gemeente Staphorst

Raadsvoorstel

Raadsvergadering: 18-01-22
Agendapunt:
Kenmerk: ADV/21 - 15868
Zaaknr: Z34345
Datum voorstel: 4-1-2022
Portefeuillehouder: Wethouder mr. A. Mussche
Informant: dhr. K.J. Mulder en mevr. L. Remmelts

Onderwerp: Wegen en bermen beleidsplan 2022-2026

Voorstel
Het beleidsplan wegen en bermen 2022 – 2026 vast te stellen.

1. Voor de wegen volgens scenario 1 "Voorkeursscenario" met het daarbij behorende jaarlijkse budget vast te stellen.
2. Voor de bermen volgens scenario 2 "Vergroten ecologisch beheer" binnen de bestaande budgetten vast te stellen.
3. De onderhoudskosten en bijbehorende reserve onttrekking aan de reserve asfalt- en elementenverharding zoals opgenomen in het beleidsplan wegen en bermen 2022-2026 d.m.v. een begrotingswijziging te verwerken in de meerjarenbegroting 2022-2025 van de gemeente Staphorst.

Inleiding
In 2020 is een einde gekomen aan het vastgestelde wegenonderhoudsplan. Het plan is de leidraad geweest hoe de gemeente Staphorst in de periode 2017 tot en met 2020 aan de zorgplicht wilde voldoen om de wegen op verantwoorde, efficiënte en goede manier goed te onderhouden. Het huidige Bermen en slotenplan loopt in 2021 ten einde. Om het beheer van de wegen en de bermen optimaal op elkaar af te stemmen is gekozen voor een gezamenlijk beleidsplan voor de periode 2022 – 2026.

Argumenten
1.1 Het beleidsplan wegen en bermen 2022-2026 geeft een kader voor de invulling van de zorgplicht.
In de Wegenwet, artikel 16, staat aangegeven dat de gemeente de zorgplicht heeft om haar wegen in een goede staat te onderhouden. De wegen moeten voldoende van kwaliteit zijn om de noodzakelijke functie te kunnen vervullen. Wanneer dit niet kan worden aangetoond, kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld voor eventuele gevolgschade. De bermen langs de wegen horen bij de weg en maken dus integraal onderdeel hiervan uit.

1.2 Het beleidsplan geeft informatie over het niveau / de kwaliteit van wegen en bermen en reikt de theoretische financiële dekking aan.
Het voorliggende beleidsplan wegen en bermen is voor een periode van 4 jaar opgesteld. Het plan geeft informatie over het beleid en beheer van de gemeentelijke verhardingen en bermen, de juridische kaders en het al eerder vastgesteld beleid ten aanzien van bermverhardingen, karakteristieke klinkerwegen (geactualiseerd) en wegen zonder onderhoud. Voor de bermen staat het verhogen van de

waarden voor natuur, landschap en recreatie centraal. Een gerichte inrichting en beheer van wegen en bermen draagt bij aan een positieve beleving van weggebruikers. Daarnaast spelen bermen een belangrijke rol als verbindend groenelement in een toekomstbestendige basisgroenstructuur. Binnen deze kaders geeft het plan inzicht in keuzes over kwaliteit en kosten ten aanzien van het beheer van wegen en bermen. In bijlage 1 staat het beleidsplan wegen en bermen 2022 – 2026 beschreven.

1.3 Het plan voor de wegen is gebaseerd op het kwaliteitsgericht beheren.

Voor de verhardingen wordt gewerkt met het kwaliteitsgericht beheren. In het kwaliteit gestuurd beheer staat centraal, welke kwaliteit de gemeente wil bereiken. Hiervoor zijn alle gebieden met een eigen karakter en functie in de openbare ruimte omgezet in structuurelementen en wordt gebruik gemaakt van een landelijk gestandaardiseerde meetlat ruimtelijke kwaliteit. In deze meetlat zijn vijf kwaliteitsniveaus te onderscheiden.
Per structuurelement wordt een kwaliteitsniveau afgesproken met een daarbij behorend budget. Hoe hoger het kwaliteitsniveau, hoe hoger het benodigde budget om dit te realiseren. Hieronder zijn in een tabel de structuurelementen (1) en de meetlat (2) weergeven waarmee wordt gewerkt.

Structuurelementen
bedrijventerreinen
begraafplaatsen
buitengebied
dorpskern
hoofdstructuur binnen de kom
hoofdstructuur buiten de kom
woongebieden

TABEL 1. STRUCTUURELEMENTEN (GEBIEDEN WAAR DEZELFDE KWALITEIT WORDT NAGESTREEFD)

Meetlat	Kwaliteitsniveau	Rapportcijfer	Technische staat
ZH	Zeer Hoog	9,5 - 10	Perfect, geen schade
H	Hoog	7,5 - 9,4	Weinig op aan te merken
B	Basis	5,5 - 7,4	Lichte schade
L	Laag	3,5 - 5,4	Duidelijke schade, veel op aan te merken
ZL	Zeer laag	< 3,5	Ernstige schade, kapot en onveilig

TABEL 2. MEETLATTEN

Om de kosten voor het onderhoud aan de verhardingen goed inzichtelijk te krijgen zijn twee scenario's opgesteld. In de scenario's wordt per structuurelement een keuze gemaakt voor een bepaald niveau

Scenario 1 "Voorkeursscenario / ambtelijk voorstel".
Het eerste is het vastgestelde scenario vanuit het Wegenonderhoudsplannen 2013 – 2016 en 2017 - 2020. De structuurelementen dorpskern en begraafplaatsen worden op een hoog kwaliteitsniveau onderhouden, het buitengebied op een laag niveau en de overige structuurelementen zijn basis. Dit scenario houdt rekening met doelmatigheid, veiligheid en op bijzondere gebieden een plus. De huidige kwaliteit voldoet grotendeels aan dit beeld. De kosten voor dit scenario bedragen jaarlijks € 1.204.000.

Scenario 2 " Minimaal acceptabel".
In het tweede scenario worden alle structuurelementen op basis gezet, behalve het buitengebied. Die staat op een laag kwaliteitsniveau. Dit scenario voldoet aan de landelijke normen, maar biedt geen hogere kwaliteit in de bijzondere gebieden. De kans op aansprakelijkheden en kapitaalvernietiging in het Buitengebied wordt met dit scenario hoger. De kosten voor dit scenario bedragen jaarlijks € 1.175.000.

Voorstel wegen

Voorgesteld wordt om scenario 1 vast te stellen met een jaarlijks benodigd budget van € 1.204.000. Het zet de huidige beleidslijn voort. Het aansprakelijkheidsrisico is laag, de kans op kapitaalsvernietiging gering en het biedt iets extra op de structuurelementen dorpskern en begraafplaatsen. Scenario 2 is weliswaar vergelijkbaar maar biedt niet de plus aan. Ook ligt de huidige kwaliteit grotendeels boven dit scenario. Omdat de arealen dorpskernen en begraafplaatsen klein zijn, heeft dit geen grote gevolgen voor het benodigde budget.

1.4 Het plan voor de bermen is gebaseerd op maaifrequentie en ecologisch beheer

De bermen in Staphorst hebben veel verschillende functies. Bij het huidige bermbeheer staan de wegenbouwkundige en verkeerstechnische functie centraal. Dat betekent dat de bermen in een zodanige staat verkeren dat de verkeersveiligheid gewaarborgd blijft. De bermen geven stabiliteit aan het weglichaam en liggen lager dan de verharding zodat het regenwater goed kan weglopen. Steeds meer vervullen de bermen een landschappelijke en vooral ecologische functie. Met een juiste inrichting en beheer kunnen bermen een waardevolle bijdrage leveren aan het vergroten van de biodiversiteit.

Na jaren van focus op praktische maatregelen en kostprijsbeheersing wilt de gemeente Staphorst meer effectgerichte maatregelen nemen. Om zo beter bij te kunnen dragen aan de biodiversiteit, klimaatadaptatie en belevingswaarde. Op dit moment wordt het grootste deel van de bermen op een traditionele manier onderhouden. De gemeente wil daarom het ecologisch bermbeheer stapsgewijs uitbreiden. Door meer grasbermen om te vormen naar bloemrijke bermen en anders te beheren. De huidige werkwijze zal daarmee gedeeltelijk veranderen.
Om hierin een keuze te maken zijn twee scenario's opgesteld.

Naast het maaien van de bermen worden de bermen jaarlijks hersteld middels herprofilering, gaten vullen etc.

Scenario 1: "Voortzetten huidige beheerstrategie bermen".

In dit scenario wordt het huidige beheerregime de komende jaren voortgezet. De traditionele bermen blijven domineren in het buitengebied en worden strak gemaaid. De ecologische waarde van het gebied is beperkt.
Per maaibeurt wordt ruim 90% van het totale areaal op de traditionele manier onderhouden. De bermen worden twee of drie keer per jaar gemaaid en het maaisel wordt direct afgevoerd. Op minder dan 10% van het bermareaal is meer aandacht voor de biodiversiteit door anders of minder te maaien. Het areaal onderhouden op deze manier heeft pluspunten en minpunten.

Pluspunten	Minpunten
De wegenbouwkundige en verkeerstechnische functie van de bermen is geborgd	De ecologische functie en de bijdrage aan waarden voor natuur, landschap en recreatie is beperkt
De bermen ogen verzorgd en hebben een nette uitstraling	Veel bermen zijn soortenarm en bevatten weinig wilde bloemen of kruiden
De beheerstrategie zal geen veranderingen in beeld opleveren. Het is een kostenefficiënte manier van werken	De bermvegetatie is eentonig en sluit beperkt aan bij het landschap;
De maatwerkafspraken die zijn gemaakt met omwonenden blijven van kracht en zijn bekend bij de buitendienst.	De bermen zijn onaantrekkelijk voor omwonenden en bezoekers
	De bestrijdingskosten voor ziekten en plaagsoorten blijven onveranderd of nemen

Scenario 2: "Vergroten ecologisch beheer".

Het tweede scenario richt zich op het versterken van de ecologische functie van bermen en het verhogen van de waarden voor natuur, landschap en recreatie. De ecologische waarde en belevingswaarde van het gebied nemen hierdoor toe. Van de traditionele bermen wordt een deel aan het ecologisch bermareaal toegevoegd. De traditionele bermen worden op locaties die hiervoor geschikt zijn omgevormd naar ecologische bermen met een aangepast maairegime. Alleen in bermen waar het halen van het einddoel reëel is worden bermen omgevormd. Het areaal onderhouden op deze manier heeft pluspunten en minpunten.

Pluspunten	Minpunten
De beheerstrategie levert een positieve bijdrage aan het versterken van de biodiversiteit en de beleving ervan	Het omvormen van grasbermen naar ecologische bermen vraagt om investeringen
De wegenbouwkundige en verkeerstechnische functie van de bermen blijft geborgd	Het verhogen van de biodiversiteit en belevingswaarde van bermen is een langdurig proces. Dit kan wel 5 tot 15 jaar duren
De beheerstrategie is goedkoper omdat er minder gemaaid hoeft te worden	De omschakeling naar ecologisch bermbeheer behoeft veel uitleg en voorlichting voordat hiermee gestart kan worden
Meer bermen hebben een afwisselende vegetatie en borgen bloeiende soorten die aansluiten bij het omliggende landschap	De bermen kunnen na de bloei tijdelijk als minder verzorgd worden ervaren
De bermvegetaties zijn aantrekkelijk voor kleine dieren en insecten	Onjuist beheer kan lang opgebouwde ecologische waarden in één keer vernietigen
De ecologische bermen leveren een positieve bijdrage in de strijd tegen de eikenprocessierups	

Dit scenario vraagt gedeeltelijk om een andere aanpak die is onder te verdelen in vijf stappen: 1. Onderzoek,
2. Omvormen, 3. Beheer en onderhoud, 4. Communicatie en participatie en 5. Monitoring.

Voorstel bermen

Voorgesteld wordt om de bermen te gaan onderhouden volgens scenario 2 "Vergroten ecologisch beheer". Het biedt meerwaarde ten aanzien van de landschappelijke en vooral ecologische functie. Met een juiste inrichting en beheer kunnen bermen een waardevolle bijdrage leveren aan het vergroten van de biodiversiteit. Door de uitvoering in eigen beheer kan dit binnen de huidig beschikbaar budget worden vorm gegeven.

Financiën, Belastingen, risico's en beheersmaatregelen

Wegen

Zoals gesteld bij argument 1.3 heeft scenario 1 een laag aansprakelijkheidsrisico. Alleen het buitengebied, kwaliteitsniveau = laag, brengt enige veiligheidsrisico's met zich mee. Bij een laag niveau worden schades in een later stadium aangepakt. Extra claims kunnen hiervan het gevolg zijn. Tot op heden zijn er een gering aantal situaties geweest waar dit is voorgevallen.
Zoals bij de actualisatie van het Wegenonderhoudsplan 2013-2016 is besloten, wordt aan een aantal gemeentelijke wegen geen onderhoud uitgevoerd. Ze maken geen onderdeel uit van dit Wegenonderhoudsplan. Het specifiek benoemen van wegen zonder onderhoud is landelijk uniek. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor deze wegen. Het gaat om wegvakken die alleen agrarische percelen ontsluiten en waarvan sporadisch gebruik wordt gemaakt. De onderhoudstoestand is slecht. Het risico dat bij ongevallen een aansprakelijkheidstelling wordt ingediend is groot. Bij een onacceptabele situatie wordt enig reparatiewerk uitgevoerd. In de praktijk wordt bekeken of deze oude klinkerwegen door een andere innovatieve constructie vervangen kunnen worden. De kosten worden zoveel mogelijk betaald uit de opbrengst van de vrijkomende materialen.

Bermen

Wanneer gekozen wordt voor de huidige traditionele werkwijze ontstaat er geen biodiversiteit en bestaat de toename van plaagdruk. Bij plaagdruk brengt dit weer extra kosten met zich mee.

Financiën (subsidies, belastingen)

Wegen volgens scenario 1

In onderstaande tabel (6.3 Stand reserves wegenbeheer) uit het beleidsplan wegen en bermen 2022-2026 is het verloop van de reserve in beeld gebracht. In de begrotingswijziging worden de onderhoudskosten (en de onttrekking aan de reserve) na aanbestedingskorting opgenomen in de begroting t/m de jaarschijf 2025. De jaarschijf 2026 kan pas meegenomen worden bij het opstellen van de (meerjaren)begroting 2023-2026.

Jaar	Dotatie	Onttrekking	Aanbestedingskorting	Bedrag in reserve
2020				*€ 2.223.000*
2021	*€ 860.000*	*€ -1.124.000*	*€ 100.000*	*€ 2.059.000*
2022	€ 860.000	€ -1.147.000	€ 100.000	€ 1.872.000
2023	€ 860.000	€ -1.175.000	€ 100.000	€ 1.657.000
2024	€ 860.000	€ -1.205.000	€ 100.000	€ 1.412.000
2025	€ 860.000	€ -1.235.000	€ 100.000	€ 1.137.000
2026	€ 860.000	€ -1.362.000	€ 100.000	€ 735.000

Stand reserves

Voor het groot onderhoud aan verhardingen heeft de gemeente Staphorst twee reserves. Voor de reserve asfalt- en elementenverharding is het bedrag € 2.223.000 op 1 januari 2020. Aan deze reserve wordt jaarlijks een bedrag van € 860.000 vanuit de begroting toegevoegd en de werkelijke onderhoudskosten onttrokken. De werkelijk onttrekking aan de reserve voor 2021 wordt vastgesteld bij

de jaarrekening 2021 en zal waarschijnlijk (voordelig) afwijken van bovenstaand overzicht. Met deze afwijking is in bovenstaand overzicht nog geen rekening gehouden.

De geraamde kosten in het beleidsplan wijken procentueel gezien weinig af van de kosten zoals deze zijn geraamd in de (vastgestelde) meerjarenbegroting 2022-2025. De grootste verschillen zitten met name in de jaren 2024 en 2025 (€ 34.000 en € 48.000). Een verklaring hiervoor is onder andere hogere geraamde prijsstijgingen die is opgenomen in het beleidsplan (indexatie). De nieuwe verwachte stand van de reserve is in onderstaande tabel weergegeven.

Verloop reserve asfalt- en elementenverharding	2021	2022	2023	2024	2025
Stand (meerjaren)begroting 2022-2025	€ 2.059.000	€ 1.879.643	€ 1.684.701	€ 1.473.934	€ 1.247.106
Stand Beleidsplan wegen 2022-2026	€ 2.059.000	€ 1.872.000	€ 1.657.000	€ 1.412.000	€ 1.137.000
Extra onttrekking t.o.v. meerjarenbegroting 2022-2025		€ -7.643	€ -20.058	€ -34.234	€ -48.172
Verschil stand reserve t.o.v. begroting 2022-2025 (cumulatief)		€ - 7.643	€ -27.701	€ -61.934	€ -110.106

De bestemmingsreserve asfalt- en elementenverharding is van voldoende omvang om de onderhoudskosten, zoals deze zijn opgenomen in het beleidsplan te dekken. Eind 2025 resteert er naar verwachting nog ruim 1,1 miljoen, dit wijkt € 110.000 af van de raming in de (meerjaren)begroting 2022-2025. Ook voor 2026 heeft de bestemmingsreserve nog voldoende omvang om de onderhoudskosten te dekken. In de P&C cyclus wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over de uitgaven ten laste van de reserve en het geraamde verloop van de reserve voor de komende jaren. Bij het opstellen van het volgende beleidsplan voor de periode na 2026 wordt opnieuw gekeken naar de dekking. De reserve wordt opnieuw beoordeeld of deze nog van voldoende omvang is voor desbetreffende periode (2027 t/m 2031). Dit besluit heeft geen gevolgen voor de vrij beschikbare reserves en heeft geen effect op het begrotingssaldo

Reservemutaties zijn incidenteel van aard, dit betekend dat het verschil tussen de dotatie van € 860.000 en de geraamde onttrekking in de begroting een "incidenteel saldo" heeft. In de P&C cyclus wordt bij het opstellen van de begroting de incidentele baten en lasten geëlimineerd van het begrotingssaldo, hiermee wordt het structurele begrotingssaldo bepaald. De "extra onttrekkingen" zijn dus wel van invloed op het structurele begrotingssaldo (na eliminatie van incidentele baten en lasten). De provinciale toezichthouder beoordeeld het structurele begrotingssaldo bij het opstellen van de begroting.

Voor het groot onderhoud aan de betonwegen is een aparte reserve. Deze staat op dit moment op € 4.000.000. Jaarlijks vindt geen extra storting plaats en er zijn ook geen onttrekkingen geraamd. Het is bedoeld om de oudere betonwegen in de nabije toekomst te kunnen vervangen. Het is nog onduidelijk of dit bedrag toereikend is. Getracht wordt om de oudere betonwegen zo lang mogelijk in de been te houden door uitvoering van klein onderhoud. Ook wordt de markt gevolgd of er innovatieve oplossing zijn die kostenbesparing met zich meebrengen. Bij een volgende actualisatie bestaat hierover waarschijnlijk meer duidelijkheid en wordt nagegaan of bijstelling nodig is.

Bermen volgens scenario 2

De kosten voor de bermen volgens scenario 2 bestaan uit de structurele kosten en eenmalige kosten. De eenmalige kosten bedragen € 53.250 en bestaat uit onderzoekskosten, omvormingskosten, opleidingen, aanschaf materieel en communicatie. Deze eenmalige kosten kunnen uit bestaande producten in het groen bekostigd worden of door de eigen organisatie worden uitgevoerd. De benodigde opleidingen worden opgenomen in het opleidingsplan 2022 en de aanschaf van materieel is financieel geborgd in het meerjaren investeringsplan (MIP) zoals opgenomen in de begroting. De structurele kosten voor ecologisch bermbeheer zijn naar verwachting binnen het huidige budget te realiseren.

De verwachting is dat ecologisch bermbeheer (scenario 2) op de lange termijn naar goedkoper zal zijn. Na een aantal jaren zal er minder maaiselvolume uit de berm komen en zullen de stortkosten afnemen. Ook zal het vrijgekomen maaisel steeds meer op een duurzame wijze worden verwerkt. Een reële kostprijsinschatting is in dit voorstadium (nog) niet te maken.

Risico's

Geconstateerd wordt dat afgelopen decennia steeds meer (vracht)verkeer is gaan rijden op wegen in het buitengebied die hiervoor niet geschikt zijn.
Dit komt door de volgende oorzaken:

- Stovonde loopt vol, dus zoekt (vracht)verkeer een snellere route naar de A28;
- Ontwikkeling van Staphorst in zuidelijke richting waardoor (vracht)verkeer via diverse ongeschikte buitenwegen richting de N377 rijdt;
- Gesloten verklaringen noordelijke delen van de Industrieweg, Westerparallelweg en Oosterparallelweg, hierdoor zoekt (vracht)verkeer een andere route over ongeschikte wegen.

Het gevolg hiervan is schades aan wegconstructies en bermen. De onderhoudskosten op deze wegen nemen toe. Ook komen er meldingen van burgers die langs deze wegen wonen. Zij ervaren dit verkeer als overlast. Om deze problematiek tegen te gaan, moet de wegenstructuur in Staphorst worden verbeterd. Een deel van de oplossing ligt in het verplaatsen van de op- en afritten op de Rijksweg A28 vanuit het centrum naar de zuidkant van Staphorst.

Uitvoering

De uitvoering van het beleidsplan wegen en bermen geldt voor de periode 2022 – 2026

Communicatie

De gemeente vindt het belangrijk dat inwoners kunnen participeren bij beleid. Voor het Beleidsplan wegen en bermen 2022 – 2026 wordt voor het onderdeel wegen voorgesteld om de eerste trede van de participatieladder aan te houden, namelijk informeren. Voor meedenken en meedoen is voor het onderdeel wegen weinig ruimte in het plan, omdat gewerkt wordt op basis van een kwaliteitsniveau. Voor het onderdeel bermen is meer ruimte voor participatie. Hier wordt voorgesteld om de tweede trede van de participatieladder aan te houden, raadplegen. Daarbij is ruimte voor inbreng van ideeën

van inwoners waarbij de gemeente zelf een beslissing kan nemen op de uitvoering van de ideeën op basis van de juiste afweging en het na te streven einddoel.

Terugkoppeling Natuurbeschermingsvereniging IJhorst Staphorst (NBVIJS) en Landbouwcontactcommissie Staphorst (LCC)

Twee belangrijke partijen voor participatie zijn de Natuurbeschermingsvereniging IJhorst Staphorst (NBVIJS) en de Landbouwcontactcommissie Staphorst (LCC). Aan beide partijen is het conceptplan toegestuurd met de vraag om een terugkoppeling te geven met name gericht op de participatie tussen de gemeente en de organisaties.

De NBVIJS juicht het plan toe en wil graag participeren in de uitvoering. Hierbij moet gedacht worden aan communicatie of het in kaart brengen van bijzondere plantensoorten (monitoring).

De LCC zou het nieuwe beleidsplan graag zien als een dynamisch proces. Diverse projecten kunnen als inzet gebruikt worden om meer biodiversiteit in de bermen te creëren. In deze projecten zal ook aandacht moeten zijn voor invasieve exoten en andere soorten die overlast veroorzaken.

Naast participatie hebben ook beide partijen inhoudelijke vragen gesteld. Belangrijk is om op deze vragen een zo goed mogelijk antwoord te formuleren en daarmee duidelijkheid te geven aan beide partijen.

Inwoners

Inwoners worden geïnformeerd over het Beleidsplan wegen en bermen 2022 – 2026, doormiddel van een artikel in de Staphorster en op de website. Uiteraard worden ze ook geïnformeerd wanneer er uitvoerende werkzaamheden in hun directe leefomgeving plaats gaan vinden.

Digitaal bijgevoegd / ter inzage liggende stukken

Bijlage 1. Beleidsplan wegen en bermen 2022 – 2026

Burgemeester en wethouders van Staphorst,

J. ten Kate , burgemeester.

M. Kragting-de Groot , secretaris.