Meerjarenraming 2015

Gemeente Lelystad

augustus 2015



Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

1.1 Aanleiding 3

1.2 Verantwoording ICL-bijdrage 3

1.3 Leeswijzer 3

2. Areaal en kwaliteit 5

2.1 Areaal kapitaalgoederen 5

2.2 Ambitie voor de openbare ruimte van Lelystad 5

2.3 Onderhoudskwaliteit 2013 6

3. Onderhoudskosten 8

3.1 Berekening onderhoudskosten 8

4. Financiën 12

4.1 Beschikbare middelen voor onderhoud 12

5. Vergelijking kosten-middelen 14

5.1 Vergelijking kosten en middelen 14

5.2 Verloop voorzieningen 15

6. Ontwikkelingen tussen 2011 en 2015 17

6.1 Bijsturingsmaatregelen 17

6.2 Aanbevelingen MJR 2011 18

6.3 Overige besluiten 18

7. Conclusies en aanbevelingen 19

7.1 Conclusies 19

7.2 Aanbevelingen 20

COLOFON 21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Lelystad stelt om de 5 jaar een 'meerjarenraming KSP' op met een tijdshorizon van 30 jaar. De meerjarenraming fungeert als een verantwoording naar de raad ten aanzien van de instandhouding van de openbare ruimte in de stad op lange termijn. Daarnaast legt de gemeente Lelystad met deze meerjarenraming verantwoording af over de besteding van de ICL-gelden.

De meerjarenraming KSP 2015 (verder aangeduid als MJR 2015) geeft antwoord op de vraag:

Reserveert de gemeente voldoende middelen om de openbare ruimte voor de periode 2015-2044 op het afgesproken niveau in stand te houden?

De MJR 2015 is de vierde meerjarenraming. De eerdere meerjarenramingen verschenen in 2003, 2008 en 2011.

Kapitaalgoederen

De infrastructuur van de openbare ruimte met wegen, groen, civiele kunstwerken en verlichting wordt gevormd door kapitaalgoederen. Het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV, januari 2003) beschrijft aan welke eisen gemeenten en provincies moeten voldoen bij het opstellen van een begroting. Het BBV schrijft voor dat er in de begroting een aparte paragraaf moet worden opgenomen waarin het onderhoud van de kapitaalgoederen wordt beschreven. In deze paragraaf moeten het beleid en de daaruit voortvloeiende consequenties worden beschreven. De MJR 2017 biedt de informatie voor deze paragraaf.

1.2 Verantwoording ICL-bijdrage

De gemeente Lelystad krijgt een speciale doeluitkering uit het gemeentefonds, de ICL[1]-gelden. Deze uitkering zorgt voor een deel van de dekking van het onderhoud aan de openbare ruimte in Lelystad. De bijdrage vindt zijn oorsprong in de hoge kosten die Lelystad heeft door de overcapaciteit en de structuur van de openbare ruimte. De ICL-bijdrage moet aan dit doel worden besteed (excessieve jaarlijkse onderhoudslasten, vervangingsinvesteringen, overcapaciteit). Een voorwaarde voor de toekenning is dat er geen onderhoudsachterstand optreedt of op lange termijn ontstaat.

De bijdrage door middel van de ICL-gelden wordt in 2015 geëvalueerd.

1.3 Leeswijzer

De MJR 2015 is zo veel mogelijk gelijk opgezet aan de eerdere meerjarenramingen met eenzelfde hoofdstuk- en paragraafindeling en presentatie van cijfers. De tekst in dit hoofdrapport is kort gehouden. In het bijbehorende 'Bijlagenrapport Meerjarenraming 2015' staan gedetailleerde uitwerkingen en toelichtingen van alle gebruikte gegevens, zoals areaal, kwaliteit, onderhoudskosten en beschikbare middelen. Deze zijn zowel voor de gehele gemeente als per beheergroep toegelicht.

[1] ICL staat voor Interdepartementale Commissie Lelystad

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht over het areaal en de huidige onderhoudskwaliteit van dit areaal. Dit hoofdstuk geeft ook de ambitie voor kwaliteit zoals is vastgelegd in het Kwaliteitsstructuurplan.

Hoofdstuk 3 gaat in op de onderhoudskosten, behorende bij het areaal en de gevraagde onderhoudskwaliteit. Dit zijn berekende kosten, gebaseerd op kostenkengetallen, verwachte levensduur en kwaliteitsverloop. De kosten betreffen de volledige levensduur met kosten voor dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervanging.

Hoofdstuk 4 'Financiën' geeft inzicht in de begroting 2015, waarbij in wordt gegaan op de beschikbare middelen voor het uitvoeren van het onderhoud. Dit betreft zowel de jaarlijkse budgetten in de exploitatiebegroting als de stortingen in de voorzieningen.

Hoofdstuk 5 vergelijkt de uitkomsten van de berekende kosten, beschikbare middelen en het verloop hiervan gedurende de komende 30 jaar.

Hoofdstuk 6 kijkt terug op de MJR 2011 en afgelopen planperiode.

Hoofdstuk 7 geeft ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

2. Areaal en kwaliteit

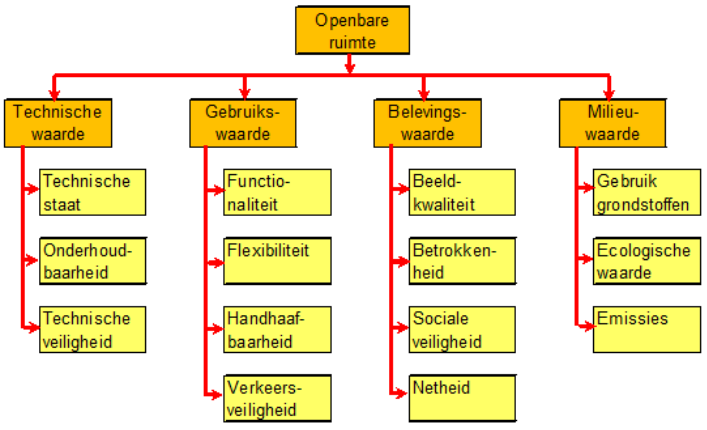
2.1 Areaal kapitaalgoederen

Het grote areaal openbare ruimte is kenmerkend voor Lelystad. Uit figuur 2-1 blijkt dat de gemeente Lelystad in 2014 bijna 20 miljoen m^2 wegen, groen, bossen en strand in eigendom heeft. Met name de hoeveelheid te beheren bos- en natuurterrein springt er uit; 4.646.000 m^2 of 464,6 hectare. Daarnaast is er nog 33,4 hectare strand en recreatieve terreinen langs het Bovenwater en Houtribhoek. Per woning beheert de gemeente 613 m^2 openbare ruimte, waarvan zo'n 413 m^2 groen, bos en recreatieterrein en 200 m^2 verharding.

	hoeveelheid	per woning
Verharding	6.532.788	200
Groen	8.469.134	260
Bossen/ecozone	4.646.000	143
Strand en recreatief terrein	334.000	10
totaal (m2)	**19.981.922**	**613**
Bomen	43.486	1,3
Speeltoestellen	1.648	0,1
Lichtmasten	24.247	0,7
Civiele kunstwerken	290	

Figuur 2-1 Arealen en aantallen openbare ruimte gemeente Lelystad in m^2 en stuks

2.2 Ambitie voor de openbare ruimte van Lelystad



Het Kwaliteitsstructuurplan Lelystad (KSP) heeft in 2002 ambities voor de openbare ruimte vastgelegd. Het KSP omschrijft de ambitie in deelkwaliteiten als de technische waarde, belevingswaarde, gebruikswaarde en milieuwaarde. De toetsing en bepaling van kwaliteit richt zich op al deze kwaliteitsaspecten.
De meerjarenraming legt een focus op de onderhoudskwaliteit en kijkt naar de *technische staat* (is de openbare ruimte heel, zonder schades, slijtage en veilig om te gebruiken) en de *netheid* (is de openbare ruimte schoon, dus zonder zwerfvuil, onkruid, graffiti en hondenpoep). Deze twee aspecten bepalen de onderhoudskwaliteit en daarmee ook het budget voor de uitvoering van het onderhoud. Het is echter maar een deel van de totale ervaring en beleving van de openbare ruimte.

Bij het vaststellen van het KSP is aanvankelijk gekozen voor het 'doelscenario', maar dit is later bijgesteld tot het 'basisscenario'. Het basisscenario geeft voor 10 typen gebieden in de stad de bijbehorende kwaliteit. Dit gekozen basisscenario is het uitgangspunt voor de meerjarenraming.

De gekozen kwaliteitsniveaus zijn vertaald naar de momenteel gebruikelijke landelijke richtlijnen van de CROW (publicatie 288/323). Figuur 2.3 laat het gekozen basisscenario KSP voor onderhoud zien.

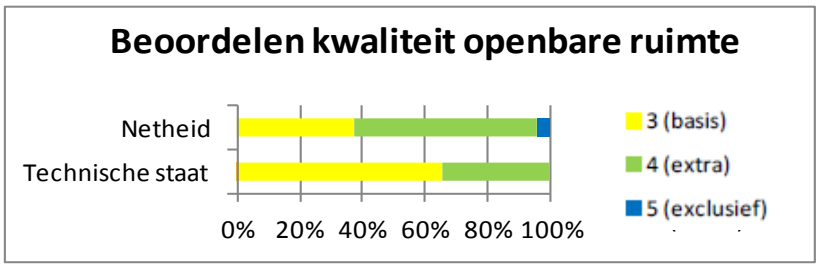
Kwaliteitsniveaus beheer en onderhoud (CROW, publicatie 288)										
	Centrum	Sub-centrum	Bedr. terr.	Wonen	Them. Wonen	Groen buiten de stad	Groen binnen de stad	Hoofd-wegen 50-70	Hoofd-fiets- net	Polder-wegen
Technische staat	Z. Hoog / A+	Hoog / A	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B
Netheid	Z. Hoog / A+	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Hoog / A	Basis / B	Basis / B

Figuur 2.3 Kwaliteitsambitie KSP basisscenario naar CROW onderhoudskwaliteitsnormen

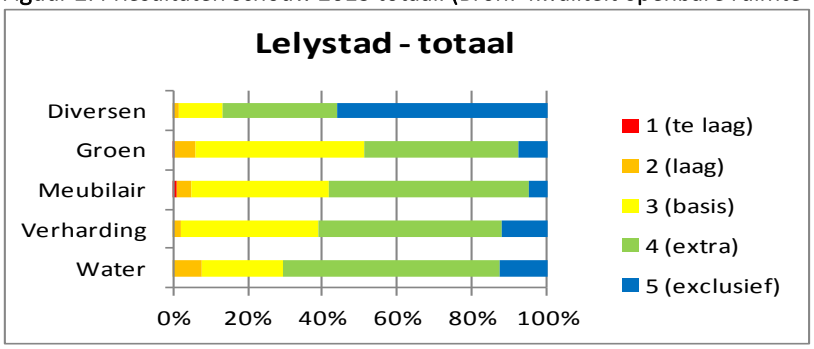
De grote arealen zoals woonwijken, hoofdinfrastructuur en bedrijventerreinen worden op het basisniveau onderhouden. Het centrum als visitekaartje krijgt een accent, net als de toegangswegen ten aanzien van netheid (visitekaartje).

2.3 Onderhoudskwaliteit 2013

De meest recente schouw van de openbare ruimte is in oktober 2013 uitgevoerd. In deze schouw is gekeken naar de technische staat en de netheid, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. De schouw is steekproefsgewijs uitgevoerd, conform de systematiek van eerdere schouwen. Het rapport 'kwaliteit openbare ruimte, uitkomsten schouw oktober 2013' trekt de conclusie dat de openbare ruimte in Lelystad gemiddeld een kwaliteitsniveau 'basis' (B) scoort. In hoofdstuk 4 van het 'bijlagenrapport meerjarenraming 2017' is een uitgebreidere beschouwing van deze gegevens opgenomen.



Figuur 2.4 Resultaten schouw 2013 totaal. (Bron: 'kwaliteit openbare ruimte' oktober 2013)



Figuur 2.5 Resultaten schouw per inrichtingselement en per kwaliteitsaspect.
(Bron: 'kwaliteit openbare ruimte' oktober 2013)

Figuren 2.4 en 2.5 laten zien dat 'basis' (B) of 'extra' (A) de meest voorkomende kwaliteiten zijn. Zelfs de zeer hoge kwaliteit 'exclusief' (A+) komt nog regelmatig voor. Het gaat dan om nieuw areaal en vooral om metingen op 'netheid'. Deze gebieden zijn op het moment van de schouw helemaal schoon. 'Laag'

(C) komt weinig voor. In het bijlagenrapport staan de monitoringsresultaten ook toegelicht per beheeronderdeel.

De conclusies zijn:

- Technische staat van de verharding is voor de verschillende KSP-gebieden een ‘basis’-kwaliteit (B). De kwaliteit in de grote arealen woongebieden lijken behoorlijk stabiel op een goede ‘basis’-kwaliteit (B) en deze voldoen daarmee aan de vastgestelde beoogde onderhoudskwaliteit uit het KSP.
- Meest opvallend is dat het centrum en de wijkcentra de beoogde hogere kwaliteit niet halen en eigenlijk juist gemiddeld de laagste kwaliteit hebben. De dynamiek van deze gebieden, bouwactiviteiten, grotere gebruiksdruk zorgt voor dit resultaat. Ook de vertraging van de herinrichting van het Stadshart maakt dat de onderhoudskwaliteit is achtergebleven. Hier blijft langer een te lage kwaliteit bestaan. In het IGOR is rekening gehouden met het doorvoeren van een groot onderhoudsinspanning in het stadshart.
- De technische staat van het groen is gemiddeld een ‘basis’ (B), maar het groen kent ten opzichte van de verharding een iets meer wisselende kwaliteit, zowel naar gebieden als naar onderdelen. Bosplantsoen haalt de gemiddelde basiskwaliteit niet. Bij ‘heesters’ is dit in enkele wijken het geval. Ook in groen is de behaalde onderhoudskwaliteit in het centrum en de wijkcentra een basis-kwaliteit (B). Hiermee wordt dus niet voldaan aan de beoogde kwaliteiten ‘exclusief’ (A+) en ‘extra’ (A).
- Het meubilair scoort op technische staat een ‘basis’ (B), met als uitzondering de wegmarkeringen. Deze scoren onder het basisniveau.
- De netheid en verzorging is deels ‘extra’ (A), voor graffiti, hondenpoep en afvalbakken, of bijna ‘extra’ (A), ten aanzien van vuil/aanslag op meubilair en zwerfafval op verharding. De netheid van het groen heeft een onderhoudskwaliteit ‘basis’ (B) zowel ten aanzien van het maaien van gras en gazon, als onkruid en zwerfafval in het groen.

Over het algemeen wordt dus de beoogde KSP-kwaliteit gehaald, waarbij onderdelen achterblijven en aandacht vragen.

3. Onderhoudskosten

Op basis van de arealen en kostenkengetallen heeft een berekening plaatsgevonden van de benodigde kosten voor dagelijks en groot onderhoud en vervanging/rehabilitatie. Paragraaf 3.1 geeft een overzicht van de gemiddelde onderhoudskosten per jaar, oftewel de cyclische onderhoudskosten. In het bijlagenrapport is per onderdeel van de openbare ruimte een toelichting gegeven over deze berekening en de gehanteerde uitgangspunten. In dit hoofdstuk zijn de gegevens samengevat. In het kader op bladzijde 11 zijn de uitgangspunten van de gebruikte kostenkengetallen toegelicht.

3.1 Berekening onderhoudskosten

Figuur 3.1 geeft de raming van de onderhoudskosten voor de openbare ruimte in de gemeente Lelystad op basis van cyclische onderhoudskosten. Het betreft het jaarlijks gemiddelde benodigde bedrag om de 20 miljoen m^2 openbare ruimte gedurende lange termijn in stand te houden op het gewenste kwaliteitsniveau. Dit bedrag is berekend op € 26.872.000 (26,9 miljoen euro), exclusief de onderhoudskosten voor riolering en concernoverhead. Inclusief deze twee posten bedragen de berekende onderhoudskosten 33,8 miljoen euro. De financiering van de riolering verloopt wettelijk via het GRP, waarbij de kosten voor vervanging en onderhoud worden gedekt uit de rioolheffing.

Onderhoudskosten		**DO**		**GO/vervanging**		**DO+GO +vervanging**
WSP	€	2.024.000	€	10.087.000	€	**12.110.000**
Openbaar Groen	€	3.814.000	€	1.119.000	€	**4.933.000**
Reiniging	€	2.229.000	€	-	€	**2.229.000**
Spelen	€	340.000	€	276.000	€	**616.000**
Civiele Kunstwerken	€	258.000	€	1.464.000	€	**1.722.000**
Parkeren	€	115.000	€	312.000	€	**427.000**
Openbare Verlichting	€	1.435.000	€	517.000	€	**1.952.000**
Verkeersmeubilair	€	304.000	€	-	€	**304.000**
Water	€	621.000	€	358.000	€	**979.000**
Recreatie	€	378.000	€	-	€	**378.000**
Overige	€	604.000	€	-	€	**604.000**
herinrichting (5% van GO)	€	-	€	618.000	€	**618.000**
TOTAAL onderhoudskosten	**€**	**12.122.000**	**€**	**14.751.000**	**€**	**26.872.000**
Riolering	€	1.798.000	€	1.969.000	€	3.767.000
TOTAAL incl. riolering	**€**	**13.920.000**	**€**	**16.720.000**	**€**	**30.640.000**
Concern Overhead	*€*	*3.209.000*	*€*	-	*€*	*3.209.000*
TOTAAL incl. overhead	**€**	**17.129.000**	**€**	**16.720.000**	**€**	**33.849.000**

Figuur 3.1 Overzicht raming cyclische onderhoudskosten

De berekende onderhoudskosten zijn gebaseerd op kostenkengetallen en daarmee langjarige gemiddelden voor het dagelijks en groot onderhoud. In de kostenkengetallen is daarnaast rekening gehouden met vervanging van het element aan het eind van de levensduur. In het kader ‘uitgangspunten kostenkengetallen’ op blz 11 zijn de uitgangspunten van deze berekening toegelicht.

Omdat de gebruikte kostenkengetallen alleen informatie geven over de instandhouding van de openbare ruimte (DO-GO-vervanging) is in de berekening ook een bedrag bepaald voor herinrichting. Van herinrichting is sprake als bij een vernieuwing ook de functie en inrichting wordt gewijzigd. In de praktijk worden hiervoor middelen voor onderhoud gebruikt en is een deel van de stortingen in de voorzieningen hiervoor geoormerkt. In de berekening van de onderhoudskosten is daarom een aanname gedaan, namelijk 5% van het bedrag voor GO/vervanging, met uitzondering van Civiele Kunstwerken en Parkeergarages. Zoals te zien is in figuur 3.1 zijn de extra kosten voor herinrichting daarmee berekend op € 618.000 per jaar.

In de berekende onderhoudskosten voor dagelijks onderhoud (DO) is concernoverhead toegevoegd. In 2012 is de concernoverhead uit de uurtarieven gehaald en deze kosten worden apart verantwoord in de programmabegroting. Het opgenomen bedrag, 3,2 miljoen euro, is geen berekend bedrag maar gerelateerd aan de daadwerkelijke kosten.

In de berekende onderhoudskosten voor groot onderhoud (GO) is geen concernoverhead toegevoegd. De berekeningen voor budgetramingen voor GO zijn in opzet de afgelopen jaren ongewijzigd gebleven. In het IGOR vind geen aparte onttrekking plaats voor concernoverhead. Deze post maakt onderdeel uit van de raming.

Dagelijks onderhoud

Dagelijks onderhoud is het frequent terugkomend onderhoud. Het jaarlijks benodigd bedrag hiervoor is per jaar min of meer gelijk. Het gemiddeld dagelijks onderhoud is berekend op € 12,1 miljoen, exclusief riolering of 13,9 miljoen euro inclusief riolering. Dit is 45% van de totaal berekende onderhoudskosten. Meer dan de helft hiervan is voor groen en reiniging.

Groot onderhoud en vervanging

De gemiddelde kosten voor groot onderhoud en vervanging per jaar zijn berekend op 14,8 miljoen euro, exclusief riolering. Dit is 55% van de totaal berekende onderhoudskosten, waarvan twee derde voor het product WSP. Anders dan bij groen ligt bij wegen het zwaartepunt in de kosten juist bij het groot onderhoud. In alle onderdelen, met uitzondering van Civiele Kunstwerken is rekening gehouden met het vervangen aan het eind van de levensduur. Bij wegen is een variant berekend bestaande uit een combinatie van vervanging en groot onderhoud, zie hiervoor ook de toelichting in het kader op blz 11 en hoofdstuk 8 ‘wegen en geluid’ van het bijlagenrapport meerjarenraming 2015. De gekozen uitgangspunten voor de meerjarenraming 2015 wijken hiermee af van de meerjarenraming 2011.

De berekende 14,8 miljoen euro per jaar is een langjarig gemiddelde. De komende 30 jaar is dus per jaar gemiddeld dit bedrag nodig. In werkelijkheid fluctueert dit bedrag van jaar tot jaar. De daadwerkelijk onderhoudsbehoefte wordt immers bepaald op basis van de kwaliteit en maatschappelijke wenselijkheid. De leeftijdsopbouw van het areaal geeft een indicatie wanneer pieken kunnen worden verwacht.

Inzicht in de daadwerkelijk kosten voor de komende jaren geeft het Meerjarenprogramma Integraal Grootonderhoud Openbare Ruimte (MJP I-GOR). De grootonderhoudsprojecten van alle disciplines zijn in dit voortschrijdende meerjarenprogramma ondergebracht. In figuur 3.2 is te zien dat de geplande onttrekkingen voor 2015 tot en met 2017 hoger zijn dan de berekende gemiddelde onderhoudskosten. In 2018 en 2019 is de huidige inschatting dat het benodigde bedrag lager is dan het gemiddelde. Over de komende 5 jaar ligt het gemiddelde iets boven het geraamde langjarig gemiddelde. Dit geldt zowel voor de ‘onttrekkingen GO bovengronds’, als voor de ‘onttrekkingen GO kunstwerken’.

MJP I-GOR (X 1.000€)	2015	2016	2017	2018	2019
Onttrekking GO Bovengronds	€ 14.045	€ 16.497	€ 14.939	€ 12.541	€ 10.868
Onttrekking GO Kunstwerken	€ 2.497	€ 1.207	€ 736	€ 1.487	€ 1.262
Onttrekking totaal	**€ 16.542**	**€ 17.704**	**€ 15.675**	**€ 14.028**	**€ 12.130**
			gemiddeld 2015-2019		*€ 15.216*

Figuur 3.2 Geplande onttrekkingen voorzieningen op basis van het MJP I-GOR 2015-2019

Uitgangspunten kostenkengetallen

De berekening van onderhoudskosten in deze meerjarenraming is gebaseerd op de eigen kostenkengetallen van de gemeente Lelystad. Deze kostenkengetallen zijn opgebouwd uit verschillende maatregelen over de totale levensduur en worden ook gebruikt voor budgetramingen voor groot onderhoud. De berekende kosten zijn gebaseerd op de volgende formule:

Onderhoudskosten = areaal x kostenkengetal

De uitkomst zijn de gemiddelde benodigde middelen per jaar om de openbare ruimte duurzaam in stand te houden op het afgesproken kwaliteitsniveau. Het betreft theoretische uitgangspunten om het gemiddelde te benaderen. Op basis van realisatie en nacalculatie vindt actualisatie en bijstelling plaats om de gehanteerde kengetallen zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk.

De uitgangpunten voor de berekening van de kostenkengetallen zijn:

- Uitvoeringskosten; benodigde uren, materiaal en materieel om het onderhoud daadwerkelijk uit te voeren. De kosten zijn berekend als cyclische kosten van *dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervanging*, aan het einde van de levensduur. Voor de berekening van cyclische kosten zijn over de gehele levensduur van een object alle kosten opgeteld en weergegeven als een gemiddelde per jaar.
- Herinrichting; Op gelijke wijze als in de meerjarenraming 2011 zijn extra kosten voor herinrichting ingeschat op 5% van het groot onderhoud.
- VAT (Voorbereiding, Administratie, Toezicht); De berekende onderhoudskosten zijn inclusief VAT. Dit zijn alle kosten en werkzaamheden om de uitvoering mogelijk te maken, zoals de voorbereiding, maken van uitvoeringsplannen, de projectkosten voor de uitvoering, directie-voering en toezicht. De VAT-kosten zijn als percentage toegevoegd op de uitvoeringskosten. Afhankelijk van het soort, de aard en de omvang van het werk varieert dit van 8% tot 20%.
- Inclusief staartkosten; in alle kostenkengetallen is rekening gehouden met een opslag van:
    - Uitvoerings- en eenmalige kosten (7%)
    - Algemene kosten, winst en risico (12%)
    - Onvoorzien (4%).

De uitvoeringskosten, inclusief VAT en staartkosten, laten zich vergelijken met de beschikbare middelen voor de uitvoering.

Vervanging

In de kostenkengetallen zijn, over het algemeen, ook de kosten voor vervanging opgenomen. Dit zijn de kosten om aan het eind van de levensduur het object volledig te vernieuwen. Voor groen, speelvoorzieningen, verlichting, en beschoeiingen komt groot onderhoud overeen met vervanging. Voor civiele kunstwerken (met uitzondering van houten bruggen) en Bataviahaven is geen vervanging berekend.

Voor verhardingen is met een variant gerekend, namelijk voor 20% de kosten van vervanging en voor 80% de kosten van een groot-onderhoudsmaatregel aan het eind van de levensduur. Een dergelijke maatregel zorgt voor ‘eeuwigdurend onderhoud’. Hierdoor wordt rekening gehouden met de noodzakelijke vervanging, maar ook meegenomen dat vaak sprake is van functionele herinrichtingen en soms andere financieringen beschikbaar zijn. Denk dan aan externe financiering en subsidies, grondexploitatie, meeliften met andere projecten. De rekenwijze voorkomt dat er onnodig hoge reserveringen worden gedaan. Deze berekening geeft een reëel beeld van de verwachte onderhoudskosten maar wijkt af van de uitgangspunten gehanteerd in de meerjarenraming 2011. In het bijlagenrapport meerjarenraming 2017 is een overzicht te vinden van de hogere kosten van volledige vervanging ten opzichte van deze variant.

4. Financiën

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de middelen die de gemeente Lelystad in 2015 beschikbaar heeft om de openbare ruimte in stand te houden. In paragraaf 4.1 betreft dit de middelen opgenomen in de jaarlijkse begroting. In paragraaf 4.2 betreft het de stortingen in de voorzieningen en de stand van de voorzieningen begin 2015.

4.1 Beschikbare middelen voor onderhoud

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de jaarlijkse middelen die de gemeente Lelystad beschikbaar heeft voor het uitvoeren van onderhoud. De cijfers zijn gebaseerd op de begroting peildatum 9 februari 2015.

Product	Exploitatie	Storting	Totaal 2015
WSP	€ 2.088.000	€ 8.326.000	**€ 10.414.000**
Openbaar groen	€ 3.582.000	€ 1.115.000	**€ 4.697.000**
Reiniging	€ 2.229.000	€ -	**€ 2.229.000**
Spelen	€ 340.000	€ 141.000	**€ 481.000**
Civiele kunstwerken	€ 258.000	€ 1.064.000	**€ 1.322.000**
Parkeren	€ 115.000	€ 91.000	**€ 206.000**
Openbare verlichting	€ 1.486.000	€ 146.000	**€ 1.633.000**
Verkeersmeubilair	€ 304.000	€ -	**€ 304.000**
Water	€ 621.000	€ 911.000	**€ 1.532.000**
Recreatie	€ 378.000	€ -	**€ 378.000**
Overig	€ 604.000	€ -	**€ 604.000**
TOTAAL	**€ 12.006.000**	**€ 11.794.000**	**€ 23.800.000**
Riolering	*€ 1.798.000*	*€ 1.969.000*	***€ 3.767.000***
TOTAAL incl. riolering	**€ 13.804.000**	**€ 13.763.000**	**€ 27.567.000**
Concernoverhead	*€ 3.209.000*	*€ -*	***€ 3.209.000***
TOTAAL (incl. concernoverhead)	**€ 17.013.000**	**€ 13.763.000**	**€ 30.776.000**

Figuur 4-1 Beschikbare middelen begroting 2015 (bron Begroting 9-2-2015)

Dagelijks onderhoud/ exploitatie

Jaarlijks is 12 miljoen euro beschikbaar in de exploitatiebegroting ten behoeve van (dagelijks) onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering en concernoverhead). De grootste producten zijn groen (30%), reiniging (19%), WSP (17%) en openbare verlichting (12%). Hoofdstuk 3 ‘middelen onderhoud’ van het bijlagenrapport geeft een overzicht van de begrotingsproducten waar deze bedragen uit zijn opgebouwd.

Voor het DO en GO aan riolering is jaarlijks zo’n 3,8 miljoen euro beschikbaar.

Concernoverhead

In figuur 4.1 is ook een bedrag voor concern-overhead opgenomen. Dit bedrag is de concern-overhead die in 2015 is gekoppeld aan de producten voor de openbare ruimte. Het betreft € 3.209.000.

Voorzieningen en groot onderhoud

Naast de jaarlijks beschikbare middelen in de exploitatie wordt bijna 11,6 miljoen euro in de voorzieningen gestort. Uit deze voorzieningen worden vervolgens onttrekkingen gedaan voor het uitvoeren van groot onderhoud en het vervangen van de openbare ruimte aan het eind van de levensduur. Vanaf 2014 is de storting voor herinrichting opgenomen in WSP. De voorzieningen maken het mogelijk dat onderhoudskosten per jaar fluctueren en er wordt gespaard voor pieken in de uitgaven. Figuur 4-2 geeft de stand van de voorzieningen begin 2015.

reserves en voorzieningen	beginsaldo
	2015
2010 Kunstwerken/hoge routes	€ 11.661.902
2011 Riolering	€ 32.895.207
5062 Voorziening GO Bovengronds	€ 29.770.758

Figuur 4-2 stand reserves en voorzieningen begin 2015

5. Vergelijking kosten-middelen

In de hoofdstukken 3 en 4 zijn de berekening van de benodigde onderhoudskosten en de beschikbare middelen in 2015 toegelicht. In dit hoofdstuk worden deze tegen elkaar afgezet en worden conclusies getrokken.

5.1 Vergelijking kosten en middelen

	Beschikbare middelen			Berekende kosten			Verschil
Product	Exploitatie	Storting	Totaal	DO	GO/ vervanging	Totaal	Verschil totaal
WSP	€ 2.088.000	€ 8.326.000	€ 10.414.000	€ 2.024.000	€ 10.087.000	€ 12.110.000	€ -1.696.000
Openbaar groen	€ 3.582.000	€ 1.115.000	€ 4.697.000	€ 3.814.000	€ 1.119.000	€ 4.933.000	€ -236.000
Reiniging	€ 2.229.000	€ -	€ 2.229.000	€ 2.229.000	€ -	€ 2.229.000	€ -
Spelen	€ 340.000	€ 141.000	€ 481.000	€ 340.000	€ 276.000	€ 616.000	€ -135.000
Civiele kunstwerken	€ 258.000	€ 1.064.000	€ 1.322.000	€ 258.000	€ 1.464.000	€ 1.722.000	€ -400.000
Parkeren	€ 115.000	€ 91.000	€ 206.000	€ 115.000	€ 312.000	€ 427.000	€ -221.000
Openbare verlichting	€ 1.486.000	€ 146.000	€ 1.633.000	€ 1.435.000	€ 517.000	€ 1.952.000	€ -319.000
Verkeersmeubilair	€ 304.000	€ -	€ 304.000	€ 304.000	€ -	€ 304.000	€ -
Water	€ 621.000	€ 911.000	€ 1.532.000	€ 621.000	€ 358.000	€ 979.000	€ 553.000
Recreatie	€ 378.000	€ -	€ 378.000	€ 378.000	€ -	€ 378.000	€ -
Overig	€ 604.000	€ -	€ 604.000	€ 604.000	€ -	€ 604.000	€ -
Herinrichting	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 618.000	€ 618.000	€ -618.000
TOTAAL	**€ 12.006.000**	**€ 11.794.000**	**€ 23.800.000**	**€ 12.122.000**	**€ 14.751.000**	**€ 26.873.000**	**€ -3.072.000**

Figuur 5-1 Vergelijking beschikbare middelen, berekende onderhoudskosten en het verschil

Figuur 5-1 laat de vergelijking tussen de jaarlijks beschikbare middelen en de berekende onderhoudskosten zien. In totaal is het gemiddelde jaarlijkse theoretische tekort 3,1 miljoen euro. Dit verschil wordt vrijwel geheel veroorzaakt door een tekort op groot onderhoud en vervanging. Met 1,7 miljoen euro is het tekort op WSP het grootst, gevolgd door 'herinrichting'. De storting voor herinrichting vindt plaats in de voorziening bovengronds als onderdeel van WSP. Indien ook de kosten voor herinrichting bij WSP worden geboekt wordt het tekort op WSP 2,3 miljoen euro.

Vergelijking DO

De berekende kosten voor het dagelijks onderhoud (12,1 miljoen euro) en de beschikbare middelen voor dit onderhoud in de exploitatiebegroting zijn vrijwel gelijk (12 miljoen). Het benodigde onderhoud kan dus worden uitgevoerd, passend voor de afgesproken onderhoudskwaliteiten. Op het groenonderhoud is een tekort berekend. Een deel van het onderhoud aan het openbare groen, zoals bermen, wordt in de productenbegroting echter gedekt vanuit het product WSP (Stadshoofdwegen en Polderwegen). Dit betekent in de praktijk dat er voor openbaar groen voldoende budget is om de beoogde kwaliteit te realiseren en dat er een tekort is op WSP.

Vergelijking GO

In het groot onderhoud en vervanging zijn de verschillen tussen berekende kosten en de daadwerkelijke stortingen in de voorzieningen groter. De stortingen zijn 3,0 miljoen euro lager dan de gemiddelde berekende kosten. Meer dan de helft hiervan staat op het conto van WSP.

- Het speelbeleid is vastgelegd voor de komende jaren. Voor GO/vervanging is er een structureel tekort 135.000 euro per jaar.
- Parkeren is voor het eerst opgenomen in de meerjarenraming en is financieel gekoppeld aan de voorziening Kunstwerken/Hoge Routes. Dit geeft een extra tekort op deze voorziening van gemiddeld 221.000 euro per jaar.
- Het beheer en onderhoud van water is voor het overgrote deel ondergebracht bij het waterschap. Van het verschil van 553.000 euro in de berekende kosten voor GO en de storting in de voorziening wordt € 184.000 gestort als rente bijschrijving in de voorziening Kunstwerken/ Hoge Routes en € 369.000 in de voorziening bovengronds, als dekking voor de producten die hier onderdeel van uitmaken.
- Op herinrichting is een tekort van 618.000 euro. Tot 2014 werd een vergelijkbaar bedrag gestort in een aparte voorziening, namelijk 'herinrichting openbaar gebied'. Vanaf 2014 is deze storting opgenomen in WSP en moeten de kosten dus ook bij WSP worden opgeteld.

5.2 Verloop voorzieningen

Op basis van de onttrekkingen zoals in het IGOR en de meerjarenbegroting zijn aangegeven verlopen de voorzieningen conform figuur 5-2.

Budgetbewaking reserves en voorzieningen 2015					
Res/vrz.	beginsaldo	Begroot eindsaldo	Begroot eindsaldo	Begroot eindsaldo	Begroot eindsaldo
	2015	2015	2016	2017	2018
2010 Kunstwerken/hoge routes	€ 11.661.902	€ 10.210.180	€ 10.710.792	€ 11.507.242	€ 11.727.874
2011 Riolering	€ 32.895.207	€ 34.254.852	€ 35.885.508	€ 36.371.364	€ 38.401.620
5062 Voorziening GO Bovengronds	€ 29.770.758	€ 24.053.021	€ 16.732.899	€ 11.161.437	€ 8.036.883
TOTAAL voorzieningen	**€ 74.327.866**	**€ 68.518.052**	**€ 63.329.198**	**€ 59.040.042**	**€ 58.166.376**

Figuur 5-2 Verwacht verloop van voorzieningen kunstwerken/hoge routes, riolering en GO bovengronds (bron: meerjarenbegroting)

Verloop van 2015-2018

- Als gevolg van een extra investering in het vervangen van brugdekken daalt de voorziening kunstwerken/hoge routes enigszins, maar is eind 2018 op een vrijwel gelijk niveau als begin 2015.
- Omdat er op het gebied van rioleringen de komende periode, op basis van de verwachte levensduur, geen grote investeringen worden verwacht, stijgt de voorziening. Hetgeen nodig is om de piek in de toekomst te kunnen bekostigen.
- De voorziening GO Bovengronds daalt tussen begin 2015 tot eind 2018 met bijna 21 miljoen euro. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door het eerder dan verwacht grootschalig vervangen van GRA en GO in steeds meer woongebieden. Dit komt overeen met de tekorten zoals in het vorige

hoofdstuk zijn geconstateerd. Aangezien de berekeningen op basis van het IGOR vrijwel overeenkomen met dit gemiddelde daalt de voorziening snel.

	2015	2016	2017	2018	Verschil per jaar 2019-2044
2010 Kunstwerken/hoge routes	€ -1.451.722	€ 500.612	€ 796.450	€ 220.632	€ -621.060
5062 Voorziening GO Bovengronds	€ -5.717.737	€ -7.320.122	€ -5.571.462	€ -3.124.554	€ -2.571.422

Figuur 5-3 verschil storting en onttrekking per jaar gebaseerd op meerjarenbegroting tot 2018 en gemiddelde per jaar op basis van MJR na 2018.

Verloop vanaf 2019

Na 2019 is het verloop gebaseerd op het theoretisch berekende tekort per jaar. Het gaat hierbij om het verschil in storting en berekende gemiddelde onttrekking.

	storting	onttrekking	verschil
Bovengronds	€ 10.045.071	€ 12.616.493	€ -2.571.422
Kunstwerken	€ 1.512.958	€ 2.134.018	€ -621.060
	€ 11.558.029	**€ 14.750.511**	**€ -3.192.482**

Figuur 5-4 eindsaldo 2018 en verder verloop per jaar

Kunstwerken/hoge routes

Op basis van het verwachte eindsaldo van 2018 is te zien dat de voorziening kunstwerken/hoge routes langzaam daalt. Gezien het saldo van 11,7 miljoen euro in 2018 blijft deze voorziening met de daling van € 621.000 lange periode positief. De voorziening raakt in 2037 uitgeput.

Voor kunstwerken zijn in de meerjarenraming geen vervangingskosten meegerekend. Indien dit aan de orde is zal hiervoor andere financiering gevonden moeten worden of zijn de onttrekkingen hoger en zal de voorziening eerder leeg raken.

Bovengronds

Het begrote eindsaldo in 2018 voor de voorziening bovengronds is circa 8 miljoen euro, zie figuur 5-2. Deze voorziening daalt snel, gezien het gemiddelde verwachte verschil tussen de storting en de onttrekking van bijna 2,6 miljoen euro per jaar. De voorziening bovengronds raakt daardoor theoretisch in 2022 uitgeput.

6. Ontwikkelingen tussen 2011 en 2015

Tussen 2011 en 2015 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die de uitkomst van de meerjarenraming 2015 beïnvloeden. Er is een aanzienlijk pakket aan bijsturingsmaatregelen doorgevoerd om de onderhoudskosten structureel te verlagen, zie paragraaf 6.1. Daarnaast zijn aanbevelingen uit de MJR 2011 doorgevoerd.

6.1 Bijsturingsmaatregelen

Naar aanleiding van de (niet vastgestelde) MJR 2008 is een ontwikkeling in gang gezet om de onderhoudskosten terug te dringen en het berekende tekort op de onderhoudskosten te verkleinen. In 2011 waren de eerste maatregelen hiervan uitgewerkt en wachtten anderen nog op verdere besluitvorming.

In de meerjarenraming 2015 is het effect van deze bijsturingsmaatregelen zichtbaar. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat het berekende tekort nog steeds fors is, namelijk 0,1 miljoen op DO en 3,2 miljoen op GO/vervanging. Het is echter aanzienlijk lager dan het berekende tekort in 2011, terwijl er met meer areaal is gerekend en de uitgangspunten voor de berekening van vervanging zijn aangepast.

De meerjarenraming 2011 geeft aan dat na bijsturing de structurele onderhoudskosten voor DO, GO en vervanging, 27,7 miljoen euro zijn. Dit is 24 miljoen voor DO en GO en 3,7 miljoen voor vervanging en herinrichting. Ten opzichte van de beschikbare budgetten eindigde de MJR 2011 met een berekend tekort van 2,1 miljoen euro op het DO en GO en 3 miljoen euro op vervanging. Dit laatste bedrag was gebaseerd op de vervangingskosten van 20% van het areaal.

Bijsturingsmaatregelen

De meerjarenraming 2011 geeft bijsturingsmaatregelen op de onderhoudskosten aan van In totaal 1,9 miljoen euro. Een deel van deze maatregelen, met betrekking tot riolering en reiniging, was al uitgewerkt (in totaal voor € 108.000). De overige bijsturingsmaatregelen, waarover taakstellend was besloten, moesten ten tijde van het opstellen van de MJR 2011 nog worden uitgewerkt. Na de vaststelling van de MJR 2011 is een extra opgave van € 280.000 toegevoegd vanuit de bezuinigingsopgave uit de kadernota 2012. In het totaal betrof de bijsturing daarmee € 2.080.000.

Dit heeft in 2012 geleid tot besluitvorming over taakstellende vermindering van toekomstige onderhoudskosten van de openbare ruimte door het uitvoeren van de volgende maatregelen:

- Het doorbeheren van de verharding door het oprekken van de levenscyclus, met het effect van een verlaging van de Meerjarenraming-KSP met € 780.000.
- De afdeling BOR heeft een voorstel gedaan voor het verminderen van de hoeveelheid geluidsreducerend asfalt (GRA), met een beoogd effect van € 700.000.
- Het omvormen van heesterbeplanting naar gras of bosplantsoen in gebieden met een laag inrichtingsniveau, met het effect van een verlaging van de Meerjarenraming-KSP met € 100.000.
- De taakstellende vermindering van toekomstige onderhoudskosten van € 200.000 door de omvorming van grijs (verharding) naar groen wordt betrokken bij het voorstel voor vermindering van de hoeveelheid GRA.
- Het verlagen van het percentage onvoorzien in de Meerjarenraming-KSP met 20% als geschat voordeel van het effect van het grootschaliger aanbesteden, met beoogd effect van € 300.000.

Bovengenoemde bijsturingsmaatregelen waren, met uitzondering van genoemde € 280.000 uit de kadernota 2012, al meegenomen in het resultaat van de MJR 2011 en zijn de afgelopen jaren geëffectueerd en in de berekening van de nieuwe MJR 2015 meegenomen.

6.2 Aanbevelingen MJR 2011

In de MJR 2011 was nog sprake van meerdere voorzieningen en reserves. Geadviseerd werd om één en ander inzichtelijker te maken door het aantal voorzieningen terug te brengen naar drie. Dit is inmiddels gerealiseerd. In de voorziening 'Bovengronds' worden stortingen gedaan uit de producten WSP, groen, spelen en openbare verlichting. Projecten kunnen vervolgens integraal worden uitgevoerd, zonder overdracht van budgetten.

Ten aanzien van de onderhoudskosten werd aanbevolen om naar een herverdeling van middelen te kijken, bijvoorbeeld het verhogen van de storting in de voorziening WSP vanuit de middelen voor DO. Dit is inmiddels doorgevoerd. Vanuit de DO producten wegen vindt er een structurele storting in de voorzieningen plaats. Hierdoor is geen overschot meer op de exploitatiebegroting ten opzichte van onderhoudskosten voor DO, maar een klein tekort.

Daarnaast bevatte de meerjarenraming 2011 aanbevelingen met betrekking tot het werk- en beheerproces. Deze zijn door middel van de methode LEAN tegen het licht gehouden en verbeterd. Vanuit het IGOR is dit nu een continu proces waarbij op basis van realisatie en evaluatie bijstelling/ verbetering plaatsvindt.

6.3 Overige besluiten

Tussen 2011 en 2015 zijn besluiten genomen die van invloed zijn op de meerjarenraming 2015, ten aanzien van de berekende onderhoudskosten of beschikbare middelen.

Civiele Kunstwerken

In november 2012 is de begroting Kunstwerken 2013 – 2017 vastgesteld. Deze biedt een financiële doorkijk voor de komende 30 jaar. Dit besluit heeft een positief effect op deze MJR van € 700.000

Spelen

In december 2012 is het speelruimtebeleid en het daarbij behorende MJP spelen vastgesteld. Dit besluit heeft een positief effect op deze MJR van € 100.000

Parkeren

In september 2014 is besloten de lasten voor GO aan de parkeergarages vanaf 2016 te betrekken bij de herijking van de meerjarenraming. Dit besluit heeft een negatief effect op deze MJR van € 221.000

Openbare verlichting

In december 2014 is besloten tot het invoeren van LED verlichting. Het financiële effect hiervan is doorgerekend en verwerkt in deze MJR. Dit leidt tot een verschuiving in kosten van DO naar GO en heeft in de berekening een positief effect van € 56.000

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Voor het langjarig op het gewenste onderhoudsniveau houden van de openbare ruimte in Lelystad is een structureel tekort van 3,1 miljoen euro per jaar.

		DO		GO en vervanging		Totaal
Berekende kosten	€	12.122.000	€	14.751.000	€	26.873.000
Beschikbare middelen	€	12.006.000	€	11.794.000	€	23.800.000
Verschil	€	*-116.000*	€	*-2.957.000*	€	*-3.073.000*

Figuur 7-1 Overzicht kosten, middelen en tekorten

- *Dagelijks onderhoud* heeft een berekend tekort van 0,1 miljoen euro op een exploitatiebudget van 12 miljoen euro. Dit leidt tot de conclusie dat met het huidige budget de beoogde kwaliteit uit het KSP in stand kan worden gehouden. Uit de kwaliteitsmetingen blijkt dit voor een belangrijk deel ook te lukken. Knelpunten ontstaan als noodzakelijk groot onderhoud of vervanging uitblijft. Dit legt een claim op de dagelijks onderhoudsbudgetten.
- *Groot onderhoud en vervanging.* Vergelijking van de berekende onderhoudskosten en de daadwerkelijke stortingen in de voorzieningen laten een jaarlijks tekort van 3,0 miljoen euro zien. Voor de voorziening kunstwerken/hoge routes is dit 0,6 miljoen euro per jaar en deze voorziening blijft daarmee tot 2037 positief. Dit komt o.a. door de toevoeging van parkeren en het onderhoud van parkeergarages aan deze voorziening. Deze voorziening daalt niet snel, maar kent wel een grote onzekerheid ten aanzien van het groot onderhoud aan parkeergarages.
  De voorziening 'bovengronds' daalt conform de berekeningen met 2,6 miljoen euro per jaar. Dit komt voor de eerste jaren ook overeen met de verwachte uitgaven op basis van het IGOR. De voorziening bovengronds daalt hierdoor snel. Indien dit op deze wijze wordt doorgezet zal de voorziening bovengronds in 2022 uitgeput zijn.

Ondanks dat er nog steeds een aanzienlijk tekort is, laat de meerjarenraming 2015 een gunstiger beeld zien dan de MJR 2011. Door het doorvoeren van bijsturingsmaatregelen daalden de onderhoudskosten en het totale tekort is lager (3,1 miljoen in plaats van 5,1 miljoen). Verschuivingen van budgetten en het samenvoegen van de voorzieningen zorgt ervoor dat kosten en middelen zich beter laten vergelijken.

In tegenstelling tot de vorige MJR is er nu aan het eind van de levensduur van wegen altijd een maatregel opgenomen; voor 80% van het areaal aan wegen een doorbeheermaatregel (3,77 miljoen) en voor 20% van het areaal aan wegen vervanging (1,57 miljoen). De eerste ontbrak in de MJR 2011. Ondanks deze extra onderhoudskosten is het tekort lager.

7.2 Aanbevelingen

De onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte is grotendeels goed. Gezien het berekende tekort op GO en vervanging en de daarmee gepaard gaande snelle uitputting van de voorziening bovengronds, is het sturen van het GO en de vervangingen van belang.

Dit is in de afgelopen jaren al in gang gezet door het IGOR. Voor de komende jaren blijft het van belang om deze planning en programmering goed op orde te hebben. Dit vraagt het doorzetten van een goed monitoringsprogramma en actueel houden van het IGOR. Enerzijds om te bewaken dat de kwaliteit niet onder het niveau zakt en daarmee extra beslag legt op middelen voor dagelijks onderhoud, anderzijds om de beschikbare middelen voor groot onderhoud en vervanging zo doeltreffend mogelijk in te zetten.

COLOFON

Project:	Meerjarenraming 2015
Projectnummer:	P538-02
Registratienummer:	2015535
Auteurs:	Ir. C.R. van Zwam
Opdrachtgever:	Gemeente Lelystad, H.J. van Rijn
Datum:	augustus 2015 Definitief