

RAADSVOORSTEL

Onderwerp: Beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024

Verantwoordelijke portefeuillehouder(s) : C.J.A. van Dorst MBA
Datum commissiebehandeling : 11 juni 2020
Datum behandeling : 2 juli 2020
Agendering en agendanummer : 0604
Fase raadsbehandeling : Meningvormend
Zaaknummer : 83042

Bijlagen: Beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024, bijlagenboek (ter inzage)

Gevraagd raadsbesluit

1. Het beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024 vast te stellen;
2. In te stemmen met "alternatief 2", waarbij we beheer en ontwerpkeuzes baseren op het beperken van jaarlijkse kosten;
3. In te stemmen met het actualiseren van het afschrijvingsbeleid uit de Notitie waarderings- en afschrijvingsbeleid Moerdijk 2019 door het toevoegen van de afschrijvingstermijnen van 45 jaar voor investeringen in staal-houten bruggen en 40 jaar voor levensverlengend onderhoud aan duikers.
4. Ten behoeve van het uitvoeren van de jaarschijf 2020 van het beheerplan de volgende kredieten en budgetten voor 2020 beschikbaar te stellen:
 - a. Het budget voor onderhoud, inspectie en advisering op te hogen met € 243.315;
 - b. Het totaal beschikbaar gestelde krediet op te hogen met € 565.500;
5. De totale hogere lasten in 2020 van € 273.815 ten laste te brengen van het al dan niet positieve, exploitatieresultaat 2020 en de hogere jaarlijkse kapitaallasten van € 30.500 vanaf 2021 te verwerken in een sluitende (meerjaren)begroting 2021-2024;

(Publieks)Samenvatting

De gemeente Moerdijk heeft een integraal beleidskader voor het beheer van de openbare ruimte. (Effect gestuurd beheer 2017). Vanuit dit beleidskader worden beheerplannen opgesteld voor alle onderdelen in de openbare ruimte.

We hebben geconstateerd dat niet voor alle onderdelen van de openbare ruimte (actuele) beheerplannen zijn. Om beheerst te kunnen beheren zijn we een inhaalslag aan het maken. Zo komen we aan de voorkant en voorkomen we verrassingen, zoals bijvoorbeeld het plotseling moeten afsluiten van bruggen. Als eerste is dit beheerplan voor civieltechnische kunstwerken aan de orde, wat ook gezien kan worden als een Meerjaren Onderhoudsplan (MOP).

Voor civiele kunstwerken is niet eerder een beheerplan gemaakt. Met dit beheerplan en het actualiseren van de huidige situatie is de onderhoudsbehoefte en vervangingsopgave voor een groot deel van de bruggen in beeld gebracht. De komende jaren worden gebruikt om de onderhouds- en vervangingsopgave fasegewijs uit te voeren en het verder volledig maken van alle beheer gegevens. De belangrijkste opgave is het borgen van de constructieve veiligheid, naast het voorkomen van kapitaalvernietiging door niet tijdig uitvoeren van onderhoud. Oftewel, we willen voorkomen dat kunstwerken voor het einde van hun technische levensduur vervangen moeten worden en dat we daarom onverwacht hoge kosten moeten maken.

Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

De gemeente Moerdijk heeft een integraal beleidskader voor het beheer van de openbare ruimte. (Effect gestuurd beheer 2017). Vanuit dit beleidskader worden beheerplannen opgesteld voor alle onderdelen in de openbare ruimte. We hebben geconstateerd dat niet voor alle onderdelen van de openbare ruimte (actuele) beheerplannen zijn. Om beheerst te kunnen beheren zijn we een inhaalslag aan het maken. Zo komen we aan de voorkant en voorkomen we verrassingen, zoals bijvoorbeeld het plotseling moeten afsluiten van bruggen. Als eerste is dit beheerplan voor civieltechnische kunstwerken aan de orde, wat ook gezien kan worden als een Meerjaren Onderhoudsplan (MOP). De gemeente Moerdijk heeft in de openbare ruimte een behoorlijk aantal 'Civieltechnische kunstwerken', zoals bruggen, tunnels, oeverbescherming en duikers. Er is niet eerder een beheerplan vastgesteld. De actuele onderhoudstoestand en de toekomstige onderhoudsbehoefte is voor een groot deel van onze kunstwerken inzichtelijk gemaakt. Voor een aantal kunstwerken is aanvullend onderzoek nodig om de actuele toestand te bepalen.

Belang

De gemeente heeft een zorgplicht voor de openbare ruimte. Er zijn minimale randvoorwaarden voor het beheer en onderhoud aan civiele kunstwerken. De kunstwerken moeten zodanig in stand gehouden worden dat er veilig en doelmatig gebruik van kan worden gemaakt. Het borgen van de constructieve veiligheid is een wettelijke eis.

In geval van geschillen moet de gemeente aantonen dat het beheer en onderhoud van kunstwerken met de grootste zorg is uitgevoerd. Het is daarom van belang dat we het beheer op orde hebben.

Centrale vraag

Wil de raad het huidige areaal aan kunstwerken in de openbare ruimte in stand houden, zodat er veilig en doelmatig gebruik van kan worden gemaakt?

Willen we de komende jaren capaciteit en middelen besteden voor het actualiseren van het complete beheerplan van kunstwerken, inclusief kademuren, damwanden en duikers?

Beoogd maatschappelijk resultaat

Het veilig gebruik van de openbare ruimte voor alle deelnemers;

Het voorkomen van kapitaalvernietiging waardoor we de begroting onnodig belasten;

Het voorkomen van onvoorziene afsluitingen door achterstanden in onderhoud.

Kaders

- Beleidskader beeldkwaliteit, effect gestuurd beheer (2017)
- Veiligheidsinspectie houten bruggen 2019
- Aanvullende inspecties 2019
- Zorgplicht gemeenten: wegenwet 1930, woningwet 1991, burgerlijk wetboek deel 6
- BBV (Besluit Begroting van Verantwoording provincies en gemeenten)

Argumenten

Pro

1. Zorgplicht gemeente Moerdijk.
Als beheerder van civiele kunstwerken moet de gemeente deze zodanig in stand houden dat er veilig en doelmatig gebruik van kan worden gemaakt. Ook dient de constructieve veiligheid onder alle omstandigheden gewaarborgd te zijn.
In de bijlage van het beheerplan zijn de wettelijke kaders die van toepassing zijn omschreven.
2. Er is nog geen beheerplan voor het beheer en onderhoud van civieltechnische kunstwerken.
De vastgestelde beeldkwaliteit in 2017 is het uitgangspunt.

De beschikbare middelen binnen de huidige begroting zijn niet goed afgestemd op de hoeveelheid en onderhoudstoestand van de kunstwerken binnen de gemeente Moerdijk. Gelet op de uitbreiding van het areaal en het belang van veiligheid en bereikbaarheid, bevelen we aan beheer en onderhoud goed te borgen met de daarvoor benodigde middelen. Civiele kunstwerken tellen als kapitaalgoederen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waarbij de provincie toeziet op het voorkomen van kapitaalvernietiging door onvoldoende beheer en onderhoud.

3. Door het gepland uitvoeren van onderhoud vermindert het aantal meldingen van burgers. Ook de kans op het moeten afsluiten van bruggen als beheersmaatregel om de veiligheid te borgen, komt door regelmatig inspecteren en onderhouden minder voor. Hierdoor blijft de bereikbaarheid voor onze inwoners optimaal.
4. Door het ontwerpen van een standaard bruggensysteem, waarbij gekeken wordt naar de totale levenscycluskosten (aanschaf, inspectie en onderhoud), kan vrijwel zeker een besparing op het onderhoudsbudget gerealiseerd worden. Ook het aanbesteden en de vergunningaanvragen worden hiermee vereenvoudigd. Er komt meer structuur in de beeldbepaling van bruggen.

Contra

Alternatieven

1. *Behouden wat we hebben*

Behouden en vervangen op basis van het huidige areaal en materialisatie. Dat betekent dat bijvoorbeeld een houten brug voor een houten brug vervangen wordt, zonder efficiëntere oplossingen te onderzoeken. Dit alternatief gaat uit van esthetica en bouwt voort op de oorspronkelijke ontwerpen, waarbij het ruimtelijk beeld in stand blijft. Dit is een relatief kostbare oplossing. Er wordt echter niet gekeken naar duurzaamheid, levenscyclus kosten of onderhoudsarm ontwerpen.

2. *Huidige verbindingen behouden, alternatieven onderzoeken.*

Bij aanleg/vervangen van bruggen wordt gekeken naar de totale levenscycluskosten. Er wordt gebruik gemaakt van een nog te ontwerpen standaard bruggensysteem, waarbij duurzaamheid en onderhoudsarm ontwerp belangrijke uitgangspunten zijn. Of, als het gunstiger is en technisch haalbaar, vervangen we bruggen voor duikers. De besparing op onderhoud is dan minimaal € 400 per houten brug per jaar. Vanwege de langere afschrijvingstermijnen is een besparing op de kapitaallasten van € 600 per houten brug per jaar haalbaar. Dit alternatief heeft de voorkeur van het college en met de financiële doorrekening van de vervangingsinvesteringen is reeds uitgegaan van een standaard bruggensysteem. Omdat de besparing op onderhoudskosten voor de langere termijn geldt is dit nu niet meegenomen in de financiële doorrekening.

Over 1,5 jaar wordt de raad middels een tussenevaluatie op de hoogte gebracht van de vorderingen.

3. *Acteren op incidenten*

Uitsluitend calamiteitenonderhoud uitvoeren en incidentele vervangingen met het huidige beschikbare budget.

De kwaliteit van de kunstwerken wordt door deze keuze slechter en de benodigde investeringen op middellange termijn hoger. Er is sprake van kapitaalvernietiging. De gemeente voldoet niet langer aan haar zorgplicht en de veiligheid van de gebruiker kan niet worden gegarandeerd. Er ontstaat een groter risico op schadeclaims door derden.

Los van bovenstaande alternatieven gaan we onderzoeken waar eigendom en beheer overgedragen kan worden aan derden.

Een aantal bruggen in beheer en eigendom bij de gemeente Moerdijk komt rechtstreeks uit op percelen in eigendom bij derden. Denk hierbij aan landbouwpercelen of een parkeerplaats in eigendom bij een vereniging van eigenaren. Deze bruggen hebben om deze reden geen openbaar karakter.

Voorkomen moet worden dat er nieuwe vergelijkbare situaties ontstaan. Tevens bevelen we aan dit soort situaties eenduidig te maken, en in overleg met de aanliggende eigenaar deze bruggen over te dragen in eigendom. Hierbij is het mogelijk dat de watergang waarover de brug gaat nog steeds in eigendom is van de gemeente of het waterschap. Dit is geen belemmering om de brug niet langer in eigendom en beheer te hebben.

Om dit te realiseren is in eerste instantie een inspanning nodig om een 0-situatie te krijgen. Denk hierbij aan eenmalig groot onderhoud of vervanging voor overdracht en ambtelijke inzet om het gesprek te voeren met de belanghebbenden.

Hierbij streven we naar een situatie waarbij iedereen gelijk behandeld wordt. Er zijn namelijk ook meerdere kunstwerken die een verbinding leggen naar een niet openbaar gebied, die niet in beheer en eigendom bij de gemeente zijn en al wel door de achterliggende perceeleigenaar onderhouden worden.

Maatschappelijk draagvlak

Het ongepland afsluiten van bruggen geeft maatschappelijk onrust. Dit is ondervonden met de afsluiting van vier bruggen in Klundert afgelopen jaar.

Door het gepland vervangen en onderhouden van bruggen voorkomen we deze onrust. Er is geen onderzoek verricht naar maatschappelijk draagvlak voor het beheerplan zelf.

Bij het vervangen van bruggen worden de direct belanghebbenden betrokken. Zij worden in het voorgestelde scenario niet betrokken bij de ontwerpkeuze, omdat we uitgaan van een standaard brug. Overigens, per kern wordt een standaardbrug ontworpen. Het standaard ontwerp kan met een aantal belanghebbenden, waaronder de stads- of dorpsafel worden samengesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld over de kleur of het type brugleuning.

Relatie kadernota

De financiële effecten van het beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024 zijn meegenomen in de concept kadernota. Echter, zoals eerder aan uw raad gemeld, geeft de concept kadernota een tekort te zien voor de jaren 2021 en volgende. Om te komen tot een sluitende (meerjaren)begroting hebben wij in de commissievergadering van 14 mei jl. aangegeven welke stappen wij zetten om te komen tot een sluitende begroting. Een van die stappen is het wegen van effecten van nieuwe ontwikkelingen en bijbehorende financiële claims. Dit betekent dus dat wij op dit moment u geen voorstel voorleggen om de financiële effecten verbonden aan het beheerplan voor de komende jaren definitief te laten voteren.

Niets doen kan echter ook niet. Wij willen voorkomen dat in de loop van dit jaar bruggen moeten worden afgesloten omdat wij vanuit onze zorgplicht kunnen voldoen en de veiligheid van de gebruiker niet meer gegarandeerd kan worden. In dit voorstel vragen wij uw raad om dan ook alleen de noodzakelijke budgetten beschikbaar te stellen voor 2020. Het betreft de volgende componenten:

-inspectie en advisering	€	126.500
-onderhoud	-	168.250
-kredieten voor vervanging	-	745.500

In het onderdeel 'financiële consequenties' gaan we in op de financiële effecten voor 2020 en volgende jaren.

Financiële consequenties

Huidig budget

Momenteel bestaat het huidige jaarlijkse budget voor de bruggen uit de volgende onderdelen:

Inspectie	€ 18.685
Onderhoud	€ 32.750
Jaarlijks vervangingskrediet	€ 80.602

De budgetten worden jaarlijks met de CROW norm geïndexeerd.

De huidige vastgestelde afschrijvingstermijnen zijn:

Civieltechnische kunstwerken (beton) 80 jaar
Bruggen (hout) 25 jaar

Kosten

Voor inspectie en onderhoud is voor 2020 het volgende budget nodig:

inspectie + advisering € 126.500
Onderhoud € 168.250

In 2020 is een éénmalig aanvullend budget nodig van € 243.315 voor extra onderhoud en ook voor inspecties en advisering om een inhaalslag te maken voor met name betonnen kunstwerken waar alleen verouderde of onvoldoende inspectiegegevens van voorhanden zijn.

Tevens zijn voor 2020 de volgende noodzakelijke vervangingsinvesteringen nodig:

Jaar	Omschrijving	Bedrag	Afschrijftermijn
2020	houten bruggen	€ 80.000	25 jaar
2020	staal-houten bruggen	€ 445.500	45 jaar
2020	betonnen kunstwerken	€ 120.000	80 jaar
2020	levensd. verlengend onderh. duikers	€ 100.000	40 jaar

In 2020 is er een forse vervangingsopgave in staal-houten bruggen en is levensduur verlengend onderhoud aan de duiker onder de Steenweg gepland.

Voor 2020 is momenteel een krediet beschikbaar voor de houten bruggen van € 80.600.

Voor de overige investeringen is geen krediet beschikbaar. Er is in totaal een aanvullend krediet nodig van € 665.500. De jaarlijkse kapitaallasten voor dit aanvullende krediet bedragen € 30.500 per jaar.

Naast de huidige vastgestelde afschrijvingstermijnen wordt voorgesteld om deze uit te breiden met een afschrijvingstermijn van 45 jaar voor investeringen in staal-houten bruggen. Daarnaast wordt voor het levensverlengend onderhoud aan duikers een afschrijftermijn van 40 jaar voorgesteld.

Dekking

De totale hogere lasten in 2020 van € 273.815 (€ 243.315 ophoging inspectie en onderhoud en € 30.500 aan kapitaallasten) dienen ten laste te komen van het, al dan niet positieve, exploitatieresultaat 2020. Bij een negatief exploitatieresultaat voor 2020 zal de algemene reserve hiervoor moeten worden ingezet.

De jaarlijkse kapitaallasten van € 30.500 vanaf 2021 en verder dienen verwerkt te worden in een sluitende (meerjaren)begroting 2021-2024.

Communicatie

Voor dit voorstel zelf is geen communicatieplan opgesteld. In de uitvoering betrekken we belanghebbenden op een wijze die bij die situatie past, waarbij inbreng voor participatie vrij laag is (informerend of raadplegend). Immers, het gaat om vervangingen met standaardoplossingen met de focus op kostenbeheersing en veiligheid.

Realisatie: risico's, planning, evaluatie, duurzaamheid en inkoop,

Risico's en planning

1. De middelen die voor 2020 gevraagd worden zijn nodig om afsluitingen van bruggen op korte termijn te voorkomen. Het is helaas niet uit te sluiten dat de bruggen die dit jaar groot onderhoud/vervanging nodig hebben, niet op tijd aan bod komen. Dit heeft te maken met doorlooptijd (vergunningen, aanbesteding) en beschikbare capaciteit.

De betreffende bruggen worden door de bekende slechte staat zeer regelmatig geïnspecteerd op gebruiksveiligheid door onze eigen medewerkers. Ondanks vaststelling van dit besluit, kunnen afsluitingen helaas niet uitgesloten worden.

In het geval niet alle werkzaamheden in 2020 afgerond kunnen worden, dient het overblijvende bedrag op de exploitatie gereserveerd te blijven om de achterstallige werkzaamheden en inspecties in 2021 verder op te kunnen pakken.

2. Nog niet alle areaalgegevens van onze civieltechnische kunstwerken zijn volledig bekend. Dit beheerplan is slechts een eerste aanzet om te komen tot een compleet overzicht van het areaal met een bijbehorend beheerplan.

De kunstwerken die niet of onvolledig in beeld zijn, betreffen: betonnen bruggen, betonnen tunnels, grote duikers, damwanden en kademuren. De komende jaren wordt een inhaalslag gemaakt om deze kunstwerken te inventariseren en op te nemen in het beheerprogramma. Bij het volgende beheerplan civiele kunstwerken 2024-2027 moeten de beheergegevens compleet en actueel zijn.

3. Van de betonnen bruggen moet een inventarisatie en toestandsinspectie plaatsvinden om de actuele toestand te beoordelen en een risicoanalyse te maken. Voor het onderhoud zijn standaard kengetallen aangehouden, zonder rekening te houden met de huidige toestand, die wellicht in mindere staat blijkt dan nu aangenomen.
4. Het ontwerpen van een standaard bruggensysteem kost tijd. Voor een aantal houten bruggen komt dit ontwerp mogelijk te laat, waardoor tijdelijke afsluiting nodig is. Het vervangen van bruggen gebeurt bij het einde van de levensduur en wordt gefaseerd uitgevoerd. Hierdoor wordt niet gelijk een compleet en uniform beeld bereikt.
5. Door het uitvoeren van de voorgestelde constructieve onderzoeken en risicoanalyse kunnen meer en/of grotere gebreken naar voren komen die ervoor zorgen dat het beschikbaar gestelde budget alsnog niet voldoende is. Mocht dit van toepassing zijn, dan wordt de verdere aanpak voor het onderhoud of vervangen van het betreffende kunstwerk aan de raad voorgelegd.

Duurzaamheid

Met het ontwerpen van een standaard modulair bruggensysteem wordt gekeken naar de totale levenscycluskosten. De duurzaamheid van de verschillende materialen, zowel op het gebied van kosten, als op het gebied van comfort en milieu, wordt in de beoordeling meegenomen.

Inkoop

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Moerdijk is van toepassing.

Evaluatie

Tussentijdse evaluatie vindt via de reguliere bestuursrapportages en jaarrekeningen plaats. Eind 2023 wordt volgt een herzien "Beheerplan civiele kunstwerken", waarin de evaluatie van dit beheerplan onderdeel is.

Mocht u vragen hebben over dit voorstel, dan kunt u contact opnemen van de griffier via telefoonnummer 0168-373428 of via e-mail: griffie@moerdijk.nl.

Zevenbergen, 19 mei 2020

Burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

ir. J.C. Slagboom

J.P.M. Klijs

RAADSBESLUIT

Raadsvergadering van 2 juli 2020

De raad van de gemeente Moerdijk,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 mei 2020;

overwegende dat:

de gemeente Moerdijk een zorgplicht heeft voor de openbare ruimte en civiele kunstwerken zodanig in stand gehouden moeten worden dat er veilig en doelmatig gebruik van kan worden gemaakt;

gelet op:

de wegenwet 1930, woningwet 1991 en burgerlijk wetboek deel 6;

BESLUIT

1. Het beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024 vast te stellen;
2. In te stemmen met “alternatief 2”, waarbij we beheer en ontwerpkeuzes baseren op het beperken van jaarlijkse kosten;
3. In te stemmen met het actualiseren van het afschrijvingsbeleid uit de Notitie waarderings- en afschrijvingsbeleid Moerdijk 2019 door het toevoegen van de afschrijvingstermijnen van 45 jaar voor investeringen in staal-houten bruggen en 40 jaar voor levensverlengend onderhoud aan duikers.
4. Ten behoeve van het uitvoeren van de jaarschijf 2020 van het beheerplan de volgende kredieten en budgetten voor 2020 beschikbaar te stellen:
 - a. Het budget voor onderhoud, inspectie en advisering op te hogen met € 243.315;
 - b. Het totaal beschikbaar gestelde krediet op te hogen met € 565.500;
5. De totale hogere lasten in 2020 van € 273.815 ten laste te brengen van het al dan niet positieve, exploitatieresultaat 2020 en de hogere jaarlijkse kapitaallasten van € 30.500 vanaf 2021 te verwerken in een sluitende (meerjaren)begroting 2021-2024;

Vastgesteld in de raadsvergadering d.d. 2 juli 2020,
de griffier, de voorzitter,

E.W. Kooi

J.P.M. Klijs