

Gespreksnota: "Kaderstelling groot-onderhoud HDSR"

Aanleiding

De beantwoording van eerdere vragen over de het groot-onderhoud van de Montfoortsevaartkade (januari 2020) was voor de AWP aanleiding om dit onderwerp te laten agenderen.

Dit project is uitgevoerd in het kader van groot-onderhoud (GOP). De ingreep was echter nogal rigoreus. Deze ingreep met ook landschappelijke en ecologische gevolgen is niet meer terug te draaien. Was hier wel sprake van groot-onderhoud of betrof het een nieuwe (innovatieve) aanpak om een waterkering te versterken? De vraag is of het AB voor dergelijke projecten een voldoende helder kader aan het DB heeft meegegeven. Gezien er in de toekomst meer ingrijpende onderhoudsprojecten op het programma staan wil de AWP hier graag een gesprek over voeren.

Doel agendering

Doel van de agendering is een bespreking van de mandaatregeling rond de uitvoering van groot-onderhoud door HDSR. Het gaat hierbij om een bredere bestuurlijk meningsvorming over alle groot-onderhoudsprogramma's.

Het gaat dus niet om een directe inhoudelijke behandeling van de vragen en antwoorden over de Montfoortsevaartkade. Deze vragen en antwoorden zijn slechts ter illustratie als bijlage 1 bijgevoegd.

De AWP laat het graag aan het DB over om te bepalen of de bespreking van dit onderwerp in de commissie BMZ of SKK wordt geagendeerd.

Effectieve organisatie van onderhoud

Om het groot-onderhoud bij HDSR efficiënt te organiseren, wordt gewerkt met verschillende groot-onderhoudsplannen. De uitvoering van die groot-onderhoudsplannen zijn gemandateerd aan het DB. Het AB stelt de kaders voor de onderhoudsplannen vast, waaronder de doelen en de beschikbare (meerjaren-) financiering. Periodiek wordt over de voortgang van deze onderhoudsplannen gerapporteerd.

Voor de uitvoering van het groot-onderhoud kent HDSR de volgende plannen.

Groot-onderhoud (GOP)	AB-besluit	Periode	Krediet (€ miljoen)	Gemiddeld jaarlijks (€ miljoen)	Toelichting
<i>Primaire waterkeringen</i>	5-6-2013	2014-2023	2,2	0,22	
<i>Regionale waterkeringen</i>	9-11-2016	2017-2021	57,15	7,14	<i>GOP loopt t/m 2024. Verrekend in jaarlijkse uitgaven.</i>
<i>Watersystemen</i>	14-12-2016	2017-2021	23,5	4,70	<i>Per 2017 voortrollend GOP. Voorheen GOP oevers en GOP kunstwerken</i>
<i>Baggeren</i>	18-12-2019	2020-2023	4,0 / jaar	4,00	<i>+ Restant voorziening (exploitatie)</i>
<i>Zuiveringen</i>	3-3-2021	2021-2025	22,7	4,54	<i>Voortrollend GOP</i>
TOTAAL				20,6	

Via de gezamenlijke groot-onderhoudsplannen wordt jaarlijks circa € 20,6 miljoen besteed. Dat is ongeveer 25% van de totale investeringsbegroting HDSR (circa € 83 miljoen).

De onderhoudswerkzaamheden die door HDSR t.b.v. de Gekanaliseerde Hollandse IJssel worden uitgevoerd zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten. Dit onderhoud (oevers, baggeren en kunstwerken) wordt gefinancierd vanuit het krediet GHII, na besluitvorming in het AB.

Mandateren van het reguliere groot-onderhoud aan het DB is goed mogelijk, gezien de vraagstukken rond deze projecten naast planning, prioritering en kosten verder meestal beleidsarm zijn. Daarnaast zijn er praktische redenen zoals de noodzaak tot het opstellen van een projectplan, met verplichte (inzage) termijnen die maken dat het efficiënter is om de uitvoering aan het DB te delegeren.

De besluitvorming over de groot-onderhoudsprogramma's is efficiënt geregeld. Meestal eens in de vijf jaar komt de opdrachtverlening voor een meerjarenprogramma in het AB aan de orde. Sinds enkele jaren wordt er ook gewerkt met een voortrollend GOP, waarbij de budgetten op basis van de ontwikkelingen jaarlijks bijgesteld kunnen worden.

Waarom groot-onderhoud?

De term groot-onderhoud wordt gebruikt voor de renovatiewerkzaamheden die periodiek aan de waterinfrastructuur uitgevoerd moeten worden. Met de uitvoering van groot-onderhoud wordt

gezorgd dat de waterinfrastructuur blijft voldoen aan de bestaande normen. Voor de boezemkaden, oevers en baggerwerk zijn de normen bijvoorbeeld vastgelegd in de keur en leggers. Daarmee liggen de afmetingen waaraan de waterkeringen, watergangen en kunstwerken moeten voldoen vast. Periodiek groot-onderhoud is noodzakelijk omdat waterkeringen onderhevig zijn aan zettingen, er in watergangen sprake is van baggeraanwas en er voor kunstwerken vanwege de beperkte levensduur een vervangingsopgave is. Met de uitvoering van het groot-onderhoud wordt steeds gezorgd dat de betreffende objecten weer een flinke periode voldoen. Het uitgevoerde groot-onderhoud wordt afgeschreven en daarom via een krediet gefinancierd. Uitvoeren van baggerwerk vormt hierop een uitzondering. Bij HDSR is voor de financiering een voorziening getroffen (met een jaarlijkse storting).

Naast groot-onderhoud is er ook sprake van jaarlijks onderhoud en periodiek kleiner onderhoud. Denk daarbij aan de uitvoering van het jaarlijkse maaiwerk, een servicebeurt aan machines en het periodiek uitvoeren van schilderwerk. Deze min of meer vaste jaarlijkse kosten worden direct vanuit de jaarlijkse begroting gefinancierd.

Door AB gestelde kaders voor de opdrachtverlening aan het DB

Welke kaders heeft het AB voor de uitvoering van het groot-onderhoud meegegeven?

Zoals aangegeven wordt per groot-onderhoudsplan een meerjarenplanning en een financieel kader vastgesteld.

Het meegegeven inhoudelijke kader is echter beperkt.

Zo beperkt het inhoudelijke kader voor GOP regionale waterkeringen (2016) zich tot de volgende alinea: *"Het waterschap is verantwoordelijk voor de veiligheid tegen overstromingen. Om dat te bereiken moeten de waterkeringen op orde zijn en voldoen aan de veiligheidseisen, gesteld door de provincie. Daarnaast heeft het waterschap de zorg voor het op orde houden van de waterkeringen door ze te onderhouden en ze op hoogte te houden."*

Uit het gesprek met de verantwoordelijke DB-portefeuillehouder 'regionale waterkeringen' bleek dat het college wel een (intern) afwegingskader hanteert voor de wijze waarop de regionale waterkeringen worden versterkt. De gemaakte keuzen voor het uitvoeren van het groot-onderhoud Montfoortsevaartkade oost, zijn hierop gebaseerd. Het genoemde afwegingskader is echter niet door het AB vastgesteld.

Dat er behoefte is aan het meegeven van meer inhoudelijke kaders blijkt uit het recent vastgestelde GOP Zuiver (2021), waarbij ook nadere kaders zijn meegegeven t.a.v. ecologische beheerprincipes en duurzaamheidsbeleid.

Vraagstelling t.a.v. mandatering

Heeft het AB een voldoende heldere kaderstelling aan het DB meegegeven voor het uitvoeren van de verschillende groot-onderhoudsprogramma's? De AWP heeft hierop de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wanneer spreken we van groot-onderhoud en wanneer heeft een project veel meer impact en vraagt deze sowieso om een behandeling in commissie en AB?
2. Wat is het gewenste mandaat van het DB bij de uitvoering van de groot-onderhoudsplannen?
 - a. Welke kaders wil het AB voor de uitvoering van de groot-onderhoudsplannen meegeven?
 - b. Wanneer is er een consultatie van de commissie gewenst?
 - c. In welke gevallen is er vooraf een AB-besluit nodig?
3. Over welke uitvoeringsaspecten van het groot-onderhoud is rapportage gewenst?
Momenteel worden meestal alleen de voortgang en de jaarlijkse financiële uitgaven gemeld.

Aan de hand van deze deelvragen bespreken we in de commissie graag of de huidige opdrachtverlening aan het DB t.a.v. de groot-onderhoudsplannen voldoende is uitgewerkt.

Discussie & afwegingen

Betekent een mandatering aan het DB dat er geen rol meer is voor de commissie of het AB bij de wijze waarop het groot-onderhoud wordt uitgevoerd en hoe de middelen worden besteed? Graag zien we in de commissie daarom een gedachtewisseling over de aspecten die van belang zijn bij de mandatering. Hiervoor is een aanzet gedaan in de onderstaande tabel.

Afwegingsaspect bij onderhoudsopgave	DB beslist	Consultatie commissie	AB beslist
1) De fysieke toestand van de waterinfrastructuur is na het groot-onderhoud weer hersteld in de oorspronkelijke aanlegssituatie.	X		
2) Er is sprake van ernstige bezwaren / gevoeligheden in de omgeving.		X	
3) Bij de uitvoering spelen (prominente) duurzaamheids-, biodiversiteits-aspecten of zaken m.b.t. maatschappelijk verantwoord ondernemen.		X	
4) Bij het groot-onderhoud doen zich synergiekansen voor waarmee ook andere waterschapsdoelen gerealiseerd kunnen worden.			X
5) De afmetingen van de infrastructuur of de ligging hiervan wijzigen. (vaststellen van de keur & leggers is immers een AB bevoegdheid)			X
6) De uitvoering is duurder dan volgens de in het groot-onderhoudsplan gehanteerde normgetallen. De geraamde kosten voor de uitvoering van het totale groot-onderhoudsplan past daarmee niet binnen de financiële kaders.			X

Voorbeelden t.b.v. de discussie in de commissie

Als toelichting worden hieronder drie voorbeelden (uit het domein van GOP regionale waterkeringen) gegeven van eerder uitgevoerde groot-onderhoudsprojecten en de wijze waarop de commissie/AB hierbij betrokken was.

Groot-onderhoud kade Haarrijn: In 2011 is een deel van de boezem bij Maarssenbroek op polderniveau gebracht. Er is een nieuw gemaal gebouwd en de oorspronkelijke lengte van de boezemkade is sterk verkort. De oorspronkelijke middelen die waren gereserveerd voor het groot-onderhoud van de kade zijn met aanvullende middelen vanuit HDSR en de gemeente ingezet om dit project uit te kunnen voeren. Deze aanpassingen konden niet plaatsvinden zonder een helder AB-besluit. Deze aanpassing aan de waterinfrastructuur en de keuzen die zijn gemaakt zijn daarom ook uitgebreid in de commissie en AB besproken (zie genoemde aspecten 4, 5 en 6).

Groot-onderhoud kade Enkele Wiericke:

De boezemkaden langs de Enkele Wiericke zijn in 2017 in de oorspronkelijke situatie hersteld. Als een van de nieuwe onderdelen (naar aanleiding van het verwijderen van bomen) is er een recreatief object (uitkijktoren) aan het project toegevoegd. De keuze voor deze aanvullende investering (synergiekansen) is uitgebreid in de commissie en het AB besproken (zie genoemde aspect 1, 2 en 4).

Groot-onderhoud Montfoortsevaartkade oost:

In de periode 2019-2020 is het groot-onderhoud aan de Montfoortsevaartkade oost uitgevoerd. De bestaande boezemkade met daarop een weg is over de gehele lengte voorzien van een stalen damwand. Zie ter toelichting ook de bijlage met de gestelde vragen t.a.v. dit project. Een extra stuk aan het tracé toevoegen is in 2019 wel in commissie / AB behandeld. Echter de wijze waarop dit 'groot-onderhoud' werd uitgevoerd is niet met commissie / AB afgestemd (zie genoemde aspecten 2, 3, 5 en 6).

Beoogde vervolg na de bespreking in de commissie

Op basis van de bespreking kan de commissie hierover mogelijk zelf een voorstel doen aan het AB. De bespreking kan ook helpen om vooruit te kijken naar de komende herziening van de groot-onderhoudsplannen. Voor welke aspecten is bij die behandeling behoefte aan een nadere kaderstelling vanuit het AB. Voor de lopende uitvoering van het groot-onderhoud geeft deze behandeling aan het DB meer richting t.a.v. de gewenste route.

Uit het gesprek met de verantwoordelijke DB-portefeuillehouder 'regionale waterkeringen' kwam naar voren dat het kan helpen als het AB de (generieke) afwegingskaders voor het groot-onderhoud vaststelt. Voorkomen moet worden dat vraagstukken die vaak voorkomen steeds weer aan de commissie / AB voorgelegd moeten worden. Bij het onderhoud aan boezemkaden wordt b.v. regelmatig een stukje kade ingekort. Op basis van een heldere omschrijving kan vanuit het AB voor dergelijke aanpassingen van de legger vooraf een mandaat aan het college worden gegeven.

Bijlagen:

1. Vragen en antwoorden project Montfoortsevaartkade oost
2. Afwegingskader versterking regionale waterkeringen (document college HDSR)
3. Ontvangen toelichting n.a.v. AWP-vragen bij deze gespreksnota

Bijlage 1: Vragen en antwoorden project Montfoortsevaartkade oost (dd..)

Bijlage 2: Afwegingskader versterking regionale waterkeringen

Bijlage 3: Ontvangen toelichting n.a.v. AWP-vragen bij deze gespreksnota

AWP-vragen n.a.v. de opgestelde gespreksnota:

- Welke (interne) afwegingskaders worden gehanteerd bij de GOP's?
- In welke vorm is het bestuur deelgenoot van deze kaders?

Voor het GOP Regionale Waterkeringen is de memo 'Afweging varianten kadverbeteringen GOP-RWK' op verzoek opgesteld, zie bijlage 2. Dit memo is (dd....) met het Algemeen Bestuur gedeeld. Voor de overige GOP's bestaan dergelijke afwegingskaders niet. Afwegingen vinden voor de GOP's plaats op basis van technische leidraden en technische nota's van eisen en uitgangspunten. Het betreft daarbij ambtelijke documenten, zonder bestuurlijke status.

De doelstelling van de GOP's is om de bestaande functie van bestaande assets voor een bepaalde periode te borgen. Daarbij worden algemene kaders, vastgesteld door het Algemeen Bestuur, gehanteerd. Een voorbeeld daarvan is duurzaamheid: het Algemeen Bestuur heeft vastgesteld dat er bij elk investeringsproject van HDSR sprake moet zijn van duurzaam opdrachtgeverschap en dus worden de GOP's sinds het vaststellen van het beleid op duurzaamheid conform dat uitgangspunt uitgevoerd.

De werknemers binnen de ambtelijke organisatie zijn op basis van expertise op dit vlak geselecteerd en zijn in staat om de onderliggende ruimtelijke en technische afwegingen zelfstandig te kunnen maken binnen de bestuurlijke kaders.

Op korte termijn organiseert het college een special met betrekking tot de groot onderhoudsplannen. Daarbij zal onder andere worden bediscussieerd op welke wijze de scope van de programma's door het bestuur wordt gedefinieerd en vastgesteld.