

Notitie budgetvarianten wegbeheer

Documentnummer 62641
Portefeuillehouder Mw. J. Hartman
Datum 6 mei 2020

Inleiding

Het gezamenlijk met Antea Group opgestelde beheerplan Wegen geeft inzicht in de areaalomvang, huidige problematiek, kwaliteit, kaders/richtlijnen, onderhoudsscenario's, financieringsvorm en werkproces voor wegbeheer West Betuwe. Het beheerplan is opgesteld om structureel vorm te geven aan het wegbeheer binnen de gemeente, hiervoor is gebruik gemaakt van landelijke standaarden, methodieken en richtlijnen (bijvoorbeeld van het CROW).

De geschetste keuzes en scenario's in het Beheerplan sluiten niet aan bij de beschikbare middelen en financiële uitdagingen waar we als gemeente voor staan. Conform de informatienota 'Harmonisatiestrategie 2020' dient minimaal uitwerking te worden gegeven aan een 'min scenario' en 'nul scenario'. Om deze scenario's niet te verwarren met de reeds in het Beheerplan opgenomen scenario's, wordt in voorliggende notitie gesproken over varianten.

Het gat tussen de vanuit wegbeheer benodigde middelen en de in West Betuwe beschikbare middelen is groot. Om toch invulling te geven aan de gevraagde varianten zijn ingrijpende keuzes noodzakelijk. Middels de draaiknoppen in de scenarioberekening in het Beheerplan is het onmogelijk invulling te geven aan de gevraagde budgetgestuurde varianten. Dit betekent dat naast de methodieken en standaarden uit de beheersystematiek naar andere opties is gezocht. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gedefinieerd:

- Omdat asfaltverhardingen in de huidige situatie vervallen tot kwaliteitsniveau Laag of Zeer Laag is met het oog op de veiligheid en het terugdringen van kapitaalvernietiging van belang om in te zetten op asfaltverhardingen.
- Elementverhardingen scoren Basis of Laag. Bij deze verharding speelt het veiligheidsissue en kapitaalvernietiging in mindere mate. Daarnaast is er enige 'buffer' in de huidige kwaliteit ten opzichte verval tot Zeer Laag.
- De inhaalslag van achterstallig onderhoud, vervanging van wegen en verduurzaming van bermen vallen niet te financieren vanuit het huidige budget. Dit zal met incidentele investeringen opgevangen moeten worden.

In samenwerking met Antea Group heeft dit geresulteerd in drie varianten, een minvariant, een nulvariant en enkele plusvarianten. Gezien de grote dilemma's rond het beheer en onderhoud van de wegen in West Betuwe, is het noodzakelijk geacht om toch ook enkele plusvarianten uit te werken. Bij deze plusvarianten is aansluiting gezocht bij de scenarioberekening zoals opgenomen in het Beheerplan (brugfunctie richting verantwoord wegbeheer).

Nulvariant: het maximale uit het huidige budget

In de nulvariant kan met het beschikbare budget het volgende gerealiseerd worden:

- Alleen klein (calamiteiten) onderhoud aan de elementverhardingen uitvoeren. Hiervoor het budget 'klein onderhoud elementen' beperkt ophogen tot €500.000 (+ €117.000). Er wordt geen kwaliteitsniveau nagestreefd voor de elementverhardingen;
- Asfaltverhardingen onderhouden op kwaliteitsniveau Laag.

Budget groot onderhoud: €2.231.888 minus €117.000 is €2.114.888 per jaar.

Gevolgen:

- Na het in voorgaande jaren interen op de kwaliteit van asfaltverharding, gaat dit ook gebeuren met de elementenverharding.
- Grootschalige problemen op het gebied van veiligheid, aansprakelijkheid, kapitaalvernietiging en ontstaan van een omvangrijke onderhoudsachterstand (bij elementenverharding ontstaat er een onderhoudsachterstand die over 5 jaar tussen de 6 en 8 miljoen euro bedraagt).
- Ambities voor duurzaam en veilig wegbeheer worden niet waargemaakt.

De aanpak van de problematiek wordt bij de keuze voor deze variant slechts uitgesteld en neemt in omvang sterk toe.

Minvariant: keuzes maken rond het onderhoud van wegen in het buitengebied

Op de hierboven beschreven nulvariant kan er aanvullend gekozen worden voor drastische maatregelen op het vlak van het beheer van wegen in het buitengebied. Deze mogelijkheden zijn:

- Niet onderhouden van door de gemeenteraad aan te wijzen wegen;
- Wegen afsluiten en onttrekken uit de openbaarheid of afstoten naar andere partijen;
- Op een deel van de wegen alleen de ergste schades oppakken.

Voor al deze mogelijkheden gelden vraagtekens en kanttekeningen bij de haalbaarheid en verantwoordelijkheid van de gemeente. De financiële besparing op het onderhoud, bedraagt naar schatting maximaal €75.000 per jaar. Deze besparing weegt niet op tegen de nadelen. In de notitie 'Vragen wegbeheer buitengebied' wordt hier nader op ingegaan.

Plusvarianten: scenario's wegbeheer en enkele draaiknoppen, te kort opvangen met incidentele of structurele middelen

De plusvarianten komen overeen met de drie groot onderhoud scenario's in het beheerplan Wegen:

- Scenario 1: asfalt- en elementenverhardingen beiden Basis
- Scenario 2: asfaltverhardingen Basis en elementenverhardingen Laag
- Scenario 3: asfalt- en elementenverhardingen beiden Laag

Benodigd budget per scenario:

| Scenario | Asfalt | Elementen | Kosten/jaar | Structureel te kort/jaar | Te kort over 2021-2025 |
|----------------|--------|-----------|-------------|--------------------------|------------------------|
| Bhp scenario 1 | Basis | Basis | €4.080.000 | €1.848.112 | €9.240.560 |
| Bhp scenario 2 | Basis | Laag | €3.840.000 | €1.608.112 | €8.040.560 |
| Bhp scenario 3 | Laag | Laag | €3.470.000 | €1.238.112 | €6.190.560 |

Gevolgen per scenario:

Scenario 1:

- Voldoet aan landelijke normen en ambitie van West Betuwe (duurzaam en veilig wegbeheer);
- Verhardingen "heel en veilig", beperkt risico op aansprakelijkheid;
- Weinig kapitaalvernietiging (asfalt), juiste maatregel op juiste moment;
- Duurzaam omgaan met materialen;
- Algemeen beeld van de openbare ruimte is goed;
- Overall zelfde kwaliteitsniveau.

Scenario 2:

- Lagere onderhoudskosten zonder kapitaalvernietiging (voor asfalt: juiste maatregel op juiste moment);
- Asfaltverhardingen "heel en veilig", beperkt risico op aansprakelijkheid;
- Duurzaam omgaan met materialen;
- Alleen op elementenverharding wordt de ambitie losgelaten, hier is de kans op kapitaalvernietiging en aansprakelijkheid het kleinst (doch aanwezig);
- Bij elementenverharding wordt een kwaliteitsdaling ingezet. Dit doet afbreuk aan comfort en uitstraling van de openbare ruimte.

Scenario 3:

- Lagere onderhoudskosten voor de korte termijn, echter met optredende kapitaalvernietiging bij asfaltverhardingen: niet de juiste maatregel op het juiste moment, maar een duurdere maatregel later;
- Asfaltverhardingen niet "heel en veilig". Reëel risico op aansprakelijkheid (hogere rijsnelheden op asfaltwegen, met naast de weg talrijke bomen en watergangen);
- De ambitie rond duurzaam en veilig wegbeheer wordt volledig losgelaten;
- Bij elementenverharding wordt een kwaliteitsdaling ingezet. Dit doet afbreuk aan comfort en uitstraling van de openbare ruimte.

Zie verder de pagina's 22 t/m 27 van het Beheerplan Wegen.

Draaiknoppen op de plusvarianten

Op de plusvarianten A en B (scenario 1 en 2 uit het beheerplan, respectievelijk alles basis of asfalt basis en elementenverharding laag) zijn nog enkele draaiknoppen mogelijk:

- 1) 30% van de asfaltwegen in het buitengebied op Laag in plaats van Basis onderhoud. Dit bespaart €60.000 per jaar. Het resulteert wel in kapitaalsvernietiging.
- 2) Elementen in plaats van Laag (scenario 2 en 3 in beheerplan) op Zeer Laag. Dit is altijd nog beter dan alleen klein onderhoud in de min- en nulvariant. Het geeft nog iets van ruimte om de meest hoge prioriteiten aan elementenverharding op te pakken. Dit bespaart ten opzichte van scenario 2 en 3 een bedrag van €800.000 per jaar. Echter, het is en blijft een besparing voor de korte termijn. De onderhoudsachterstand die hiermee ten opzichte van onderhoudsniveau Laag opgelopen wordt, staat over 5 jaar minimaal gelijk aan het eerder bespaarde bedrag (€4.000.000). Deze draaiknop is in die zin niet anders dan uitstellen van het investeren in het onderhoud.

Financiële samenvatting

| Scenario/variant | Asfalt | Elementen | Kosten/jaar Groot | Structureel te kort/jaar | Te kort over 2021-2025 |
|------------------|--------------------------------|-----------|----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Bhp scenario 1 | Basis | Basis | €4.080.000 | €1.848.112 | €9.240.560 |
| Bhp scenario 2* | Basis | Laag | €3.840.000 | €1.608.112 | €8.040.560 |
| Bhp scenario 3 | Laag | Laag | €3.470.000 | €1.238.112 | €6.190.560 |
| Minvariant | Laag | Klein | €2.114.888** | | |
| Nulvariant | Laag (+) | Klein | €2.114.888 | - | - |
| Plusvariant A | Idem aan beheerplan scenario 1 | | | | |
| Plusvariant B* | Idem aan beheerplan scenario 2 | | | | |
| Plusvariant C | Idem aan beheerplan scenario 3 | | | | |

* Advies scenario

** Omvang besparing bij minvariant afhankelijk keuzes. Maximaal naar schatting oplopend tot €75.000 per jaar.

| Draaiknop | Besparing/jaar* |
|--|-----------------|
| 30% van de asfaltwegen in buitengebied op niveau Laag | €60.000 |
| Draaiknop 2 (op plusvariant B en C): Elementenverharding Zeer Laag in plaats van | €800.000 |

* Besparing = uitstel onderhoud tot volgende beheerplan periode

Advies

De min- en nulvariant zijn geen verantwoorde keuze als het gaat om de verkeersveiligheid, de bruikbaarheid van de wegen, de oplopende kapitaalsvernietiging bij asfaltverharding en het opbouwen van forse omvang van achterstallig onderhoud bij elementenverharding. Het zijn weliswaar betaalbare varianten voor de korte termijn, de problematiek neemt echter toe en wordt een nog groter probleem voor een volgende beheerplan-en bestuurlijke periode.

Van de plusvarianten, is de variant overeenkomstig scenario 2 uit het beheerplan Wegen (asfaltverharding Basis en elementenverharding Laag) een verantwoorde keuze vanuit het oogpunt van duurzaam wegbeheer, veiligheid (aanvaarbare risico's) en financieel beleid:

- Het aanpakken van de problematiek met het onderhoud van de wegen wordt niet langer uitgesteld naar een volgende beheerplan- en bestuurlijke periode;
- De asfaltverharding wordt op een basisniveau (heel én veilig) onderhouden. Met nauwelijks tot geen kapitaalsvernietiging is dit veilig én duurzaam wegbeheer;
- Alleen de elementenverharding op een laag niveau onderhouden, wat weliswaar afbreuk doet aan de ambitie, het comfort en de uitstraling, maar hier is de kans op kapitaalvernietiging en aansprakelijkheid kleiner dan bij lager inzetten op onderhoud asfaltverhardingen.