GEMEENTE
Stadskanaal

OPINIEREND

Raadscommissie : 15 mei 2023

Voorstelnummer : Z-22-106784/D/23/276147

Onderwerp : **Bespreking conceptnota Onderhoud Openbare Ruimte**

Stadskanaal, 25 april 2023

Bespreekpunten

Ter opiniëring de volgende onderwerpen te behandelen:

1. Handhaven beeldkwaliteit conform (Kader)nota Kwaliteit Openbare Ruimte 2018-2021;
2. Wijzigen beeldkwaliteit wegen naar Toetsingsmodel CROW;
3. Wegen: Differentiatie in beleidskeuze voor wegen met verkeersfunctie en wegen met erftoegangsfunctie;
4. Groen: Participatie in grote groengebieden;
5. Beschoeiingen/damwanden: achterstallig onderhoud;
6. Overig.

Aan de raad

Inleiding

Artikel 212 van de Gemeentewet verplicht de gemeente een verordening op te stellen over de uitgangspunten van het financiële beleid. In onze gemeente is deze Financiële verordening gemeente Stadskanaal 2016 (hierna: verordening) op 19 december 2016 vastgesteld. Artikel 10 van de verordening geeft aan dat het college ten minste eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte aan de raad zal aanbieden. De raad stelt de nota vast. Aangeboden wordt de conceptnota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026. Deze nota behandelt voor kapitaalgoederen zoals wegen, riolering, water, openbaar groen, civiele kunstwerken en gemeentelijke gebouwen, in ieder geval:

a. het kader voor de inrichting van het onderhoud;
b. het beoogde onderhoudsniveau;
c. de normkostensystematiek;
d. het meerjarig budgettair beslag.

De nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026 vervangt de Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte 2018-2021 die is vastgesteld op 9 mei 2018. Aan de hand van een aantal vragen onder de 'argumenten' willen wij graag uw mening over deze nota. Na deze opiniërende behandeling zal de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026 ter vaststelling worden aangeboden aan de raad waarin ook uw eventuele reacties zijn meegenomen.

Beoogd effect

Als gemeente zijn wij verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het doel is om de openbare ruimte en gebruik ervan duurzaam in stand te houden. Het gaat daarbij over een fors aantal objecten (kaptaalgoederen of assets) in de openbare ruimte die noodzakelijk zijn voor het gebruik.

Met deze nota beogen wij beleidskaders vast te stellen voor het onderhoud van kapitaalgoederen en inzicht te verschaffen in de benodigde middelen voor de periode 2023 tot en met 2026.

Argumenten
Onderstaand leggen wij u een aantal vragen voor met het verzoek daarover een standpunt in te nemen.

1. ***Handhaven beeldkwaliteit groenonderhoud conform (Kader)nota Kwaliteit Openbare Ruimte 2018-2021***

De algemene conclusie op basis van meldingen en wijkschouwen is dat de beeldkwaliteit van het onderhoud voldoet aan de kaders van B60% en C40%, of zelfs iets beter is dan B60% en C40%.

Vraag: Kunt u zich vinden in het voorstel vast te houden aan de gehanteerde beeldkwaliteit uit de Kadernota 2018-2021 (B60%-C40%) voor wat betreft het groenonderhoud als uitgangspunt voor de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026*?*

2. ***Beeldkwaliteit wegen wijzigen naar criteria van het toetsingsmodel CROW***

De beeldkwaliteit waar in de vorige kadernota over wordt gesproken houdt een aantal klassen aan van A+ naar D. In de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026 willen wij het beoordelingskader veranderen naar goed/voldoende en matig, volgens het toetsingsmodel van de CROW. Hiervoor is gekozen omdat beeldkwaliteit voor wegen een minder volledig beeld geeft van de daadwerkelijke staat van een verharding. Een op het oog mooi lijkend oppervlak kan een centimeter dieper wel in slechte staat zijn. In de nieuw voorgestelde beoordelingswijze op basis van de CROW-Publicatie 146 (Handleiding globale visuele inspectie) kunnen meer aspecten dan alleen beeld worden meegenomen. Beeldkwaliteit blijft onderdeel van de beoordeling, maar wordt nu meegenomen in een groter geheel.

Vraag: Kunt u zich vinden in het voorstel om in de nota Kwaliteit Openbare Ruimte 2023-2026 voor wat betreft het onderhoud van wegen de kwaliteitsnormen goed/voldoende en matig te hanteren?

3. ***Wegen: Differentiatie in beleidskeuze voor wegen met verkeersfunctie en wegen met erftoegangsfunctie***

In de Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte 2018-2021 is bij het onderhoud van asfaltwegen met een verkeersfunctie de prioriteit gelegd bij het beleidsthema Duurzaamheid. Bij het onderhoud van wegen met een elementenverharding met een verblijfsfunctie is de prioriteit gelegd bij het beleidsthema Veiligheid. Dat betekent dat bij asfaltwegen met een verkeersfunctie een preventieve onderhoudsstrategie werd toegepast ter voorkoming van achterstallig groot onderhoud en bij wegen met een elementenverharding een curatieve onderhoudsstrategie. Dit betekent minder intensief onderhoud aan wegen met een elementenverharding waardoor vervanging over de planjaren heen wordt verschoven. Hierdoor is een achterstand ontstaan in de vervanging van elementenverharding. Uit oogpunt van de technische restlevensduur is het niet noodzakelijk de achterstand ineens weg te werken. De noodzakelijke vervanging kan over een periode van vijftien jaar gespreid worden.

Vraag: Onderschrijft u de bestaande differentiatie in beleidskeuzes voor wegen met een verkeersfunctie en wegen met een erftoegangsfunctie en de gevolgen daarvan en deze over te nemen in de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026?

4. ***Groen: Participatie in grote groengebieden***

Op basis van het advies van Cyber wordt het onderhoud aan de grotere groengebieden (inclusief de aanwezige bomen) versoberd. Dat betekent dat een deel van het bestand alleen beheerd wordt vanuit veiligheid en niet op groei en ontwikkeling. Dit komt neer op versobering van maximaal 30% van het bomenbestand en 50% van het areaal bosplantsoen. Er vindt dan ook geen vervanging plaats aan het einde van de levensduur, mede omdat vaste investeringen in groot onderhoud ontbreken. De kostenverlaging die hierdoor wordt behaald, is ingeschat op € 150.000. Daarnaast zal het verder vergroten van het areaal ruig gras ten koste van het areaal gazon leiden tot een verlaging van de beheerkosten van € 50.000.

Versobering biedt ook kansen voor vergroting van natuurwaarden en de gewenste biodiversiteit. In de Groenvisie is onder aanbevelingen al de ruimte opgenomen voor particulier bermbeheer. Door ook in de grotere groengebieden en in het buitengebied samen op te trekken met actieve inwoners, wijkraden, natuurclubs en scholen is het ook hier mogelijk om maatwerk te bieden. Inzet van deze partijen betekent wel dat vooraf niet vaststaat welke werkzaamheden kunnen worden gedaan.

Vraag: Ondersteunt u de gedachtegang dat door middel van participatieprojecten versobering van de groene gebieden niet hoeft te leiden tot structurele achterstand in beheer?

5. Beschoeiingen/damwanden: achterstallig onderhoud

Bij bruggen en damwanden/beschoeiingen is een forse achterstand in onderhoud/vervanging aanwezig. Voor de slechte beschoeiing/damwanden met een restlevensduur van maximaal 2 jaar is via de Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033 circa € 2.000.000,00 gevraagd. Dit is voor de periode 2023-2025. Voor de periode daarna staat nog een grote opgave te wachten. De nu matige beschoeiing/damwanden moeten daarna ook aangepakt worden. De vervangingsachterstand in 2027 zal naar verwachting € 5.000.000,00 bedragen. In 2026 wordt met de volgende inspectie een actuele stand opgemaakt na afronding van de vervanging van de slechte beschoeiingen in 2023-2025. De middelen voor de jaren vanaf 2027 zullen in de perspectiefnota 2025-2028 wordt verwerkt.

Ook na 2026 zijn dus nog investeringen in de beschoeiing nodig. Volgens de huidige methodiek worden investeringen jaarlijks opgevoerd. Dat betekent dat ieder jaar een nieuwe afweging gemaakt zou moeten worden. Uitgaande van een nog te verwachten vervangingsopgave van € 5.000.000 is hiervoor vanaf 2027 nog meerdere jaren vervangingsbudget nodig. Wanneer € 650.000,00 als uitgangspunt wordt genomen, zou dit nog 8 jaar duren. De vervangingsinvestering wordt daarmee wel verschoven tot over de technische vervangingstermijn. Daarmee ontstaat een risico van een verlaging van het beeld- en technische kwaliteitsniveau en een verhoging van de begroting voor reguliere onderhoud. Door het verschuiven van vervangingen over de planperiode heen is een verhoogd risico op incidenten zoals afschuiven van het talud, onder spoeling van bomen en verzakken van de weg, aanwezig.

Vraag: Bent u het er mee eens dat voor het beschikbaar stellen van vervangingsinvesteringen voor beschoeiing verder vooruit gekeken moet worden dan de vier jaar die gebruikelijk is?

6. Overig

Vraag: Zijn er nog andere zaken die u het college wilt meegeven betreffende de inhoud van de nota?

Aanpak/uitvoering/voortgang
Om juiste beleidskeuzes te kunnen maken, werken wij beeldgericht. Daarom werken wij met kwaliteitshandboeken, beeldbestekken en wijkschouwen. Kenmerkend voor deze instrumenten is het gebruik van beelden en meetmethoden om de kwaliteit van de openbare ruimte te meten en te beschrijven.

De "Kwaliteitscatalogus openbare ruimte" van het CROW is een landelijke standaard voor onderhoudsniveaus van de openbare ruimte en beschrijft onderhoudsniveaus voor alle objecten in de openbare ruimte. Per object gelden één of meer kwaliteitscriteria. Voor elk kwaliteitscriterium is een schaalbalk samengesteld waarmee met foto's, beschrijvingen en prestatie-eisen het onderhoudsniveau meetbaar is gemaakt.
De kwaliteitscatalogus geeft een visueel beeld van de kwaliteit en geen technisch beeld van de kwaliteit (een technische installatie van een brug of de fundering van een weg bijvoorbeeld). Om hiervan de kwaliteit te kunnen bepalen, vinden er technische inspecties plaats.

Het gewenste beheerniveau drukken wij uit in het gewenste resultaat. Dit is het kwaliteitsbeeld dat wij nastreven. Wij kennen vijf kwaliteitsniveaus (Zeer hoog A+, hoog A, basis B, Laag C en Zeer laag D). Uitgangspunt van de beeldkwaliteit in de Kadernota 2018-2021 was B60% en C40%. Dat wil zeggen dat 60% van de kapitaalgoederen minimaal moet voldoen aan kwaliteitsbeeld B en maximaal 40% aan een lager kwaliteitsbeeld C mag voldoen.

Om tot een nieuwe nota te komen, is de Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte 2018-2021 geëvalueerd. Op basis van FIXI-meldingen, gehouden wijkschouwen in de periode 2018 - 2022, alsmede weginspecties uitgevoerd in 2019 en 2021, kan geconcludeerd worden dat het dagelijks onderhoud nagenoeg aan de beeldkwaliteitseisen voldoet. De beeldkwaliteit zegt echter weinig over de technische kwaliteit van de kapitaalgoederen (het groot onderhoud). Met behulp van het beheersysteem (GBI-World) zijn wij in staat om behalve het dagelijks onderhoud ook het groot onderhoud (vervangingen) in beeld te brengen.

Communicatie
Na vaststelling van de nota Onderhoud Openbare Ruimte 2023-2026 zal deze breed onder de aandacht worden gebracht en vertaald worden tot een begrijpelijke factsheet.

Juridische consequenties
Gemeentewet en BBV
Het hebben van beleidsplannen en beheerplannen is een vereiste opgenomen in de Gemeentewet (artikel 212). In de begroting en het jaarverslag moet de gemeente een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opnemen (een verplichte paragraaf op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten). Het idee achter de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is een helder en volledig overzicht te geven in de onderhoudskosten van de kapitaalgoederen ten behoeve van het inzicht in de financiële positie van de gemeente. In (de toelichting op) het BBV worden wegen, riolering, water, groen en gebouwen als verplichte onderdelen van de paragraaf beschouwd. Van deze kapitaalgoederen moeten in de paragraaf zowel het beleidskader als de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling naar de begroting worden aangeven. Op grond hiervan dient de raad de nota vast te stellen.

Burgerlijk Wetboek
De algemene zorgplicht voor een veilige omgeving is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek regelt de aansprakelijkheid van beheerders van openbare voorzieningen voor schade van burgers. De beheerder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van voldoende onderhoud en moet bij geschillen aantonen dat inspectie en onderhoud met optimale zorg zijn uitgevoerd. Beleidsplannen, beheerplannen en beheersystemen zijn hiervoor belangrijke instrumenten.

Kosten, baten, dekking en subsidies
De in de nota vermelde beschikbare uitvoeringsbudgetten zijn opgenomen in de begroting 2023 en de meerjarenraming 2024-2026. Op basis van de besluitvorming over de Kadernota Financieel Perspectief 2023-2033 zijn in 2023 en vanaf 2024 voor de kapitaalgoederen riolering en water, kunstwerken/beschoeiingen, wegen, groen en openbare verlichting kredieten en beleidsverplichtingen voor vervangingsinvesteringen beschikbaar gesteld/opgenomen.

Voor groen is een structurele besparingsmogelijkheid van € 200.000,00 op het uitvoeringsbudget in de begroting verwerkt.

Standpunt Participatieraad, commissies en/of OR
n.v.t.

Burgemeester en wethouders

de heer G.J. van der Zanden
secretaris

de heer K. Sloots
burgemeester

EP/