



GEMEENTE
WESTERWOLDE



antea[®]group



Datum: 12 maart 2024

Nota Openbare Ruimte 2025 - 2028

Kaders en opgaven voor beheer

datum 12 maart 2024
projectnummer 0488944.100
betreft Nota Openbare Ruimte

Nota Openbare Ruimte 2025 - 2028

Kaders en opgaven voor beheer

projectnummer 0488944.100

12 maart 2024

Auteurs

A. Boek (Antea Group)
L. Bos (Antea Group)



Opdrachtgever

Gemeente Westerwolde
Dorpsstraat 1
9551 AB Sellingeren

datum
12 maart 2024

beschrijving
Definitief concept

vrijgave
O. Hornstra



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Introductie	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doelstelling	12
1.3 Planvorming	12
1.4 Gemeentelijke programma's en wetgeving	12
1.5 Projectscope: waar hebben we het over?	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Huidige situatie	15
2.1 Civieltechnische kunstwerken	16
2.2 Groen (inclusief verzorging)	18
2.3 Verharding (inclusief verzorging)	20
2.4 Water en oevers	22
2.5 Resumé en financiële benchmark	23
3. Beheersscenario's	25
3.1 Algemeen	25
3.2 Uitgangspunten	26
3.2.1 Besluit begroting en verantwoording	26
3.2.2 Financieel en rekenkundig	27
3.2.3 Beheertechnisch	28
3.3 Scenario 1: huidige middelen	30
3.3.1 Beeld, niveau en kosten	30
3.3.2 Beleving buiten	31
3.3.3 Financiële consequenties	32
3.4 Scenario 2: alles op een basisniveau	34
3.4.1 Beeld, niveau en kosten	34
3.4.2 Beleving buiten	35
3.4.3 Financiële consequenties	36
3.5 Scenario 3: strategische doelen	38
3.5.1 Beeld, niveau en kosten	38
3.5.2 Beleving buiten	40
3.5.3 Financiële consequenties	41
4. Conclusie: financieel resumé	44
5. Aanbevelingen	46
Bijlage 1 - Beheermethodiek (Asset Management)	49
Bijlage 2 - Specifieke wet- en regelgeving	52

Samenvatting

Voor u ligt de Nota Openbare Ruimte 2.0. Met deze nota wordt inzicht gegeven in het beheer van de openbare ruimte. Specifiek voor de benodigde financiële middelen bij verschillende scenario's. Op basis hiervan kunnen weloverwogen ambities worden vastgesteld.

De Nota Openbare Ruimte met voorkeursscenario vormt het kaderstellend beleid voor het beheer van onze leefomgeving en wordt verwerkt in de begroting 2025 en verder. Het betreft hier de kapitaalgoederen civieltechnische kunstwerken (bruggen), groen (inclusief bomen), verhardingen (inclusief half- en onverhard) en water en oevers (sloten, vijvers en oeverbeschoeiing).

Kapitaalgoederen zijn alle objecten (of assets) in de openbare ruimte, die samen de leefbaarheid en veiligheid van die openbare ruimte vormen. Deze objecten vertegenwoordigen een grote waarde voor de gemeente en voor de gebruikers en moeten op adequate wijze in stand worden gehouden of worden verbeterd, om de leefbaarheid van de openbare ruimte te garanderen.

Aanleiding - De openbare ruimte is maatschappelijk belangrijk

Zodra je je voordeur of voortuin uitstapt, ben je in de openbare ruimte! De directe leefomgeving van onze inwoners, ondernemers en bezoekers. Deze ruimte is maatschappelijk belangrijk, mensen wonen, verblijven en ontmoeten elkaar hier.

Daar moeten we goed op passen. De gemeente is als goed 'huisvader' (lees: beheerder) verantwoordelijk voor haar bezittingen en heeft een zorgplicht om goed op de kapitaalgoederen te passen. Denk hierbij aan wegen, beplanting en bomen, maar ook duikers en bruggen. De beheerder wil dat graag herleidbaar, doelgericht en efficiënt doen.

Doel - keuzes voor een beheersscenario met bijpassende budgetten

Met deze nota wordt inzichtelijk gemaakt welke beheersscenario's er mogelijk zijn binnen de huidige kaders van de wet- en regelgeving, omgevingsvisie en coalitieakkoord, waarbij per scenario in meer of mindere mate rekening gehouden wordt met het leveren van een hogere kwaliteit en een bijdrage aan de hedendaagse thema's in de wereld van de openbare ruimte. Aantoonbaarheid en herleidbaarheid van beleid, kosten en effectiviteit is zo geborgd en kan met toekomstige beheerstrategieën een relatie worden gelegd met gemeentelijke doelen. Deze effectieve en doelmatige invulling van beheer past binnen de systematiek van Asset Management.

Wat beheert de gemeente en hoe ligt het er nu bij

In de Nota Openbare Ruimte 1.0 (september 2020) is gekozen om de openbare ruimte overwegend op een laag niveau te onderhouden en het beheerareaal goed inzichtelijk te krijgen, om vervolgens reële berekeningen voor het onderhoud te kunnen maken. Het overgrote deel van het areaal is goed inzichtelijk.



Er worden 138 **bruggen** onderhouden. Hiervoor is een exploitatiebudget beschikbaar voor € 390.000,-. Een aanzienlijk deel van de bruggen heeft echter een lage tot zeer lage kwaliteit. Dit vergt maatregelen ten aanzien van vervanging. We herleiden uit inspecties dat ondanks de extra middelen, het areaal verder verslechtert en de status quo op lange termijn moeilijk te handhaven blijft. Dat geldt voor zowel de bruggen zelf als de elektromechanische onderdelen in de (beweegbare) bruggen.

Grootschalige renovaties zijn aanstaande, en daarbij moeten we strategische keuzes maken:

- Houden we bijvoorbeeld het huidige aantal bruggen in dezelfde vorm in stand en renoveren we deze;
- Maken we een afweging in welke bruggen we behouden en welke bruggen we eventueel verwijderen, of afwaarderen qua draagkracht/belastbaarheid (dit heeft consequenties voor de omgeving, die goed afgewogen moeten worden);
- Werken we o.b.v. een 'piepsysteem'.

De afgelopen jaren zijn vanuit het aanvullend beschikbaar gestelde budget inspecties uitgevoerd en is de renovatieopgave inzichtelijk gemaakt. Dit resulteert in een opgave van circa € 14 miljoen, vanuit de techniek beredeneerd. Bij de keuzes die gemaakt moeten worden komen echter ook vragen kijken wat bijvoorbeeld de impact is op aanliggende percelen, maar ook de gevolgen voor de verkeersstromen in de gemeente. Daarmee gaan de vragen verder dan het beheer van de openbare ruimte, omdat het ook over Ruimtelijke Ordening gaat. Voorgesteld wordt om bovenstaande vragen uit te werken in een impactanalyse. Uit de impactanalyse moeten de gevolgen voor de mogelijke keuzes (zoals hierboven beschreven) op de omgeving in kaart worden gebracht. Na de gemaakte keuze o.b.v. de impactanalyse kan gestart worden met het Masterplan Bruggen (betrekken omgeving en technische uitvoering), waarvoor ook budget nodig is (hoogte bedrag masterplan wordt inzichtelijk gemaakt tijdens impactanalyse). Uit dit masterplan komt vervolgens een vervangingsopgave/investeringskrediet en een passend instandhoudingsbudget voor de nieuwe situatie.



In totaal beheert de gemeente 7 miljoen m² **groen** en 90.000 **bomen**. Groen in de leefomgeving betreft alle beplanting, gazons, bermen en bomen, ofwel als solitair, ofwel als bos of bosplantsoen. Sloten vallen ook onder het groenbeheer, het betreft hier ca. 400km aan sloten, waarvan 250km schouwloot en 150km 'gewone' sloot. Daarnaast is er nog ca. 30.000 m² te maaien losstaande taluds, dit zijn met name de verdedigingswerken bij de vestingwerken.

Het huidige exploitatiebudget voor groen betreft €3.500.000,-. Ook de bomen worden met dit budget onderhouden, net als de bermen en sloten (ca. €600.000). Voor de bomen is het budget niet apart inzichtelijk/vastgesteld. 22% van het groen heeft een lage of zeer lage kwaliteit. Inventarisatie geeft aan dat een groot aantal groenvakken aan renovatie toe zijn omdat er in de voorgaande jaren te weinig onderhoud is gepleegd. Deze groenvakken zijn op en aan renovatie toe.



Er ligt zo'n 3 miljoen m² **verharding**. De verharding in de leefomgeving wordt bepaald door de wegen, fiets- en voetpaden en parkeervakken. Deze bestaat uit beton, asfalt en elementen. Ook half- en onverharde paden komen voor. Het huidige exploitatiebudget voor verharding betreft €1.870.000,-. Dit bedrag is exclusief vervangingen. Vervangingen worden separaat als investering aangevraagd.

De wegen worden conform de richtlijn van CROW om de twee jaar geïnspecteerd op basis van de landelijk erkende systematiek voor visuele wegininspecties (publicatie 146 CROW). 12% van het areaal behaalt een kwaliteit onder het basisoniveau, namelijk niveau laag (3%) en zeer laag (9%). Dit betreft meer dan 300.000 m². 1 op de 11 wegen heeft een zeer lage kwaliteit. Het beheersysteem berekent deze achterstand aan de hand van de ondergrens voor veilig wegbeheer: een basisoniveau. Uitgaande van dat niveau is er een achterstand van circa 3,0 mln. euro, met name op asfaltwegen. Deze wegen hadden al onderhoud moeten hebben. Op deze wegen is een verhoogde kans op gevaarlijke situaties door de staat van onderhoud.



De gemeente beheert in totaal 450.000 m² **waterpartijen**. Daarnaast heeft de gemeente ook ongeveer 33 km **beschoeiingen** langs de grote kanalen. Er is geen exploitatiebudget voor water en oevers. De vervangingen van beschoeiingen worden op dit moment vanuit investeringsbudget (MIP's¹) gefinancierd.

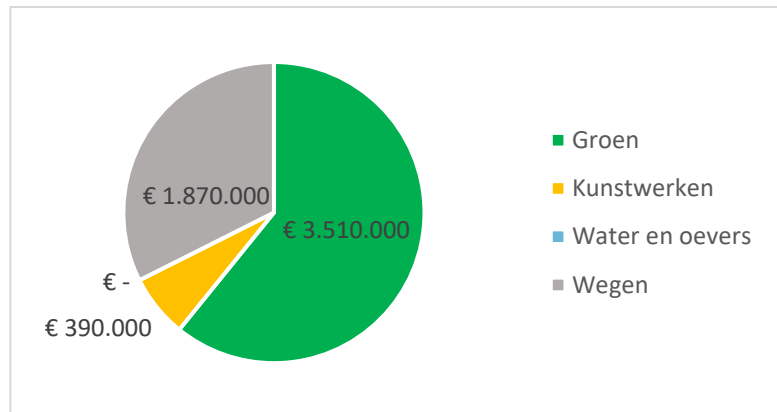
De kwaliteit van het water, waterbodems (hoeveelheid baggerslib) en oeverbeschoeiingen langs secundaire wateren (vijvers, etc.) is niet in beeld. Hier ligt een belangrijke taakstelling voor de komende periode. De kwaliteit van de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen/kanalen in de gemeente zijn wel in beeld (zoals het Ter Apelkanaal en B.L. Tijdenskanaal). De afgelopen 4 jaar is langs deze kanalen in totaal ca. 13km beschoeiing vervangen, conform besluit Nota Openbare Ruimte.

¹ Meerjaren Investeringsprogramma

Samenvattend - huidige budgetten

Het huidige *beschikbare exploitatiebudget* van Westerwolde voor groen, kunstwerken, water en oevers en wegen is ca. € 5,8 miljoen. De budgetten omvatten alle kosten die bijdragen aan het werk buiten. Van het budget gaat circa 60% naar groen, gevolgd door kunstwerken en wegen.

Voor water en oevers is geen structureel exploitatiebudget, dit loopt via investeringskredieten. We zien ook dat er de afgelopen jaren regelmatig investeringskredieten aangevraagd zijn, als gevolg van tekorten in het exploitatiebudget.



Figuur: Budgetverdeling huidige begroting

Een **benchmark** wijst uit dat het exploitatiebudget van Westerwolde voor het in stand houden van het areaal in vergelijking met andere gemeenten 20% tot 35% lager ligt. De cijfers zijn gebaseerd op begrotingscijfers van Nota's Openbare Ruimte die Antea Group afgelopen jaren in vergelijkbare gemeenten heeft uitgevoerd (landelijke gemeente, één grote kern, meerdere kleine dorpen, vergelijkbare ondergrond, uitgestrekt gebied).

Wij concluderen dat er in de afgelopen periode gericht budget gestuurd beheer is uitgevoerd, waarbij de ervaring en gebiedskennis van de beheerders essentieel was om in te schatten waar risico's aanvaardbaar waren. Keerzijde is dat de achterstanden door uitgestelde maatregelen oplopen en deze situatie op lange termijn niet houdbaar is.

Beheersscenario's en financiële behoefte

De volgende scenario's worden in de NOR uitgewerkt:

1. Beheer met huidige financiële middelen
2. Alles op een basisniveau beheren
3. Scenario 2 en aansluiten bij wat we belangrijk vinden: strategische doelen

Ieder kwaliteitsniveau kent in meer of mindere mate risico's, al naar gelang:

- Het gebruik (bijvoorbeeld intensief bereden wegen of bruggen);
- De ligging (bijvoorbeeld buitengebied);
- Het onderdeel (bijvoorbeeld fietspad, heesterbeplanting in vergelijking met een boom).

De beoordeling van de assets vindt plaats op basis van visuele inspecties (kunstwerken en verharding), nadere onderzoeken (t.a.v. bruggen) en uitgevoerde schouwen. In hoofdlijn geldt het volgende:

- Bij het niveau hoog en zeer hoog is er geen sprake van risico's²;
- Bij niveau basis zijn de risico's hanteerbaar (= **scenario 2 en 3**);
- Bij het niveau laag is er sprake van risico's (denk aan: kans op gevaarlijke situaties, ongelukken, aansprakelijkheid en kapitaalvernietiging). De mate waarin dit risico zich voordoet, wordt daarbij beïnvloed door type asset, de ligging en/of het gebruik (= **scenario 1**);
- Bij het niveau zeer laag is er een exponentiele toename van hetgeen hierboven gesteld (**momenteel is er op onderdelen sprake van dit niveau**).

² Bijvoorbeeld voor bereikbaarheid, ongelukken of imagoschade gerelateerd aan de kwaliteit van het object bij normaal gebruik. Vanzelfsprekend heeft een weg op een hoog niveau in een woongebied wel risico als je er met 100 km/u overheen rijdt

Financiën

Uit de scenario's volgt per scenario een budgetbehoefte, voor zowel exploitatie als investering.

Exploitatie

In onderstaande tabel is per scenario de gemiddelde budgetbehoefte 2025-2028 (planperiode NOR) voor de exploitatie uiteengezet. Als referentie is ook de huidige begroting (2024) opgenomen.

Exploitatie	Begroting 2024	Scenario 1 nodig	Scenario 1 saldo t.o.v. 2024	Scenario 2 nodig	Scenario 2 saldo t.o.v. 2024	Scenario 3 nodig	Scenario 3 saldo t.o.v. 2024
Kunstwerken	€ 390.578	€ 411.836	€ - 21.258	€ 411.836	€ - 21.258	€ 411.836	€ - 21.258
Onderhoud	€ 390.578	€ 399.336	€ - 8.758	€ 399.336	€ - 8.758	€ 399.336	€ - 8.758
Projecten	€ -	€ 12.500	€ - 12.500	€ 12.500	€ - 12.500	€ 12.500	€ - 12.500
Wegen	€ 1.867.298	€ 1.934.740	€ - 67.442	€ 2.469.046	€ - 601.748	€ 2.556.546	€ - 689.248
Onderhoud	€ 1.867.298	€ 1.894.074	€ - 26.776	€ 2.428.379	€ - 561.081	€ 2.428.379	€ - 561.081
Kapitaalslasten	€ -	€ 40.667	€ - 40.667	€ 40.667	€ - 40.667	€ 40.667	€ - 40.667
Projecten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 87.500	€ - 87.500
Groen	€ 3.505.068	€ 3.525.322	€ - 20.254	€ 4.702.659	€ -1.197.591	€ 4.740.159	€ -1.235.091
Onderhoud	€ 3.505.068	€ 3.497.947	€ 7.121	€ 4.675.284	€ -1.170.216	€ 4.675.284	€ -1.170.216
Kapitaalslasten	€ -	€ 27.375	€ - 27.375	€ 27.375	€ - 27.375	€ 27.375	€ - 27.375
Projecten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 37.500	€ - 37.500
Water en Oevers	€ -	€ 49.849	€ - 49.849	€ 49.849	€ - 49.849	€ 52.962	€ - 52.962
Kapitaalslasten	€ -	€ 42.349	€ - 42.349	€ 42.349	€ - 42.349	€ 45.462	€ - 45.462
Projecten	€ -	€ 7.500	€ - 7.500	€ 7.500	€ - 7.500	€ 7.500	€ - 7.500

Bovenstaande bedragen zijn gemiddelde bedragen per jaar. De bedragen per planjaar kunnen wisselen (met name bij de kapitaalslasten). Zie hiervoor de gedetailleerde tabellen in paragraaf 3.3.3, 3.4.3 en 3.5.3.

Te zien is dat de kosten bestaan uit het onderhoud van de openbare ruimte (instandhouden op het niveau zoals in scenario 2 genoemd), uit kapitaalslasten (voornamelijk uit investeringen/wegwerken van achterstanden) en projectkosten (zoals impactanalyse bruggen en bij scenario 3 projectkosten voor bijdrage aan strategische doelen).

In grote lijnen geldt:

- Voor scenario 1 is geen structureel extra onderhoudsbudget nodig. Er is wel aanvullend exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen weer nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er aanzienlijke risico's ten aanzien van veiligheid en tevredenheid van inwoners. In dit scenario zijn geen exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig. Wel is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.
- Voor scenario 2 is structureel extra onderhoudsbudget nodig, met name bij wegen en groen. Daarnaast is aanvullend, net als bij scenario 1, exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen geen nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er geen risico's ten aanzien van veiligheid. In dit scenario zijn geen exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig. Wel is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.
- Voor scenario 3 is structureel extra onderhoudsbudget nodig, met name bij wegen en groen. Daarnaast is aanvullend, net als bij scenario 1 en 2, exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen geen nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er geen risico's ten aanzien van veiligheid. In dit scenario zijn extra exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig, hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan de belangrijke thema's en doelen die op dit moment spelen, zoals biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook in dit scenario is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.

Investerings

In onderstaande tabel is per scenario aangegeven wat de investeringskredieten per jaar voor de periode 2025-2028 (planperiode NOR) zijn.

Investerings	Begroting 2024	Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028
Kunstwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wegen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Groen	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Water en Oevers	€ -	€ 1.112.000	€ -	€ -	€ -
Extra in scenario 3 natuurvriendelijke oevers		€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000

De investeringsbedragen bestaan voornamelijk uit het wegwerken van achterstanden (wegen en groen) en vervanging van beschoeiingen (water en oevers). Deze investeringen gelden voor alle scenario's, waardoor er in deze tabel geen onderscheid zit in de scenario's. Uitzondering hierop zijn de oevers. Het projectbudget van scenario 3 (omvorming naar/aanleg van natuurvriendelijke oevers) kan worden geactiveerd en komt daarom in dit overzicht terug. De kapitaalslasten behorend bij deze investeringen komen ten laste van de exploitatie en zijn in de overzichten verwerkt.

Aanbevelingen

In de periode van de NOR 1.0 (2020) tot aan nu heeft de gemeente op de beheerdisciplines gewerkt aan het actueel, betrouwbaar en compleet maken van data en kwaliteit van de arealen. Dit heeft ertoe geleid dat er nu inzicht is in de beheeropgave van de komende jaren. Beheren is echter een continu proces en er liggen zeker nog opgaven voor Westerwolde voor de komende jaren:

- Doorgaan met monitoren van de kwaliteit van de kapitaalgoederen (inspecties en schouwen);
- Opstellen Impactanalyse en Masterplan Bruggen, vervangingsopgave inzichtelijk en strategische keuzes maken;
- Opstellen uitvoeringsplannen, kaders (NOR) omzetten in 'werk buiten';
- Vervangingsopgave wegen inzichtelijk maken, meerjarenplanning t.b.v. investeringskredieten;
- Uitvoeren tweejaarlijkse bestuurlijke review van de NOR op kwaliteit, kosten en risico's;
- Verdere implementatie beheerproces t.b.v. balans kosten, risico's en prestatie;
- Integrale afstemming, werk met werk maken;
- Zorgen voor voldoende capaciteit voor de uit te voeren maatregelen (evt. groeimodel budget);
- Verdere optimalisatie van data (actueel, betrouwbaar en compleet), bv. baggeren en oevers;
- Groenbudget splitsen in openbaar groen en bomen;
- Meegroeiend beheerbudget bij areaaluitbreidingen behouden;
- Opbouwen van Westerwoldse normen (eenheidsprijzen).

1. Introductie

Zodra je je voordeur of voortuin uitstapt, ben je in de openbare ruimte! De directe leefomgeving van onze inwoners, ondernemers en bezoekers. Deze ruimte is maatschappelijk belangrijk, mensen wonen, verblijven en ontmoeten elkaar hier.

Daar moeten we goed op passen. De gemeente is als goed 'huisvader' (lees: beheerder) verantwoordelijk voor haar bezittingen en heeft een zorgplicht om goed op de kapitaalgoederen te passen. Denk hierbij aan wegen, beplanting en bomen, maar ook duikers en bruggen. De beheerder wil dat graag herleidbaar, doelgericht en efficiënt doen.

Mensen willen van A naar B om te werken en te ondernemen, maar ook om een stukje te fietsen of een ommetje te maken, hun kinderen veilig naar school te brengen en groene ruimte voor ontwikkeling en gezondheid te bieden. Gebruikers hebben daarbij verschillende doelen, bijvoorbeeld: vervoer/transport ontmoeten, ontspannen, sporten en spelen. De openbare ruimte is dan ook van groot belang voor een leefbare gemeente en gemeenschap. Dit zien we terug in de programma's 'mooi wonen' en 'groen en duurzaam' uit het huidige Coalitieakkoord.



Figuur 1 Animatie Antea Group

Er wordt daarom gestuurd op het in standhouden van de kwaliteit van het areaal met een beproefde methodiek voor beheer en onderhoud. In bijlage 1 en in § 2.3 lichten wij dit nader toe.

1.1 Aanleiding

Beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een gemeentelijke kerntaak en daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid. Een goede openbare ruimte heeft veel voordelen. Het draagt bij aan het welzijn en de veiligheid van de gebruikers (bewoners, ondernemers en bezoekers). Daarnaast is een functionele én goed onderhouden openbare ruimte van groot economisch belang en draagt deze eraan bij dat de gemeente Westerwolde een aantrekkelijk gebied is om te wonen, te recreëren en in te investeren.

1^{ste} Nota Openbare Ruimte

In september 2020 heeft de gemeenteraad de 1^{ste} Nota Openbare Ruimte vastgesteld. Het college kreeg de opdracht om de openbare ruimte op niveau laag te onderhouden. Het onderhoud moest gebeuren op basis van assetmanagement en meerjarenonderhoudsplannen. Een belangrijk hulpmiddel hiervoor werd Obsurv, het digitale beheersysteem voor het onderhoud. Obsurv moest verder verbeterd worden. Hiervoor moest er verder onderzoek naar de kwaliteit en kwantiteit van het areaal worden gedaan. Hiervoor is door de raad €61.000,- beschikbaar gesteld uit de bestemmingsreserve beheer openbare ruimte. Dit werd bestemd voor inspecties en (sterkte)berekeningen.

Volgens het genomen raadsbesluit heeft het college ervoor gezorgd dat de openbare ruimte op het vastgestelde niveau (laag) is onderhouden en het assetmanagement is verbeterd. Het beheersysteem voor de openbare ruimte (Obsurv) is in de afgelopen twee jaar verder aangevuld. Hiervoor is nader onderzoek verricht, zijn inspecties uitgevoerd, is de koppeling met de basiskaart grootschalige topografie (BGT) gemaakt en zijn veel ontbrekende gegevens aangevuld.

Kapitaalgoederen

De openbare ruimte bestaat voor een groot deel uit kapitaalgoederen (de assets van de leefomgeving). Kapitaalgoederen zijn door de gemeente aangekochte en/of tot stand gebrachte objecten die de infrastructuur vormen, waarop en waarin een gemeenschap functioneert en zich beweegt. Bijvoorbeeld wegen, bruggen, openbare verlichting en openbaar groen. In § 1.5 gaan we in op de scope van deze nota.

Beheeropgave

Het is van belang dat de kapitaalgoederen voldoende worden beheerd, volgens een weloverwogen beheerstrategie, om onder meer kapitaalvernietiging te voorkomen. Dit is een criterium van de provincie vanuit haar toezichthoudende rol. Als onderdeel van de begroting is er dan ook sprake van een verplichte opname van de paragraaf 'Onderhoud Kapitaalgoederen'. In § 1.4 gaan we in op wet- en regelgeving.

Wettelijke grondslag

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV³) art. 12, lid 2 moet in de begroting over het onderhoud van tenminste wegen, riolering, water, groen en gebouwen worden aangegeven: het actueel beleidskader, het vastgestelde kwaliteitsniveau en de vertaling van de financiële consequenties van het door de raad vastgesteld kwaliteitsniveau in de begroting. In paragraaf 3.2.1 is de betekenis van de BBV rondom de financiële aanpak van beheer uitgelegd.

Themagericht beheer

Daarbij komt dat steeds vaker grotere maatschappelijke opgaven worden gekoppeld aan onze leefomgeving, zoals de gezondheid van de inwoners, het effect van klimaatverandering (verkoeling, droogte, hevige regenval), mobiliteit, vergroening en duurzaamheid. Het is belangrijk deze thema's te vertalen naar beheer en met een passende beheerstrategie waar mogelijk een bijdrage te leveren aan de invulling van de thema's. Zo kan er met het beheer van groen een bijdrage geleverd worden aan de biodiversiteit in de gemeente. Bij het opstellen van deze nota hebben wij gekeken welke behoeften er spelen bij de gebruikers (via de gebiedsregisseurs) en welke thema's er in de gemeente spelen, waar wij als beheer, met beheer, een bijdrage aan kunnen leveren.

Wat moeten we op klimaatgebied?

Vanuit het Rijk zijn er grote opgaven op gebied van klimaatadaptatie. Een overkoepelende landelijke afspraak is dat wij Nederland in 2050 klimaatbestendig en water robuust hebben ingericht. De weg daarnaartoe ligt niet vast en ook de kaders daarbij worden (nog) vastgesteld op lokaal niveau (gemeente en waterschappen).

Het Rijk heeft in maart 2023 wel kaders meegegeven in de vorm van een landelijke maatlat. Vooralsnog zijn dit richtlijnen en geen eisen. Wel zie je in den lande dat ontwikkelingen en herinrichtingen tegen deze kaders worden aangehouden. Ook heeft Nederland internationale afspraken, met name ten aanzien van CO₂-reductie (klimaatmitigatie) en de bestrijding van invasieve exoten. Deze afspraken zijn opgenomen in bijlage 2.

In een klimaatstresstest wordt geïdentificeerd wat de mogelijke kwetsbaarheden zijn binnen een gebied. Er wordt daarvoor een test gedaan voor de vier klimaatthema's: wateroverlast, hitte, droogte en overstroming. De test bestaat in de kern uit het verzamelen en creëren van informatie die beschrijft welke effecten klimaatverandering (de 'stress' die op het systeem wordt gezet) in de toekomst kan hebben, en uit het combineren van deze informatie met verzamelde gegevens over de gevoeligheid van objecten en functies voor deze effecten. Er wordt onderzocht waar en wanneer welke knelpunten hierdoor kunnen ontstaan, onder verschillende mogelijke klimaatontwikkelingen. De stresstest gaat over het stedelijk en landelijk gebied. De stresstest onderzoekt de kwetsbaarheid van allerlei objecten en functies in een gebied, maar specifieke aandacht gaat uit naar de vitale en kwetsbare functies. Dit zijn functies die cruciaal zijn voor rampenbeheersing, zoals de drinkwatervoorziening, en functies die bij uitval of een calamiteit ernstige schade veroorzaken voor mens, milieu of economie.

De in de gemeente uitgevoerde stresstesten geven weer dat er flinke opgaven zijn. Echter, er is nauwelijks sprake van specifieke hotspots of probleemgebieden. De kritieke locaties komen zeer verspreid over de gemeente voor (met name door kleine gemengde riolen). De aanpak vraagt naast inspanningen van de gemeente ook inspanning van bewoners en bedrijven. Het is het plan om in 2024 met een voorstel te komen voor het vervolg, ondertussen worden de kansen bij nieuwbouw en reconstructies opgepakt.

³ De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.

1.2 Doelstelling

Met deze nota maken we inzichtelijk welke beheerscenario's er mogelijk zijn binnen de huidige kaders van de wet- en regelgeving, waarbij we per scenario in meer of mindere mate rekening houden met een bijdrage aan de hedendaagse thema's in de wereld van de openbare ruimte.

Met de NOR is aantoonbaarheid en herleidbaarheid⁴ van beleid, kosten en effectiviteit geborgd en kan met toekomstige beheerstrategieën een relatie worden gelegd met gemeentelijke doelen. De NOR zorgt ervoor dat, in combinatie met de vervolgstappen (bijvoorbeeld meetmomenten), aantoonbaar en herleidbaar is dat het onderhoud van de kapitaalgoederen op een effectieve en doelmatige wijze wordt uitgevoerd, waarmee invulling wordt gegeven aan de leefbaarheid in wijken en dorpen. Deze effectieve en doelmatige invulling van beheer past binnen de systematiek van Asset Management.

1.3 Planvorming

Kaderstelling (Nota Openbare Ruimte)

De nota vormt de financiële kapstok voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het voorstel wordt opgenomen in de begroting 2025 en verder. Het is daarmee kaderstellend voor de uitvoering vanaf 2025. Dit strategische kader wordt vastgesteld door de raad.

Uitvoering (Beheer- en uitvoeringsplannen)

Vervolgens wordt het kader uitgewerkt in beheer- en uitvoeringsplannen per onderhoudsdiscipline (wegen, groen, etc.). Hierin wordt vastgelegd welke beheeractiviteiten worden uitgevoerd om te (blijven) voldoen aan dit vastgestelde kader samen met het vingerende beleid. De uitvoering valt onder verantwoordelijkheid van het college.

1.4 Gemeentelijke programma's en wetgeving

Thema's omgevingsvisie

In de omgevingsvisie komt onder andere prettig wonen en de kwaliteit van de leefomgeving als kapstok voor leefbare en vitale kernen naar boven. De benoemde kwaliteitsaspecten veiligheid, beeldkwaliteit, flora en fauna, klimaatadaptatie en materiaalgebruik raken het beheer van de openbare ruimte. Aan deze thema's en kwaliteitsaspecten kan beheer een bijdrage leveren, bijvoorbeeld met een bepaald kwaliteitsniveau voor de wegen.



Figuur 2 Omgevingsvisie

Coalitieakkoord 2022 - 2026: krachtig Westerwolde

Westerwolde biedt inwoners en bezoekers met zijn rust, ruimte en stilte een mooie omgeving waar je gelukkig, veilig en gezond kan leven en verblijven. Gerelateerd aan de fysieke openbare ruimte vraagt dit om een goede infrastructuur en leefbaarheid in de kernen. Om Westerwolde groen en duurzaam te houden moet onder andere het tegengaan van zwerfval met voorrang worden opgepakt.

Huidige beleidskader

In de Nota Openbare Ruimte 1.0 (september 2020) is gekozen om de openbare ruimte overwegend op een laag niveau te onderhouden en het beheerareaal goed inzichtelijk te krijgen, om vervolgens reële berekeningen voor het onderhoud te kunnen maken. Op dit moment is het areaal, met uitzondering van de kwaliteit van oevers en vijvers, inzichtelijk. Omdat de kwaliteit van oevers en vijvers nog niet inzichtelijk is, berust dit op een schatting. Het overgrote deel van het areaal is goed inzichtelijk. Zie ook § 2.1 Areaal.

⁴ Dit is tevens belangrijk voor de provincie, vanuit haar toezichthoudende rol.

In de NOR 1.0 is geconstateerd dat er slechts voldoende budget is voor een laag niveau en dat dit niveau leidt tot:

- Matige tot slechte staat van het kapitaal;
- Achterstanden die oplopen bij kunstwerken en wegen;
- Het budget voor al het groenonderhoud grotendeels wordt ingezet om de bomen veilig en vitaal te houden;
- Groenrenovaties nodig zijn omdat het groen 'op' is.

Strategisch plan bruggen (impactanalyse en masterplan)

Uit het instandhoudingsplan voor bruggen blijkt dat de budgetten niet toereikend zijn om in voldoende mate te voorzien in de veiligheid van het areaal en daarmee de achterstanden in te lopen en vervangingen te plegen. Er is nader onderzoek gedaan naar de bruggen, vanuit de techniek. De resultaten en gevolgen van mogelijke technische keuzes op de omgeving worden inzichtelijk gemaakt in een impactanalyse. Op basis van deze impactanalyse kan een keuze worden gemaakt, op basis waarvan vervolgens de technische uitvoering en het betrekken van de omgeving in een masterplan bruggen plaatsvindt. Het instandhoudingsbudget blijft dus de komende tijd nodig, maar het is ook nodig om strategische keuzes voor de toekomst te maken en daarop de instandhoudingsbudgetten af te stemmen.

In 2025 komt de gemeente met een door scenario's onderbouwd advies voor het bestuur (impactanalyse). Hierin wordt ingegaan op eventueel wijzigen van gebruiksfuncties van de bruggen en/of het stremmen of opheffen van bruggen.

Uitvoeringsprogramma Bos en Hout 2021 - 2026 (Provincie Groningen)

In dit uitvoeringsprogramma spreekt de provincie de wens uit om 10% meer bomen te planten. Dit is echter geen verplichte maatregel. Realisatie kenmerkt zich door vrijwilligheid, maatwerk en met 'bodem en water als leidend principe'. De gemeente heeft een groot aantal bomen in beheer (circa 90.000!). Binnen de huidige werkwijze rondom bomen geldt een herplantplicht bij het kappen van bomen. Aanplant van groen en bomen wordt per project afgewogen.

Specifieke wet- en regelgeving

De specifiek aan een beheerdiscipline gerelateerde wet- en regelgeving is opgenomen in bijlage 2. Hier gaan we ook in op de wetgeving rondom aansprakelijkheid bij het niet goed onderhouden van de openbare ruimte. We gaan hier ook in op de afspraken rondom klimaat en invasieve exoten.

1.5 Projectscoop: waar hebben we het over?

De volgende onderdelen van de openbare ruimte worden in deze Conceptnota Kapitaalgoederen belicht:

Civieltechnische kunstwerken

- Bruggen

Groen (inclusief verzorging)

- Bermen
- Beplantingen (o.a. heesters, rozen)
- Bomen
- Gras
- Hagen
- Sloten

Verzorging betreft het schoon en netjes houden van de openbare ruimte. Het gaat hier om onkruidbestrijding en zwerfvuil.

Verharding (inclusief verzorging)

- Elementen (klinkers)
- Asfalt
- Beton
- Half- en onverhard

Water en oevers

- Oevers
- Vijvers

Wat maakt geen onderdeel uit van de scope

Riolering is niet opgenomen in deze nota, aangezien dit een apart beleidsveld is met een eigen financieringsinstrument, de rioolheffing, en eigen beleidstukken, zoals het Regionaal Waterplan en het Afvalwaterplan/verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan. In 2025 komt er een herziening van het beleid voor riolering.

Vaak wordt een integrale afweging binnen de uit te voeren maatregelen voor riolering, wegen en groen onderzocht, zodat binnen een straat of wijk een integrale aanpak kan worden geboden en de inwoners zo min mogelijk hinder van een project ervaren. Doordat wegen en groen onvoldoende reguliere middelen hebben is deze integrale aanpak nu vaak nog niet haalbaar.

Ook *straat- en parkmeubilair*, *verkeersborden* en *verlichting* maakt geen onderdeel uit van de scope van deze Nota Openbare Ruimte. Het meubilair wordt onderhouden vanuit groen. Voor verkeersborden is deels budget voor onderhoud (door de buitendienst) en deels voor nieuwe borden. Verlichting wordt onderhouden op basis van het beleidsplan Openbare Verlichting met vervangings- en onderhoudsplanung en bijbehorende contracten.

Als laatste zitten de *speciale voorzieningen van Bourtange* ook niet binnen de Nota Openbare ruimte. Dit betreft bijvoorbeeld de schuttersputjes of wachthuisjes. Deze voorzieningen hebben een apart, eigen, budget.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 hebben we de aanleiding en doelstelling van de Nota Openbare Ruimte aangegeven. Daarnaast hebben we inzicht gegeven in de kaders die vanuit gemeentelijke programma's en wet- en regelgeving geboden worden.

In hoofdstuk 2 gaan we in op ons areaal: welke objecten en onderdelen van onze leefomgeving moeten wij onderhouden. Welk budget hebben we daarvoor en wat zijn de ontwikkelingen en aandachtspunten.

In hoofdstuk 3 leggen we de beheersscenario's uit. De methodiek die daaraan ten grondslag ligt is opgenomen in bijlage 1. Elk scenario wordt onderbouwd met een beeld, een kwaliteitsniveau en de bijdrage die het scenario bewerkstelligd in de buitenruimte. Met andere woorden: wat merkt de gebruiker van de leefomgeving ervan. Wij sluiten dat hoofdstuk af met een financieel resumé.

In hoofdstuk 4 trekken we conclusies en stellen we een voorkeursscenario voor. In hoofdstuk 5 nemen we aanbevelingen op ten aanzien van beheer, proces, data, financiën en participatie. Deze kunnen vanuit de wens om Asset Management een centrale positie in het beheerproces te geven, uitgevoerd worden.

2. Huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige situatie in gemeente Westerwolde: *hoe staan we ervoor?* De huidige hoeveelheden worden gepresenteerd die de basis vormen voor de NOR. Daarnaast wordt ingegaan op het beschikbare budget volgens de huidige begroting en het huidige beheer en onderhoud.

Er wordt per scopeonderdeel ingegaan op:

- Areaal
- Beschikbaar budget
- Kwaliteit en beleving
- Beheerstrategie
- Ontwikkelingen en thema's

De beheerstrategie vindt zijn oorsprong in de methodiek van kwaliteitsgestuurd beheer. In bijlage 1 leggen wij de hoofdlijn van deze methodiek uit.

ABC beheersysteem (actueel, betrouwbaar en compleet)

De afgelopen 2 jaar zijn op basis van het besluit rondom de NOR 1.0 en het beschikbaar gestelde budget om data op orde te krijgen beheerarealen verder geïnventariseerd en gemuteerd in het beheersysteem Obsurv. Dit betekent dat het areaal grotendeels goed in beeld is en er onderbouwde uitspraken gedaan mogen worden op basis van de areaalhoeveelheid en de kwaliteit. Deze beide aspecten bepalen immers, samen met het aanlegjaar, welke activiteiten gedaan moeten worden om te zorgen voor een voldoende mate van onderhoud of het bepalen van het meest optimale moment voor vervanging.

Soort areaal	Kwantiteit	Kwaliteit	Kosten regulier onderhoud	Kosten groot onderhoud	Structurele vervangingskosten op jaarbasis	Zorgplicht
Bomen	(Grotendeels) Bekend	Bekend	Bekend	NVT	Bekend	Ja
Groen	Bekend	Bekend	Bekend	NVT	Schatting	Ja
Wegen	Bekend	Bekend	Bekend	Bekend	Bekend	Ja
Bruggen	Bekend	Bekend	Bekend	Bekend	Bekend	Ja
Oevers	Bekend	Onbekend	Bekend	Schatting	Schatting	Ja
Vijvers	Bekend	Onbekend	Schatting	Schatting	Schatting	

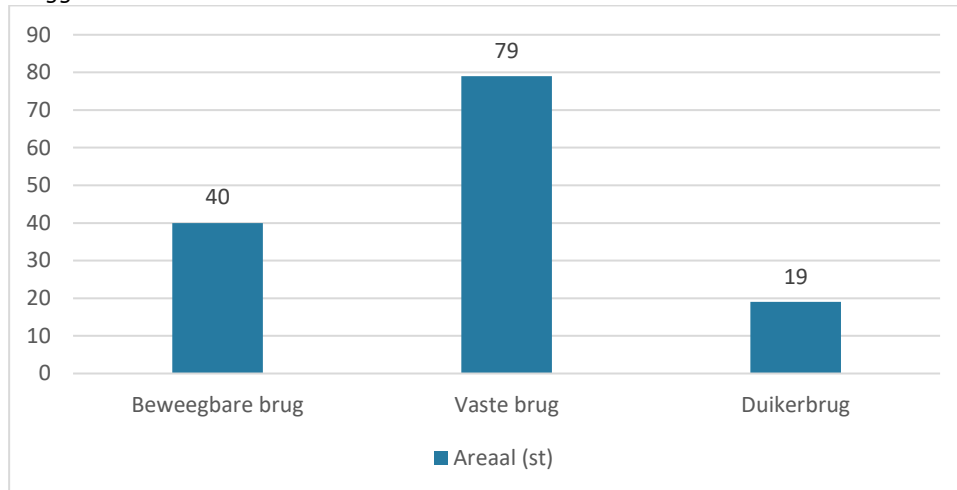
Figuur 3 Overzicht mate van ABC data

2.1 Civieltechnische kunstwerken

Civieltechnische kunstwerken betreffen de bruggen. Het betreft hier beweegbare en vaste bruggen en duikerbruggen.

Areaal

Bruggen



Figuur 4 Areaaloverzicht bruggen

De meeste bruggen zijn van beton (59). Er zijn 41 bruggen van staal en 32 van hout.

Budget

Er is een exploitatiebudget beschikbaar van € 390.000,- voor het jaarlijks en meerjaarlijks onderhoud aan de bruggen (excl. overige kosten, zoals apparaatskosten). Dit bedrag is opnieuw bepaald bij het instandhoudingsplan 2022-2026.

Kwaliteit en beleving

De kwaliteit van bruggen wordt uitgedrukt in een conditiescore. Deze score is vanuit de meest recente inspecties vertaald naar de kwaliteitsscores van de CROW-methodiek (zie ook bijlage 1).

Gebiedsstructuur	Zeer hoog	Hoog	Basis	Laag	Zeer laag	Eindtotaal
Vesting	6		1	3	3	13
Ter Apelkanaal	4	1	3	3	2	13
Ruiten Aa Kanaal			2	7	3	12
BL Tijdenskanaal			5	3	2	10
Overige	7	19	28	34	2	90
Eindtotaal	17	20	38	48	12	138

Figuur 5 kwaliteitstabel bruggen (inspectie)

61 bruggen scoren een laag of zeer laag niveau. Hier is de functie in gevaar en is er risico op uitval en gevaarlijke situaties. De elektromechanische onderdelen van een groot aantal bruggen is afgeschreven en nodig aan vervanging toe.

Beheerstrategie

De onderdelen binnen de beheerdiscipline Kunstwerken worden beheerd op basis van een inspectie- en onderhoudscyclus. Uitgaande van de onderhoudsstaat en het aanlegjaar van het object bepaalt het systeem een planning. Deze planning vormt de basis voor het uit te voeren werk.

Bruggen

Vervanging vindt plaats op basis van de componentenbenadering. Dat betekent dat bij vervanging van een onderdeel van de brug sprake is van een investering en deze maatregel geactiveerd wordt conform de uitgangspunten van de financiële verordening. Financiering van de maatregel vindt dan niet plaats vanuit de exploitatiebegroting (zie ook paragraaf 3.2.1.). Op basis van het Instandhoudingsplan Kunstwerken wordt de komende jaren gewerkt aan de kunstwerken met een score C (laag) en D (zeer laag). Deze scores worden hoofdzakelijk veroorzaakt door de slechte kwaliteit van de besturing en elektrotechnische installatie.

Ontwikkeling en thema's

Bruggen hebben een belangrijke verbindende functie in onze gemeente. Door steeds grotere voertuigen, zoals trekkers en vrachtwagens, worden bruggen zwaarder belast. Bruggen uit bijvoorbeeld de jaren '60 en '70, of de monumentale bruggen, zijn hier niet op gebouwd. Om de bruggen in stand te kunnen houden en te voorkomen dat er schade ontstaat is steeds frequenter onderhoud met grotere maatregelen nodig. Vanaf de bouw van de eerste bruggen is er m.i. alleen incidenteel onderhoud gepleegd (reparaties, schade). Vanaf 2018 is het aantal bruggen en de staat ervan inzichtelijk gemaakt en zijn de eerste jaarlijkse inspecties begonnen.

In 2020 zijn de bruggen opgenomen in het beheerprogramma Obsurv en worden ze jaarlijks geïnspecteerd. Daarna volgt er een maatregelentoets die automatisch aangeeft wat er aan bepaalde bruggen moet gebeuren. Op basis hiervan zijn in 2022 aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor het instandhoudingsplan kunstwerken 2022-2026'. Dit zijn middelen voor het reguliere beheer en onderhoud en voor de korte termijn zijn deze nog voldoende.

Echter zien we uit inspecties dat ondanks de extra middelen (die soms niet in geheel worden opgemaakt in afwachting van strategische keuzes), het areaal verder verslechtert en de status quo op lange termijn moeilijk te handhaven blijft. Dat geldt voor zowel de bruggen zelf als de elektromechanische onderdelen in de (beweegbare) bruggen. Grootschalige renovaties zijn aanstaande, en daarbij moeten we strategische keuzes maken:

- Houden we bijvoorbeeld het huidige aantal bruggen in dezelfde vorm in stand en renoveren we deze;
- Maken we een afweging in welke bruggen we behouden en welke bruggen we eventueel verwijderen, of afwaardering qua draagkracht/belastbaarheid (dit heeft consequenties voor de omgeving, die goed afgewogen moeten worden);
- Werken we o.b.v. een 'piepsysteem'.

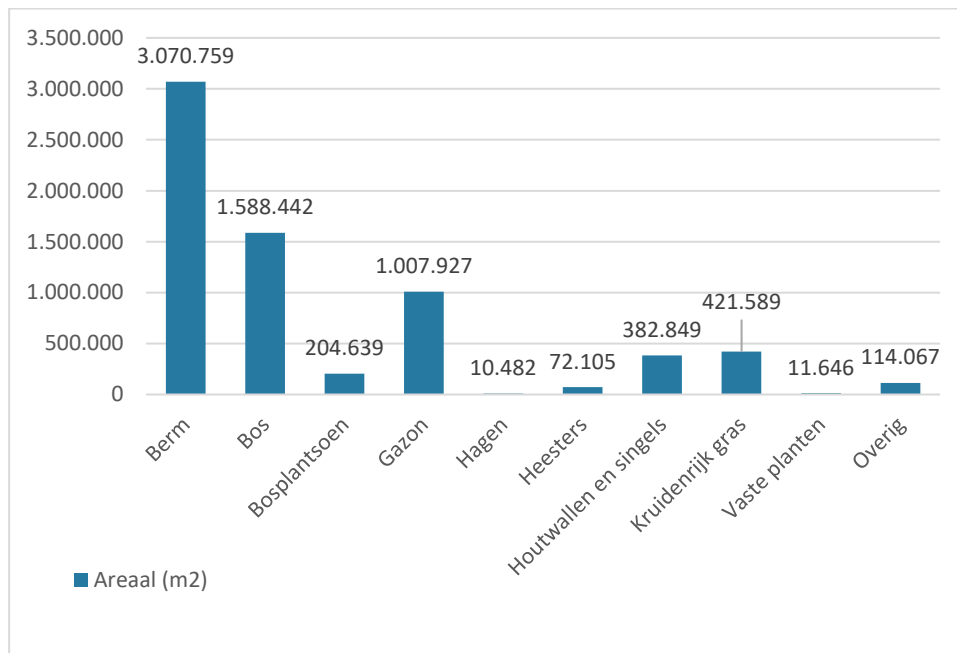
De afgelopen jaren zijn vanuit het aanvullend beschikbaar gestelde budget inspecties uitgevoerd en is de renovatie-opgave inzichtelijk gemaakt. Dit resulteert in een opgave van ca. €14 miljoen (vanuit de techniek). Bij de keuzes die gemaakt moeten worden komen echter ook vragen kijken wat bijvoorbeeld de impact is op aanliggende percelen, maar ook de gevolgen voor de verkeersstromen in de gemeente. Daarmee gaan de vragen verder dan het beheer van de openbare ruimte, omdat het ook over Ruimtelijke Ordening gaat. Voorgesteld wordt om bovenstaande vragen uit te werken in een impactanalyse. Uit de impactanalyse moeten de gevolgen voor de mogelijke keuzes (zoals hierboven beschreven) op de omgeving in kaart worden gebracht. Na het maken van de strategische keuze, kan de uitvoering (technisch en betrekken omgeving) verder vormgegeven worden in een 'masterplan bruggen'. Uit dit masterplan komt vervolgens een vervangingsopgave/investeringskrediet en een passend instandhoudingsbudget voor de nieuwe situatie.

2.2 Groen (inclusief verzorging⁵)

Groen in de leefomgeving betreft alle beplanting, gazons, bermen en bomen, ofwel als solitair, ofwel als bos of bosplantsoen.

Areaal

In totaal beheert de gemeente 7 miljoen m² groen en 90.000 bomen. Van circa 68.000 bomen is er voldoende zicht op de kwaliteit. Dit betreft bomen die voornamelijk aan de openbare weg of 'in het zicht' staan. De overige bomen, veelal bomen die 'achteraf' groeien, maar wel op gemeentegrond staan, zijn nog niet geïnspecteerd.



Figuur 6 Areaaloverzicht groene elementen

Sloten vallen ook onder het groenbeheer, het betreft hier ca. 400 km aan sloten, waarvan 250 km schouwloot en 150km 'gewone' sloot. Daarnaast is er nog ca. 30.000 m² te maaien losstaande taluds, dit zijn met name de verdedigingswerken bij de vestingwerken.

Budget

Het exploitatiebudget voor groen betreft € 3.500.000,-. Ook de bomen worden met dit budget onderhouden (aandeel van begroting niet inzichtelijk/vastgelegd), net als de bermen en sloten (circa € 600.000).

Kwaliteit en beleving

Er is een schouw uitgevoerd op de onderdelen die vallen binnen het contract 'groenonderhoud'. De resultaten betreft een momentopname en gaat om locaties die worden onderhouden door WEDEKA en Afeer.

6% van de locaties (Westerwolde-Zuid: WEDEKA) en 13% van de locaties (Westerwolde-Noord: Afeer) behalen een C (laag) of D (zeer laag) kwaliteit. Binnen de steekproef van 50 locaties scoorde het overgrote deel een basis of hoger. Het lage tot zeer lage niveau komt met name voor in beplanting en gazons en in mindere mate bij hagen.

Inventarisatie geeft aan dat een groot aantal groenvakken aan renovatie toe zijn, omdat in de voorgaande jaren te weinig onderhoud is gepleegd. Deze groenvakken zijn op en aan renovatie toe. Dit beeld komt overeen met het beeld van de gebiedsregisseurs/de bewoners. Hier wordt een gebrekkige groene en biodiverse aankleding in de dorpen genoemd. Groen is bij de MOR (Meldingen Openbare Ruimte) sinds 2018 ook de koploper als het gaat om het aantal klachten (25% van het totaal aantal klachten).

⁵ Verzorging betreft onkruidbestrijding in de plantsoenen en het opruimen van zwerfvuil in het groen

Beheerstrategie

Cyclische aanpak

Groen wordt beheerd op basis van een inspectie- en onderhoudscyclus van 5 jaar. Op basis van de onderhoudsstaat en aanlegjaar bepaalt het systeem een planning. Deze planning vormt de basis voor het werk dat uitgevoerd wordt.

Kapitaalvernietiging

Het beheren van onkruid in beplanting op een laag niveau kan leiden tot kapitaalvernietiging. Zeker bij gunstige groeiomstandigheden kan er een onomkeerbare situatie ontstaan (vooral wortelonkruiden, opslag, zaailingen, etc.) waardoor alleen met renovatie of een zeer intensieve schoonmaakactie het plantvak weer op basisniveau is te krijgen. Op basis van risico gestuurd beheer, asset management en goed inzicht in kwaliteitsverloop door inspecties kan de beheerder deze ontwikkelingen bijsturen en voorkomen.

Bomen

Onderhoud aan bomen is noodzakelijk, aangezien eigenaren van bomen verantwoordelijk zijn voor hun bomen en moeten voldoen aan de algemene zorgplicht. De zorgplicht omvat het uitvoeren van een boomveiligheidscontrole. Dit betreft een visuele boombeoordeling. Hierbij wordt onderzoek uitgevoerd en worden uitwendige kenmerken geïnventariseerd om ziektes te kunnen herkennen. Er wordt onder andere gelet op groeiedrag, vlekken op bladeren, vlekken of breuken van de bast of stam, en wonden. Indien er geen problemen worden geconstateerd, is verder onderzoek niet nodig. Indien er wel problemen worden geconstateerd, wordt diepgaander onderzoek uitgevoerd.

De boomveiligheidscontrole geeft een duidelijk overzicht van de benodigde werkzaamheden. Deze werkzaamheden omvatten het snoeien van achterstallig boombeeld en het rigoureuus snoeien waarbij probleemtakken zoals schurende of kruisende takken en dubbele kronen worden verwijderd. Hierdoor wordt het kroonvolume van de bomen verminderd. Na uitvoering van deze werkzaamheden is het boombeeld teruggebracht van achterstallig naar aanvaardbaar niveau.

Achterstand wegwerken

Het wegwerken van achterstallig onderhoud aan bijvoorbeeld bomen en plantvakken kan niet in één jaar worden gerealiseerd. Verwacht wordt dat met voldoende budget de achterstand binnen 8 jaar kan worden ingelopen (dit heeft te maken met de beschikbare capaciteit).

Sloten en taluds

De gemeente onderhoudt sloten en schouwsloten. Er vinden binnen het onderhoud drie activiteiten plaats:

- Zwerfvuil (verzorging)
- Maaien
- Sloot schonen (hekkelen)

Ontwikkelingen en thema's

De vele bomen in Westerwolde zorgen voor schone lucht en verkoeling. Ze zijn belangrijk en vergen goed en regelmatig onderhoud, of als het nodig is herplant (vervanging). Op bomen rust een nadrukkelijke zorgplicht, om te voorkomen dat door nalatig onderhoud takken uit bomen waaien of bomen omvallen bij een storm of harde wind. Bomen zijn op dit moment opgenomen in de begroting van openbaar groen. Een groot gedeelte van het onderhoudsbudget gaat op dit moment naar de bomen, wat druk legt op het onderhoud van het overige groen.

Bijzondere of monumentale bomen verdienen extra aandacht, bijvoorbeeld door er met groeiplaatsverbetering voor te zorgen dat ze langer meegaan. Op dit moment is er geen budget voor deze maatregelen die gericht zijn op het vitaler maken van bijzondere houtopstanden.

Binnen het groenbeheer zijn er kansen om bij te dragen aan biodiversiteit. Bijvoorbeeld met ecologisch bermbeheer. Dat vergt speciaal ecologisch onderzoek, en verder gaat dan traditioneel groenbeheer. Ecologie wordt steeds meer een onderdeel van groenbeheer, mits er voldoende budget voor is.

Invasieve exoten zoals de Japanse Duizendknoop en het Jacobs Kruiskruid nemen toe in Nederland. De bestrijding van hiervan wordt steeds belangrijker, omdat de exoten op steeds meer plekken groeien waar ze overlast geven. Daarnaast zien we dat boomziektes toenemen, zoals de eikenprocessierups. Ook hiervan is bestrijding op overlast gevende plekken belangrijk.

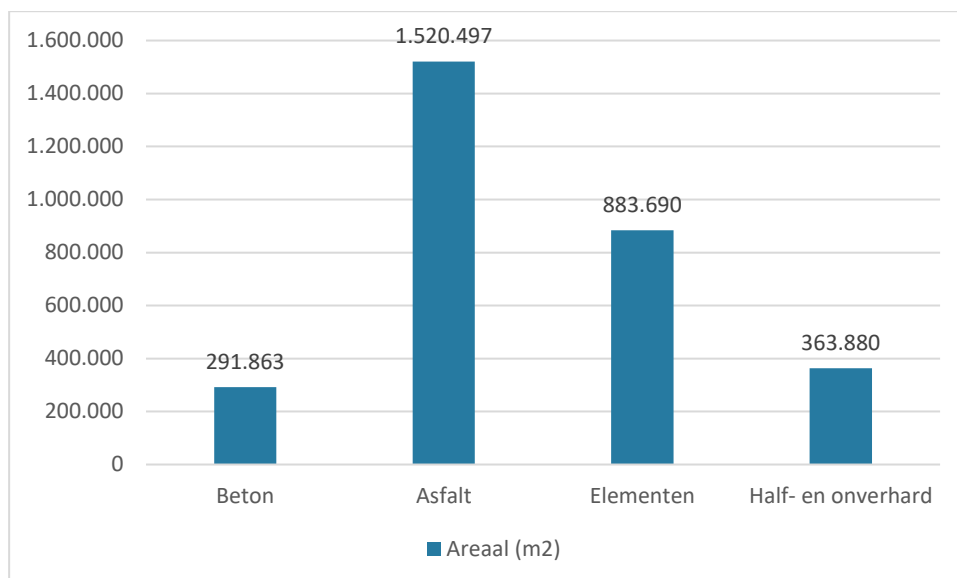
Op dit moment wordt er gewerkt aan een Groenstructuurvisie, die naar verwachting in 2025 wordt vastgesteld. De groenvisie gaat vooral over inrichting van de openbare ruimte, bijvoorbeeld sortimentskeuze en de balans tussen groen en verharding. Op dit moment heeft de groenvisie nog geen invloed op het beheer, maar het kan mogelijk gevolgen hebben voor de hoeveelheden en typen te onderhouden groen dat is gerealiseerd vanaf 2025.

2.3 Verharding (inclusief verzorging⁶)

De verharding in de leefomgeving wordt bepaald door de wegen, fiets- en voetpaden en parkeervakken. Deze bestaat uit beton, asfalt en elementen. Ook half- en onverharde paden komen voor. Denk hier bijvoorbeeld aan schelpenpaden of zandwegen.

Areaal

In totaal ligt er 3 miljoen m² verharding in de gemeente. Het grootste deel ligt in woongebieden (54%).



Figuur 7 Areaaloverzicht verhardingen

Budget

Het exploitatiebudget voor verharding betreft €1.870.000,-. Dit bedrag is exclusief vervangingen. Vervangingen worden separaat als investering aangevraagd. Soms worden vervangingen gefinancierd vanuit het exploitatiebudget. Conform de BBV is dit niet wenselijk. Bij de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

Kwaliteit en beleving

De wegen worden conform de richtlijn van CROW om de twee jaar geïnspecteerd op basis van een de landelijk erkende systematiek voor visuele wegininspecties (publicatie 146 CROW). 12% van het areaal heeft een onderhoudsstaat op niveau laag (3%) en zeer laag (9%). Dit betreft meer dan 300.000 m². 1 op de 11 wegen heeft een zeer lage kwaliteit. Op deze wegen is een verhoogde kans op gevaarlijke situaties door de staat van onderhoud aanwezig.

⁶ Verzorging betreft onkruidbestrijding op verhardingen en het opruimen van zwerfvuil op verhardingen

Er is conform de planning (op basis van inspectie) een achterstand aanwezig. Het beheersysteem berekent deze achterstand aan de hand van de ondergrens voor veilig wegbeheer: een basisniveau. Uitgaande van dat niveau is er een achterstand van circa 3,0 mln. euro, met name op asfaltwegen. Deze wegen hadden al onderhoud moeten hebben. Omdat de wegen conform afspraak op een laag niveau worden onderhouden, en er geen maatregeldoets⁷ is uitgevoerd om te kijken welke wegvakken conform beleid nog geen onderhoud nodig hebben, is de achterstand in werkelijkheid lager.

Dit beeld komt overeen met het beeld van de bewoners (op basis van interviews met de gebiedsregisseurs. De onderhoudstoestand en verkeersveiligheid van de wegen, fiets- en voetpaden is een zorgpunt. Verharding krijgt na groen bij de MOR (Meldingen Openbare Ruimte) de meeste klachten toegewezen (21% van het totaal aantal klachten).

Beheerstrategie

Onderhoud op of onder een laag niveau kan binnen het wegbeheer leiden tot kapitaalvernietiging ten aanzien van asfalt. Indien te laat wordt ingegrepen, omdat er bijvoorbeeld te weinig budget is om de hele planning uit te voeren, is de kans op een duurdere maatregel aanwezig. Dit noemen we kapitaalvernietiging en dient te allen tijde voorkomen te worden. De provincie houdt er bijvoorbeeld toezicht op dat de hoogte van het beschikbare budget past bij de beheeropgave. Achterstanden en een lage kwaliteit geeft een verhoogd risico op kapitaalvernietiging. Op basis van risico gestuurd beheer, asset management en goed inzicht in kwaliteitsverloop door inspecties kan de beheerder deze ontwikkelingen bijsturen en voorkomen. De huidige, relatief lage, budgetten zorgen ervoor dat de beheerder budget en risico gestuurd beheer moet toepassen.

De gemeente Westerwolde heeft op basis van de Wegenwet (zie bijlage 2) een zorgplicht voor het beheer van de openbare wegen. Met het beperkte budget stuurt de beheerder daarbij op veiligheid. Dit wordt bepaald aan de hand van de mate van onderhoud en de wijze waarop schades worden gerepareerd, conform de landelijke CROW-richtlijn. Een risicobeoordeling wordt uitgevoerd om de beheermaatregelen vast te stellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van een kwalitatieve methodiek op basis van inspectieresultaten. Elk jaar wordt budget gestuurd gewerkt (onderhoudsplanung o.b.v. beschikbare middelen, maatregelen doorschuiven bij ontoereikend budget).

Om de beschikbaarheid van de infrastructuur te garanderen, wordt de technische onderhoudsstaat gemonitord. Infrastructuur kent daarin een 'levenscyclus'. Na aanleg (nieuwstaat) vindt er dagelijks beheer plaats totdat de infrastructuur het kwaliteitsniveau bereikt waarop groot onderhoud nodig is. Wegen worden na ongeveer 60 jaar vervangen omdat de infrastructuur dan aan het einde van haar levensduur is. Met klein en groot onderhoud is het niet meer mogelijk om de weg te repareren. Er zit niks anders op dan de weg te vervangen.

Ontwikkelingen en thema's

De kwaliteit van het areaal is over het algemeen matig tot redelijk, maar er is een aanzienlijk gedeelte van het areaal in slechte staat (laag tot zeer laag). Deze wegen liggen verspreid over de gehele gemeente en dat is zorgelijk, deze hoeveelheden zijn hoger dan gewenst. Dit komt omdat er door de relatief lage beschikbare budgetten risico gestuurd beheerd wordt. Bij risico gestuurd beheer, wat op dit moment wordt toegepast, pakt de gemeente eerst de slechtste wegen met het hoogste risico en impact op bijvoorbeeld onveilige situaties aan. Dit betekent wel dat er minder geld is voor regulier onderhoud van het overige areaal, waardoor de kwaliteit in algemene zin verslechterd.

Richtlijnen vanuit CROW volgens het concept Duurzaam Veilig Wegverkeer gaan in op het aanpassen van de inrichting om een betere veiligheid te garanderen, bij nieuwe aanleg en renovatie van wegen, voet- en fietspaden. Mutaties in het areaal kunnen leiden dat een andere budgetbehoefte, bijvoorbeeld door bredere fietspaden of bermverbeteringen in het buitengebied toegepast vanwege de groter wordende landbouwmachines. Bermen worden vaak versterkt met een strook gebroken puin of met een rij grasbetonstenen naast de weg. Deze 'verborgen' areaaluitbreidingen hebben echter wel regelmatig onderhoud nodig. In het Gemeentelijk Verkeer- en VervoersPlan 2020 (GVVP) is hier uitvoerig op ingegaan.

⁷ Tijdens een maatregeldoets controleert de wegbeheerder de maatregelen voor de korte termijn op basis van planjaar van de maatregel, het type maatregel en de omvang van de maatregel. Dit kan leiden tot een bijstellen van de kosten.

Als laatste is klimaatadaptatie een belangrijk thema in de verhardingswereld. Dit gaat enerzijds over waterdoorlatende verharding, zoals het toepassen van grasbetonstenen op parkeervakken. Anderzijds hebben klimaatveranderingen ook invloed op de ondergrond, met name het wegonderhoud op veengrond dat erg gevoelig is voor droogte is een uitdaging. Hier zien we meer verzakkingen dan bijvoorbeeld op zandgrond.

2.4 Water en oevers

Het areaal water en oevers betreft alle wateren, waterbodems en beschoeiingen die in het beheer van de gemeente zijn. Het gaat hier niet over de wateren van bijvoorbeeld het waterschap.

Areaal

De gemeente beheert in totaal 450.000 m² waterpartijen. Daarnaast heeft de gemeente ook ongeveer 33km beschoeiingen/oeververdedigingen langs de grote kanalen staan.

Budget

Er is geen exploitatiebudget voor water en oevers. De vervangingen van beschoeiingen worden op dit moment vanuit investeringsbudget (MIP's) gefinancierd.

Kwaliteit en beleving

Zoals ook in begin van hoofdstuk 2 is aangegeven, is de kwaliteit van waterbodems (hoeveelheid baggerslib) en oeverbeschoeiingen langs secundaire wateren (vijvers, etc.) niet in beeld. Hier ligt een belangrijke taakstelling voor de komende periode (taakstelling vanuit de NOR). De kwaliteit voor de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen/kanalen in de gemeente zijn wel in beeld (zoals het Ter Apelkanaal en B.L. Tijdenskanaal). De afgelopen 4 jaar is langs deze kanalen in totaal ca. 13km beschoeiing vervangen, conform besluit Nota Openbare Ruimte.

Er is geen inzicht in de kwaliteit van het water en de waterbodems. Dit vergt onderzoek, dat gekoppeld aan een beheerplan waterbodems en oevers kan worden uitgevoerd. Ook is de kwaliteit van de beschoeiingen nog niet in beeld.

Beheerstrategie

Oevers

Niet-natuurlijke oevers: het gebruik van harde materialen, zoals hout, beton en kunststof, om oevers te beschermen tegen afkalving wordt aangeduid als niet-natuurlijke oevers. Hierdoor ontstaat er een abrupte overgang tussen water en land. In Westerwolde zijn veel oevers op deze manier ingericht in het verleden, vanwege bebouwing, wegen of recreatievaart, zoals het Ruiten Aa kanaal, Stadskanaal en Ter Apelkanaal. Beschoeiingen waarbij sprake is van vaarrecreatie en/of aanliggende wegen hebben de eerste prioriteit gekregen, omdat deze een directe invloed kunnen hebben op de veiligheid van gebruikers en passanten. De overige beschoeiingen hebben een tweede en derde prioriteit gekregen, afhankelijk van de urgentie en risico's.

Natuurvriendelijke oevers: daar waar het ruimtelijk en qua veiligheid mogelijk is kan overwogen worden of er omvorming naar/aanleg van natuurvriendelijke oevers mogelijk is. De beheerder neemt deze overweging mee in de reguliere werkzaamheden. Daarnaast kan het, ten aanzien van de verbetering van de waterkwaliteit, een bewuste keuze zijn. In de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

Het aanleggen van natuurvriendelijke oevers heeft een gunstige invloed op de waterkwaliteit en ze vergroten de leefbaarheid van een gebied voor flora en fauna. De natuurvriendelijke inrichting draagt bij aan de beleevingswaarde voor omwonenden of voorbijgangers. De keuze van de vorm van de natuurvriendelijke oever hangt af van het doel en de beschikbare ruimte.

Het is belangrijk om te realiseren dat natuurvriendelijke oevers specifiek onderhoud vergen, en dat hier budget beschikbaar voor moet zijn. Dit onderhoud kan bestaan uit bijvoorbeeld het maaien van vegetatie, verwijderen

van eventueel slib, en periodiek beheer van de oeverzone om de gewenste ecologische doelen te behalen en te behouden. Natuurvriendelijke oevers zijn dus niet per definitie goedkoper.

Ontwikkelingen en thema's

Waterkwaliteit wordt steeds belangrijker. Daarbij is te denken aan de chemische kwaliteit om vissterfte te voorkomen, maar ook aan de hoeveelheid slib om recreatievaart een vrije doortocht te kunnen geven. Voor de grotere kanalen is bovenstaande goed inzichtelijk gemaakt de afgelopen jaren, maar de gemeente beheert ook veel (kleine) waterpartijen zoals vijvers waar dit net zo belangrijk is. Hier ligt de komende jaren een opgave voor de gemeente. Voor deze (kleinere) waterpartijen geldt ook dat de gemeente de hoeveelheid en kwaliteit van beschoeiingen inzichtelijk gemaakt moet worden. Dat zijn met name de lichte houten beschoeiingen langs vijvers. Hier komt mogelijk nog een vervangingsopgave achter weg. Dit inzicht kan verkregen worden tijdens het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers.

Een ander thema dat speelt voor oevers is de aanleg van of omvorming naar een natuurvriendelijke oever. Een natuurvriendelijke oever is een oever die minder steil is dan een traditionele oever en een natuurlijke overgang heeft van nat naar droog met planten boven en onder het wateroppervlak. De aanleg en het beheer/onderhoud vergt specialistische kennis.

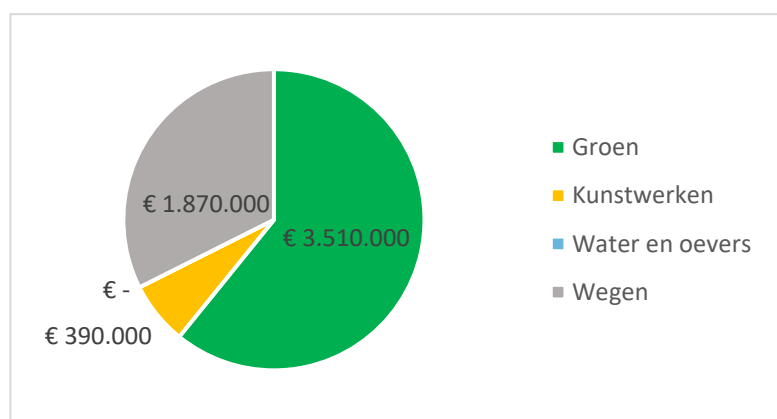
2.5 Resumé en financiële benchmark

Met de vaststelling van de Nota Openbare Ruimte 2020 (NOR 1.0) is er een duidelijke taakstelling neergelegd om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit, kwantiteit en beschikbare budgetten van de verschillende arealen. Op de meeste onderdelen is dit inzicht verkregen. Denk bijvoorbeeld aan groen en wegen, maar ook aan het instandhoudingsplan bruggen, of de vervanging van oeverbeschoeiingen langs doorgaande vaarwegen (kanalen). Een aantal onderdelen vergen nog nader onderzoek, zoals de renovatie van bruggen (masterplan), de waterkwaliteit (aanwezige hoeveelheid bagger) en beschoeiingen langs secundaire wateren.

Zoals bij de ontwikkelingen van alle disciplines (par 2.1 t/m 2.4) genoemd, wordt er op dit moment vaak budget gestuurd gewerkt. Dat wil zeggen dat de planning van het onderhoud wordt afgestemd op het beschikbare budget. Voor Westerwolde betekent dit vaak dat maatregelen uitgesteld moeten worden, vanwege ontoereikend budget. Hierdoor lopen de achterstanden op. Het gewenste niveau wordt niet gehaald met de huidige budgetten. Dit was altijd lastig met euro's inzichtelijk te maken en om te vergelijken met andere gemeenten (hoe doet Westerwolde het). Met de grip op de arealen die er nu is, ontstaat ook inzicht in de besteding van de budgetten en kunnen deze ook worden vergeleken met andere gemeenten.

Het beschikbare exploitatiebudget van Westerwolde voor groen, kunstwerken, water en oevers en wegen is ca. €5,8 miljoen. De budgetten omvatten alle kosten die bijdragen aan het werk buiten. Van het budget gaat ca. 60% naar groen, gevolgd door kunstwerken en wegen.

Voor water en oevers is geen structureel exploitatiebudget, dit loopt via investeringskredieten. We zien ook dat er de afgelopen jaren regelmatig investeringskredieten aangevraagd zijn, als gevolg van tekorten in het exploitatiebudget.



Figuur 8 Budgetverdeling huidige begroting

Wanneer we het exploitatiebudget voor het in stand houden van het areaal vergelijken met andere gemeenten, zien we dat de begroting voor Westerwolde 20% tot 35% lager ligt dan vergelijkbare gemeenten. De cijfers zijn gebaseerd op begrotingscijfers van Nota's Openbare Ruimte die Antea Group afgelopen jaren in vergelijkbare

gemeenten heeft uitgevoerd (landelijke gemeente, één grote kern, meerdere kleine dorpen, vergelijkbare ondergrond, uitgestrekt gebied). Zie tabel hieronder voor het vergelijk van het beschikbare exploitatiebudget per m² groen en wegen.

	Groen	Wegen
3 vergelijkbare gemeenten	€ 0,62 – € 0,65 / m ²	€ 0,75 – € 0,96 / m ²
Westerwolde	€ 0,46 / m ²	€ 0,61 / m ²
	= 25 tot 30 % minder dan vergelijkbare gemeenten	= 20 tot 35 % minder dan vergelijkbare gemeenten

Figuur 9 Benchmarkgegevens projecten Antea Group

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er de afgelopen periode gericht, budget gestuurd beheer is uitgevoerd, waarbij de gebiedskennis van de beheerder essentieel was om in te schatten waar risico's aanvaardbaar waren. Keerzijde is dat de achterstanden door uitgestelde maatregelen oplopen en deze situatie op lange termijn niet houdbaar is, bovenstaande tabel onderschrijft dit.

3. Beheerscenario's

Dit hoofdstuk gaat in op het vaststellen van het nieuwe beleid voor beheer openbare ruimte en vormt de essentie van de Nota Openbare Ruimte. We brengen in beeld hoe de systematiek rondom de scenario's werkt, welke uitgangspunten gehanteerd zijn en welke scenario's gekozen kunnen worden. Deze scenario's zijn financieel onderbouwd.

3.1 Algemeen

De volgende scenario's worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

1. Beheer met huidige financiële middelen
2. Alles op een basisniveau beheren
3. Scenario 2 en aansluiten bij wat we belangrijk vinden: strategische doelen

Met deze scenario's wordt de mogelijkheid en het inzicht geboden om weloverwogen te kiezen. Bij het opstellen van de scenario's wordt ervoor voor gekozen waar mogelijk te differentiëren (zie met name scenario 3) op gebied of beheerdiscipline. Dit is over het algemeen het meest kosteneffectief, met beheersbare risico's ten aanzien van kapitaalvernietiging, functionaliteit en veiligheid.

Ieder kwaliteitsniveau kent in meer of mindere mate risico's, al naar gelang:

- Het gebruik (bijvoorbeeld intensief bereden wegen of bruggen);
- De ligging (bijvoorbeeld buitengebied);
- Het onderdeel (bijvoorbeeld fietspad, heesterbeplanting in vergelijking met een boom).

De beoordeling van de assets vindt plaats op basis van visuele inspecties (kunstwerken en verharding), nadere onderzoeken (t.a.v. bruggen) en uitgevoerde schouwen. In hoofdlijn geldt het volgende:

- Bij het niveau hoog en zeer hoog is er geen sprake van risico's⁸;
- Bij niveau basis zijn de risico's hanteerbaar;
- Bij het niveau laag is er sprake van risico's (denk aan: kans op gevaarlijke situaties, ongelukken, aansprakelijkheid en kapitaalvernietiging). De mate waarin dit risico zich voordoet, wordt daarbij beïnvloed door type asset, de ligging en/of het gebruik;
- Bij het niveau zeer laag is er een exponentiele toename van hetgeen hierboven gesteld.

De gemeente draagt bij aan de verkeersveiligheid van het weggebruik door de voorzieningen zichtbaar, heel en schoon te houden. Het gaat bijvoorbeeld om het tegengaan van scheuren en spoorvorming (aquaplaning), leesbare bebording, zichtbare markeringen en stabiele bermen. Buiten deze reguliere omstandigheden is het garanderen van de verkeersveiligheid tijdens werkzaamheden, bijvoorbeeld door goede bebording of omleidingen, een belangrijk item.

De mate van tevredenheid van burgers of de ergernis over de openbare ruimte, hangt samen met het aanzien, de (sociale) veiligheid en het comfort dat de gebruiker ervaart. Als het aanzien slordig is, bijvoorbeeld door een grote hoeveelheid zwerfafval, hoeft dit voor veiligheid nog geen consequenties te hebben.

Aan de andere kant leiden gaten of spoorvorming in de verharding bijvoorbeeld tot de behoefte om het rijgedrag aan te passen. Dit kan wel degelijk van invloed zijn op het comfort en daarmee de tevredenheid.

⁸ Bijvoorbeeld voor bereikbaarheid, ongelukken of imagoschade gerelateerd aan de kwaliteit van het object bij normaal gebruik. Vanzelfsprekend heeft een weg op een hoog niveau in een woongebied wel risico als je er met 100 km/u overheen rijdt

3.2 Uitgangspunten

3.2.1 Besluit begroting en verantwoording

Financiering: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De gemeente heeft een groot vermogen geïnvesteerd in de kapitaalgoederen in de openbare ruimte: bruggen en beschoeiing, groen en wegen. Deze kapitaalgoederen zijn van groot belang voor het wonen, werken, winkelen en recreëren.

De afschrijvingstermijn is een belangrijke factor in de hoogte van de kapitaalslasten. De afschrijvingstermijnen voor gemeente Westerwolde zijn opgenomen in bijlage afschrijvingsbeleid bij artikel 15 van de Financiële Verordening 2023.

Onderhoud is noodzakelijk vanuit de zorgplicht voor de veiligheid van alle gebruikers. Maar, er is ook een financiële verantwoordingsplicht van de gemeente voor deze kapitaalgoederen. Het BBV onderscheidt hierbij twee typen:

- Met economisch nut: Dit zijn de kapitaalgoederen waar je inkomsten uit kunt genereren. Voor de openbare ruimte gaat dit bijvoorbeeld om het rioolstelsel en begraafplaatsen. Hier kun je immers heffingen en rechten voor innen. Het BBV stelt dat deze investeringen geactiveerd moeten worden, mits er is voldaan aan de criteria van investeren. *In de financiële verordening 2023 is vastgelegd dat activa met economisch nut en een verkrijgingsprijs van minder dan € 20.000 niet worden geactiveerd, met uitzondering van gronden en terreinen.*
- Met maatschappelijk nut: Dit zijn kapitaalgoederen waar geen inkomsten uit te halen zijn, maar die wel duidelijk een publieke functie hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om wegen, water en groenvoorzieningen. Met ingang van 2013 moeten deze investeringen ook worden geactiveerd, mits er is voldaan aan de criteria van investeren. *In de financiële verordening 2023 zijn in bijlage afschrijvingsbeleid bij artikel 15 de afschrijvingstermijnen vastgelegd.*

Financieren van beheer

Grofweg kun je beheer- en onderhoudsmaatregelen op drie manieren financieren:

- Je betaalt de maatregelen direct vanuit je jaarlijkse beschikbare budget (exploitatie) – groenbeheer: uitvoeren van terugkerende cyclische maatregelen, maar ook bijvoorbeeld klein onderhoud aan verhardingen;
- Je hebt ervoor gespaard en betaalt de maatregelen daarvan (voorziening of reserve) – wegbeheer: fluctuaties in de planning worden zo opgevangen;
- Je leent er geld voor (activeren) – kunstwerken: betalen voor een vervanging van een brug.

Activeren wil zeggen dat je een grote uitgave niet direct betaalt uit je beschikbare middelen (de exploitatie) maar dat je het geld hiervoor leent en de investering over de komende jaren gaat afschrijven (de afschrijvingsperiode) via een jaarlijks bedrag aan aflossing en rente (de kapitaallasten). Deze kapitaallasten komen vervolgens wel ten laste van de exploitatie. De BBV eist dat er bij activeren sprake moet zijn van het toevoegen van waarde: een investering.

Onderhoud of investering?

In de praktijk van alledag worden de termen groot onderhoud en vervangen vaak door elkaar gebruikt. Tot 2017 was het verschil ook minder van belang, maar nu is het onderscheid tussen onderhoud en vervanging cruciaal, vanwege de regels die de BBV stelt aan de financiering van de kosten.

Onderhoud is het uitvoeren van preventieve dan wel correctieve maatregelen om een object in goede staat (op een vooraf bepaald kwaliteitsniveau) te houden of te brengen. Onderhoud kan worden onderscheiden in klein en groot onderhoud. Het uitvoeren van onderhoud is niet levensduur verlengend, maar het object behoudt zijn waarde binnen de geplande levensduur.

Van een investering is pas sprake bij een significante kwaliteitsverbetering in verwachte levensduur of functionaliteit. Dan wordt er waarde toegevoegd. Dit is sowieso het geval bij nieuwe aanleg of algehele

vervanging zoals rehabilitatie van een weg. Maar ook groot onderhoud aan een bestaand object geldt als investering, als dat leidt tot:

- Een significante kwaliteitsverbetering (bijvoorbeeld een investering in de herinrichting van een weg/kunstwerk);
- Een levensduurverlenging (bijvoorbeeld de vervanging van openbare verlichting door LED);
- Aanpassingen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijvoorbeeld investeringen in een brug of brugwachtershuisje om te voldoen aan veiligheidsvoorschriften).

Samengevat betekent dit:

- Beheer, klein onderhoud en 'niet levensduur verlengend groot onderhoud' mag niet geactiveerd worden.
- Levensduur verlengend of kwaliteit verbeterend groot onderhoud en vervangingen mogen worden geactiveerd.

3.2.2 Financieel en rekenkundig

Ontwikkelingen in prijzen van materialen, energie en arbeid

Ontwikkeling prijzen: als gevolg van onder meer ontwikkelingen op de wereldmarkt en de oorlog in Oekraïne is er in de afgelopen jaren sprake geweest van forse kostenstijgingen in materiaal, de inzet van materieel (w.o. energie), de beschikbaarheid van materialen, de logistiek en arbeid. De kosten voor het beheer, onderhoud en vervanging van de kapitaalgoederen is fors toegenomen en dit werkt door in de prijzen. Op dit moment stabiliseren de prijzen zich enigszins, maar blijven op een relatief hoog niveau.

Beschikbaarheid aan specialisten/vakmensen: De huidige arbeidsmarktomstandigheden zorgen ervoor dat het moeilijker wordt vakmensen voldoende en tijdig in te zetten op de opgaven die er liggen. De budgetten moeten wel kunnen worden 'weggezet' in werk. In het uiterste geval kan er vertraging optreden in het moment van onderhoud of reparatie.

Kennisbank Antea Group, gespecificeerd naar Westerwolde

Bij de berekening van het benodigde budget voor het instandhouden van de openbare ruimte, is gerekend met de kennisbank van Antea Group. In deze kennisbank zijn eenheidsprijzen voor alle objecten van de openbare ruimte opgenomen. Deze eenheidsprijzen bestaan uit arbeid, materieel en materiaal en zijn op landelijke kengetallen en jarenlange ervaringscijfers van ruim 100 gemeenten gebaseerd. De eenheidsprijzen zijn waar nodig verder gespecificeerd naar gemeente Westerwolde (bijv. ten aanzien van bodemopbouw), samen met de beheerders, die het gebied als geen ander kennen. Deze eenheidsprijzen zijn gehanteerd voor een cyclische doorrekening voor groen, wegen en water. Voor kunstwerken zijn de benodigde bedragen uit de inspectie en planning van het adviesbureau Westenberg overgenomen. Nu de gemeente beschikt over een volledig assetsysteem voor Westerwolde kan de Westerwoldse kennisbank nog beter opgebouwd worden in de komende jaren.

Prijspeil en VAT-kosten

De kosten zijn gebaseerd op het prijspeil van 1 januari 2024. De eenheidsprijzen zijn allen inclusief VAT-kosten (Voorbereiding, Administratie en Toezicht) en alle bijkomende kosten/doorbelastingen. De kosten omvatten daarmee het totaalpakket aan kosten wat nodig is om het werk uit te kunnen voeren (inclusief apparaatskosten). Het feitelijke budget wat daadwerkelijk in de bestekken 'weggezet' kan worden voor onderhoudswerkzaamheden zelf is dus lager.

Investerings

Investerings van meer dan € 20.000 en die levensduur verlengend of kwaliteit verhogend zijn kunnen worden geactiveerd. Op basis van planningen wordt jaarlijks bekeken welke maatregelen via een investering worden gefinancierd. Hierbij gelden de afschrijvingstermijnen conform de 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Westerwolde'. **De investeringsplanning loopt via de jaarlijkse P&C cyclus en is niet meegenomen in de Nota Openbare Ruimte. De Nota Openbare Ruimte is gericht op met name het onderhouds-/instandhoudingsbudget.**

Achterstanden

In de gemeente zijn achterstanden aanwezig. Een achterstand wil zeggen dat een maatregel die al uitgevoerd had moeten worden, nog niet is uitgevoerd. Het kan zijn dat de maatregel alsnog in dezelfde aard en omvang kan worden uitgevoerd, of dat de maatregel te lang is uitgesteld en er nu een zwaardere en duurdere maatregel (zoals reconstructie) nodig is. Voor iedere asset is inzichtelijk gemaakt wat de achterstand is en wat de voorgestelde strategie voor het wegwerken van de achterstanden is (zie paragrafen 3.3.3, 3.4.3 en 3.5.3).

3.2.3 Beheertechnisch

De relatie tussen beheerkosten en kwaliteitsniveaus (theorie)

De kwaliteit van de (nieuw aangelegde) infrastructuur verloopt logischerwijs in de tijd. In theorie begint nieuwe aanleg op een (zeer) hoog niveau en daalt de kwaliteit, tot het eerste moment van onderhoud. In de praktijk wordt dit niveau niet altijd gehaald. Het moment van onderhoud is gebaseerd op de minimaal geaccepteerde kwaliteit en dus op kwaliteitskeuzes in het beleid.

De relatie tussen het verloop van de kwaliteit en de onderhoudskosten is lastiger. De twee meest voorkomende situaties zijn:

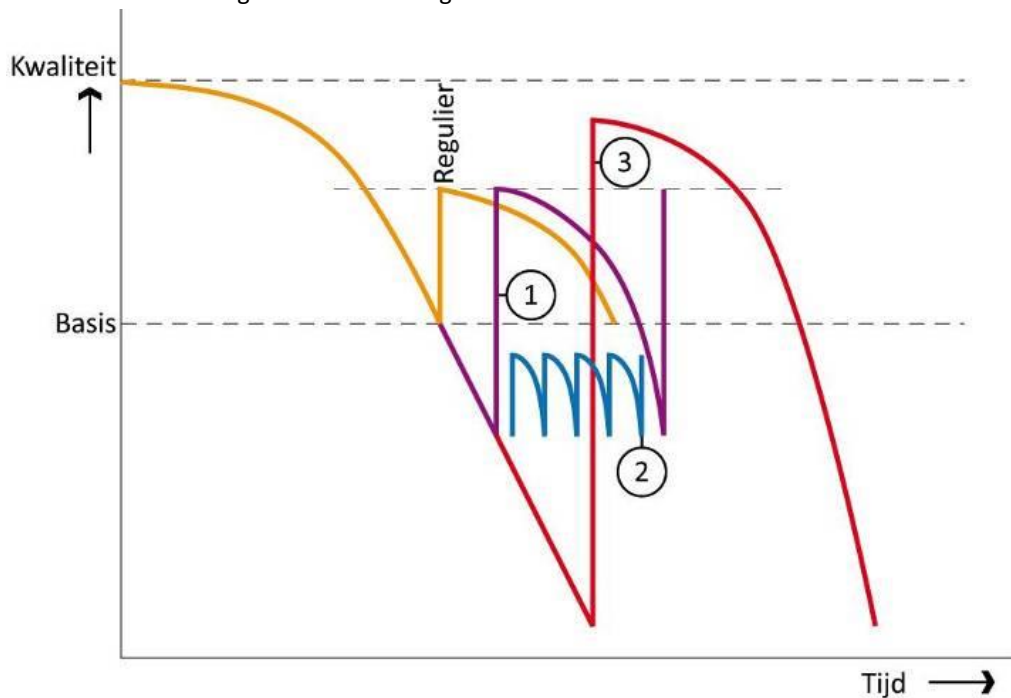
- De kosten dalen bij een lagere kwaliteit (met dus een later ingrijpmoment). Een lagere kwaliteit accepteren betekent in dit geval minder inspanning leveren waardoor het onderhoud goedkoper is.
- De kosten dalen tot een bepaald niveau en gaan dan weer stijgen. Dit is een zeer veel voorkomend effect in het beheer en onderhoud. De term 'economisch minimum' wordt gebruikt voor het onderste punt. De kosten nemen toe bij een lagere kwaliteit doordat:
 1. Later ingrijpen, vraagt een onderhoudsmaatregel die relatief duurder is dan de maatregel bij eerder ingrijpen voor een hogere kwaliteit. Dit is op basis van ervaring goed te voorspellen en in deze gevallen ligt het kiezen voor een lagere kwaliteit dus niet voor de hand. Een voorbeeld is het technisch onderhouden van asfalt (verhoogt risico op het ontstaan van kapitaalvernietiging). **Ten gevolge van uitgesteld onderhoud is naarmate de tijd verstrijkt een steeds 'zwaardere' maatregel nodig om weer een goed basisniveau te bereiken. Dit mechanisme geldt niet voor alle onderdelen binnen de infrastructuur. Bijvoorbeeld niet voor verkeersborden, maar zeker wel voor asfaltverharding en onderdelen binnen het groenbeheer.**
 2. Er meer niet gepland ingrijpen en onderhoud nodig is, zoals het uitvoeren van noodreparaties. **Denk bijvoorbeeld aan winterschade.**
 3. De kwaliteit zo ver daalt dat deze niet meer te verbeteren is met een beheermaatregel, maar vraagt om vervanging van de hele voorziening. **Denk bijvoorbeeld aan het instorten van een weggedeelte. Er is geen ruimte voor preventief onderhoud, bijvoorbeeld sealen deklagen asfalt.**

Metafoor: onderhoud van een kozijn

Het op tijd reinigen en schilderen van het kozijn verlengt de levensduur. Reinigen en schilderen zijn daarbij een relatief goedkope maatregel.

- 1) Zodra schoonmaakbeurten en schilderbeurten worden overgeslagen, of uitgesteld treedt het verval (er ontstaan kale plekken, er trekt vocht in en het gaat rotten) eerder in en is er een duurdere ingreep nodig om het kozijn weer in goede staat te brengen.
- 2) Rotte plekken worden uitgekapte en vervangen, gaten worden opgevuld met kneedbaar hout, er wordt bijgeschaafd.
- 3) Veel eerder dan gepland, is het kozijn aan volledige vervanging toe.

Bovenstaande wordt geïllustreerd in de grafiek:



Figuur 10 Ingrijpmomenten in de tijd

Bij de laatste twee ingrijpmomenten (2 en 3) is de voorspelbaarheid minder omdat het gaat om risico's die wel of niet optreden. Omdat beheerders deze situaties proberen te voorkomen is er weinig praktijkervaring met dergelijke strategieën. De kosten ervan zijn daardoor niet goed in te schatten.

Conclusie: om de kwaliteit binnen de bandbreedte van de kwaliteitsafspraken te houden is het aan te raden op het juiste moment in te grijpen met een passende maatregel. Door op het juiste moment in te grijpen, wordt voorkomen dat kwaliteit onder het afgesproken niveau komt en er een duurdere maatregel nodig is om de gewenste kwaliteit te behalen. Het moment van ingrijpen en de zwaarte van de maatregel wordt bepaald aan de hand van stuurinformatie uit planningen, inspecties en schouwresultaten. Ook klachten en meldingen kunnen een belangrijke graadmeter zijn. Het is dus belangrijk te blijven voorzien in het verkrijgen van frequente stuurinformatie door inspecties en schouwen. Zie ook hoofdstuk 5 - aanbevelingen.

3.3 Scenario 1: huidige middelen

Bij scenario 1 gaan we uit van het huidige exploitatiebudget. Hierbij kijken we naar welke kwaliteit gehaald kan worden, wanneer er geen of beperkte extra exploitatiebudget nodig is.

3.3.1 Beeld, niveau en kosten

De huidige budgetten komen grotendeels overeen met het niveau laag. Dat betekent dat met de huidige budgetten in de gehele gemeente op alle objecten (rijen onderstaande tabel) en in alle gebieden (kolommen onderstaande tabel) een laag kwaliteitsniveau als ambitie geldt. In paragraaf 3.3.3 wordt de budgetbehoefte uitgezet tegen de huidige begroting.

	Bedrijventerrein	Buitengebied	Centra	Groengebied	Hoofdwegen	Woongebied	Jaarlijkse kosten per beheergroep	
							Onderhoud	Vervanging
Kunstwerken								
Bruggen*							€ 399.336	masterplan
Wegen								
Asfalt	L	L	L	L	L	L	€ 1.104.985	via P&C
Beton	L	L	L	L	L	L	€ 147.356	via P&C
Elementen	L	L	L	L	L	L	€ 583.819	via P&C
Half- en onverhard	L	L	L	L	L	L	€ 57.915	via P&C
Groen								
Bermen	L	L	L	L	L	L	€ 162.136	€ 26.409
Bomen	L	L	L	L	L	L	€ 923.895	€ 1.350.000
Bos	L	L	L	L	L	L	€ 27.004	€ -
Bosplantsoen	L	L	L	L	L	L	€ 90.184	€ 41.010
Gazon / gras	L	L	L	L	L	L	€ 317.628	€ 30.843
Hagen	L	L	L	L	L	L	€ 24.146	€ 9.434
Heesters	L	L	L	L	L	L	€ 68.190	€ 27.804
Houtwallen en singels	L	L	L	L	L	L	€ 85.222	€ -
Kruidenrijk gras	L	L	L	L	L	L	€ 51.416	€ 3.088
Vaste planten	L	L	L	L	L	L	€ 10.229	€ 10.060
Rozen	L	L	L	L	L	L	€ 32.006	€ 10.466
(schouw)sloten	L	L	L	L	L	L	€ 191.208	€ -
Vestingwallen	L	L	L	L	L	L	€ 5.571	€ -
Water en Oevers								
Beschoeiingen**							via investering	€ 1.112.000
Waterpartijen**							inspectie	inspectie

* Bruggen kent een afwijkende systematiek. Voorgesteld wordt om de bedragen uit het instandhoudingsplan voor onderhoud te continueren, totdat er in de impactanalyse en vervolgens het masterplan bruggen een vervangingsopgave en bijpassend instandhoudingsbudget berekend is.

** Voor oevers wordt een eenmalige investering van ca. € 1,1 miljoen voor het vervangen van de beschoeiingen langs de Westerstraat en Markewegzijde. Hiermee zijn de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen op orde. De overige bedragen voor onderhoud en vervangingen van beschoeiingen aan secundaire wateren en de onderhoudsopgave van waterpartijen (baggeren) zijn op dit moment niet inzichtelijk en moeten worden geïnspecteerd (beheerplan waterbodems en oevers).

3.3.2 Beleving buiten

Bij een kwaliteitsniveau laag is de openbare ruimte sober onderhouden en dit zorgt voor een verminderde beleving. Er zijn relatief veel schades en oneffenheden zichtbaar. Hierover ontvangt de gemeente relatief veel klachten en meldingen, waar ad-hoc op gereageerd moet worden.

Hieronder een foto-impressie van hoe de buitenruimte eruitziet bij scenario laag.



3.3.3 Financiële consequenties

Exploitatie

Onderhoudsniveau

De huidige budgetten voor groen en wegen sluiten (grotendeels) bij de benodigde budgetten voor een laag onderhoudsniveau. Aangezien de verschillen minimaal zijn, kan er met dit scenario vanuit worden gegaan dat onderhoudsniveau laag gehaald wordt met de huidige beschikbare budgetten. Voor kunstwerken wordt voorgesteld de budgetten uit het instandhoudingsplan 2022-2026 te verlengen, tot besluitvorming over de impactanalyse en het masterplan bruggen. Voor water en oevers moet het benodigde budget voor baggeren en oeverbeschoeiingen langs secundaire wateren nog met inspecties inzichtelijk worden gemaakt (vervolg / zie projectkosten) in een beheerplan waterbodems en oevers. Dit geldt niet voor de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen.

Kapitaalslasten

De investeringen voor het wegwerken van achterstanden in groen en wegen en de vervangingen van de beschoeiingen brengen kapitaalslasten (afschrijving en rente) met zich mee. Kapitaalslasten worden gefinancierd vanuit de exploitatie. De gemiddelde kapitaalslasten van de investeringen (zie onder) zijn over de periode 2025-2028 gemiddeld € 110.390 en zijn vanwege de jaarlijkse investeringen oplopend. Zie overzichtstabel voor de bedragen per jaar.

Projectkosten

Voor de impactanalyse (voorafgaand aan Masterplan Bruggen, zie par 2.1) is een budget nodig van € 50.000. Dit zorgt voor een eenmalige ophoging in de exploitatie van 2025. Dit betreft de kosten voor het inzichtelijk maken van de impact van de mogelijke keuzes (huidige bruggen renoveren, bruggen verwijderen/afwaarderen, piepsysteem) op de omgeving, zoals aanliggende percelen en verkeersstromen. Na de gemaakte keuze o.b.v. de impactanalyse kan gestart worden met het masterplan bruggen (betrekken omgeving en technische uitvoering), waarvoor ook budget nodig is (hoogte bedrag masterplan wordt inzichtelijk gemaakt tijdens impactanalyse).

Daarnaast is voor het bepalen van het jaarlijkse onderhoudsbudget van baggeren en beschoeiingen langs vijvers (zie 'onderhoudsniveau') een inspectie nodig (peilingen) en moet een beheerplan waterbodems en oevers worden opgesteld. De kosten hiervan bedragen eenmalig € 30.000 en komen in 2025 ten laste van de exploitatie.

Investerings (activeren)

Achterstanden

Voor wegen komt er uit de inspectie een achterstand van circa € 3,0 miljoen (berekend op CROW-niveau basis). Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 5 jaar weg te werken (op basis van beschikbare capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van € 600.000 per jaar in de periode 2025-2029. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 40.667 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Voor groen is er o.b.v. inventarisaties in 32% van de heestervakken een achterstand geconstateerd (1 op de 3 plantvakken is 'af'). Hier zijn renovaties noodzakelijk. De totale achterstand bedraagt € 1,6 miljoen. Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 8 jaar weg te werken (op basis van capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van € 200.000 per jaar in de periode 2025-2032. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 27.375 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Ondanks dat met de investeringskredieten de huidige achterstanden worden weggewerkt, lopen in de komende jaren de achterstanden (op andere locaties) weer opnieuw op, wat kenmerkend is voor onderhoudsniveau laag. Deze achterstanden zullen op enig moment opnieuw 'ingehaald' moeten worden, waardoor de investeringsbehoefte op lange termijn juist hoger wordt (ondanks de lagere onderhoudsbudgetten).

Voor kunstwerken geldt een achterstand van circa € 14 miljoen euro. De impact voor het wegwerken van deze achterstand en mogelijke keuzes worden in de impactanalyse en later in het masterplan bruggen uitgewerkt en is buiten de scope van deze NOR. Voor de impactanalyse is een projectbudget € 50.000 nodig (zie ook exploitatie). Voor water en oevers geldt dat eerst de kwaliteit van water (baggerspecie) en beschoeiingen langs secundaire wateren in beeld gebracht moeten worden om de achterstanden te bepalen (zie beheerplan waterbodems en oevers bij onderdeel 'projectkosten').

Overige investeringen

Voor de vervanging van de oevers langs de Markeweg en Westerstraat (circa 4,5 km) is een eenmalig investeringsbudget nodig van € 1.112.000. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 42.349 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

De hoogte van de overige jaarlijkse investeringen (vervangingen) voor kunstwerken, wegen, groen, water en oevers hangen af van de uitkomsten van de inspectie en de uitvoeringsplanning die daarop volgt. De investeringskredieten lopen via de jaarlijkse P&C cyclus. Op dit moment is er geen meerjarenplanning voor vervangingen. De verwachting is dat uit het masterplan bruggen en inventarisatie van waterkwaliteit aanvullende investeringskredieten nodig zijn.

Overzichtstabel budgetbehoefte

In onderstaande tabel zijn de benodigde bedragen (exploitatie en investering) voor scenario 1 weergegeven. Daarbij is ook vergeleken met de huidige beschikbare budgetten in de begroting van 2024.

Exploitatie	Begroting 2024	Planperiode NOR				Gemiddeld 2025-2028	Saldo gem. t.o.v. 2024
		Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028		
Kunstwerken	€ 390.578	€ 449.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 411.836	€ -21.258
Onderhoud	€ 390.578	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ -8.758
Projecten	€ -	€ 50.000	€ -	€ -	€ -	€ 12.500	€ -12.500
Wegen	€ 1.867.298	€ 1.910.407	€ 1.926.674	€ 1.942.874	€ 1.959.007	€ 1.934.740	€ -67.442
Onderhoud	€ 1.867.298	€ 1.894.074	€ 1.894.074	€ 1.894.074	€ 1.894.074	€ 1.894.074	€ -26.776
Kapitaalslasten	€ -	€ 16.333	€ 32.600	€ 48.800	€ 64.933	€ 40.667	€ -40.667
Groen	€ 3.505.068	€ 3.508.947	€ 3.519.897	€ 3.530.797	€ 3.541.647	€ 3.525.322	€ -20.254
Onderhoud	€ 3.505.068	€ 3.497.947	€ 3.497.947	€ 3.497.947	€ 3.497.947	€ 3.497.947	€ 7.121
Kapitaalslasten	€ -	€ 11.000	€ 21.950	€ 32.850	€ 43.700	€ 27.375	€ -27.375
Water en Oevers	€ -	€ 72.627	€ 42.441	€ 42.256	€ 42.071	€ 49.849	€ -49.849
Kapitaalslasten	€ -	€ 42.627	€ 42.441	€ 42.256	€ 42.071	€ 42.349	€ -42.349
Projecten	€ -	€ 30.000	€ -	€ -	€ -	€ 7.500	€ -7.500

Investerings	Begroting 2024	Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028
Kunstwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wegen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Groen	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Water en Oevers	€ -	€ 1.112.000	€ -	€ -	€ -

3.4 Scenario 2: alles op een basisniveau

Bij scenario 2 gaan we uit van de minimale veilige ondergrens. Hierbij kijken we wat de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte moet zijn, wanneer het uitgangspunt minimaal veilig gebruik door gebruikers geldt.

3.4.1 Beeld, niveau en kosten

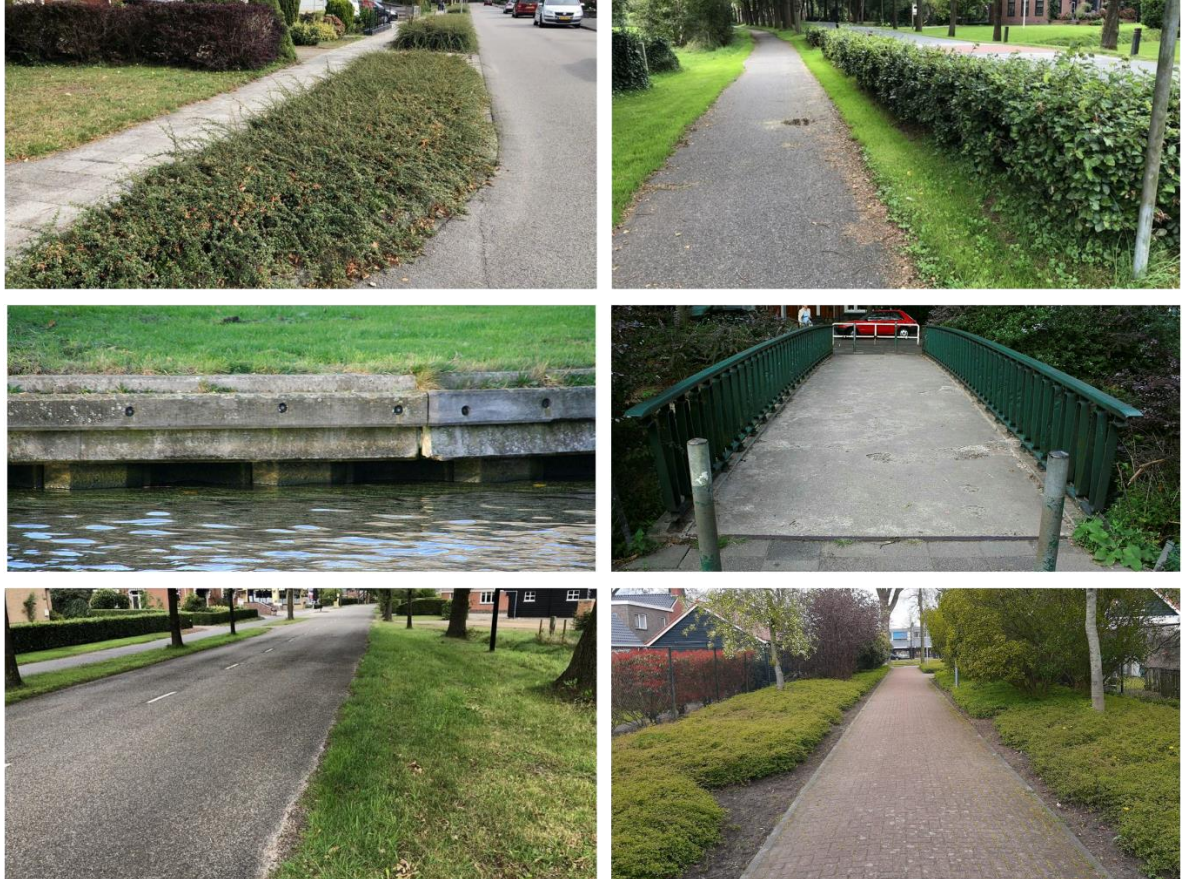
Minimaal veilig gebruik wordt in de beheermethodiek vertaald in onderhoudsniveau basis. Dat betekent in de gehele gemeente voor alle objecten (rijen onderstaande tabel) en in alle gebieden (kolommen onderstaande tabel) een basis kwaliteitsniveau als ambitie geldt.

	Bedrijventerrein	Buitengebied	Centra	Groengebied	Hoofdwegen	Woongebied	Jaarlijkse kosten per beheergroep	
							Onderhoud	Vervanging
Kunstwerken								
Bruggen*							€ 399.336	masterplan
Wegen								
Asfalt	B	B	B	B	B	B	€ 1.377.643	via P&C
Beton	B	B	B	B	B	B	€ 185.840	via P&C
Elementen	B	B	B	B	B	B	€ 767.304	via P&C
Half- en onverhard	B	B	B	B	B	B	€ 97.591	via P&C
Groen								
Bermen	B	B	B	B	B	B	€ 206.662	€ 26.409
Bomen	B	B	B	B	B	B	€ 1.455.966	€ 1.350.000
Bos	B	B	B	B	B	B	€ 40.346	€ -
Bosplantsoen	B	B	B	B	B	B	€ 144.004	€ 41.010
Gazon / gras	B	B	B	B	B	B	€ 571.495	€ 30.843
Hagen	B	B	B	B	B	B	€ 41.775	€ 9.434
Heesters	B	B	B	B	B	B	€ 144.016	€ 27.804
Houtwallen en singels	B	B	B	B	B	B	€ 143.606	€ -
Kruidenrijk gras	B	B	B	B	B	B	€ 52.062	€ 3.088
Vaste planten	B	B	B	B	B	B	€ 12.296	€ 10.060
Rozen	B	B	B	B	B	B	€ 45.659	€ 10.466
(schouw)sloten	B	B	B	B	B	B	€ 299.350	€ -
Vestingwallen	B	B	B	B	B	B	€ 8.934	€ -
Water en Oevers								
Beschoeiingen**							via investering	€ 1.112.000
Waterpartijen**							inspectie	inspectie

3.4.2 Beleving buiten

Bij een kwaliteitsniveau basis is de openbare ruimte voldoende onderhouden, maar er is wel wat op aan te merken. Er zijn redelijk veel schades en oneffenheden zichtbaar, maar belangrijkste is dat veilig gebruik niet in het geding komt. Er is zeer beperkt kans op kapitaalvernietiging, onveilige situaties en risico op aansprakelijkheid. Klachten en meldingen zullen nog zeker binnenkomen, maar in veel mindere mate dan bij scenario 1.

Hieronder een foto-impressie van hoe de buitenruimte eruitziet bij scenario basis.



3.4.3 Financiële consequenties

Exploitatie

Onderhoudsniveau

In scenario 2 ontstaat er een extra budgetbehoefte voor alle disciplines. Om een basisniveau in stand te houden, moet de exploitatiebegroting voor wegen met circa € 560.000 omhoog en voor groen met circa € 1.170.000. Voor kunstwerken wordt voorgesteld de budgetten uit het instandhoudingsplan 2022-2026 te verlengen, tot besluitvorming over de impactanalyse en het masterplan bruggen. Voor water en oevers moet het benodigde budget voor baggeren en oeverbeschoeiingen langs secundaire wateren nog met inspecties inzichtelijk worden gemaakt (vervolg/zie projectkosten). Dit geldt niet voor de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen. Hier is inmiddels budget voor gereserveerd.

Kapitaalslasten

De investeringen voor het wegwerken van achterstanden in groen en wegen en de vervangingen van de beschoeiingen brengen kapitaalslasten (afschrijving en rente) met zich mee. Kapitaalslasten worden gefinancierd vanuit de exploitatie. De gemiddelde kapitaalslasten van de investeringen (zie onder) zijn over de periode 2025-2028 gemiddeld € 110.390 en zijn vanwege de jaarlijkse investeringen oplopend. Zie overzichtstabel voor de bedragen per jaar.

Projectkosten

Voor de impactanalyse (voorafgaand aan masterplan bruggen, zie par 2.1) is een budget nodig van € 50.000. Dit zorgt voor een eenmalige ophoging in de exploitatie van 2025. Dit betreft de kosten voor het inzichtelijk maken van de impact van de mogelijke keuzes (huidige bruggen renoveren, bruggen verwijderen/afwaarderen, piepsysteem) op de omgeving, zoals aanliggende percelen en verkeersstromen. Na de gemaakte keuze o.b.v. de impactanalyse kan gestart worden met het masterplan bruggen (betrekken omgeving en technische uitvoering), waarvoor ook budget nodig is (hoogte bedrag masterplan wordt inzichtelijk gemaakt tijdens impactanalyse). Daarnaast is voor het bepalen van het jaarlijkse onderhoudsbudget van baggeren en beschoeiingen langs vijvers (zie 'onderhoudsniveau') een inspectie nodig (peilingen) en moet een beheerplan waterbodems en oevers worden opgesteld. De kosten hiervan bedragen eenmalig € 30.000 en komen in 2025 ten laste van de exploitatie.

Investerings (activeren)

Achterstanden

Voor wegen komt er uit de inspectie een achterstand van circa €3,0 miljoen (berekend op CROW-niveau basis). Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 5 jaar weg te werken (op basis van beschikbare capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van €600.000 per jaar in de periode 2025-2029. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld €40.667 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Voor groen is er o.b.v. inventarisaties in 32% van de heestervakken een achterstand geconstateerd (1 op de 3 plantvakken is 'af'). Hier zijn renovaties noodzakelijk. De totale achterstand bedraagt € 1,6 miljoen. Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 8 jaar weg te werken (op basis van capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van € 200.000 per jaar in de periode 2025-2032. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 27.375 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Met de investeringskredieten wordt het areaal weer 'op orde gebracht'. Het hogere onderhoudsbudget voor een basisniveau zorgt er vervolgens voor dat, in tegenstelling tot scenario 1, de achterstanden niet weer opnieuw oplopen.

De impact voor het wegwerken van deze achterstand en mogelijke keuzes worden in de impactanalyse en later in het masterplan bruggen uitgewerkt en is buiten de scope van deze NOR. Voor de impactanalyse is een projectbudget € 50.000 nodig (zie ook exploitatie). Voor water en oevers geldt dat eerst de kwaliteit van water

(baggerspecie) en beschoeiingen langs secundaire wateren in beeld gebracht moeten worden om de achterstanden te bepalen (zie beheerplan waterbodems en oevers bij onderdeel 'projectkosten').

Overige investeringen

Voor de vervanging van de oevers langs de Markeweg en Westerstraat (circa 4,5 km) is een eenmalig investeringsbudget nodig van € 1.112.000. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 42.349 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

De hoogte van de overige jaarlijkse investeringen (vervangingen) voor kunstwerken, wegen, groen, water en oevers hangen af van de uitkomsten van de inspectie en de uitvoeringsplanning die daarop volgt. De investeringskredieten lopen via de jaarlijkse P&C cyclus. Op dit moment is er geen meerjarenplanning voor vervangingen. De verwachting is dat uit het masterplan bruggen en inventarisatie van waterkwaliteit aanvullende investeringskredieten nodig zijn.

Overzichtstabel budgetbehoefte

In onderstaande tabel zijn de benodigde bedragen (exploitatie en investering) voor scenario 1 weergegeven. Daarbij is ook vergeleken met de huidige beschikbare budgetten in de begroting van 2024.

Exploitatie	Begroting 2024	Planperiode NOR				Gemiddeld 2025-2028	Saldo gem. t.o.v. 2024
		Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028		
Kunstwerken	€ 390.578	€ 449.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 411.836	€ -21.258
Onderhoud	€ 390.578	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ -8.758
Projecten	€ -	€ 50.000	€ -	€ -	€ -	€ 12.500	€ -12.500
Wegen	€ 1.867.298	€ 2.444.713	€ 2.460.979	€ 2.477.179	€ 2.493.313	€ 2.469.046	€ -601.748
Onderhoud	€ 1.867.298	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ -561.081
Kapitaalslasten	€ -	€ 16.333	€ 32.600	€ 48.800	€ 64.933	€ 40.667	€ -40.667
Groen	€ 3.505.068	€ 4.686.284	€ 4.697.234	€ 4.708.134	€ 4.718.984	€ 4.702.659	€ -1.197.591
Onderhoud	€ 3.505.068	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ -1.170.216
Kapitaalslasten	€ -	€ 11.000	€ 21.950	€ 32.850	€ 43.700	€ 27.375	€ -27.375
Water en Oevers	€ -	€ 72.627	€ 42.441	€ 42.256	€ 42.071	€ 49.849	€ -49.849
Kapitaalslasten	€ -	€ 42.627	€ 42.441	€ 42.256	€ 42.071	€ 42.349	€ -42.349
Projecten	€ -	€ 30.000	€ -	€ -	€ -	€ 7.500	€ -7.500

Investerings	Begroting 2024	Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028
Kunstwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wegen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Groen	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Water en Oevers	€ -	€ 1.112.000	€ -	€ -	€ -

3.5 Scenario 3: strategische doelen

Bij scenario 3 gaan we voor technisch beheer en onderhoud van minimaal veilig gebruik (gelijk aan scenario 2), maar zetten we aanvullend in om actief een bijdrage te leveren met beheer aan belangrijke thema's die in de gemeente spelen.

3.5.1 Beeld, niveau en kosten

De technische kwaliteit en kosten zijn in dit scenario gelijk aan scenario 2. Minimaal veilig gebruik wordt in de beheermethodiek vertaald in onderhoudsniveau basis. Dat betekent in de gehele gemeente voor alle objecten (rijen onderstaande tabel) en in alle gebieden (kolommen onderstaande tabel) een basis kwaliteitsniveau als ambitie geldt.

	Bedrijventerrein	Buitengebied	Centra	Groengebied	Hoofdwegen	Woongebied	Jaarlijkse kosten per beheergroep	
							Onderhoud	Vervanging
Kunstwerken								
Bruggen*							€ 399.336	masterplan
Wegen								
Asfalt	B	B	B	B	B	B	€ 1.377.643	via P&C
Beton	B	B	B	B	B	B	€ 185.840	via P&C
Elementen	B	B	B	B	B	B	€ 767.304	via P&C
Half- en onverhard	B	B	B	B	B	B	€ 97.591	via P&C
Groen								
Bermen	B	B	B	B	B	B	€ 206.662	€ 26.409
Bomen	B	B	B	B	B	B	€ 1.455.966	€ 1.350.000
Bos	B	B	B	B	B	B	€ 40.346	€ -
Bosplantsoen	B	B	B	B	B	B	€ 144.004	€ 41.010
Gazon / gras	B	B	B	B	B	B	€ 571.495	€ 30.843
Hagen	B	B	B	B	B	B	€ 41.775	€ 9.434
Heesters	B	B	B	B	B	B	€ 144.016	€ 27.804
Houtwallen en singels	B	B	B	B	B	B	€ 143.606	€ -
Kruidenrijk gras	B	B	B	B	B	B	€ 52.062	€ 3.088
Vaste planten	B	B	B	B	B	B	€ 12.296	€ 10.060
Rozen	B	B	B	B	B	B	€ 45.659	€ 10.466
(schouw)sloten	B	B	B	B	B	B	€ 299.350	€ -
Vestingwallen	B	B	B	B	B	B	€ 8.934	€ -
Water en Oevers								
Beschoeiingen**							via investering	€ 1.112.000
Waterpartijen**							inspectie	inspectie

Naast de bovenstaande technische kwaliteit, worden aanvullende activiteiten voorgesteld om met beheer op thema's en strategische doelen bij te dragen.

Er speelt een aantal ontwikkelingen binnen het beheer van de openbare ruimte. Hieronder worden de belangrijkste benoemd. Deze ontwikkelingen hebben impact op de uit te voeren beheermaatregelen en het benodigde budget. Om de thema's in kaart te brengen is er een themasessie met betrokken beleidsmedewerkers gehouden, zijn gesprekken met gebiedsregisseurs gevoerd en is een opiniërende workshop met de raad geweest. De resultaten worden hieronder kort opgenomen.

Klimaatadaptatie

Het klimaat verandert. We krijgen te maken met steeds extremer weer: denk aan meer hevige buien, langere periode van droogte en hogere temperaturen (hitte). We moeten onze fysieke leefomgeving hierop aanpassen. De openbare ruimte biedt daarbij kansen. Door straten en pleinen slim in te richten kan regenwater sneller in de bodem infiltreren, worden opgevangen of gereguleerd worden afgevoerd.

Meer groen zorgt voor het beperken van wateroverlast, demping van hitte en opvang van fijnstof. Goed beheer speelt hierin een cruciale rol. De Klimaatstresstest die elke gemeente moet uitvoeren, maakt duidelijk welke gebieden in een gemeente het meest kwetsbaar zijn. In veel gevallen kan het reduceren van knelpunten gemakkelijk gerealiseerd worden door bij onderhoud aan de openbare ruimte gelijk maatregelen mee te nemen: het laaghangend fruit.

De uitkomsten van de stresstesten geven een verspreide opgave aan. Hier wordt momenteel een plan voor opgesteld. Laaghangend fruit wordt bij nieuwbouw en renovatie al meegenomen. De zorgplichten binnen riolering (hemelwater, afvalwater en grondwater) zijn geen onderdeel van de scope van deze NOR.

Biodiversiteit

Het geven van invulling aan biodiversiteit hangt samen met inrichting en omvorming van groen om soortdiversiteit te bereiken. Ook aanpassen van het maaibeheer en de natuurlijke bestrijding van de Eikenprocessierups maken hier onderdeel van uit.

Participatie

Tijdens het proces hebben we de gebiedsregisseurs geïnterviewd. De volgende onderwerpen komen vaak naar voren in de gemeente:

- Onderhoudstoestand en verkeersveiligheid van wegen, fiets- en voetpaden;
- Gebrekkige groene en biodiverse aankleding in de dorpen;
- Resultaat interviews gebiedsregisseurs.

Exotenbestrijding en biodiversiteit

Het geven van invulling aan biodiversiteit hangt samen met inrichting en omvorming van groen om soortdiversiteit te bereiken. Ook aanpassen van het maaibeheer en de natuurlijke bestrijding van bijvoorbeeld de Eikenprocessierups maken hier onderdeel van uit.



Figuur 11 Eikenprocessierups (bron foto: Ecostyle)

Het beheer en de kosten van exotenbestrijding zijn gelieerd aan Europese, landelijke en provinciale regels. Op dit moment zijn er landelijk gezien weinig beleidskaders. Er is behoefte aan duidelijk beleid en informatievoorziening ten aanzien van de omgang met de Japanse duizendknoop en Reuzenberenklauw.

Duurzaamheid

Schoon, heel en veilig zijn bekende termen als het gaat om onderhoud van de openbare ruimte. Deze drie termen beschrijven het direct zichtbare resultaat. Duurzaamheid in de openbare ruimte is een complex geheel, waarbij veel aspecten een rol spelen. Naast technische (methoden, materiaal- en middelengebruik) spelen ook sociale aspecten een rol, zoals gebruikerskwaliteit en milieuaspecten (energie, vervuiling).

Het verwijderen van wegen en bruggen kan een optie zijn om op lange termijn de structurele kosten voor wegen en bruggen te verlagen, zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4 van deze Nota. Echter, welke wegen en bruggen kunnen worden verwijderd is op dit moment niet duidelijk. Het verwijderen van een weg of brug heeft namelijk veel impact, aangezien ze niet alleen dienen als verbinding tussen twee punten, maar ook een rol spelen in het netwerk en verschillende gebruikers met diverse belangen hebben.

Het afwegen van de belangen van de gebruikers, de rol van een weg of brug in het netwerk en de kostenbesparing is een complex vraagstuk dat veel tijd vraagt en waarbij extern specialisme noodzakelijk is. Het is belangrijk om zorgvuldig alle aspecten en belangen af te wegen, voordat er besluiten worden genomen over het verwijderen van wegen en bruggen in de gemeente Westerwolde. Als de gemeenteraad besluit om dit te onderzoeken, zal er een apart voorstel worden opgesteld en voorgelegd aan de raad voor financiering van het onderzoek naar het verwijderen van wegen en bruggen. In overleg met het college zal de exacte opdracht voor het onderzoek worden geformuleerd.

Op basis van prioriteiten uit de sessies wordt voorgesteld om in scenario 3 de volgende projecten/onderzoeken te doen om vanuit beheer een bijdrage te leveren aan strategische doelen en thema's:

- Bij wegen wordt er een structureel budget (investeringskrediet) voor het aanleggen van bermverbeteringen (zoals grasbestonstenen of gebroken puin) van € 75.000 voorgesteld. Hiermee kan jaarlijks de veiligheid op de steeds zwaarder belaste wegen in het buitengebied beter worden gewaarborgd en blijft de aanliggende berm beter beschermd tegen schades.
- Daarnaast wordt voor wegen een eenmalig budget voorgesteld van € 50.000 voor de aanleg van lichtgevende glasbolreflectoren ('kattenogen') bij kruisingen van wegen in het buitengebied. Dit maakt de wegen veiliger en kan op bepaalde plekken verlichting vervangen, wat beter is voor het energieverbruik en het niet verstoren van nachtdieren.
- Voor groen wordt er een eenmalig onderzoeksbudget voorgesteld van € 100.000 voor ecologisch bermbeheer (zoals hooilandbeheer en sinusmaaier in plaats van klepel). Hieronder valt het opstellen van een bermbeheerplan en uitvoeren van pilots (onderzoeken welk beheer waar geschikt is o.b.v. bijv. breedte of ondergrond van de berm). Ten behoeve van de biodiversiteit.
- Daarnaast wordt voor groen ook een eenmalig onderzoeksbudget voorgesteld van € 50.000 voor onderzoek naar sortimentkeuze. Hierbij wordt gekeken naar soorten bomen en planten die beter tegen klimaatveranderingen zoals hitte en droogte kunnen en gezond zijn voor de omgeving. Planten die klimaatadaptief zijn én in het beeld van Westerwolde passen.
- Voor oevers wordt voorgesteld een jaarlijks investeringskrediet van € 50.000 te reserveren, om onderzoek naar de mogelijkheden voor aanleg/omvorming naar natuurvriendelijke oevers te doen, ten behoeve van de biodiversiteit.

Bovenstaande bedragen zijn meegenomen in het financiële overzicht in paragraaf 3.5.3.

3.5.2 Beleving buiten

Net als bij het tweede scenario is de openbare ruimte voldoende onderhouden, maar er is wel wat op aan te merken. Er zijn redelijk veel schades en oneffenheden zichtbaar, maar belangrijkste is dat veilig gebruik niet in het geding komt. Er is zeer beperkt kans op kapitaalvernietiging, onveilige situaties en risico op aansprakelijkheid. Klachten en meldingen zullen nog zeker binnenkomen, maar in veel mindere mate dan bij scenario 1. Ook zullen de activiteiten t.b.v. de strategische doelen duidelijk zichtbaar worden in de openbare ruimte. Bloemrijkere bermen, sinusmaaier of waterdoorlatende verharding op parkeervakken zorgen voor een ander beeld. Hier komen ook verschillende meningen bij kijken, de ene inwoner vindt een ruigere berm bijvoorbeeld mooi, de ander vindt het maar rommelig.

De foto's zoals in 3.4.2 zijn opgenomen gelden ook bij dit scenario. Aanvullend hieronder een foto-impressie van activiteiten die binnen dit scenario uit worden gevoerd.



Uitleg bij de foto's

- Linksboven is te zien dat er aandacht is voor bloemrijkere plantvakken, met bijvoorbeeld een mix aan wilde bloemen.
- De foto rechts ervan is een situatie waarin sinusmaaien is toegepast, waarbij de hele berm niet in één keer wordt gemaaid t.b.v. de biodiversiteit.
- De foto midden links geeft aan dat er voldoende en goed onderhouden faciliteiten voor waterrecreatie zijn, aangezien waterrecreatie belangrijk is in Westerwolde.
- Op de foto ernaast staat een natuurvriendelijke oever, waarin oever en water geleidelijk in elkaar over gaan.
- Linksonder gaat over de waterkwaliteit, aandacht om vissterfte te voorkomen.
- Tot slot rechtsonder twee foto's van toepassingen van waterdoorlatende verharding. Enerzijds in het buitengebied voor bermverstevingen voor de veiligheid op de weg, anderzijds op parkeervakken om water op straat te verminderen.

3.5.3 Financiële consequenties

Exploitatie

Onderhoudsniveau

In scenario 2 ontstaat er een extra budgetbehoefte voor alle disciplines. Om een basisniveau in stand te houden, moet de exploitatiebegroting voor wegen met circa € 560.000 omhoog en voor groen met circa € 1.170.000. Voor kunstwerken wordt voorgesteld de budgetten uit het instandhoudingsplan 2022-2026 te verlengen, tot besluitvorming over de impactanalyse en het masterplan bruggen. Voor water en oevers moet

het benodigde budget voor baggeren en oeverbeschoeiingen langs secundaire wateren nog met inspecties inzichtelijk worden gemaakt (vervolg / zie projectkosten). Dit geldt niet voor de beschoeiingen langs de doorgaande vaarwegen. Hier is inmiddels budget voor gereserveerd.

Kapitaalslasten

De investeringen voor het wegwerken van achterstanden in groen en wegen en de vervangingen van de beschoeiingen brengen kapitaalslasten (afschrijving en rente) met zich mee. Kapitaalslasten worden gefinancierd vanuit de exploitatie. De gemiddelde kapitaalslasten van de investeringen (zie onder) zijn over de periode 2025-2028 gemiddeld € 113.504 en zijn vanwege de jaarlijkse investeringen oplopend. Zie overzichtstabel voor de bedragen per jaar.

Projectkosten

Voor de impactanalyse (voorafgaand aan masterplan bruggen, zie par 2.1) is een budget nodig van € 50.000. Dit zorgt voor een eenmalige ophoging in de exploitatie van 2025. Dit betreft de kosten voor het inzichtelijk maken van de impact van de mogelijke keuzes (huidige bruggen renoveren, bruggen verwijderen/afwaarden, piepsysteem) op de omgeving, zoals aanliggende percelen en verkeersstromen. Na de gemaakte keuze o.b.v. de impactanalyse kan gestart worden met het masterplan bruggen (betrekken omgeving en technische uitvoering), waarvoor ook budget nodig is (hoogte bedrag masterplan wordt inzichtelijk gemaakt tijdens impactanalyse).

Daarnaast is voor het bepalen van het jaarlijkse onderhoudsbudget van baggeren en beschoeiingen langs vijvers (zie 'onderhoudsniveau') een inspectie nodig (peilingen) en moet een beheerplan waterbodems en oevers worden opgesteld. De kosten hiervan bedragen eenmalig € 30.000 en komen in 2025 ten laste van de exploitatie. De onderzoeken voor ecologisch bermbeheer en sortimentskeuze voor het groen (zie 3.5.1) bedragen samen € 150.000 en zijn eenmalig ten laste van de exploitatie in 2025. Voor wegen geldt een eenmalige budgetbehoefte voor de exploitatie van € 50.000 in 2025 (aanleg lichtgevend 'kattenogen' in het buitengebied) en een structurele budgetbehoefte van € 75.000 per jaar (aanleg bermverstevingen).

Investerings (activeren)

Achterstanden

Voor wegen komt er uit de inspectie een achterstand van circa € 3,0 miljoen (berekend op CROW-niveau basis). Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 5 jaar weg te werken (op basis van beschikbare capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van € 600.000 per jaar in de periode 2025-2029. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 40.667 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Voor groen is er op basis van inventarisaties in 32% van de heestervakken een achterstand geconstateerd (1 op de 3 plantvakken is 'af'). Hier zijn renovaties noodzakelijk. De totale achterstand bedraagt € 1,6 miljoen. Voorgesteld wordt om deze achterstand over een periode van 8 jaar weg te werken (op basis van capaciteit). Dit betekent een aanvullend investeringskrediet van € 200.000 per jaar in de periode 2025-2032. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 27.375 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Met de investeringskredieten wordt het areaal weer 'op orde gebracht'. Het hogere onderhoudsbudget voor een basisniveau zorgt er vervolgens voor dat, in tegenstelling tot scenario 1, de achterstanden niet weer opnieuw oplopen.

De impact voor het wegwerken van deze achterstand en mogelijke keuzes worden in de impactanalyse en later in het masterplan bruggen uitgewerkt en is buiten de scope van deze NOR. Voor de impactanalyse is een projectbudget € 50.000 nodig (zie ook exploitatie). Voor water en oevers geldt dat eerst de kwaliteit van water (baggerspecie) en beschoeiingen langs secundaire wateren in beeld gebracht moeten worden om de achterstanden te bepalen (zie beheerplan waterbodems en oevers bij onderdeel 'projectkosten').

Overige investeringen

Voor de vervanging van de oevers langs de Markeweg en Westerstraat (circa 4,5 km) is een eenmalig investeringsbudget nodig van € 1.112.000. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 42.349 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening en een rente van 0,5%).

Daarnaast is voor de aanleg van natuurvriendelijke oevers ten behoeve van biodiversiteit (zie par 3.5.3) een jaarlijks investeringsbudget van € 50.000 nodig. Voor de planperiode van de NOR betekent dit een aanvullende kapitaalslast voor de exploitatie van gemiddeld € 3.113 per jaar (rekening houdend met de afschrijftermijnen van de financiële verordening).

De hoogte van de overige jaarlijkse investeringen (vervangingen) voor kunstwerken, wegen, groen, water en oevers hangen af van de uitkomsten van de inspectie en de uitvoeringsplanning die daarop volgt. De investeringskredieten lopen via de jaarlijkse P&C cyclus. Op dit moment is er geen meerjarenplanning voor vervangingen. De verwachting is dat uit het masterplan bruggen en inventarisatie van waterkwaliteit aanvullende investeringskredieten nodig zijn.

Overzichtstabel budgetbehoefte

In onderstaande tabel zijn de benodigde bedragen (exploitatie en investering) voor scenario 1 weergegeven. Daarbij is ook vergeleken met de huidige beschikbare budgetten in de begroting van 2024.

Exploitatie	Begroting 2024	Planperiode NOR				Gemiddeld 2025-2028	Saldo gem. t.o.v. 2024
		Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028		
Kunstwerken	€ 390.578	€ 449.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 411.836	€ - 21.258
Onderhoud	€ 390.578	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ 399.336	€ - 8.758
Projecten	€ -	€ 50.000	€ -	€ -	€ -	€ 12.500	€ - 12.500
Wegen	€ 1.867.298	€ 2.569.713	€ 2.535.979	€ 2.552.179	€ 2.568.313	€ 2.556.546	€ - 689.248
Onderhoud	€ 1.867.298	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ 2.428.379	€ - 561.081
Kapitaalslasten	€ -	€ 16.333	€ 32.600	€ 48.800	€ 64.933	€ 40.667	€ - 40.667
Projecten	€ -	€ 125.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 87.500	€ - 87.500
Groen	€ 3.505.068	€ 4.836.284	€ 4.697.234	€ 4.708.134	€ 4.718.984	€ 4.740.159	€ -1.235.091
Onderhoud	€ 3.505.068	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ 4.675.284	€ -1.170.216
Kapitaalslasten	€ -	€ 11.000	€ 21.950	€ 32.850	€ 43.700	€ 27.375	€ - 27.375
Projecten	€ -	€ 150.000	€ -	€ -	€ -	€ 37.500	€ - 37.500
Water en Oevers	€ -	€ 73.710	€ 44.882	€ 46.048	€ 47.208	€ 52.962	€ - 52.962
Kapitaalslasten	€ -	€ 43.710	€ 44.882	€ 46.048	€ 47.208	€ 45.462	€ - 45.462
Projecten	€ -	€ 30.000	€ -	€ -	€ -	€ 7.500	€ - 7.500

Investerings	Begroting 2024	Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028
Kunstwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wegen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Groen	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Water en Oevers	€ -	€ 1.162.000	€ -	€ -	€ -
Project NVO	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Verv. beschoeiing	€ -	€ 1.112.000	€ -	€ -	€ -

4. Conclusie: financieel resumé

Uit de scenario's van hoofdstuk 3 volgt per scenario een budgetbehoefte, voor zowel exploitatie als investering.

Exploitatie

In onderstaande tabel is per scenario de gemiddelde budgetbehoefte 2025-2028 (planperiode NOR) voor de exploitatie uiteengezet. Als referentie is ook de huidige begroting (2024) opgenomen.

Exploitatie	Begroting 2024	Scenario 1 nodig	Scenario 1 saldo t.o.v. 2024	Scenario 2 nodig	Scenario 2 saldo t.o.v. 2024	Scenario 3 nodig	Scenario 3 saldo t.o.v. 2024
Kunstwerken	€ 390.578	€ 411.836	€ - 21.258	€ 411.836	€ - 21.258	€ 411.836	€ - 21.258
Onderhoud	€ 390.578	€ 399.336	€ - 8.758	€ 399.336	€ - 8.758	€ 399.336	€ - 8.758
Projecten	€ -	€ 12.500	€ - 12.500	€ 12.500	€ - 12.500	€ 12.500	€ - 12.500
Wegen	€ 1.867.298	€ 1.934.740	€ - 67.442	€ 2.469.046	€ - 601.748	€ 2.556.546	€ - 689.248
Onderhoud	€ 1.867.298	€ 1.894.074	€ - 26.776	€ 2.428.379	€ - 561.081	€ 2.428.379	€ - 561.081
Kapitaalslasten	€ -	€ 40.667	€ - 40.667	€ 40.667	€ - 40.667	€ 40.667	€ - 40.667
Projecten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 87.500	€ - 87.500
Groen	€ 3.505.068	€ 3.525.322	€ - 20.254	€ 4.702.659	€ -1.197.591	€ 4.740.159	€ -1.235.091
Onderhoud	€ 3.505.068	€ 3.497.947	€ 7.121	€ 4.675.284	€ -1.170.216	€ 4.675.284	€ -1.170.216
Kapitaalslasten	€ -	€ 27.375	€ - 27.375	€ 27.375	€ - 27.375	€ 27.375	€ - 27.375
Projecten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 37.500	€ - 37.500
Water en Oevers	€ -	€ 49.849	€ - 49.849	€ 49.849	€ - 49.849	€ 52.962	€ - 52.962
Kapitaalslasten	€ -	€ 42.349	€ - 42.349	€ 42.349	€ - 42.349	€ 45.462	€ - 45.462
Projecten	€ -	€ 7.500	€ - 7.500	€ 7.500	€ - 7.500	€ 7.500	€ - 7.500

Bovenstaande bedragen zijn gemiddelde bedragen per jaar. De bedragen per planjaar kunnen wisselen (met name bij de kapitaalslasten). Zie hiervoor de gedetailleerde tabellen in paragraaf 3.3.3, 3.4.3 en 3.5.3.

Te zien is dat de kosten bestaan uit het onderhoud van de openbare ruimte (instandhouden op het niveau zoals in scenario 3 genoemd), uit kapitaalslasten (voornamelijk uit investeringen/wegwerken van achterstanden) en projectkosten (zoals de impactanalyse bruggen en bij scenario 3 projectkosten voor bijdrage aan strategische doelen).

In grove lijnen kan worden geconcludeerd:

- Voor scenario 1 is geen structureel extra onderhoudsbudget nodig. Er is wel aanvullend exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen weer nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er aanzienlijke risico's ten aanzien van veiligheid en tevredenheid van inwoners. In dit scenario zijn geen exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig. Wel is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.
- Voor scenario 2 is structureel extra onderhoudsbudget nodig, met name bij wegen en groen. Daarnaast is aanvullend, net als bij scenario 1, exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen geen nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er geen risico's ten aanzien van veiligheid. In dit scenario zijn geen exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig. Wel is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.
- Voor scenario 3 is structureel extra onderhoudsbudget nodig, met name bij wegen en groen. Daarnaast is aanvullend, net als bij scenario 1 en 2, exploitatiebudget voor het wegwerken van de achterstanden nodig (kapitaalslasten). In dit scenario zullen geen nieuwe achterstanden ontstaan en zijn er geen risico's ten aanzien van veiligheid. In dit scenario zijn extra exploitatiebudgetten voor projecten die een bijdrage leveren aan strategische doelen nodig, hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan de belangrijke thema's en

doelen die op dit moment spelen, zoals biodiversiteit en klimaatadaptatie. Ook in dit scenario is budget voor de impactanalyse bruggen en het opstellen van een beheerplan waterbodems en oevers nodig.

Investering

In onderstaande tabel is per scenario aangegeven wat de investeringskredieten per jaar voor de periode 2025-2028 (planperiode NOR) zijn.

Investeringen	Begroting 2024	Nodig 2025	Nodig 2026	Nodig 2027	Nodig 2028
Kunstwerken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wegen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Groen	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Water en Oevers	€ -	€ 1.112.000	€ -	€ -	€ -
Extra in scenario 3 natuurvriendelijke oever		€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000

De investeringsbedragen bestaan voornamelijk uit het wegwerken van achterstanden (wegen en groen) en vervanging van beschoeiingen (water en oevers). Deze investeringen gelden voor alle scenario's, waardoor er in deze tabel geen onderscheid zit in de scenario's. Uitzondering hierop is de oevers. Het projectbudget van scenario 3 (omvorming naar/aanleg van natuurvriendelijke oevers) kan worden geactiveerd en komt daarom in dit overzicht terug. De kapitaalslasten behorend bij deze investeringen komen ten laste van de exploitatie en zijn in de overzichten verwerkt.

5. Aanbevelingen

Met de vaststelling van de Nota Openbare Ruimte is er voor de komende jaren inzicht in de kaders waarbinnen de beheeropgave uitgevoerd wordt. Op basis van actuele doorrekening van de kwaliteitsniveaus, is er herleidbaar inzicht in de budgetten die bij de verschillende scenario's horen.

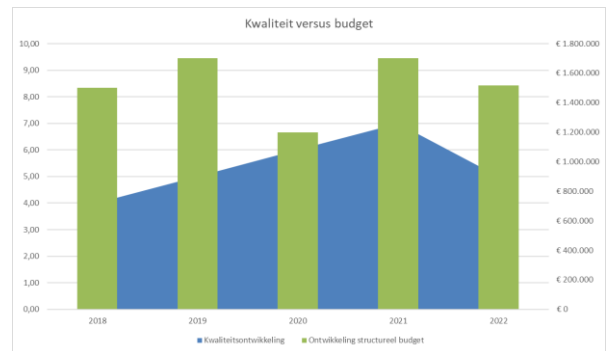
Om het beheer verder te professionaliseren doen wij de volgende aanbevelingen.

BEHEER

Monitoren van de kwaliteit van de kapitaalgoederen

De huidige kwaliteit van de openbare ruimte, waarbij met lage en zeer lage niveaus sprake is van kans op risico's op het gebied van veilig gebruik en kapitaalvernietiging, vraagt erom nauwlettend de kwaliteit van het areaal in de gaten te houden, in relatie tot de beschikbare financiën, en hierover te rapporteren:

- Doorgaan met/structureel invoeren van de **jaarlijkse monitoring** van de kwaliteit op basis van frequente seizoen gespreide (winter, lente, zomer en herfst) schouwen. De landelijk gehanteerde norm voor schouwen is om de **technische staat** van het groen 1x per jaar te monitoren. **Verzorging** wordt bij voorkeur 3 tot 4 keer per jaar gemonitord. Daarmee kunnen trends worden bepaald en kan er gedurende het jaar - zo nodig - tijdig bijgestuurd worden om de kwaliteitsdoelen te behalen. Daarnaast worden de schouwresultaten doorgaans gebruikt voor de communicatie naar bestuur en inwoners. Het heeft meerwaarde met betrekking tot draagvlak voor het beleid vanuit de maatschappij om bewoners te laten schouwen, bijvoorbeeld in hun eigen straat. Om beter inzicht te krijgen in de wensen en eisen van de bewoners, en die in de review van deze NOR mee te nemen, kan er een **enquête** onder bewoners gehouden worden, om in beeld te brengen hoe de inwoner tegen de kwaliteit van de openbare ruimte aankijkt.
- Blijven uitvoeren van de tweejaarlijkse **weginspectie** om de kwaliteit van de wegen in beeld te brengen en de juiste keuzes voor het onderhoud te maken. Hiermee krijgt de beheerder inzicht in de benodigde werkzaamheden voor de komende jaren en kan tijdig bijsturing plaatsvinden. Na uitvoering van de weginspectie is het belangrijk een **maatregeltoets** uit te voeren om de beheeropgave exact te bepalen. Met een vertaling van de weginspectiecijfers naar BOR-cijfers (zeer hoog t/m zeer laag) en het maken van een kwaliteitsontwikkeling kan de inzet van budgetten in relatie tot de (historische) kwaliteit goed getoetst worden. Zie voorbeeld in figuur 11.
- Vinger aan de pols houden ten aanzien van de kwaliteit van **kunstwerken en oevers**. Op dit moment is er ruim inzicht in de staat van het areaal op basis van de NEN-inspectie. Een deel is slecht tot zeer slecht onderhouden en/of behoeft nader onderzoek. Het is belangrijk om hier de risico's te beoordelen en een gepaste onderhoudsstrategie uit te voeren. Vertaling vindt plaats in het Masterplan.



Figuur 12 Vinger aan de pols met kwaliteitsontwikkeling

Impactanalyse en Masterplan bruggen

Om beter grip te krijgen op de grootschalige renovaties die uit de technische inspecties zijn gekomen, stellen we een impactanalyse op. Dit doen we, omdat de keuzes die gemaakt kunnen worden (huidige bruggen renoveren, bruggen afstoten/afwaarderen of piepsysteem) impact op de omgeving hebben, zoals aangrenzende percelen of verkeersstromen. Het huidige instandhoudingsplan is niet toereikend om de problemen op te lossen. De gemaakte keuze uit de impactanalyse wordt vertaald in een masterplan om de exacte opgave uit te voeren en inzichtelijk te maken. Hiermee doen we voorstellen voor het totale systeem van het bruggennetwerk. Dit vraagt om zorgvuldige afwegingen en overleg met de omgeving.

Opstellen uitvoeringsplannen

Op basis van de nota worden per beheergroep **beheerplannen** (4 jaar) en **uitvoeringsplannen** (1 à 2 jaar) opgesteld om het kader daadwerkelijk richting uitvoering te brengen, zodat de uitvoering buiten aansluit bij het vastgestelde kader.

Vervangingsopgave wegen

Wij adviseren om op basis van de inspectie een meerjarige vervangingsplanning op te stellen en daarvoor gericht aanvullend investeringskrediet aan te vragen. Op dit moment kunnen de vervangingen voor meerdere jaren niet inzichtelijk worden gemaakt. Dit biedt meer zekerheid voor de aanpak van wegen op de langere termijn (planmatig werken, grip op het budget).

PROCES

Bestuurlijke review

Uitvoeren van een tweejaarlijkse **review** van de NOR op **kwaliteit, kosten en risico's** op het vastgestelde kader c.q. doelen. Op basis van jaarlijkse schouwresultaten en actuele inspecties. Daarmee wordt inzicht gegeven aan de Raad met betrekking tot de stand van zaken ten opzichte van het beleidskader.

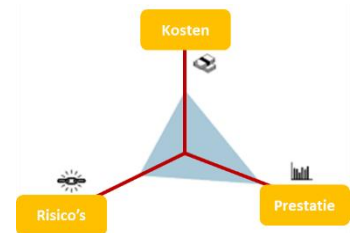
Jaarlijkse terugkoppeling naar het College van de schouwresultaten groen en verzorging en de uitgevoerde werkzaamheden met betrekking tot oevers, bruggen en wegen ten behoeve van de programmaverantwoording.

In 2026/2027 vindt een **herijking** plaats van het kader. Tijdens deze herijking wordt het beleidskader op basis van actuele informatie (bijvoorbeeld vanuit de impactanalyse en het masterplan bruggen) opnieuw afgewogen door de Raad. Met inzicht in de meest actuele budgetten, kwaliteit en risico's.

Noodzaak implementatie beheerproces

Met de weloverwogen keuze vanuit deze NOR kan het beheerproces voor de komende jaren zorgvuldig ingericht worden. Daarbij is het belangrijk dat het beschikbare budget past/blijft passen bij de opgave. Anders is er geen zicht op de balans tussen kosten, resultaat en risico's en kunnen achterstanden jaar op jaar verder oplopen. Met doelmatig beheer en onderhoud vanuit het kader dat de NOR geeft kan de beheerder aantonen dat hij grip heeft op:

- Het areaal (alle te beheren areaal binnen de beheergroepen is vastgelegd);
- De prestatie (het te realiseren kwaliteitsniveau dient te worden gemonitord en geëvalueerd);
- De maatregelen die uitgevoerd moeten worden liggen vast op een meerjarenplanning;
- De benodigde kosten in relatie tot de begroting.



Figuur 13 efficiënt beheer is balans

Integrale afstemming

De afgelopen jaren was het door krappe budgetten bij verscheidene disciplines lastig om op te trekken met rioolprojecten. Blijf deze afstemming vanuit de nieuw vastgestelde kaders opzoeken.

Capaciteit versus uit te voeren maatregelen

Om ervoor te zorgen dat de beheerafdeling al het werk ook daadwerkelijk kan uitvoeren/op de markt kan zetten is het verstandig te kiezen voor een groeimodel (bij de keuze voor scenario 2 en 3). De uitvoeringscapaciteit kan dan trapsgewijs gemonitord en bijgestuurd worden.

DATA

Opbouwen van Westerwoldse normen (eenheidsprijzen)

Doorrekeningen van het beheer, zowel op aspectniveau (bomen, voetpaden, beschoeiing, etc.) als per gebied (woongebied, buitengebied, etc.) vormen belangrijke stuurinformatie richting beheer, management en bestuur. Dit vraagt om een specifiek op de situatie in Westerwolde gerichte kennisbank van eenheidsprijzen en maatregelpakketten bij de verschillende beheeronderdelen. Deze kengetallen worden vastgelegd in het beheersysteem. We adviseren om deze kennisbank verder op te bouwen.

Verdere optimalisatie van ABC data

De kwaliteit van **water** en **oevers** is niet in beeld. Om de biodiversiteit te verhogen, de waterkwaliteit te verbeteren en een koppeling te maken met oeverbeheer dient de kwaliteit van de oevers in beeld te worden gebracht. Hierbij kan tevens inzichtelijk worden gemaakt welke oevers geschikt zijn om om te vormen naar

natuurvriendelijke oevers. Dit is een van de criteria voor de mate van waterkwaliteit en biodiversiteit in het water/op de oever. Omvorming van oevers (van beschoeide naar onbeschoeide/natuurvriendelijk heeft impact op de beheerbudgetten van oevers en groen).

Dit vraagt om de volgende producten:

- Beheerplan water en oevers;
- Inspectie en beheerrapportage oevers.

Ecologische waterkwaliteit verwijst naar de gezondheid en het evenwicht van een aquatisch ecosysteem, inclusief rivieren, meren, wetlands en andere waterlichamen. Het houdt rekening met de biologische, chemische en fysische kenmerken van water en hun invloed op het welzijn van de organismen die in dat water leven. Belangrijke aspecten zijn:

- Biologische componenten: aanwezigheid en diversiteit van verschillende soorten waterorganismen, zoals algen, macrofyten (waterplanten), insectenlarven, vissen en andere fauna. Deze organismen geven aanwijzingen over de algehele gezondheid van het ecosysteem.
- Chemische componenten: concentraties van verschillende chemicaliën in het water, zoals voedingsstoffen (bijv. stikstof en fosfor), zware metalen, pesticiden en andere verontreinigende stoffen. Verhoogde concentraties van bepaalde stoffen kunnen schadelijk zijn voor het aquatische leven.
- Fysische componenten: kenmerken zoals temperatuur, zuurstofgehalte, stroomsnelheid en troebelheid. Deze factoren beïnvloeden rechtstreeks de leefomstandigheden van waterorganismen.

De beoordeling van ecologische waterkwaliteit is essentieel om de impact van gebruik (menselijke activiteiten) op het water te begrijpen en maatregelen te nemen om de gezondheid van aquatische ecosystemen te behouden of te herstellen, bijvoorbeeld door de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Monitoring en beheer van ecologische waterkwaliteit zijn daarin belangrijk.

FINANCIEEL

Groenbudgetten

Het onderhoud van het grote aantal bomen in de gemeente vergt een aanzienlijk budget. Om beter zicht te houden op de besteding en ervoor te zorgen dat dit niet ten koste gaat van het onderhoud aan het overige groen stellen we voor het budget voor bomen apart inzichtelijk te maken in de begroting.

Areaalontwikkelingen

Bij areaalontwikkelingen moet het budget voor beheer meegroeien. Hierdoor is er een noodzaak mutaties in het areaal tijdig door te voeren in het beheersysteem en het opnemen van een beheerparagraaf bij planontwikkeling of projecten waarbij areaal wordt toegevoegd of in functie veranderd.

Bijlage 1 - Beheermethodiek (Asset Management)

In deze bijlage wordt toegelicht hoe het cyclische beheerproces in theorie wordt toegepast.

Cyclische beheerproces

In het optimale **cyclische beheerproces** vormen zes aandachtspunten de basis voor professioneel en efficiënt beheer. Deze aandachtspunten maken onderdeel uit van de (jaarlijks) te doorlopen stappen.

Beheerbeleid

Om met het kader voor beheer en onderhoud aan te blijven sluiten bij gemeentelijke ontwikkelingen als de omgevingsvisie, is het van belang specifiek **beheerbeleid** en financiële kaders voor beheer op te stellen en actueel te houden. Dit noemen we de Nota Kapitaalgoederen (NKG). Het integrale beleidskader voor beheer wordt vastgesteld door het bestuur.

Het is aan te raden dit beleid op te stellen voor een planperiode van 4 tot 5 jaar. Immers, de wereld van beheer verandert (eisen en wensen, bestuurlijke doelen) en ook de toestand van het areaal wijzigt door gebruik, het toegepaste beheer en onderhoud en externe invloeden. De onderhavige Nota Openbare Ruimte is hier de basis voor.



Figuur: Beheermodel Antea Group

Programmeren

Beleid wordt vertaald naar beheerplannen of uitvoeringsplannen met daarin de benodigde beheermaatregelen op korte- en middellange termijn en de financiële behoefte (**programmeren**). Hiermee ontstaat eveneens tijdig inzicht in aankomende vervangingspieken. In deze fase bieden afstemmingsmogelijkheden tussen de beheerdisciplines en andere domeinen en projecten kansen om de leefomgeving zo weinig mogelijk te belasten en werk met werk te maken. Bijvoorbeeld tussen riolering en wegen.

De stappen Beleid maken en Programmeren vormen de eerste fase van het beheerproces. Afspraken en inzichten worden met 'beleid maken' vastgelegd in de Nota Openbare Ruimte. Hier dient een duidelijke (herleidbare en aantoonbare) koppeling te zijn tussen gemeentelijke doelen, beheerambitie en de financiële behoefte. Dit betreft inzicht in dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervangingen (met betrekking tot de maatregelen en het budget). Vervolgens wordt de ambitie geprogrammeerd in een beheerplan. Dit maakt geen onderdeel uit van deze notitie.

De beheerambitie is niet geheel vrijblijvend in te vullen. Zo is een gemeente verplicht areaal op deugdelijke wijze te onderhouden, de veiligheid te borgen en kapitaalvernietiging te voorkomen.

Voorbereiden

Met de programmering is duidelijk geworden welke activiteiten de komende jaren uitgevoerd moeten worden, om te voldoen aan het ambitieniveau. Deze werkzaamheden worden ondergebracht bij de eigen dienst, of worden met behulp van een bestek in de markt weggezet. Daarbij wordt gekeken of het mogelijk is om werkzaamheden te combineren, bijvoorbeeld in afstemming met de planning van de gemeentelijke watertaken (riolering), of met nieuwbouwprojecten vanuit RO (Ruimtelijke Ontwikkeling) om werk met werk te maken.

Realiseren en onderhouden

De werkzaamheden worden uitgevoerd door een aannemer, eigen dienst of werkvoorzieningsschap. Op het werk wordt toezicht gehouden, om te toetsen of de bestek voorwaarden in acht worden genomen. De gemeente draagt de zorg dat het werk volgens de afgesproken kwaliteit wordt opgeleverd.

Op basis van het uitgevoerd werk dient het beheersysteem up-to-date gehouden te worden. Dit geldt ook voor het vastleggen van inspectiehistorie.

Monitoring

Periodiek wordt er op basis van inspecties en schouwen geanalyseerd of de toestand van de kapitaalgoederen op zich en de leefomgeving als geheel voldoet aan de vastgestelde ambitie.

Evaluatie

Deze informatie biedt mogelijkheden om beleid bij te sturen, de interne processen te verbeteren of financiën bij te stellen.

Meetlatten

Het huidige beleid (zie paragraaf 1.4 onder beleidsdoelstellingen) is opgesteld en wordt uitgevoerd aan de hand van meetlatten die verschillende kwaliteitsniveaus weergegeven in norm, beschrijving en beeld voor zowel de technische kwaliteit (heel en veilig) als voor de verzorging (schoon en netjes).

Deze kwaliteitsniveaus zijn per beheergroep aangegeven. In de standaard kwaliteitscatalogus is voor verschillende onderdelen van de openbare ruimte de kwaliteit vastgelegd in een 5-schaal: de kwaliteitsmeetlat. Om een indruk te krijgen is in het onderstaande figuur per kwaliteitsniveau een impressie gegeven van asfaltverharding.



Figuur: Voorbeeld meetlat voor asfaltwegen

Om een bepaalde kwaliteit in de openbare ruimte te realiseren zijn verschillende ambitieniveaus te onderscheiden. Deze zijn vastgelegd in de CROW-kwaliteitscatalogus⁹. De kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte zijn als volgt te typeren:

Niveau	Algemene beschrijving	Rapportcijfer
Zeer hoog	Uitstekend onderhouden, als nieuw	Cijfer > 9,5
Hoog	Goed onderhouden, bijna niets op aan te merken	Cijfer 7,5 – 9,4
Basis	Voldoende onderhouden, wel wat op aan te merken	Cijfer 5,5 – 7,4
Laag	Sober tot voldoende, enige achterstanden bij het onderhoud	Cijfer 3,5 – 5,4
Zeer laag	Onvoldoende onderhouden, flinke achterstanden, kapot	Cijfer < 3,4

Elk kwaliteitsniveau bevat omschrijvingen en criteria met meetbare en toetsbare normen. Daarmee zijn de kwaliteitsniveaus meetbaar, zodat de kwaliteitskeuzes eenduidig zijn vastgelegd en worden toegepast in beleid

⁹ CROW bedenkt slimme en praktische oplossingen voor vraagstukken over infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland

en realisatie en getoetst kunnen worden. De gemeente doet dit bijvoorbeeld al door het uitvoeren van een schouw binnen het groene areaal.

Het uitgangspunt is dat bij lage en zeer lage niveaus de risico's op onveilige situaties oplopen door de staat van het onderhoud van het areaal of kapitaalvernietiging kan optreden. Op basis van de BBV en de eisen van de toezichthouder (provincie) moet kapitaalvernietiging te allen tijde voorkomen worden.

In hoofdlijn geldt het volgende:

- Risico's zijn er bij niveau hoog en zeer hoog niet tot nauwelijks aanwezig;
- Bij een basisniveau zijn de risico's hanteerbaar;
- Bij het niveau laag is er sprake van risico's (denk aan: kans op gevaarlijke situaties, ongelukken, stremming, aansprakelijkheid en kapitaalvernietiging). De mate waarin dit risico zich voordoet, wordt daarbij beïnvloed door type asset, de ligging en/of het gebruik;
- Bij het niveau zeer laag is er een exponentiele toename van hetgeen hierboven gesteld.

Bijlage 2 - Specifieke wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving

Bij het beheren van de openbare ruimte speelt wet- en regelgeving een belangrijke rol. Deze wet- en regelgeving geeft niet alleen een richting of wettelijke plicht aan voor de mate van kwaliteit van de inrichting en/of van de instandhouding maar geeft ook aan op welke wijze de uitvoering van de inrichting of het beheer en onderhoud moet plaatsvinden. In deze bijlage wordt de meest relevante wet- en regelgeving beschreven, die uitgangspunt vormt voor het beheer en onderhoud.

Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Deze wet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Een groot aantal wetten¹⁰ gaat geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet.

Daarmee vormt de Omgevingswet de basis voor het integraal beheer van en voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Gemeentes zijn verplicht om een omgevingsvisie voor de lange termijn vast te stellen. Op 1 januari 2024 worden de huidige bestemmingsplannen onder de Omgevingswet automatisch omgezet naar het tijdelijke Omgevingsplan. Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit heet ook wel de bruidsschat. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat de regels voor gemeenten automatisch in het tijdelijke deel van het omgevingsplan komen.

De regels voor de waterschappen komen terecht in de waterschapsverordening. Verordeningen komen niet automatisch in dit omgevingsplan terecht, hoewel ze wel geldig blijven tot 2032. Er geldt een uitzondering voor de erfgoedverordening en hemelwaterverordening; die komen juist wel in het omgevingsplan van rechtswege.

Tot 2032 is er een overgangsfase waarin de gemeente nieuwe regels in het omgevingsplan moet opnemen ter vervanging van de oude bestemmingsplannen, verordeningen en bruidsschat. De regels van de bruidsschat kan de gemeente intrekken of wijzigen, deze regels vervallen anders automatisch in 2032.

Burgerlijk Wetboek

Een bijzondere algemene aansprakelijkheidsregel wordt gevonden in het Burgerlijk Wetboek artikel 6:162 en 6:174:

Artikel 6:162

1. Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.
2. Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
3. Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Artikel 6:174

1. De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.
2. Bij erfpacht rust de aansprakelijkheid op de bezitter van het erfpachtrecht. Bij openbare wegen rust zij op het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg in goede staat verkeert, bij kabels en leidingen op de

¹⁰ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/totstandkoming/intrekken-wetten/>

kabel- en leidingbeheerder, behalve voor zover de kabel of leiding zich bevindt in een gebouw of werk en strekt tot toevoer of afvoer ten behoeve van dat gebouw of werk.

Wegenwet

De gemeente is bij wet verantwoordelijk voor het beheer van openbare wegen (ook van toepassing op civieltechnische kunstwerken gelegen in openbare wegen) die in eigendom zijn van de gemeente. De essentie betreft dat de beheerder moet optreden als 'goede rentmeester' en de zorg heeft kapitaalvernietiging te voorkomen. De wettelijke zorgplicht is vastgelegd in de Wegenwet.

Artikel 15

1. Het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is verplicht een weg te onderhouden, wanneer dat bestemd is tot een openbare weg.
2. Het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is verplicht een weg (inclusief bijbehorende duiker) te onderhouden, wanneer zij een openbare weg gedurende tien achtereenvolgende jaren heeft onderhouden, ook al was bij de aanvang van die tien jaren de weg nog niet openbaar.
3. Tot het onderhoud van een weg als in het eerste en het tweede lid bedoeld, behoort mede het onderhoud van de bijbehorende berm of bermsloot, echter slechts voor zover het onderhoud van de berm of de bermsloot een bijdrage levert aan de instandhouding en de bruikbaarheid van de weg en voor zover het onderhoud niet, uit welke hoofde ook, tot de verplichting van anderen behoort.

Artikel 16

De gemeente heeft te zorgen, dat de binnen haar gebied liggende wegen, met uitzondering van de wegen, welke door het Rijk of ene provincie worden onderhouden, van die bedoeld in artikel 17 en van die, waarop door een ander tol wordt geheven, verkeren in goeden staat.

Code Milieu Verantwoord Wegbeheer

In 2008 heeft het ministerie van VROM alle wegbeheerders verzocht om de Code Milieu Verantwoord Wegbeheer te ondertekenen. Het gaat hierbij om het verwijderen van teerhoudend asfalt.

VN-Verdrag Handicap

Het doel van dit verdrag is een gelijkwaardige participatie van mensen met een functiebeperking in de maatschappij. Dit houdt voor gemeenten in dat zij de fysieke toegankelijkheid in de openbare ruimte dienen te verbeteren. Voorbeelden zijn blindegeleidestroken, brede stoepen zonder drempels en obstakels, en harde ondergrond van wandelpaden. Het CROW heeft hiervoor publicatie 337 'Richtlijn toegankelijkheid' opgesteld. De Nederlandse staat is partij bij het VN-Verdrag en als zodanig verplicht het verdrag te implementeren. Gemeenten zijn als onderdeel van de staat ook verplicht het verdrag uit te voeren. Voor mensen met een functiebeperking betekent een toegankelijke openbare ruimte dat ze (langer) zelfstandig kunnen functioneren.

Deze functiebeperking kan enkel bestaan uit zien, horen, tasten, verplaatsen, gebruiken of een combinatie daarvan. Voor sommige mensen is dit tijdelijk, bv. een been breken, en voor andere vanaf geboorte, na ongeluk of een chronische ziekte. Ter indicatie heeft een kwart van de bevolking in meer of mindere mate te maken met een functiebeperking.

Waterwet

De Waterwet regelt het beheer van regen- en grondwater en verbetert de samenhang tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Traditioneel ging waterbeheer vooral over beheer van meren, waterwegen, havens en kunstwerken (bijvoorbeeld baggeren en beschoeiing). Tegenwoordig strekt de zorgplicht zich ook uit tot hemel- en grondwater. Deels gaat de waterwet op in de Omgevingswet.

In algemene zin houdt dit in dat de beheerder vanuit de waterwet de zorgplicht heeft voor (het onderhoud van) de objecten en voorzieningen in de openbare ruimte die de afstroming/opvang van hemelwater, de kwaliteit en peil van het grondwater en de afvoer van afvalwater regelen (zodat de bodem en het oppervlaktewater niet verontreinigd). Deze zorgplicht heeft met name impact op het Watertakenplan.

Nederlandse gemeenten moeten voldoen aan wet- en regelgeving met betrekking tot waterkeringen, zoals vastgesteld door de overheid en de waterbeheerders. Hier zijn enkele belangrijke aspecten waaraan voldaan moet worden:

- ➔ **Waterwet:** De Waterwet vormt de basis voor het waterbeheer in Nederland. Het regelt onder andere de bescherming tegen overstromingen, het beheer van waterkeringen en de samenwerking tussen verschillende waterbeheerders.
- ➔ **Watervergunningen:** Gemeenten moeten de relevante watervergunningen aanvragen en verkrijgen bij de waterbeheerder(s) voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de waterkeringen, zoals bouwprojecten, grondwerken of het aanleggen van infrastructuur.
- ➔ **Keur en legger:** De waterbeheerders stellen een Keur en legger op waarin de regels en voorschriften voor waterkeringen worden vastgelegd. Gemeenten moeten deze regels naleven en ervoor zorgen dat hun activiteiten in overeenstemming zijn met de vastgestelde normen en voorschriften.
- ➔ **Omgevingswet:** De Omgevingswet integreert verschillende wetten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en waterbeheer. Deze wet zal ook van toepassing zijn op waterkeringen en gemeenten zullen moeten voldoen aan de regels en voorschriften die daarin worden vastgelegd.
- ➔ **Veiligheidsnormen:** Nederland hanteert strikte veiligheidsnormen voor waterkeringen om overstromingen te voorkomen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de waterkeringen binnen hun gebied voldoen aan deze normen en periodiek onderhoud uitvoeren om de veiligheid te waarborgen.

Wet Natuurbescherming

In het verleden beschermde de Boswet bomen en houtopstanden in het buitengebied met als doel te voorkomen dat het bestaande bosareaal verder afneemt. In algemene zin hield dit in dat de beheerder moest voorkomen dat het bestaande bosareaal in het buitengebied afneemt, of alternatieven moet bieden. Sinds 1 januari 2017 is de Boswet opgehouden te bestaan en is de Wet natuurbescherming van kracht. Deze vervangt drie wetten: de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet. De Wet natuurbescherming gaat op in de Omgevingswet.

De belangrijkste elementen van de Boswet zijn onveranderd opgenomen in de nieuwe wet: de meldingsplicht, de herplantplicht en het kapverbod.

Ook wordt de bescherming van soorten geregeld. Op de lijst van beschermde soorten staan alle in het wild levende zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën en een aantal vissen, libellen, vlinders en plantensoorten. Dit maakt de lijst zo breed dat bij alle werkzaamheden in het groen; bossen, natuurterreinen en parken, rekening moet worden gehouden met de wet.

De wet kent een zorgplicht. Hierbij moet voldoende zorg in acht genomen worden voor in het wild levende dieren en planten. Om helder te krijgen wat 'voldoende zorg' is, wordt er gewerkt met gedragscodes. Deze gedragscodes worden door beheerders en beschermingsorganisaties gezamenlijk opgesteld. Het Ministerie van EL&I¹¹ moet ze vervolgens goedkeuren. Werken volgens een goedgekeurde gedragscode betekent dat je, volgens het Ministerie, voldoet aan de zorgplicht. Het Ministerie heeft daarom de gedragscodes opgenomen in het Besluit vrijstelling dier- en plantensoorten. Als de beheerder volgens een goedgekeurde gedragscode werkt, heeft hij/zij vrijstelling van het verbod op doden, verstoren en beschadigen.

Zorgplicht t.a.v. bomen¹²

Uit bovenstaande artikelen is ook de zorgplicht ten aanzien van bomen voortgekomen. Het woord zorgplicht is niet letterlijk genoemd, maar is ontstaan in de rechtspraak.

Er zijn drie vormen van zorgplicht. De algemene zorgplicht bestaat eruit dat er sprake moet zijn van regulier en regelmatig onderhoud en uitwendige controle op gebreken aan de boom (de zogenaamde boomveiligheidscontrole). Afhankelijk van leeftijd, boomsoort, omvang en groeiplaats gaat het dan over jaarlijkse tot vijfjaarlijkse controles. Wanneer de boom op een plaats staat waarbij is te voorzien dat bij

¹¹ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

¹² Bron: www.bomenrecht.nl

omvallen of afbreken van een tak er aanzienlijke schade kan ontstaan, dan is er sprake van verhoogde zorgplicht. Een dergelijke boom moet minstens jaarlijks worden gecontroleerd en heeft eventueel extra onderhoud. Ook geldt er een onderzoeksplicht. Wanneer uitwendige gebreken worden geconstateerd of andere aanwijzingen bestaan over een gebrek, dan dient een nader onderzoek plaats te vinden.

Internationale klimaatafspraken

- ➔ Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (VN) uit 1992: Dit is het eerste klimaatverdrag.
- ➔ Kyotoprotocol uit 1997: Hierin staat dat de emissiereducties van land tot land verschillen en onder elkaar verhandeld kunnen worden.
- ➔ VN-klimaattop in Parijs: de Conference of Paris (COP21). Nederland heeft daar ingestemd met een nieuw VN-klimaatakkoord. Doel van het akkoord: de opwarming van de aarde beperken tot ruim onder 2 graden Celsius. Met een duidelijk zicht op 1,5 graden Celsius.
- ➔ VN-Klimaatakkoord van Parijs: In 2016 heeft staatssecretaris Dijkema het VN-Klimaatakkoord van Parijs ondertekend namens de 28 lidstaten van de Europese Unie. Het akkoord gaat per 2020 in. Om dit doel te halen hebben EU-lidstaten met elkaar afgesproken dat de EU in 2030 minimaal 40% minder moet uitstoten. De Europese Commissie toetst de klimaatplannen van de EU-lidstaten aan de gestelde doelen. Inmiddels is dit opgeschroefd naar 55%.
- ➔ VN-Klimaatakkoord van Parijs: In 2016 heeft staatssecretaris Dijkema het VN-Klimaatakkoord van Parijs ondertekend namens de 28 lidstaten van de Europese Unie. Het akkoord gaat per 2020 in. Om dit doel te halen hebben EU-lidstaten met elkaar afgesproken dat de EU in 2030 minimaal 55% minder moet uitstoten.
- ➔ Om dit doel ook zeker te halen, richt het kabinet het beleid op 60% in 2030. Hiervoor heeft het kabinet op 26 april 2023 een aanvullend klimaatpakket gepresenteerd.
- ➔ Er zijn lokale overheden die de lat voor zichzelf hoger leggen door dit percentage op te schroeven of het eindjaar naar voren te halen.

Bestrijding van exoten

- ➔ Wereldwijd bedreigen invasieve exoten de natuur. Internationale afspraken moeten de invasie van exoten bestrijden. In landen van de Europese Unie (EU) geldt de Europese exotenverordening waarop planten en dieren staan die schade toebrengen aan de natuur. Dus ook in Nederland. Onderdeel van de Europese exotenverordening is de Unielijst van invasieve exoten.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

Contactgegevens

Monitorweg 29
1322 BK Almere
Postbus 10044
1301 AA Almere
T. +31 6 51 55 45 43
E. Aale.Boek@Anteagroup.nl

Copyright © 2024

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct een melding te maken bij security@antegroup.nl. Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

www.anteagroup.nl