Gemeente Borger-Odoorn

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Behandelend ambtenaar: H. Klaassens
Afdeling/cluster: Realisatie
Portefeuillehouder: F.A.J. Buijtelaar

Registratienummer: 48968-2021:156668

Onderwerp:
Vaststellen beleidsnota IBOR, inclusief het voorgestelde onderhoudsniveau C en het maken van een knelpunten keuze.

Voorgestelde wijze van afdoening:
Ter vaststelling.

Het college stelt onderstaande punten voor aan de raad:

1. De beleidsnota IBOR van 18 januari 2021 met referentie BG4451TPRP1902151308 vast te stellen, akkoord te gaan met de inhoud en de ontwikkelagenda in paragraaf 8.2 op bladzijde 52 over te nemen.

1.1 Te kiezen voor het beeldkwaliteitsniveau C met een totaal beschikbaar budget van € 4.862.396.

2. Het IBOR kaderstellend te laten zijn voor de op te stellen beheerplannen per discipline.

Inleiding
De beleidsnota IBOR gaat over het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen (wegen, groen, kunstwerken, meubilair, openbare verlichting en water) in de openbare ruimte van Borger-Odoorn. Het schetst een beeld van het areaal, de prestaties, risico's en kosten rondom het beheer en onderhoud dat gericht is op het in stand houden van deze kapitaalgoederen. Vanuit de wet BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) zijn gemeenten verplicht om aan te geven welke kapitaalgoederen ze bezitten en hoe deze beheerd worden.
Met de presentatie op 4 februari 2021 van de beleidsnota IBOR heeft de gemeenteraad inzicht gekregen in de stand van zaken en de mogelijke keuzes die gemaakt kunnen worden voor het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte, inclusief het inzicht in de financiële consequenties. Na de presentatie is afgesproken dat het college voorstellen aan de raad doet wat betreft het onderhoudsniveau en hoe wordt om gegaan met technische achterstanden bij de onderdelen wegen en groen.
Het opgenomen beleid in het IBOR beleidsstuk is kaderstellend voor de raad waarbij het college gemandateerd wordt voor het vormen van aansluitend (uitvoerings)beleid.

Tijdens begrotingsbehandeling 2022 op 4 november 2021 zijn de volgende vier bestuurlijke voorstellen aangenomen welke effect hebben op IBOR:

1. Vanaf 2024 gelden, € 1 miljoen extra voor wegen niet meer te faciliteren vanuit Vastgoed en Geld, maar structureel € 75.000 als kapitaallast op te nemen in de begroting.
2. Groen, om technische achterstanden van projecten uit het MJOP weg te werken, het Vastgoed en Geld budget aanwenden en de gelden als kapitaallast in de begroting op te nemen.
3. Groen, om binnen de bebouwde kom, gras en heesterbeplanting op beeldkwaliteit B te onderhouden is structureel € 50.000 extra beschikbaar gesteld.
4. Kunstwerken, voor onderhoud bruggen is reeds € 50.000 structureel opgenomen.

Beoogd effect
Het doel is een leefgebied van goede kwaliteit, dat aansluit op de behoeften van de inwoners, gasten en de kernwaarden van de gemeente. De aan de raad voorgestelde prestatie (het onderhoudsniveau C) inclusief de aangenomen bestuursvoorstellen op 4 november 2021 geven invulling aan een duurzame, veilige, en groene wijze van onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen die aansluit bij de verschillende kenmerken van zand en veen.
Met het aangenomen scenario om de technische achterstanden in het groen weg te werken brengt de organisatie de kwaliteit verder op peil.

Argumenten
1. Vaststelling van de beleidsnota
De vast te stellen beleidsnota geeft een weergave van de prestaties, risico's en kosten rondom het duurzaam beheer van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Het geeft inzicht in de huidige situatie en mogelijkheden vanuit beheer, hiermee voldoet de gemeente aan de wet BBV.
Deze eerste IBOR nota legt de integrale keuze en werkwijze vast.

1.1 Beheer op een verantwoord niveau
Het huidige onderhoudskwaliteitsniveau komt overeen met het in verleden genomen besluit om, als gevolg van bezuinigingen, minimaal kwaliteitsniveau C na te streven voor groen. Wegen beheert het wegennet risico gestuurd welke is gelieerd aan de landelijke CROW-methodiek.
Om uiteindelijke vervanging en/of totale renovatie van de kapitaalgoederen zo lang mogelijk verantwoord uit te stellen is gedegen en doordacht onderhoud nodig. Daarom stellen wij de raad voor om conform het advies in paragraaf 7.2.1 (blz. 43) van de beleidsnota tenminste kwaliteitsniveau C te hanteren. Voor het continueren van kwaliteitsniveau C is structureel jaarlijks 5,1 miljoen benodigd. Omdat een aantal onderwerpen (bruggen, water en meubilair) nog niet voldoende in beeld zijn, stellen we voor het huidige totaal budget van € 4.862.396 te continueren.
Tabel 1 op pagina 3 biedt overzicht van de verschillende niveaus en budgetten. In de financiële paragraaf vindt u voorstellen om de budgetten sluitend te krijgen.

1.2 Kaderstellend beleid
De beleidsnota IBOR beschouwen als kaderstellend, een paraplufunctie te laten hebben voor onderliggend beleid en het college te mandateren voor de besluitvorming. Vanuit onze organisatiecultuur is deze beleidsnota met brede samenwerking tot stand gekomen. Er is een volledige en breed gedragen beleidsnota gemaakt die vertrouwen uitstraalt. Vertrouwen is een mooie, positieve en opbouwende houding om met elkaar om te gaan in een organisatie. Vanuit dit principe willen we verder werken aan implementatie en bij

de vorming van onderliggend beleid. De gemeenteraad geeft als controlerend orgaan feedback op beleid en uitvoering.
2 Prestatie en middelen in balans
Uit de uitgeschreven wens in coalitieakkoord naar deze beleidsnota vloeien de financiële consequenties en keuzes. Wanneer de raad kiest voor het gewenste onderhoudsniveau C en de aanbevelingen in paragraaf 7.2.1 overneemt, kan uitwerking worden gegeven aan de beleid- en investeringsvoorstellen.

2.1 Geen achterstallig onderhoud
Volgens de notitie 'Materiële Vaste Activa' van de commissie BBV is er sprake van achterstallig onderhoud als er kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties voorkomen. De gemeente Borger-Odoorn inspecteert jaarlijks de onderhoudstoestand van de kapitaalgoederen en op basis hiervan wordt het meerjaren onderhoudsprogramma (MJOP) opgesteld. Het MJOP is de basis voor het uit te voeren onderhoud in het (begrotings)jaar. Dreigende achterstanden worden hoger geprioriteerd en aangepakt. Door deze werkwijze te volgen is er geen achterstallig onderhoud zoals in de notitie verwoord.

3. Groen binnen de bebouwde kom op kwaliteitsniveau B
De gebieden binnen de bebouwde kom zijn in een uitgestrekte gemeente als Borger-Odoorn belangrijke verblijfsgebieden voor de inwoners en onze gasten. Om de kwaliteit van woonaantrekkelijkheid en leefbaarheid te verhogen en om nog beter aan te sluiten op de kernwaarden van het Cittaslow keurmerk heeft de gemeenteraad op 4 november middels een amendement de wens ingewilligd om het onderhoudsniveau van gras en heester-beplanting in de kerngebieden binnen de kom op te waarderen naar kwaliteitsniveau B. Hiervoor is structureel € 50.000 beschikbaar gesteld.

4. Jaarlijks budget budget kunstwerken verhoogd
Om de kunstwerken op onderhoudsniveau C te onderhouden, is jaarlijks structureel € 157.000 nodig. Hiervan is circa € 27.000 nodig voor klein onderhoud. Uitgangspunt hierbij is dat de technische achterstanden weggewerkt zijn, het benodigde extra budget hiervoor zal na de technische inspectie gekwantificeerd worden voorgelegd. Vooruitlopend hierop is er in de begroting 2022 reeds € 50.000 structureel beschikbaar gesteld.

Integrale afstemming
De beleidsnota en dit voorstel is mede tot stand gekomen door integrale samenwerking met REAL, BORG en FBC

Kanttekeningen
1. Afzien van integraal beheer en verder gaan op de huidige voet.
De afspraak in het coalitieakkoord loslaten en ervoor kiezen om op de huidige voet verder te gaan.
Uit de beleidsnota IBOR zijn aanbevelingen gedaan welke zijn opgenomen in de ontwikkelagenda onder hoofdstuk 8 in het beleidsstuk. Vooruitlopend op de definitieve keuze van de raad is de afdeling Realisatie met de hoogste prioriteiten aan de slag gegaan en is er bijvoorbeeld beleid voor bruggen onderweg. Verder is voorgesorteerd om verbetering aan te brengen en beheer en onderhoud in te richten volgens de pdca-cyclus. Bij de keuze die leidt tot het overboord zetten van het IBOR lopen we het risico onvoldoende in controll te komen en niet ten volste kunnen werken aan de ontwikkelagenda.

1.1 Kiezen voor een ander scenario.
De keuze voor een ander scenario levert risico's op die op dit moment moeilijk aanvaardbaar zijn. De keuze om alle kapitaalgoederen op niveau B te onderhouden geeft een groot financieel risico. Bij een verhoging van het niveau komen er meer achterstanden ten opzichte van het gekozen onderhoudsniveau B naar voren.
Een keuze om de kapitaalgoederen te onderhouden op niveau D wordt sterk afgeraden, dit verhoogt het veiligheidsrisico en kan uiteindelijk lijden tot kapitaalvernietiging. De huidige staat van onderhoud sluit aan op niveau C.
2. Technische achterstanden negeren of anders oplossen.
Negeren is geen optie omdat we op termijn niet langer voldoen aan wet- en regelgeving, er verhoogde veiligheidsrisico's ontstaan en er meer klachten van gebruikers komen. Andere financiële oplossingen zijn onderzocht maar ons inzien niet haalbaar of onrealistisch.

3. De financiële voorstellen niet overnemen.
Het logische gevolg van andere beleidskeuzes zijn andere financiële keuzes.

Financiën
Op hoofdlijnen kan gesteld worden dat er circa € 5,1 miljoen per jaar nodig is voor het handhaven van niveau C. Met de huidige budgetten komt de gemeente tot en met 2023 jaarlijks € 255.000 te kort. Er zijn in dit voorstel nog geen voorzieningen getroffen voor jaarlijkse indexatie.
De volgende tabel geeft inzicht in de verschillende kwaliteitsniveaus en de benodigde budgetten. Hieruit is op te maken dat het financiële verschil tussen de verschillende niveaus circa 1 miljoen euro bedraagt.

Thema	Structureel Budget beschikbaar	Structureel Benodigd	Differentiatie budgetten kwaliteitsniveaus			Incidenteel nodig voor Achterstanden
			Niveau A	Niveau B	Niveau C	
Wegen 2020 – 2023 2023 – 2028	€ 2.176.713 € 1.176.713	€ 2.133.000 (niveau C/B)	€ 2.500.000	€ 2.300.000	€ 2.000.000	€ 12,5 miljoen
droge en natte Kunstwerken	€ 28.989	€ 157.000	€ 260.000	€ 200.000	€ 157.000	onbekend
Groen	€ 2.262.400	€ 2.350.000	€ 3.400.000	€ 2.800.000	€ 2.350.000	Minimaal € 2,4 miljoen
Water	€ 153.884	€ 220.000	€ 320.000	€ 265.000	€ 220.000	onbekend
OVL	€ 97.500	€ 101.500	€ 110.500	€ 104.000	€ 101.500	geen
Meubilair	€ 142.910	€ 156.000	€ 225.000	€ 190.000	€ 156.000	onbekend
Totaal/jaar 2020-2023 2023 -2028	€ 4.862.396 € 3.862.396	€ 5.117.500 € 5.117.500	€ 6.815.000 € 6.815.000	€ 5.859.000 € 5.859.000	€ 4.984.500	Minimaal € 14,9 miljoen

					€ 4.984.500	

Tabel 1: Kwaliteitsniveaus en budget 1

Het team Financieel Beleid en Controlling (FBC) heeft een uitgebreid financieel plan uitgewerkt dat financiële invulling geeft aan de bestuurlijke wens voor kwaliteitsniveau C. Vanzelfsprekend is dit plan integraal afgestemd. Hierna volgt per kapitaalgoed de financiële toelichting.

Wegenonderhoud beeldkwaliteitsniveau C

Structureel nodig voor C	Beschikbaar tot 2023	Beschikbaar vanaf 2023	Saldo	**Technische achterstand**
€ 2.133.000	€ 2.176.713	€ 1.176.713	- € 956.287 (1 miljoen)	€ 12,5 miljoen

Tabel 2: Wegen en financiën

Benodigd jaarlijks onderhoudsbedrag
Voor het onderhoud van de wegen op kwaliteitsniveau C is jaarlijks structureel € 2.133.000 benodigd.

Technische achterstanden
Het risico gestuurd beheer wordt voortgezet, hiermee worden gevaarlijke situaties voorkomen. Er worden geen specifieke voorstellen gedaan om de technische achterstanden planmatig weg te werken. Uit eventuele aanbestedingsvoordelen kan een (wel is waar klein) gedeelte van de achterstand worden ingelopen. Tevens gaat de vakafdeling in gesprek met marktpartijen en agrariërs, worden mogelijke subsidiebronnen onderzocht om de plattelandswegen te verbeteren.

Kunstwerken onderhoud beeldkwaliteitsniveau C

Structureel benodigd voor C	Beschikbaar	Saldo
€ 157.000	€ 28.989	- € 128.011

Tabel 3: Kunstwerken en financiën

Voorstel na onderzoek naar constructie bruggen
Er is onderzoek gedaan naar het draagvermogen van de bruggen met een gedetailleerde inspectie (0-meting). Op basis van deze 0-meting is in het collegevoorstel 37732-2021:613513 aangenomen om alvast het onderhoudsbudget met € 50.000 structureel te verhogen.
Wanneer de vervolgonderzoeken afgerond zijn, volgt uiterlijk in het eerste kwartaal van 2022 een nieuw beleidsplan met financieel meerjarenplan voor alle kunstwerken.

Groenonderhoud beeldkwaliteitsniveau C

Structureel benodigd voor C	Beschikbaar	Saldo	**Technische achterstand**
€ 2.350.000	2.262.400	- € 87.600	€ 2,4 miljoen

Tabel 4: Groen en financiën

Voorstel

Om het groen areaal op niveau C te onderhouden is € 2.350.000 benodigd. Dit bedrag is opgebouwd uit € 1.500.000 voor klein onderhoud en € 850.000 voor groot onderhoud. Structureel is in de begroting voor groenonderhoud € 2.262.400 beschikbaar.
Dit bedrag bestaat uit personeelskosten (BORG en inhuur derden), materieel en materialen. Het bedrag is inclusief € 100.000 voor Vastgoed en geld dat bestemd is voor projecten op de MJOP. Het Vastgoed en geld budget voor groen wordt jaarlijks verhoogd met € 15.000.

Het budget Vastgoed & geld wordt de komende periode gebruikt om de technische achterstanden (versneld) weg te werken (Zie onderdeel Technische achterstanden (MJOP). Het eigenlijke tekort bedraagt dus € 187.000. De afwijking valt binnen het gestelde betrouwbaarheidspercentage van 90%, zoals aangegeven in het beleidsplan. Daarom zijn wij van mening dat dit verantwoord is.

Nadat de projecten van de MJOP zijn weggewerkt kan, indien dit blijkt uit een evaluatie dat het budget dan nog niet toereikend is, het budget voor het onderhoud groen worden aangevuld met de jaarlijkse toename van € 15.000 uit de Vastgoed en geld budgetten.

Technische achterstanden (MJOP)
De technische achterstanden in groen (MJOP) is naar schatting € 2.400.000.
De bedragen om de investeringen van de projecten op de MJOP weg te werken kunnen voor het grootste gedeelte worden geactiveerd. Hiervoor kan het budget Vastgoed en geld worden gebruikt.
De technische achterstanden ter waarde van € 2,4 miljoen kunnen daarmee in vier jaar weggewerkt worden.
Tijdens de begrotingsbehandeling 2022 op 4 november is aangenomen om het budget Vastgoed en geld groen hiervoor aan te wenden.

Intensieve verblijfsgebieden op niveau B
Om het gras en heesters binnen de bebouwde kom, de intensieve verblijfsgebieden, op een hoger niveau (B) te onderhouden is in de vergadering van 4 november 2021 jaarlijks € 50.000 beschikbaar gesteld.

Water niveau C

Structureel benodigd voor C	Beschikbaar	Saldo
€ 220.000	€ 153.884	- € 66.116

Tabel 5: Water en financiën

Voorstel
In 2022 wordt een nieuw GRP opgesteld. In het GRP worden de kosten én de dekking van de kosten voor de onderdelen van water opnieuw geraamd. Deze zullen worden getoetst aan IBOR en indien nodig bijgesteld.
Wij stellen voor na het opstellen van het GRP met een aparte evaluatie van het onderdeel Water te komen. Hierin wordt financieel inzicht gegeven over benodigde en beschikbare bedragen in de begroting.

Openbare Verlichting (OVL)

Structureel benodigd voor C	Beschikbaar	Saldo
€ 101.500	€ 97.500	- € 4.000

Tabel 6: Verlichting en financiën

De benodigde en beschikbare budgetten zijn met elkaar in evenwicht.
Er is geen aanvullend financieel voorstel benodigd.

Meubilair

Structureel benodigd voor C	Beschikbaar	Saldo
€ 156.000	€ 142.910	- € 13.090

Tabel 7: Meubilair en financiën

Voorstel
Het tekort is vooral een verschil in verdeling van de kosten en wordt geëgaliseerd binnen de huidige budgetten.

Communicatie
De definitieve scenario keuze wordt uitgebreid gecommuniceerd in de organisatie en aan onze inwoners.
Wanneer de voorgestelde beslispunten worden overgenomen, zal de ontwikkelagenda geheel worden geadapteerd en zal beleidsontwikkeling in overleg met de portefeuillehouder worden geprioriteerd.
De staat van onderhoud zal gedurende het jaar gemonitord (geschouwd) worden, hierover wordt vanaf 2022 jaarlijks gerapporteerd aan de bestuurlijke organisatie en inwoners.

Bij het maken van nieuw beleid zal klimaatverandering, biodiversiteit en Cittaslow een rode draad zijn. Als aanvulling op de ontwikkelagenda zal nieuw beleid voor biodiversiteit en klimaatadaptatie worden opgesteld.

Uitvoering
Zodra het IBOR wordt vastgesteld zal verdere uitvoering worden gegeven aan de ontwikkelagenda. De eerste beleidsproducties staan gepland, uitvoeringsbeleid wordt aansluitend gemaakt. In 2022 wordt de indeling van de (financiële)bedrijfsvoering afgestemd op de beschikbaar gestelde budgetten.
Vanaf 2022 zal BORG het onderhoud conform het vastgestelde onderhoudsniveau uitvoeren. Middels frequent schouwen wordt het beeldkwaliteitsniveau gedurende het jaar gemonitord en wordt jaarlijks verslag uitgebracht.

Bijlagen
48968-2021:976860 Beleidsnota IBOR d.d. 18 januari 2021
48968-2021:448082 IBOR Raadsbesluit
48968-2021:742923 Extra informatie
20211117pp Stand van zaken investering extra wegengeld

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. D.C Rensen	mr. J. Seton