Gemeenteraad

Zitting van 20 oktober 2020
Beleid en Uitvoering - Openbare ruimte

2020_RAAD_00048 - Beleidsplan Oeverconstructies 2021-2026 - besluitvormen

Overlegd met
Inge Meindertsma, Robert de Jager, Martijn Dozeman, Sjoerd Hamstra

Portefeuillehouder
M. Scheringa

Samenvatting
De gemeente Steenwijkerland is een waterrijke gemeente en kent een groot aantal waterwegen. Veel waterwegen hebben een oeverconstructie ter bescherming van de land- en waterfuncties. In totaal beheert de gemeente ruim 115 km oeverconstructies met een vervangingswaarde van zo'n € 31.350.000. Het merendeel van de oeverbescherming is in de jaren '70 aangelegd en heeft de technische levensduur inmiddels bereikt. Goed beheer van deze oeverconstructies is van belang om de veiligheid en functionaliteit op korte en lange termijn te borgen. De gemeente heeft hierin een wettelijke zorgplicht.

Het huidige beleidsplan oeverconstructies is vastgesteld in 2015 en beslaat de periode 2016-2020. Ter voorbereiding op het aflopen van deze beleidsperiode is er dit jaar een nieuw beleidsplan opgesteld voor de periode 2021-2026. Het huidige beleid wordt gecontinueerd en de bijbehorende beheer- en onderhoudsmaatregelen zijn hierin verder uitgewerkt.

Beschrijving

Inleiding
Terugblik beleidsplan 2016-2020

In 2015 heeft de gemeenteraad het beleidsplan oeverconstructies 2016-2020 vastgesteld. Er is besloten om kwaliteitsscenario 2b te gaan hanteren. Dit houdt in dat beschoeiing bij vervanging zoveel mogelijk wordt omgevormd naar natuurlijke oever. Uitgangspunt blijft wel dat langs vaarwater beschoeiing blijft bestaan mits de situatie het toelaat om een natuurlijke oever toe te passen. Wanneer er geen natuurlijke oever kan worden toegepast wordt de beschoeiing vervangen door kunststof beschoeiing of een combinatie van kunststof en hout. Er wordt geen beheerverantwoordelijkheid meer genomen voor de oeverconstructies langs gebruikswater waar het achterliggend terrein particulier eigendom is, behalve als het een water met de functie vaarweg betreft.

Gedurende de planperiode is in totaal 11 kilometer beschoeiing vervangen en onderhouden. Circa 8 km in Giethoorn en meer dan 3 km in diverse andere kernen waaronder Wanneperveen, Ossenzijl, Steenwijk en Belt Schutsloot. Er is zoveel mogelijk gewerkt volgens het principe gebiedsgericht werken.

Beleidsplan 2021-2026

Het uitgangspunt voor dit beleidsplan is het besluit van de gemeenteraad om de oeverconstructies op kwaliteitsniveau basis te onderhouden. In 2019 heeft een onafhankelijk gespecialiseerd

inspectiebureau (Caljé Infra Advies) alle oeverconstructies die in ons beheer zijn geïnspecteerd. De inspectieresultaten zijn middels een landelijke normering vastgelegd. Vervolgens heeft ingenieursbureau Antea Group, ook de opsteller van dit beleidsplan, de inspectieresultaten geanalyseerd en zijn er de benodigde maatregelen aan gekoppeld.

Om de oeverconstructies op het kwaliteitsniveau basis te houden heeft AnteaGroup de volgende werkwijze gehanteerd. Constructies in slechte staat moeten in deze beleidsperiode worden aangepakt. De meeste constructies worden vervangen, bij een klein deel volstaat onderhoud. Daarmee voldoen deze constructies weer aan het vastgestelde kwaliteitsniveau. Bijlage 3 van het beleidsplan geeft een aantal foto's weer van beschoeiingen in slechte staat. De constructies in matige staat voldoen niet aan het afgesproken kwaliteitsniveau en worden aangepakt. De meeste constructies worden vervangen of onderhouden. Bij een klein deel van deze constructies is sprake van kleine en lokale schade. Deze worden gemonitord en de vervanging hiervan is gepland na 2027. Constructies in redelijke en goede staat voldoen aan het afgesproken kwaliteitsniveau. Op korte termijn zijn geen maatregelen nodig. Vervanging en onderhoud van deze constructies is gepland (ruim) na 2027. Voor de planperiode 2021-2026 en de verschillende types oeverconstructies levert dit het volgende beeld op:

Maatregel	Beschoeiing	Damwanden	Kademuren	Basalt	Natuurlijke oevers	Totale lengte [m]	Gemiddeld / jaar [m]
Geen onderhoud	50.687	959	718	175	0	52.539	8.757
Onderhoud	4.290	613	0	0	0	4.903	817
Omvormen	1.630	0	0	0	0	1.630	272
Vervangen	8.853	2.104	0	0	0	10.957	1.826
Inspecteren	5.729	31	0	189	0	5.949	992

tabel 1. Overzicht benodigde maatregelen in de planperiode per type oeverconstructies voor het terugbrengen of handhaven van kwaliteitsniveau basis

Uit de inspecties is gebleken dat de huidige technische staat van de oeverconstructies er veelal voor zorgt dat niet meer kan worden volstaan met onderhoud maar dat vervanging de enige aangewezen maatregel is om het kwaliteitsniveau basis te blijven behouden. Er zijn situaties waar door verrotting de houten oeverconstructie voor grote delen verdwenen is waardoor uitspoeling plaats vindt van de achterliggende bermen. Ter plaatse van deze situaties is uitstappen vanuit de boot zeker geen optie meer.

Het benodigde budget ligt in de periode 2021-2026 op ongeveer hetzelfde niveau als in de afgelopen periode. Wel ligt de verhouding tussen kosten onderhoud en kosten vervangen anders. In het vorige beleidsplan 2016-2020 was een gelijke verhouding (50% onderhoud, 50% vervangen) opgenomen. In het nieuwe plan ligt de verhouding op circa 80% vervangen en circa 20% onderhouden.

<u>Doorkijk lange termijn</u>

In het beleidsplan is ook een doorkijk gemaakt naar de opvolgende beleidsperioden. Alhoewel per planperiode de juiste situatie bepaald moet worden blijkt al wel dat er ook voor de komende perioden de nodige inspanningen verricht moeten worden om de oeverconstructies op kwaliteitsniveau basis te blijven houden.

Voorstel
Voorgesteld wordt om:

1. In te stemmen met voortzetting van het kwaliteitsscenario 2b uit het beleidsplan oeverconstructies 2016-2020;
2. In te stemmen met het beleidsplan oeverconstructies 2021-2026;
3. Een aanvullend budget ter hoogte van € 305.500 per jaar beschikbaar te stellen voor de planperiode om de oeverconstructies op een basis kwaliteitsniveau te beheren (in lijn met het budget uit de beleidsperiode 2016-2020);
4. Het aanvullend budget te betrekken bij de integrale afweging voor de Programmabegroting 2021-2024.

Argumenten
Er zijn een aantal argumenten om het beleidsplan oeverconstructies 2021-2026 vast te stellen:

- Het huidige beheerplan oeverconstructies 2016-2020 loopt af, er is behoefte aan een plan voor de aankomende beleidsperiode van 2021-2026;
- De gemeente heeft een zorgplicht in het borgen van de veiligheid en functionaliteit van de oeverconstructies op de korte en lange termijn. Gezien de hoeveelheid oeverconstructies in de gemeente en de vervangingswaarde die deze vertegenwoordigen is het hebben van een actueel en vigerend beleidsplan van cruciaal belang;
- In de huidige situatie zijn er kilometers oeverconstructies die niet aan het gestelde kwaliteitsniveau basis voldoen en waar op korte termijn de veiligheid in het geding kan komen als niets wordt gedaan.
- Het niet vaststellen van het beleidsplan oeverconstructies 2021-2026 met het benodigde budget zorgt voor een veiligheidsrisico waar de gemeente als eigenaar verantwoordelijk en aansprakelijk voor is. Conform paragraaf 6.1 (p 28) uit het beleidsplan, stelt Antea Group, dat "uitstel van de werkzaamheden zal leiden tot een verdergaande degradatie van de constructies. Dit leidt op termijn tot kapitaalvernietiging en risico's voor gebruikers". Concreet betekent dit advies van Antea Group, dat uitstel leidt tot achterstallig onderhoud wat kan leiden tot toename van klachten, toename van onveilige situaties met mogelijk lichamelijk letsel als gevolg, uitspoeling van bermen waardoor mogelijke schade ontstaat aan aangrenzende wegverhardingen en overige gevolgen. Met het achterblijven van onderhoud/vervangen zullen er meer ad-hoc reparaties nodig zijn. We zijn hierdoor niet meer 'in control'. De uitgestelde onderhoud/vervangingen moeten in latere jaren alsnog worden uitgevoerd wat zal leiden tot hogere investeringen in de toekomst.

Kanttekeningen en risico's
Er zijn een aantal kanttekeningen en risico's bij het beleidsplan te benoemen:

- Een groot deel van de gemeente is aangewezen als Natura2000 gebied. Vooral in en rond deze gebieden is de stikstofuitstoot van werkzaamheden een aandachtspunt. De impact op de uit te voeren werkzaamheden is bij het opstellen van dit beleidsplan nog niet bekend.
- In de toeristische gebieden is de beschikbare tijd voor het uitvoeren van werkzaamheden beperkt tot de periode 1 november tot en met 31 maart. Voor de periode 2021-2026 betekent dat voor iets meer dan de helft van de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden slechts vijf maanden per jaar beschikbaar zijn. Dit houdt in dat de voorbereiding, planning en communicatie goed op elkaar afgestemd moeten zijn. Onvoorziene omstandigheden kunnen grote gevolgen hebben op de planning / uitvoering.

Duurzaamheid en social return
Wij vinden het belangrijk om duurzaam te werken. Voor de oeverconstructies geldt daarom dat waar mogelijk kunststof beschoeiing wordt toegepast. Op locaties waar dit vanwege een beschermd dorpsgezicht niet gewenst is wordt gekozen voor een combinatie van kunstof schotten en houten deksloven en gordingen. Op de lange termijn is de keuze voor kunststof duurzamer en economisch gunstiger dan de keuze voor hout.

Daarnaast is de gemeente duurzaam bezig door beschoeiingen waar mogelijk om te vormen tot natuurlijke oevers. Niet overal is beschoeiing noodzakelijk, dus indien mogelijk is het toepassen van natuurlijke oever gewenst.

Social return is geen onderdeel van het beleidsplan oeverconstructies 2021-2026. Bij de uitvoering van het beleidsplan speelt social return wel een rol en wordt dit bij de uitvoering meegenomen.

Financiële toelichting
Het benodigde budget ligt in de periode 2021-2026 op ongeveer hetzelfde niveau als in de afgelopen periode. In de gemeentelijke begroting wordt er structureel € 300.000 per jaar beschikbaar gesteld voor onderhoud/vervangen van de oeverconstructies. Zoals het vorige beleidsplan 2016-2020 al heeft aangetoond is dit niet voldoende om een goede zorg over onze oeverconstructies uit te kunnen oefenen. Voor de komende planperiode is er € 605.500 per jaar nodig. Het benodigd budget zal in de planperiode voor een groot deel uit vervangingsinvesteringen bestaan. Deze vervangingsinvesteringen kunnen gekapitaliseerd worden over een afschrijvingstermijn van 30 jaar. De benodigde budgetten zijn per planjaar uitgewerkt en onderverdeeld in vervangingsinvesteringen en onderhoudsbudget. Hierbij is uitgegaan van de financiële afschrijvingstermijn van 30 jaar en een rentepercentage van 1,25%. Daarnaast is de jaarlast voor de planperiode inzichtelijk gemaakt, zie onder.

Planjaar	Benodigd budget	Waarvan budget exploitatie	Waarvan budget investeringen	Kapitaallast investeringen	Jaarlast
2021	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 22.859	€ 129.609
2022	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 45.511	€ 152.261
2023	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 67.955	€ 174.705
2024	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 90.190	€ 196.940
2025	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 112.219	€ 218.969
2026	€ 605.500	€ 106.750	€ 498.750	€ 134.039	€ 240.789
Totaal	**€ 3.633.500**	**€ 640.500**	**€ 2.993.000**	**€ 472.773**	**€ 1.113.273**

tabel 2. Overzicht benodigde budget omgezet naar jaarlasten voor de planperiode 2021-2026

Gevolgen voor de algemene middelen en rioolheffing

Het bedrag wat in de huidige begroting is opgenomen bedraagt € 300.000 per jaar. Dit bestaat voor € 150.000 aan exploitatielasten en € 150.000 aan investeringen (die leiden tot kapitaallasten). De jaarlast benodigd budget is de jaarlast voor de planperiode 2021-2026 gebaseerd op de uitgaven van € 605.500. Doordat de verhoudingen zijn gewijzigd tussen onderhoud en investeren van 50/50 in de vorige planperiode naar 20/80 in de nieuwe planperiode ontstaan er in de beginjaren voordelen. Op de langere termijn zullen er nadelen ontstaan. Het benodigd budget zal gedeeltelijk worden gedekt vanuit de algemene middelen en gedeeltelijk vanuit de rioolheffing. Het voorstel gaat uit van voortzetting van het beleid en de verdeelsleutel zoals gekozen in het beleidsplan oeverconstructies 2016-2020. Dit betekent 2/3 ten laste van de rioolheffing en 1/3 ten laste van de algemene middelen. Voor de algemene middelen en de rioolheffing heeft dit voor de planperiode 2021-2026 de volgende consequenties (V=voordeel, N=Nadeel):

	algemene middelen:	rioolheffing:
2021	€ 6.840 (V)	€ 20.426 (V)
2022	€ 703 (V)	€ 12.130 (V)
2023	€ 8.177 (N)	€ 3.910 (V)
2024	€ 15.581 (N)	€ 4.233 (N)
2025	€ 22.917 (N)	€ 12.301 (N)

2026	€ 30.183 (N)	€ 20.292 (N)

tabel 3. gevolgen beleidsplan op algemene middelen en rioolheffing voor de planperiode 2021-2026

Hieruit valt op te maken dat het eerste jaar van de planperiode een voordeel oplevert voor zowel de algemene middelen als de rioolheffing. Daarna nemen de kosten relatief toe en verschuift het langzaam richting het nadeel.

In het beleidsplan 2021-2026 is tevens een doorkijk gemaakt naar de budgetten die benodigd zijn na de beleidsperiode 2021-2026. Dit is weergegeven in het beleidsplan in tabel 30 op bladzijde 26. Hieruit valt te zien dat in de komende beleidsperioden een gelijkwaardig of zelfs nog hoger budget benodigd is.

Participatie en communicatie
Na vaststelling van het beleidsplan zal worden overgegaan tot de uitvoering. De gemeente Steenwijkerland communiceert actief met de inwoners en stakeholders over de uitvoeringswerkzaamheden die gaan plaatsvinden. Zo worden inwoners en stakeholder voorafgaand aan de werkzaamheden geïnformeerd en bij grootschalige werkzaamheden worden bewonersavonden georganiseerd. Deze vormen van communicatie zullen onder geleide van goede ervaringen worden voortgezet in de periode 2021-2026.

Corona
Ten behoeve van dit beleidsplan hoeven er geen (aanvullende) coronamaatregelen te worden getroffen.

Uitvoering en planning
Na besluitvorming wordt bepaald hoe de uitvoering vanaf 2021 eruit komt te zien. Er is in het plan al een doorkijk gemaakt naar de uitvoering maar deze wordt in de jaarlijkse uitvoeringsplannen verder uitgewerkt. In die uitvoeringsplannen wordt rekening gehouden met doelmatigheid en wordt er op praktische wijze invulling gegeven aan de beheerwerkzaamheden. De praktijk kan immers afwijken van de theorie en ervoor zorgen dat afwijken van het beleidsplan verstandig of noodzakelijk is. Hiermee blijft de beheerder in control. Net als in het voorgaande plan wordt er zoveel mogelijk een gebiedsgerichte aanpak gehanteerd.

Is het besluit openbaar?
Ja

Besluit

Beslispunt 1
De gemeenteraad besluit:

1. In te stemmen met voortzetting van het kwaliteitsscenario 2b uit het beleidsplan oeverconstructies 2016-2020;
2. In te stemmen met het beleidsplan oeverconstructies 2021-2026;
3. Een aanvullend budget ter hoogte van € 305.500 per jaar beschikbaar te stellen voor de planperiode om de oeverconstructies op een basis kwaliteitsniveau te beheren (in lijn met het budget uit de beleidsperiode 2016-2020);
4. Het aanvullend budget te betrekken bij de integrale afweging voor de Programmabegroting 2021-2024.