

Beslisnota voor de raad

Datum 1 februari 2022

Openbaar

Onderwerp Vervanging toplaag kunstgrasvelden
Versienummer 1

Portefeuillehouder R.E. de Heer
Informant Bertus Jeensma
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon (038) 498 2298
Email B.Jeensma@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 1.2.3 We versterken vitaliteit van sportverenigingen en sportaccommodaties
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van n.v.t.

Bijlagen

1. Stand van zaken besluitvorming Europese Commissie
2. Verschillende typen infill kunstgrasvelden
3. Overzicht kunstgrasvelden

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Bij vervanging van de toplagen van de bestaande kunstgrasvelden bij de eerstvolgende aanbesteding af te zien van de toepassing van rubberkorrels als infill (SBR).
- 2 In deze aanbesteding inzetten op een zo natuur- en milieuvriendelijke toepassing van infill en/of kunstgras inclusief eventuele varianten daarop.
- 3 In de eerstvolgende aanbesteding inzetten op de vervanging van de toplaag van de kunstgrasvelden in de periode vanaf 1 september 2022.
- 4 In de eerstvolgende aanbesteding inzetten op de vervanging van 3 kunstgrasvelden.
- 5 In de eerstvolgende aanbesteding samen met de geselecteerde aannemer kijken naar de mogelijkheid om gebruik te maken van de pilot om over te gaan tot de aanleg van een non-infill kunstgrasveld.

Datum 1 februari 2022

Inleiding

De gemeente reserveert jaarlijks een investeringsbijdrage van € 500.000 exclusief BTW voor de kosten van vervanging van twee toplagen kunstgrasvelden. Tot en met 2020 zijn de vervangingen conform een vooraf vastgesteld schema vervangen, in 2021 is besloten geen vervangingen uit te voeren.

Deze is uitgesteld omdat er, naast het feit dat de velden in Zwolle allemaal goedgekeurd zijn, onzekerheid was omtrent Europese wetgeving omtrent de toepassing van infill. Het gaat dan met name om de relatie tot volksgezondheid en milieu en gericht op de discussie omtrent verspreiding van microplastics. Verwachting was destijds dat in de 2^e helft van 2021 de besluitvorming zou plaatsvinden. Helaas blijkt dat deze duidelijkheid er nu nog steeds niet is en onduidelijk is wanneer deze er zal komen en hoe dat besluit er uit gaat zien.

De gemeente Zwolle loopt risico's om de vervanging van een aantal velden nogmaals uit te stellen in afwachting van genoemde besluitvorming. Er moeten een aantal velden gekeurd worden en sommige velden kennen al een lange levensduur en intensief gebruik.

In deze nota geven wij aan hoe er in 2022 omgegaan kan worden met de vervanging van de toplaag van een aantal kunstgrasvelden en de keuze voor het infill in afwachting van Europese besluitvorming.

Beoogd effect

Met dit besluit wordt beoogd in de komende aanbesteding af te zien van het gebruik van rubberkorrels (SBR-infill) bij de vervanging van de kunstgrasvelden. Tevens wordt beoogd de planning voor dit jaar vast te leggen en een besluit te nemen over het aantal te vervangen velden.

Argumenten

1.1. Er wordt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de gezondheidsrisico's en de milieubelasting van SBR infill.

Vanuit kostenoverweging en sporttechnische eigenschappen is SBR nog steeds de meest voor de hand liggende optie. Echter, verspreiding in het milieu is niet geheel te voorkomen en het heeft de publieke opinie niet mee voor wat betreft gezondheidsrisico's. In juli 2020 is door de Stichting Instrepitus een handhavingsverzoek bij de gemeente ingediend met de strekking dat het SBR-infill van de velden van VV Berkum verwijderd moeten worden. Naar aanleiding van het ongegrond verklaren van het handhavingsverzoek is, namens de Stichting Instrepitus, in augustus 2021 een beroep schrift ingediend bij de Raad van State. Daar ligt de zaak nu nog steeds, we hebben nog geen datum voor onze zitting. De verwachting is dat behandeling nog wel even op zich zal laten wachten. Voor wat betreft de nu voorliggende besluitvorming wordt geen risico gezien in relatie tot het handhavingsverzoek.

Vanuit de gebruikers komen er klachten in de trant van dat het stinkt, in de kleding en vervolgens in de was komt, erg warm wordt in de zomer en dat het blessuregevoeliger is (schaafwonden, spierblessures etc.). Ook ontvangen we vragen van ouders van jeugdspelers over de wenselijkheid van SBR-infill. Daar staat tegenover dat de mogelijke uitloging (het langzaam oplossen in lucht of in water van stoffen die in vaste vorm gebonden zijn in materialen) van zink naar het grondwater tot nu toe niet is waargenomen, daar zit derhalve geen argument in om het niet toe te passen. Om mogelijke risico's voor het milieu te voorkomen maken we nu al gebruik van kantplanken langs de velden en schoonlooppatten bij toegang naar de velden.

1.2. Mogelijk verbod van microplastics leidt tot onzekerheid op handhaving gedurende levensduur.

Er wordt Europese wetgeving verwacht waarbij veronderstelt wordt dat er in 2022 een besluit wordt genomen om microplastics te verbieden als infill voor de kunstgrasvelden. SBR is aan te merken als microplastic zodat het onzeker is of op basis van deze besluitvorming dit nog wel te handhaven valt

Datum 1 februari 2022

binnen de totale levensduur van de mat. In het ongunstigste geval moet het infill binnen de termijn van de afschrijving van de mat worden verwijderd.

Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat ook TPE, dat in meerdere velden in Zwolle als infill is gebruikt, een microplastic is en dus mogelijk eenzelfde proces wacht. Verschil met SBR is dat aan TPE geen gezondheidsrisico's worden toebedacht en dus mogelijk in de vervanging en gebruik iets soepeler mee om gegaan kan worden. Wel zullen dan de nodige zorgplicht maatregelen nodig zijn (o.a. aanbrengen en/of handhaven van kantplanken e.d.).

1.3. Europese besluitvorming is nog niet definitief

Zoals aangegeven is het wachten op definitieve Europese besluitvorming waarvan de uitkomsten op dit moment nog niet bekend zijn. Omdat verdere vertraging van vervanging niet wenselijk is kiezen we bij de eerstvolgende aanbesteding voor het niet gebruiken van SBR-infill. Na de Europese besluitvorming wordt er een definitief besluit voorgelegd aan de gemeenteraad.

2.1. Bij vervanging kiezen op basis van actualiteit van infill en systeem

De gemeente Zwolle heeft de aanleg van kunstgrasvelden gefaciliteerd om de capaciteit op sportparken te vergroten. De capaciteit van een natuurgrasveld is maximaal 400 uur per jaar, terwijl een kunstgrasveld rond de 1500 uur aan speelcapaciteit heeft. Hierdoor was er ook minder ruimtebeslag nodig op de sportparken. Dit heeft overigens niet geleid tot afstoten van sportgronden, maar ook niet geleid tot uitbreiding daarvan. De ontwikkelingen op kunstgrasgebied gaan snel en door dit besluit te nemen kan bij vervanging de op dat moment beste keus worden gemaakt. Op basis van capaciteit zou het zelfs kunnen voorkomen dat terugkeer naar natuurgras of toepassen van een hybride systeem tot de mogelijkheden behoort.

In de aanbesteding wordt eveneens opgenomen dat de afvoer en recycling van de te vervangen kunstgrasmat (en eventueel infill) conform wettelijke kaders moet worden verwerkt.

3.1. Aanleg in het najaar geeft mogelijk prijsvoordeel en minder druk op de markt

Normaliter vinden aanleg en vervanging van de kunstgrasvelden in de zomerstop plaats om de verenigingen zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen laten maken van het veld. Nadeel daarvan is dat een groot deel van de markt dit wil en bedrijven dus in een korte tijd veel werkzaamheden uit moeten voeren. Dit heeft invloed op de prijsvorming en druk op de werkzaamheden.

Alternatief is de werkzaamheden uit te laten voeren in het voor- of najaar. In beide gevallen levert dit mogelijk prijsvoordeel op, omdat bedrijven deze periode verhoudingsgewijs minder opdrachten hebben. Nadeel is dat verenigingen tijdens het begin of einde van het seizoen een veld een periode van maximaal 3 weken niet kunnen gebruiken die ze over het algemeen wel nodig hebben.

Een keuze voor het voorjaar heeft extra impact, omdat die planning nu al vastligt met wedstrijden, toernooien etc. De planning voor het nieuwe seizoen ligt (nog) niet vast en levert derhalve naar verwachting minder planningsproblemen op. Dit geeft ons ook voldoende ruimte om de aanbesteding op een goede manier in de markt te zetten.

4.1. Beschikbare budget is naar verwachting onvoldoende voor 4 velden

Vraag is hoe de toekomstige prijs komende uit de aanbestedingen zich verhoudt tot het beschikbare budget. Het is zeker niet uit te sluiten dat gezien de geschetste ontwikkelingen het beschikbare budget voor 2022 ontoereikend is om 4 toplagen te vervangen. De verwachting is dat we maximaal 3 toplagen kunnen vervangen. Op basis van de uitkomsten van de aanbesteding kan alsnog besloten worden daar een 4^e veld aan toe te voegen. Andersom is lastiger, omdat er één verwachtingen worden gewekt



Datum 1 februari 2022

bij een sportvereniging én de aannemende partij niet akkoord zal gaan met het terugdraaien van de oorspronkelijke uitvraag.

5.1. Koploper-functie en positieve PR/beeldvorming

Ook marktpartijen herkennen de problematiek met betrekking tot de infill van kunstgrasvelden. Zo wordt er nu volop gewerkt aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van kunstgrasvelden en infill. Eén van deze ontwikkelingen is de aanleg van non-infill kunstgrasvelden.

Hierbij wordt de kunstgrasmat niet of alleen met zand ingestrooid, geen aanvullende infill. Aangezien het hierbij om een pilot gaat is het nog niet mogelijk een dergelijk veld aan te leggen als hoofdveld, een aantal velden in Zwolle vallen derhalve sowieso af. Voordeel is dat er geen zorgplicht maatregelen nodig zijn en vanuit een mogelijk verbod op microplastics zijn er geen risico's.

Dit betreft een pilot die landelijk nog minimaal is doorgevoerd. Kiezen voor dit systeem laat zien dat Zwolle bereid is te investeren in nieuwe systemen, circulariteit en innovatief gebruik van kunstgrasvelden.

Nadeel is dat er wel degelijk de nodige risico's aan dit veld liggen (zie kopje risico's) waarbij het zaak is om deze in samenspraak met de aannemer zoveel mogelijk te minimaliseren. Ook de communicatie met en commitment van de vereniging zijn van cruciaal belang voor het slagen van de pilot.

Risico's

Aanleg-/vervangingskosten

De ontwikkelingen in de markt en de verplichte aanbesteding voor de gemeente zijn ontwikkelingen waarop geen invloed kan worden uitgeoefend. Het is in alle gevallen de vraag hoe hoog de kosten zijn op het moment van aanbesteden. Gezien te verwachten hogere kosten vanwege milieu-eisen zijn berekeningen op basis van vervangingen in het verleden geen enkele garantie voor de prijs. Ook de keuze van infill heeft invloed op de prijs (zie argumenten). Om dit financiële risico enigszins te beperken kiezen we er voor 3 in plaats van 4 toplagen te vervangen.

Financiën

Eén van de uitkomsten van de Europese Regelgeving kan zijn dat gemeenten worden verplicht de velden waar nu al microplastics zijn toegepast binnen een bepaalde termijn moeten ontvangen, ongeacht levensduur en afschrijvingstermijnen. In dat geval zal er vervroegd investeringsruimte moeten zijn om deze (extra) vervangingen te kunnen uitvoeren.

Milieu en zorgplicht

In de afgelopen jaren is veelvuldig gesproken over het gebruik van SBR als infillmateriaal op de kunstgrasvelden. Op dit moment loopt er ook nog een handhavingsverzoek bij de Hoge Raad waarin van de gemeente Zwolle wordt geëist om SBR-infill op een specifiek veld te vervangen. Hoewel vermeende gezondheidsrisico's door onderzoek van het RIVM tot nu toe zijn weerlegd, is en blijven milieuaspecten en zorgplicht actueel. Dit ongeacht de uitspraak door de Hoge Raad m.b.t. het handhavingsverzoek. De gemeente heeft in deze ook een naam hoog te houden, omdat milieu en duurzaamheid hoog op de politieke agenda staan.

SPUK-bijdrage landelijke overheid

Het beschikbare budget is exclusief BTW met de verwachting dat hieruit 3 velden gefinancierd kunnen worden. Sinds 2019 kan echter de BTW niet worden verrekend, maar deze worden via een subsidieaanvraag bij het Rijk teruggevraagd via de zogenaamde SPUK-uitkering. Het landelijk

Datum 1 februari 2022

beschikbare bedrag hiervoor is gelimiteerd, zodat het ook in deze onzeker is of er volledige compensatie van de niet verrekenbare BTW plaatsvindt.

Non-infill

De risico's bij dit veld zijn er meerdere. Zo is er sprake van een nieuw product waarbij de speelbaarheid en ervaring nog minimaal is. Vooral de KNVB kijkt met argusogen naar deze toepassing en geeft tot nu toe alleen maar goedkeuring voor de aanleg van innovatieve pilotvelden als bijveld en niet als hoofdveld. Daarmee is het veld niet overal te gebruiken. Er gelden strenge eisen vanuit de KNVB wat betreft aantallen/keuringsmomenten en speler-tevredenheidsonderzoek. Bij afkeur van het veld (na 2 jaar) is het veld niet geschikt voor het spelen van wedstrijden volgens de normen van de KNVB. Alleen dan nog geschikt voor trainingen of zelfs geheel verwijderen i.v.m. gevaar voor sporters. In dat geval een financieel risico en imagooverlies voor de gemeente Zwolle en de betreffende aannemer. Omdat het om een nieuw product gaat is er ook nog de nodige onduidelijkheid over de onderhoudsbehoefte (inclusief kosten) en de levensduur.

Uitstel renovaties

Aan verder uitstel van de renovaties kleven risico's die per veld verschillen. Een aantal velden is (bijna) aan het eind van de levensduur, er ontstaat slijtage van vezels en naden laten los. Tot op heden heeft dat (nog) niet tot afkeuring geleid, maar op korte termijn moeten een aantal velden conform regelgeving gekeurd worden en de uitkomsten zijn lastig in te schatten. Bij afkeuring van een veld moet per omgaande of extra onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd of de toplaag vervangen.

Financiën

Op de gemeentebegroting zijn middelen gereserveerd voor de vervanging van de toplaag van de kunstgrasvelden in Zwolle. Omdat de middelen van 2021 zijn doorgeschoven is er in 2022 een investeringsbudget van € 1 miljoen (exclusief BTW) beschikbaar.

De keuze om geen gebruik meer te maken van SBR als infill van de kunstgrasvelden heeft ook een financiële consequentie, los van andere marktontwikkelingen en prijsstijgingen vanuit milieueisen.

Inschatting is dat de investeringskosten per te vervangen toplaag wel met 25-40% kunnen gaan stijgen, vandaar ook de keuze om in 2022 drie velden aan te besteden en geen 4. Ook is de verwachting dat de structurele onderhoudskosten navenant zullen stijgen.

Op basis van de komende aanbesteding zal bij de begroting voor 2023 een financiële meerjarige doorkijk worden gemaakt met de consequenties voor de vervangingen in de komende jaren. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de investeringskosten, maar ook naar de structurele onderhoudskosten en de afschrijvingstermijn(en) van de velden. Dit zal naar verwachting leiden tot een vraag bij de begroting extra structurele middelen beschikbaar te stellen om ook de komende jaren de noodzakelijke vervangingen te kunnen uitvoeren. Indien mogelijk nemen we daarin ook de consequenties van de Europese wetgeving in mee (zie kopje risico's)

Communicatie

Dit besluit kan leiden tot aandacht in de pers. De afgelopen jaren is er regelmatig aandacht voor het gebruik van SBR als infill in de kunstgrasvelden. Mogelijk dat er vragen komen over het feit dat er ondanks dit besluit nog steeds velden zullen zijn waar SBR als infill is gebruikt, deze worden vervangen conform dit besluit op het moment dat dit noodzakelijk is. Op dit moment ontbreekt de noodzaak om deze velden nu al te vervangen, of de huidige infill te vervangen door een alternatief.



Datum 1 februari 2022

Met de betreffende verenigingen waar een veld vervangen wordt zullen afspraken worden gemaakt over de planningen en de beschikbaarheid van het veld. Zoals in deze nota opgenomen zal het gaan om een aanleg na de zomerstop.

Vervolg

Na besluitvorming wordt de aanbesteding opgestart om tijdig met de vervanging te kunnen beginnen. Na besluitvorming wordt op basis van actualiteit besloten welke 3 velden in de aanbesteding meegenomen gaan worden en welk veld eventueel als “reserve” wordt aangemerkt.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer