

Raadsvoorstel

Datum raad	27 februari 2019	Zaaknummer	1948118715
Datum college	15 januari 2019	Portefeuille	Infrastructuur en duurzaamheid H.G.W.M. van Rooijen
Onderwerp	Vaststellen beheerstrategie civieltechnische kunstwerken		

Samenvatting

De drie voormalige fusiegemeenten voerden elk een ander beheerregiem voor hun kunstwerken. De verschillende regiem's hebben geleid tot verschillen in kwaliteit binnen het areaal. Dit verschil uit zich onder meer in achterstallig onderhoud. De fusie biedt gelegenheid voor Meierijstad om een kwaliteitsslag te maken om risico's, uiteenlopend van onveiligheid bij gebruik, tot aansprakelijkheidstellingen en een voortijdig kapitaalverlies tot een acceptabel niveau terug te brengen.

Relatie met programmabegroting en/of Mijlpalen van Meierijstad

Programma 2, Verkeer, vervoer en openbare ruimte, assetmanagement middels planmatig beheer en onderhoud van het vastgoed in de openbare ruimte.

Behandeling in commissie

21 februari 2019

Ontwerpbesluit gemeenteraad

1. De Beheerstrategie voor civieltechnische kunstwerken in Meierijstad 2019 – 2027 vast te stellen;
2. De financiële consequenties van de beheerstrategie Civiele kunstwerken voor de periode 2019-2023 als volgt verwerken:
 - a. Een voorziening 'Groot onderhoud civiele kunstwerken' in te stellen per 1-1-2019 en gelijktijdig de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen op te heffen.
 - b. Het werkelijke saldo van de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen per 31-12-2018 te gebruiken als basis voor de voorziening Groot onderhoud Civiele Kunstwerken.
 - c. De structurele storting in de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen van € 75.551 te laten vervallen per 1-1-2019.
 - d. Een structurele storting in de voorziening Groot onderhoud civiele kunstwerken op te nemen in de begroting 2019-2022 van € 189.193.
 - e. De aanvullende structureel benodigde middelen van € 113.642 voor 2019 te dekken uit de algemene risicoreserve en voor 2020-2022 te dekken in de meerjarenbegroting.

- f. De aanvullend structureel benodigde middelen voor jaarlijks onderhoud van € 9.214 voor 2019 te dekken uit de algemene risicoreserve en voor 2020-2022 te dekken in de meerjarenbegroting.
- g. Een voorstel tot vervangingsinvestering voor 2021 van € 158.000 op te nemen bij de kadernota 2020 en deze integraal afwegen.
- h. Het opgenomen bedrag in de begroting 2019 van € 190.000 incidenteel voor 2019 voor onderhoud kunstwerken met als dekking de algemene risicoreserve te laten vervallen.

Waarom naar de raad

Dit voorstel wordt aan u voorgelegd omdat deze strategie u een inzicht biedt in hoe wij de door u vastgestelde kwaliteitseisen voor de openbare ruimte (IVOR) nastreven en omdat u het budgetrecht heeft om de hiervoor noodzakelijke financiële middelen beschikbaar te stellen.

Onderwerp

Het beschikbaar stellen van financiële middelen voor het onderhouden en vervangen van civieltechnische kunstwerken

Aanleiding

De drie voormalige fusiegemeenten voerden elk een ander beheerregiem voor hun kunstwerken. De verschillende regiems hebben geleid tot verschillen in kwaliteit binnen het areaal. Dit verschil uit zich onder meer in achterstallig onderhoud. De fusie biedt gelegenheid voor Meierijstad om een kwaliteitsslag te maken om risico's, uiteenlopend van onveiligheid bij gebruik, tot aansprakelijkheidstellingen en een voortijdig kapitaalverlies tot een acceptabel niveau terug te brengen.

Met deze beheerstrategie willen wij, in de periode van 2019 – 2023, komen tot een situatie waarin het areaal civieltechnische kunstwerken komt op een kwaliteitsniveau 'Basis'. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de veiligheid bij het gebruik en de beschikbaarheid kan worden geborgd. Om dit te bereiken, bevat de beheerstrategie een investeringsvoorstel voor het vervangen van een aantal civieltechnische kunstwerken én tijdig onderhoud aan andere.

Argumenten

1.1. De kwaliteit van de civieltechnische kunstwerken in Meierijstad ligt lager dan veilig mag worden geacht.

Ca. 40% van de bruggen, tunnels en andere civieltechnische kunstwerken (87 stuks) verkeert in een onderhoudstoestand die aanleiding kan geven tot schade tijdens gebruik ervan of waarin de omvang van de schade er, binnen korte termijn, toe kan leiden dat een brug tijdelijk moet worden afgesloten voor gebruikers. Vanwege de implicaties hiervan, schade en/of overlast wegens een beperkingen in bereikbaarheid, wordt een kwaliteitsslag gemaakt om te komen tot een acceptabel kwaliteitsniveau (Basis).

1.2. Ruim 31% van het areaal kunstwerken (69 stuks) vertoont schade op een niveau waarbij herstel en reparatie binnen een termijn van 2 jaar nog een bijdrage kán leveren aan het verlengen van de levensduur van de constructie.

Roestvorming komt in beperkte mate voor. Schilderwerk is alleen plaatselijk beschadigd en er is beperkt sprake van vervuiling en/of graffiti. Er is sprake van plaatselijke betonschades zoals scheuren en blootliggende wapening. Er is sprake van voldoende stroefheid van slijtlagen. Ondeugdelijke leuningen kunnen voorkomen. De veiligheid en functionaliteit komen in geen geval in het geding, maar het kunstwerk of onderdelen daarvan zijn niet altijd heel.

Om structurele schade te voorkomen dient onderhoud plaats te vinden.

1.3. Ruim. 8% van het areaal kunstwerken (18 stuks) vertoont schade van zo'n omvang dat vervangen van de constructie of delen daarvan noodzakelijk is.

Er is sprake van structurele betonschades zoals scheuren en blootliggende wapening. Er is sprake van voldoende stroefheid van slijtlagen maar ondeugdelijke leuning en komen voor. De veiligheid en functionaliteit kan in het geding komen en schades zullen AD-HOC opgelost worden. Binnen relatief korte termijn is vervangingen nodig om veiligheid en bereikbaarheid te kunnen waarborgen.

1.4 Met het vaststellen van de beheerstrategie kunstwerken en het onderhoudsniveau 'Basis' kan worden bereikt dat de kwaliteit van het areaal binnen de periode 2019 - 2023 naar een niveau wordt gebracht waarmee veiligheid en bruikbaarheid worden geborgd.

Herstel en/of vervangen van alle schade, in één jaar, zou tot enorm veel overlast leiden.

Gedurende de werkzaamheden zouden vele bruggen en/of tunnels onbruikbaar worden, en de overlast voor inwoners en ondernemers enorm omdat zij dan niet of nauwelijks bereikbaar zouden worden.

Daarbij komt dat de werkzaamheden zo omvangrijk zouden zijn dat het ontzettend moeilijk zou worden om een aannemer te vinden die de werkzaamheden binnen de gestelde periode uit zou kunnen voeren. Daarom is ervoor gekozen om de werkzaamheden te spreiden over een periode van 5 jaar. In deze periode wordt er aan gewerkt om de kunstwerken in Meierijstad op een veilig en bruikbaar niveau te brengen. Deze periode zal tevens worden benut om te komen tot harmonisatie in de kwaliteit van de kunstwerken van geheel Meierijstad.

2.1 Waarom het verschil in termijnen tussen de beheerstrategie (2019 – 2027) en de ramingen in de meerjarenbegroting (2019 – 2023)?

De termijnen in de beheerstrategie hebben te maken met de levensduur van de civiele kunstwerken. De grotere kunstwerken kunnen wel 100 jaar worden. Voor de ramingen in de meerjarenbegroting is aansluiting gezocht bij de gemiddelde levensduur van de verhardingen waaruit de wegvakken bestaan waarin de kunstwerken gelegen zijn. Door deze termijnen te synchroniseren, kunnen de financiële implicaties voor onderhoud en vervanging van het civieltechnisch vastgoed op een eensluidende manier worden ingebed in de gemeentelijke begroting. E.e.a. maakt ook afstemming voor een integrale aanpak eenvoudiger.

2.2 De kosten voor het onderhoud van de kunstwerken bedragen gemiddeld € 307.074 per jaar o.b.v. tijdvak 2018 t/m 2027.

Op basis van een raming van de waarde van het areaal, is een raming gemaakt van wat jaarlijks nodig zou zijn voor beheer en vervanging. Deze gemiddelde kosten van beheer en vervanging bestaan uit jaarlijks onderhoud, groot onderhoud en vervangingen. De vertaling naar de gemeentebegroting is opgenomen onder het kopje financiële toelichting.

Kantekeningen

1.1 *Waarom leggen we de 'lat' niet lager dan niveau 'Basis'?*

De redenen om de lat niet lager te leggen dan het kwaliteitsniveau 'Basis' zijn:

- a. Veiligheid van gebruikers. Bij een lager onderhoudsniveau, lopen gebruikers meer risico op schade bij het gebruik. Inspectieregiems moeten met een grotere frequentie plaatsvinden om risico's tijdig waar te nemen en te voorkomen;
- b. Overlast voor gebruikers en omgeving. Een lager onderhoudsniveau, vereist een frequenter onderhoud. Met het toenemen van de frequentie waarmee onderhoud plaatsvindt, neemt ook het aantal momenten toe waarop gebruikers hinder ondervinden bij het gebruik van een brug, tunnel of ander civieltechnisch kunstwerk. Ook de omgeving ervaart hinder c.q. overlast van frequent onderhoud omdat beschikbaarheid van bruggen en/of tunnels van vitaal belang kan zijn voor de bereikbaarheid van woon- en werkomgevingen;
- c. Kapitaalverlies. Een onderhoudsniveau lager dan Basis, leidt eerder tot groot onderhoud. Binnen de levensduur van civieltechnische kunstwerken is feitelijk slechts 2x groot onderhoud mogelijk vooraleer de levensduur van een constructie eindigt. Concreet, dient regulier onderhoud om het groot onderhoud zo lang als mogelijk is uit te stellen. Omdat, bij een laag onderhoudsregiem, de intervallen voor groot onderhoud korter worden, wordt ook de duur waarin de investering rendement oplevert korter. Concreet verliest de investering te vroeg zijn waarde c.q. leidt de investeerder kapitaalverlies;
- d. Hogere beheerskosten. Een lager onderhoudsregiem leidt tot omvangrijkere schades en vereist grotere ingrijpendere reparaties. De kosten voor dit onderhoud zijn daarmee hoger dan bij regulier onderhoud. Omdat zowel de kosten als de intervallen waarmee onderhoud plaatsvindt toenemen, worden ook de kosten voor het onderhoud gedurende de kortere levensduur ook nog eens hoger;
- e. Risico van aansprakelijkheidstelling. Bij een lager kwaliteitsniveau dan 'Basis' kan een gemeente niet langer borgen dat veiligheid en bruikbaarheid zijn geborgd. Schade ontstaat daarbij niet alleen als gevolg van ongevallen (letselschade) maar wordt ook toegewezen als voorzieningen als winkels en ondernemingen onbereikbaar / ontoegankelijk worden door het onbruikbaar worden van kunstwerken.
- f. Imagoschade. Bovenstaande risico's doen zich zowel op financieel vlak voor als voor het imago van een gemeente. De openbare ruimte, en de voorzieningen daarin, vormen het visitekaartje van een gemeente. In de huidige situatie verkeren de civieltechnische kunstwerken in een toestand die niet uitnodigt voor gebruik. Om te komen tot een acceptabele situatie, is ervoor gekozen om binnen een periode van 4 jaar te komen tot een algemeen aanwezig kwaliteitsniveau B (basis).

2.1 *Waarom een periode van 5 jaar en niet alles in één keer?*

De omvang van de schades is aanzienlijk. Ruim 39% van het areaal vertoont schade. Als we alle schade in één keer herstellen en/of de kunstwerken vervangen, zouden ca. 87 bruggen, tunnels of andere voorzieningen (tijdelijk) onbruikbaar worden. De overlast die hierdoor zou ontstaan wordt niet acceptabel geacht. Om de 'last' enigszins te spreiden, is ervoor gekozen om ieder jaar delen van het areaal te herstellen en/of te vervangen. Deze aanpak moet er voor zorgen dat binnen de periode 2019 - 2023 alle kunstwerken aan het kwaliteitsniveau Basis voldoen. Een situatie waarin Meierijstad aan de minimale vereisten van verantwoord beheer voldoet.

2.2 *Is 1.2 miljoen voor vervangen wel genoeg?*

Ook hiervoor geldt dat met 1.2 miljoen niet alle slechte kunstwerken kunnen worden vervangen. Het is een eerste stap in een proces waarin we de slechtste kunstwerken

vervangen en, aflopend naar prioriteit, komen tot een situatie waarin op basis van programmatisch assetmanagement kunstwerken worden vervangen. De beheerstrategie civieltechnische kunstwerken vormt hiervoor de basis. Om ook in 2021 vervanging mogelijk te maken wordt aanvullend € 158.000 gevraagd.

2.3 *Waarom vraag je niet meer?*

In lijn met wat eerder is gesteld over de aard en omvang van de schade, vragen we niet meer omdat er geen directe aanleiding is voor een hogere investering. 2 jaarlijkse inspecties zullen het mogelijk maken om tijdig en adequaat zowel onderhoud als vervangingen te voorzien.

Communicatie

De beheerstrategie 2019 – 2027 biedt u een inzicht in de systematiek die wordt gebruikt om het areaal civieltechnische kunstwerken te brengen naar een niveau waarmee veiligheid en gebruik kunnen worden geborgd. De beheerstrategie wordt ook gecommuniceerd naar inwoners, ondernemers en stakeholders. Daarin leggen we op hoofdlijnen uit op welke wijze de keuze voor onderhoud en vervangingen tot stand komt. De totale lijst met kunstwerken in het uitvoeringsprogramma is zeer omvangrijk. Enige flexibiliteit in de planning moet mogelijk zijn. Verwachtingsmanagement is belangrijk bij dit onderwerp. Daarom is gekozen om met jaarschijven te werken. Jaarlijks maken we bekend welke wegen in dat kalenderjaar op de rol staan voor onderhoud dan wel vervanging.

Participatie

De basis voor deze beheerstrategie is gelegd met het proces waarmee de integrale visies op inrichting en beheer van de openbare ruimte zijn opgesteld. In dit proces hebben inwoners, ondernemers en stakeholders geparticipeerd om te komen tot gewogen besluitvorming over de kwaliteit die voor ontwerp en beheer van de openbare ruimte wordt gehanteerd. Met de beheerstrategie wordt het kwaliteitsniveau bereikt dat in de IBOR als 'bouwplaat' geldt. Deze bouwplaat biedt de minimaal vereiste veiligheid en bruikbaarheid van kunstwerken. Inwoners, ondernemers en stakeholders kunnen, door zelf werkzaamheden te verrichten, dit niveau overstijgen en de kwaliteit in hun woon- en leefomgeving verder verbeteren c.q. aantrekkelijker maken.

Duurzaamheid

Deze beheerstrategie volgt de uitgangspunten voor het assetmanagement. De uitgangspunten van assetmanagement zijn onder meer:

- Verbetering constructies c.q. verhogen van betrouwbaarheid om onderhoud c.q. overlast te voorkomen en kosten te beperken;
- het gebruik van duurzame materialen en het terugdringen van de ecologische footprint van constructies.
- het reduceren van energieverbruik bij productie van bouwmaterialen en gedurende het realiseren van constructies;
- maar ook zaken als contractvorming, waar rekening wordt gehouden met zaken als social return voor de inzet van personeel met een afstand tot de arbeidsmarkt en het versterken van een inclusieve maatschappij.

Daarmee beoogt deze beheerstrategie meer 'waarde' te halen dan een regulier beheer- en onderhoud. E.e.a. sluit aan bij de ambities die Meierijstad heeft voor duurzaamheid en wat in de IVOR is verwoord.

Financiële toelichting

De BBV schrijft voor dat gemeenten plannen opstellen voor het beheer en onderhoud van infrastructuur als wegen, bruggen en riool. Verder vereist zij dat de gemeente de lasten hiervan structureel vertaalt in haar begroting. Vanaf de fusiedatum is de voorziening groot onderhoud bruggen omgevormd tot een tijdelijke bestemmingsreserve bruggen. Met het vaststellen van de beheerstrategie kunstwerken is een actueel beheerplan voorhanden en kan een voorziening groot onderhoud bruggen worden ingesteld.

In onderstaande tabel zijn de kosten van beheer vermeld voor de periode 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Jaarlijks onderhoud	€ 49.255	€ 49.164	€ 49.556	€ 49.164	€ 49.556	€ 246.695
Technisch/groot onderhoud	€ 201.956	€ 372.715	€ 224.624	€ 83.463	€ 63.207	€ 945.965
Totaal beheer	€ 251.211	€ 421.879	€ 274.180	€ 132.627	€ 112.763	€ 1.192.660

Voor het jaarlijks onderhoud is in de begroting 2019 – 2022 een structureel budget opgenomen van € 40.125. Gemiddeld is volgens bovenstaande tabel een budget nodig van $\text{€ } 246.695 / 5 = \text{€ } 49.339$. Voorgesteld wordt het jaarlijkse budget bij te ramen met € 9.214.

Voor het technisch/groot onderhoud wordt voorgesteld een voorziening groot onderhoud in te stellen. De structurele jaarlijkse storting zal volgens bovenstaande tabel $\text{€ } 945.964 / 5 = \text{€ } 189.193$ zijn. In de begroting 2019 – 2022 is een structurele storting opgenomen van € 75.551, zodat voorgesteld wordt deze bij te ramen met € 113.642. Bij de berekening van dit bedrag is ook 2023 meegenomen. In het voorstel aan de gemeenteraad wordt nu alleen de periode 2020-2022 genoemd omdat dit de periode is waarvoor de huidige meerjarenraming is opgesteld. Bij het opstellen van de programmabegroting 2020 wordt de jaarschijf 2023 toegevoegd.

Voor vervanging is een bedrag in 2021 nodig van € 158.000. Voorgesteld wordt een vervangingsinvestering voor dit bedrag op te nemen bij de kadernota 2020 en deze integraal af te wegen.

Planning

Met het vaststellen van de begroting 2019 door de gemeenteraad, zijn de financiële middelen beschikbaar voor het beheer- en onderhoud van kunstwerken. De werkzaamheden zullen in 2019 starten. De beheerstrategie is een openbaar stuk waarin onder meer een transparant inzicht wordt gegeven in de periodieke onderhouds- en vervangingsprogramma's. De werkzaamheden die uit deze programmatische aanpak voortkomen, worden in samenspraak met inwoners en stakeholders als het POM en dorps- en wijkraden afgestemd en voorbereid.

De beheerstrategie is de basis voor het programmatisch beheer (zie bijlage). Een nadere detaillering hiervan, en een definitiever tijdspad, vinden plaats tijdens de voorbereidingen voor de uitvoerende werkzaamheden. De voorbereidingstermijn is tevens de termijn waarin afstemming plaatsvindt met bewoners en stakeholders.

Rechtsbescherming

Aan beheer van wegen en de hierin gelegen constructies van bruggen, tunnels etc. zijn door de wetgever zowel rechten als plichten verbonden. Om gehoor te kunnen geven aan het recht van de gebruiker om, relatief, risicoloos gebruik te kunnen maken van de openbare ruimte, heeft de wetgever de gemeente verplicht om verantwoord beheer- en onderhoud te plegen. Met deze verplichting neemt de wetgever gebruikers 'in bescherming' tegen risico's die een gemeente 'neemt' bij besluitvorming over financiële ruimte in de begroting.

Deze financiële ruimte, vloeit voort uit het budgetrecht van de gemeenteraad waarmee het ambities en beleid mogelijk maakt. In navolging hierop, heeft het college de plicht om deze ten uitvoer te brengen. Het college levert de onderbouwing op basis waarvan besluitvorming door de gemeenteraad plaats kan vinden over de verplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het college geeft vervolgens uitvoering aan het gebruik van de beschikbare middelen voor het doel en de ambities die de gemeenteraad heeft vastgelegd. E.e.a. beoogd het tegemoetkomen- en borgen van de rechten van de gebruikers van de openbare ruimte op een zo risicoloos mogelijk gebruik.

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van de resultaten die met de beheerstrategie worden behaald vindt plaats op basis van informatie uit inspecties en onderzoeken. Monitoring, aan de hand van visuele inspecties die iedere twee jaar plaatsvinden. In 2019 zou een veilige situatie moeten zijn bereikt die de basis vormt voor onderhoud en vervangen dat de daarop volgende jaren plaatsvindt. De evaluatie van eventuele risico's wordt op basis van informatie van waarnemingen gestuurd. Dit borgt een informatie-gestuurd-risico-management zoals voor een zorgvuldig assetmanagement wordt nagestreefd.

Bij evaluatie volgt, indien gewenst, ook een advies over een vervolgstراتيجية met het bijbehorende meerjarig investeringsprogramma.

Bijlage(n)

1. Beheerstrategie civiele kunstwerken 2019 – 2027 (1948568254)
2. Beheerprogramma civieltechnische kunstwerken (1948609584)

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Meierijstad,

De secretaris,

De burgemeester,

Drs. M.G.C. Wilms –Wils RA

ir. C.H.C. van Rooij

De raad van de gemeente Meierijstad,

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 januari 2019

Gelet op artikel 108 van de Gemeentewet

Besluit gemeenteraad:

1. De Beheerstrategie voor civieltechnische kunstwerken in Meierijstad 2019 – 2027 vast te stellen;
2. De financiële consequenties van de beheerstrategie Civiele kunstwerken voor de periode 2019-2023 als volgt verwerken:
 - a. Een voorziening 'Groot onderhoud civiele kunstwerken' in te stellen per 1-1-2019 en gelijktijdig de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen op te heffen.
 - b. Het werkelijke saldo van de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen per 31-12-2018 te gebruiken als basis voor de voorziening Groot onderhoud Civiele Kunstwerken.
 - c. De structurele storting in de tijdelijke bestemmingsreserve Bruggen van € 75.551 te laten vervallen per 1-1-2019.
 - d. Een structurele storting in de voorziening Groot onderhoud civiele kunstwerken op te nemen in de begroting 2019-2022 van € 189.193.
 - e. De aanvullende structureel benodigde middelen van € 113.642 voor 2019 te dekken uit de algemene risicoreserve en voor 2020-2022 te dekken in de meerjarenbegroting.
 - f. De aanvullend structureel benodigde middelen voor jaarlijks onderhoud van € 9.214 voor 2019 te dekken uit de algemene risicoreserve en voor 2020-2022 te dekken in de meerjarenbegroting.
 - g. Een voorstel tot vervangingsinvestering voor 2021 van € 158.000 op te nemen bij de kadernota 2020 en deze integraal afwegen.
 - h. Het opgenomen bedrag in de begroting 2019 van € 190.000 incidenteel voor 2019 voor onderhoud kunstwerken met als dekking de algemene risicoreserve te laten vervallen.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van 27 februari 2019

De raad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

A.F.J. Franken

ir. C.H.C. van Rooij