaal, maar zegt niet alles over de beeldkwaliteit. Dat is de kwaliteit die mede de beleving bepaalt van de inwoners in combinatie met de inrichting (overzichtelijke kruisingen e.d.) en het operationele beheer (als maaien, vegen, opruimen, etc.).

Bewonerscomitees

De inwoners van Midden-Groningen zijn de meest frequente gebruikers. Om een goed beeld te krijgen hoe zij het onderhoudsniveau ervaren en wat hun wensen zijn, is gesproken met 4 bewonerscomités. Algemeen beeld is dat de bewoners redelijk tevreden zijn met het onderhoudsniveau van de wegen. Tijdens de bijeenkomsten zijn verschillende aandachtspunten aangegeven die hieronder staan weggeven. De opmerkingen van de bewonerscomités zijn meegenomen in dit beleidsplan.



Voorbeeld van kleine reparatie, scheuren

1. Onderhoud fietspaden en trottoirs: Vanuit veiligheidsoogpunt is een goed onderhouden wegdek voor het langzame verkeer belangrijker dan voor het gemotoriseerde verkeer. Een auto kan bijna altijd wel doorrijden op een slechter wegdek en past waarschijnlijk zijn snelheid aan. Voor fietsers vormt een slecht wegdek direct een gevaar op valpartijen, waarbij de fietser een kwetsbare verkeersdeelnemer is. Slechte trottoirs vormen ook een risico op valpartijen, zeker voor oudere mensen. De toename van het aantal elektrische fietsen en de vergrijzing zorgen dat dit urgenter wordt. Boomwortelopdruk (boomwortel die het asfalt of de bestrating omhoog drukt) zorgt voor relatief veel klachten bij fietspaden en trottoirs. Extra aandacht voor fietspaden en trottoirs is gewenst.
2. Gaten in de bermen langs de wegen: Op veel plekken zitten gaten in de berm direct naast de weg. Dit vormt een risico voor verkeer dat naast de weg komt. Veel wegen in de gemeente zijn te smal voor het landbouwverkeer dat over de weg rijdt. Dit zorgt ervoor dat bermen sneller kapot gereden worden, maar ook dat andere weggebruikers moeten uitwijken in de berm.
3. Onderhoud recreatieve routes met name schelpenpadjes: Recreatieve routes vragen om intensiever onderhoud dan nu het geval is. Een veel gehoorde klacht is dat de schelpenpadjes dichtgegroeid zijn en fietsen elkaar niet meer kunnen passeren. Schelpenpadjes zijn zogenaamde halfverharding, deze fiets- en wandelpaden zitten niet in het inspectieregime en de CROW-richtlijn. Achterstallig onderhoud aan halfverharding komt uit de inspectie dus niet naar voren, maar achterstanden zijn wel aanwezig.

4. Doorgaande routes moeten een hoger onderhoudsniveau hebben dan wegen waar de verkeersintensiteit lager is. De doorgaande wegen zijn meestal de oude linten en ook de wegen die door de dorpscentra lopen. Deze wegen worden intensief gebruikt en mogen een hoger onderhoudsniveau hebben omdat ze qua bereikbaarheid, veiligheid en aanzien een belangrijkere functie vervullen dan de andere gemeentelijke wegen.

De committees hebben ook een aantal wensen meegegeven:

- In de gemeente zijn veel laantjes die haaks op de Hoofdweg (voormalige gemeente Slochteren) liggen. Deze laantjes zijn vaak eigendom van de eigenaren van de aanliggende woningen. Graag willen deze eigenaren op eigen kosten meeliften op de onderhoudswerkzaamheden aan de Hoofdweg. Dit betekent wel dat eigenaren vroegtijdig moeten weten wanneer het onderhoud gepland staat, zodat ze er in hun financiële planning rekening mee kunnen houden.
- De comités willen graag betrokken worden bij de prioritering en planning van de onderhoudswerkzaamheden in hun gebied.

Aansprakelijkheid

De gemeente krijgt meldingen en klachten binnen die verband houden met het wegbeheer en ook schadeclaims. In de periode van 1 januari 2018 tot 1 juli 2019 is er 26 keer een schadeclaim ingediend bij de gemeente die verband houdt met de onderhoudstoestand van de weg. Hoe minder aan wegonderhoud kan worden gedaan, des te groter is de kans dat weggebruikers of aanwonenden schade oplopen en de gemeente daarvoor aansprakelijk stellen.

3.5 Klimaatadaptatie en droogteschade

Klimaatverandering is merkbaar en voor het wegonderhoud heeft dat consequenties als het gaat om externe neerslag en droogte.

Klimaatadaptatie

Om wateroverlast bij piekbuien zoveel mogelijk te voorkomen moeten alle partijen een steentje bijdragen. Daarom zet de gemeente in op voorlichting aan particulieren en bedrijven, om hen te stimuleren maatregelen op eigen terrein te nemen en bijvoorbeeld minder buitenruimte te verharderen met tegels of klinkers. De gemeente gaat maatregelen nemen in de openbare ruimte, zoals meer ruimte voor groen en water. Voor wegen, parkeerplaatsen en pleinen kan worden gedacht aan waterpasserende bestrating, zodat regenwater kan infiltreren in de bodem. Of het treffen van maatregelen bij verkeersdrempels zodat er geen grote hoeveelheden water tegen de verkeersdrempel blijft staan.

Droogteschade

De afgelopen twee jaren zijn extreem droog geweest. In heel Nederland heeft dit, met name in veengebieden, gevolgen voor grondwaterstanden en de stabiliteit van de ondergrond. Verzakkende panden, scheuren in huizen en drooggevalen beken waren al eerder zichtbaar, maar ook wegen hebben veel schade opgelopen. Deze schade is vaak niet direct zichtbaar maar wegen bezwijken wel doordat de stabiliteit in de ondergrond verslechterd. De schade aan de wegen wordt vaak pas na maanden zichtbaar. Dit heeft te maken met een combinatie van factoren. De belangrijkste reden voor de vertraagde zichtbaarheid is dat een weg zijn eigen gewicht prima kan dragen, maar dat de langdurige belasting door gemotoriseerd verkeer na de droogteperiode alsnog leidt tot schade.

De schade aan deze wegen kan niet betaald worden uit de reguliere onderhoudsbudgetten en betreft veelal rehabilitatie (vervanging wegdek incl. fundering).

Ook Midden-Groningen staat voor een enorme uitdaging om de wegen met droogteschade functioneel en veilig voor het verkeer te houden. Hoe kun je deze schade aanpakken? En hoe voorkom je dat schade direct weer optreedt? Om droogteschade aan wegen aan te pakken, is specifiek onderzoek nodig. Door bijvoorbeeld de grondwaterstanden te meten, de bodemprofielen te onderzoeken en de opbouw van de wegconstructie te bekijken, kan bepaald worden hoe de schade is ontstaan. Vervolgens kunnen structurele oplossingen worden toegepast. Denk hierbij aan het treffen van aanvullende maatregelen in de berm of het verbreden van het cunet (uitgegraven gedeelte in een niet draagkrachtige grondlaag). Ook het reguleren van de grondwaterstand en het verwijderen van de krimpgevoelige laag behoren tot de mogelijkheden.

Hiervoor bestaat geen 'standaard' aanpak. Onderzoek moet uitwijzen wat de beste oplossing is voor de wegen van Midden-Groningen. Dit onderzoek wordt in 2020 uitgevoerd en geeft een beeld van de omvang van de schade en de beste aanpak daarvan.

4 Scenario 1: Onderhoudsniveau B van de CROW richtlijn

Het eerste scenario gaat uit van het onderhouden van wegen op niveau B van de CROW-richtlijn: we houden de wegen veilig en voorkomen kapitaalvernietiging. Dit betekent dat wegen die in (zeer) slechte staat zijn worden gerehabiliteerd. De basis voor het technisch onderhouden van de verhardingen gaat uit van het borgen van de constructieve veiligheid en het verantwoord omgaan met gemeenschapsgeld.

Kapitaalvernietiging ontstaat doordat noodzakelijke onderhoudsmaatregelen worden uitgesteld. Daarmee lopen de kosten van de maatregelen over het algemeen sterk op. Immers op het moment van overschrijden van de norm is veelal een minder ingrijpende onderhoudsmaatregel nodig dan wanneer de kwalitatieve achteruitgang verder heeft doorgezet en een meer ingrijpende (duurdere) maatregel nodig is.

4.1.1 Wat willen we bereiken en hoe

Dit beleidsplan legt de beleidsdoelen vast voor de periode 2020-2024. Hieronder staat wat we ten aanzien van wegbeheer willen bereiken en hoe dat wordt bereikt. Met de doelen geven we invulling aan:

- Het vervullen van de primaire taken van de wegen, de bereikbaarheid.
- -De uitgangspunten die in hoofdstuk 2 staan benoemd; wettelijke taak, veiligheid, duurzaamheid (financieel en milieu), integraliteit en aandacht voor participatie.
- De wensen vanuit de buurtcomités die in paragraaf 3.4 zijn weergegeven.
- De uitgangspunten van het Kompas;
Leefbaarheid heeft sterk te maken met 'schoon, heel en veilig'. Hoe ziet de openbare ruimte eruit, hoe is de sfeer?



Voorbeeld reconstructie: W.A. Scholtenweg Zuidbroek.

Op basis van deze uitgangspunten, heeft Midden-Groningen de volgende acht doelen voor 2020-2024:

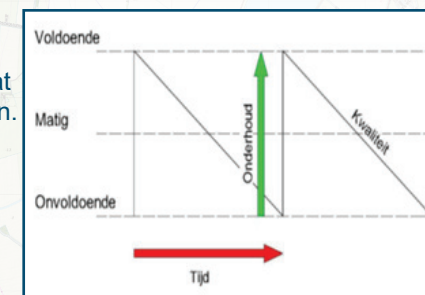
1. Voor de planperiode willen we het percentage wegen dat in (zeer) slechte staat verkeert terug brengen.

Hoe

De komende jaren wordt voor een groot deel van deze wegen groot onderhoud of rehabilitatie (aanbrengen nieuw wegdek inclusief fundering) uitgevoerd. Het percentage wegen dat nu in slechte staat verkeert, is met 9% hoog. Volledig terugbrengen naar 0% is niet realistisch en niet altijd nodig, gezien de kosten die daarmee gepaard gaan en de functie van de weg (extensief gebruikte asfaltwegen).

We maken inzichtelijk welke wegen er slecht bij liggen en waarom we er voor kiezen om voor het betreffende wegvak wel of niet direct onderhoudsmaatregelen te treffen.

2. De ambitie is om het totale areaal op onderhoudsniveau B van de CROW-richtlijn te onderhouden. Doelmatig wegbeheer gaat ervan uit dat niet alle wegen een heel hoog kwaliteitsniveau hebben. Een weg wordt met een onderhoudsmaatregel teruggebracht in een optimale staat van onderhoud. Door de loop van de tijd gaat het onderhoudsniveau naar beneden tot dat er weer een onderhoudsmaatregel nodig is. Hierdoor ontstaat er in het totale wegenareaal een spreiding in het onderhoudsniveau.



Hoe

Op basis van inspectiegegevens worden onderhoudsmaatregelen gepland, voorbereid en uitgevoerd. Om het jaar worden inspecties uitgevoerd om te monitoren hoe het onderhoudsniveau zich op areaal niveau ontwikkelt en om te bepalen welke maatregelen de daarop volgende jaren noodzakelijk zijn.

3. We (blijven) differentiëren in het onderhoud. Fietspaden en trottoirs krijgen een hogere prioriteit om veilig gebruik te borgen. Een aantal wegen zijn van groter belang vanwege de intensiteit van gebruik, veiligheid en het historisch aanzien (zie paragraaf 3.4 punt 4). Op onderstaande kaart zijn de wegen aangegeven die hogere prioriteit krijgen.



4. Kosten die nodig zijn voor een goed onderhoud van de wegen, maar niet in het onderhoud van de verharding zijn meegenomen, maken we inzichtelijk. Het gaat om de volgende kostenposten:

- Wensen vanuit de bewonerscomités/gebiedsregisseurs (participatie).
- (Achterstallig) onderhoud aan halfverharding zoals schelpenpadjes en wandelpaden. Dit gaat in totaal om 185.000 m².
- Het vullen van gaten in de berm en het onderhouden van de eerste meter van de berm. De omvang van deze werkzaamheden is in Midden-Groningen zo groot dat dit niet vanuit het klein onderhoud budget kan worden gefinancierd, maar projectmatig moet worden opgepakt.
- Onderhoud aan straatmeubilair, abri's, verkeerslichten en belijning.
- Werkvoorbereiding en advieskosten.

Tot op heden werden deze maatregelen gefinancierd uit het budget voor wegonderhoud, de € 2,3 miljoen. Dit geeft vertoebeling omdat budgetten voor wegonderhoud bepaald zijn op basis van de CROW-richtlijn. Deze richtlijn geeft alleen inzicht in de benodigde budgetten voor het onderhouden van de verhardingen.

Hoe

Voor een transparant wegbeheer worden bovenstaande punten niet meer gefinancierd uit het onderhoudsbudget wegen, maar krijgen een eigen budget. Dit betekent dat wegenbeheer nog een aantal begrotingsposten krijgt naast het wegonderhoud.

5. Wij gaan efficiënt om met gemeenschapsgeld.

Hoe

De afgelopen jaren is door het wegonderhoud te combineren met reconstructies, rioolvervanging en herinrichting veel werk met werk gemaakt. Door dit de komende periode te continueren, kan het onderhoudsbudget relatief laag blijven en het huidige onderhoudsniveau worden gehandhaafd.

Door beheer en onderhoud aan de voorkant bij de planfase te betrekken (bijv. bij de aanleg van een weg in een nieuwe woonwijk) worden betere keuzes gemaakt met betrekking tot de gebruiksfase en de onderhoudskosten.

Onderhoudsniveau B gaat uit van de economisch beste onderhoudsmaatregel (geen kapitaalvernietiging).

6. Midden-Groningen zet in op participatie. Voor het wegbeheer wordt afstemming gezocht met bewonerscomités.

Hoe

Een aantal bewonerscomités zijn geconsulteerd voor dit beleidsplan. Bewonerscomités worden ook betrokken bij de programmering van onderhoudsprojecten en de voorbereiding. In overleg met buurtcomités kan bijvoorbeeld worden geschoven in de volgorde waarin wegen in een bepaalde wijk worden aangepakt.

Waar dit van toepassing is wordt de planning van onderhoud aan de Hoofdweg in de voormalige gemeente Slochteren afgestemd met bewonerscomités. Zo kan het onderhoud aan de particuliere laantjes meeliften met de aanbesteding van de gemeente, waarbij de kosten van het onderhoud aan een particulier laantje wel voor rekening van de particuliere eigenaar blijft.

7. Bij de uitvoering van onderhoudsmaatregelen moeten weloverwogen keuzes worden gemaakt ten aanzien van duurzaamheid en klimaatadaptatie. Duurzaamheid wordt integraal onderdeel van het wegbeheer.

Hoe

Door gebruik te maken van de bestaande systematiek om duurzaamheid concreet te maken, wordt het wiel niet opnieuw uitgevonden. Bij grotere onderhoudsprojecten wordt in de projectvoorbereiding de aanpak duurzaam GWW¹ toegepast. Dit is een bestaande methodiek ontwikkeld door opdrachtgevers, opdrachtnemers en kennisinstellingen in de GWW-sector. Aan de hand van de aanpak kan duurzaamheid concreet worden gemaakt (zie: duurzaamwww.nl).

Klimaatverandering leidt in de toekomst vaker tot droge periodes en pieken in de neerslag. De gemeente houdt hier rekening mee bij de keuzes voor de benodigde maatregelen. Voor klimaatadaptatie geldt dat maatregelen nog concreet moeten worden uitgewerkt per project. We denken bijvoorbeeld aan het waterpasserende verharding, waar mogelijk groen voor verharding en afvoer van regenwater naar de berm in plaats van de riolering. De maatregelen worden in samenspraak met rioleringsspecialisten genomen en in lijn met het hemelwaterstructuurplan.

8. De schade als gevolg van droogte maken we inzichtelijk.

Hoe

In 2020 voeren we onderzoeken uit naar de schade als gevolg van de droogte en de (financiële) consequenties hiervan. Door de droogte wordt mogelijk de planning van het onderhoud van de wegen beïnvloed. Dit onderzoek stemmen we af met omliggende gemeenten en het waterschap.

4.1.2 Beheerstrategie scenario 1

In de tabel hiernaast zijn de doelen en maatregelen uit de vorige paragraaf nog een keer kort weergegeven. Dit is de beheerstrategie van de gemeente.

Doelstelling	Beheermaatregel / acties
Wet- en regelgeving	
We garanderen de veiligheid en bereikbaarheid.	We voeren regelmatig inspecties uit op basis waarvan we planmatig onderhoud uitvoeren, conform de CROW methodiek. We laten correctief herstel (dagelijks onderhoud) uitvoeren om onveilige situaties te voorkomen of direct te herstellen. We stellen een beheerplan op voor de halfverharding.
We houden ons aan de regels ten aanzien van verontreinigde vrijkomende stoffen.	We werken conform de richtlijnen voor het onderzoeken en verwijderen van: - teer uit de asfaltketen; - asbesthoudende funderingen; - vervuilde grond.
Veiligheid en bereikbaarheid	
We zorgen dat veiligheid zoveel als mogelijk geborgd is.	Voet- en fietspaden en de doorgaande wegen hebben een hogere prioriteit. We nemen maatregelen om het percentage wegen die er slecht bij liggen te verlagen.
Technisch verantwoord en financieel efficiënt	
We maken technisch en financieel verantwoorde keuzes.	Bij de keuze van de onderhoudsmaatregel wordt gekeken naar het effect op de levensduur van de verharding, zodat het meest economische onderhoud wordt uitgevoerd. We kijken naar de beste manier van aanbesteden om zo het maximale te halen uit het onderhoudsbudget. Bij wegen die vervangen moeten worden, vervangen we tegelijk ook de funderingen die in een slechte staat zijn. Verschillende type kosten maken we inzichtelijk door apart te begroten en te monitoren. We maken de technische en financiële gevolgen van de droogte op de gemeentelijke wegen inzichtelijk.
We streven naar maximale integraliteit, waardoor we tevens maximaal financieel rendement behalen.	We stemmen wegen, riolering, groen en omgeving (waar mogelijk) op elkaar af, werk met werk combineren.
Duurzaamheid	
We gaan voor duurzaam wegbeheer.	We gebruiken de aanpak duurzaam GWW om te onderbouwen wat de beste keuzes zijn als het gaat om duurzaam wegbeheer.
Participatie	
We betrekken vertegenwoordigers van bewoners bij het wegbeheer.	De planning van het wegonderhoud wordt afgestemd met de bewonerscomités. Particuliere laantjes kunnen meeliften met de aanbesteding van de gemeente.

4.1.3 Benodigde budget scenario 1

Kijkend naar de omvang van het wegenareaal, dan is op basis van kengetallen, het benodigde budget voor groot onderhoud € 3,6 miljoen. De afgelopen jaren is met een veel lager budget voor groot onderhoud een redelijk onderhoudsniveau gerealiseerd. Dit was mogelijk door een goede afstemming met projecten zoals van rioolvervanging, herinrichting, rehabilitatie en reconstructies. Het budget was onvoldoende om al het benodigde onderhoud uit te voeren. Dit heeft geleid tot een slechte staat van onderhoud van 9% van het totale areaal.

Voor groot onderhoud geldt dat het borgen van het gewenste onderhoudsniveau B (veilig en geen kapitaalvernietiging) tot en met 2024 kan met een budget van € 1,9 miljoen. Dit is fors lager als op basis van kengetallen nodig is. Dit kan alleen als er de komende jaren ook projecten zijn om vervanging van de verharding mee te combineren. Als deze projecten er niet zijn, dan is het onderhoudsbudget niet toereikend. Op basis van geplande projecten en de inspecties wordt dit gemonitord. De verwachting is dat na de planperiode de kosten voor groot onderhoud gaan stijgen in de richting van de cyclische onderhoudskosten van € 3,6 miljoen.

Het budget voor klein onderhoud is € 275.000,- per jaar. Dit wordt gebruikt voor kleine reparaties zoals losse klinkers en stoeptegels, repareren van kleine verzakkingen, dichten van gaten in het wegdek etc.

De werkzaamheden die in paragraaf 4.1.1. bij punt 4 zijn benoemd zijn op kosten gezet. Deze werkzaamheden krijgen een aparte kostenpost, zodat transparant is hoeveel hier jaarlijks aan wordt besteed.

Het totaal benodigde jaarlijkse budget voor wegbeheer voor de periode 2020-2024 is € 2.875.000,-.

Jaarlijkse kosten periode 2020 - 2024		
	Uit te voeren werkzaamheden	Geraamde kosten
1.	Groot onderhoud	€ 1.900.000,-
2.	Klein onderhoud	€ 275.000,-
	Overige werkzaamheden	Geraamde kosten
3.	Participatie	€ 100.000,-
4.	(Achterstallig) onderhoud halfverharding	€ 200.000,-
5.	Bermonderhoud (vullen gaten en eerste meter)	€ 80.000,-
6.	Straatmeubilair, abri's, VRI's, belijning	€ 80.000,-
7.	Wekvoorbereiding en advieskosten (inspecties, inhuur, opstellen bestekken, aanbestedingen, inhuur specifieke expertise etc.)	€ 240.000,-
Totaal		€ 2.875.000,-

Voor het repareren van de droogteschade (zie paragraaf 3.5) wordt gedurende de periode 2020-2023 jaarlijks een bedrag gereserveerd van € 1.000.000,-.



5 Scenario 2: Huidige budget

Dit hoofdstuk beschrijft scenario 2. Scenario 2 gaat uit van eenzelfde budget voor wegbeheer als de afgelopen jaren beschikbaar was, € 2,3 miljoen voor de planperiode 2020-2024. De verschillen tussen scenario 1 en 2 worden aangegeven in termen van benodigd budget, de uit te voeren werkzaamheden en de consequenties op gebied van veiligheid, leefbaarheid en kapitaalvernietiging.

5.1.1 Wat willen we bereiken en hoe?

Ten opzichte van scenario 1 gaat scenario 2 uit van in totaal € 600.000,- minder budget. Dit vraagt om fundamentele keuzes waarbij de uitgangspunten van het Kompas worden losgelaten;

- *Leefbaarheid heeft sterk te maken met 'schoon, heel en veilig'. Hoe ziet de openbare ruimte eruit, hoe is de sfeer?*

In afwijking van scenario 1 wordt voorgesteld om op de volgende posten minder te besteden:

- A. groot onderhoud (€ 300.000,- minder ten opzichte van scenario 1);
- B. participatie (€ 100.000,- minder ten opzichte van scenario 1);
- C. onderhoud aan halfverharding (€ 200.000,- minder ten opzichte van scenario 1).

A. Groot onderhoud

Met jaarlijks € 1.6 miljoen voor groot onderhoud is er € 300.000,- minder beschikbaar dan op basis van inspectie en beoordeling van specialisten nodig is. Het wegenareaal zal daardoor niet meer voldoen aan het kwaliteitsniveau B van de CROW-richtlijn. Het volgende is dan te voorzien ten aanzien van prestaties en risico's:

1. Veiligheid en aansprakelijkheid

Meer wegen kennen schade en achterstallig onderhoud. Scheuren, wortelopdruk, losse steentjes, oneffen voetpaden etc. zorgen voor meer ongevallen bij met name (elektrische) fietsen en voetgangers. Daarnaast is meer schade te verwachten aan voertuigen. Naast de gevolgen voor de weggebruiker kan de gemeente hierdoor meer klachten verwachten en vaker aansprakelijk gesteld worden.



Voorbeeld weg in slechte staat;
Luddeweersterweg

Als het veiligheidsrisico te groot wordt, dan zijn maatregelen nodig. Hierbij kan worden gedacht aan verlagen van de toegestane snelheid, het omvormen van de weg naar halfverharding (dit kost wel aanvullend budget) of uit de openbaarheid halen van de weg.

Op basis van de inspecties zal naar voren komen dat het achterstallig onderhoud oploopt waardoor de provincie vanuit haar toezichthoudende rol kan concluderen dat de gemeente niet in control is.

2. Financiële consequenties

Minder budget noopt tot keuzes. Het onderhoud kan worden uitgesteld. Echter, door noodzakelijk onderhoud uit te stellen, is later (met name bij asfalt) vaak een duurdere maatregel nodig. Op deze manier wordt niet efficiënt omgegaan met maatschappelijke middelen. De kosten worden vooruit geschoven en opgestapeld waardoor een grote post achterstallig onderhoud ontstaat en de toekomstige kosten extra hoog oplopen. Als onderhoud uitgesteld moet worden dan is het vanwege kapitaalvernietiging wenselijk om asfalt zoveel mogelijk binnen de periode uit te voeren die uit de CROW-methode volgt. Onderhoud aan elementen kan makkelijker uitgesteld worden zonder dat de maatregel veel duurder gaat worden.

In veel gevallen is het niet mogelijk onderhoud uit te stellen. De gemeente kan dan voor een lichtere onderhoudsmaatregel kiezen in plaats van de economisch beste maatregel. Een lichtere maatregel betekent dat de levensduur voor een kortere periode wordt verlengd. Dit zorgt er voor dat de onderhoudskosten op de middenlange termijn sneller gaan stijgen aangezien een wegvak sneller weer moet worden onderhouden. Dit leidt op termijn tot een stuwmeer aan onderhoudskosten.

3. Leefbaarheid

Een lager onderhoudsniveau bepaalt ook het aanzien van de wegen. Meer schade, meer losse freesvakken en meer vullen van scheuren. Dit bepaalt mede het aanzien van de openbare ruimte. Het draagt bij aan een verloederend beeld.

B. Participatie

In scenario 1 is € 100.000,- gereserveerd om, in samenspraak met gebiedsregisseurs en verkeerskundige, invulling te kunnen geven aan wensen die komen vanuit bewonerscomités. De consequenties van het niet opnemen van dit budget zijn als volgt:

1. Leefbaarheid

Midden-Groningen heeft fors ingezet op participatie. De beheerder moet de ruimte hebben om invulling te geven aan wensen en te schuiven in prioritering. Als het budget geen ruimte laat om alternatieve keuzes te maken in het beheren van de wegen, dan is het betrekken van wijk- en dorpscomités niet zinvol. Tenzij de gemeente de bewonerscomités wil laten meedenken over de versobering van het wegonderhoud.

C. Achterstallig onderhoud halfverharding

Geen budget voor onderhoud aan halfverharding betekent dat er tot en met 2024 niets wordt gedaan aan het onderhoud van deze (schelpen)paden. Bepaalde schelpenpaden zullen vanzelf verdwijnen doordat ze dichtgroeien en andere moeten mogelijk worden omgevormd tot wandelpad of worden gesloten. Dit heeft de volgende consequenties:

1. Veiligheid en aansprakelijkheid

Veel paden kennen nu achterstallig onderhoud, dat loopt verder op. Het gaat om het dichtgroeien van de paden, gaten en kuilen, waardoor niet alleen onveilige situaties ontstaan, maar ook dat fietspaden niet meer toegankelijk zijn. Dit zorgt voor risico voor fietsers op vallen en schade. Klachten nemen daardoor toe en de mogelijkheid bestaat dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld.

2. Leefbaarheid

Als een deel van deze halfverhardingspaden niet meer te gebruiken is, dan vervalt daarmee de recreatieve functie voor inwoners en bezoekers. Recreatieve routes zijn daardoor mogelijk niet meer te gebruiken.

Scenario 2 kijkt af van scenario 1 op de bovenstaande punten A, B en C. Er is voor gekozen voor deze maatregelen en niet voor de andere posten met de volgende onderbouwing:

- Klein onderhoud blijft nodig om acute onveilige situaties te voorkomen en met relatief lage kosten de levensduur kortdurend te verlengen. Daarnaast gaat het vaak om kleine maatregelen die direct bijdragen aan de leefbaarheid en beleving, denk daarbij aan losliggende stoeptegels, scheuren in de weg, kleine verzakkingen etc. In scenario 2 nemen de kosten voor klein onderhoud toe. Doordat er minder groot onderhoud wordt uitgevoerd zijn meer kleine reparaties noodzakelijk.
- Bermonderhoud, het onderhouden van de eerste meter van de berm is erg belangrijk voor de veiligheid. Met name het vullen van de gaten langs de weg.
- Straatmeubilair, abri's, VRI's, belijning; ook hier is de afweging gemaakt op basis van veilig gebruik en het voorkomen van verloedering.
- Werkvoorbereiding en advieskosten zijn nodig omdat niet alle expertise in huis is. De hoeveelheid projecten is in scenario 2 minder als in scenario 1, dus is er minder werkvoorbereiding en advies nodig.

5.1.2 Beheerstrategie scenario 2

Doelstelling	Beheermaatregel / acties
Wet- en regelgeving	
We garanderen de veiligheid en bereikbaarheid.	We voeren regelmatig inspecties uit op basis waarvan we prioriteren en onderhoud uitvoeren. Als wegen of fietspaden niet meer veilig zijn, worden maatregelen uitgewerkt, zoals omvorming naar halfverharding, snelheidsbeperking of afsluiting. We laten correctief herstel (dagelijks onderhoud) uitvoeren om onveilige situaties te voorkomen of direct te herstellen.
We houden ons aan de regels ten aanzien van verontreinigde vrijkomende stoffen.	We werken conform de richtlijnen voor het onderzoeken en verwijderen van: - teer uit de asfaltketen; - asbesthoudende funderingen; - vervuilde grond
Veiligheid en bereikbaarheid	
We zorgen dat veiligheid zoveel als mogelijk geborgd is.	Voet- en fietspaden en de doorgaande wegen hebben een hogere prioriteit. Fietspaden (halfverharding) die niet kunnen worden onderhouden worden gesloten als veilig gebruik in het geding komt. Als wegen niet meer veilig zijn, worden maatregelen uitgewerkt, zoals omvorming naar halfverharding of afsluiting. We prioriteren de wegen die er slecht bij liggen. Het percentage slechte wegen zal waarschijnlijk verder stijgen.

Doelstelling	Beheermaatregel / acties
Technisch verantwoord en financieel efficiënt	
We maken technisch en financieel verantwoorde keuzes.	Bij de keuze van de onderhoudsmaatregel wordt gekeken naar beschikbare middelen, dit leidt niet altijd tot de economisch meest verantwoorde maatregel. We kijken naar de beste manier van aanbesteden om zo het maximale te halen uit het onderhoudsbudget. Bij wegen die vervangen moeten worden, vervangen we tegelijk ook de funderingen die in een slechte staat zijn. Verschillende type kosten maken we inzichtelijk door apart te begroten en te monitoren. We maken de technische en financiële gevolgen van de droogte op de gemeentelijke wegen inzichtelijk.
We streven naar maximale integraliteit, waardoor we tevens maximaal financieel rendement behalen.	We stemmen wegen, riolering, groen en omgeving (waar mogelijk) op elkaar af, werk met werk combineren.
Duurzaamheid	
We gaan voor duurzaam wegbeheer.	We gebruiken de aanpak duurzaam GWW om te onderhouden wat de beste keuzes zijn als het gaat duurzaam wegbeheer.
Participatie	
We betrekken vertegenwoordigers van bewoners bij het wegbeheer.	De planning van het wegonderhoud wordt afgestemd met de bewonerscomités

5.1.3 Benodigde budget scenario 2

In het onderstaande overzicht is te zien waar scenario 2 afwijkt van scenario 1 als het gaat om beschikbaar budget.

Jaarlijkse kosten periode 2020 - 2024				
	Uit te voeren werkzaamheden	Scenario 1	Scenario 2	Vershil
1.	Groot onderhoud	€ 1.900.000,-	€ 1.600.000,-	€ 300.000,-
2.	Klein onderhoud	€ 275.000,-	€ 375.000,-	€ 100.000,- +/-
Overige werkzaamheden				
3.	Participatie	€ 100.000,-	€ 0,-	€ 100.000,-
4.	(Achterstallig) onderhoud halfverharding	€ 200.000,-	€ 0,-	€ 200.000,-
5.	Bermonderhoud (vullen gaten en eerste meter)	€ 80.000,-	€ 80.000,-	€ 0,-
6.	Straatmeubilair, abri's, VRI's, belijning	€ 80.000,-	€ 80.000,-	€ 0,-
7.	Werkvoorbereiding en advieskosten (inspecties, inhuur, opstellen bestekken, aanbestedingen, inhuur specifieke expertise etc.)	€ 240.000,-	€ 140.000,-	€ 100.000,-
Totaal		€ 2.875.000,-	€ 2.275.000,-	€ 600.000,-

Voor het repareren van de droogteschade (zie paragraaf 3.5) wordt gedurende de periode 2020-2023 jaarlijks een bedrag gereserveerd van € 1.000.000,-.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

De gemeente Midden-Groningen heeft jarenlang met een relatief laag budget haar wegenareaal op een redelijk niveau weten te onderhouden. Dit is gedaan door optimaal werk met werk te maken. Het beperkte budget noopte tot keuzes en prioritering. Het uitstel van onderhoudsmaatregelen leidt er nu toe dat 9% van de wegen slecht is, waarbij direct onderhoud noodzakelijk is. De kosten voor het uitvoeren van de maatregelen met hoge prioriteit bedragen € 2,5 miljoen.

Op basis van kengetallen is voor het areaal van de Midden-Groningen (5 miljoen m² verharding) jaarlijks € 3,6 miljoen nodig voor groot onderhoud om het areaal op het gewenste onderhoudsniveau B te onderhouden (veilig en geen kapitaalvernietiging). De verwachting voor de periode tot en met 2024 is echter dat € 1,9 miljoen voor groot onderhoud en € 275.000 voor klein onderhoud voldoende is. Hierbij is tevens de verwachting dat het volume aan projecten gelijk is aan de afgelopen jaren. Door deze projecten verbetert de kwaliteit van de verharding en komt het niet ten laste van het onderhoudsbudget. Als deze projecten er niet zijn, dan is het onderhoudsbudget niet toereikend. Het budget is voor deze planperiode relatief laag ten opzichte van de kentallen. De gemeente moet er daarom rekening mee houden dat de onderhoudskosten voor wegen na de planperiode verder stijgen.

In de huidige werkwijze worden kosten geboekt op onderhoud van wegen die niet direct verband houden met het onderhouden van de verharding, maar noodzakelijk zijn voor een goed en veilig weggebruik. Deze kosten zijn in dit beleidsplan inzichtelijk gemaakt. Het betreft:

- Onderhoud aan bermen
- Participatie
- (Achterstallig) onderhoud halfverharding
- Onderhoudskosten verkeerslichten, abri's, straatmeubilair, belijning
- Advieskosten

Scenario 1 gaat uit van het kwaliteitsniveau B conform de CROW-richtlijn. Hiervoor is een bedrag van € 2,9 miljoen nodig.

Scenario 2 gaat uit van het budget dat de afgelopen jaren beschikbaar was. Dit is € 600.000,- minder dan scenario 1. Hiermee zal er meer achterstallig onderhoud en kapitaalvernietiging ontstaan, waardoor de veiligheid, aansprakelijkheid en leefbaarheid onder druk komen te staan.

In onderstaande tabel zijn de scenario's nogmaals samengevat. Scenario 1 kent een stijging van de jaarlijkse onderhoudskosten met € 600.000,- naar € 2,9 miljoen. Dit bedrag is gezien de omvang van het areaal laag, maar hiermee kan de gemeente de wegen onderhouden op een niveau dat de risico's qua veiligheid en kapitaalvernietiging klein zijn.

Jaarlijkse kosten periode 2020 - 2024				
	Uit te voeren werkzaamheden	Scenario 1	Scenario 2	Vershil
1.	Groot onderhoud	€ 1.900.000,-	€ 1.600.000,-	€ 300.000,-
2.	Klein onderhoud	€ 275.000,-	€ 375.000,-	€ 100.000,- +/-
Overige werkzaamheden				
3.	Participatie	€ 100.000,-	€ 0,-	€ 100.000,-
4.	(Achterstallig) onderhoud halfverharding	€ 200.000,-	€ 0,-	€ 200.000,-
5.	Bermonderhoud (vullen gaten en eerste meter)	€ 80.000,-	€ 80.000,-	€ 0,-
6.	Straatmeubilair, abri's, VRI's, belijning	€ 80.000,-	€ 80.000,-	€ 0,-
7.	Wekvoorbereiding en advieskosten (inspecties, inhuur, opstellen bestekken, aanbestedingen, inhuur specifieke expertise etc.)	€ 240.000,-	€ 140.000,-	€ 100.000,-
Totaal		€ 2.875.000,-	€ 2.275.000,-	€ 600.000,-

6.2 Aanbevelingen

Het advies is om te kiezen voor scenario 1 en daarmee kosten niet door te schuiven en veilig gebruik van het wegareaal te borgen. Het is verder aan te bevelen om de Gemeenteraad jaarlijks te informeren over het wegbeheer. Hierin kan de organisatie de Raad inzicht geven in bijvoorbeeld:

- Kwaliteitsontwikkeling van het areaal;
- Klachten en claims;
- Uitgevoerde maatregelen en niet uitgevoerde maatregelen;
- Financiële doorkijk voor de komende jaren;
- Aanpak van de droogteschade.

BIJLAGE 1: Wettelijke kaders

Wettelijke kaders

De huidige kaders voor het beheer van wegen staan beschreven in: het Burgerlijk Wetboek, de Wegenwet, de landelijke CROW-methodiek voor wegbeheer, het Handboek Inrichten Openbare Ruimte en het rapport “Van kostenpost naar beleggingsfonds”. De gemeente Midden-Groningen hanteert de landelijke wetten en eisen bij het beheer en onderhoud van wegen.

Wetgeving

Grondwet

Volgens Artikel 21 van de Grondwet is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het beheer van wegen past in dit grondwetsartikel en van oudsher wordt de zorg voor een goede infrastructuur dan ook als een taak van de overheid gezien.

Wegenwet

Volgens de Wegenwet moet de wegbeheerder zorgen dat “de binnen haar gebied liggende wegen in goede staat verkeren”. Zonder aansprakelijkheid te scheppen, doet deze wet een beroep op de maatschappelijke plicht van de beheerder om op te treden als een goede rentmeester. Daarbij wordt de beheerder verplicht om voorzieningen regelmatig en duurzaam te onderhouden. Tevens verplicht de Wegenwet wegbeheerders tot het bezit van een Wegenlegger. Deze Wegenlegger is een registratie-instrument waarin voor wegen in eigendom buiten de bebouwde kom wordt aangegeven wie de beheerder is en wat zijn rechten en plichten zijn. De wegbeheerder dient in het kader van zijn verantwoordelijkheid te beschikken over een aantal basisgegevens teneinde zich te kunnen oriënteren op de zaak waarover het gaat.

Burgerlijk Wetboek

In het Burgerlijk Wetboek (BW) dat van kracht is geworden op 1 januari 1992, is de aansprakelijkheid geregeld voor schade als gevolg van een onrechtmatige daad. Ten opzichte van het oude BW is de bewijslast omgedraaid. Indien de beheerder aansprakelijk wordt gesteld voor schade die iemand lijdt als gevolg van gebreken aan de weg, dient deze beheerder aan te tonen dat hij de inspectie en het onderhoud van de wegen (inclusief voet- en fietspaden) met optimale zorg uitvoert. Met andere woorden: de beheerder moet kunnen aantonen wat hij heeft gedaan om risico's voor de weggebruiker te beperken en dat hij structureel aan monitoring en onderhoud doet. Alleen op die manier is het risico van aansprakelijkheidstelling door weggebruikers terug te dringen.

Onontbeerlijk voor een overtuigende bewijsvoering zijn daarbij preventief onderhoudsbeleid, een goede klachtenregistratie en een goed werkend systeem van rationeel wegbeheer. De mate waarin aan de onderhoudsplicht moet worden voldaan, hangt af van de functie van de weg en de verwachting die de weggebruiker heeft op grond van het feitelijke beeld van de weg. Jurisprudentie heeft inmiddels uitgewezen dat het kwaliteitsniveau “5” (zeer slecht) volgens de oude CROW Wegbeheersystematiek vermeden moet worden.

Daar deze vijfschaal inmiddels niet meer wordt gebruikt, wordt het begrip “onderhoudsachterstand” als grens aangehouden.

Als gevolg van het BW met daarin het aangepaste aansprakelijkheidsrecht, is het aantal klachten en daarmee het aantal aansprakelijkheidsstellingen toegenomen. Er is een maatschappelijke verandering waarneembaar waarbij de wegbeheerder ook in de toekomst rekening dient te houden met een groeiend aantal aansprakelijkheidsstellingen. Landelijk wordt gesproken over een verdubbeling van de schade. Een bijkomende trend is het feit dat letselschadeadvocaten op basis van no-cure-no-pay mogen gaan werken. Hierdoor ontstaat een verdere groei van het aantal aansprakelijkheidsstellingen.

Wet Milieubeheer

In de Wet Milieubeheer is aangegeven welke stoffen als afvalstoffen zijn aangemerkt. Deze stoffen, die in dit kader kunnen vrijkomen bij de aanleg van en het onderhoud aan wegen, mogen niet zonder beschermende maatregelen in het milieu worden gebracht. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor secundaire grondstoffen die in de wegenbouw worden toegepast. Deze materialen mogen wel worden gebruikt indien ze worden aangewend overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit.

Code Milieu Verantwoord Wegbeheer

In een brief d.d. 25 juni 2008 heeft het ministerie van VROM alle wegbeheerders in Nederland aangeschreven om de Code Milieu Verantwoord Wegbeheer te ondertekenen. Het betreft de volgende punten:

- Inzicht in het wegenbestand over de aanwezigheid van teer;
- Het door middel van onderzoek ontdekken van teer in wegverhardingen en wegfunderingen voorafgaand aan reconstructie of sloop;
- Het selectief verwijderen van teerhoudende lagen en het rechtstreeks voor thermische verwerking afvoeren van het vrijgekomen TAG naar een vergunde inrichting.

De wegbeheerders hanteren hierbij voor de omgang met vrijkomend asfalt de CROW-Richtlijn 210: “Omgaan met vrijkomend asfalt – aandacht voor de teerproblematiek”.

De werkwijze in de gemeente Midden-Groningen sluit aan bij deze code. Bij het plegen van onderhoud aan asfaltverhardingen wordt projectmatig bekeken of er sprake is van teerhoudend asfalt. Bij het constateren van teer wordt vervolgens overgegaan tot het selectief verwijderen hiervan. Net als alle andere vrijkomende materialen wordt ook teerhoudend asfalt afgevoerd naar een erkende inrichting. De aangemaakte begrotingen in dit beheerplan zijn exclusief de kosten voor het verwijderen van teerhoudend asfalt.

Wet Geluidhinder (WGH)

De wetten en regels voor het bestrijden en voorkomen van geluidhinder ten gevolge van wegverkeer, railverkeer en industrie zijn sinds het einde van de jaren zeventig vastgelegd in de Wet geluidhinder. Hierin staat bijvoorbeeld wanneer de geluidsbelasting moet worden getoetst. Voor het wegverkeer is dit onder andere bij de aanleg van een nieuwe weg, de bouw van nieuwe woningen en wanneer er wijzigingen aan de weg plaats vinden. Daarnaast is vastgelegd hoeveel decibel geluid in deze situaties is toegestaan. Wanneer een overschrijding van de norm wordt geconstateerd bij de toetsing, moeten er maatregelen worden getroffen om de geluidsbelasting terug te brengen.

Sinds 1981 werd de voorgeschreven methode om wegverkeerslawaaï te berekenen of meten vastgelegd in een Reken- en Meetvoorschrift. In 2002 is het Reken- en Meetvoorschrift vervangen door het Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaï 2002 (RMV 2002). Een reden voor het opstarten van een herziening was de wens en noodzaak om met geluidsreducerende wegdektypen te kunnen rekenen. Daarnaast bestond de indruk dat de geluidsemisssie van het huidige voertuigpark inmiddels behoorlijk afwijkt van de geluidsemisssie van de voertuigen waa-rop de RMW is gebaseerd.

Bij de wijziging van de Wet geluidhinder van 2007 is het tot dan toe vigerende Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaï 2002 (RMV 2002) vervangen door de bijlage III behorende bij het Reken- en Meetvoorschrift geluidhinder 2006. Voor het grootste deel is deze gelijk aan het RMW 2002. Nieuw is de toevoeging van de rekenregel voor een middenscherm.

BIJLAGE 2: Systematiek wegininspecties

Afstemmen van het onderhoud op kwaliteitsniveau C

Tijdens de maatregeltoets wordt het uit te voeren onderhoud afgestemd op het gewenste kwaliteitsniveau. Wegen die de CROW richtlijn (RL) overschreden zijn worden ingepland op de korte termijn (1 tot 2 jaar). De systematiek van de CROW is erop gericht dat het areaal op voldoende kwaliteit wordt gehouden. Dit wordt bereikt door ernaar te streven dat we niet door kwaliteitsniveau C zakken en daardoor niveau D (achterstand) bereiken. Wegen die de waarschuwingsgrens (WG) overschrijden, worden ingepland voor de middellange termijn (3 tot 5 jaar). Onderstaand is schematisch weergegeven hoe dit geldt voor een willekeurig schadebeeld. Ieder schadebeeld heeft zijn eigen richtlijn en waarschuwingsgrens. In onderstaande tabel is te zien dat wegen met een kwaliteitsbeoordeling C (M3) gepland worden in planperiode 1-2.

Schadeklasse	G	L1	L2	L3	M1	WG	M2	RL	M3	E1	E2	E3
Planperiode	➤ 5						3-5		1-2	1-1		
	Op basis van gedragsmodellen											
Kwaliteitsoordeel	Voldoende					Matig			Onvoldoende			
Kwaliteitsniveau volgens 323	A+ en A					B			C	D		

Tabel 1 vertaling inspectiegegevens conform CROW Wegbeheer (Basis)