



Aan de leden van de
verenigde vergadering

V.V: 28 september 2011
Agendapuntnr. B.1
Onderwerp Investerings en onderhoud wegen en wegbruggen

Datum 16 augustus 2011
Bijlagen 2

1. Inleiding

In de informele VV van 25 mei jl. is een presentatie gegeven ter toelichting van de noodzakelijke extra uitgaven in onderhoud en investeringen voor een veilig beheer van de wegen en wegbruggen in de Krimpenerwaard. Bij de behandeling van dit onderwerp als onderdeel in de Voorjaarsnota in uw commissies heeft u aangegeven graag een nadere onderbouwing en behandeling van dit onderwerp te willen hebben. Dit in verband met het feit, dat een jaarlijkse tariefstijging van 3% zoals voor 2011 vastgesteld onvoldoende is om de noodzakelijk geachte werkzaamheden uit te kunnen voeren. Hiervoor hebben wij u voorgesteld om een aanvullende behandeling in te zetten tijdens de besluitvormingscyclus van uw vergadering van september. Dit voorstel voorziet in een nadere toelichting op onze verantwoordelijkheid in deze taak en de mogelijkheden om hieraan uitvoering te geven (incl daarbij benodigde onderhoud en vervangingsinvesteringen) dat past bij een veilig gebruik van de wegen en wegbruggen.

Ter voorbereiding en uitwerking van dit voorstel heeft het toegezegde overleg tussen de portefeuillehouder en enkele fracties plaatsgevonden en is de feitelijke situatie nogmaals gezien op haalbaarheid van uitvoering in 2011 en verder (geactualiseerd).

2. Voorstel

1 instemmen met: optie 1 B voor wat betreft :

- A. handhaving van het onderhoudsniveau van het investeringsprogramma wegen,
- B. nut en noodzaak van het investeringsprogramma wegbruggen en
- C. het onderhoudsniveau van de wegbruggen, en met de financiële gevolgen van de onder a t/m c genoemde uitvoering.

2. instemmen met het perspectief voor de tariefsverhoging wegen op 4% vanaf 1.1.2012.

3. Achtergrondinformatie

HHSK is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van ca. 130 km wegen en 29 km fietspaden in het deelgebied Krimpenerwaard, hieronder vallen ook de wegbruggen (ruim 250). De zorgplicht voor het onderhoud van de wegen en wegbruggen is vastgelegd in de wegenwet. Vergelijkbaar met de legger voor watergangen is in de wegenlegger vorm/maatvoering en onderhoudsplicht voor de wegen en kunstwerken bepaald.

In de voorjaarsnota zijn verhogingen voor de kosten van het wegenbeheer opgenomen die betrekking hebben op drie onderdelen. Te weten:

- a. het reconstructieprogramma wegen;
- b. het investeringsprogramma wegbruggen
- c. onderhoud en beheer van wegbruggen.

Omdat de staat van onderhoud van de wegbruggen veel slechter is dan was voorzien en de (financiële) omvang van een daarbij passend herstel en beheer en onderhoudsprogramma groot zijn, heeft mogelijk onvoldoende aandacht gekregen dat een substantieel deel van de kostenverhoging bepaald wordt door de kostenverhoging reconstructie wegen.

Om alle aspecten tot zijn recht te laten komen behandelen wij in dit voorstel de drie onderdelen ieder afzonderlijk.

Daarna geven wij u aan het eind van de behandeling van de drie onderdelen een drietal opties ter overweging.

A. Reconstructieprogramma wegen:

Van de 70 km aan wegen die in beheer zijn van HHSK en die niet op een waterkering liggen, is reconstructie eens in de 20 jaar basis van de onderhoudsfilosofie. Het betreft alle doorgaande wegen in de polder, uitgezonderd de fietspaden. De wegen die gesloten zijn verklaard voor gemotoriseerd verkeer zijn niet opgenomen in het reconstructieprogramma en worden alleen opgevoerd als dit, naar aanleiding van inspecties, noodzakelijk is. Gemiddeld genomen dient daarom jaarlijks 3,5 km weg te worden gereconstrueerd.

Onlangs heeft een herziening van het reconstructieprogramma plaatsgevonden, omdat 1. de toestand van de wegen niet in overeenstemming is met de technische inschatting waarop de raming is gebaseerd en 2. het geraamde prijsniveau als gevolg van bepaalde ontwikkelingen niet meer in overeenstemming is met de werkelijke kosten en 3. het tempo van uitvoering niet in de pas loopt met het bepaalde ritme van eens in 20 jaar.

1. Door de slechte grondslag van de Krimpenerwaard blijkt dat bij een reconstructie over steeds grotere afstanden de gehele opbouw van de constructie van de weg moet worden aangepakt. (mede een gevolg van de toename van de verkeersintensiteit) Dit leidt tot hogere kosten. Alleen op deze wijze kan voor langere tijd voldoende drooglegging van de constructie worden bereikt. De gewenste drooglegging na reconstructie is 60 cm, waarbij 40 cm als interventienorm wordt gehanteerd. Dit is in afwijking van landelijk gehanteerde (CROW) normen, waarbij 60 cm als uiterste interventienorm is genoemd. Echter gezien de grondslag in de Krimpenerwaard is dit niet realiseerbaar.

Voordat na 20 jaar wederom tot reconstructie moet worden overgegaan wordt halverwege de periode in het kader van het onderhoud van de weg een nieuwe deklaag aangebracht. Het aanbrengen van een nieuwe laag asfalt bij een weg die geen goede onderliggende constructie meer heeft, heeft een zeer beperkte levensduur en is daardoor bijna cosmetisch te noemen. Het biedt in een dergelijke situatie slechts voor korte tijd een mooie verbeterde deklaag die vóór de afschrijvingstijd vervangen moet worden en kan reconstructie slechts voor beperkte tijd uitstellen.

2. In de praktijk blijkt dat de gehanteerde hoeveelheden en éénheidsprijzen hoger zijn dan voor de reconstructie geraamd is. Belangrijke items die de kosten opdrijven zijn de asfaltkosten die gekoppeld zijn aan de sterk gestegen olieprijs en de hoge kosten voor het afvoeren van teerhoudend asfalt (milieueisen). Als gevolg van de toename van verkeer op de wegen worden ook steeds meer zgn. wisselplaatsen aangelegd. Ook dit leidt tot extra kosten.

3. Om aan het vervangingstempo van eens in de 20 jaar te kunnen voldoen is voor de komende jaren het aantal km te reconstrueren wegen hoger dan het gemiddelde van 3,5 km zoals eerder genoemd. De extra kilometers die afgesproken zijn in 2006 als versnelling, zijn ondanks gerichte sturing nog niet gerealiseerd. De heeft verschillende oorzaken: als gevolg van andere wetgeving en de toegenomen wens van de burger om invloed te hebben bij de voorbereiding van werken zijn wij de laatste jaren geconfronteerd met een langere voorbereidings- en uitvoeringstijd van werken, daarnaast hebben wij in afgelopen tijd over onvoldoende personele capaciteit kunnen beschikken o.a. als gevolg van moeilijk vervulbare vacatures en de toename van de complexiteit van de projecten vroeg ook een langere voorbereiding dan was voorzien.

Deze ontwikkelingen noodzaken tot herziening van het reconstructieprogramma en een hogere raming van de kosten om aan onze onderhoudsfilosofie te kunnen voldoen.

In de begroting was vanaf 2012 ca 1 miljoen per jaar opgenomen. Als gevolg van actualisering van het programma op basis van bovengenoemde indicatoren is ca. tussen de 1 en 1,5 miljoen per jaar aan extra investeringsruimte nodig.

B. Vervanging wegbruggen

Om de actuele onderhoudstoestand van de aanwezige bruggen te toetsen zijn (visuele) inspecties nodig die cyclisch worden uitgevoerd. In 2004 heeft er een visuele bruggeninspectie plaatsgevonden. Sindsdien zijn vele diverse reparatiewerkzaamheden uitgevoerd. Eind 2009 heeft een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden, waarna in 2010 aanvullende onderzoeken zijn uitgevoerd om de effecten van de verouderde staat van onderhoud technisch goed in beeld te

brengen. Dit onderzoek is uitgevoerd door een technisch bureau gespecialiseerd in beheer van kunstwerken, dat op basis van het inspectierapport een meerjarig beheer en onderhoudsplan heeft opgesteld. In het inspectierapport is inzichtelijk gemaakt wat de staat is van de bruggen en hun verwachte (rest) levensduur.

Uit het rapport komt naar voren dat er ca. 100 wegbruggen binnen 10 jaar dienen te worden vervangen. Hierbij gaat het om wegbruggen die hun technische levensduur naderen of inmiddels hebben overschreden en waarvoor het niet meer rendabel is om hierin te investeren en waarbij bij een aantal de veiligheid onvoldoende is. De klimatologische omstandigheden, de grondslag, intensivering van het verkeer (meer verkeer en zwaarder verkeer) in de afgelopen vijftig jaar hebben hun nadelige invloed gehad op de toestand van de bruggen. Hiervoor is een meerjaren vervangingsplan opgesteld.

Het aantal op korte termijn te vervangen bruggen is zo groot omdat in het verleden met name in de jaren zestig in een hele korte periode (tien jaar) heel veel bruggen zijn aangelegd. (ruim negentig van de ruim 250 bruggen die in ons beheer zijn stammen uit de periode 1960 - 1970. Circa vijftig bruggen zijn van oudere datum.

De totale (incl. personele lasten) hiervoor benodigde investeringsomvang voor de komende tien jaar bedraagt € 10.050.000, inclusief BTW en bouwrente, exclusief subsidie. Voor de planperiode 2011 – 2015 zijn de geplande investeringen op € 5.080.000 (waarvan € 80.000 bouwrente) berekend. In de begroting was voor personeel en bouwrente niets opgenomen, en was het totale investeringsvolume tot en met 2014 € 1,15 miljoen.

C. Onderhoudsplan wegbruggen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemiddelde kwaliteit van de wegbruggen onvoldoende tot matig is. Algemeen gesteld kan intensivering van het onderhoud voor een deel van de bruggen de technische levensduur verlengen, zodat een brug op een rendabele wijze, langer mee kan dan aanvankelijk theoretisch op grond van de materialen was bepaald. Op dit uitgangspunt is op basis van de huidige inspectie een beheer en onderhoudsplan opgesteld. Naast een cyclische aanpak van terugkerend onderhoud aan de constructie en deklagen moeten de functionele en technische inspecties worden geïntensiveerd. De kosten voor het uitvoeren van groot, dagelijks en periodiek onderhoud overstijgen de ramingen zoals tot nu toe zijn opgenomen in de begroting. Het technisch adviesbureau dat het onderhoudsplan heeft opgesteld rekent hiervoor een bedrag van 260.000,-- per jaar voor.

4. Motivering voorstel

Met de invulling van dit programma geven wij op een verantwoorde wijze invulling aan onze rol als wegbeheerder. Daarmee creëren wij ook een goed uitgangspunt voor de door ons gewenste overdracht van de wegentaak. Het is volledig inzichtelijk en toegankelijk in welke staat de wegen en de wegbruggen zijn en welke onderhoudsaanpak wij hanteren om het functioneren van de wegen en de wegbruggen te garanderen. Er is na uitvoering geen sprake meer van verborgen gebreken of achterstallig onderhoud waardoor bij een overname een grote financiële bijdrage geclaimd zou kunnen worden.

Bij bespreking van de presentatie werd gevraagd naar de verantwoordelijkheid van HHSK ten aanzien van bruggen die niet het eigendom zijn van HHSK. In de wet is bepaald dat de bepaalde overheid (in ons geval het waterschap) wegen die formeel tot openbare weg zijn bestemd, de verantwoordelijkheid heeft om deze in goede staat te houden. Dit betreft zowel de wegen als de wegbruggen die onderdeel uitmaken van de te beheren weg.

Verschillende opties

Met de bijstelling van het reconstructieprogramma, de vervanging van de wegbruggen en de intensivering van het onderhoud van de wegbruggen is een aanzienlijke kostenstijging gemoeid. Dit betreft structurele exploitatiekosten en investeringen. Bij de beschouwing van de rapportage en het daarop gebaseerde advies van het technisch-adviesbureau is voor de opstelling van het voorstel dat u bij de Voorjaarsnota is aangeboden kritisch gekeken naar de (financiële) haalbaarheid en mogelijkheden om de kosten te beperken of te faseren. Dit heeft geleid tot een voorstel waarbij voor de meerkosten een (taakstellend) beperkt budget is bepaald (met name

t.a.v. de onderdelen B en C). Om op de lange termijn een verantwoorde balans tussen kosten, tarief en egaliseringsreserve te bereiken is de noodzakelijke tariefstijging beperkt tot 6% mits deze met ingang van 1.1.2012 van toepassing is. (bij onverkorte uitvoering van het geadviseerde programma was een tariefstijging van 10% en hoger op termijn van toepassing.)

Na de behandeling van de Voorjaarsnota en voor de voorbereiding van dit voorstel hebben wij opnieuw de haalbaarheid onderzocht en hebben wij bepaalde besparingsmogelijkheden al cijfermatig kunnen vertalen. Graag willen wij u inzicht geven in de achtergrond van ons voorstel bij de voorjaarsnota en u tevens een nieuwe optie ter vergelijking voorleggen. Dit resulteert in de presentatie van drie opties die hieronder worden toegelicht.

Optie 0. Berekening technisch adviesbureau; technisch en financieel optimaal

- Uitvoering van het beheer en onderhoud van wegen en wegbruggen op basis van berekening van de kosten op basis van hun technische levensduur in relatie tot de gebiedskenmerken en de door het extern adviesbureau in de tekst genoemde opgegeven kostenramingen.

Optie 1. technisch optimaal, financieel beperkt

Voorstel, zoals opgenomen in de voorjaarsnota. Dat houdt in:

- Reconstructie van alle wegen eens in de twintig jaar.
- Vervanging van de wegbruggen binnen de budgetruimte van 1 mln per jaar (binnen de periode t/m 2015), waarbij in 2012 en 2013 150.000,-- voor correctief onderhoud is opgenomen.

Hierbij is sprake van een budgettekort van 2 mln in de eerste 5 jaar dat terugverdiend moet worden door technische en financiële oplossingen.

- beheer en onderhoud van de wegbruggen: extra 195.000,-- per jaar.
De kosten van beheer en onderhoud zijn teruggebracht tov de opgave van het adviesbureau, door zaken soberder uit te voeren.

Optie 2. Combinatieprogramma,

- Reconstructie van de wegen op basis van eens in de twintig jaar, waarbij een correctie op het programma plaatsvindt in de zin dat uitsluitend de hoogst noodzakelijke wegen vervangen worden en die urgentie wordt mede bepaald door de intensiteit waarmee de weg gebruikt wordt en de urgentie waarmee de wegbruggen in deze wegstukken moeten worden vervangen. Hierbij ontstaat het risico dat op sommige wegen vanwege de uitgestelde reconstructies de deklaag vervangen worden. Deze kosten (ca. 200.000,-- per jaar) zijn niet in de jaarlasten opgenomen omdat niet precies bepaald kan worden in hoeverre dit tzt een wenselijke investering is.
- Vervanging van de wegbruggen op die wegstukken die ook gereconstrueerd moeten worden, plus een beperkt calamiteitenbudget (150.000,--) voor bruggen waarbij de veiligheid ernstig in het geding is.
- Daar waar dit vanuit waterkwantiteits oogpunt mogelijk is bij vervanging duikers plaatsen in plaats van wegbruggen. (hiermee is geen rekening gehouden met evt bezwaren mbt het vervallen van een brug op die plaatsen (ivm recreatie/monumentale waarde)
- beheer en onderhoud van de wegbruggen: stijging 195.000,-- per jaar.
De kosten van beheer en onderhoud zijn teruggebracht tov de opgave van het adviesbureau, door zaken soberder uit te voeren.

Actualisatie en verbetering

In bijgaande bijlagen zijn de financiële gevolgen van de modellen uitgewerkt waarbij de raming van de investeringen in wegen en wegbruggen bij optie 1 en 2 zijn geactualiseerd. De besluitvorming nu in september over dit onderwerp betekent dat er dit jaar geen kredietaanvragen voor wegen of wegbruggen meer gedaan kunnen worden waar nog uitgaven op plaats zullen vinden in 2011. Daarnaast is de uitvoering van twee grote wegreconstructies die dit jaar plaatsvinden enigszins vertraagd, waardoor het uitgavenpatroon van deze kredieten en de kredieten die in 2012 gevoteerd zouden moeten worden, ook is aangepast.

Vervolgens is het voorstel dat bij de voorjaarsnota is gedaan (optie 1) verbeterd door wegbruggen daar waar dat vanuit waterkwantiteits-oogpunt mogelijk is te vervangen door duikers. De financiële uitwerking van deze actualisatie en verbetering van het voorstel dat bij de voorjaarsnota aan u is voorgelegd hebben wij onder de naam 1b financieel doorgerekend.

Bij de uitwerking van de opties is gezocht naar een balans tussen verantwoord planmatig beheer & onderhoud en maatschappelijk draagvlak. Van diverse kanten is vanuit uw vergadering aangegeven, dat een tariefstijging van 3% in 2011 naar 6% in 2012 en volgende jaren te fors zou zijn. Voor wat betreft dit laatste aspect is de tariefsverhoging opnieuw onder de loep genomen en zijn de financiële gevolgen van alle opties doorgerekend met een tariefsverhoging van 4% vanaf 1.1.2012 i.p.v. de bij de voorjaarsnota voorgestelde 6%. Het is van belang om hierbij te beschouwen wat het verloop van de stand van de egalisatiereserve wordt.

Optie 0 geeft een negatieve reserve in de nabije toekomst en is daarmee niet financieel verantwoord en derhalve niet met dit tarief en aanpak aan u voorgelegd bij de voorjaarsnota. Optie 1b en 2 geven binnen de planperiode een acceptabele stand van de reserve te zien, waarbij gerealiseerd moet worden dat bij optie 1b en 2 gaande de planperiode het tarief nader bezien moet worden omdat de kosten dan in toenemende mate de inkomsten overstijgen en de reserve binnen enkele jaren op nul zal komen.

Resumé en voorstel

Wij vinden het van belang dat planmatig ons gebied beheerd wordt waardoor zoveel mogelijk vóóraf investeringen voorzien zijn en er zo min mogelijk sprake is van onveilige situaties en/of financiële verrassingen. Anderzijds vraagt het samenvallen van de kostenverhogingen van het reconstructieprogramma wegen en de niet geplande aanpak van de wegbruggen, zo'n grote tariefsverhoging dat begrijpelijkerwijs vragen rijzen over urgentie en prijsstellingen. Het lastige bij de uitvoering van beheer is dat bij een goede uitvoering de urgentie nooit gevoeld wordt. Immers de wegen, keringen of watergangen liggen er dan netjes bij en er vinden geen overstromingen of andere calamiteiten plaats. Indien ongemak gevoeld wordt of schade zichtbaar is, dan schiet het beheer en onderhoud eigenlijk al te kort. De prijsstellingen die bij de ramingen gehanteerd worden hebben bij enkele van u ook vragen opgeroepen. Deze prijzen zijn inmiddels vergeleken met de prijzen die particulieren voor een vergelijkbare brug moeten betalen en blijken dan op hetzelfde niveau te liggen. De hogere kosten die in de ramingen opgenomen zijn worden veroorzaakt door kosten die gemaakt moeten worden voor de aanvraag van een vergunning en het technisch onderzoek dat daarvoor gedaan moet worden; de extra voorzieningen die rondom een brug getroffen moeten worden aan brughoofden en kaden en de kosten van personeel dat nodig is om de (besluitvorming en) werken voor te bereiden, rechtmatig aan te besteden en te begeleiden.

Alles overwegende stellen wij u voor om in te stemmen met optie 1b. In dit voorstel wordt vormgegeven aan sober planmatig beheer en dat binnen een tariefperspectief van 4% kan worden uitgevoerd. Gelet op het feit dat u dit perspectief als volksvertegenwoordiging als aanvaardbaar kader heeft vastgesteld verwachten wij dat dit op maatschappelijke steun zou moeten kunnen rekenen. Aan het einde van de planperiode is hierbij nog sprake van een bedrag van ca. € 1,5 miljoen aan tariefegalisatiereserve. Deze aanpak biedt ook voldoende tijd om de haalbaarheid van (kosten)optimalisaties te onderzoeken.

Optie 2 lijkt weliswaar een iets gunstiger financieel perspectief te geven, maar hierbij is geen rekening gehouden met extra tussentijds correctief onderhoud. Bij deze optie wordt later dan op basis van ons onderhoudsbeleid reconstructie van de wegen en wegbruggen toegepast, hetgeen het risico in zich draagt dat er tussentijds relatief duur onderhoud moeten worden gepleegd en er mogelijk wegen moeten worden afgesloten of een aslastbeperking moeten worden opgelegd vanwege de slechte staat van de bruggen. Dit vinden wij daarom minder verkiesbaar.

5. Gevolgen/consequenties

Financieel

Een en ander heeft de volgende kostenconsequenties tot gevolg:

A: Reconstructieprogramma wegen:

Voor het reconstructieprogramma wegen wordt nu per jaar tussen € 1,2 miljoen en 2,5 miljoen per jaar geraamd voor investeringen met ingang van 2012. Voorheen, ten tijde van de programmabegroting 2011 was dit iets minder dan € 1 miljoen per jaarschijf.

B: Vervanging wegbruggen:

De (incl. personele lasten) geraamde investeringsomvang binnen de planperiode bedraagt € 1.020.000,-- per jaar inclusief BTW en exclusief subsidie (waarvan € 20.000 bouwrente). De geplande uitgaven in diezelfde periode (2011 – 2015) zijn € 3.500.000.

Het oude investeringsprogramma (zie de Programmabegroting 2011) hield rekening met ruim € 2 ton per jaarschijf voor de vervanging van wegbruggen, dit was voor de totale planperiode tot en met 2014 € 1,15 miljoen.

C: Inspectie en onderhoud wegbruggen:

Verhoging van de jaarlijkse exploitatielasten met ingang van 2012. De stijging bedraagt € 195.000, het oorspronkelijke budget was € 92.000 per jaar.

Tarief wegenheffing

Het tarief wegenheffing stijgt hiermee jaarlijks met 4%.

Personeel

De kosten van inzet van personeel zijn in de ramingen opgenomen.

Juridisch/Risico's

Onze verantwoordelijkheid is met de uitvoering van dit programma niet gewijzigd. De risico's die er bestaan worden met de uitvoering van dit programma zo verantwoord mogelijk gereduceerd.

6. Aspecten voor de omgeving, communicatie en wijze van publiceren

Om verdere verslechtering van de kunstwerken te voorkomen zullen mogelijk tijdelijke maatregelen noodzakelijk zijn. Men kan denken aan tijdelijke verkeersmaatregelen met een aslastbeperking, ondersteuningsconstructies en/of het plaatsen van tijdelijke duikers.

7. Verdere aanpak, procedure, planning

Na besluitvorming in uw vergadering zal de verwerking in de tariefstelling voor 2012 in de VV-vergadering van november aan uw voorgelegd worden.

8. Evaluatie

Frequentie: Jaarlijks zal de uitvoering worden geëvalueerd in het kader van de Plannings Control cyclus.

Dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard,

loco-secretaris-directeur, dijkgraaf,

w.g. w.g.

ir. W.G. Werumeus Buning mr. J.H. Oosters