Beleidsplan onderhoud civiele kunstwerken

2021-2024

Auteur: P. Jeurissen

Datum: 23 september 2020

Versie: 1.0

Kenmerk: definitief

GEMEENTE MAASGOUW.

INHOUDSOPGAVE

- 1. Inleiding 3
- 2. Doel beleidsplan 3
- 3. Onderhoudsbeleid 4
- 4. Wet- en regelgeving 5
- 5. Technisch kwaliteitsniveau 6
- 6. Financiën 7
- 7. Bijlage 8

1. INLEIDING

Dit “Beleidsplan onderhoud civieltechnische kunstwerken” is een actualisatie van de vorige beleidsnota uit 2017 van 9 januari 2017.

De gemeente Maasgouw is eigenaar van 48 kunstwerken. Bovendien beheren wij nog 11 kunstwerken die eigendom zijn van de Rijksoverheid (Rijkswaterstaat). Van deze 11 kunstwerken heeft de gemeente het gedeeltelijke beheer en onderhoud van alle demontabele onderdelen. Dit is geregeld in de Wet Herziening Wegen van Rijkswaterstaat.

In dit beleidsplan is het beleid voor het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken beschreven. Daarbij wordt de eerder gekozen benadering van doelmatig en sober onderhoud gecontinueerd. Deze benadering vormt een basiskwaliteit, waarbij bruikbaarheid en veiligheid voorop staan.

2. DOEL BELEIDSPLAN

De gemeente Maasgouw is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en daarmee ook van de civiele kunstwerken binnen de gemeente. In het Burgerlijk Wetboek is de aansprakelijkheid van beheerders van openbare voorzieningen geregeld. De centrale gedachte is dat de beheerder verantwoordelijk is voor het uitvoeren van voldoende onderhoud. Wat voldoende inhoudt, is niet in de wet uitgewerkt, maar in het algemeen geldt dat een civiel kunstwerk veilig en functioneel geschikt moet zijn voor de gebruikers. Indien dit niet het geval is, moeten maatregelen worden genomen.
Om in voorkomende gevallen te kunnen tonen dat er beleid is op dit terrein, is een beleidsplan noodzakelijk met daaronder een meerjarenplanning. Natuurlijk is ook de daadwerkelijke uitvoering van onderhoud en herstel van belang. Daarvoor zullen de financiële middelen beschikbaar moeten zijn. Al deze facetten maken het mogelijk aan te tonen dat aan de algemene zorgplicht volgens de wet wordt voldaan en de situatie in beeld is.

In dit beleidsplan kunstwerken wordt omschreven hoe de gemeente Maasgouw de komende jaren omgaat met:
- Het beheer en onderhoud van de kunstwerken;
- De opgestelde beheerstrategie en het doel daarbij.

In de gemeente Maasgouw liggen 59 civiele kunstwerken uiteenlopend in grootte als in functie. Het betreft bruggen, duikerbruggen, duikers, keermuren en tunnels. Ook passanten- en rondvaartsteigers behoren hiertoe.

Het beleidsplan civiele kunstwerken beschrijft de weg naar het doel. Namelijk het in beeld hebben van de onderhoudsstaat van de kunstwerken, maatregelen te nemen en te plannen om in de toekomst te borgen dat deze objecten veilig en bruikbaar zijn. Ook is het doel van dit plan inzicht te geven in de daarvoor benodigde (financiële) middelen waarop dit binnen de fungerende (wettelijke) kaders gerealiseerd kan worden.

In dit beleidsplan wordt daartoe ingegaan op wettelijke kaders, regelgeving en eisen die aan kunstwerkbeheer worden gesteld en hoe risico’s worden beperkt.

3. ONDERHOUDSBELEID

Om het noodzakelijke onderhoud te bepalen zijn twee zaken van belang:
a) Wettelijk kader, dus verplicht.
b) Het gewenste kwaliteitsniveau (een keuze) binnen de gemeente Maasgouw.

Ad a)
Op basis van wetgeving geldt dat de constructieve en de gebruiksveiligheid van de kunstwerken niet in het geding mogen komen. Dit betekent dat kunstwerken berekend moeten zijn op het verkeer dat wordt toegelaten. Eventuele gebreken aan het kunstwerk mogen geen afbreuk doen aan de constructieve veiligheid en de gebruikswaarde. Wel staat het de gemeente vrij om binnen grenzen beperkingen op te leggen aan het gebruik, zoals een aslastbeperking. Daarbij geldt wel dat de gemeente bereikbaar moet zijn voor het gebruikelijke zwaar verkeer. Zie verder onder hoofdstuk 4.

Een advies is dan ook de draagkracht van de diverse kunstwerken in beeld te hebben als ook beleid te ontwikkelen op eventueel zwaar verkeer door de gemeentegrenzen. In 2012 is een constructieve beoordeling uitgevoerd over 14 kunstwerken. Deze kunstwerken zijn opgeschaald naar de hoogste verkeersklasse. Zo kunnen genoemd worden het vervangen van de brug Tesken (Panheel) en de overige bruggen die verstevigd zijn door kunststof lamellen.

Ad b)
Het kwaliteitsniveau legt vooral vast hoe een kunstwerk eruit moet zien. Voor alle kunstwerken in de gemeente Maasgouw wordt aangehouden dat de kunstwerken uiteindelijk moeten voldoen aan het kwaliteitsniveau ‘Basis'. Dit houdt in dat de objecten voldoen aan de volgende specificatie: standaard, functioneel, eenvoudig en degelijk, voldoende onderhouden, er redelijk en netjes uitzien.

Foto 1 - 4 zijn foto’s van wat al dan niet binnen het kwaliteitsniveau ‘Basis’ valt. Daarbij werd eerder gebruik gemaakt in het vorige plan van de aanduidingen: hoog, basis, laag (tabel 1)

Valt binnen het kwaliteitsniveau basis.



Foto 1: Plaatselijk zijn stenen beschadigd. De functie en de duurzaamheid zijn nog niet in het geding

Valt niet binnen het kwaliteitsniveau basis.



Foto 2: Stenen zijn structureel beschadigd en afgebroken. De duurzaamheid is in het geding



Foto 3: Plaatselijk is begroeiing geconstateerd en zijn enkele dekdelen licht aangetast door houtrot. Het dek voldoet nog aan zijn functie en ziet er redelijk verzorgd uit.



Foto 4: Het dek is overgroeid met grassen en diverse dekdelen zijn gespleten. Het dek heeft een onverzorgde aanblik en vormt op korte termijn een risico voor de veiligheid.

Tabel 1: hanteren van de niveaus, beleidsplan 2020

Niveau		Kwaliteit	Omschrijving
Hoog	Uitgebreid	Hoogwaardig gebruiksniveau (zeer intensief beheer)	Het kunstwerk wordt behandeld met het oog op de duurzaamheid. Op dit niveau zal het onderdeel zo lang mogelijk meegaan, zonder dat het zijn functionaliteit verliest. De kosten voor een optimaal niveau zijn aanzienlijk, maar zullen vooral visueel effect hebben.
Basis	Esthetisch	Normaal gebruiksniveau (intensief beheer)	Met het onderhoudsniveau basis wordt ervoor gezorgd dat een kunstwerk zijn functie niet verliest. Veiligheid, gebruik, duurzaamheid en toegankelijkheid worden gewaarborgd tegen redelijke kosten. Een verslechtering van de onderhoudstoestand wordt geaccepteerd, maar het technisch onderhoud blijft op orde.
Laag	Noodzakelijk	Technische basiskwaliteit (matig intensief beheer)	Onderhoud wordt slechts uitgevoerd wanneer de veiligheid in het geding is. Functieverlies van diverse onderdelen wordt getolereerd. De jaarlijkse kosten voor vervanging en groot onderhoud zullen echter toenemen. Verder is er sprake van duidelijk zichtbare schade.

Het uitgevoerde onderzoek bestaat uit een onderzoek op locatie op basis van een visuele schouw waarbij de conditie van de verschillende onderdelen is beoordeeld. De conditie is beoordeeld in lijn van NEN 2767 “Conditiemeting van bouw en installatiedelen”. Hierbij wordt de conditiescore op een 6 puntenschaal gehanteerd, zie tabel 2.

Tabel 2: omschrijving conditiescores, beleidsplan 2020

conditiescore	omschrijving	toelichting
1	uitstekend	bouwdeel verkeert in nieuwbouw kwaliteit
2	goed	geen gebreken, incidenteel kleine onvolkomenheden die niet van invloed zijn op het functioneren van het bouwdeel
3	redelijk	plaatselijk zichtbare veroudering, functievervulling van het bouwdeel is nog niet in gevaar
4	matig	er komen gebreken voor, waardoor functievervulling van het bouwdeel incidenteel in gevaar is
5	slecht	de veroudering is onomkeerbaar, plaatselijk tot regelmatig komen gebreken voor
6	zeer slecht	functioneren van het bouwdeel in niet meer gewaarborgd, het einde van de technische levensduur is bereikt; technisch rijp voor sloop c.q. vervanging

4. WET- EN REGELGEVING

Publiekrechtelijk geldt dat objecten veilig moeten zijn en veilig gebruikt moeten kunnen worden.

a) De constructieve veiligheid moet onder alle genormeerde omstandigheden gewaarborgd te zijn. Het niveau van veiligheid wordt mede bepaald door het feit of sprake is van nieuw werk dan wel bestaande bouw. In NEN 8700 zijn afkeurgrenzen beschreven die nimmer mogen worden onderschreden. De gemeente moet dan handhavend optreden en indien nodig maatregelen nemen als zij zelf eigenaar is.

b) De gebruiksveiligheid moet zodanig zijn dat er op een veilige en doelmatige wijze gebruik van het object kan worden gemaakt. Tevens dienen de voorschriften uit het bouwbesluit te worden opgevolgd.

Verder geldt:
c) Milieueisen kunnen bepalend zijn voor de mate of wijze van onderhoud.

Door achterstallig onderhoud kan de actuele toestand zo slecht zijn dat het object niet meer aan deze eisen voldoet waardoor maatregelen noodzakelijk zijn. Indien daar sprake van is, moet er budget zijn om dit op te lossen. In andere gevallen kan dit in de toekomst worden gepland. Dit vereist inzicht in de mate waarin onderhoud in de toekomst wordt verwacht als ook een goede inschatting van de urgentie. Dit kan door een inspectie van de kunstwerken.

Opgemerkt wordt dat het Bouwbesluit soms concrete eisen stelt. Hoe deze aangetoond worden, is niet uitgewerkt. Het Bouwbesluit is vooral een doelvoorschrift. Indien daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwbouw of bestaande bouw geldt de eis algemeen. Ook bestaande kunstwerken moeten dan voldoen aan de nieuwe eisen, tenzij dit onevenredig bezwaarlijk is. De aard en wijze van uitvoeren van onderhoud speelt dus mede een rol. In het algemeen geldt dat bij compleet vernieuwen, de nieuwe eisen van toepassing zijn. Indien slechts delen worden vervangen of er sprake is van onderhoud, mag doorgaans worden volstaan met de oorspronkelijke constructie c.q. situatie.

Milieu
Milieuoverwegingen spelen ook een steeds grotere rol bij het beleid ten aanzien van civiele kunstwerken. Zo zijn de kosten van schilderen boven water relatief hoog door de maatregelen die genomen moeten worden. Ook het coaten zelf levert een belasting voor het milieu op. Overwogen kan worden om dit dus niet meer te doen of zelfs een bestaande coating te verwijderen om zo toekomstige kosten te besparen.
In het algemeen wordt bij de meerjarenplanning uitgegaan van behoud van wat er is. Niet om strategisch na te denken over wat anders kan.

Advies
Het advies is om na te gaan wat de milieuconsequenties zijn van het bestaande bezit in relatie tot onderhoud. Indien deze onveranderd wordt voorgezet en welke winst is te behalen bij een andere aanpak. Dit geldt ook voor de materialen die worden gebruikt en de belasting die dit oplevert. Nadrukkelijk gaat het in deze fase nog niet om een zeer gedetailleerd overzicht, maar een verkennende studie.

5. TECHNISCH KWALITEITSNIVEAU

Voorop staat dat de constructieve en de gebruiksveiligheid van de kunstwerken niet in het geding mogen zijn of komen. Periodiek beoordelen van de toestand is dus een noodzakelijke voorwaarde om op tijd te kunnen anticiperen. Zowel voor wat betreft de uitvoering als de daarvoor benodigde financiële middelen.

Voor alle kunstwerken in de gemeente Maasgouw wordt aangehouden dat de kunstwerken moeten voldoen aan het kwaliteitsniveau ‘Basis'.

Omdat elk materiaal veroudert en er zich ook bijzondere omstandigheden kunnen voordoen, is planmatig onderhoud noodzakelijk. In de kern gaat het daarbij om het in stand houden van wat er is tegen zo laag mogelijke kosten gedurende de gehele levensduur. Onderhoudsmaatregelen zorgen ervoor dat het verouderingsproces van een kunstwerk of een onderdeel daarvan vertraagt.

Bedrijfseconomische afwegingen bepalen mede wat het ideale moment is om een onderhoudsmaatregel uit te voeren. Te lang uitstellen van een onderhoudsmaatregel kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat onderhoud technisch niet meer mogelijk is, maar dat een onderdeel geheel vervangen moet worden. Niet altijd is dit onwenselijk. Het kan een bewuste keuze zijn omdat de onderhoudskosten hoog zijn, hoger dan vervangingskosten

door een ander materiaal of uitvoering. Meer algemeen moet steeds worden afgewogen wat de meest optimale mix is van maatregelen gedurende de beoogde levensduur.

In verband met deze levensduur wordt ervan uitgegaan dat alle objecten nog minstens 20 jaar mee moeten gaan.

In maart/april van dit jaar heeft er een nieuwe inspectie plaatsgevonden, waarbij de actuele onderhoudsstaat opnieuw is beoordeeld. Hierbij is gebleken dat de kunstwerken binnen de gemeente Maasgouw over het algemeen in een goede tot redelijke staat verkeerden. Circa 6 % was redelijk tot matig. In de bijlage is de onderhoudsscore verwoord na de laatste inspectie.

6. FINANCIËN

Bij de programmabegroting 2021 is al aangegeven dat volgens de BBV voorschriften naar een andere boekhoudkundige opzet dient te worden gegaan.

In de 'Notitie Materiële Vaste Activa' is het volgende opgenomen:
Bij een bestaand actief is sprake van een investering indien de uitgaven:

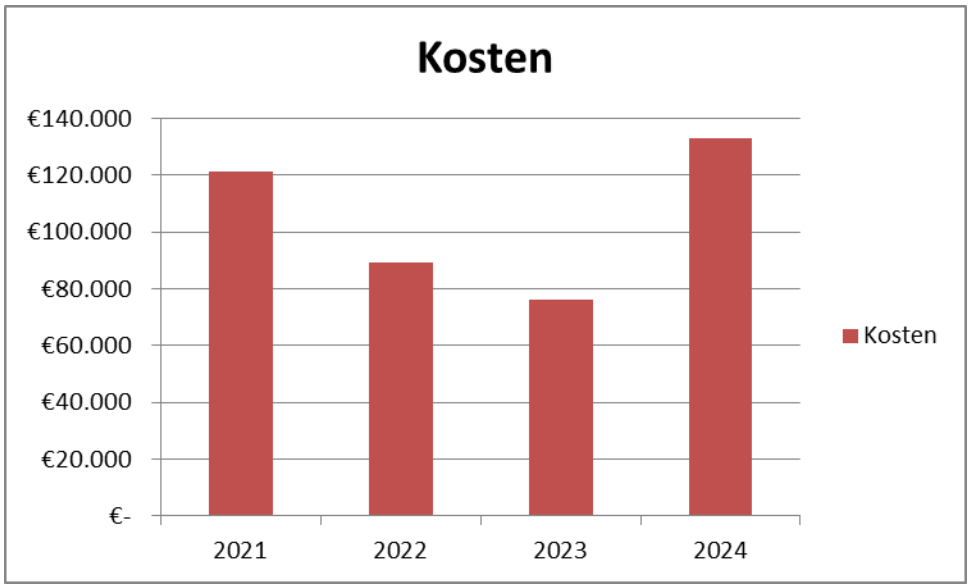
- leiden tot een significante kwaliteitsverbetering; en/of
- leiden tot een levensduurverlenging; en/of
- aanpassingen betreffen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijv. investeringen in een gebouw om te voldoen aan veiligheidsvoorschriften die invloed hebben op de waarde en de levensduur)

Wanneer uitgaven worden gedaan ten behoeve van het behoud van de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van een actief, dan is er sprake van onderhoud.

In het kort komt het er op neer dat grotere onderhoudsinvesteringen niet meer over meerdere jaren worden afgeschreven, maar ten laste komen van de voorziening.

Ten behoeve van onderhoud is een onderscheid te maken in:

- Klein onderhoud: jaarlijks terugkerende onderhoudskosten (bijv. contracten) komen ten laste van de exploitatie.
- Groot onderhoud: voor het uitvoeren van groot onderhoud wordt het benodigde geld gereserveerd in een voorziening, jaarlijks een gemiddelde van de geraamde kosten voor gootonderhoud in de komende 4 jaren (duur beheerplan).



7. BIJLAGE

Overzicht civiele kunstwerken onderhoudscore 2020