zaaknummer: 330941

Gemeenteraad
Voorstel

Actualisatie voorziening groot onderhoud wegen en wegenbeheerplan - Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Auteur

Beknopte samenvatting
In november 2011 heeft de gemeenteraad het wegenbeheerplan (2011-2024) vastgesteld en ingestemd met het instellen van een voorziening voor groot onderhoud wegen. Daarnaast is in de begroting door de gemeenteraad ingestemd met het beschikbaar stellen van kredieten voor de vervanging en reconstructie van wegen. De voorziening groot onderhoud wegen en de beschikbaar gestelde kredieten voor vervangingen en reconstructies maken het mogelijk het wegenonderhoud uit te voeren conform het wegenbeheerplan. Het wegenbeheerplan wordt iedere twee a drie jaar geactualiseerd waarna de financiële gevolgen (het groot onderhoud en de dotaties) worden verwerkt in de Voorjaarsrapportage. De laatste actualisatie van het wegenbeheerplan stamt uit 2018 (vastgesteld oktober 2019 op basis van de Knoppennotitie) Om binnen de termijn van vijf jaar te blijven is het noodzakelijk het wegenbeheerplan te herzien. Daartoe zijn alle gemeentelijke wegen en paden in 2021 opnieuw geïnspecteerd. Op basis van deze inspectie is het wegenbeheerplan vernieuwd. Voorgesteld wordt het nieuwe wegenbeheerplan groot onderhoud wegen voor de periode 2023-2037 vast te stellen. Daarmee geven we uitvoering aan de BrinQ-visie.

Besluit

Besluitpunt 1
Vaststellen van het wegenbeheerplan 2023-2037 (groot onderhoud wegen, vervanging en reconstructie wegen).
Besluitpunt 2
In te stemmen met een jaarlijkse dotatie van € 2.065.000 van 2023 tot en met 2032 voor de voorziening Groot onderhoud wegen, waarbij de ophoging van € 1.170.000 gedekt wordt uit het algemeen begrotingsresultaat.
Besluitpunt 3
Het beschikbaar stellen van de extra middelen voor het wegenbeheerplan 2023-2037 af te wegen bij de behandeling van de Begroting 2023.

Motivering

Aanleiding en context
In de Wegenwet is de onderhoudsplicht voor de wegen geregeld. De Wegenwet vereist van een wegbeheerder goed ’rentmeesterschap’. Dit betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen het kapitaal dat in de wegen is geïnvesteerd, in stand blijft door het tijdig plegen van onderhoud. De Wegenwet

verplicht wegbeheerders om de aan hen toegewezen wegen in goede staat te houden. Daarnaast is het in navolging van het besluit begroting en verantwoording (BBV) voor gemeenten en provincies verplicht om een actueel en vastgesteld wegenbeheerplan te hebben. Het 'Wegenbeheerplan 2011-2024' is in november 2011 vastgesteld op basis van het kwaliteitsplan voor de openbare ruimte (KOR). Dit wegenbeheerplan is voor het laatst geactualiseerd in 2018 (vastgesteld in oktober 2019 op basis van de Knoppennotitie). Om aan onze verplichtingen te blijven voldoen zijn in 2021 alle wegverhardingen in de gemeente Westerveld opnieuw geïnspecteerd. Op basis van deze inspecties is het wegenbeheerplan 2023-2037 opgesteld, waarbij het voldoen aan de BrinQ-visie uitgangspunt is

Beoogd resultaat
Met een vastgesteld wegenbeheerplan kunnen we de gemeentelijke wegen en fietspaden onderhouden op het niveau zoals afgesproken bij vaststelling van de BrinQ-visie. Daarmee wordt tevens voldaan aan de verplichtingen van de wegbeheerder volgens de Wegenwet en het besluit begroting en verantwoording (BBV).

Argumentatie
Een wegenbeheerplan maakt het mogelijk om de gemeentelijke wegen en (fiets)paden volgens een bepaalde strategie te beheren en te onderhouden waardoor onze weggebruikers zich veilig kunnen verplaatsen van a naar b. Een goed onderhouden wegennet is direct verbonden met belangrijke thema's zoals leefbaarheid, toegankelijkheid, landbouw, transport en recreatie.
In maart 2018 is de visie op de openbare ruimte (BrinQ) door de gemeenteraad vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat de openbare ruimte minimaal aan de basisvoorwaarden schoon, heel, veilig en duurzaam moet voldoen. Het beheersplan is zo opgesteld dat we aan de minimale kwaliteitsniveaus van BrinQ kunnen voldoen.
Daarvoor moet minimaal verantwoord, stabiel en toekomstbestendig wegenonderhoud worden toegepast. Om dit te bereiken passen we gedifferentieerd onderhoud toe volgens het ambitieniveau van het KOR waarbij gebruik wordt gemaakt van een mix van kwaliteitsniveau basis 21% en laag 79%. Het kwaliteitsniveau basis betreft de dorpscentra en de doorgaande hoofd(fiets)routes, de overige wegen worden op kwaliteitsniveau laag onderhouden. Er is in 2011 bewust voor deze onderverdeling gekozen waarbij de dorpscentra en hoofd(fiets)routes te onderhouden op kwaliteitsniveau basis en niet op kwaliteitsniveau laag. Dit was destijds in lijn met het coalitieakkoord en de uitkomsten van een review waarbij het accent bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte meer werd gelegd op veiligheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Vanuit dit perspectief lag het voor de hand om verhardingen van de hoofdstructuur, dorpscentra en hoofdfietsroutes prioriteit te geven. De gedachte was om meer zorg te besteden aan die wegen die het meeste verkeer moeten verwerken en van belang zijn voor een goede bereikbaarheid van onze gemeente, verhoudingsgewijs (in relatie tot de overige wegen binnen en buiten de bebouwde kommen) gaat het hier om een beperkt areaal. Uit oogpunt van duurzaamheid (bevorderen fietsverkeer) en bevordering van een goede synergie tussen natuur en economie (natuur- en cultuurgerichte recreatie) is ook prioriteit aan de hoofdfietsroutes gegeven.
Het omlaag brengen van de kwaliteitsniveaus van dorpscentra en hoofdroutes naar niveau laag kan worden overwogen, maar zal op de korte termijn niet veel opleveren omdat hier de komende jaren geen noemenswaardig onderhoud staat gepland. Het verder omlaag brengen van de het kwaliteitsniveau van het buitengebied en de woongebieden (lager dan laag) brengt grote risico’s met zich mee. Er zullen extra kosten ontstaan en de weggebruikers lopen nog grotere risico's. Eén en ander wordt verder toegelicht onder het kopje kanttekeningen en risico's.
Het voorliggende plan heeft een looptijd 2023 t/m 2037, waarbij de stand van de voorzieningen wordt beoordeeld voor de periode 2023 t/m 2032 (een verplichte toets periode van tien jaar). De vigerende actualisatie gaat over de periode van 2018 t/m 2027. Er worden dus vijf jaren extra in beschouwing genomen. Voor deze extra jaren, door herijking op basis van de inspectie in 2021 en om te voorkomen dat er sprake zal zijn van achterstallig onderhoud, is het noodzakelijk meer groot onderhoud uit te voeren. Dit zorgt ervoor dat aanvullende dotaties voor groot onderhoud nodig zijn.

Daarbij komt dat de stortingen in de voorzieningen 2011 t/m 2021 bewust laag zijn gehouden, mede door een eenmalige aanvulling van deze voorziening in 2011. Met andere woorden er is bewust ‘ingeteerd’ op de voorzieningen. Dat is een bewuste keuze geweest, die houdbaar is zolang voor de toets periode van 10 jaar de voorziening niet negatief wordt. Zonder de aanvullende dotatie zal dat het geval zijn.
Wanneer voor dit vigerende plan (2018) de periode 2028 t/m 2032 mee zou zijn genomen, dan was de huidige dotatie onvoldoende. Maar er was binnen de toets periode van tien jaar geen aanleiding tot bijstelling daarvan. Dat is nu anders. Er wordt thans een nieuw wegenbeheerplan 2023 t/m 2037 aangeboden aan de raad met naar verhouding grotere uitgaven voor grootonderhoud in de extra in beschouwing genomen jaren.

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord werken
De laagste prijs is op dit moment meestal het gunningscriterium voor de civieltechnische contracten. De contracten zijn zo opgebouwd, dat eisen aan duurzaamheid en materialen etc. in de contracten opgenomen kunnen worden. Mede doordat de markt verduurzaamt, is er de afgelopen jaren steeds meer geëxperimenteerd met duurzame materialen die toegepast worden in de openbare ruimte. Enkele voorbeelden hiervan zijn: bamboe verkeersborden, straatmeubilair bestaande uit gerecycled plastic (o.a. afzetpalen, standaard bankjes), gebakken materialen, hergebruik oud asfalt in nieuw asfalt en gerecycled bouwpuin toegepast als fundering voor wegen. Deze voorbeelden zijn inmiddels vrij standaard in de branche en werken niet meer direct kostenverhogend. Er wordt op dit moment niet vaak voor innovatieve producten gekozen, omdat deze zich qua levensduur nog niet bewezen hebben en op dit moment veelal duurder zijn dan de traditionele oplossingen. Met de budgetten zoals opgenomen in dit wegenbeheerplan is het niet mogelijk een verdere verduurzamingsslag te maken. Dit punt wordt meegenomen in het Knoppenvoorstel 2.0 BrinQ

Effect op het Minimabeleid
- n.v.t.

Kanttekening en risico's
Als wegbeheerder hebben we de volgende wettelijke kaders en regelgeving waar we ons aan moeten houden.
- Wegenwet: in de Wegenwet is de onderhoudsplicht voor de wegen geregeld. De Wegenwet vereist van een wegbeheerder goed ’rentmeesterschap’. Dit betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen de het kapitaal dat in de wegen is geïnvesteerd, in stand blijft door het tijdig plegen van onderhoud. De Wegenwet verplicht wegbeheerders om de aan hen toegewezen wegen in goede staat te houden.
- Wegenverkeerswet: Deze wet beroept zich op de publiekrechtelijke zorg van de wegbeheerder voor de veiligheid van de weggebruiker en voor het borgen van de functionaliteit van de wegen.
- Burgerlijk Wetboek: In het Burgerlijk Wetboek is risico- en schuldaansprakelijkheid geregeld. De wegbeheerder is aansprakelijk voor schade, als de weg niet voldoet aan de eisen die men daaraan in gegeven omstandigheden mag stellen en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert. Daarnaast moet de gemeente in geval van schuldaansprakelijkheid kunnen aantonen dat inspectie en onderhoud van wegen met optimale zorg wordt uitgevoerd. Deze Wet bevat geen strakke normen en richtlijnen voor het onderhoud maar onderstreept wel het belang van duidelijke beleidskaders waarbinnen de weginfrastructuur moet worden beheerd.
- Wet Milieubeheer/bouwstoffenbesluit: In deze wetgeving zijn zaken omtrent geluid, bebakening, markering en (her) gebruik van bouwstoffen geregeld. Deze wetgeving heeft doorgaans een kostenverhogend effect op het beheer en onderhoud.

Bij het opstellen van het wegenbeheerplan zijn de uitgangspunten van de BrinQ-visie gebruikt om de onderhoudsbehoefte voor de komende jaren te bepalen. De verdeling van kwaliteitsniveaus is hierbij

21 % basis en 79% laag. Hiermee kan aan het technisch minimum van de BrinQ-visie worden voldaan. Wanneer vanwege onvoldoende budget onderhoud niet of maar gedeeltelijk volgens het wegenbeheerplan kan worden uitgevoerd brengt dat de volgende risico's en/of kanttekeningen met zich mee:

- door niet al het noodzakelijke onderhoud uit te voeren is de kans op kapitaalvernietiging groot. In de (nabije) toekomst brengt dit hogere kosten met zich mee;
- het aantal wegen waarbij de veiligheid van de weggebruiker niet meer gegarandeerd kan worden, zal toenemen;
- een toename van ongevallen en aansprakelijkheidsclaims;
- een sterke toename van de onderhoudsbehoefte van wegen en het daarvoor benodigde onderhoudsbudget;
- verslechtering van comfort en toegankelijkheid voor de weggebruiker;
- een toename van de kosten voor dagelijks 'klein' onderhoud en klachtafhandeling;
- er kan niet worden voldaan aan de uitgangspunten van de BrinQ-visie;

In navolging besluit begroting en verantwoording (BBV) gemeenten en provincies dient het wegenbeheerplan actueel en vastgesteld te zijn. Het wegenbeheerplan mag niet ouder zijn dan vijf jaar. Binnen deze vijf jaar bestaat de verplichting om het beheerplan tussentijds bij te stellen, indien het beheerplan in belangrijke mate niet meer aansluit bij de actuele situatie van staat van het onderhoud. De Gemeente- en Provinciewet schrijven voor dat gemeenten en provincies jaarlijks begrotings- en verantwoordingstukken moeten opstellen. Het BBV schrijft voor dat de paragraaf kapitaalgoederen een verplicht onderdeel is van de beleidsbegroting met als uitgangspunt het instant houden van kapitaalgoederen. In de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' van de begroting en de jaarstukken wordt aangegeven dat op basis van geactualiseerde wegenbeheerplannen achterstallig onderhoud wordt voorkomen.
Wanneer uit de paragraaf kapitaalgoederen blijkt dat beheerplannen niet actueel zijn en onvoldoende gemotiveerd wordt aangegeven hoe achterstallig onderhoud kan worden voorkomen, bestaat er een risico dat een provincie vraagt naar maartregelen of kan de provincie (de toezichthouder) ons onder preventief toezicht stellen. Dat betekent dat de begroting of wijzigingen daarvan vooraf goedkeuring van de toezichthouder behoeven. Daarbij zal de provincie dan nadruk leggen op het onderhoud van de wegen. Wanneer voorziening niet wordt gevuld conform het wegenbeheerplan dat voldoet aan de richtlijnen, zal de accountant eisen aanvullende stortingen in de voorzieningen te doen of kan dit aanleiding vormen tot een aangepaste verklaring van de accountant.

Aanpak/uitvoering en communicatie
Na het vaststellen van het beheerplan worden onderhoud, vervanging en reconstructie uitgevoerd conform de BrinQ-visie.

Integrale advisering
Intern_en_extern

Duiding integrale advisering
Intern : Financieel beleid, control, strategisch adviseur, teamleider OR en concerncontroller
Extern : Adviesbureau Antea

Evaluatie
Jaarlijks wordt u geïnformeerd over het uitgevoerde onderhoud en de stand van de voorziening. Deze informatie wordt integraal opgenomen in planning en control cyclus.

Kosten, baten, dekking
<u>Dotatie</u>
Het jaarlijks geplande onderhoud in het wegenbeheerplan 2023-2032 wordt gedekt uit de voorziening Groot onderhoud wegen. De dotatie die nodig is om de uitgaven uit de voorziening te dekken bedraagt

tot en met 2032 €2.065.000 In de begroting is voor het lopende wegenbeheerplan een dotatie opgenomen van € 895.000, de mutatie voor het nieuwe beheerplan bedraagt € 1.170.000 per jaar.

Onderhoudsbudgetten

In de voorjaarsrapportage 2022 is aangekondigd dat er een actualisatie gedaan zou worden voor het wegenonderhoud, de kosten zijn daarbij ingeschat op een jaarlijkse extra dotatie van 1 tot 1,5 miljoen euro. De uiteindelijke uitzetting bedraagt € 1.170.000 en heeft meerdere oorzaken.

Bij het instellen van de voorziening groot onderhoud is in 2011 éénmalige storting van 6.5 miljoen euro in de voorziening gedaan. Door deze eenmalige storting was het mogelijk om de jaarlijkse dotatie laag te houden. In de afgelopen jaren is dat bedrag ingezet voor groot onderhoud, waardoor we 'ingeteerd' hebben op onze voorziening voor wegen. Daarnaast heeft de gemeenteraad in 2011 opdracht gegeven om structureel € 400.000 te bezuinigen op het beheer van de openbare ruimte. Dit heeft er toe geleid dat er in de jaren daarna een kwaliteitsafname heeft plaatsgevonden op het areaal wegen. Dit was een bewuste keuze en is acceptabel zolang deze afname binnen de gestelde normen valt. Wat zo is. Maar wanneer de kwaliteit door de ondergrens van het 'kwaliteitsniveau laag' dreigt te gaan, moet noodzakelijk onderhoud worden uitgevoerd. Op basis van de inspectieronde in 2021 is die dreiging aanstaande. Daarom is periode 2023-2032 **meer** groot onderhoud noodzakelijk om te kunnen blijven voldoen aan de uitgangspunten van de BrinQ-visie.

Door de nieuwe planperiode en de het extra onderhoud in de extra jaren die nu in ogenschouw worden genomen is het noodzakelijk de dotatie te verhogen om voor de toetsperiode van tien jaar de omvang van de voorziening op voldoende omvang te houden om het toekomstig groot onderhoud te kunnen uitvoeren.

Daarnaast is de data (administratief en kaartmateriaal) de afgelopen periode verbeterd, aangevuld en geactualiseerd. Hierdoor is er een beter en vollediger inzicht in het te beheren areaal verkregen.

Kredieten

De bijstelling van de kredieten en kapitaallasten behorend bij het wegenbeheerplan zijn weergegeven in bijlage kredieten reconstructie en vervanging wegen. De extra lasten voortkomend uit de beheersplan groot onderhoud, vervanging en reconstructie wegen zullen na instemming door de raad ten laste gebracht worden van het algemeen begrotingsresultaat en worden administratief verwerkt in de meerjarenbegroting 2023.