

RAADSVOORSTEL

Onderwerp: Beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024

Verantwoordelijke portefeuillehouder(s) : C.J.A. van Dorst MBA
Datum commissiebehandeling : 24 november 2020
Datum raadsbehandeling : 17 december 2020
Agendering en agendanummer : FI 0602
Fase raadsbehandeling : Meningvormend
Zaaknummer : 170433

Bijlagen: Beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024, bijlagenboek, bijlage standaard brug

Gevraagd raadsbesluit

1. Het beheerplan civiele kunstwerken 2020-2024 vast te stellen met de daarbij benodigde financiële middelen;
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 afschrijvingstermijn van 25 jaar voor levensduur verlengend onderhoud aan betonnen bruggen.
4. Ten behoeve van het uitvoeren van het beheerplan de volgende kredieten en budgetten beschikbaar te stellen:
 - a. Het jaarlijks budget voor onderhoud, inspectie en advisering op te hogen met € 216.212 in 2021 en verder;
 - b. Het totaal beschikbaar gestelde krediet voor bruggen van 2021 op te hogen met € 386.645 en de kredieten voor 2022 en verder jaarlijks mee te nemen in het schema van de vervangingsinvesteringen;
 - c. Het personeelsbudget voor team openbare ruimte op te hogen met € 155.000 in 2021 en verder;
5. De totale hogere lasten voor 2021 en verder volledig te dekken uit de stelpost nieuw beleid specifiek voor dit onderwerp geormerkte middelen en het restant wat hiervoor gereserveerd staat in de stelpost nieuw beleid vrij te laten vallen ten gunste van het begrotingsresultaat voor de betreffende jaren.

(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 door 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 standaard bruggensysteem, waarbij duurzaamheid en onderhoudsarm ontwerp belangrijke uitgangspunten zijn. Bij de standaard brug wordt geen hout toegepast op constructieve onderdelen.

Als het gunstiger is en technisch haalbaar, vervangen we bruggen door 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. Ook zal een deel van de bruggen vanuit veiligheidsoogpunt afgesloten moeten worden.

Los van bovenstaande alternatieven gaan we onderzoeken waar eigendom en beheer overgedragen 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 ambtelijk 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 maatschappelijke 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.

Met kleine details is het mogelijk de standaardbrug een eigen identiteit te geven. Het gaat hierbij om het al dan niet toepassen van houten regels aan de leuningen, en de tekst op de vlaggen van de leuning. Deze keuzes worden voorgelegd aan de stads- en dorpsstafels. Het huidige ontwerp met daarin de keuzemogelijkheden is in de bijlage toegevoegd.

Relatie kadernota en personele consequenties

Dit voorstel heeft een relatie met de kadernota, waarbij de financiële consequenties van dit voorstel in de Kadernota zijn vertaald. Ook heeft dit voorstel een relatie met de formatie die in de kadernota is opgenomen. Om uitvoering te kunnen geven aan het beheerplan hebben we voor 0,4 fte een beheeradviseur nodig, die beheeropdrachten de markt in zet, het beheerplan verder aanvult en de beheercyclus bewaakt. Daarnaast hebben we 0,4 fte nodig voor toezicht op uitvoering.

Maar, zoals eerder aangegeven, hebben we niet alleen op kunstwerken een opgave. In de Kadernota is voor de overige zaken waar we nog uitvoering aan moeten geven (onder andere het beheer van (cultuurhistorische) objecten) 0,6 fte beheeradviseur en 0,6 fte toezicht opgenomen. Dit maakt samen twee integrale functies, die moeilijk los te zien zijn van elkaar. Daarom wordt in dit voorstel voor 2 volledige FTE aan extra middelen gevraagd. De kosten hiervan worden op € 155.000 gecalculeerd.

Financiële consequenties

Huidig budget

Voor 2020 zijn de benodigde budgetten en kredieten uit het beheerplan met het raadsbesluit van 2 juli reeds beschikbaar gesteld.

Voor 2021-2024 bestaat het huidige jaarlijkse budget voor de bruggen uit de volgende onderdelen:

Inspectie en advisering € 19.249

Onderhoud € 33.739

Jaarlijks Vervangingskrediet € 88.355

De budgetten worden jaarlijks met de CROW norm geïndexeerd.

Kosten

Voor inspectie en onderhoud zijn de komende jaren de volgende budgetten nodig:

	2021	2022	2023	2024
inspectie + advisering	€ 36.700	€ 36.700	€ 36.700	€ 36.700
onderhoud	€ 232.500	€ 232.500	€ 232.500	€ 232.500

Voor de vervangingsinvesteringen zijn de komende jaren de volgende kredieten benodigd:

Jaar	Omschrijving	Bedrag	Afschrijftermijn
2021	staal-houten bruggen	€ 80.000	45 jaar
2021	betonnen kunstwerken	€ 125.000	80 jaar
2021	levensd. verlengend onderh. Bruggen	€ 270.000	25 jaar
2022	staal-houten bruggen	€ 295.000	45 jaar
2022	betonnen kunstwerken	€ 59.000	80 jaar
2022	levensd. verlengend onderh. Bruggen	€ 50.000	25 jaar
2023	betonnen kunstwerken	€ 395.000	80 jaar
2024	staal-houten bruggen	€ 625.000	45 jaar
2024	betonnen kunstwerken	€ 350.000	80 jaar

In 2024 moet de Lamgatsebrug vervangen worden. In de vervangingsinvestering 2024 wordt daarom al rekening gehouden met 50% van de vervangingskosten van deze brug. De andere 50% komt voor rekening van de gemeente Halderberge.

Dekking

In de onderstaande tabel is weergegeven wat de nieuwe lasten worden ten opzichte van de huidige situatie en wat de extra lasten zijn die opgevangen dienen te worden binnen de begroting:

	Nieuwe situatie begroting		Huidige situatie begroting		Verschil
Jaar	kapitaallasten nieuw	onderhoudskosten nieuw	kapitaallasten huidig	onderhoudskosten huidig	Toename lasten in begroting
2021	€ 10.633	€ 269.200	€ 2.430	€ 52.988	€ 224.415
2022	€ 28.835	€ 269.200	€ 7.263	€ 52.988	€ 237.784
2023	€ 41.661	€ 269.200	€ 12.043	€ 52.988	€ 245.830
2024	€ 63.149	€ 269.200	€ 16.770	€ 52.988	€ 262.591

De hogere lasten in 2021 tot en met 2024 die uit het nieuwe beheerplan voortvloeien kunnen volledig gedekt worden uit de stelpost nieuw beleid specifiek voor dit onderwerp geormerkte middelen. Het restant wat gereserveerd staat voor dit onderwerp in de stelpost nieuw beleid kan vrijvallen ten gunste van het begrotingsresultaat voor de betreffende jaren. Voor 2021 gaat dit om € 3.983, voor 2022 € 8.923, voor 2023 € 13.826 en voor 2024 € 18.648.

Door toename van de jaarlijkse onderhoudswerkzaamheden en inspecties is ook extra formatie nodig om de dit werk uit te kunnen voeren. Dit betreft 1 fte voor een beheerder en 1 fte voor een toezichthouder. De kosten van deze personele uitbreiding komen neer op een bedrag van € 155.000 per jaar. Ook deze kosten kunnen volledig gedekt worden uit de stelpost nieuw beleid specifiek voor dit onderwerp geormerkte middelen.

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 (informerende of raadplegende). 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. Op 2 juli 2020 zijn door uw raad middelen beschikbaar gesteld om afsluitingen van bruggen op korte termijn te voorkomen. Met deze middelen is bij een groot aantal bruggen groot onderhoud uitgevoerd, waardoor gevaarlijke situaties verholpen zijn.
Het vervangen van de in slechte staat verkerende bruggen is in voorbereiding. Het kan voorkomen dat een brug toch niet op tijd aan bod komt, waardoor deze tijdelijk afgesloten moet worden.
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.
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 kademuurs. 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 toestandinspectie 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 vervangen van houten bruggen voor een standaard brug 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.
6. Om het beheer op orde te krijgen en te houden is structurele ambtelijke inzet nodig. Wij zijn hierbij uitgegaan van 0,4 fte beheerder en 0,4 fte toezichthouder voor de civiele kunstwerken. Voor overige zaken waar we nog uitvoering aan moeten geven (onder andere het beheer van (cultuurhistorische) objecten) is in de kadernota 0,6 fte beheeradviseur en 0,6 fte toezicht opgenomen.
Dit maakt samen twee integrale functies, die moeilijk los te zien zijn van elkaar. Daarom wordt in dit voorstel voor 2 volledige FTE aan extra middelen gevraagd.
Het niet beschikbaar stellen van deze capaciteit houdt in dat we de actiepunten komende uit het beheerplan niet uit kunnen voeren en niet aan de voorkant komen van goed beheer. Ook het opstellen van een beheerplan objecten wordt in dit geval niet gestart.

Duurzaamheid

Met het ontwerpen van een standaard 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, 27 oktober 2020

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

ir. J.C. Slagboom

J.P.M. Klijs

RAADSBESLUIT

Raadsvergadering van 17 december 2020

De raad van de gemeente Moerdijk,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 27 oktober 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 met de daarbij benodigde financiële middelen;
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 afschrijvingstermijn van 25 jaar voor levensduur verlengend onderhoud aan betonnen bruggen.
4. Ten behoeve van het uitvoeren van het beheerplan de volgende kredieten en budgetten beschikbaar te stellen:
 - a. Het jaarlijks budget voor onderhoud, inspectie en advisering op te hogen met € 216.212 in 2021 en verder;
 - b. Het totaal beschikbaar gestelde krediet voor bruggen van 2021 op te hogen met € 386.645 en de kredieten voor 2022 en verder jaarlijks mee te nemen in het schema van de vervangingsinvesteringen;
 - c. Het personeelsbudget voor team openbare ruimte op te hogen met € 155.000 in 2021 en verder;
5. De totale hogere lasten voor 2021 en verder volledig te dekken uit de stelpost nieuw beleid specifiek voor dit onderwerp geormerkte middelen en het restant wat hiervoor gereserveerd staat in de stelpost nieuw beleid vrij te laten vallen ten gunste van het begrotingsresultaat voor de betreffende jaren.

Vastgesteld in de raadsvergadering d.d. 17 december 2020,
de griffier, de voorzitter,

A. Goslings

J.P.M. Klijs