

Portefeuillehouder

Broekhuizen

Datum collegebesluit

26 april 2016

Opsteller

Ing. W. Kalma

Registratie

GF16.20043

Agendapunt

17

Onderwerp

Kwaliteitsplan openbare ruimte en kapitaalgoederen

Voorstel

1. Het Kwaliteitsplan openbare ruimte en kapitaalgoederen inclusief bijlagen vast te stellen.
2. Het kwaliteitgestuurde beheer en onderhoud vast te stellen op basis van het scenario "Bewust Beheer".
3. De benodigde onderhoudsbudgetten en investeringskredieten op basis van het scenario "Bewust Beheer" beschikbaar te stellen in de perspectiefnota 2016.

Aanleiding

Naar aanleiding van vragen van bewoners en uw raad en klachten die wij ontvingen over de kwaliteit van het beheer en onderhoud openbare ruimte, hebben wij op 23 september 2014 besloten tot een onderzoek naar zowel de budgetten voor onderhoud en beheer openbare ruimte als kapitaalgoederen in relatie tot het Heerenveense areaal en advies gevraagd over eventuele noodzakelijke beleid- of werkwijze aanpassingen dan wel aanpassingen in het benodigde budget of kwaliteit van onderhoud. Uitkomst van dat onderzoek was dat er, op basis van landelijke kengetallen, aanzienlijke tekorten werden geconstateerd op met name de kunstwerken en oevers/kaden. Hierover bent u geïnformeerd.

Op basis van die constatering heeft uw raad besloten tot een vervolgonderzoek naar de werkelijke staat van onderhoud van de openbare ruimte en de kapitaalgoederen, de kwaliteitsniveaus en de op basis daarvan benodigde budgetten. In dit voorstel wordt uw raad de uitkomsten van het vervolgonderzoek aangeboden. Dit is vervat in het kwaliteitsplan openbare ruimte. In het kwaliteitsplan wordt inzicht geboden in de huidige staat van onderhoud en welke kosten gemoeid zijn om het areaal te onderhouden.

De commissie ROM is over de uitkomsten op 7 maart geïnformeerd. In dit voorstel vragen wij u een voor de gemeente Heerenveen "passend" onderhoudsniveau vast te stellen inclusief de bijbehorende kosten. Die kosten zijn opgenomen in de Perspectiefnota 2016. Dit voorstel wordt u dan ook gelijktijdig met de Perspectiefnota 2016 aangeboden voor besluitvorming.

Het is van belang om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en kapitaalgoederen op orde te hebben. Dit is van belang vanuit onze zorgplicht(en) en de wetgeving en de risico's die daaruit voortvloeien, maar vooral ook ten aanzien van de beleving en het woon- en werkgenot van onze inwoners. Wij zijn aansprakelijk voor een (sociaal en functioneel) veilige openbare ruimte. Het op orde houden van het beheer en onderhoud voorkomt daarnaast dat onze kapitaalgoederen in verval raken en er kapitaalvernietiging ontstaat met hoge kosten tot gevolg.

Om zicht te krijgen op de werkelijke kwaliteit van onderhoud van de openbare ruimte en kapitaalgoederen is een uitgebreide inventarisatie van het areaal uitgevoerd en heeft er een inspectie van de kwaliteit van onderhoud plaatsgevonden. Op basis van dat inzicht

zijn beheermaatregelen voor lange termijn bepaald en zijn die maatregelen op kosten gezet. Belangrijke conclusie is dat er sprake is van achterstallig onderhoud op met name de kunstwerken (bruggen, tunnels en dergelijke) en kade/oeveren, maar dat er geen sprake is van onveilige situaties of calamiteiten. Over het algemeen is er nu sprake van een laag/basis niveau van onderhoud (een 5,5) met hier en daar een plus of min. Er is (nog) geen sprake van kapitaalvernietiging. Voor het achterstallig onderhoud is de komende jaren extra budget nodig om dit terug te brengen op een basis niveau van onderhoud. Daarvoor volstaan de structurele budgetten niet.

In het voorliggend kwaliteitsplan is een drietal scenario's uitgewerkt op kwaliteit en de daaraan gekoppelde kosten en risico's. Het eerste scenario is alles basis, het tweede op basis van het huidige budget en het derde scenario is het Bewust Beheer. Bij het opstellen van de scenario's is er voor gekozen om te differentiëren in het verzorgende onderhoud en in het groen. Voor de kapitaalgoederen wegen, oevers en bruggen wordt minimaal gekozen voor een basisniveau. Dit is over het algemeen het meest kosteneffectief, met beheersbare risico's ten aanzien van kapitaalvernietiging, functionaliteit en veiligheid. Kiezen voor laag brengt onaanvaardbare risico's met zich mee. Onderstaand volgt een beknopte omschrijving van de drie scenario's (voor de volledige omschrijving verwijzen wij u naar het kwaliteitsplan).

- **Huidig budget:** bedrijventerreinen en buitengebied technisch op laag, inclusief onkruid op verharding gazon en bermen, met uitzondering van Centra, op laag en geen onderhoud aan halfverhardingen.
- **Bewust Beheer:** alles vergelijkbaar aan basis (duurzaam en veilig), bos en bomen in buitengebied op laag, de verzorging in de centra op hoog en alle bermen op laag, behalve voor toegang- en wijkontsluitingswegen op basis.
- **Basis:** betreft een duurzaam en veilig scenario, waarbij de openbare ruimte en de kapitaalgoederen een basiskwaliteit krijgen, ook de centra en het buitengebied.

Wij stellen u voor te kiezen voor het scenario Bewust Beheer. We hebben deze naam gekozen omdat we bewust keuzes hebben gemaakt waar iets meer te doen en waar iets minder. Daar betekent dat we met name in het buitengebied wat minder doen, maar op plekken die in het beeld springen wat meer (ontsluitingswegen en centrum). Dit scenario sluit het beste aan bij de beleving van de inwoners van onze gemeente. Daarbij komt dat het ook het meest kosteneffectief is (lagere kosten dan alles basis). In het kwaliteitsplan treft u een uitgebreide onderbouwing van die scenario's. In de bijlage bij het kwaliteitsplan zijn beelden/foto's opgenomen die het scenario onderbouwen. De financiële consequenties zijn elders in dit voorstel uitgewerkt.

Overwegingen

-

Effecten

We spreken vanaf nu niet meer over een "x" aantal keer onderhoud uitvoeren, maar we spreken een beeld en/of functionaliteit af wat onze inwoners van ons mogen verwachten. Op basis van dat beeld en/of functionaliteit (het scenario Bewust Beheer) worden de onderhoudswerkzaamheden gepland en uitgevoerd door onze eigen dienst of door een aannemer. Dat kan voor het borstelen van verharding betekenen dat we soms wat vaker moeten borstelen, maar dat het ook mee kan vallen. Dat geldt ook zo voor het schoffelen, maaien enzovoort. Het afgesproken niveau kent een bandbreedte. Soms is het wat hoger, soms wat lager, maar het mag niet onder het afgesproken niveau komen. Wij zijn dan aanspreekbaar op een herkenbaar een meetbaar beeld en functionaliteit, in plaats van dat we tegen de bewoners zeggen dat we het onderhoud hebben uitgevoerd maar dat het niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het kwaliteitsplan legt het beeld goed vast gekoppeld aan de daarmee gemoeide kosten.

Met het vaststellen van het kwaliteitsplan delen we in- en extern wat we doen en wat van ons kan worden verwacht. Het zorgt intern voor "greep" op het beheer en onderhoud en extern tot (be)grip. Dit is een belangrijke stap in de aantoonbaarheid en herleidbaarheid

van ons werk als gemeente en van belang om dat ook te delen. Het kwaliteitsplan fungeert daarmee als een kaderdocument en geeft u de informatie om de afweging voor een bepaalde en/of gewenste kwaliteit te onderbouwen.

Door de kwaliteit en kosten van het beheer van de openbare ruimte vast te stellen, is het kader voor de komende jaren op strategisch niveau duidelijk. Daarna wordt het beleid op tactisch- en operationeel niveau uitgewerkt en voorgelegd aan het college (beheerplannen). Via de planning- en controlcyclus wordt uw raad geïnformeerd over de voortgang en de resultaten. Na vaststelling inclusief benodigde dekking is het beheer en onderhoud voor de komende jaren op orde.

Passend binnen de operatie financieel herstel is het onze taak om ook naar de Provincie aantoonbaar te maken dat wij het beheer en onderhoud van onze kapitaalgoederen (financieel) op orde hebben. De vaststelling van het kwaliteitsplan is daarmee onderdeel om het preventief toezicht op te heffen. Het kwaliteitsplan wordt periodiek aan u ter vaststelling aangeboden (eens per 4 a 5 jaar). Daarmee blijft het beheer en onderhoud op orde. Hiermee maken wij voor zowel de Provincie in haar toezichthoudende rol, maar ook voor de accountant, inzichtelijk en aantoonbaar dat wij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en kapitaalgoederen op lange termijn op orde hebben en wij de risico's beheersbaar hebben en de benodigde middelen beschikbaar zijn.

Beleid en regelgeving

Bij het beheren van de openbare ruimte speelt wet- en regelgeving een belangrijke rol. Deze wet- en regelgeving geeft niet alleen een richting of wettelijke plicht aan voor de mate van kwaliteit van de inrichting en/of van de instandhouding maar geeft ook aan op welke wijze de uitvoering van de inrichting of het beheer en onderhoud moet plaatsvinden.

- **Burgerlijk Wetboek** In artikel 6:162 en 6:174 staat onder andere opgenomen: "*Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden*", maar ook: "*De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend*".
- **Wegenwet** De gemeente is bij wet verantwoordelijk voor het beheer van de openbare wegen (tevens van toepassing op civieltechnische kunstwerken gelegen in openbare wegen). In algemene zin houdt dit in dat de beheerder vanuit de wegenwet de zorgplicht heeft voor (het onderhoud van) de objecten en voorzieningen in de openbare ruimte en dat de aansprakelijkheid bij optredende schade door het niet voldoen aan deze zorgplicht geregeld is in het Burgerlijk Wetboek.
- **Boswet** De boswet beschermt bomen en houtopstanden in het buitengebied met als doel te voorkomen dat het bestaande bosareaal verder afneemt. In algemene zin houdt dit in dat de beheerder moet voorkomen dat het bestaande bosareaal in het buitengebied afneemt, of alternatieven moet bieden.
- **Flora - en faunawet** In de Flora- en Faunawet wordt de bescherming van soorten geregeld. Op de lijst van beschermde soorten staan alle in het wild levende zoogdieren, vogels, reptielen en amfibieën en een aantal vissen, libellen, vlinders en plantensoorten. Dit maakt de lijst zo breed dat bij alle werkzaamheden in het groen; bossen, natuurterreinen en parken, rekening moet worden gehouden met de Flora- en Faunawet.
- **Zorgplicht t.a.v. bomen** Er zijn drie vormen van zorgplicht. De algemene zorgplicht bestaat er uit dat er sprake moet zijn van regulier en regelmatig onderhoud en uitwendige controle op gebreken aan de boom (de zogenaamde boomveiligheidscontrole). Afhankelijk van leeftijd, omvang en groeiplaats hebben wij het dan over jaarlijkse tot vijfjaarlijkse controles.

Financiën, risico's en beheersmaatregelen

Zoals u eerder bent geïnformeerd volstaan de huidige beschikbare budgetten niet. Wij

hanteerden het principe dat er een structureel budget in de begroting beschikbaar is voor onderhoud en kleinschalige renovatie. Voor grote renovaties of vervangingen was geen budget beschikbaar. Vervangingsinvesteringen werden aan uw raad incidenteel aangeboden met het verzoek hiervoor een krediet beschikbaar te stellen (denk aan kade Heerenwal). Bij uw koers voor duurzaam financieel herstel hoort ook een lange termijn perspectief met de benodigde investeringen voor renovatie en vervanging. Die zijn in het kwaliteitsplan opgenomen en de financiële doorwerking daarvan is vertaald in de perspectiefnota 2016 die u met dit voorstel ter vaststelling wordt aangeboden.

Financiën

Zoals bij de overwegingen aangegeven is er sprake van deels achterstallig onderhoud en zijn de structureel beschikbare budgetten onvoldoende. In onderstaande tabel zijn de tekorten op basis van afgeronde bedragen inzichtelijk gemaakt per onderdeel van het scenario Bewust Beheer:

<i>< 5 jr</i>			
Onderdeel	nodig per jaar	beschikbaar	saldo
Wegen	€ 2.100.000	€ 2.300.000	€ 200.000
Oevers	€ 1.945.000	€ 150.000	€ 1.795.000
Kunstwerken	€ 1.332.000	€ 510.000	€ 822.000
Bebording	€ 82.000	€ 96.000	€ 14.000
OV	€ 442.000	€ 367.000	€ 75.000
Spelen	€ 190.000	€ 134.000	€ 56.000
Groen	€ 3.240.000	€2.730.000	€ 510.000

Naast de structureel benodigde uitgaven is er een eenmalige investering van € 470.000 nodig om het volgende op orde te brengen:

- Bomen € 140.000
- Halfverharding € 200.000 (voet- en fietspaden in de wijken en op begraafplaatsen en parkeerplaatsen Oranjewoud)
- Mijnteen Sportstad € 50.000 (vervangen door gras)
- Bermen € 80.000

Korte en lange termijn verwachting

De structurele budgetten kennen een middellange termijn perspectief (<5 jaar). Na de vijf jaar verwachten wij deels een stijging in de kosten, maar ook een daling. Ten aanzien van wegen verwachten wij na 5 jaar een stijging (25%) omdat onder andere in het voormalig Boarnsterhim "cosmetisch" onderhoud is uitgevoerd waardoor het op korte termijn op orde is, maar op lange(re) termijn investeringen nodig zijn. In de oevers/kaden verwachten wij juist dat na het wegwerken van het achterstallig onderhoud (na 5 jaar) het budget kan dalen (50%).

Perspectiefnota 2016 en BBV

Op basis van het BBV (Besluit Begroten en Verantwoorden) moeten investeringen met openbaar nut vanaf 2017 worden geactiveerd. De bovenstaande bedragen zijn gemiddelde bedragen, bepaald op basis van de jaarlijks benodigde investeringen in vervanging of renovatie en daarnaast het reguliere onderhoud. In de Perspectiefnota 2016 wordt u daarom voorgesteld de investeringsbedragen te activeren (rente en afschrijving per investering dat jaar) en voor het regulier onderhoud te werken met een voorziening waaraan jaarlijks een vast bedrag wordt gedoteerd. Dat resulteert in het onderstaande overzicht. Voor de onderbouwing en de integrale financiële afweging verwijzen wij u naar de perspectiefnota 2016.

Beleidsterrein	2017	2018	2019	2020
Wegen	163	200	200	200
Groen	-510	-510	-510	-510
Openbare verlichting	-75	-75	-75	-75
Speelvoorzieningen	-56	-56	-56	-56
Bebording	14	14	14	14
Bruggen	117	99	58	56
Oevers	-6	-59	-127	-137
Totaal	-353	-387	-496	-509

Optimalisatie van kosten

Het kwaliteitsplan gaat uit van het principe dat het bestaande areaal in stand wordt gehouden. Dat is niet overal noodzakelijk. Vaak kan ook voor een andere voorziening worden gekozen of kan een voorziening komen te vervallen. Ten aanzien van het onderhoud van de oevers hebben wij in afwijking van het kwaliteitsplan er daarom voor gekozen om niet het volledige bedrag voor het beheer en onderhoud in de perspectiefnota 2016 op te nemen.

In de praktijk hebben wij voor de oevers er altijd voor gekozen om waar mogelijk ombuigingen in gebruik/functie te realiseren. Veelal is vanuit de aanlegfase van een woonwijk ergens een beschoeiing gerealiseerd, die niet hoeft te worden vervangen. Die kosten zijn nu wel meegenomen. Op basis van onze "expert judgement" hebben wij de benodigde investeringsbedragen voor de kade/oevers met 25% verlaagd. Bij wegen/kunstwerken is die afweging voorafgaand minder gemakkelijk te maken, maar zal bij vervanging van een brug wel worden afgewogen of er een kosteneffectievere oplossing mogelijk is met behoud van functionaliteit, maar kan er ook voor worden gekozen een andere functionaliteit te kiezen. Op dat moment gaan wij daarover met u in gesprek.

Verzamelbesluit 2016-5

Naast de structurele kosten zijn er eenmalige kosten om achterstand in het groenonderhoud op een basisniveau te brengen alvorens het op orde te kunnen houden. De eenmalige investeringen die nodig zijn in de bomen, halfverharding, mijnsteen Sportstad en bermen (totaal € 470.000). Deze eenmalige kosten wordt u verzocht beschikbaar te stellen bij behandeling van het verzamelbesluit 2016-5.

Ten aanzien van wegen, kunstwerken en oevers is vanuit het voormalig Boarnsterhim een drietal voorzieningen meegekomen voor het achterstallig onderhoud. Met het vaststellen van de onderhoudsbudgetten en investeringskredieten binnen de perspectiefnota 2016 kunnen deze voorzieningen komen te vervallen, omdat de benodigde maatregelen onderdeel uitmaken van het kwaliteitsplan. Bij behandeling van het verzamelbesluit 2016-5 zullen wij u voorstellen om het saldo vrij te laten vallen en de voorzieningen op te heffen.

Risico's

De oude systematiek waarbij incidenteel middelen werden aangevraagd voor renovatie- en vervangingsinvesteringen kende risico's. In de begroting werd met deze investeringen namelijk geen rekening gehouden. In 2015 is het gehele areaal geïnspecteerd en is er een goed beeld van welke investeringen nodig zijn. Door de financiële effecten daarvan te vertalen in de perspectiefnota en op te nemen in de begroting voor de komende jaren worden grote financiële risico's vermeden.

Beheersmaatregelen

In de commissie ROM van 7 maart werd aangegeven dat de geraamde bedragen een hoge nauwkeurigheid en zekerheid pretenderen. In de praktijk kan dat echter niet worden gerealiseerd. Zoals gezegd wordt met het vaststellen van het kwaliteitsplan een beeld vastgesteld waaraan we qua onderhoud gaan voldoen. Dat kan betekenen dat het ene jaar meer onderhoud nodig is dan het andere jaar om aan het vastgestelde beeld te voldoen en zullen daarmee de kosten ook enigszins kunnen verschillen. Daarnaast

kennen we “excessen” waardoor we extra onderhoud moeten uitvoeren. Denk aan erg nat weer, waardoor bermen verzwakken en schade ontstaat, heel groeizaam weer, gladheid of stormschade. Op basis van onze ervaringscijfers ligt de afwijking op € 350.000 in een jaar, met een kans van optreden van 33%. Dit wordt als risico meegenomen in Naris op basis waarvan het gemeentelijk weerstandsvermogen wordt bepaald. Omdat de onderhoudsmaatregelen wel moeten worden uitgevoerd zullen wij ons (achteraf) “verantwoorden” over de positieve als negatieve afwijkingen en komen wij daarover bij uw raad terug.

Vervolgaanpak

Samen met bewoners, wijk- en dorpsbelang hebben we in Akkrum/Nes en in Heerenveen Noord de openbare ruimte “geschouwd” en hebben we samen met leden van uw raad een rondgang gemaakt door wijk en dorp en gesproken over het beheer en onderhoud. Dat werd als zeer positief ervaren en ontstond er een dialoog over maatwerk en de te verwachten kwaliteit, maar ook over hoe het onderhoud anders kan.

Ongeveer tien jaar geleden hebben wij per wijk en dorp samen met bewoners gekeken naar maatwerk in het beheer en onderhoud. Dat deden we door het gezamenlijk opstellen van zogenaamde beheervisies. Over het algemeen was dat succesvol, maar wel afhankelijk van het initiatief vanuit de bewoners. Het aan u voorgestelde scenario Bewust Beheer biedt geen maatwerk aan wijk of dorp. Wij willen, daar waar bewoners daartoe het initiatief hebben, maatwerk leveren door samen met wijk en dorp in gesprek te gaan over hoe in het kader van Eigen Kracht, in combinatie met een beperkte financiële compensatie, er maatwerk kan worden georganiseerd in beheer en onderhoud, om zodoende tot een betere aansluiting qua beheer te komen voor de specifieke wijk of dorp. Dit maatwerk komt in dat geval vanuit de bewoners. Dit kan financieel worden ondersteund vanuit de stimuleringsregeling eigen kracht.

Communicatie

Na positieve besluitvorming over het kwaliteitsplan en de kosten zoals opgenomen in de Perspectiefnota 2016 stellen wij u voor om onze inwoners te informeren over uw besluit over het toekomstig onderhoud van de openbare ruimte, de te verwachten kwaliteit, maar ook over het maatwerk in het kader van Eigen Kracht. Hiervoor wordt een communicatieplan opgesteld.

Relevante informatie

N.v.t.

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris,

de burgemeester,

de heer F.H. Perdok

de heer T.J. van der Zwan

Onderwerp

Kwaliteitsplan openbare ruimte en kapitaalgoederen

De raad van de gemeente Heerenveen;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 26 april 2016;

gelet op,

- artikel 189 van de Gemeentewet, budgetrecht raad;
- onze zorgplicht en aansprakelijkheid voor het deugdelijk beheer en onderhoud van onze openbare ruimte en kapitaalgoederen zoals vastgelegd in ondermeer het Burgerlijk Wetboek, Wegen-, Bos-, en Flora en Fauna Wet;

overwegende dat,

- de afgelopen jaren bezuinigd is op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en kapitaalgoederen;
- uit onderzoek (inventarisatie en inspectie) is gebleken dat het huidige niveau van onderhoud laag/basis is en er sprake is van achterstallig onderhoud;
- er vanuit de inwoners vragen en klachten zijn over de lage kwaliteit van onderhoud van de openbare ruimte;
- in ons beleid niet is vastgelegd aan welk kwaliteitsbeeld de openbare ruimte minimaal moet voldoen;
- binnen de begroting onvoldoende middelen beschikbaar zijn om het huidige areaal op orde te brengen en te houden;
- indien er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn er een groot risico is op kapitaalvernietiging en de gemeente niet kan voldoen aan haar wettelijke verplichtingen;
- voor duurzaam financieel herstel naast de kosten voor regulier onderhoud ook de kosten voor renovatie en vervanging in de begroting moeten worden meegenomen;
- de geraamde bedragen een hoge mate van nauwkeurigheid pretenderen maar dat jaarlijks positief en negatief kan worden afgeweken;
- maatwerk in beheer en onderhoud waar mogelijk aansluit bij de behoefte van de inwoners;

Besluit

1. Het Kwaliteitsplan openbare ruimte en kapitaalgoederen inclusief bijlagen vast te stellen.
2. Het kwaliteitgestuurde beheer en onderhoud vast te stellen op basis van het scenario "Bewust Beheer".
3. De benodigde onderhoudsbudgetten en investeringskredieten op basis van het scenario "Bewust Beheer" beschikbaar te stellen in de perspectiefnota 2016.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 23 mei 2016.

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw W.J.M.A. Jansen

de heer T.J. van der Zwan