INTERNE INFORMATIE

Om te bespreken		
onderwerp	:	IBOR financiën
datum	:	23 september 2021
deadline	:	23 september 2021
zaaknummer	:	
van afdeling/team/ambtenaar	:	Realisatie en beheer
aan afdeling/team/B&W/raad	:	raad
bijlagen	:	bijlage 2 IBOR budget bijlage 3 voorziening wegen

In deze memo worden de processtappen toegelicht die de laatste maanden zijn uitgevoerd om te komen tot nieuw IBOR beleid. Daarna worden de resultaten van de weginspectie behandeld en de financiële situatie voor het onderhoud van de openbare ruimte.

IBOR

Het beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte is per discipline geschreven. Zoals in eerdere stukken toegelicht worden in een IBOR plan (Integraal Beleid Openbar Ruimte) het beleid en de ambities van alle disciplines integraal beschreven. Een integrale afweging biedt verder mogelijkheden om grote vraagstukken die op ons afkomen zoals de energietransitie en klimaatadaptatie te programmeren in de aankomende jaren. Door dit uit te werken in beleid komt de integrale werkwijze vast te liggen en wordt ze verder geprofesionaliseerd.

In een IBOR plan worden de ambities en het beleid voor de openbare ruimte vastgelegd. Dit beleid en deze ambities worden vervolgens verder uitgewerkt in beheerplannen en eventueel in uitvoeringsplannen. Naast beleid en ambities is in het IBOR-plan een hoofdstuk financiën opgenomen waarin het beschikbare budget wordt verdeeld over alle disciplines.

Basis in beeld

Voor het maken van integraal beleid moet eerst de huidige situatie vastliggen. Dat is gedaan in het rapport Basis in beeld. Toelichting op dit rapport heeft de raad gehad in een presentatie op 7 december 2020. Het rapport gaat over de huidige situatie, een nulmeting tussen het vastgestelde beleid, het areaal van Westervoort en de financiële middelen die beschikbaar zijn. In dit rapport kwam naar voren dat er op basis van de huidige kengetallen een tekort is tussen de kosten van onderhoud en het beschikbare onderhoudsbudget.

De hoofduitkomst van de basis in beeld is dat er voor wegenonderhoud veel te weinig budget is om het areaal op het vastgestelde onderhoudsniveau te houden. Gemiddeld is er te weinig budget om al het onderhoud aan het areaal op het vastgestelde beheerniveau uit te voeren

Tijdens en na de presentatie werden vragen gesteld over de inhoud en de onderbouwing van het rapport. Na de avond zijn door middel van foto’s enkele uitspraken in het rapport verder onderbouwd. De Raad heeft haar twijfel uitgesproken over de vastgestelde achterstand in onderhoud van met name wegen. Aan het eind van de avond heeft de Raad de opdracht meegegeven om het onderhoud van de openbare ruimte binnen het huidige beschikbare budget te realiseren.

Opdracht Raad
Zoals genoemd heeft de Raad de opdracht gegeven om binnen het huidige budget te gaan onderhouden. Na deze opdracht zijn er nog aanpassingen geweest in budgetten.
In het herstelplan zijn geen bezuinigingen doorgevoerd voor budgetten die bij het IBOR-budget horen. Bij de behandeling van de voorjaarsnota zijn de budgetten wel gewijzigd. Er zijn amendementen aangenomen die bezuinigingen op groen (€ 50.000), wegen (25.000) en verlichting (2.500) totaal € 77.500,-.
Het totale budget voor onderhoud in de openbare ruimte bedraagt nu € 1.472.020,-.

Wegonderhoud
In 2015 is het wegenbeleidsplan vastgesteld. Hierin is het ambitieniveau vastgesteld op A+ met uitzondering van de wegtypen ‘hoofdstructuur woonstraten’ en ‘woongebied’. Die worden onderhouden op niveau C.

Op 17 september 2018 is in aanvulling op het wegenbeleidsplan een wegenbeheerplan vastgesteld, waarmee de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden tot en met 2028 in beeld zijn gebracht. Met de beschikbare financiële middelen is bepaald welk onderhoud daarmee realistisch kan worden uitgevoerd. Dat resulteerde in een lijst van 25 wegen met daarbij geplande onderhoudsbedragen per jaar tot en met 2028. Een klein bedrag per jaar resteerde waarmee de overige verhardingen worden onderhouden. Hiermee is het beleidsplan met onderhoudsniveau ’s losgelaten en is het beheerplan vigerend beleid geworden.

In 2021 is een integrale visuele weginspectie uitgevoerd. Door tweejaarlijks de wegen te inspecteren wordt inzichtelijk wat de toestand van de wegen is. Kleine schade kan in twee jaar tijd snel verslechteren. Hoe eerder een reparatie wordt uitgevoerd des te lager zullen de kosten zijn, het repareren van kleine gaten bijvoorbeeld kost minder dan grote reparaties.

De inspectie is ingelezen in Kikker, dit is het beheersysteem dat voor Westervoort gebruikt wordt. Kikker berekend aan de hand van de weginspectiecijfers de benodigde onderhoudsmaatregelen voor de komende 5 jaren. In deze berekeningen zit niet de natuurlijke veroudering na het inspectie moment. De berekening is gebaseerd op de CROW wegbeheer systematiek. Uit de inspectie van 2019 bleek een achterstand van 31.883 m2. Dit vertegenwoordigde een bedrag van ca. € 551.000.

Uit de berekening van 2021 blijkt dat 131.693 m2 verharding kwaliteit D heeft, oftewel achterstallig onderhoud. Deze enorme toename in achterstand was enigszins verrassend en is deels te verklaren door de leeftijd van de wegen. En doordat kleine schade in twee jaar tijd snel kan verslechteren naar grote schade met hogere reparatiekosten.

Achterstallig onderhoud zorgt voor functieverlies, kapitaalvernietiging, juridische aansprakelijkheid en sociale onveiligheid. Direct onderhoud is daarom nodig. De kosten voor 2021 zijn berekend op € 749.986 Voor 2022 is er nog eens € 1.466.116 aan achterstallig onderhoud. Daarna laat de berekening een achterstallig onderhoud zien van € 161.326, € 178.283 en € 238.036 voor de jaren 2023-2025. Let wel: dit is een moment opname. De veroudering van verhardingen blijft doorgaan. Uit de inspectie in 2023 zullen voor de jaren erna hogere kosten komen als gevolg van de natuurlijke veroudering van het areaal.

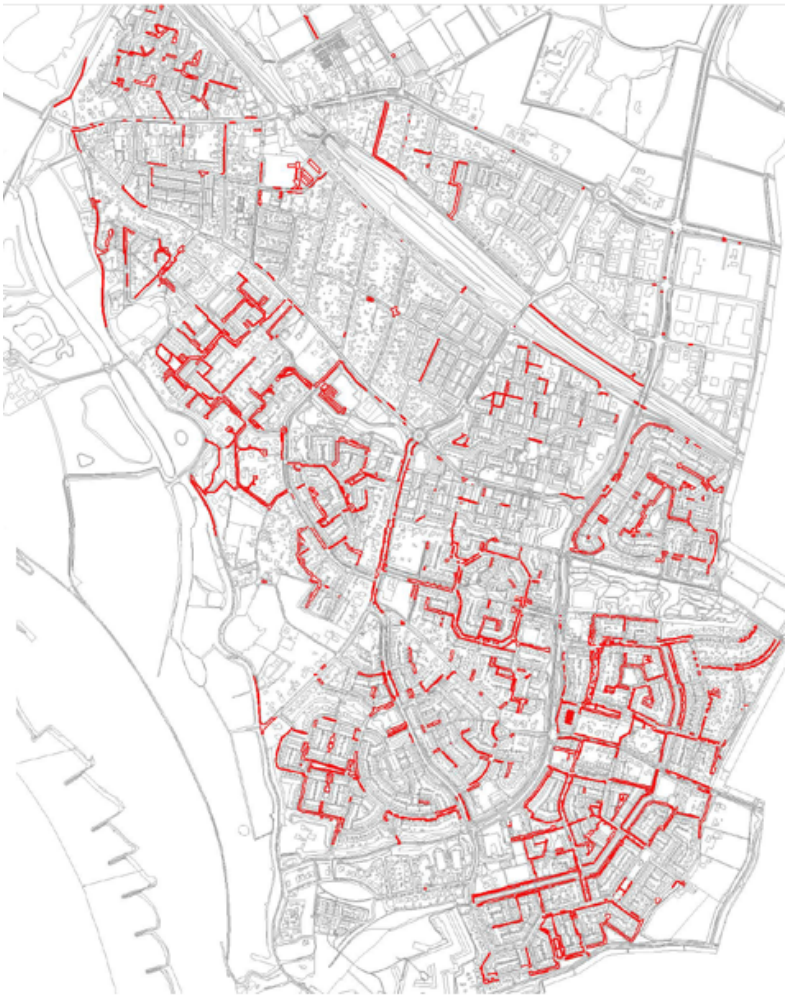
Gebaseerd op de benodigde gelden voor wegenonderhoud is de stand van de voorziening wegen ontoereikend. Met de aanwezige budgetten kan niet het onderhoud worden uitgevoerd dat nodig is voor een goed eigenaarschap. Dit betekent functieverlies, kapitaalvernietiging juridische aansprakelijkheid en sociale onveiligheid. Het achterstallige onderhoud zal verder oplopen en om dit op te lossen zijn steeds grotere financiële injecties en inspanningen nodig. Er dreigt een neergaande spiraal van kwaliteit en steeds harder toenemende kosten.

Om hier financieel gevolg aan te kunnen geven en te handelen conform de BBV voorschriften dient er jaarlijks een aanvullend bedrag te worden gestort in de voorziening groot onderhoud wegen om deze niet onder € 0 te laten komen. Een voorziening mag niet negatief worden.

Momenteel wordt jaarlijks € 190.000 aan de voorziening wegen toegevoegd. Met de bezuiniging van € 25.000 die vanaf 2022 is doorgevoerd wordt jaarlijks nog € 165.000 aan de voorziening toegevoegd. In bijlage 3 is te vinden wat er jaarlijks nodig is in de voorziening voor regulier onderhoud en de extra onttrekking voor achterstand van onderhoud. Het is niet mogelijk het achterstallige onderhoud in het wegonderhoud die voortkomt uit de inspectie 2021 volledig binnen het huidige budget op te lossen.
Dit betekent een extra storting van € 214.000 voor de jaren vanaf 2022 tot 2027 om jaarlijks in z'n totaliteit € 570.000 uit te kunnen geven om de achterstand en de geplande investeringen (welke ook niet meer uitgesteld kunnen worden) uit te voeren.

De hiervoor genoemde bedragen zijn gebaseerd op de huidige kwaliteit van de verhardingen. Voor het budget in het IBOR-plan is gekeken naar het bedrag dat jaarlijks voor wegonderhoud nodig is. Dit is gebaseerd op een langjarig gemiddelde op onderhoudsniveau laag (C) van alle wegen. Hieruit komt een structureel bedrag van € 437.000,--, mits de kwaliteit bij de start op aanvaardbaar (C) niveau is, dat bedrag is dus exclusief de huidige achterstanden.

In hoofdstuk financiën zijn de financiële gevolgen van deze onderhoudsachterstand verwerkt in het totale IBOR budget. In de afbeelding hieronder zijn de wegen te zien waar achterstallig onderhoud is.



Hieronder is te zien wat het verschil is tussen onderhoud op A niveau en C niveau.



A niveau



B niveau



C niveau

Financieel

IBOR

Door afspraken te maken met de groenaannemer en andere bezuinigingen is het mogelijk om aan de vraag van de raad te voldoen om binnen huidige budgetten een oplossing te vinden. Om deze taakstelling te halen zal voor alle disciplines het onderhoud worden uitgevoerd op onderhoudsniveau C. Ook in het centrumgebied. Voor onderhoud op dit niveau zijn alle budgetten herverdeeld. Deze herverdeling is te vinden in een schema in bijlage 2. Dit onderhoudsniveau heeft grote gevolgen voor het beeld van de openbare ruimte. Dit wordt in de hoofdstukken risico's wegen en groenonderhoud verder toegelicht.

Naast de risico's in beeld kleven er aan de keuze voor onderhoud binnen bestaand budget behoorlijke risico's. De laatste maanden zijn de kosten voor brandstof en materialen enorm gestegen. Soms betekent dit een verdubbeling van de kosten. Exacte gevolgen zijn nu nog niet in te schatten. Maar met dit mimimum aan middelen zijn eventuele effecten niet op te vangen binnen budget en zal moeten worden bijgeraamd!

Wegenonderhoud

Het is niet mogelijk het achterstallige onderhoud in het wegonderhoud die voortkomt uit de inspectie 2021 binnen het huidige budget op te lossen. Om deze achterstand weg te werken is 5 jaar lang vanaf 2022 een extra dotatie aan de voorziening nodig van 214.000,- . Zie bijgevoegd bijlage 3: voorziening wegen.

Risico's wegen

Zoals gezegd is er bij het onderhoud van de wegen achterstallig onderhoud. Achterstallig onderhoud betekent dat het betreffende object is aangetast: er wordt niet (meer) voldaan aan het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau of wettelijke normen.

Dit achterstallige onderhoud brengt meerdere risico's met zich mee:

In de BBV staat dat achterstallig onderhoud waarmee onveilige situaties worden gecreëerd en waarbij sprake is van kapitaalvernietiging, onaanvaardbaar is en zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een redelijke termijn hersteld moet worden. Dit herstel van het achterstallig onderhoud wordt aangemerkt als een verplichting waarvan de omvang, door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling van het achterstallig onderhoud, redelijkerwijs in te schatten is. Op basis van artikel 44 lid 1a BBV wordt daartoe een voorziening gevormd.

Naast deze verplichting is functieverlies een risico, de verharding kan niet meer gebruikt worden op de manier zoals die bedoeld is. Door oneffenheden in de weg ontstaat het risico op schade aan voertuigen of letsel bij mensen, dit resulteert in juridische aansprakelijkheid. Schade of letsel waarvoor de gemeente niet direct aansprakelijk is kan wel leiden tot sociale onveiligheid. Mensen die blind zijn, een rollator of rolstoel nodig hebben of een andere beperking zullen zich minder goed door Westervoort kunnen verplaatsen bij oneffenheden op voetpaden, fietspaden en wegen.

Bij alle 131.693 m2 verharding zijn bovenstaande risico's aanwezig. Door middel van inspectie kan worden bepaald welke schade direct hersteld moet worden en welke kan worden uitgesteld. Door een afweging te maken van de kans en de gevolgen van de genoemde risico's, het kapitaalverlies bij uitstel en de verwachting over het doorzetten van de schade wordt bepaald welke werkzaamheden direct of later worden uitgevoerd.

Risico's zijn ambtelijk niet meer te dekken met de huidige financiële middelen. Voor goed eigenaarschap is een jaarlijkse dotatie aan de voorziening nodig zoals eerder in dit stuk beschreven.

Groenonderhoud
Om de totale bezuiniging te halen is herijking van de budgetten nodig (zie bijlage 2). Grote bezuinigingen op het onderhoud van groen is noodzakelijk. De bezuiniging wordt voor een deel behaald door het onderhoud van groen op C niveau te gaan uitvoeren daar waar dat nu nog op A of B niveau gebeurd. Wat dat verschil inhoud voor het beeld is hieronder te zien in de afbeeldingen.

In 2019 is het contract voor het onderhoud van groen, onderhoud hondenvelden en reiniging van wegen aanbesteed. Er is kritisch gekeken naar dit contract. Openbreken en opnieuw aanbesteden levert geen bezuiniging op, omdat de marktprijzen/eenheidsprijzen het laatste jaar gestegen zijn. Daarom zijn er gesprekken gevoerd met de aannemer om binnen het contract aanpassingen te doen en te bezuinigen door op C niveau te onderhouden. Naast het onderhoudsniveau is er minder financiële ruimte in stelposten en T.B.S posten (ter beschikking stellen van personeel of materieel door de aannemer). Dit betekent minder geld voor het herstel van plantvakken, er ontstaan meer open plekken met onkruid. En minder ruimte voor extra werkzaamheden zoals extra water geven in warme zomers, extra maaiwerk na vragen van bewoners en inboet van bomen.

Indien de raad een besluit neemt over het herijken van de budgetten met de daarbij behorende consequenties zal de gemeente samen met de aannemer over deze wijzigingen moeten communiceren naar de inwoners. De medewerkers van de aannemer worden vaak aangesproken als ze aan het werk zijn en moeten antwoord kunnen geven op vragen van bewoners. Daarbij wil de aannemer niet verantwoordelijk worden gehouden voor een slechter groenbeeld.

De boomfeestdag gaat in de huidige vorm met fysieke ontmoeting en fysiek planten niet door. Voor deze dag staat nog een budget van € 1.500 gereserveerd. Van dat budget is de boomfeestdag in de huidige vorm niet mogelijk. De andere jaren werden de overige kosten betaald uit budgetten waarop nu bezuinigd wordt waaronder het budget voor inboet. Door de bezuiniging is die bijdrage aan de boomfeestdag niet meer mogelijk.

Ervaring in het land leert dat verlaging van het onderhoudsniveau veel meer klachten oplevert. Het serviceniveau voor het afhandelen van deze klachten zal niet meer gehaald worden. Er wordt meer gebruik gemaakt van een automatisch gegenereerd bericht richting de burger waarin we de keuze van de bezuiniging toelichten.

Een ander risico van de keuze voor groenonderhoud op C niveau is kapitaalvernietiging. Al na twee jaar op onderhoudsniveau C is het niet meer mogelijk is om zonder grote investeringen terug te gaan naar een hoger niveau. C niveau accepteert meer open plekken en die moeten bij een hoger onderhoudsniveau opnieuw ingeplant worden. In deze open stukken vestigen zich vaak wortelonkruiden. Hier zal grond vervangen worden om de onkruiden te verwijderen.

Naast de hierboven uitgebreid omschreven risico’s bij bezuinigingen op groenonderhoud, onderhoud hondenvelden en reiniging van wegen zijn er nog meer risico’s en gevolgen van bezuinigen zoals:

- Meer vervuiling van plantvakken en riool door minder vegen;
- Geen extra schoonmaak of onderhoud op afroep na of bij evenementen (vegen/ ophangen vlaggen/ monumenten schoonmaken/ optuigen kerstboom etc.)
- Geen budget voor verwijderen van graffiti;
- Afvalbakken worden minder vaak geleegd;
- Niet meer aanbrengen van houtsnippers op paden van hondenvelden;
- Geen vervanging of reparaties van hekwerken of andere zaken op hondenvelden;
- Geen ruimte voor maatwerk en verzoeken op sportvelden

- Geen ruimte voor maatwerk en verzoeken bij bomen
- Geen vergoeding voor particulieren meer voor snoei/advies monumentale bomen.

Het is mogelijk om een aantal van de hierboven beschreven bezuinigingen geen doorgang te laten vinden. Door hondenpoep niet meer op te ruimen wordt er een extra bezuiniging gerealiseerd van € 11.000. Dat bedrag kan dan aan een ander onderdeel besteed worden.

Hieronder is te zien wat A, B niveau en C niveau inhoud bij plantvakken en grasvelden.



A niveau





B niveau, meer kale plekken en onkruid





C niveau, nog grotere kale plekken met onkruid