

Raadsvoorstel

| | |
|---------------------------|--|
| Raadsvergadering | Keten en opsteller |
| 15 december 2025 | Ruimte / J.M. (Martijn) Buitenhuis |
| Commissie | Programma |
| Ruimte en Duurzaamheid | 8 – Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing 2 – Verkeer, vervoer en waterstaat |
| Portefeuillehouder | Bijlagen |
| G.J. Brouwer-de Jonge | 3 |

Onderwerp

Kwaliteitskeuzes Beheer en Onderhoud Openbare Ruimte en benodigde budget en capaciteit.

De raad besluit om

1. Het '0 scenario met plus op verharding' vast te stellen als richtlijn voor de te behalen onderhoudskwaliteit in de komende jaren;
2. De middelen uit de begroting 2026 – 2029 hiervoor beschikbaar te stellen, waarbij vanaf 2027:
 - o De budgetten dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervanging toereikend zijn voor de gekozen kwaliteitsniveaus;
 - o 1,5 FTE aan team Realisatie en Beheer wordt toegevoegd om daarmee de taken voor beleid, beheer, voorbereiding en toezicht goed in te kunnen vullen;
 - o Het takenpakket van de buitendienst is afgestemd op de aanwezige FTE en competenties.

Inleiding

Eind 2023 is geconstateerd dat het belangrijk is om toekomstgerichte en duurzame keuzes te maken voor de uitvoering het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Daarom is een bestuursopdracht geformuleerd voor een onderzoek naar en inzet op het efficiënt en verantwoord uitbesteden van beheer- en onderhoudstaken die buiten de capaciteit van de buitendienst van de gemeente Hattem vallen.

Om deze bestuursopdracht goed uit te voeren is een plan van aanpak "Inbesteding BOR en optimalisatie beheerprocessen" opgesteld. De raad heeft ingestemd met dit plan. Belangrijkste doelstellingen uit het plan waren:

- Opstellen van de juiste (dienstverlening)overeenkomsten, met daarin duidelijke en eenduidige taak- en prestatieafspraken voor de uitvoerende partijen (aannemers en buitendienst);

- Opstellen of verbeteren van interne processen, taken, rollen, verantwoordelijkheden en beheerkaders en zorgen voor een goede borging;
- Nieuwe manier van werken start vanaf januari 2026;
- Tijdige besluitvorming (planning was mei 2025) over een basiskader: aan welke kwaliteitscriteria moet de buitenruimte voldoen en welk budget en welke capaciteit moet daarvoor beschikbaar gesteld worden. De financiële gevolgen voor de gemeente zouden conform de oorspronkelijke planning verwerkt moeten worden in de Meerjarenbegroting 2026 en verder.

Beoogd effect

Verbeteren van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Hattem en het realiseren van een schone, veilige en leefbare openbare ruimte die voldoet aan vastgestelde (wettelijke) onderhoudsnormen.

Bevoegdheid/Juridisch kader

Bij beheer en onderhoud van de Openbare Ruimte heeft de gemeente te maken met uiteenlopende wetgeving en richtlijnen voor wegen, water, groen, speeltoestellen, gebouwen, kunstwerken etc. Denk hierbij onder andere aan de wegenwet, NBD Richtlijn Bewegwijzering, Richtlijn Boomveiligheidsregistratie, warenwetbesluit speel- en attractietoestellen, wet milieubeheer, Arbowetgeving, installatieveiligheidseisen, schadeaansprakelijkheid etc. Een aantal van deze wetten is geheel of gedeeltelijk opgegaan in de Omgevingswet. In algemene zin heeft de gemeente de plicht ervoor te zorgen dat de openbare ruimte een veilige omgeving is voor haar inwoners.

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is vastgelegd hoe gemeenten financieel met het onderhoud van kapitaalgoederen om moeten gaan. De 2 belangrijkste zaken hierin zijn de verplichting om de gemeentelijke kapitaalgoederen duurzaam in stand te houden en de verplichting om investeringen te kapitaliseren.

Eerdere besluitvorming en kaders

Op 22 juni 2009 heeft de Raad de nota 'Evaluatie BOR' vastgesteld. Voor alle onderdelen van de openbare ruimte en typen gebieden is hierin de wenselijke en haalbare onderhoudskwaliteit beschreven. De raad kan het onderhoudsniveau jaarlijks wijzigen. In 2013 is dit voor het laatst integraal gebeurd. In 2021 is de ambitie en de onderhoudskwaliteit voor openbaar groen en bomen in de Groenvisie verhoogd.

Argumenten

1.1 Een nieuwe aanpak is nodig om te voldoen aan de minimum onderhoudsnormen

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte voldoet met de voorgestelde werkwijze en bij voorgestelde kwaliteitskeuze aan de minimale onderhoudsnormen waarbij voldoende capaciteit aanwezig is en de juiste middelen tijdig beschikbaar zijn. Dit is urgent, omdat de gemeente nu niet voldoet aan de minimum onderhoudsnormen.

1.2 Het huidige beheerniveau is niet conform het beleid en de gewenste beeldkwaliteit

Het huidige beheerniveau is zowel technisch als op beeld niet conform de afspraken vanuit beleid en beeldkwaliteit:

- Er is plaatselijk sprake van technische achterstand (met name groen en grijs);
- Het eerder door de raad vastgestelde kader (het nul-scenario uit de memo) betekent dat er veel C-kwaliteit wordt aangehouden. Dit leidt tot achterstallig onderhoud en hogere kosten op een later moment, wat vooral zichtbaar en merkbaar wordt bij verharding:
 - Het is een verlichting van lasten t.o.v. A of B niveau;

- Voor groot onderhoud zijn echter binnen 2 jaar extra kosten te verwachten;
- Een ingreep plegen om weer op een B of A niveau te komen kost extra geld;
- Er zijn meer klachten van gebruikers te verwachten, er is een grotere kans op aansprakelijkheidsclaims en er is meer klein onderhoud en herstel (veiligheid) nodig.

1.3 Het scenario 'nul met plus op verharding' sluit het beste aan bij de situatie in Hattem

Om deze reden wordt het scenario "nul met plus op verharding" voorgesteld in plaats van het huidige scenario ("nul-scenario"). Bij het voorgestelde scenario kan op het juiste moment het juiste onderhoud worden uitgevoerd en wordt voldaan aan de minimale onderhoudsnormen en wetgeving.

1.4 Kwaliteitsniveau D (achterstallig onderhoud) op meer dan 5% van het gemeentelijk gebied is onwenselijk en op de langere termijn duurder

Door de raad is gevraagd een scenario voor te stellen op basis van de huidige budgetten. Uit de doorrekeningen blijkt dat daarbij geen realistisch scenario opgesteld kan worden. Op basis van de huidige budgetten zakt de kwaliteit van de openbare ruimte naar een onacceptabel D-niveau. Kwaliteitsniveau D wordt landelijk gezien als achterstallig onderhoud. Daarbij is sprake van kapitaalvernietiging, functie verlies en (sociale-) onveiligheid. Er is direct groot onderhoud of vervanging nodig. Volgens de CROW-systematiek is een beperkte onderhoudsachterstand nog acceptabel, zolang niet meer dan 5% van het gemeentelijk gebied op niveau D ligt. De laatste groeninventarisatie en -inspectie laat bijvoorbeeld zien dat 9,1% van het totaal oppervlak op onderhoudsniveau D en 9,9% op onderhoudsniveau C scoort.

2.1 De budgetten sluiten op dit moment niet aan op het gewenste kwaliteitsniveau

De berekeningen tonen aan dat er meer geld nodig is dan beschikbaar, zelfs wanneer vast wordt gehouden aan de eerder vastgestelde niveaus. In de huidige begroting is te weinig budget opgenomen om het onderhoud op voldoende niveau te houden. Dit heeft naast prijsstijgingen ook te maken met toename van het beheerareaal (door uitbreiding en uit de nieuwe inventarisaties blijkt dat de gemeente Hattem veel meer areaal in eigendom en beheer heeft dan waar we tot nu toe van uit zijn gegaan).

Kanttekeningen

1.1 Een te laag onderhoudsniveau is kapitaalvernietiging

Het risico bestaat dat de kwaliteit van de openbare ruimte onder het wettelijk minimum daalt. Dit is vooral het geval bij groen en verharding. Er is dan sprake van kapitaalsvernietiging.

Eind 2025 worden inspecties uitgevoerd en stelt team Realisatie en Beheer prioriteiten voor 2025–2026, met focus op veiligheid en basisfunctionaliteit.

Bij achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties, wordt de raad gevraagd om op basis van artikel 44 lid 1a BBV een voorziening te vormen t.b.v. herstel, of in uiterst geval die delen van de openbare ruimte te onttrekken aan de openbaarheid.

1.2 De gemeente Hattem voldoet niet aan aanbestedingsregels

Een aantal contracten is officieel verlopen, maar in samenspraak met aannemers is besproken de werkzaamheden toch te blijven uitvoeren. Andere (tijdelijke) contracten voldoen niet aan de wet. In 2025 wordt bepaald welke contracten vernieuwd of verlengd moeten worden, waarna nieuwe contracten in 2025 en 2026 uitgewerkt worden en op de markt worden gezet. ROVA wordt daarbij waar mogelijk als voorkeursleverancier benaderd.

Dit vraagt tijdelijk om extra capaciteit en middelen.

1.3 Inefficiëntie en versnippering

Tijdelijke contracten leiden tot inefficiëntie en gebrek aan overzicht. Kortlopende contracten zijn veel minder interessant voor aannemers. Van juni tot en met september 2025 is bepaald welke contracten nodig zijn en wat de status van deze contracten is. Daarnaast wordt het gegevensbeheer

verbeterd, waardoor nog beter inzicht ontstaat in welk areaal waar aanwezig is, wat de staat ervan is en wie welk areaal onderhoudt.

1.4 Onvoldoende capaciteit

De huidige aanwezige capaciteit bij team Realisatie en Beheer leidt tot onvoldoende voorbereiding en controle tijdens de uitvoering met risico op fouten.

Daarom wordt voorgesteld om vanaf 2027 1,5 FTE toe te voegen aan team Realisatie en Beheer.

Eind 2025 wordt aangegeven welke activiteiten in 2026 worden opgepakt door het eigen personeel en wordt aangegeven voor welke activiteiten tijdelijk extra capaciteit (en middelen) moeten worden ingezet. Het kan ook zijn dat besloten wordt om bepaalde activiteiten tijdelijk niet uit te voeren.

Tijdens de commissievergadering Ruimte & Duurzaamheid van 1 september 2025 is naar aanleiding van de bespreking van Kwaliteitskeuzes Beheer en Onderhoud Openbare Ruimte aan de raad toegezegd een nadere onderbouwing van de toevoeging van 1,5 fte aan het team Realisatie en Beheer (ID 312 / 2025-T033):

Op basis van de normberekening is bepaald welke capaciteit benodigd is in Hattem om de disciplines wegen, kunstwerken, riool, meubilair, verharding, etc. goed te kunnen beheren en onderhouden. De uitkomst van deze berekening is vergeleken met de daadwerkelijk aanwezige FTE van team Realisatie en Beheer en team Buitendienst en hoe deze verdeeld zijn in rollen en taken voor het beheer op de verschillende disciplines. Deze vergelijking laat zien dat er vooral bij verharding en riool, reiniging en waterbeheer en algemene beheertaken een tekort in capaciteit te zien is. Onder algemene beheertaken vallen zaken als verkeer, klachten en meldingen, projectleiding en management. Bij een aantal onderdelen is ook een (geringe) overcapaciteit te zien. In 2026 wordt daarom, naast het aantrekken van personeel, ook bepaald welke mensen andere rollen en taken kunnen oppakken waardoor de werkzaamheden beter verdeeld worden.

In bijlage 2 is de onderliggende berekening en vergelijking te vinden (ID 312 / 2025-T033):

2.1 Verhoogd aansprakelijkheidsrisico

Bij schade of letsel door slecht onderhoud kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld. Om deze reden wordt het gegevensbeheer verbeterd, waaronder een betere documentatie van onderhoud en inspecties zodat voldaan wordt aan de zorgplicht.

3.1 Onzekerheid over toekomstige financiering

Het was onzeker of voldoende beschikbare middelen zijn en/of beschikbaar konden worden gesteld. In november 2025 zijn bij de behandeling van de begroting 2026 – 2029 scenario's en kosten in kaart gebracht en is aan de raad instemming gevraagd op de prioritering van uit te voeren of uit te stellen werkzaamheden. Zoals nu blijkt kunnen hierdoor vanaf 2027 voldoende middelen beschikbaar gesteld worden.

4.1 Vertraagde implementatie nieuwe werkwijze

Uitstel van besluitvorming vertraagt de invoering van een nieuwe, verbeterde werkwijze. De tijd tot 2027 wordt benut voor inrichting processen, rollen en systemen en het op orde brengen van beheer. Nieuwe contracten worden in 2026 voorbereid op basis van het gekozen scenario, met als doel uitvoering vanaf 1 januari 2027.

Er wordt een eenduidige werkwijze uitgewerkt voor de uitvoering van het dagelijks onderhoud door de buitendienst. Aan de buitendienst wordt uitleg en ondersteuning geboden bij implementatie van deze werkwijze.

Door een betere inrichting van team Realisatie en Beheer, waarbij de taken en rollen per taakveld worden verdeeld, ontstaat duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en welke processen gevolgd worden.

Het financieel systeem wordt conform BBV zo ingericht dat bij de begroting 2027 het onderscheid per taakveld voor dagelijks beheer, groot onderhoud en vervanging duidelijk is en er voor groot onderhoud of vervanging een voorziening of een reserve is ingesteld.

Financiën

Conform memo “kwaliteitskeuze BOR en benodigd budget en capaciteit” uit bijlage 1, is het nodig om:

- Het gezamenlijke structurele jaarlijkse budget voor de kostenplaatsen voor dagelijks onderhoud te verlagen met € 264.415;
- Het gezamenlijke structurele jaarlijkse budget voor de kostenplaatsen voor groot onderhoud te verhogen met € 598.321;
- Een verhoging van gemiddeld € 232.671 per jaar t.b.v. vervanging beschikbaar te stellen (voor de jaren 2025 – 2028).
- Ca. € 122.000 aan het formatiebudget team Realisatie en Beheer toe te voegen om daarmee een extra formatieruimte van 1,5 FTE te creëren.

In november 2025 is de begroting 2026 – 2029 in de raad vastgesteld. In de periode hieraan voorafgaand heeft een taskforce binnen de gemeente Hattem, gekeken naar de mogelijkheden om de begroting op onderdelen bij te stellen. Het bleek mogelijk te zijn om in deze begroting vanaf 2027 de bovengenoemde middelen behorende bij het voorkeursscenario beschikbaar te stellen. Gezien deze situatie stellen we u voor in te stemmen met het scenario “nul met plus op verharding” en de benodigde budgetten beschikbaar te stellen.

Tijdens de commissievergadering Ruimte & Duurzaamheid van 1 september 2025 is naar aanleiding van de bespreking van Kwaliteitskeuzes Beheer en Onderhoud Openbare Ruimte aan de raad toegezegd een nadere onderbouwing te verstrekken van de uitwerking financiën (ID 311 / 2025-T032):

De bijlage die bij de op 1 september 2025 besproken memo was gevoegd was onduidelijk en betrof een samenvatting van de doorrekening vanuit Financiën & Control voor zowel de investeringen als de budgetten voor groot- en dagelijks onderhoud. In de begroting 2026 - 2029 is de doorrekening opnieuw uitgevoerd en is te zien dat vanaf 2027 meer ruimte is voor zowel investeringen als voor de budgetten voor dagelijks en groot onderhoud. De check is gedaan op de beschikbaarheid van de benodigde middelen conform het voorkeursscenario. Om deze redenen wordt hier geen apart overzicht van verstrekt.

De berekende ‘overcapaciteit’ van de Buitendienst, is daarbij nog niet betrokken. Dit omdat met de buitendienst eerst goed gekeken moet worden naar het takenpakket en de wijze waarop het onderhoud wordt uitgevoerd. Een uitgebreide toelichting hierop leest u in bijlage 1 (bladzijde 19 en 20).

Communicatie en participatie

Het communicatieplan en de acties daarbij worden aangepast. De ROVA (voorkeurspartner) wordt ingelicht over deze werkwijze en het door de raad vastgestelde scenario.

Uitvoering

Conform gewijzigd plan van aanpak “Inbesteding BOR en optimalisatie beheerprocessen”.

Bijlagen

1. Memo kwaliteitskeuze BOR en benodigd budget en capaciteit
2. Uitwerking benodigde capaciteit beheertaken

Hattem, 11-11-2025

Het college van burgemeester en wethouders van Hattem,
de secretaris, de burgemeester,