

"OP WEG NAAR BETAALBAAR WEGENONDERHOUD"

Inleiding

Al vanaf de vaststelling van het wegenbeheerplan (december 2001) worden ten behoeve van de reconstructies diverse wegvakken de investeringsbedragen die daarmee samenhangen bij de investeringsplanning (MIP) opgevoerd. Het gaat daarbij om jaarlijks € 450.000 (raming 2015). De daarmee gepaard gaande kapitaallasten bedragen € 36.000 (afschrijving in 25 jaar met een rente van 4%). Doordat de investeringsbedragen jaarlijks worden opgevoerd (en gehonoreerd) nemen daardoor de jaarlijkse exploitatielasten van wegen toe.

Er is in 2001 voor deze manier gekozen omdat er onvoldoende structurele middelen beschikbaar waren om deze jaarlijkse kosten te dekken. Ook nu nog in tijden van crisis is structurele dekking een groot probleem. Toch wordt onderstaand een oplossing geboden/voorstel gedaan om op de langere termijn structurele dekking te realiseren.

Aanleiding

Naar aanleiding van een voorlichtingsbijeenkomst over het Beleidsplan openbare ruimte 2012-2016 (BOR) is er door de auditcommissie aan de accountant opdracht gegeven te onderzoeken of er voldoende middelen beschikbaar zijn voor toekomstig wegenonderhoud (betreft een aanvullende controle-opdracht bij de jaarrekening 2011). De accountant heeft in dat kader aan ons college geadviseerd om het instellen van een bestemmingsreserve onderhoud wegen te overwegen om zo toekomstig wegenonderhoud 'veilig' te kunnen stellen. Dit advies van de accountant is opgenomen in de Bestuurssamenvatting managementletter 2011.

In het beleidsplan openbare ruimte wordt overigens zowel gekeken naar wegen als naar groen. Voorlopig wordt onderstaand gefocust op de onderhoudskosten voor wegen voor de komende 30 jaar. Getracht zal worden de in het beleidsplan genoemde bedragen (van € 300.000 tot € 2,3 miljoen) te vertalen naar een jaarlijks bedrag wat voldoende is om deze kosten in de komende jaren op te kunnen vangen. Het instellen van een bestemmingsreserve onderhoud wegen zal hierbij onontkoombaar zijn.

Structureel budget onderhoud wegen

Er zijn meerdere redenen om de onderhoudsuitgaven niet langer via de MIP op te voeren, maar in plaats daarvan een structureel budget in de begroting op te nemen. Onderstaand worden deze opgesomd.

1. In de bestuurssamenvatting managementletter 2011 (adviesnummer 9) concludeert de accountant dat er geen sprake is van reservering voor toekomstig onderhoud in de openbare ruimte. Met betrekking tot het groot onderhoud, vervanging of reconstructies is feitelijk niets geregeld. Hij vraagt het college te overwegen om hiervoor een bestemmingsreserve of voorziening (onder voorwaarden) te vormen.
2. Het blijkt in de praktijk dat van het jaarlijkse investeringsbedrag voor wegen allerlei soorten onderhoud worden bekostigd. Als er slijtlagen worden aangebracht worden deze over 7 jaar weer vervangen terwijl de investering in 25 jaar wordt afgeschreven. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) mag de afschrijvingsduur niet langer zijn dan de technische levensduur. Er worden meestentijds onderhoudskosten op verantwoord welke de 25 jaar afschrijving geen recht doen.
3. De investeringen in wegen vallen onder het maatschappelijk nut. Op het moment dat het geld geïnvesteerd is, heeft het asfalt in het economisch verkeer geen waarde. Het BBV geeft daarom aan dat het de voorkeur verdient om investeringen in maatschappelijk nut in één keer af te schrijven. Indien de onderhoudsinvesteringen in de exploitatiebegroting worden opgenomen is er geen sprake meer van activering van kosten (en dus ook geen afschrijving). Daardoor worden de gedane investeringen in hetzelfde jaar 'afgeschreven'.
4. Door de investeringen in het MIP op te voeren nemen de structurele (kapitaal)lasten voor wegen alleen maar toe. Dit betekent dat de financiële ruimte voor andere zaken alleen maar afneemt. In meerjarenperspectief zullen de totale structurele lasten voor wegen met meer dan de index toenemen. Het is daarom wenselijk om de kosten voor onderhoud en reconstructies structureel in de exploitatiebegroting te regelen. Dit heeft vanuit financieel perspectief absoluut de voorkeur. Deze maatregel heeft daarmee een duurzaam karakter omdat er in de toekomst financiële ruimte ontstaat voor andere zaken.

5. Door de onderhoudsbedragen jaarlijks op te (moeten) voeren bij de voorjaarsnota zullen er telkenmale middelen in de laatste jaarschijf vrij gemaakt moeten worden om deze investeringsbedragen te kunnen honoreren. Er is hier sprake van bestaand beleid (geaccordeerd door de raad in december 2001) terwijl deze bedragen elk jaar moeten concurreren met andere wensen en prioriteiten. Dit is een ongewenste situatie.

Bestemmingsreserve onderhoud wegen

Om de onderhoudskosten in de toekomst te egaliseren is het instellen van een bestemmingsreserve onderhoud wegen onontkoombaar. Er zal daarbij eerst gespaard moeten worden door overschotten te storten in de reserve wegen. Vervolgens kan deze reserve ingezet worden bij pieken in het onderhoud. Een bestemmingsreserve mag op grond van het BBV overigens niet negatief zijn. Met andere woorden de bestemmingsreserve zal eerst gevuld moeten worden voordat deze ook daadwerkelijk ingezet kan worden. De uitgaven vallen in de eerste jaren mee zodat er mogelijkheden liggen om de in te stellen bestemmingsreserve te voeden. Daarnaast zijn er mogelijkheden om de reserve een startsaldo te geven.

In de algemene reserve zijn enkele claims opgenomen welke zijn te relateren aan het product wegen en daarom in aanmerking komen om te worden gestort in een in te stellen bestemmingsreserve onderhoud wegen. Het gaat om de volgende 3 gereserveerde claims:

1. In de algemene reserve staat al sinds 1999 een claim van € 29.588 voor het aanschaffen van snelheidsapparatuur. Dit bedrag is uit het oog verloren en kan wat de afdeling beheer betreft in de in te stellen bestemmingsreserve onderhoud wegen gestort worden.
2. Al sinds 2004 is er een claim van € 105.098 in de algemene reserve opgenomen voor projecten in het kader van duurzaam veilig. Deze claim is ontstaan door een ontvangen rijkssubsidie welke voor dit doel bestemd was. Voorstel is om dit bedrag eveneens te storten in de in te stellen bestemmingsreserve onderhoud wegen.
3. Daarnaast is er in 2011 een bedrag van € 92.023 gestort in de algemene reserve in verband met opheffing van de bestemmingsreserve onderhoud fietspaden. Dit bedrag is geclaimd voor dit doel. Aangezien in het beheerplan wegen de fietspaden zijn meegenomen ligt het in de lijn om dit bedrag eveneens te storten in de in te stellen bestemmingsreserve onderhoud wegen.

Totaal kan er dus op voorhand een bedrag in de reserve onderhoud wegen gestort worden van € 226.710.

Bestedingsplan reserve onderhoud wegen

Conform de afgesproken spelregels bij de Nota reserves en voorzieningen 2011 wordt onderstaand het bestedingsplan met invulling van doel, functie, periode, plafondbedrag, voeding en onttrekking toegelicht.

Doel:	Egalisatiereserve. Het egaliseren van uitgaven met betrekking tot het (cyclisch) onderhoud van wegen. De geraamde onderhoudsuitgaven op grond van het Beleidsplan Openbare ruimte 2011 vertonen enorme schommelingen.
Functie:	Egalisatiefunctie.
Periode:	Niet van toepassing.
Plafondbedrag:	Niet van toepassing.
Voeding:	Door storting van overschotten van niet gebruikte budgetten voor onderhoud wegen. Wel dotatie wegens bespaarde rente omdat de geraamde onderhoudskosten in de toekomst niet zijn geïndexeerd.
Onttrekking:	Bij tekorten ontstaan door hogere uitgaven onderhoud wegen dan geraamd.

Budgetten wegen

Het beleidsplan openbare ruimte heeft in beeld gebracht wat voor de komende jaren aan middelen nodig is voor dagelijks onderhoud (1), cyclisch onderhoud(2) en rehabilitatie (3).

1. Onder *dagelijks onderhoud* wordt verstaan: vegen, gladheidsbestrijding, kleine reparaties, etc. Per saldo is voor dit onderdeel in 2012 een totaalbedrag beschikbaar van € 1.073.491 (inclusief gemeentepersoneel). Dit budget is ook voor de komende jaren voldoende.
2. Onder *cyclisch onderhoud* worden de geplande maatregelen opgenomen welke op basis van het aanlegjaar uitgevoerd moeten worden. Hier wordt onder andere onder verstaan: aanbrengen slijtlaag, constructieverbetering, herstraten elementverhardingen, etc. Hiervoor is in de

begroting 2012 structureel een bedrag van € 340.825 beschikbaar. Dit bedrag betekent slechts een gedeeltelijke dekking van de werkelijke kosten. Daarom worden jaarlijks via de investeringsplanning extra kredieten in verband met onderhoud wegvakken beschikbaar gesteld (voor 2012 gaat het om een bedrag van € 440.000 bovenop de beschikbare € 340.825).

Voor het structurele tekort moet feitelijk structurele dekking geregeld worden (zie motivering onder 'Structureel budget onderhoud wegen'). Wanneer de geraamde onderhoudsinvesteringen voor de komende 29 jaar (t/m 2040) worden gemiddeld betekent dat een benodigd jaarlijks onderhoudsbudget van € 830.350. Er is een budget beschikbaar van € 340.825 waardoor er sprake is van een jaarlijks tekort van € 489.525.

Zoals verwoord wordt in dit advies een voorstel gedaan om op termijn structurele dekking te realiseren tot een bedrag van € 450.000 (bovenop de beschikbare € 340.825). Het tekort is om praktische redenen naar beneden bijgesteld omdat bij de in te stellen bestemmingsreserve bespaarde rente zal worden bijgeschreven en omdat afhankelijk van de onderhoudstoestand daadwerkelijk onderhoud zal worden gepleegd. Op termijn zal hier mogelijk enige rek in zitten waardoor onderhoudsuitgaven uitgesteld kunnen worden. Het toekomstig verloop van de in te stellen bestemmingsreserve zal dit uitwijzen. Hier wordt bewust enig risico genomen.

3. Onder *rehabilitatie* worden de investeringen in wegen verstaan die nodig zijn in verband met vervanging van riolering en herinrichting van wijken. De investeringskosten hiervan zijn eveneens t/m 2040 in beeld gebracht (waarbij de kosten in verband met riolering voor 40% worden meegenomen in de berekeningen). Voor deze investeringen zijn in de begroting geen structurele middelen opgenomen. In de praktijk wordt door middel van de investeringsplanning kredieten voor deze plannen beschikbaar gesteld.

Voorstel is om deze methode te continueren en hier te zijner tijd in overeenstemming met het afvalwaterketenplan (voorheen GRP) en andere herinrichtingsplannen de benodigde middelen op te voeren bij de investeringsplanning. De eerste grote investering in dit kader staat overigens pas in 2020 gepland.

Structurele dekkingsvoorstellen

Ter dekking van genoemde € 450.000 wordt allereerst nagegaan welke investeringen nog staan geraamd voor de jaren t/m 2015. In het beleidsplan openbare ruimte ziet het financiële beeld van het cyclisch onderhoud voor de eerstkomende jaren er zodanig gunstig uit dat volstaan kan worden met het structurele beschikbare bedrag van € 340.825. Door dit feit kunnen de kapitaallasten van de geraamde investeringsbedragen voor de jaren 2011 t/m 2015 als structurele dekking ingezet worden. Zowel de reconstructies als de middelen voor herinrichting oudere woonwijken zullen hiervoor ingezet moeten worden. In onderstaand overzicht wordt dit uitgewerkt:

Jaar	Omschrijving	Investeringsbedrag	Kapitaallasten
2011	Reconstructies wegvakken	€ 428.750	€ 34.300
2011	Herinrichting oudere woonwijken	€ 400.000	€ 32.000
2012	Reconstructies wegvakken	€ 440.000	<u>€ 35.200</u>
	sub-totaal 2012		€ 101.500
2013	Reconstructies wegvakken	€ 445.000	€ 35.600
2013	Herinrichting oudere woonwijken	€ 410.000	<u>€ 32.800</u>
	sub-totaal 2013		€ 169.900
2014	Reconstructies wegvakken	€ 450.000	<u>€ 36.000</u>
	sub-totaal 2014		€ 205.900
2015	Reconstructies wegvakken	€ 450.000	€ 36.000
2015	Herinrichting oudere woonwijken	€ 225.000	<u>€ 18.000</u>
	Totaal 2015		<u>€ 259.900</u>

Op basis van bovenstaand overzicht kunnen de structurele bedragen in de jaren 2012 t/m 2015 (cumulatief € 259.900 in 2015) worden toegevoegd aan het bestaande budget voor cyclisch onderhoud ad € 340.825. Voor een bedrag van € 259.900 is met dit voorstel dus deels dekking voor het berekende extra tekort voor cyclisch onderhoud van € 450.000. Blijft over een te dekken bedrag van € 190.100.

Aanvullende structurele dekkingsvoorstellen

Voor de oplossing van het resterende structurele tekort ad € 190.100 is ook een administratieve mogelijkheid aanwezig die is te realiseren omdat er sprake is van investeringen in wegen. Zoals gememoreerd vallen investeringen in wegen onder investeringen van maatschappelijk nut en daarvan is (conform BBV) de voorkeur uitgesproken dat deze ineens worden gedekt en niet afgeschreven. Met andere woorden deze investeringen mogen ineens worden afgeschreven waardoor de kosten van de afschrijvingen op deze investeringen vrijvallen.

Het voorstel is om de algemene weerstandsreserve in te zetten ter dekking van de afschrijving ineens. De algemene weerstandsreserve heeft per 1 januari 2012 een ruim voldoende saldo van € 14,8 miljoen. Door beschikking over de algemene weerstandsreserve ontstaat er een verlies op bespaarde rente van 4%. Omdat de rentekosten over de investeringen eveneens 4% bedragen, verloopt deze maatregel qua rente budgettair neutraal. De afschrijvingskosten over deze investeringen daarentegen vallen wel vrij. De geactiveerde investeringen in wegen zijn geïnventariseerd en daarbij is beoordeeld waar met de laagste investeringsbedragen de meeste winst (lees vrijval afschrijving) te behalen is. Onderstaand is een overzicht gemaakt welke investeringen het betreft:

Omschrijving	Investeringsbedrag	Afschrijvingsbedrag
Rotonde Flevoweg (732003)	€ 54.270	€ 9.045
Verkeersmaatregelen binnenstad (732004)	€ 13.500	€ 2.250
Herinrichting bebouwde kom Doornspijk (732007)	€ 10.290	€ 1.470
Verkeersmaatregelen Oosthoek/Kerkenland (732008)	€ 525.964	€ 58.440
Parkeerplaats Wolkamerweg (732009)	€ 25.080	€ 3.135
Herinrichting binnenstad 5 ^e fase (734508)	€ 46.840	€ 5.855
Fietspad Puttenerbeek/Bovendwarsweg (734524)	€ 15.575	€ 2.225
Winkelcentrum 't Harde (734530)	€ 32.680	€ 4.085
Kruising Flevoweg/Havenkade (734534)	€ 39.000	€ 4.875
Terrein Stam (734537)	€ 19.240	€ 2.405
Verkeersmaatregelen kern Doornspijk (734538)	€ 24.220	€ 3.460
Aanpassen omgeving Middelweg (734539)	€ 29.070	€ 3.230
Reconstructie Kamperweg (734544)	€ 27.250	€ 2.725
Reconstructie Stoopschaarweg (734545)	€ 24.525	€ 2.725
Voetpad Eperweg/NS-station (734546)	€ 4.100	€ 410
Reconstructie 't Harde West (734556)	€ 180.069	€ 16.370
30 km-zone Doornspijk (734562)	€ 19.102	€ 3.820
Voetpad Eperweg (734563)	€ 45.500	€ 3.500
Reconstructie 't Harde West 2 ^e fase (734567)	€ 368.975	€ 41.000
Opwaardering bushaltes (734575)	€ 51.850	€ 6.500
Herinrichting Zuiderzeestraatweg Doornspijk (734592)	<u>€ 125.900</u>	<u>€ 12.590</u>
Totaal	<u>€1.683.000</u>	<u>€ 190.115</u>

Door een bijdrage van ruim € 1,68 miljoen uit de algemene weerstandsreserve is een besparing te realiseren van € 190.100. Met name is gekeken naar afschrijvingen van minimaal € 2.000 waarbij de resterende afschrijvingstermijn van de investeringen tussen de 5 en 10 jaar ligt. Hierbij ligt de besparing op het optimale punt omdat een minimale bijdrage uit de weerstandsreserve een maximaal voordeel oplevert. Afschrijvingstermijnen beneden de 5 jaar zijn niet meegenomen omdat de vrijval van die investeringen al in de MPB 2012-2015 is opgenomen als voordeel.

Ratio weerstandsvermogen

Een beschikking van € 1,68 miljoen over de algemene weerstandsreserve heeft negatieve gevolgen voor het weerstandsvermogen van de gemeente (beschikbare weerstandscapaciteit). Aan de andere kant zal de weerstandsreserve stijgen met € 3,1 miljoen door storting van de 3^e tranche wegens verkoop aandelen Nuon. Ook in de risicosfeer veranderd het één en ander waardoor de benodigde weerstandscapaciteit ook kan veranderen. Bij de MPB 2013-2016 zullen opnieuw risicoberekeningen worden gemaakt. Dan wordt gezien hoe de ratio weerstandsvermogen zich de afgelopen tijd ontwikkeld heeft. Met uw raad is afgesproken dat deze ratio minimaal 1 moet zijn (beleidskader).

Totale structurele budget cyclisch onderhoud

Totaal is er met dit voorstel dekking voor het (cyclisch) onderhoudsbudget mogelijk van € 340.825 + € 259.900 + € 190.100 = € 790.825. Dit laatste bedrag is pas in 2015 bereikt. In de verschillende jaren ziet (de toename van) het onderhoudsbudget er als volgt uit:

2012	€ 340.825	+	€ 226.710	+	€ 101.500	+	€ 190.100	=	€ 839.135
2013	€ 340.825			+	€ 169.900	+	€ 190.100	=	€ 700.825
2014	€ 340.825			+	€ 205.900	+	€ 190.100	=	€ 736.825
2015	€ 340.825			+	€ 259.900	+	€ 190.100	=	€ 790.825

Voorgesteld wordt om met een onderhoudsbudget van € 790.825 te starten en de komende jaren te kijken in welke mate er een tekort ontstaat en hoe het saldo van de in te stellen bestemmingsreserve onderhoud wegen zich in werkelijkheid ontwikkelt.

Voordelen

Met deze maatregel tot wijziging van het structurele onderhoudsbudget wegen is in feite de eerste bezuiniging gerealiseerd omdat voor 2016 geen nieuwe investeringen voor reconstructies wegvakken behoeven te worden opgevoerd. Voor 2016 zijn dan geen extra (structurele) kapitaallasten nodig voor tenminste een bedrag van € 36.000. Dat geldt uiteraard ook voor alle jaren na 2016. Op deze manier is er in de gemeente Elburg een duurzame bezuiniging bewerkstelligd.

Ander voordeel is dat er door instelling van een bestemmingsreserve onderhoud wegen geen budgetoverhevelingen meer aan de orde zullen zijn. Tevens zijn de mogelijkheden verruimd om gecombineerd aan te besteden.

Ontwikkeling bestemmingsreserve onderhoud wegen

Er is een meerjarig overzicht van de reserve gemaakt waarbij de ramingen uit het beleidsplan en bovenstaande dekkingsvoorstellen zijn meegenomen (zie bijlage). Uit de bijlage blijkt dat met name in het jaar 2022 er een probleem ontstaat doordat er voor dat jaar meer dan € 2 miljoen aan uitgaven voor onderhoud wordt geraamd. In 2040 komt daardoor de reserve op een negatieve stand uit van ruim € 1 miljoen. Voorgesteld wordt daar nu niet op vooruit te lopen en te kijken hoe de uitgaven zich daadwerkelijk gaan voordoen. Over 5 à 10 jaar zal er een herzien beleidsplan wegen worden opgesteld. Dan kan opnieuw bekeken worden of er een extra structurele budget voor onderhoud wegen benodigd is.

Samenvattend

Geadviseerd wordt:

1. Akkoord gaan met wijziging van de bekostiging van het (cyclisch) onderhoud wegen.
2. De raad voorstellen hiertoe:
 - een bestemmingsreserve onderhoud wegen in te stellen;
 - in 2012 een eenmalig bedrag van € 226.710 te storten in de reserve onderhoud wegen ten laste van de algemene reserve (claims);
 - in 2012 een eenmalig bedrag van € 1.683.000 te onttrekken uit de algemene weerstandsreserve om de boekwaarden van de in het voorstel genoemde investeringen in wegen ineens af te kunnen schrijven;
 - de als gevolg daarvan vrijvallende afschrijvingsbedragen ad € 190.100 toevoegen aan het budget voor onderhoud wegen;
 - akkoord gaan met het schrappen van genoemde investeringsbedragen uit de MIP 2011-2015 en de daardoor vrijvallende kapitaallasten ad € 259.900 toevoegen aan het budget voor onderhoud wegen.

3 april 2012

A.J. Klein

Afdeling Financiën en Personeel

Bijlage

Overzicht bestemmingsreserve onderhoud wegen

Jaar	Stand 1-1	Rente- bijschrijving	Beschikbaar budget (vermeerdering)	Onderhouds- uitgaven (vermindering)	Stand 31-12
2011					0
2012	0	0	859.135	312.374	546.761
2013	546.761	21.870	700.825	367.678	901.778
2014	901.778	36.071	736.825	1.172.054	502.620
2015	502.620	20.105	790.825	791.523	522.027
2016	522.027	20.881	790.825	591.917	741.816
2017	741.816	29.673	790.825	651.231	911.083
2018	911.083	36.443	790.825	1.217.788	520.563
2019	520.563	20.823	790.825	1.373.505	-41.294
2020	-41.294	0	790.825	795.529	-45.998
2021	-45.998	0	790.825	593.387	151.440
2022	151.440	6.058	790.825	2.168.730	-1.220.407
2023	-1.220.407	0	790.825	1.038.323	-1.467.905
2024	-1.467.905	0	790.825	1.015.373	-1.692.453
2025	-1.692.453	0	790.825	1.225.660	-2.127.287
2026	-2.127.287	0	790.825	309.910	-1.646.373
2027	-1.646.373	0	790.825	956.149	-1.811.697
2028	-1.811.697	0	790.825	547.626	-1.568.498
2029	-1.568.498	0	790.825	386.589	-1.164.262
2030	-1.164.262	0	790.825	1.247.872	-1.621.309
2031	-1.621.309	0	790.825	663.243	-1.493.727
2032	-1.493.727	0	790.825	397.963	-1.100.866
2033	-1.100.866	0	790.825	1.474.231	-1.784.271
2034	-1.784.271	0	790.825	702.010	-1.695.456
2035	-1.695.456	0	790.825	768.099	-1.672.730
2036	-1.672.730	0	790.825	806.851	-1.688.756
2037	-1.688.756	0	790.825	843.890	-1.741.821
2038	-1.741.821	0	790.825	576.243	-1.527.238
2039	-1.527.238	0	790.825	789.132	-1.525.545
2040	-1.525.545	0	790.825	295.299	-1.030.020
2041	-1.030.020				