

Gemeente Lansingerland
Gemeenteraad
Postbus 1
2650 AA BERKEL EN RODENRIJS

datum
14 juli 2014

ons kenmerk
RL/14.06/PH/YF/EL

pagina
1 van 17

betreft
quick scan civiele kunstwerken L.O.13.01

Geacht raadslid,

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Lansingerland 2014 is de quick scan naar civiele kunstwerken opgenomen. In deze brief rapporteert de rekenkamer over de uitkomsten van deze quick scan.

1. inleiding

In augustus 2012 heeft de gemeente Lansingerland voor het eerst een beheerplan civiele kunstwerken vastgesteld. Als gevolg van bezuinigingen is het budget voor de uitvoering van dit beheerplan aanzienlijk lager uitgevallen dan het budget dat volgens het beheerplan nodig is. Deze bezuinigingen kunnen de financiële risico's en veiligheidsrisico's die samenhangen met het beheer van civiele kunstwerken vergroten. De input van de raadsfracties voor de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer in 2013 en de risico's die mogelijk kunnen optreden als gevolg van de bezuinigingen vormden tezamen de aanleiding voor de uitvoering van een quick scan. De bevindingen van deze quick scan zijn in deze brief opgenomen.

De rekenkamer heeft op 9 december 2013 het plan van aanpak voor de quick scan naar de gemeenteraad van Lansingerland gestuurd. De rekenkamer beoogt met deze quick scan na te gaan of de gemeente Lansingerland voldoende zicht heeft op de risico's die samenhangen met de gekozen onderhoudsstrategie en de bezuinigingen op het budget en tevens te beoordelen of de gemeente adequate maatregelen heeft getroffen om deze risico's te beheersen. De achterliggende centrale vraag luidt als volgt:

Heeft de gemeente Lansingerland voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de gekozen onderhoudsstrategie op civiele kunstwerken en de bezuinigingen op het budget en worden deze risico's adequaat beheerst?

In de volgende paragraaf staan de conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 3 worden de beleidsmatige uitgangspunten geschetst die de gemeente hanteert voor het onderhoud en beheer van civiele kunstwerken. Paragraaf 4 geeft een beeld van de omvang en kwaliteit van het areaal civiele kunstwerken. In paragraaf 5 worden de keuzes die de gemeente heeft gemaakt in relatie tot de bezuinigingen op het onderhoudsbudget beschreven. In paragraaf 6 komen de gevolgen die het financieel

herstelplan voor het beheer civiele kunstwerken hebben aan de orde en de risico's en maatregelen worden benoemd in paragraaf 7. Ten slotte bevat paragraaf 8 de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer. In bijlage 1 zijn de onderzoeksvragen en normen terug te vinden.

2. conclusies en aanbevelingen

conclusies

datum
14 juli 2014

pagina
2 van 17

- Met het gereedkomen van het beheerplan civiele kunstwerken (augustus 2012) is planmatig beheer en onderhoud mogelijk. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie voor 2012 waarin het beheer en onderhoud ad hoc invulling kreeg.
- Het kwaliteitsniveau dat de gemeente nastreeft in het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken is niet eenduidig benoemd. De geformuleerde kwaliteitseis geeft daardoor in de praktijk weinig sturing aan de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en een koppeling tussen het na te streven kwaliteitsniveau en het onderhoudsbudget ontbreekt.
- In het algemeen kleven aan bruggen de grootste veiligheidsrisico's. Aangezien een aanzienlijk deel van de bruggen slecht of matig scoorden in de uitgevoerde inspecties, lag de focus in het uitvoeringsprogramma 2013 op de bruggen. Een groot deel van de in slechte staat verkerende bruggen is vervangen en hersteld. Hiermee zijn tekortkomingen uit de inspecties verholpen en is een deel van het achterstallig onderhoud aan bruggen ingehaald.
- In het beheerplan zijn een drietal risico's benoemd. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat naast de genoemde risico's andere omvangrijke risico's spelen op het gebied van de civiele kunstwerken. De risico's gerelateerd aan de visuele inspecties en de gekozen onderhoudsstrategie worden voldoende beheerst.
- Het risico dat het beheersysteem niet voldoet in geval van een aansprakelijkheidsstelling is momenteel onvoldoende beheerst. In het huidige beheersysteem zijn de kwalitatieve gegevens van het areaal op basis van de inspecties vastgelegd, maar de in 2013 uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden zijn hierin niet verwerkt.
- Er wordt ondanks de investeringsstop niet bezuinigd op de voorgenomen investeringen ter vervanging van civiele kunstwerken. De kapitaallasten die hiermee samenhangen zullen in de komende jaren aanzienlijk gaan toenemen. Deze lasten zijn niet verwerkt in het onderhoudsbudget voor civiele kunstwerken, maar komen ten laste van het overkoepelende product 'beheer openbare ruimte'. De kapitaallasten zullen zwaarder gaan drukken op het budget voor het beheer van de openbare ruimte, met het risico dat dit ten koste van de kwaliteit van de openbare ruimte gaat.

aanbevelingen

Gezien bovenstaande conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad:

- Draag zorg voor een eenduidig geformuleerde kwaliteitseis voor de civiele kunstwerken, zodat de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en het onderhoudsbudget hieraan gerelateerd kunnen worden.
- Zorg voor een goede implementatie van het nieuwe integraal beheersysteem voor de openbare ruimte en borg hierin een actuele registratie van alle mutaties in het areaal civiele kunstwerken.

- Ga na in hoeverre de oplopende kapitaallasten een risico vormen voor de kwaliteit van de openbare ruimte en neem maatregelen om dit risico te mitigeren.

3. uitgangspunten beheer civiele kunstwerken

De gemeente Lansingerland heeft de uitgangspunten voor het beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken geformuleerd in het beheerplan civiele kunstwerken. De belangrijkste uitgangspunten uit dit plan zijn weergegeven in deze paragraaf.

beheerplan civiele kunstwerken

De specifieke beleidsmatige uitgangspunten voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken zijn vastgelegd in het beheerplan civiele kunstwerken (augustus 2012). Dit is het eerste beheerplan voor de civiele kunstwerken na de fusie van de drie voormalige gemeenten tot Lansingerland. Het beheerplan civiele kunstwerken maakt planmatig beheer mogelijk. In de situatie ervoor was op het gebied van beheer en onderhoud van civiele kunstwerken sprake van een ad-hoc strategie.

onderhoudsscenario & onderhoudsstrategie

Het beheerplan gaat uit van het scenario 'minimaal onderhoud'. In dit scenario komen onderhoudsprojecten die betrekking hebben op constructiviteit, duurzaamheid en toonbaarheid te vervallen en richt het beheer en onderhoud zich primair op het handhaven van de veiligheid. Voor het scenario minimaal onderhoud is gekozen om de kosten op korte termijn minimaal te houden. Tabel 1 geeft inzicht in de onderhoudsscenario's die het beheerplan onderscheidt.

tabel 1: onderhoudsscenario's beheerplan

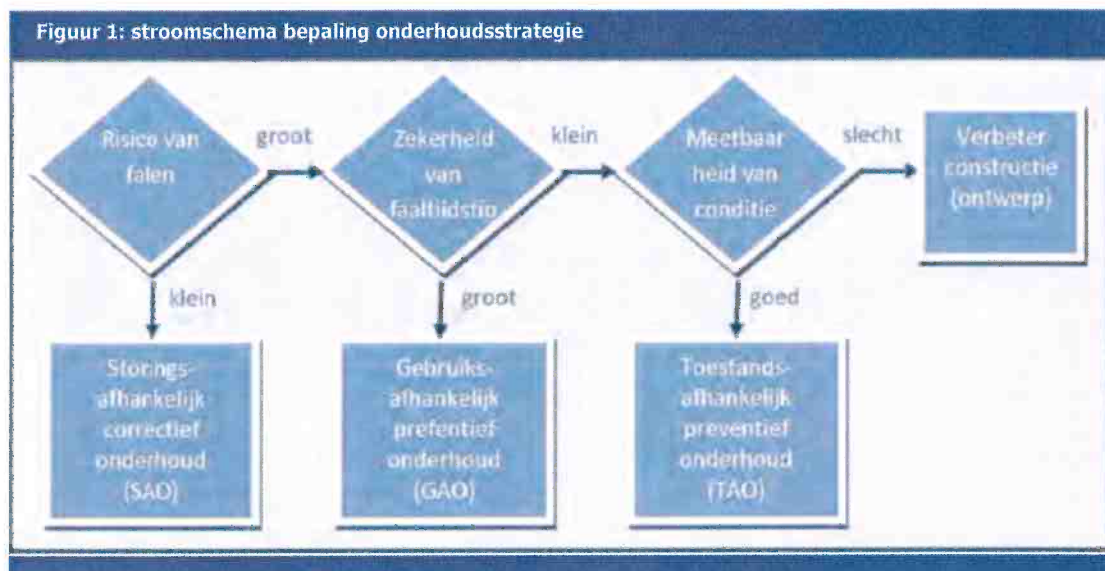
omschrijving	toelichting
optimaal onderhoud	alle voorgeschreven maatregelen met toegekende urgentiecode 1 t/m 9 binnen tien jaar uitgevoerd + toonbaarheid + constructief / duurzaamheid
functioneel onderhoud	alle voorgeschreven maatregelen met toegekende urgentiecode 1 t/m 9 binnen tien jaar uitgevoerd + constructief / duurzaamheid
minimaal onderhoud	alle voorgeschreven maatregelen met toegekende urgentiecode 1 t/m 9 binnen tien jaar uitgevoerd

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 8

In het beheerplan civiele kunstwerken worden naast de onderhoudsscenario's drie onderhoudsstrategieën onderscheiden (zie figuur 1).

datum
14 juli 2014

pagina
3 van 17



Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 21

In het beheerplan is aangegeven dat de gemeente Lansingerland daar waar mogelijk kiest voor storingsafhankelijk, correctief onderhoud zodat maatregelen pas genomen worden als ze bewezen noodzakelijk zijn. Alleen in gevallen waar gevolgschadekosten hoog kunnen zijn kiest de gemeente Lansingerland volgens het beheerplan voor preventief onderhoud.

kwaliteit

In het beheerplan civiele kunstwerken is de volgende gewenste kwaliteitseis ten aanzien van civiele kunstwerken opgenomen:

kwaliteitseis gewenst kwaliteitsniveau civiele kunstwerken:

voor een veilige leefomgeving dienen de kunstwerken op het gebied van veiligheid niet 'slecht' te scoren

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 15

Tabel 2 bevat de kwaliteitsniveaus die de gemeente Lansingerland onderscheidt als het gaat om civiele kunstwerken.

tabel 2: verklaring beoordeling kwaliteitsniveau

kwaliteitsniveau	veiligheid	functionaliteit
goed	• constructie in perfecte staat • geen schade • geen veiligheidsrisico	• conservering in goede staat • geen schade
matig	• twijfel over veiligheid, nader onderzoek gewenst • aandacht noodzakelijk • waarschuwingfase	• enige uitspoeling • geen gevaar voor bezwijken • conservering is ernstig aangetast, maar er is (nog) geen gevolgschade • maatregel noodzakelijk ter voorkoming van gevolgschade • beginnende betonrot • enkele mm openstaande scheuren • beginnende houtrot • nader onderzoek gewenst
slecht	• losliggende onderdelen • losstaande leuningen • gevaar voor bezwijken • ernstige veiligheidsrisico • alarmfase	• ernstige uitspoeling • gevaar voor bezwijken • conservering is ernstig aangetast • gevorderde betonrot • vergevorderde houtrot • nader onderzoek noodzakelijk

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 13

De rekenkamer merkt op dat de kwaliteitseis waar de civiele kunstwerken aan moeten voldoen niet eenduidig is. De geformuleerde kwaliteitseis impliceert immers dat de scores 'goed' en 'matig' voldoen, en enkel niet wordt voldaan aan de kwaliteitseis wanneer de score 'slecht' is. Onduidelijk is wat het gewenste kwaliteitsniveau is waarnaar wordt gestreefd (goed of matig). De geformuleerde kwaliteitseis is daardoor niet sturend bij het bepalen van de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden, waardoor eveneens een duidelijke relatie tussen de omvang van het onderhoudsbudget en het gekozen kwaliteitsniveau ontbreekt. Het onderhouden van het areaal op het niveau 'goed' zal meer onderhoud en een hoger onderhoudsbudget vergen dan het onderhouden van het areaal op het niveau 'matig'. In het beheerplan is echter geen eenduidige keuze voor het na te streven kwaliteitsniveau gemaakt.

inspectieprogramma

Periodieke inspecties van het areaal zijn nodig om de onderhoudstoestand van de kunstwerken te inventariseren, zodat op het juiste moment onderhoud kan worden gepleegd. Het beheerplan civiele kunstwerken gaat uit van het volgende inspectieprogramma:

datum
14 juli 2014

pagina
5 van 17

tabel 3: inspectieprogramma beheerplan

type kunstwerk	inspectiefrequentie
bruggen	eenmaal per vier jaar
duikers	eenmaal per acht jaar
beschoeiing, kademuur, damwand, taludtrap, steiger, schanskorf	eenmaal per vijftien jaar

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 19

In afwijking van het inspectieprogramma in het beheerplan worden bruggen waarvan is vastgesteld dat zij in een matige staat zijn momenteel jaarlijks geïnspecteerd.

datum

14 juli 2014

pagina

6 van 17

Op basis van de inspectieresultaten worden zogeheten urgentiecodes toegekend aan gevonden mankementen/gebreken bij alle objecten. Een urgentiecode geeft de gewenste uitvoeringstermijn voor herstel en reparatie aan.¹ De urgentiecodes vormen de grondslag voor de meerjarenplanning en -begroting (periode van tien jaar) waarin per object de onderhoudsmaatregelen zijn opgenomen. De urgentiecodes 1 t/m 3 zijn voornamelijk toegekend aan bruggen, keer- en damwanden, beschoeiingen en een groot aantal steigers.² Dit betekent dat (onderhouds)werkzaamheden voor deze objecten binnen een termijn van vier jaar dienen plaats te vinden.

Bij de uit te voeren onderhoudsactiviteiten wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalig onderhoud en periodiek onderhoud. Eenmalig onderhoud betreft het repareren van geconstateerde schades. Periodiek onderhoud betreft het geheel aan kleine onderhoudsacties dat jaarlijks of meerjaarlijks moet worden uitgevoerd. Daarnaast kan er volgens het beheerplan een onderscheid worden gemaakt tussen klein en groot onderhoud.³ Onder klein onderhoud worden alle werkzaamheden verstaan, die vanwege de kleine omvang, uitgevoerd zouden kunnen worden door de eigen dienst van de gemeente, en richt zich op het in goede staat houden van kunstwerken. Te denken valt aan bijvoorbeeld het schoonmaken en schilderen van leuningen. Groot onderhoud is een van de inspecties afgeleide maatregel. Tot groot onderhoud kan worden overgegaan als na inspectie blijkt dat het kunstwerk niet meer voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Groot onderhoud kan bestaan uit bijvoorbeeld het repareren van beton of het vervangen van een leuning.

4. omvang en kwaliteit areaal civiele kunstwerken

omvang

In tabel 4 is een overzicht van het areaal civiele kunstwerken, gegroepeerd in objecten, opgenomen die de gemeente Lansingerland in eigendom en beheer heeft.

¹ De urgentiecodes lopen van 1 t/m 9. Hierbij geldt dat urgentiecode 1 de hoogste prioriteit kent waarbij (herstel)werkzaamheden binnen één jaar moeten plaatsvinden. Urgentiecode 9 kent de laagste prioriteit en vereist (herstel)werkzaamheden binnen tien jaar.

² Meerjarenbegroting kunstwerken, ontvangen op 23 januari 2013.

³ Beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p.25 en 26.

tabel 4: overzicht civiele kunstwerken in Lansingerland

kunstwerk	aantal	som lengte (in meter)	levensduur
beschoeiing	255	59.441	25-30 jaar
brug	287	2.232	30 of 80 jaar
damwand	535	20.161	60 jaar
duiker	332	5.432	60-70 jaar
geluidsscherm	2	54	40 jaar
kademuur	17	682	60 jaar
keerwand	312	6.798	60 jaar
monument	1	10	zo lang mogelijk
muren	85	1.171	60 jaar
schanskorf	23	2.863	40 jaar
steiger	25	371	25-30 jaar
stuw	37	165	40 jaar
taludtrap	97	556	50 jaar
tunnel	1	103	80 jaar
viaduct	5	367	80 jaar
totaal	2.014		

datum
 14 juli 2014

pagina
 7 van 17

Bron: overzicht gegevens civiele kunstwerken, ontvangen op 23 januari 2014

Toelichting bij tabel 1:

Dit overzicht wijkt op enkele punten af van het overzicht zoals opgenomen in het beheerplan civiele kunstwerken (augustus 2012, p.11). De twee geluidsschermen zijn pas in 2013 aan het overzicht toegevoegd en komen niet voor in het beheerplan. De geluidsschermen hebben 2007 als bouwjaar.

kwaliteit

Bij het opstellen van het beheerplan is de kwalitatieve toestand van 75% van het areaal op basis van visuele inspecties beoordeeld op het aspect veiligheid uitgaande van de gekozen onderhoudsscenario 'minimaal onderhoud'. In het kader van de veiligheid is het areaal ook beoordeeld op functionaliteit.⁴ Bij de inspecties zijn aan de objecten de scores 'goed', 'matig' en 'slecht' toegekend, overeenkomstig de kwaliteitsniveaus die zijn toegelicht in tabel 2.

Het algemene beeld dat uit de inspecties volgde was dat de kwaliteit van de eerste 75% van het areaal 'matig' is. Een lijst met de inspectieresultaten per objectgroep is opgenomen in het beheerplan.⁵ Niet van alle onderscheiden objectsoorten zijn de score percentages gegroepeerd weergegeven in het beheerplan. Derhalve is het niet mogelijk om de scores van het volledige areaal civiele kunstwerken te melden. Op basis van deze lijst geeft tabel 5 een beeld van de scores bij een zestal typen civiele kunstwerken.

⁴ Beheerbeleid: het rationeel plannen van kosten activiteiten die voortvloeien uit de doelstelling duurzame middelen in de conditie te houden of weer te brengen, die voor de vervulling van hun functie nodig wordt geacht.

⁵ Beheerplan civiele kunstwerken, p. 14 en 15.

tabel 5: scores n.a.v. inspecties

objectsoorten	goed	matig	slecht
beschoeiing	54%	25%	21%
brug	60%	33%	7%
damwand	84%	9%	7%
keerwand	86%	12%	2%
taludtrap	87%	13%	-
steiger	100%	-	-

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p.15

datum

14 juli 2014

pagina

8 van 17

Tabel 5 geeft aan dat de grootste aandachtsgebieden liggen bij de bruggen en beschoeiingen. Dit is ook als zodanig verwerkt in de meerjaren onderhoudsplanung aan de hand van de urgentiecodes.

Volgens het beheerplan gaat het bij kwaliteitsbeeld 'slecht' voornamelijk om objecten of elementen die hun einde levensduur bereiken of hebben bereikt en die hun functionaliteit hebben verloren. In dit kader kwam een zestal bruggen in aanmerking om binnen tien jaar te worden vervangen. Hiervan dienden drie bruggen binnen vijf jaar te worden vervangen. In algemene zin zijn aan bruggen de grootste veiligheidsrisico's verbonden. In het uitvoeringsprogramma voor 2013 lag de focus op bruggen, waardoor een deel van het achterstallig onderhoud aan de bruggen is weggewerkt. In 2013 zijn in totaal negen bruggen vervangen na nader onderzoek naar aanleiding van de inspectierapporten. Daarnaast zijn allerlei onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd aan bruggen. Verder zijn nog 3.450 meters beschoeiing, twee stuwen, vier duikers en één vlonder vervangen in 2013.⁶ In 2014 zullen drie bruggen worden vervangen die aan het einde van hun technische levensduur zijn. Daarnaast worden naar verwachting circa 2.000 meters beschoeiing vervangen naast het groot en klein onderhoud.

De laatste 25% van de objecten is na het gereedkomen van het beheerplan (tijdens de overdracht van de nieuwe gebieden en na de vervanging van de oude kunstwerken) geïnspecteerd. De uitkomst van de laatste inspecties is dat de overige 25% van het areaal in goede staat van onderhoud verkeert.

5. keuzes in relatie tot bezuinigingen op onderhoudsbudget

Het totaal benodigde budget voor de uitvoering van het beheerplan civiele kunstwerken is bij het opstellen van het beheerplan geraamd op € 678.992 per jaar (2013 t/m 2016). Begin 2012 heeft de gemeente Lansingerland taakstellende bezuinigingen vastgesteld, wat tot gevolg had dat het toegewezen budget voor de uitvoering van het beheerplan lager is dan het benodigde budget.

⁶ Lijst 'objecten die vervangen zijn in 2013', ontvangen per 4 maart 2014.

tabel 6: benodigd versus toegewezen budget 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
benodigd budget	€ 678.992	€ 678.992	€ 678.992	€ 678.992
toegewezen budget	€ 469.820	€ 416.817	€ 431.779	€ 447.285
verschil	-/- € 209.172	-/- € 262.185	-/- € 247.213	-/- € 231.717
investeringen ⁷	€ 378.001	€ 502.083	€ 487.975	€ 101.525

Bron: beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 34

datum
14 juli 2014

pagina
9 van 17

Een aantal keuzes in het beheerplan, zoals de keuze voor het minimale onderhoudsscenario en de keuze voor correctief onderhoud waar mogelijk, was reeds ingegeven vanuit het oogpunt van kostenminimalisatie. Deze keuzes lagen reeds ten grondslag aan het geraamde benodigd budget. Als gevolg van het lagere toegewezen budget is in het beheerplan de keuze gemaakt om het te bezuinigen bedrag voornamelijk in te houden op het budget voor klein en groot onderhoud (-€ 124.000) en op de onderzoeks- en inspectiekosten (€ -80.000). Het beschikbare budget voor onderzoeks- en inspecties is in het beheerplan aanzienlijk teruggebracht, van € 100.000 naar € 20.000. Bij navraag bij de gemeente blijkt dat het budget van € 20.000 voornamelijk wordt gebruikt voor de jaarlijkse inspecties van bruggen. Daarnaast zijn de kosten van de video inspecties van duikers substantieel omlaag gebracht door deze te combineren met het schoonmaken/reinigen van de duikers in combinatie met de baggerplanning.⁸

Naast de hiervoor genoemde keuzes die in het beheerplan zijn gemaakt om de opgelegde bezuiniging te realiseren was de korting op het budget volgens de betrokken medewerkers in de praktijk ook aanleiding om in het plannen van de benodigde onderhoudsactiviteiten een betere prioritering aan te brengen.⁹ Wanneer er onvoldoende budget is om alle gewenste onderhoudsactiviteiten uit te voeren, wordt uitgaande van een inschatting van potentiële gevolgschade bepaald welke onderhoudsactiviteiten wel of geen doorgang moeten vinden. Een voorbeeld hiervan is de keuze tussen onderhoud aan een brug of aan een beschoeiing. In dit geval zal de beheerder altijd kiezen voor het plegen van onderhoud aan de brug omdat de gevolgen veel groter zijn wanneer er iets mis gaat met de brug. Het onderhoud aan de beschoeiing wordt dan uitgesteld naar een volgend jaar. In feite is het beschikbare budget leidend geworden in de planning van de onderhoudswerkzaamheden en worden keuzes hierin gemaakt op basis van risico-inschattingen van de beheerder.

meerjarenbegroting 2013-2016

De kostenramingen voor het beheer van civiele kunstwerken zijn opgenomen in de meerjarenbegroting van de gemeente. In tabel 7 zijn eerst de financiële gegevens met betrekking tot het totale budget voor het beheer van de openbare ruimte opgenomen (a) en daaronder de gegevens gerelateerd aan de civiele kunstwerken (b).

⁷ Investerings zoals opgenomen in het beheerplan houden vervangingsinvesteringen van civiele kunstwerken in. Investerings in nieuwe kunstwerken vallen onder een ander afdelingsbudget.

⁸ Beantwoording vragenlijst d.d. 15 november 2013.

⁹ Ambtelijk interview op 17 januari 2014.

tabel 7: meerjarenbegroting gemeente 2013-2016

(in €)	rekening 2011	begroting 2012	begroting 2013	begroting 2014	begroting 2015	begroting 2016
totaal beheer openbare ruimte (a)	7.425.209	10.571.494	11.792.776	13.098.186	13.815.402	14.443.206
totaal lasten civiele kunstwerken (b)	310.000	487.918	870.615	817.331	832.012	847.236
kapitaallasten totaal beheerplan civiele kunstwerken (c)		30.691	72.866	239.393	285.866	323.551

bron: werkbegroting 2013-2016, gemeente Lansingerland, p. 85 en 94.

datum
14 juli 2014

pagina
10 van 17

Uit tabel 7 valt af te leiden dat de meerjarenbegroting ten behoeve van civiele kunstwerken (b) niet gelijk staat aan het toegewezen budget in dezelfde periode (zie tabel 6). Dit komt doordat er in de gemeentelijke begroting rekening wordt gehouden met de doorbelaste uren van andere afdelingen en de kapitaallasten als gevolg van investeringen.¹⁰

De kapitaallasten bestaan uit de rente- en afschrijvingskosten die voortvloeien uit de investeringen. Tabel 7 laat zien dat de kapitaallasten in de komende periode aanzienlijk gaan toenemen (c). Deze kapitaallasten zijn het gevolg van de (vervangings)investeringen zoals opgenomen in het beheerplan. Ondanks de investeringsstop die is ingesteld voor het begrotingsjaar 2014 zullen deze investeringen wel doorgang vinden volgens de betrokken medewerkers, al dan niet met uitfasering over een langer periode.¹¹

Het blijkt dat het extra benodigde en toegewezen budget aan investeringen in de komende periode flink gaat stijgen (zie onderste rij tabel 6). Deze kapitaallasten zijn niet verwerkt in het budget beheer en onderhoud ten behoeve van civiele kunstwerken, maar zijn wel opgenomen in de gemeentelijke begroting en komen ten laste van het totaal beheer openbare ruimte. Aangezien het budget voor het hele beleidsterrein openbare ruimte in de komende jaren naar beneden wordt bijgesteld, zullen de stijgende kapitaallasten als gevolg van de (vervangings)investeringen in civiele kunstwerken zwaarder gaan drukken op het betrokken budget. Het gevolg is dat hierdoor de financiële ruimte nog meer wordt ingeperkt. Hierdoor neemt het risico toe dat het gewenste kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte niet wordt gehaald.

reserve beheerplannen

Onverwachte kosten voor beheer en onderhoud zouden volgens het beheerplan worden bekostigd uit de 'reserve beheerplannen'. Deze reserve was bestemd voor het hele beleidsterrein openbare ruimte en zou tot en met 2020 lopen waarbij elke opname de looptijd zou verkorten. In de kadernota 2012 is aangegeven dat voor situaties van bijzondere aard dan wel van een potentiële calamiteit een beroep kan worden gedaan op de reserve beheerplannen voor budget om aanvullende

¹⁰ De rekenkamer merkt hierbij op dat de gemeente werkt met een 'bruto begroting', waarin de interne verrekeningen erin zijn verwerkt. Hierbij worden de interne baten en lasten dubbel gepresenteerd. De rekenkamer is van mening dat dit niet wenselijk is omdat het gewenste inzicht tussen beleidsdoelen en werkelijk beschikbaar budget niet inzichtelijk wordt gemaakt voor de gemeenteraad.

¹¹ Op 7 november 2013 heeft de raad van Lansingerland bij het vaststellen van de meerjarenbegroting 2014-2017 een amendement aangenomen die een investeringsstop instelt voor het begrotingsjaar 2014.

inspecties/onderzoeken uit te voeren en de noodzakelijke maatregelen te nemen. In de afgelopen jaren is voor het beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken geen beroep gedaan op de reserve beheerplannen.

De stand van de reserve bedroeg per 1 januari 2014 ca. € 11,7 miljoen. Met ingang van 1 januari 2014 is deze reserve echter opgeheven in het kader van het financieel herstelplan en het onder preventief toezicht plaatsen van de gemeente. Meer toelichting hierop volgt in de volgende paragraaf.

6. gevolgen financieel herstelplan voor beheer civiele kunstwerken

Op 7 november 2013 heeft de raad van Lansingerland een motie aangenomen die het college opdraagt voor de verkiezingen op 19 maart 2014 een financieel herstelplan op te stellen om de financiën duurzaam op orde te brengen. Deze motie liep vooruit op het preventief begrotingstoezicht vanuit de provincie, dat sinds 1 januari 2014 voor de gemeente Lansingerland geldt. De basis voor het financieel herstelplan wordt onder meer gevormd door de aanbevelingen uit de begrotingsscan die de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2013 hebben uitgevoerd.¹² Eén van de aanbevelingen uit deze begrotingsscan is het opheffen van de reserve beheerplannen. De effecten hiervan zijn tweeledig¹³:

- Er is in de eerste jaren een positief effect als gevolg van een lagere taakstelling om de algemene reserve aan te vullen.
- Het negatief effect is dat de kapitaallasten voortaan gedekt moeten worden binnen de lopende begroting.

In lijn met deze aanbeveling is de reserve beheerplannen opgeheven en toegevoegd aan de algemene reserve per 1 januari 2014.¹⁴ Het gevolg hiervan is dat de lasten die uit deze (bestemmings)reserve werden gefinancierd met ingang van de begroting 2014 uit de lopende exploitatie moeten worden gedekt. Volgens de gemeente heeft de opheffing van deze reserve geen directe gevolgen voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken.¹⁵ De betrokken medewerkers en verantwoordelijke wethouder geven aan dat naar verwachting bij onverwachte noodzakelijke vervangingen van civiele kunstwerken altijd beroep zal kunnen worden gedaan op de algemene reserve. De rekenkamer stelt echter dat dit niet op voorhand al met zekerheid is te bepalen. Door het preventief toezicht vanuit de provincie geldt dat dergelijke investeringen moeten worden voorgelegd aan de provincie waarbij het nut en de noodzaak moeten worden aangetoond. Alleen absoluut noodzakelijke uitgaven mogen dan nog worden gedaan.

Bij het schrijven van deze quick scan (medio april 2014) is het financieel herstelplan nog niet gereed. Van de ambtelijke organisatie heeft de rekenkamer vernomen dat het (verlaagde) budget voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken wordt gehandhaafd. Daar zal naar verwachting niet op worden bezuinigd als gevolg van het financieel herstelplan.

Op de korte termijn lijkt het financieel herstelplan geen directe gevolgen te hebben voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken. Volgens de gemeente is het huidige budget toereikend voor de uitvoering van de onderhoudsactiviteiten zoals

¹² Begrotingsscan Lansingerland 2013, oktober 2013.

¹³ Actualisatie financiële uitgangspositie voor het herstelplan, gemeente Lansingerland, p. 19.

¹⁴ Actualisatie financiële uitgangspositie voor het herstelplan, gemeente Lansingerland, p. 8.

¹⁵ Ambtelijk interview op 17 januari 2014 en bestuurlijk interview op 7 maart 2014.

deze de komende jaren zijn gepland. Het financieel herstelplan zal wel aanleiding geven om het beheerplan civiele kunstwerken in 2014 te actualiseren.

7. risico's en maatregelen

In het kader van deze quick scan is de rekenkamer nagegaan of de gemeente Lansingerland voldoende zicht heeft op de risico's die samenhangen met de bezuinigingen op het beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken en of deze risico's voldoende worden beheerst.

risico's genoemd in beheerplan

In het beheerplan civiele kunstwerken zijn onderstaande drie risico's vermeld:¹⁶

- De meeste kunstwerken zijn slechts visueel geïnspecteerd, waardoor het risico bestaat dat gebreken over het hoofd zijn gezien met mogelijk grote gevolgschade.
- Het huidige beheersysteem is niet compleet en niet probaat waardoor het risico optreedt dat bij een aansprakelijkheidsstelling blijkt dat het beheersysteem niet voldoet aan de verwachtingen die hieraan gesteld worden.
- De gekozen onderhoudsstrategie vergroot de kans op calamiteiten en incidenten.

datum
14 juli 2014

pagina
12 van 17

De gemeente Lansingerland heeft naast de risico's benoemd in het beheerplan geen andere risico's benoemd in relatie tot het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken. Een separate risico-inventarisatie heeft niet plaats gevonden. De rekenkamer heeft echter geen aanwijzingen gevonden dat naast de genoemde risico's andere omvangrijke risico's spelen op het gebied van de civiele kunstwerken.

beheersing risico's

visuele inspecties

De visuele inspecties die ten behoeve van het beheerplan zijn uitgevoerd door externe deskundigen beperkten zich niet enkel tot een visuele beoordeling van de staat van de kunstwerken. Houtconstructies worden bijvoorbeeld ook gecontroleerd op houtrot, staalconstructies op scheuren, corrosie, vervorming en vermoeiing. De visuele inspecties blijven wel beperkt tot een globale controle van het kunstwerk, maar wanneer uit de inspectie bijzonderheden naar voren komen volgt een nader onderzoek om eventuele gebreken nader in kaart te brengen. Naar aanleiding van de uitkomsten van de visuele inspecties heeft de gemeente de objecten met de hoogste veiligheidsrisico's in 2013 aangepakt. Ook is de oorspronkelijke inspectiefrequentie van een deel van de bruggen verhoogd van eenmaal per vier jaar naar een jaarlijkse inspectie. Dit wordt ingegeven door de geconstateerde matige staat van deze bruggen en het bijbehorende risico. Het risico dat gebreken over het hoofd worden gezien zal nooit voor 100% uitgesloten kunnen worden, maar uitgaande van de hiervoor beschreven werkwijze rond de inspecties constateert de rekenkamer dat er voldoende maatregelen zijn getroffen om het risico te mitigeren.

beheersysteem

Tot 2012 was er geen gestructureerd beleid voor het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken en werden inspecties niet op structurele wijze uitgevoerd. Na het verschijnen van het beheerplan is in 2013 voor het eerst sprake van planmatig onderhoud. In het huidige beheersysteem voor civiele kunstwerken zijn de kwalitatieve gegevens van het areaal vastgelegd. Elk object heeft een zogeheten paspoort waarin de (bouw)tekeningen, bestekgegevens, inspectiegegevens en

¹⁶ Beheerplan civiele kunstwerken, gemeente Lansingerland, p. 31.

onderhoudsgegevens met betrekking tot het object zijn vastgelegd in een database. De in 2013 uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden zijn nog niet verwerkt in het beheersysteem. Het risico dat het beheersysteem bij een aansprakelijkheidsstelling niet voldoet is daarmee op dit moment nog onvoldoende beheerst.

De gemeente heeft het voornemen om een integraal beheersysteem voor het hele beleidsterrein openbare ruimte te gaan aanschaffen en te implementeren. Een nieuw integraal systeem moet mogelijk maken mutaties op een snelle en effectieve manier in te voeren waardoor actuele overzichten sneller opgeleverd kunnen worden. Per 1 maart 2014 is een nieuwe databeheerder voor de afdeling beheer en onderhoud aangesteld om dit proces te faciliteren. Een adequate en actuele invulling van het beheersysteem is noodzakelijk voor de gemeente, om bij het optreden van een aansprakelijkheidsstelling, te kunnen aantonen dat de gemeente haar zorgplicht voldoende heeft ingevuld. Daarnaast maakt het beheersysteem inzichtelijk welke onderhoudswerkzaamheden jaarlijks uitgevoerd moeten worden. De kosten van het nieuwe beheersysteem bedragen naar verwachting € 75.000 en zijn reeds opgenomen in de begroting 2014.

datum
14 juli 2014

pagina
13 van 17

onderhoudsstrategie

Zoals eerder vermeld heeft de gemeente gekozen voor een onderhoudsstrategie die waar mogelijk uitgaat van storingsafhankelijk, correctief onderhoud (zie paragraaf 3.1). Tegen de achtergrond van de bezuinigingen op het benodigde budget en de geconstateerde matige kwalitatieve staat van het areaal bestaat volgens het beheerplan een grotere kans op calamiteiten en incidenten. In het beheerplan is daarom bepaald dat risicogestuurd beheer prioriteit behoort te krijgen van de beheerder.

In de praktijk geeft de beheerder invulling aan het risicogestuurd beheer door de mogelijke gevolgen van risico's te beoordelen in relatie tot de uitgangspunten veiligheid, functionaliteit en het voorkomen van kapitaalvernietiging.¹⁷ In de uitvoering van het onderhoud geeft de beheerder prioriteit aan werkzaamheden die voorkomen dat calamiteiten en incidenten zich zullen voordoen. Het risico op een toenemend aantal calamiteiten en incidenten wordt hiermee voldoende beheerst.

8. reactie college en nawoord rekenkamer

8.1 reactie college

De rekenkamer heeft in opdracht van de gemeenteraad van Lansingerland een quick scan uitgevoerd op het gebied van beheer en onderhoud van civiele kunstwerken. De achterliggende centrale vraag van de quick scan luidt als volgt: *Heeft de gemeente Lansingerland voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de gekozen onderhoudsstrategie op civiele kunstwerken en de bezuinigingen op het budget en worden deze risico's adequaat beheerst?*

Wij hebben het door u opgestelde concept rapport ontvangen. Met deze brief geven wij onze reactie op de conclusies en aanbevelingen die in de quick scan zijn geformuleerd.

¹⁷ Kapitaalvernietiging: verlaging van de onderhoudsinspanning (en dus -kosten) kan leiden tot verkorting van de levensduur van objecten en dus kapitaalvernietiging.

conclusie 1

Het kwaliteitsniveau dat de gemeente nastreeft in het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken is niet eenduidig benoemd. De geformuleerde kwaliteitseis geeft daardoor in de praktijk weinig sturing aan de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en een koppeling tussen het na te streven kwaliteitsniveau en het onderhoudsbudget ontbreekt.

reactie op conclusie 1

In het beheerplan civiele kunstwerken is eenduidig benoemd het niveau waarop ingegrepen gaat worden (de zogenaamde zaagtand van kwaliteitniveau versus tijdseenheid), namelijk als geconstateerd wordt dat een kunstwerk het predicaat slecht krijgt bij de inspectie. Op basis van het beheerplan en de inspecties en de urgentielijst wordt het meerjareninvesteringsplan en het deelprogramma opgesteld, waarin is aangegeven welke werkzaamheden/projecten wanneer dienen te worden opgepakt inclusief de daarbij behorende budgetten die zijn opgenomen in de begroting. Mochten nieuwe inzichten tot aanpassing van de planning dan wel budgetten leiden, worden deze in de kwartaalrapportages en bij VJN en NJN gerapporteerd.

datum

14 juli 2014

pagina

14 van 17

conclusie 2

Het risico dat het beheersysteem niet voldoet in geval van een aansprakelijkheidsstelling is momenteel onvoldoende beheerst. In het huidige beheersysteem zijn de kwalitatieve gegevens van het areaal op basis van de inspecties vastgelegd, maar de in 2013 uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden zijn hierin niet verwerkt.

reactie op conclusie 2

In het werken met beheersystemen zit een beperkte vertraging tussen onderhouden van een kunstwerk en verwerking in beheersysteem. Via project/programma administratie is vastgelegd wanneer welk kunstwerk is aangepakt en kunnen eventuele aansprakelijkheidclaims goed worden beoordeeld. De kans op aansprakelijkheidsstelling ten aanzien van recent uitgevoerde werkzaamheden is overigens erg klein.

conclusie 3

Er wordt ondanks de investeringsstop niet bezuinigd op de voorgenomen investeringen ter vervanging van civiele kunstwerken. De kapitaallasten die hiermee samenhangen zullen in de komende jaren aanzienlijk gaan toenemen. Deze lasten zijn niet verwerkt in het onderhoudsbudget voor civiele kunstwerken, maar komen ten laste van het overkoepelende product 'beheer openbare ruimte'. De kapitaallasten zullen zwaarder gaan drukken op het budget voor het beheer van de openbare ruimte, met het risico dat dit ten koste van de kwaliteit van de openbare ruimte gaat.

reactie op conclusie 3

De oplopende kapitaallasten zijn als onderdeel van het product kunstwerken opgenomen in de meerjarenbegroting. Hierdoor legt dit geen druk op de kwaliteit of kosten van andere producten.

aanbeveling 1

Draag zorg voor een eenduidig geformuleerde kwaliteitseis voor de civiele kunstwerken, zodat de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en het onderhoudsbudget hieraan gerelateerd kunnen worden.

reactie op aanbeveling 1

Dit is reeds het geval. In de reactie op conclusie 1 is dit nader toegelicht.

aanbeveling 2

Zorg voor een goede implementatie van het nieuwe integraal beheersysteem voor de openbare ruimte en borg hierin een actuele registratie van alle mutaties in het areaal civiele kunstwerken.

reactie op aanbeveling 2

Zoals bij u bekend, is dit reeds in gang gezet.

aanbeveling 3

Ga na in hoeverre de oplopende kapitaallasten een risico vormen voor de kwaliteit van de openbare ruimte en neem maatregelen om dit risico te mitigeren.

datum

14 juli 2014

reactie aanbeveling 3

De benodigde maatregelen zijn reeds genomen. In de reactie op conclusie 3 is dit nader toegelicht.

pagina

15 van 17

8.2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college gaat in op drie van de zes conclusies. Voor de overige drie conclusies waar het college geen reactie heeft geplaatst, gaat de rekenkamer ervan uit dat die wel worden onderschreven.

Hierna gaat de rekenkamer nader in op de gegeven reacties:

Bij de conclusie over het kwaliteitsniveau is de rekenkamer van mening dat het kwaliteitsniveau dat de gemeente nastreeft in het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken niet eenduidig is benoemd. In zijn reactie geeft het college aan dat *'het niveau eenduidig is benoemd waarop ingegrepen gaat worden, namelijk als wordt geconstateerd dat een kunstwerk het predicaat slecht krijgt bij de inspectie'*. In dit kader merkt de rekenkamer op dat *'het moment waarop ingegrepen wordt'* en *'het gewenste kwaliteitsniveau waarnaar gestreefd wordt'* niet gelijk zijn. Zoals aangegeven in paragraaf 3 is de kwaliteitseis waar de civiele kunstwerken aan moeten voldoen niet eenduidig beschreven in het beheerplan civiele kunstwerken. Het is onduidelijk wat het gewenste kwaliteitsniveau (goed of matig) is waarnaar gestreefd wordt voor de civiele kunstwerken. Het gekozen kwaliteitsniveau bepaalt immers in hoge mate het daarbij benodigde onderhoudsbudget.

Verder is de rekenkamer eens dat er een beperkte vertraging kan zitten tussen het onderhouden van kunstwerken en de verwerking ervan in het beheersysteem. Zoals aangegeven in paragraaf 7 heeft de rekenkamer begin 2014 echter geconstateerd dat de in 2013 uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden nog niet zijn verwerkt in het beheersysteem. Het is belangrijk om een beheersysteem actueel te houden met de juiste gegevens. De implementatie van een nieuw integraal beheersysteem voor de openbare ruimte draagt hier positief aan bij. Het verheugt de rekenkamer dat dit traject reeds in gang is gezet.

Ten slotte geeft het college in zijn reactie aan dat *'de oplopende kapitaallasten als onderdeel van het product kunstwerken zijn opgenomen in de meerjarenbegroting en daardoor geen druk legt op de kwaliteit of kosten van andere producten'*. De rekenkamer heeft een toelichting hierover opgenomen aan de hand van tabel 7 in paragraaf 5. De gemeente past de zogeheten 'bruto begroting' toe, waardoor de totale lasten voor

civiele kunstwerken zoals vermeld in de meerjarenbegroting niet overeenkomen met het toegewezen budget (zie tabel 6). Op dit punt is de rekenkamer van mening dat het inzicht tussen de beleidsdoelen en het werkelijk beschikbaar gestelde budget op deze wijze niet inzichtelijk wordt gemaakt voor de gemeenteraad.

Met vriendelijke groeten,

datum
14 juli 2014

Drs. P. Hofstra CIA
directeur

pagina
16 van 17

bijlage 1 onderzoeksvragen en normen

tabel: onderzoeksvragen en normen

onderzoeksvragen	normen
welke uitgangspunten hanteert de gemeente Lansingerland voor het beheer van civiele kunstwerken?	geen normen (beschrijvende vraag)
welke keuzes heeft de gemeente Lansingerland gemaakt in de uitvoering van het beheerplan civiele kunstwerken, als gevolg van de bezuinigingen op het betrokken budget?	geen normen (beschrijvende vraag)
heeft de gemeente Lansingerland voldoende zicht op de risico's gerelateerd aan de gekozen onderhoudsstrategie en de bezuinigingen op het budget?	- de gemeente heeft de risico's die samenhangen met de onderhoudsstrategie en de bezuinigingen benoemd en geprioriteerd - de gemeente heeft inzicht in de aard en omvang van deze risico's
heeft de gemeente Lansingerland adequate maatregelen genomen om deze risico's te beheersen?	de gemeente neemt tijdig adequate maatregelen om deze risico's te beheersen dan wel te verminderen

Bron: opzet quick scan civiele kunstwerken Lansingerland, rekenkamer Lansingerland, p. 7

datum
14 juli 2014

pagina
17 van 17