Aan de raad van de gemeente Lingewaard

Onderwerp	Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021
Portefeuillehouder	J.H.A.P. Sluiter
Zaaknummer collegevoorstel	ZS-197396

Beslispunten

1. Het beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021 vast te stellen;
2. Het kwaliteitsniveau voor onderhoud te verlagen naar beeldkwaliteit C;
3. De huidige beschikbare middelen anders te verdelen zodat een betere dekking van de toekomstige uitgaven ontstaat door:
   a) Eenmalig uit de bestemmingsreserve civieltechnische kunstwerken € 21.385 toe te voegen aan de voorziening groot onderhoud civieltechnische kunstwerken;
   b) De huidige jaarlijkse storting in de bestemmingsreserve civieltechnische kunstwerken met € 10.000 te verlagen naar € 17.500;
   c) De jaarlijkse storting in de voorziening civieltechnische kunstwerken te verhogen met € 10.000;
4. In de Kadernota 2022 de ontbrekende structurele dekking voor klein én groot onderhoud van civieltechnische kunstwerken op beeldkwaliteitsniveau C integraal af te wegen.

Samenvatting

Civieltechnische kunstwerken zijn objecten zoals bruggen, geluidschermen, grondkeringen, tunnels en dergelijke. Meestal zijn ze een logisch onderdeel van de weg of de watergang. In onze gemeente zijn er 177 objecten. De gemiddelde leeftijd is 25 jaar en de totale vervangingswaarde ongeveer € 15.400.000.

Om dit kapitaal op een verantwoorde wijze te beheren stellen we periodiek een beheerplan op. In dit plan leggen we de kwaliteit en de benodigde financiële middelen vast. Gebleken is dat de huidige beeldkwaliteit B niet gehandhaafd kan blijven zonder aanzienlijke verhoging van de bestaande onderhoudsbudgetten. Daarom is ook een scenario uitgewerkt waarbij de kwaliteit één niveau verlaagd wordt. Ook bij deze kwaliteit C is een verhoging van de onderhoudsbudgetten nodig.

Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor het goed en veilig functioneren van de civiele kunstwerken. Vanuit het Burgerlijk Wetboek kan de gemeente op deze verantwoordelijkheid worden aangesproken. De (constructieve) veiligheid en beschikbaarheid van deze kunstwerken zijn belangrijk want ze zijn vaak een kritische schakel in de gemeentelijke infrastructuur/openbare ruimte.

Op dit moment is er geen actueel plan en daarmee voldoet de gemeente niet aan de vereisten van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast is het aantal kunstwerken met 75% gestegen ten opzichte van de inventarisatie van 2013 zodat ook aanpassing van de benodigde budgetten noodzakelijk is.

Het voorliggende beheerplan beschrijft de actuele situatie, de kwalitatieve- en de financiële kaders waarbinnen we het onderhoud uitvoeren en een reële meerjarige onderhoudsplanning. Hiervoor zijn inspecties uitgevoerd door externe specialisten overeenkomstig de vigerende wetten en normeringen.

Gebleken is dat de bestemmingsreserve voor vervangingen op dit moment te veel en de voorziening te weinig financiële middelen bevat. Daarom stellen we een andere verdeling van de financiële middelen voor. In de Kadernota 2022 stellen wij voor om het budget voor klein onderhoud en de storting in de voorziening voor groot onderhoud structureel te verhogen.

Wettelijk kader of beleidskader

De looptijd van het huidige beheerplan was tot eind 2018 en dus is het plan niet meer actueel. Het Burgerlijk Wetboek stelt duidelijke eisen ten aanzien van de zorgplicht voor een aantoonbaar veilige situatie. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) doet dit voor het vaststellen van budgetten, het vormen en in stand houden van een onderhoudsvoorziening en het opstellen van een meerjarenbegroting.
We voldoen aan de wettelijke eisen door het vaststellen van het beheerplan met financiële meerjarenplanning en reservering van voldoende financiële middelen voor het daaruit voortvloeiende onderhoud.

Wat willen we bereiken (beoogd effect)

Met dit beheerplan 2021 zetten we de financiële middelen op meest verantwoorde moment in, binnen de vastgestelde kwalitatieve en financiële kaders en behalen we het maximale rendement tegen de laagst mogelijke kosten.

Het effect is dat de civiele kunstwerken veilig en duurzaam in stand worden gehouden met een onderhoudskwaliteit die voldoet aan het vastgestelde kwaliteitsbeeld.

Argumenten en alternatieven

1.1 Vaststelling van het beheerplan is voorbehouden aan de gemeenteraad
De gemeenteraad stelt het beleid en beheer vast. Zij kent de middelen toe voor uitvoering van het onderhoud en de investeringen op basis van het budgetrecht. Door vaststelling van het beheerplan inclusief het meerjarig financieel onderhoudsplan voldoen we aan de vereisten uit het BBV om een voorziening in stand te houden.

2.1 Door verlaging van het kwaliteitsniveau kunnen we onderhoud uitvoeren aan alle objecten
In 2013 is bewust gekozen voor vasthouden aan een hoger kwaliteitsniveau met als consequentie het verwijderen van zeven bruggen en twee steigers (bezuiniging). Dit stuitte op zo veel weerstand dat uiteindelijk alleen twee steigers zijn verwijderd en de andere objecten toch weer zijn onderhouden. Het verwijderen van objecten is dus geen reële optie, kwaliteitsverlaging is dit wel. Daardoor kunnen we alle objecten blijven onderhouden.

2.2 Er ontstaat een uniforme beeldkwaliteit voor alle objecten
De huidige beeldkwaliteit verschilt sterk tussen de verschillende woonwijken. Bijvoorbeeld Loovelden (Huissen) en Klein Rome (Bemmel) hebben kwaliteit A terwijl in aangrenzende wijken dit niveau lager ligt.

3.1 De bestemmingsreserve zetten we in waar deze voor bedoeld is.
De bestemmingsreserve civieltechnische kunstwerken is ingesteld voor de dekking van de vervangingskosten. Alleen deze kosten dekken we uit de reserve. De huidige jaarlijkse toevoeging aan de reserve (€ 27.500) is fors hoger dan het opnieuw berekende bedrag voor vervangingen in de komende tien jaar. Daarom kunnen we dit bedrag structureel met € 10.000 verlagen en incidenteel € 21.385 gebruiken, beiden als dekking van de kosten voor groot onderhoud.

3.2 We storten niet in de bestemmingsreserve voor de dekking van kapitaallasten.
Vervangingsinvesteringen boven de € 25.000 activeren we volgens de nota Activabeleid. Waar voorheen de kapitaallasten uit deze reserve werden gedekt doen we dat nu uit de exploitatiebegroting. Hiervoor zetten we een deel van de storting in de reserve om naar kapitaallasten.

3.3 Onttrekking en storting in reserves en voorzieningen is voorbehouden aan de raad.
Het BBV stelt dat onttrekkingen en stortingen in reserves en voorzieningen worden goedgekeurd door de raad. Dit geldt ook voor de wijzigingen hiervan.

3.4 De voorziening groot onderhoud civieltechnische kunstwerken krijgt extra middelen
Het overgehevelde budget uit de reserve voor vervanging zetten we in voor de uitvoering van groot onderhoud (eenmalig € 21.385, structureel € 10.000). Hierdoor is structureel meer geld voor groot onderhoud beschikbaar, is dit budgettair neutraal binnen civieltechnische kunstwerken en geen verzwaring van lasten. Hierdoor hoeft geen beroep te worden gedaan op de algemene reserve voor dit bedrag.

4.1 Het budget voor klein onderhoud is niet toereikend
De verlaging van het kwaliteitsniveau betekent minder frequent klein onderhoud/inspectie/reiniging. De financiële doorrekening leert echter dat de groei van het aantal objecten extra budget noodzakelijk maakt. De Kadernota 2022 is de eerste mogelijkheid om aanpassing van dit budget integraal af te wegen.

4.2 Onvoldoende budget voor groot onderhoud
Met de uitvoering van klein onderhoud probeer je de toename van groot onderhoud te voorkomen. Met groot onderhoud voorkom je kapitaalvernietiging. Die ontstaat als vervangen moet worden voordat de economische afschrijvingstermijn is verlopen. De kosten zijn dan extra hoog door versnelde afschrijving boven op de nieuwe vervangingskosten.
De Kadernota 2022 is de eerste mogelijkheid om aanpassing van dit budget integraal af te wegen.

Kanttekeningen

1.1 Zonder beheerplan geen basis voor onderhoud
De looptijd van het huidige beheerplan was tot eind 2018. Sinds 2013 hebben we 77 objecten meer in beheer. Door opname in dit plan hebben we het onderhoud van alle objecten in de openbare ruimte in beeld. Het beheerplan beschrijft op welk moment welk soort onderhoud moet worden gedaan.

2.1 Kwaliteitsniveau B is meer acceptabel voor onze inwoners
De verlaging van het kwaliteitsniveau zal zich in eerste instantie vooral uiten in de uitstraling. Bij kwaliteit C zal minder schoongemaakt worden. Daarnaast zal het herstel van kleine schades die geen gevaar opleveren worden uitgesteld.
De druk vanuit de inwoners op onze gebiedscoördinatoren en het meldpunt openbare ruimte zal toenemen. Dit betekent meer uitleg aan inwoners over de redenen van de kwaliteitsverlaging en vooral de financiële keuze die hieraan ten grondslag ligt.

2.2 Kwaliteitsniveau B is op de langere termijn minder kostbaar
Door verlaging van de onderhoudskwaliteit loopt de (constructieve) veiligheid geen gevaar. Het onderhoud wordt later uitgevoerd en daardoor zal de slijtage aan onderdelen sterker zijn. Uiteindelijk betekent dit een verkorting van de technische levensduur en een snellere vervangingsinvestering.
Door bij de uit te voeren vervangingen te kiezen voor onderhoudsarme materialen die ook duurzaam hergebruikt kunnen worden, proberen we deze stijging van kosten op de langere termijn te beperken.

2.3 Kwaliteitsniveau B sluit het beste aan bij het huidige beheer van de openbare ruimte
De beeldkwaliteit van onze openbare ruimte is voor al onze kapitaalgoederen vastgesteld op kwaliteit B (basis). Uitzondering hier op zijn de dorpscentra en de algemene begraafplaatsen. Bij keuze voor kunstwerken op kwaliteit C zal dit een verstoring van het uniforme beeld geven omdat het verschil in kwaliteit vooral in netheid en compleetheid zit. In risico's t.a.v. veiligheid is er geen verschil.

4.1 Extra budget blijft noodzakelijk
Zonder structurele verhoging van de budgetten voor zowel klein als groot onderhoud is het niet mogelijk de beeldkwaliteit C vast te houden. Jaarlijks zal het tekort op klein onderhoud tenminste € 17.000 bedragen. Voor groot onderhoud zal dit betekenen dat de kosten nog meer toenemen; er wordt immers te weinig klein onderhoud uitgevoerd. De gevormde voorziening zal eind 2024 leeg zijn waardoor er vanaf dat moment structureel te weinig middelen zijn om groot onderhoud uit te voeren. We kunnen dan ook niet meer voldoen aan onze wettelijke zorgplicht.

Bij de Kadernota 2022 worden de noodzakelijke aanvullende middelen afgewogen.

4.2 Uitblijven van extra financiële middelen betekent strijdigheid met BBV-vereisten
Onvoldoende dekking van de groot onderhoudskosten vanuit de hiervoor gevormde voorziening is niet toegestaan op grond van het BBV. De gevormde onderhoudsvoorziening kan niet in stand worden gehouden en moet dus vrijvallen.

Wat mag het kosten? (Budget)

In tabel 1 een overzicht van de beschikbare middelen voor 2021 inclusief beslispunt 3. Zie ook bijlage 3a en 3b in het Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021 (bijlage bij dit voorstel).

Civieltechnische kunstwerken:	Saldo 31-12-2020:	Toevoeging begroting 2021:	Beslispunt 3:	Onttrekking 2021:	Saldo 31-12-2021:
Bestemmingsreserve vervanging:	€ 96.444	€ 27.500	-/- € 21.385 -/- € 10.000	-/- € 2.298 -/- € 47.559	€ 42.702
Voorziening groot onderhoud:	€ 169.042	€ 73.610	+ € 21.385 + € 10.000	-/-€ 129.442	€ 144.595
Exploitatie klein onderhoud:		€ 46.000		€ 46.000	n.v.t.

Tabel 1 Overzicht middelen kostenplaats 60205 in 2021

De bijlage Toelichting financiële middelen bevat een grafische voorstelling van beslispunt 3 uit dit voorstel en de consequenties die dat heeft voor de beeldkwaliteit B of C. Hieronder is dit overzicht in tekst weergegeven.

Bestemmingsreserve:
Het saldo van de bestemmingsreserve vervanging CT-kunstwerken is dusdanig dat eenmalig € 21.385 kan worden afgeroomd en dat de jaarlijkse toevoeging aan deze reserve structureel met € 10.000 omlaag kan. Door deze bedragen toe te voegen aan de voorziening groot onderhoud komt in de voorziening meer balans tussen toevoeging en onttrekking in de komende tien jaar.

Klein en groot onderhoud:
Bij zowel het kwaliteitsniveau B als C zijn de kosten berekend voor de komende tien jaar. Daarna is voor elk hieruit het gemiddelde jaarlijks benodigde budget berekend. (De kosten voor vervangingen zijn voor beide kwaliteiten in de eerste tien jaar gelijk). Overzicht in onderstaande tabel 2.

Jaarlijks noodzakelijk budget:	Beeldkwaliteit B	Beeldkwaliteit C	Verschil
Klein onderhoud:	€ 106.344	€ 60.888	€ 45.456
Groot onderhoud:	€ 129.939	€ 129.442	€ 497
Totaal	€ 236.283	€ 190.330	€ 45.953

Tabel 2 Overzicht financieel verschil beeldkwaliteiten B 🗁 C

Aanvullende dekking Kadernota 2022:
Na verschuiving van middelen vanuit de vervangingsreserve naar de voorziening groot onderhoud (beslispunt 3) ontbreken nog structurele middelen voor zowel klein als groot onderhoud.
De gemeenteraad zal na een integrale afweging van de voorstellen voor de Kadernota 2022, hierover een besluit nemen.

Afweging ontbrekende dekking bij Kadernota 2022:	Beeldkwaliteit B	Beeldkwaliteit C

Klein onderhoud:	€ 72.456	€ 17.000
Groot onderhoud:	€ 39.000	€ 38.000
Totaal	€ 111.456	€ 55.000

Tabel 3 Overzicht af te wegen ontbrekende financiële dekking voor beeldkwaliteiten B 🗁 C

De berekening van klein en groot onderhoud, vervangingen en het verloop van de voorziening in de komende tien jaar is opgenomen in de bijlage Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021 bij dit voorstel.

Communicatie en participatie

De vaststelling van het plan wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. We communiceren over de uitvoering van groot onderhoud en de vervangingen. Bij deze maatregelen benoemen we nadrukkelijk de verkeershinder en/of afsluiting van het object. We gebruiken hiervoor onze website, de gemeentepagina, sociale media en bewonersbrieven.

Wat gaan we daarvoor doen (voortgang)

Na vaststelling van het beheerplan voeren we de maatregelen uit het plan jaarlijks uit op basis van de onderhoudsplanning voor dat jaar.
Bij de behandeling van de Kadernota 2022 vindt de integrale afweging plaats van de ontbrekende financiële dekking voor zowel klein als groot onderhoud.
Een evaluatie van dit plan maakt deel uit van de actualisatie van het beheerplan medio 2026.

Duurzaamheid

Bij vervanging gaan we uit van vervanging door duurzame materialen. Waar mogelijk vervangen we houten bruggen door bruggen van composiet, een vezelversterkte kunststof. Dit resulteert in lagere onderhoudskosten en een langere levensduur van het object zelf. Het moment waarop toekomstige vervangingsinvesteringen plaatsvinden zal hierdoor op een later moment vallen.

Bijlagen

197396 Raadsbesluit. Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021;
197396 Beheerplan. Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021;
197396 Toelichting financiële beslispunten 3+4. Beheerplan civieltechnische kunstwerken 2021

Bemmel, 8 juni 2021

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,
de secretaris, de burgemeester,

Drs. I.P. van der Valk dr. P.T.A.M. Kalfs