

Nota van B&W

Portefeuille M. Divendal
Auteur Dhr. H.F.L. Wals
Telefoon 5114845
E-mail: walsh@haarlem.nl
SB/BOR Reg.nr. SB 2007/ 180575
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 9 oktober 2007

Onderwerp

Herijking normbudgetten

Bestuurlijke context

De voorliggende nota beschrijft de actualisering van normbudgetten en achterstallig onderhoud, met als vertrekpunt de berekeningen in het DHV-rapport 'Basiskwaliteit openbare ruimte'. Op 21 september 2006 heeft de raad het Beleidskader openbare ruimte vastgesteld en daarmee het gewenste kwaliteitsniveau bepaald op R gedifferentieerd. Tevens kreeg het college opdracht om de bedragen die bij dit kwaliteitsniveau horen te herijken. Als toelichting stond in het beleidskader:

'Van belang is voorts dat in 2007 de financiële onderbouwing van normbudgetten en achterstallig onderhoud geactualiseerd wordt. De ontwikkeling van de onderhoudstoestand, veranderende eenheidsprijzen, areaaluitbreidingen en plussen en minnen in de begroting maken immers een periodieke herberekening noodzakelijk. Actualisering houdt een financieel risico in, dat wil zeggen dat de kans bestaat dat uitgaande van hetzelfde kwaliteitsniveau er meer geld benodigd is dan nu wordt geraamd. Dat kan betekenen dat er in de toekomst extra middelen beschikbaar worden gesteld óf dat het kwaliteitsniveau op onderdelen moet worden aangepast om binnen de beschikbare middelen te blijven.'

Uit de nota blijkt dat het gat tussen normbudget en beschikbaar budget in drie jaar tijd met 1,7 miljoen euro is verkleind. Ook het achterstallig onderhoud is met 1,3 miljoen euro gedaald. Met behulp van de extra gelden uit het coalitieakkoord is het mogelijk om voor alle domeinen, met uitzondering van de verhardingen, de komende jaren op normniveau te komen. Het andere doel, het wegwerken van de onderhoudsachterstand, kan in 2013 bereikt worden. Het volgens de huidige inzichten nog benodigde bedrag van 1,3 miljoen euro dient dan wel te worden betrokken bij de actualisering van de normbudgetten ten behoeve van de Kadernota 2010.

B&W-besluit:

1. Het college stemt in met het voorleggen van de voordracht herijking normbudgetten aan de raad.
2. Het college stelt de raad voor het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget voor wat betreft de normbudgetten als volgt aan te passen:

	2008	2009	2010
groen	+323.000	+70.000	+42.000
bruggen	-475.000	-200.000	-200.000
verlichting	+76.000	+65.000	+79.000
water+oevers	+76.000	+65.000	+79.000

Het gaat hier om budgettair neutrale verschuivingen tussen de verschillende onderhoudsdomeinen.

3. Het college stelt de raad voor om ten behoeve van de Kadernota 2010 een actualisering aan te bieden, waarbij aangegeven wordt hoe het achterstallig onderhoud is ingelopen en wat nodig is om de normbudgetten voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte te handhaven dan wel te bereiken.
4. Het college stelt de raad voor om een bestemmingsreserve voor het onderhoud van de openbare ruimte in te stellen.
5. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
6. Het raadsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, nadat de commissie Beheer hierover een advies heeft uitgebracht.

Raadsparagraaf: deze nota is kaderstellend.

HERIJKING NORMBUDGETTEN

1. Inleiding	2
2. Kader	3
2.1 Besluitvorming	3
2.2 Coalitieakkoord.....	3
2.3 Onderhoud	4
3. Benodigd normbudget	5
3.1 Methodiek	5
3.2 Overzicht.....	5
3.3 Marktconformiteit.....	6
3.4 Straatreiniging.....	7
4. Beschikbaar budget	8
4.1 Methodiek	8
4.2 Overzicht.....	8
4.3 Erbij en eraf	9
5. Confrontatie	10
5.1 Methodiek	10
5.2 Overzicht.....	10
5.3 Ontwikkeling	10
6. Achterstallig onderhoud	12
6.1 Methodiek	12
6.2 Overzicht.....	12
7. Perspectief normbudget	14
7.1 Methodiek	14
7.2 Extra onderhoudsbudget	14
7.3 Bezuinigingen	14
7.4 Effect op normbudget	15
8. Perspectief achterstallig onderhoud	18
8.1 Methodiek	18
8.2 Extra budget.....	18
8.3 Effect op achterstand	18
9. Financiële strategie	20
9.1 Normbudget	20
9.2 Onderhoudsachterstand.....	21
9.3 Bestemmingsreserve	22
10. VAT-kosten	23
10.1 De motie.....	23
10.2 DHV en VAT.....	23
10.3 Haarlem en VAT.....	24
10.4 Extra onderhoudsbudget en VAT	26
10.5 Eigen capaciteit en inhuur.....	27
11. Herijking compleet	28
12. Samenvatting	30
12.1 Conclusies.....	30
12.2 Aanbevelingen	32
Besluitvorming	33
Bijlage – Toelichting op VAT-kosten	34

afdeling Beheer Openbare Ruimte, oktober 2007

1. Inleiding

Op 21 september 2006 heeft de raad het Beleidskader openbare ruimte vastgesteld en daarmee het gewenste kwaliteitsniveau bepaald op R gedifferentieerd. Tevens kreeg het college opdracht om de bedragen die bij dit kwaliteitsniveau horen te herijken. Als toelichting stond in het beleidskader (blz. 17):

‘Van belang is voorts dat in 2007 de financiële onderbouwing van normbudgetten en achterstallig onderhoud geactualiseerd wordt. De ontwikkeling van de onderhoudstoestand, veranderende eenheidsprijzen, areaaluitbreidingen en plussen en minnen in de begroting maken immers een periodieke herberekening noodzakelijk. Actualisering houdt een financieel risico in, dat wil zeggen dat de kans bestaat dat uitgaande van hetzelfde kwaliteitsniveau er meer geld benodigd is dan nu wordt geraamd. Dat kan betekenen dat er in de toekomst extra middelen beschikbaar worden gesteld óf dat het kwaliteitsniveau op onderdelen moet worden aangepast om binnen de beschikbare middelen te blijven.’

De voorliggende nota beschrijft de actualisering van normbudgetten en achterstallig onderhoud, met als vertrekpunt de berekeningen in het DHV-rapport ‘Basiskwaliteit openbare ruimte’. De daarbij betrokken domeinen zijn verhardingen, bruggen, verlichting, water (oevers en bodem), groen, speelvoorzieningen, straatmeubilair en straatreiniging.

In de volgende hoofdstukken staat het kader voor de herijking aangegeven, gevolgd door een berekening van het anno 2007 benodigde en van het beschikbare budget. Vervolgens wordt het perspectief voor de onderhoudsbudgetten in de jaren daarna geschetst, op basis van de extra gelden uit het coalitieakkoord en de doorwerking van een aantal bezuinigingen. Een voorstel voor de financiële strategie en een hoofdstuk over de zogeheten VAT-kosten gaan vooraf aan een slotbeschouwing. Het hoofdstuk over de VAT bevat tevens de reactie op de door het college bij de behandeling van de Kadernota 2007 overgenomen CDA-motie, waarin aangedrongen werd op voldoende formatie om het extra onderhoudsgeld te kunnen besteden.

Omdat het om een opeenstapeling van rekenexercities gaat, is de materie van dit rapport nogal weerbarstig, maar de lezer met haast kan eventueel meteen door naar hoofdstuk 12, dat de politiek relevante conclusies en aanbevelingen bevat.

2. Kader

2.1 Besluitvorming

Op 15 mei 2001 is het college van B en W akkoord gegaan met de eerste nota over de kwaliteits- en kostennormering van wegen, bruggen en oevervoorzieningen. Bij die gelegenheid is besloten tot een 'structurele inhaalslag', met als doel om het kwaliteitsniveau in 2012 op normniveau te hebben. Als resultaat werd 454.000 euro extra structureel per jaar aan de begroting voor het onderhoud van de openbare ruimte toegevoegd. Het ging om een cumulatief bedrag.

In mei 2001 heeft B en W voorts besloten om de normering jaarlijks te actualiseren. Op 19 februari 2002 hechtte het college zijn akkoord aan de vervolgnota 'Onderhoud van de stad; kwaliteits- en kostennormering 2002 voor wegen, oevervoorzieningen, bruggen en openbaar groen'. Vergeleken met de voorganger uit 2001 is aan deze nota het openbaar groen toegevoegd. Het college constateerde dat de beoogde inhaalslag voor wegen, oevervoorzieningen en bruggen onvoldoende werd gehaald. Daarom werd in de Kadernota 2003 bepaald dat de cumulatieve toevoeging van 454.000 euro per jaar met ingang van 2007 omhoog ging naar 745.000 euro.

Bij de behandeling van de begroting 2006 is via een amendement een bedrag van 400.000 euro beschikbaar gekomen voor achterstallig onderhoud. Dit bedrag bedraagt in 2007 220.000 euro en in de jaren daarna 260.000 euro.

In de vorige collegeperiode is besloten dat bij ieder project in de openbare ruimte de kosten van een eventuele areaaluitbreiding onderdeel uit moeten maken van de besluitvorming. Bij de daarop volgende kadernota wordt dan beslist over de financiële consequenties voor de begroting. Bij de kadernota 2005 is voor het eerst een op deze leest geschoeide areaaluitbreiding toegekend.

Daar tegenover staat een aantal bezuinigingen op de openbare ruimte, waartoe bij verschillende gelegenheden besloten is. De paragrafen 4.3 en 7.3 geven inzicht in de gevolgen voor het beschikbare onderhoudsbudget.

2.2 Coalitieakkoord

Ondanks de extra financiële impulsen schoten de beschikbare middelen voor het beheer van de openbare ruimte anno 2006 nog steeds tekort om de dubbele doelstelling (op normbudget komen plus wegwerken achterstand) te bereiken. In het Coalitieakkoord 2006 – 2010 stond dan ook als inzet dat 'in de komende periode de onderhoudsbudgetten op normniveau (worden) gebracht. Aanvullend worden extra middelen vrijgemaakt om het opgelopen achterstallig onderhoud in te lopen' (blz. 8).

De inhaalslag om op normbudget te komen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is als volgt in het coalitieakkoord weergegeven.

2008	5.000.000
2009	8.000.000
2010	11.000.000

tabel 1. coalitieakkoord en normbudget

Ook voor het inhalen van achterstallig onderhoud staat in het akkoord geld opgenomen.

2007	700.000
2008	1.400.000
2009	2.100.000
2010	2.800.000

tabel 2. coalitieakkoord en achterstallig onderhoud

Voor het realiseren van de met deze bedragen beoogde doelstellingen heeft de raad op 23 november 2006 het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget vastgesteld. Nadere invulling met projecten vindt telkens plaats in het meerjarenprogramma voor de openbare ruimte. Het meest recente programma is in december 2006 voor de periode 2007 – 2010 vastgesteld.

2.3 Onderhoud

Dagelijks onderhoud richt zich op het in stand houden van de bestaande openbare ruimte. Bij het dagelijks onderhoud worden aan de hand van meldingen en inspecties reparaties verricht. In het groen valt daar ook het zogenaamde kort-cyclische onderhoud onder: het frequent terugkerende maaien, snoeien enzovoort. Bij groot onderhoud wordt de levensduur van een onderdeel van de openbare ruimte verlengd. Als een element of constructie technisch versleten is, vindt vervanging plaats.

Groot onderhoud en vervanging hebben een planmatig karakter. Een voorbeeld van groot onderhoud is het vernieuwen van de deklaag van een asfaltweg. Als de fundering van die weg aangetast is, vindt volledige vervanging plaats. Dat gebeurt ook als de riolering vernieuwd moet worden. Het bedrag dat ieder jaar nodig is om de openbare ruimte goed in stand te houden wordt het normbudget genoemd. De raad heeft in 2006 voor het bepalen van de hoogte van dat budget voor het kwaliteitsniveau R-gedifferentieerd gekozen.

Als de openbare ruimte op orde is, dan kan de gemeente zich richten op preventief onderhoud: het tijdig aanpakken van wat in slechte staat dreigt te geraken. Feitelijk zou de gemeente jaarlijks voldoende budget moeten hebben om de versleten delen van de openbare ruimte tijdig te vervangen. De investeringsbehoefte kan van jaar tot jaar verschillen doordat er pieken optreden. Een voorbeeld is Schalkwijk, waar de wegen en de riolering in relatief korte tijd aan zijn gelegd. Als de riolering daar vervangen moet worden is er een grote financiële impuls nodig.

Achterstallig onderhoud ontstaat als het budget voor groot onderhoud en vervanging lager is dan het technisch benodigd volume. Daardoor worden de termijnen van ingrijpen opgerekt en richten de inspanningen zich vooral op het verhelpen van incidenten en calamiteiten. De druk op het dagelijks onderhoud neemt dan sterk toe, maar als daar ook te weinig budget voor beschikbaar is, dan zal de openbare ruimte na enige tijd een verslonste en verwaarloosde indruk gaan maken.

3. Benodigd normbudget

3.1 Methodiek

Om het normbudget vast te kunnen stellen, bevat het DHV-rapport een viertal stappen die doorlopen moeten worden.

- Het bepalen van het gewenste kwaliteitsniveau (per gebied).
- Daaruit volgen de feitelijk te leveren onderhoudsinspanningen (per gebied en per domein).
- Deze inspanningen kunnen uitgedrukt worden in een kostenkengetal (euro's per vierkante of strekkende meter).
- Door areaal en kostenkengetallen met elkaar te vermenigvuldigen komt het normbudget tot stand (per domein).

Bij deze rekenexercitie worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het peiljaar is 2007.
- Het normbudget is marktconform (zie verder paragraaf 3.3) én netto beschikbaar voor de uitvoering van onderhoud.
- Dit laatste betekent dat het ontdaan is van apparaats- oftewel VAT-kosten en kapitaallasten. Om het totale beslag op de middelen duidelijk te maken, moeten de VAT-kosten er aan het eind van de rekenexercitie wel weer bij opgeteld worden (dat gebeurt in hoofdstuk 11).
- Net als in het DHV-rapport is het normbudget uitgesplitst naar dagelijks plus groot onderhoud én naar vervanging.
- Vervanging vindt plaats op basis van de verwachte technische levensduur (en daadwerkelijke vervanging naar aanleiding van inspecties).
- Maatschappelijk noodzakelijke extra ingrepen maken hier geen onderdeel van uit. Deze worden bijvoorbeeld gefinancierd uit leefbaarheids- of verkeersbudgetten.
- Een verschil met het DHV-rapport is dat de straatreiniging geen onderdeel meer uitmaakt van de verhardingen, maar afzonderlijk zichtbaar is gemaakt. Omdat het benodigde bedrag niet beïnvloedbaar is (want vastgelegd in een langdurige overeenkomst met Spaarnelanden), wordt de straatreiniging evenwel buiten de optellingen gehouden.

En zo komen de cijfers tot stand:

- Voor de kostenkengetallen wordt gebruikt gemaakt van landelijk toegepaste cijfers.
- Areaalgegevens worden geput uit de door periodieke inventarisaties gevoede beheersystemen voor de openbare ruimte.
- De kwaliteitsgegevens, op basis van inspecties, komen ook uit deze databeheersystemen.

3.2 Overzicht

Wellicht ten overvloede: het gaat hier om de bedragen die jaarlijks gemiddeld nodig zijn. 'Do' staat voor dagelijks onderhoud, 'go' voor groot onderhoud en 'vv' voor vervanging. Het beeld is dan als volgt:

		do + go	vv	totaal
verhardingen	norm 2004	7.999.000	8.676.000	16.675.000
	norm 2007	7.667.000	9.078.000	16.745.000
	verschil	+332.000	-402.000	-70.000
groen	norm 2004	5.312.000	957.000	6.269.000
	norm 2007	4.130.000	2.951.000	7.081.000
	verschil	+1.182.000	-1.994.000	-812.000
bruggen	norm 2004	847.000	1.040.000	1.887.000
	norm 2007	1.006.000	1.342.000	2.348.000
	verschil	-159.000	-302.000	-462.000
spelen	norm 2004	134.000	186.000	320.000
	norm 2007	165.000	462.000	627.000
	verschil	-31.000	-276.000	-307.000
straatmeubilair	norm 2004	468.000	483.000	951.000
	norm 2007	378.000	990.000	1.368.000
	verschil	+90.000	-507.000	-417.000
verlichting	norm 2004	648.000	1.180.000	1.828.000
	norm 2007	716.000	1.279.000	1.995.000
	verschil	-68.000	-99.000	-167.000
water+oevers	norm 2004	1.165.000	1.108.000	2.273.000
	norm 2007	1.553.000	1.471.000	3.024.000
	verschil	-388.000	-363.000	-751.000
totaal	norm 2004	16.573.000	13.630.000	30.203.000
	norm 2007	15.615.000	17.573.000	33.188.000
	verschil	+958.000	-3.941.000	-2.958.000

tabel 3. normbudgetten in 2004 en 2007

Het normbudget ligt anno 2007 dus een kleine drie miljoen euro hoger dan in 2004. De verschillen zijn het grootst bij groen, water en oevers, bruggen en straatmeubilair. Samengevat komen de oorzaken neer op:

- Verdiscontering van de loon- en prijsstijgingen.
- Een grotere accuratesse van de beheersystemen door een betere vulling, waardoor de areaalgegevens actueler en completer zijn dan ten tijde van het DHV-rapport. Dat geldt met name voor bruggen, groen, spelen en watergangen.

Uit de tabel blijkt dat een verschuiving plaats heeft gevonden van dagelijks en groot onderhoud naar vervanging. Een belangrijke oorzaak hiervan is de omvang van het achterstallig onderhoud, waardoor het verlengen van de levensduur niet meer mogelijk is, maar er tot vervanging overgegaan moet worden. Dit heeft uiteraard geen effect op de norm zelf, maar alleen op de verhouding tussen de verschillende soorten onderhoud. De vervanging is de komende jaren primair gericht op het wegwerken van achterstallig onderhoud. Zodra er geen sprake meer is van achterstand worden voor het betreffende domein alleen de reguliere vervangingsinvesteringen gepleegd. Binnen het normbudget zal de component groot onderhoud dan weer toenemen ten opzichte van de vervanging.

3.3 Marktconformiteit

Het uitgangspunt van marktconformiteit houdt in dat het normbudget berekend is alsof de onderhoudswerkzaamheden door aannemers uitgevoerd worden. Een deel van het groen- en

grijsonderhoud wordt echter verzorgd door eigen medewerkers van de gemeente. Om verschillende redenen wijken hun tarieven af van wat in de markt gangbaar is: (1) ze maken minder productieve uren, (2) per productief uur maken ze minder productie, (3) hun kosten per productief uur zijn hoger. Bij de formatiereductie is in 2006 uitgegaan van de vuistregel, dat de markt dertig procent goedkoper werkt dan uitvoerend personeel in gemeentelijke dienst. Deze situatie is historisch gegroeid doordat ambtelijke principes en bedrijfsvoering niet altijd met elkaar in overeenstemming waren. Ook andere gemeenten met een eigen uitvoering kennen deze problematiek. In Haarlem speelt bovendien het rond 2000 ingevoerde beleid van afbouw van uitvoerende functies een rol, waardoor de gemiddelde leeftijd flink opgelopen is.

Gevolg voor het normbudget is dat er in feite een toeslag van dertig procent op het bedrag van de gemeentelijke uitvoerende organisatie gelegd moet worden om buiten hetzelfde resultaat te bereiken. Op een totaalbedrag van vijf miljoen euro gaat het om ongeveer anderhalf miljoen euro, verdeeld over groen (acht ton), verhardingen (zes ton) en bruggen (een ton). Er zijn verschillende manieren om hier mee om te gaan, maar dat valt buiten het bestek van dit rapport (zie daarvoor de besluitvorming rond SPS). Hier volstaat het om te constateren dat, ook als het normbudget is bereikt, er in de huidige situatie nog een tekort van anderhalf miljoen euro bestaat. Bij de externe verzelfstandiging van deze medewerkers is het dus de opgave om op marktconforme tarieven uit te komen.

3.4 Straatreiniging

In het DHV-rapport maakt de straatreiniging onderdeel uit van de verhardingen. Omdat er voor de reiniging cijfers met een totaal andere opbouw gebruikt worden, is dit onderdeel verbijzonderd. Het is evenwel niet zinvol om de reiniging integraal onderdeel uit te laten maken van de herijking, omdat de gemeente een langjarig contract overeen is gekomen met Spaarnelanden. Daardoor is het voor de straatreiniging te betalen budget gefixeerd. Daarnaast is Spaarnelanden nog niet zover dat inzicht gegeven kan worden in hun kostenkengetallen.

Op basis van gegevens van andere gemeenten is nu een Haarlemse norm geconstrueerd, die de komende tijd aan de gegevens van Spaarnelanden getoetst zal moeten worden. Hier maakt ook het legen van de afvalbakken door Spaarnelanden deel van uit en wel voor 768.000 euro. Het normbedrag voor het legen van deze bakken ligt in het DHV-rapport rond de honderdduizend euro. Dit zeer grote verschil is niet verklaarbaar, maar het DHV-cijfer klopt in ieder geval niet. In onderstaande tabel zijn vegen en legen gecombineerd opgenomen.

		vegen	afvalbakken	totaal
straatreiniging	norm 2004	2.515.000	100.000	2.615.000
	norm 2007	1.441.000	768.000	2.210.000
	verschil	+1.074.000	-668.000	+405.000

tabel 4. normbudget straatreiniging in 2004 en 2007

Vergeleken met het normbedrag van 2.210.000 euro staat er 2.632.000 euro op de begroting voor de straatreiniging. Dat betekent dat deze activiteit in de praktijk 422.000 euro meer kost dan het normbudget groot is.

4. Beschikbaar budget

4.1 Methodiek

- Het peiljaar is 2007.
- Om ze te kunnen vergelijken met de normbedragen, zijn de budgetten uit begroting en investeringsplan geschoond van kapitaallasten en VAT-kosten (zie voor het weer toevoegen van de VAT-kosten hoofdstuk 11).
- Voor het bepalen van de beschikbare middelen voor vervanging is het jaargemiddelde van de vervangingsinvesteringen van de volledige IP-periode van vijf jaar genomen.
- Hierbij is een bijdrage opgeteld vanuit de IP-stelpost vervanging riolering. Zo'n negentien procent van dit budget is bestemd voor het herstel van het wegdek boven het riool bij wegen met achterstallig onderhoud. Dat betekent anno 2007 een toevoeging van gemiddeld 717.000 euro per jaar aan het beschikbare budget voor verhardingen.
- De voorgaande punten (netto-budgetten, jaargemiddelde IP) waren conform het DHV-rapport. De rioleringsbijdrage is een toevoeging, die vervolgens ook voor de situatie in 2004 berekend is, om zo de vergelijking met 2007 te kunnen maken.

4.2 Overzicht

		do + go	vv	totaal
verhardingen	begroting 2004	4.149.000	2.528.000	6.677.000
	begroting 2007	6.461.000	2.789.000	9.250.000
	verschil	+2.312.000	+261.000	+2.573.000
groen	begroting 2004	4.069.000	1.247.000	5.316.000
	begroting 2007	4.077.000	1.573.000	5.650.000
	verschil	+8.000	+326.000	+334.000
bruggen	begroting 2004	968.000	1.340.000	2.308.000
	begroting 2007	994.000	2.220.000	3.214.000
	verschil	+26.000	+880.000	+906.000
spelen	begroting 2004	297.000	204.000	501.000
	begroting 2007	288.000	126.000	414.000
	verschil	-9.000	-78.000	-87.000
straatmeubilair	begroting 2004	364.000	308.000	672.000
	begroting 2007	540.000	68.000	608.000
	verschil	+176.000	-240.000	-64.000
verlichting	begroting 2004	945.000	331.000	1.276.000
	begroting 2007	438.000	407.000	845.000
	verschil	-507.000	+76.000	-431.000
water+oevers	begroting 2004	584.000	1.409.000	1.993.000
	begroting 2007	804.000	2.636.000	3.440.000
	verschil	+220.000	+1.227.000	+1.447.000
totaal	begroting 2004	11.376.000	7.367.000	18.743.000
	begroting 2007	13.602.000	9.819.000	23.421.000
	verschil	+2.226.000	+2.452.000	+4.678.000

tabel 5. beschikbaar budget in 2004 en 2007

De belangrijkste conclusies zijn:

- Met name bij de verhardingen is er in vergelijking met 2004 fors meer geld beschikbaar gekomen. Dit geldt in mindere mate ook voor water, voor bruggen en voor het groen.
- De openbare verlichting zit in de min, op enige afstand gevolgd door spelen en straatmeubilair.
- Over het geheel genomen is er anno 2007 ruim vierenhalf miljoen euro jaarlijks extra beschikbaar voor het onderhoud van de openbare ruimte.

4.3 Erbij en eraf

Hierbij een overzicht van wat er sinds 2004 structureel bijgekomen en afgegaan is bij dagelijks en groot onderhoud (het verschil van iets meer dan twee ton met bovenstaande tabel komt door de invloed van incidentele prioriteiten en bezuinigingen).

	erbij	eraf	saldo
verhardingen	3.208.000	-1.095.000	+2.113.000
groen	1.087.000	-1.523.000	-436.000
bruggen	197.000	-30.000	+167.000
spelen	4.000	-59.000	-55.000
straatmeubilair	100.000		+100.000
verlichting	60.000		+60.000
water + oevers	240.000	-31.000	+209.000
totaal	4.716.000	-2.738.000	+1.978.000

tabel 6. ontwikkeling budget dagelijks en groot onderhoud sinds 2004

Wat hier opvalt is:

- In de periode 2004 tot en met 2007 is bijna zestig procent van het extra budget voor de openbare ruimte weer verdwenen door bezuinigingen.
- Dit heeft met name een stempel gedrukt op het groenbudget.
- Zoals uit tabel 5 in paragraaf 4.2 blijkt, komt de toename van het onderhoudsbudget voor meer dan de helft voort uit het opnemen van een budget voor vervanging in het investeringsplan.

5. Confrontatie

5.1 Methodiek

Om inzicht te krijgen in de stand van het normbudget, zijn de in 2007 benodigde bedragen per domein, exclusief de VAT-kosten (hoofdstuk 3) geconfronteerd met de beschikbare budgetten (hoofdstuk 4). Een en ander volgens de berekeningswijze van het DHV-rapport. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 nader gekeken naar de verschillen tussen 2004 en 2007.

5.2 Overzicht

		do + go	vv	totaal
verhardingen	norm	7.667.000	9.078.000	16.745.000
	begroting	6.461.000	2.789.000	9.250.000
	verschil	-1.206.000	6.289.000	-7.495.000
groen	norm	4.130.000	2.951.000	7.081.000
	begroting	4.077.000	1.573.000	5.650.000
	verschil	-53.000	-1.378.000	-1.431.000
bruggen	norm	1.006.000	1.342.000	2.348.000
	begroting	994.000	2.220.000	3.214.000
	verschil	-12.000	+878.000	+866.000
spelen	norm	165.000	462.000	627.000
	begroting	288.000	126.000	414.000
	verschil	+123.000	-336.000	-213.000
straatmeubilair	norm	378.000	990.000	1.368.000
	begroting	540.000	68.000	608.000
	verschil	+162.000	-922.000	-760.000
verlichting	norm	716.000	1.279.000	1.995.000
	begroting	438.000	407.000	845.000
	verschil	-278.000	-872.000	-1.150.000
water+oevers	norm	1.553.000	1.471.000	3.024.000
	begroting	804.000	2.636.000	3.440.000
	verschil	-749.000	+1.165.000	+416.000
totaal	norm	15.615.000	17.573.000	33.188.000
	begroting	13.602.000	9.819.000	23.421.000
	verschil	-2.013.000	-7.754.000	-9.767.000

tabel 7. vergelijking benodigd en beschikbaar budget in 2007

Zie voor de conclusies de volgende paragraaf.

5.3 Ontwikkeling

		do + go	vv	totaal
verhardingen	verschil 2004	-3.850.000	-6.148.000	-9.998.000
	verschil 2007	-1.206.000	-6.289.000	-7.495.000
	+/-	+2.644.000	-141.000	+2.503.000
groen	verschil 2004	-1.243.000	+290.000	-953.000
	verschil 2007	-53.000	-1.378.000	-1.431.000
	+/-	+1.190.000	-1.668.000	-478.000

		do + go	vv	totaal
bruggen	verschil 2004	+121.000	+300.000	+421.000
	verschil 2007	-12.000	+878.000	+866.000
	+/-	-133.000	+578.000	+445.000
spelen	verschil 2004	+163.000	+18.000	+181.000
	verschil 2007	+123.000	-336.000	-213.000
	+/-	-40.000	-354.000	-394.000
straatmeubilair	verschil 2004	-104.000	-175.000	-279.000
	verschil 2007	+162.000	-922.000	-760.000
	+/-	+266.000	-747.000	-481.000
verlichting	verschil 2004	+297.000	-849.000	-552.000
	verschil 2007	-278.000	-872.000	-1.150.000
	+/-	-575.000	-23.000	-598.000
water+oevers	verschil 2004	-581.000	+301.000	-280.000
	verschil 2007	-749.000	+1.165.000	+416.000
	+/-	-168.000	+864.000	+696.000
totaal	verschil 2004	-5.197.000	-6.263.000	-11.460.000
	verschil 2007	-2.013.000	-7.754.000	-9.767.000
	+/-	+3.184.000	-1.491.000	+1.693.000

tabel 8. ontwikkeling verschil benodigd en beschikbaar budget

De voornaamste conclusies op basis van deze tabel luiden:

- Bij de verhardingen is het grote gat tussen normbedrag en beschikbaar budget met ongeveer een kwart verkleind. Wel blijft hier nog steeds het grootste verschil bestaan.
- Ook bij bruggen en water valt er een positieve ontwikkeling te bespeuren. Deze domeinen komen zelfs in de plus te staan, met name door de bedragen voor vervanging in het investeringsplan. Dat betekent dat al een begin is gemaakt met het inlopen van achterstallig onderhoud.
- Maar bij de domeinen verlichting, groen, spelen en straatmeubilair is de afstand juist vergroot.
- De algemene conclusie is evenwel dat er een verkleining van bijna 1,7 miljoen euro plaats heeft gevonden van de afstand tussen normbudget en begroting.

Nu de stand van zaken van het normbudget anno 2007 in beeld is gebracht, wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan op het financiële perspectief in de komende jaren.

6. Achterstallig onderhoud

6.1 Methodiek

Om een reëel beeld te kunnen geven van het achterstallig onderhoud is het van belang om eerst de gehanteerde definitie te verduidelijken.

- Achterstallig onderhoud is (1) areaal dat niet voldoet aan de gewenste kwaliteitsnorm, dat (2) niet in het meerjarenprogramma zit en dat (3) niet via regulier onderhoud weggewerkt kan worden (bijvoorbeeld door weer regelmatig te snoeien).
- Het kwaliteitsoordeel op basis van de in beheersysteem verwerkte inspecties leidt tot de bruto achterstand (1). Dit is achterstallig onderhoud volgens de definitie van het DHV-rapport. Deze definitie vormt de basis voor tabel 9 in paragraaf 6.2.
- De netto achterstand kan berekend worden door de bruto achterstand te verminderen met areaal dat al in het meerjarenprogramma zit, of dat via regulier onderhoud weggewerkt kan worden. Dit gaat een stap verder dan DHV heeft gezet, om de eenvoudige reden dat geprogrammeerd groot onderhoud of vervanging niet meer tot de achterstand gerekend wordt. De netto achterstand geeft immers een betere indicatie van de werkelijke omvang van het probleem, in casu het nog niet budgettair geregelde deel van het achterstallig onderhoud. Het resultaat van de berekening van de netto achterstand staat in paragraaf 8.3.

6.2 Overzicht

De ontwikkeling van het achterstallig onderhoud (volgens de met DHV vergelijkbare, bruto berekening) levert het volgende beeld op:

		bruto
verhardingen	2004	34.948.000
	2007	28.990.000
	verschil	+5.958.000
groen	2004	6.022.000
	2007	6.272.000
	verschil	-250.000
bruggen	2004	11.800.000
	2007	13.059.000
	verschil	-1.259.000
spelen	2004	13.000
	2007	402.000
	verschil	-389.000
straatmeubilair	2004	onbekend
	2007	idem
	verschil	idem
verlichting	2004	8.062.000
	2007	9.920.000
	verschil	-1.858.000
water+oevers	2004	23.689.000
	2007	24.599.000
	verschil	-910.000

		bruto
totaal	2004	84.534.000
	2007	83.242.000
	verschil	+1.292.000

tabel 9. achterstallig onderhoud in 2004 en 2007

Wat opvalt bij de bruto achterstand:

- Het totale achterstallig onderhoud van de verhardingen is van 35 miljoen naar 29 miljoen euro teruggebracht. De afgelopen jaren is zo'n zestig procent van de extra beschikbare middelen voor dit domein ingezet, hetgeen dus zijn vruchten afwerpt.
- Bij de overige domeinen blijkt de achterstand groter te zijn dan in 2004 werd aangenomen. Doordat vrijwel alle domeinen nog niet op normbudget zijn, hoeft dat geen verwondering te wekken.
- Met name door de invloed van de verhardingen is de totale achterstand in de periode van 2004 tot 2007 met rond de 1,3 miljoen euro afgenomen.
- Overigens is bij de straatreiniging ook enig achterstallig onderhoud geconstateerd, dat veroorzaakt wordt door onvoldoende vegen en onkruidbestrijding. De aldus ontstane humuslaag moet verwijderd worden. Hiermee is een bedrag van 445.000 euro gemoeid. Dit jaar moet blijken of deze achterstand door reguliere reinigingsactiviteiten teruggebracht kan worden

7. Perspectief normbudget

7.1 Methodiek

In de hoofdstukken drie tot en met vijf zijn de normbudgetten in de jaren 2004 en 2007 met elkaar vergeleken. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling in de komende jaren.

- In tabel 7 van paragraaf 5.2 staat weergegeven wat het verschil nog is tussen normbedrag en beschikbaar budget.
- Door het combineren van dit verschil met de bedragen uit de nota Plan van aanpak extra onderhoudsbudget (7.2) én met de geplande bezuinigingen (7.3) wordt het effect op de ontwikkeling van het normbudget in de komende jaren duidelijk (7.4).

7.2 Extra onderhoudsbudget

Met het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget heeft de raad in 2006 vastgelegd hoe de middelen uit het coalitieakkoord voor het op normbudget komen verdeeld worden over de domeinen en de jaren.

	2008	2009	2010	totaal
verhardingen	1.590.000	1.845.000	1.845.000	5.280.000
groen	1.350.000			1.350.000
bruggen	475.000	200.000	200.000	875.000
spelen	200.000	100.000	100.000	400.000
straatmeubilair	800.000			800.000
verlichting	900.000	500.000	700.000	2.100.000
water + oevers	475.000	400.000	200.000	1.075.000
totaal	5.790.000	3.045.000	3.045.000	11.880.000

tabel 10. extra onderhoudsgeld uit het coalitieakkoord

7.3 Bezuinigingen

Tegenover het extra budget staat de komende jaren ook nog een aantal bezuinigingen op de onderhoudsbegroting:

- De laatste jaarsnede uit de Kadernota 2004 (KN04).
- De gevolgen van de formatiereductie (FR).
- Het niet toepassen van de prijsindexcompensatie in 2008 (IN).
- Het dekken van kapitaallasten van een deel van de vervangingsinvesteringen uit de normbudgetten, in plaats van uit de vrijvallende kapitaallasten, zoals besloten bij de Kadernota 2007 (KN07).

De optelsom van deze bezuinigingen ziet er als volgt uit. Voor het totale, cumulatieve effect in 2012 moeten de bedragen bij elkaar opgeteld worden.

		2008	2009	2010	2011	2012	totaal
verhardingen	KN04	-237.000					-237.000
	FR	-75.000	-74.000				-149.000
	IN	-142.000					-142.000
	KN07		-38.000	-78.000	-83.000	-78.000	-277.000
	subtot.	-454.000	-112.000	-78.000	-83.000	-78.000	-805.000
groen	KN04	-113.000					-113.000
	FR	-70.000	-70.000	-42.000			-182.000
	IN	-59.000					-59.000
	subtot.	-242.000	-70.000	-42.000			-354.000
bruggen	FR			-106.000			-106.000
	IN	-29.000					-29.000
	KN07		-8.000	-16.000	-25.000	-33.000	-82.000
	subtot.	-29.000	-8.000	-122.000	-25.000	-33.000	-217.000
spelen	IN	-10.000					-10.000
	subtot.	-10.000					-10.000
straatmeubilair	IN	-20.000					-20.000
	subtot.	-20.000					-20.000
verlichting	IN	-29.000					-29.000
	KN07		-12.000	-12.000	-12.000	-12.000	-48.000
	subtot.	-29.000	-12.000	-12.000	-12.000	-12.000	-77.000
water+oevers	IN	-3.000					-3.000
	KN07		-24.000	-24.000	-35.000	-35.000	-118.000
	subtot.	-3.000	-24.000	-24.000	-35.000	-35.000	-121.000
alle domeinen	KN04	-350.000					-350.000
	FR	-145.000	-144.000	-148.000			-437.000
	IN	-292.000					-292.000
	KN07		-82.000	-130.000	-155.000	-158.000	-525.000
	totaal	-787.000	-226.000	-278.000	-155.000	-158.000	-1.604.000

tabel 11. bezuinigingen op de onderhoudsbegroting

Het beeld dat hieruit ontstaat is dat, tegenover de 11.880.000 miljoen aan extra onderhoudsbudget (zie paragraaf 7.2), er tegelijk 1.604.000 euro bezuinigd wordt, verdeeld over

- de Kadernota 2004 (350.000 euro)
- de formatiereductie (437.000 euro)
- het niet doorgaan van de prijscompensatie (292.000 euro)
- de Kadernota 2007 (525.000 euro)

7.4 Effect op normbudget

Het effect van de extra gelden (EO) en de bezuinigingen (BZ) op de ontwikkeling van het normbudget (NB) tot en met 2012 staat in de navolgende tabel weergegeven. Groene cijfers betekenen dat het normbudget voor dat domein bereikt is, met dien verstande dat de VAT-kosten nog wel toegevoegd moeten worden (zie hoofdstuk 11).

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
verharding	EO		+1.590.000	+1.845.000	+1.845.000		
	BZ		-454.000	-112.000	-78.000	-83.000	-78.000
	NB	-7.495.000	-6.359.000	-4.626.000	-2.859.000	-2.942.000	-3.020.000
groen	EO		+1.350.000				
	BZ		-242.000	-70.000	-42.000		
	NB	-1.431.000	-323.000	-393.000	-435.000	-435.000	-435.000
bruggen	EO		+475.000	+200.000	+200.000		
	BZ		-29.000	-8.000	-122.000	-25.000	-33.000
	NB	+866.000	+1.312.000	+1.504.000	+1.582.000	+1.557.000	+1.524.000
spelen	EO		+200.000	+100.000	+100.000		
	BZ		-10.000				
	NB	-213.000	-23.000	+77.000	+177.000	+177.000	+177.000
straatmeub	EO		+800.000				
	BZ		-20.000				
	NB	-760.000	+20.000	+20.000	+20.000	+20.000	+20.000
verlichting	EO		+900.000	+500.000	+700.000		
	BZ		-29.000	-12.000	-12.000	-12.000	-12.000
	NB	-1.150.000	-279.000	+209.000	+897.000	+885.000	+873.000
water	EO		+475.000	+400.000	+200.000		
	BZ		-3.000	-24.000	-24.000	-35.000	-35.000
	NB	+416.000	+888.000	+1.264.000	+1.440.000	+1.405.000	+1.370.000
totaal	EO		+5.790.000	+3.045.000	+3.045.000		
	BZ		-787.000	-226.000	-278.000	-155.000	-158.000
	NB	-9.767.000	-4.764.000	-1.945.000	+822.000	+667.000	+509.000

tabel 12. bijdrage tot en met 2012 van normbudget aan begroting

Uit deze tabel kan geconcludeerd worden:

- Dat voor bruggen en water het normbudget al in 2007 bereikt is, evenwel blijkt uit paragraaf 6.2 dat deze domeinen nog een aanzienlijke onderhoudsachterstand hebben.
- Voor straatmeubilair wordt het normbudget in 2008 bereikt en voor spelen en verlichting in 2009. Ook bij verlichting speelt de onderhoudsachterstand.
- De verhardingen komen in deze periode niet op normbudget, dat scheelt in 2010 nog bijna 2,9 miljoen euro. Dat valt te verdedigen, omdat de stad zo toe kan groeien naar een situatie waarin er veel meer wegenprojecten tegelijkertijd uit zullen worden gevoerd, zonder dat het beruchte zandbakeffect ontstaat.
- Ook het groen blijkt niet op normbudget te komen. In 2010 bestaat daar een tekort van 435.000 euro. Omdat het hier om dagelijks onderhoud gaat is dit een onwenselijke situatie, immers: in het plan van aanpak was het uitgangspunt dat het groen in 2008 op normniveau onderhouden zou worden.
- Over het geheel genomen zal het budget voor de openbare ruimte in 2010 het normbudget bereikt hebben. Het bedrag waarvoor het normbudget in de plus staat, kan dan gebruikt worden om achterstallig onderhoud in te halen. Het effect daarvan wordt in het volgende hoofdstuk weergegeven.
- Doordat de kapitaallasten uit de bezuiniging Kadernota 2007 een steeds groter deel van de normbudgetten souperen, gaat op een gegeven moment het surplus verdwijnen dat ingezet kan worden voor het achterstallig onderhoud.

In hoofdstuk negen wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om tot een betere spreiding van de normbudgetten te komen én om ze aan te wenden om achterstallig onderhoud weg te werken.

8. Perspectief achterstallig onderhoud

8.1 Methodiek

Door het combineren van (1) de bruto achterstand (tabel 9 in paragraaf 6.2) met (2) de extra beschikbare middelen uit het coalitieakkoord (EO) (paragraaf 8.2) plus (3) het jaarlijks in het IP beschikbare bedrag voor vervanging (IP) kan de netto achterstand in 2010, respectievelijk 2012 berekend worden (NA).

Wel moet nog een correctie toegepast worden voor het niet op normbudget zijn van de domeinen. Zolang dit nog niet het geval is, zal de achterstand immers verder oplopen, waardoor een deel van het extra budget ‘verdamp’t. Uit de tabel in paragraaf 7.1 blijkt dat dit bij de verhardingen en het groen een aanzienlijke rol speelt, die overigens in latere jaren steeds kleiner wordt. Daarom is bij deze domeinen een correctie toegepast.

	verh.	groen
2008	1,8%	0,8%
2009	1,5%	0,2%
2010	1,1%	0,2%
2011	0,7%	0,2%
2012	0,7%	

tabel 13. toename achterstallig onderhoud

In tabel 15 in paragraaf 8.3 is het aldus gecorrigeerde bedrag met NA* aangegeven.

8.2 Extra budget

Met het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget heeft de raad in 2006 vastgelegd hoe de middelen uit het coalitieakkoord voor achterstallig onderhoud verdeeld worden over de domeinen en de jaren.

	2008	2009	2010	totaal
verhardingen	250.000	250.000	250.000	750.000
bruggen	150.000	150.000	150.000	450.000
verlichting	150.000	150.000	150.000	450.000
water + oevers	150.000	150.000	150.000	450.000
totaal	700.000	700.000	700.000	2.100.000

tabel 14. extra geld uit het coalitieakkoord voor onderhoudsachterstand

8.3 Effect op achterstand

Het effect van de extra gelden (EO) en het investeringsplan (IP) op de ontwikkeling van de netto achterstand (NA) staat in de navolgende tabel weergegeven. Zoals gezegd betekent NA* dat voor de domeinen verhardingen en groen de achterstand gedurende een aantal jaren ook nog enigszins toeneemt. Een groen cijfer betekent dat de achterstand voor dat domein weggewerkt is. En er is nog geen rekening gehouden met de VAT-kosten (zie hoofdstuk 11).

		2008	2009	2010	2011	2012
verharding	EO	+250.000	+500.000	+750.000	+750.000	+750.000
	IP	+2.789.000	+2.789.000	+2.789.000	+2.789.000	+2.789.000
	NA*	-26.418.000	-23.476.000	-20.156.000	-16.734.000	-13.287.000
groen	IP	+1.573.000	+1.573.000	+1.573.000	+1.573.000	+1.573.000
	NA*	-4.737.000	-3.170.000	-1.600.000	-27.000	geen
bruggen	EO	+150.000	+300.000	+450.000	+450.000	+450.000
	IP	+2.220.000	+2.220.000	+2.220.000	+2.220.000	+2.220.000
	NA	-10.689.000	-8.169.000	-5.499.000	-2.829.000	-159.000
spelen	IP	+126.000	+126.000	+126.000	+126.000	+126.000
	NA	-276.000	-150.000	-24.000	geen	geen
straatmeub.	IP	+68.000	+68.000	+68.000	+68.000	+68.000
	NA	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
verlichting	EO	+150.000	+300.000	+450.000	+450.000	+450.000
	IP	+407.000	+407.000	+407.000	+407.000	+407.000
	NA	-9.363.000	-8.656.000	-7.799.000	-6.942.000	-6.085.000
water	EO	+150.000	+300.000	+450.000	+450.000	+450.000
	IP	+2.636.000	+2.636.000	+2.636.000	+2.636.000	+2.636.000
	NA	-21.813.000	-18.877.000	-15.801.000	-12.715.000	-9.6299.000
totaal	EO	+700.000	+1.400.000	+2.100.000	+2.100.000	+2.100.000
	IP	+9.819.000	+9.819.000	+9.819.000	+9.819.000	+9.819.000
	NA	-73.296.000	-62.498.000	-50.879.000	-39.247.000	-29.160.000

tabel 15. ontwikkeling achterstallig onderhoud tot en met 2012

- Het achterstallig onderhoud is in 2011 verdwenen bij spelen en in 2012 bij het groen. De IP-budgetten worden vanaf die tijd besteed aan reguliere vervanging.
- De uit deze tabel te trekken algemene conclusie is dat aan het eind van de huidige raadsperiode het achterstallig onderhoud met negenendertig procent terug is gelopen tot 50,9 miljoen euro. Aan het eind van de IP-periode 2008 – 2012 is de situatie weer verder verbeterd. Dan resteert er een achterstand van ruim negenentwintig miljoen euro, oftewel vijfendertig procent van het achterstallig onderhoud in 2007.

In het volgende hoofdstuk staat aangegeven hoe, door een combinatie met de normbudgetten, deze achterstand (nog) verder weggewerkt kan worden.

9. Financiële strategie

9.1 Normbudget

Zoals het zich nu laat aanzien, is de financiële impuls van het coalitieakkoord voldoende om in 2010 op normbudget te komen. Dit met uitzondering van de verhardingen en het groen en als de VAT-kosten buiten beschouwing worden gelaten. Bij de verhardingen is de opgave zo groot, dat de inspanningen zich over een langere periode uit zullen moeten strekken. Wat daar ook een rol bij speelt is het aantal verhardingsprojecten dat de stad tegelijkertijd aan kan. Voor het groen wordt het tekort op het normbudget met name veroorzaakt door bezuinigingen. Omdat het hier om dagelijks onderhoud gaat, dat in 2008 op normniveau gebracht zou worden, is dat een onwenselijke situatie.

Bij de bruggen is het normbudget al in 2007 bereikt. En zoals het zich nu aan laat zien is de onderhoudsachterstand bij de bruggen in 2012 nagenoeg weggewerkt. Dit pleit ervoor om het aan de bruggen toebedeelde aandeel in de extra gelden in de eerste plaats te besteden aan het groen, zodat dit op normbudget komt. Het restant kan toebedeeld worden aan twee domeinen met grote achterstand: verlichting en water. Vergeleken met het Plan van aanpak extra onderhoudsbudgetten (zie tabel 10) levert dit de volgende verschuiving op (EO is de oorspronkelijke verdeling en EO* de nieuwe).

		2008	2009	2010
groen	EO	1.350.000		
	+	+323.000	+70.000	+42.000
	EO*	1.673.000	70.000	42.000
bruggen	EO	475.000	200.000	200.000
	-	-475.000	-200.000	-200.000
	EO*	0	0	0
verlichting	EO	900.000	500.000	700.000
	+	+76.000	+65.000	+79.000
	EO*	976.000	565.000	779.000
water+oevers	EO	475.000	400.000	200.000
	+	+76.000	+65.000	+79.000
	EO*	551.000	465.000	279.000

tabel 16. verschuiving binnen extra onderhoudsgeld uit het coalitieakkoord

Het totaal, inclusief bovenstaande aanpassingen, geeft het volgende beeld van de ontwikkeling van de normbudgetten.

	2008	2009	2010	2011	2012
verhardingen	-6.359.000	-4.626.000	-2.859.000	-2.942.000	-3.020.000
groen	NB	NB	NB	NB	NB
bruggen	+837.000	+829.000	+707.000	+682.000	+649.000
spelen	-23.000	+77.000	+177.000	+177.000	+177.000
straatmeubilair	+20.000	+20.000	+20.000	+20.000	+20.000
verlichting	-203.000	+350.000	+1.117.000	+1.105.000	+1.093.000
water+oevers	+964.000	+1.405.000	+1.660.000	+1.625.000	+1.590.000
totaal	-4.764.000	-1.945.000	+822.000	+667.000	+509.000

tabel 17. ontwikkeling gecorrigeerd normbudget tot en met 2012

De daling na 2010 wordt veroorzaakt door het besluit bij de Kadernota 2007 om een deel van de kapitaallasten van vervangingsinvesteringen te dekken uit het normbudget. Deze kapitaallasten leggen jaarlijks een steeds groter beslag op het normbudget.

9.2 Onderhoudsachterstand

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt kan de plus op het normbudget bij bruggen, verlichting en water ingezet worden om de onderhoudsachterstand aan te pakken (NA is de oorspronkelijke achterstand en NA* de opnieuw berekende, + staat voor het bedrag dat van het normbudget komt).

		2008	2009	2010	2011	2012
bruggen	NA	-10.689.000	-8.169.000	-5.499.000	-2.829.000	-159.000
	+	+837.000	+829.000	+707.000	+682.000	+649.000
	NA*	-9.852.000	-6.503.000	-3.126.000	geen	geen
verlichting	NA	-9.363.000	-8.656.000	-7.799.000	-6.942.000	-6.085.000
	+		+350.000	+1.117.000	+1.105.000	+1.093.000
	NA*	-9.363.000	-8.306.000	-6.332.000	-4.370.000	-2.420.000
water+oevers	NA	-21.813.000	-18.877.000	-15.801.000	-12.715.000	-9.629.000
	+	+964.000	+1.405.000	+1.660.000	+1.625.000	+1.590.000
	NA*	-20.849.000	-16.508.000	-11.772.000	-7.061.000	-2.385.000

tabel 18. bijdrage normbudget aan inhalen onderhoudsachterstand

De gevolgen voor de ontwikkelingen van het achterstallig onderhoud in z'n totaliteit worden in onderstaande tabel weergegeven.

	2008	2009	2010	2011	2012
verharding	-26.418.000	-23.476.000	-20.156.000	-16.734.000	-13.287.000
groen	-4.737.000	-3.170.000	-1.600.000	-27.000	geen
bruggen	-9.852.000	-6.503.000	-3.126.000	geen	geen
spelen	-276.000	-150.000	-24.000	geen	geen
straatmeubilair	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
verlichting	-9.363.000	-8.306.000	-6.332.000	-4.370.000	-2.420.000
water+oevers	-20.849.000	-16.508.000	-11.772.000	-7.061.000	-2.385.000
totaal	-71.495.000	-58.113.000	-43.010.000	-28.191.000	-18.092.000

tabel 19. ontwikkeling gecorrigeerd achterstallig onderhoud tot en met 2012

Volgens de prognose neemt de onderhoudsachterstand in vijf jaar tijd af tot ongeveer een vijfde deel van de huidige omvang. Omdat het jaarlijks benodigde volume voor vervanging 17.573.000 euro is (tabel 3 in paragraaf 3.2), wordt in 2013 in theorie het omslagpunt bereikt van het inhalen van achterstanden naar tijdige vervanging. Die ruim zeventien miljoen euro is in feite de jaarlijkse werkvoorraad. Doordat het tempo echter per domein verschilt, zal het omslagpunt voor verhardingen, verlichting en water een paar jaar later vallen. Ook moet nog rekening worden gehouden met de VAT-kosten.

Voor bruggen en spelen is de achterstand in 2011 weggewerkt, voor groen zal dat in 2012 het geval zijn. Bij water en oevers zal de achterstand naar verwachting in 2013 ingehaald zijn en bij de verlichting in 2015. Aan deze domeinen hoeft dus in dit stadium geen geld toegevoegd

te worden. Bij de verhardingen duurt het langer en is de achterstand rond 2016 verdwenen. Voor straatmeubilair is geen precies jaartal bekend, omdat de achterstand bij dit domein nog in kaart gebracht wordt.

Op zich bestaan er wel mogelijkheden om door verschuivingen bijvoorbeeld bij de verhardingen op een eerder jaar uit te komen. Dit kan als de overloop van het normbudget bij een aantal domeinen op een gegeven moment niet meer nodig is om achterstallig onderhoud weg te werken. Bij bruggen zou bijvoorbeeld met ingang van 2012 de plus op het normbudget van 649.000 euro naar de verhardingen of de verlichting kunnen gaan. Maar het voorstel luidt om de ontwikkeling van de kwaliteit van de openbare ruimte de komende jaren nauwgezet te volgen en in 2010 te besluiten of er inderdaad wijzigingen doorgevoerd moeten worden, boven de al in de vorige paragraaf genoemde. Deze zouden dan bij voorkeur aan verhardingen en verlichting ten goede moeten komen.

9.3 Bestemmingsreserve

Projecten voor groot onderhoud en vervanging kunnen van jaar tot jaar in omvang verschillen en gaan vaak over de jaargrens heen. Om de onderhoudsuitgaven gelijkmatig in de gemeentebegroting op te nemen, kan er een bestemmingsreserve onderhoud openbare ruimte gevormd worden. Het doel daarvan is egalisatie van de onderhoudsbudgetten. Zowel stortingen als onttrekkingen geschieden jaarlijks bij het vaststellen van de jaarrekening of tussentijds via de bestuursrapportages. Deze bestemmingsreserve geldt voor de onderhoudsposten voor verhardingen, groen, bruggen, spelen, straatmeubilair, verlichting en water plus oevers.

10. VAT-kosten

10.1 De motie

Bij de behandeling van de Kadernota 2007 heeft het CDA een motie over onderhoud ingediend met als overwegingen:

- Dat onderhoud en inlopen van achterstallig onderhoud prioriteit heeft.
- Dat de komende jaren er voor miljoenen voorbereid en uitgevoerd gaat worden.
- Dat door de vacaturestop en het grote aantal externen de efficiënte gang van zaken met een zo goed mogelijke uitvoering en resultaat in het gedrang dreigt te komen.

Verzoek aan het college was om voor de komende begroting aan de raad te rapporteren of het college deze dreiging onderkende en zo ja, hoe het college deze dreiging aan zou pakken. Het antwoord van het college luidde dat:

het (zich) beraadt op de vraag welke capaciteit er gemoeid is met het wegzetten van het extra onderhoudsbudget. De nota Herijking normbudgetten geeft hier meer inzicht in. Het college overweegt om inhuur om te zetten in vaste formatie, hetgeen een meer kostenefficiënte oplossing is, waardoor er meer vierkante meters gerealiseerd kunnen worden.

Na deze toezegging trok het CDA de motie in. De hier bedoelde capaciteit gaat door het leven als de zogenaamde VAT-kosten. Dit begrip staat voor voorbereiding inclusief planontwikkeling, administratie en toezicht, dus alle aan onderhoud verbonden kosten buiten de aanneemsom om. Het gaat dan zowel om kosten van de eigen organisatie, met name BOR, Ingenieursbureau en Projectmanagement, als om de kosten van door deze afdelingen ingeschakelde externe advies- en ingenieursbureaus (zie de bijlage voor een nadere toelichting).

Het bepalen van de hoogte van de VAT-kosten wordt bemoeilijkt doordat er geen landelijke norm voor bestaat. Van gemeente tot gemeente verschilt de hoogte, uitgedrukt in een percentage van de totale projectkosten. Bij het bekijken van een groot aantal projecten in andere gemeenten valt wel op dat het percentage bij grotere projecten over het algemeen rond de zestien zweeft. Bij bouw- en herstructureringsprojecten, waar de openbare ruimte maar een deel van uitmaakt, ligt het gemiddelde voor de totale projecten rond de vijftwintig procent.

10.2 DHV en VAT

Volgens de methodiek van het DHV-rapport werd bij de kostenkengetallen geen rekening gehouden met de kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht, want (blz. 33):

deze kosten zijn zeer variabel en verschillen niet alleen per gemeente en/of organisatie maar ook per beheercategorie.

Om het complete overzicht van het benodigde budget te krijgen moesten de VAT-kosten natuurlijk wel in beeld worden gebracht. DHV berekende voor de Haarlemse situatie zowel de daadwerkelijke VAT-kosten over onderhoudsbegroting en IP anno 2004 (blz. 38) als de VAT-opslag op de normbudgetten (NB) (bijlage 9).

		VAT 2004	VAT NB	verschil
verhardingen	18%	1.614.000	3.454.000	1.840.000
groen	35%	2.649.000	2.194.000	-455.000
bruggen	22%	355.000	415.000	60.000
spelen	40%	222.000	128.000	-94.000
straatmeubilair	31%	onbekend	326.000	326.000
verlichting	17%	177.000	311.000	134.000
water+oevers	7%	85.000	159.000	74.000
totaal	22%	5.102.000	6.987.000	1.885.000

tabel 20. VAT-kosten in 2004 en over het normbudget

Dus om het verschil van 11,7 miljoen euro tussen werkelijk budget en het benodigde normbudget uit te kunnen geven, was volgens DHV 1.885.000 euro aan VAT-kosten nodig, die bovenop dat bedrag kwamen.

10.3 Haarlem en VAT

De enige manier om het VAT-percentage bij Haarlemse projecten te kunnen bepalen is nacalculatie over afgesloten projecten. Deze voor kostenbeheersing zo essentiële taak is echter jaren geleden wegbezuinigd. Daarom verdient het overweging om de taak expliciet te benoemen voor het bedrijfsbureau van de nieuwe hoofdafdeling Stadsbedrijven. Wel vallen in de praktijk een aantal trends te onderscheiden.

- De VAT-kosten bij dagelijks onderhoud, mits gevat in bestekken, liggen lager dan die bij projecten. Toename van het dagelijks onderhoud heeft immers weinig invloed op de voorbereiding ('meer van hetzelfde'), maar wel op administratie en toezicht.
- Omdat ieder project in de openbare ruimte in principe uniek is, zijn daar hogere VAT-kosten mee gemoeid. Per project dienen, onafhankelijk van de grootte, een aantal dezelfde stappen gezet te worden. Dit leidt ertoe dat de VAT-kosten voor kleinere projecten relatief hoger zijn dan die voor grote.
- Complexe projecten die maatschappelijk en bestuurlijk in het middelpunt van de belangstelling staan, leiden tot hogere VAT-kosten: meer overleg, meer varianten tekenen en doorrekenen enzovoort.

Om toch met enig gezag uitspraken te kunnen doen over de VAT-kosten, is een analyse toegepast op de urenadministratie van 2006. Door de indeling van de begroting werden spelen en straatmeubilair aan groen en verlichting aan verhardingen toegerekend. Dat levert het volgende beeld op, waarbij projecten en dagelijks onderhoud samengevoegd zijn.

		VAT 2006
verhardingen	20%	1.993.000
groen	19%	1.642.000
bruggen	29%	767.000
spelen		(groen)
straatmeubilair		(groen)
verlichting		(verharding)
water+oevers	11%	297.000
reiniging	20%	716.000
subtotaal	20%	5.415.000

		VAT 2006
riolering		1.496.000
totaal		6.911.000

tabel 21. VAT-kosten in 2006 per domein

Het percentage is berekend over het totaal voor dat domein beschikbare budget in onderhoudsbegroting en investeringsplan. Meest opvallende verschil met de cijfers van DHV is het lagere percentage voor het groen. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het opheffen van de stadsdelen, waar veel op groen geboekt werd. Ook het werken met bestekken heeft tot een afname van deze kosten geleid. Het totaalbedrag aan VAT-kosten is vergeleken met 2004 met 313.000 euro toegenomen, hetgeen te verklaren valt uit de groei van het onderhoudsbudget. De verdeling over de verschillende afdelingen ziet er als volgt uit:

		VAT 2006
BOR	58%	4.018.000
IB + PM	32%	2.181.000
derden	10%	712.000
totaal	100%	6.911.000

tabel 22. VAT-kosten in 2006 per afdeling

Overigens verkrijgt het Ingenieursbureau ook opdrachten van andere afdelingen. In 2006 betrof dat een bedrag van 1.460.000 euro, waarmee de totale kosten van IB (inclusief een stukje PM) op 3.603.000 euro uitkwamen.

Om het VAT-percentage over de in hoofdstuk 9 opgevoerde bedragen te kunnen bepalen, moet er nog een aantal correcties toegepast worden:

- Reiniging en riolering eruit halen, omdat deze domeinen geen onderdeel uitmaken van het extra budget.
- Onderscheid maken tussen het vaste en het flexibele deel van de VAT-kosten aan de hand van de geboekte uren. Het flexibele deel (VAT-f) beweegt mee met de toename van de budgetten. Het vaste deel (VAT-v) houdt geen rechtstreeks verband met de omvang van de onderhoudsgelden, maar met de vraag van bestuur en samenleving naar beleid, bestuursondersteuning, meldingen, inspecties, vergunningverlening en dergelijke. De omvang van het vaste deel is 3.023.000 euro (inclusief reiniging en riolering) en 2.102.000 euro exclusief deze twee domeinen.
- In het DHV-rapport werden beide soorten VAT-kosten over één kam geschoren. Dit leidt tot een hogere opslag over het extra beschikbare bedrag dan wanneer alleen uitgegaan wordt van de flexibele VAT.

		VAT-f 2006	VAT-v 2006
verhardingen	11%	1.046.000	947.000
groen	9%	781.000	861.000
bruggen	23%	610.000	157.000
spelen		(groen)	(groen)
straatmeubilair		(groen)	(groen)
verlichting		(verharding)	(verharding)
water+oevers	6%	160.000	137.000
totaal	10%	2.597.000	2.102.000

tabel 23. flexibele en vaste VAT-kosten in 2006 per domein

Voor het totale beeld: de flexibele VAT bij de reiniging is 149.000 euro en bij de riolering 1.142.000 euro. De verdeling over de afdelingen ziet er als volgt uit:

		VAT-f 2006
BOR	20%	521.000
IB + PM	69%	1.779.000
derden	11%	298.000
totaal	100%	2.597.000

tabel 24. flexibele VAT-kosten in 2006 per afdeling**10.4 Extra onderhoudsbudget en VAT**

Op basis van de percentages uit tabel 23 kan nu bepaald worden wat de VAT-kosten zijn over de extra onderhoudsbedragen die met ingang van 2008 beschikbaar komen. Nadeel van de toepassing van de percentages uit 2006 is wel dat eventuele imperfecties uit dat jaar dan doorwerken in latere jaren. Een voorbeeld is dat het realiseringpercentage van het investeringsplan tussen de zeventig en de tachtig procent ligt. Dit kan er op duiden dat er te weinig capaciteit is om alle IP-projecten voor te kunnen bereiden. Aan de andere kant zijn deze cijfers de meest betrouwbare gegevens waar we over beschikken. Het verdient aanbeveling om eventuele correcties aan te brengen aan de hand van nacalculatie over 2007 en volgende jaren.

De opgevoerde bedragen zijn de optelsom van het extra geld voor normbudgetten (tabel 10 in paragraaf 7.2) en achterstallig onderhoud (tabel 14 in paragraaf 8.2), minus de bezuinigingen (tabel 11 in paragraaf 7.3) en gecorrigeerd voor de verschuiving van de normbudgetten (tabel 16 in paragraaf 9.1).

	2008	VAT-f	2009	VAT-f	2010	VAT-f
verhardingen	1.386.000	152.000	1.983.000	218.000	2.017.000	222.000
groen	1.431.000	129.000				
bruggen	121.000	28.000	142.000	33.000	28.000	6.000
spelen	190.000	17.000	100.000	9.000	100.000	9.000
straatmeubilair	780.000	70.000				
verlichting	1.097.000	121.000	703.000	77.000	917.000	101.000
water + oevers	698.000	42.000	591.000	35.000	405.000	24.000
totaal	5.703.000	559.000	3.519.000	372.000	3.467.000	362.000

tabel 25. VAT-kosten over de extra onderhoudsgelden

Het totaal van de flexibele VAT-kosten over de extra gelden uit het coalitieakkoord komt uit op 1.293.000 euro, dat is 592.000 euro minder dan de door DHV berekende 1.885.000 euro (zie tabel 20). Met behulp van de percentages uit tabel 24 blijkt hoe de verdeling van de VAT-kosten over de verschillende afdelingen is.

		VAT-f 2008	VAT-f 2009	VAT-f 2010	VAT-f totaal
BOR	20%	112.000	74.000	72.000	258.000
IB + PM	69%	386.000	257.000	250.000	893.000
derden	11%	61.000	41.000	40.000	142.000
totaal	100%	559.000	372.000	362.000	1.293.000

tabel 26. verdeling VAT-kosten over de afdelingen

In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan wat de consequenties zijn voor het beschikbare budget.

10.5 Eigen capaciteit en inhuur

Bij capaciteitsgebrek huren de afdelingen BOR en IB medewerkers in, om ervoor te zorgen dat de productie toch gehaald wordt. Capaciteitsgebrek ontstaat door toename van budgetten, maar ook door de al enige jaren geldende vacaturestop. Inhuur heeft als voordeel dat bij het teruglopen van de opdrachtenstroom moeiteloos terugschakeld kan worden naar de zogenaamde dalcapaciteit. Bovendien wordt expertise binnengehaald waar de organisatie baat bij kan hebben. Van een goed gekwalificeerde inhuurkracht kan verwacht worden dat hij of zij een hoge productie draait, zodat er een gunstige verhouding tussen kosten en output ontstaat. Een zekere mate van inhuur zal altijd blijven bestaan, zowel bij pieken en specialismen als bij het opvangen van nog niet vervulde vacatures. Daarnaast is het vervullen van vacatures vaak problematisch, door het geringe aanbod van technisch geschoolde specialisten.

Maar er kleven ook nadelen aan de huidige situatie. Inhuurkrachten werken zich in de Haarlemse situatie in, maar verdwijnen na een relatief korte termijn weer, waardoor kennis weglekt en de continuïteit in het gedrang komt. Het inwerken en begeleiden van steeds wisselende inhuurkrachten kost relatief veel tijd, die ten koste gaat van de productie. Dan liggen de kosten van ingehuurde krachten over het algemeen boven die van reguliere medewerkers. Bovendien raakt de organisatie uit balans als de inhuurkrachten niet meer additioneel zijn, maar een groot deel van de bezetting gaan vormen. Bij het Ingenieursbureau ligt het aandeel van de inhuurkrachten inmiddels zelfs boven de veertig procent, terwijl twintig procent als bovengrens gehanteerd zou moeten worden.

Een groot voordeel van eigen medewerkers is hun kennis van stad en organisatie, het bezit van een lokaal netwerk en het gevoel voor politieke verhoudingen. Bij het vooruitzicht van een structureel hoger onderhoudsniveau verdient het dan ook aanbeveling om de dalcapaciteit naar boven bij te stellen en extra medewerkers aan te trekken. Daarnaast dient de scheefgegroeide verhouding tussen inhuur en eigen medewerkers recht getrokken te worden.

11. Herijking compleet

In de opbouw van dit rapport is de systematiek van DHV gevolgd: om de normbudgetten te kunnen bepalen worden de VAT-kosten ervan afgetrokken (zie de eerste alinea van paragraaf 10.2). Wat overblijft zijn de netto bedragen voor de uitvoering. Als de omvang daarvan berekend is, dienen de VAT-kosten weer toegevoegd te worden, om zo tot het totaal benodigde bedrag te komen. Vervolgens kan de vergelijking met de beschikbare budgetten gemaakt worden. De beschikbare budgetten bestaan uit:

- het bedrag uit het coalitieakkoord om op normbudget te komen (tabel 10);
- plus het bedrag uit dit akkoord voor het inhalen van achterstallig onderhoud (tabel 14);
- minus de bezuinigingen waartoe de raad al besloten heeft (tabel 11).

De benodigde budgetten bestaan uit de in tabel 25 opgenomen bedragen voor uitvoering plus VAT. Bij vergelijking van beschikbaar en benodigd budget blijkt er in 2010 aanvullend ongeveer 1,3 miljoen euro nodig te zijn (zie paragraaf 7.3). Om de dubbele doelstelling, op normbudget te komen én achterstallig onderhoud vrijwel geheel wegwerken, te realiseren moet een en ander na de komende uitvoeringsjaren worden geactualiseerd.

Als dit niet gebeurt zullen de normbudgetten mogelijk niet bereikt worden, hetgeen kan leiden tot het naar beneden bijstellen van het gewenste kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte, dan wel het opnieuw creëren van achterstallig onderhoud. Het beschikbare budget en de gewenste kwaliteit vormen immers communicerende vaten. En het inhalen van de onderhoudsachterstand zal dan beduidend langer duren. Gezien de substantiële financiële inspanningen van de komende jaren én de beperkte mogelijkheden, is het voorstel om dit onderdeel uit te laten maken van de actualisering in 2010. De verdeling die dan tot stand zou moeten komen is op basis van de huidige informatie en prognoses als volgt.

		2008			2009		
	uitvoering	VAT-f	totaal	uitvoering	VAT-f	totaal	
verhardingen	1.249.000	137.000	1.386.000	1.787.000	196.000	1.983.000	
groen	1.313.000	118.000	1.431.000				
bruggen	98.000	23.000	121.000	115.000	27.000	142.000	
spelen	174.000	16.000	190.000	92.000	8.000	100.000	
straatmeubilair	716.000	64.000	780.000				
verlichting	988.000	109.000	1.097.000	634.000	69.000	703.000	
water + oevers	658.000	40.000	698.000	558.000	33.000	591.000	
totaal	5.196.000	507.000	5.703.000	3.186.000	333.000	3.519.000	

		2010			2011		
	uitvoering	VAT-f	totaal	uitvoering	VAT-f	totaal	
verhardingen	1.817.000	200.000	2.017.000	533.000	59.000	592.000	
groen				118.000	11.000	129.000	
bruggen	23.000	5.000	28.000	55.000	12.000	67.000	
spelen	92.000	8.000	100.000	32.000	3.000	35.000	
straatmeubilair				64.000	6.000	70.000	
verlichting	826.000	91.000	917.000	269.000	30.000	299.000	
water + oevers	382.000	23.000	405.000	96.000	5.000	101.000	
totaal	3.140.000	327.000	3.467.000	1.167.000	126.000	1.293.000	

		totaal	
	uitvoering	VAT-f	totaal
verhardingen	5.386.000	592.000	5.978.000
groen	1.431.000	129.000	1.560.000
bruggen	291.000	67.000	358.000
spelen	390.000	35.000	425.000
straatmeubilair	780.000	70.000	850.000
verlichting	2.717.000	299.000	3.016.000
water + oevers	1.694.000	101.000	1.795.000
totaal	12.689.000	1.293.000	13.982.000

tabel 27. verdeling extra onderhoudsbudget in 2008 – 2011

12. Samenvatting

12.1 Conclusies

Normbudget

Het overzicht van het totale voor uitvoering benodigde normbudget (hoofdstuk 3) en de beschikbare budgetten (hoofdstuk 4) in 2004 en 2007:

	totaal
norm 2004	30.203.000
begroting 2004	18.743.000
verschil 2004	-11.460.000
norm 2007	33.188.000
begroting 2007	23.421.000
verschil 2007	-9.767.000

Dit betekent een vermindering van het gat tussen norm en beschikbaar budget met 1.693.000 euro. Het perspectief voor het inlopen van het normbudget in de komende jaren, uitgaande van het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget en een aantal al geplande bezuinigingen (exclusief de VAT-kosten) (paragraaf 9.1):

	2008	2009	2010	2011	2012
normbudget	-4.764.000	-1.968.000	+776.000	+598.000	+417.000

De bedragen die in de plus staan worden ingezet om het achterstallig onderhoud voor de betreffende domeinen weg te werken, met name bij bruggen, verlichting en water en oevers (zie de financiële strategie in paragraaf 9.2).

Uitgangspunt voor het normbudget is dat de uitvoering marktconform is. Een deel van het onderhoud geschiedt door eigen medewerkers, die vergeleken met een aannemer minder productie maken tegen een hoger tarief. Daardoor wordt er minder onderhoud gepleegd en ontstaat er in feite een tekort van anderhalf miljoen euro op het normbudget. Bij de externe verzelfstandiging van deze medewerkers is het dus de opgave om stapsgewijs richting marktconforme tarieven te komen.

Achterstallig onderhoud

Voor het achterstallig onderhoud is het beeld over de afgelopen drie jaar (hoofdstuk 6):

achterstand 2004	84.534.000
achterstand 2007	83.242.000
verschil	+1.292.000

Ook hier dus een, zij het bescheiden, verbetering van de achterstand. Het perspectief voor het achterstallig onderhoud in de komende jaren, uitgaande van het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget én van overheveling vanuit de drie domeinen die al op normbudget zijn gekomen (exclusief de VAT-kosten) (paragraaf 9.2):

	2008	2009	2010	2011	2012
achterstand	-71.495.000	-58.136.000	-43.079.000	-28.329.000	-18.322.000

Dat betekent dat volgens de prognose de onderhoudsachterstand in vijf jaar tijd af gaat nemen tot ongeveer een vijfde van de huidige omvang. Omdat het jaarlijks benodigde volume voor vervanging 17.573.000 euro is (paragraaf 3.2), wordt in 2013 in theorie het omslagpunt bereikt van het inhalen van achterstanden naar tijdige vervanging. Die ruim zeventien miljoen euro is in feite de jaarlijkse werkvoorraad. Doordat het tempo echter per domein verschilt, zal het omslagpunt voor verhardingen, verlichting en water een paar jaar later bereikt worden.

Streefjaren

De prognose voor het op normbudget komen en het wegwerken van het achterstallig onderhoud per domein (paragrafen 9.1 en 9.2):

	NB	AO
verhardingen	>2015	>2015
groen	2008	2012
bruggen	2008	2011
spelen	2009	2011
straatmeubilair	2008	onbekend
verlichting	2009	2015
water+oevers	2008	2013

In 2010 kan bekeken worden of normbudget en achterstallig onderhoud zich zo ontwikkelen, dat er extra geld aan de verhardingen toegevoegd kan worden, waardoor de streefjaren dichterbij komen.

VAT-kosten

Het bepalen van de Haarlemse VAT-kosten wordt bemoeilijkt doordat er geen nacalculatie op projecten plaatsvindt. Met behulp van een analyse van de gegevens over 2006 is bepaald welke flexibele VAT-kosten er in de periode tot en met 2010 gemoeid zijn met de extra gelden uit het coalitieakkoord (paragraaf 10.3).

	VAT-f totaal
BOR	258.000
IB + PM	893.000
derden	142.000
totaal	1.293.000

Bij projecten is de verhouding tussen eigen medewerkers en inhuurkrachten uit balans, gezien de behoefte aan continuïteit en aan de opbouw van kennis in de eigen organisatie.

Herijking compleet

Bij vergelijking van het beschikbare en het benodigde budget blijkt er in 2010 aanvullend nog ongeveer 1,3 miljoen euro nodig te zijn. Gezien de financiële situatie van de gemeente én de substantiële bedragen die toch in de openbare ruimte worden gestopt, is het voorstel om een en ander te betrekken bij de actualisering van de normbudgetten in 2010. Op basis van de

huidige informatie en prognoses zou dan de volgende verdeling tot stand moeten komen (hoofdstuk 11).

	uitvoering	VAT-f	totaal
verhardingen	5.386.000	592.000	5.978.000
groen	1.431.000	129.000	1.560.000
bruggen	291.000	67.000	358.000
spelen	390.000	35.000	425.000
straatmeubilair	780.000	70.000	850.000
verlichting	2.717.000	299.000	3.016.000
water + oevers	1.694.000	101.000	1.795.000
totaal	12.689.000	1.293.000	13.982.000

Bestemmingsreserve

Projecten voor groot onderhoud en vervanging kunnen van jaar tot jaar in omvang verschillen en gaan vaak over de jaargrens heen. Om de onderhoudsuitgaven gelijkmatig in de gemeentebegroting op te nemen dient er een bestemmingsreserve onderhoud openbare ruimte gevormd te worden.

12.2 Aanbevelingen

- Pas in het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget de verdeling van de beschikbare gelden door middel van interne verschuiving als volgt aan:

	2008	2009	2010
groen	+323.000	+70.000	+42.000
bruggen	-475.000	-200.000	-200.000
verlichting	+76.000	+65.000	+79.000
water + oevers	+76.000	+65.000	+79.000

- Presenteer begin 2010 een actualisering van de normbudgetten en het achterstallig onderhoud.
- Besluit aan de hand van deze actualisering of het nodig is om verdere verschuivingen aan te brengen tussen domeinen.
- Werk bij de externe verzelfstandiging van gemeentelijke uitvoerende medewerkers in een aantal jaren toe naar marktconforme tarieven.
- Neem nacalculatie expliciet op als taak voor het bedrijfsbureau van de hoofdafdeling Stadsbedrijven.
- Stel het VAT-percentages voor werken in de openbare ruimte bij aan de hand van de nacalculatie over 2007 en herhaal dit jaarlijks.
- Betrek het bedrag van 1.293.000 euro, dat naar de huidige inzichten nodig is om de dubbele doelstelling (op normbudget komen en achterstallig onderhoud vrijwel wegwerken) te kunnen realiseren, bij de actualisering van de normbudgetten in 2010.
- Zet bij projecten inhuur zoveel mogelijk om in eigen medewerkers door voor de vacatures extern te gaan werven en hanteer bij inhuur een bovengrens van maximaal twintig procent van de eigen medewerkers.
- Voer voor projecten in de openbare ruimte een bestemmingsreserve in, die bedoeld is om de budgetten over de jaren heen te egaliseren.

Besluitvorming

Ontwerp-Raadsbesluit

De Raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders;

Besluit:

1. De nota Herijking normbudgetten vast te stellen.
2. Het college op te dragen de aanbevelingen uit de nota uit te werken.
3. Het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget voor wat betreft de normbudgetten als volgt aan te passen:

	2008	2009	2010
groen	+323.000	+70.000	+42.000
bruggen	-475.000	-200.000	-200.000
verlichting	+76.000	+65.000	+79.000
water+oevers	+76.000	+65.000	+79.000

Het gaat hier om budgettair neutrale verschuivingen tussen de verschillende onderhoudsdomeinen.

4. Het college op te dragen om de raad ten behoeve van de Kadernota 2010 een actualisering aan te bieden, waarbij aangegeven wordt hoe het achterstallig onderhoud is ingelopen en wat nodig is om de normbudgetten voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte te handhaven dan wel te bereiken.
5. Tot het instellen van een bestemmingsreserve voor het onderhoud van de openbare ruimte.

Gedaan in de vergadering van xx-xx-2007

De griffier,

De voorzitter,

Bijlage – Toelichting op VAT-kosten

Projectmatig werken

In de nota Actualisering richtlijnen fysieke projecten (12 december 2005) is vastgelegd dat binnen de gemeente Haarlem projectmatig gewerkt wordt aan investeringswerken volgens de zogenaamde Twijnstra & Gudde methodiek. Deze methodiek berust op drie pijlers: faseren, beheersen en beslissen. Het project wordt zo in een aantal overzichtelijke stukken gesplitst. Zowel bij de start als de afsluiting van een fase wordt besluitvorming van de opdrachtgever gevraagd.

Faseren

De verschillende fasen zijn:

- De initiatieffase: in deze fase wordt het idee globaal verkend.
- De definitiefase: in deze fase worden de eisen waaraan het eindresultaat moet voldoen geformuleerd.
- De ontwerpfase: hierin gaat het om de uitwerking op papier.
- De voorbereidingsfase: de fase van (technische) voorbereiding van de uitvoering waarin onder andere de benodigde vergunningen worden aangevraagd.
- De realisatiefase: in deze fase wordt het product gerealiseerd.
- De beheerfase: in deze fase wordt het product geïmplementeerd en in gebruik genomen.

Beheersen

Bij het beheersen van een project wordt gestuurd op de beheersaspecten Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie.

Beslissen

Aan de hand van beslisdocumenten en voortgangsrapportages neemt de opdrachtgever op vastgestelde momenten beslissingen over de voortgang van het project. Dit mede op basis van de stand van uitputting van de dekking en de geraamde kosten voor de volgende fase. Op basis van de beslissingen volgt al dan niet de opdracht voor de volgende fase, of wordt simpelweg ingestemd met het starten van deze fase.

Initiatief project

In de hierboven genoemde nota staat over het initiatief voor een project (blz. 7):

Elk project start met een initiatieffase. Het initiatief voor een project kan door diverse belanghebbenden worden genomen. Vaak is een initiatieffase een gevolg van besluitvorming in B. en W., het kan ook voortvloeien uit wensen van de raad of een aangenomen motie, het kan voortvloeien uit eerdere besluiten of overeenkomsten en ook niet gemeentelijke partijen kunnen met een initiatief komen.

Alle kosten die in de nulfase (het traject voor de initiatieffase) gemaakt worden vallen buiten de scope van het daadwerkelijke project. Deze kosten worden in de regel gedekt vanuit de begrotingspost bestuursondersteuning c.q. planvorming en beleid.

Definitie VAT-kosten

Een zoektocht op het Bestuurlijke Informatiesysteem (BIS) heeft geen definitie voor de VAT-kosten opgeleverd. Wel wordt in het eindrapport van DHV (Basiskwaliteit Openbare Ruimte, april 2005, blz. 31) een uitleg gegeven van het fenomeen VAT-kosten. Deze toelichting is overigens uitsluitend van toepassing op onderhoudswerken en kent een differentiatie naar de verschillende beheerdomeinen (hier groepen genoemd).

In de Haarlemse situatie luidt een eenduidige definiëring van het begrip VAT-kosten als volgt: VAT-kosten zijn die de kosten die zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer, binnen de gedefinieerde Twijnstra & Gudde fasen, maken voor voorbereiding, administratie en toezicht in de vorm van een forfaitair percentage van de totale projectkosten, niet zijnde materialen, uitvoerende (aannemers)werkzaamheden en bijkomende voorzieningen.

Wat kan dan onder de VAT-kosten worden verstaan:

Voorbereiding

- Projectopdracht, inclusief benodigde (voor)onderzoeken en beleidsondersteuning, waaronder in- en externe uren.
- Projectcontract, inclusief benodigde (voor)onderzoeken, waaronder in- en externe uren.
- Programma van eisen, toetsing- en acceptatieplan en beheer- en onderhoudsdocument. inclusief benodigde (voor)onderzoeken en beleidsondersteuning, waaronder in- en externe uren
- Schetsontwerp, voorlopig, definitief en uitvoeringsontwerp, inclusief bestuurlijke besluitvorming, waaronder in- en externe uren.
- Werkvoorbereiding, inclusief bestek en vergunningaanvraag, waaronder in- en externe uren, met uitzondering van de kosten die de gemeente Haarlem maakt voor haar publiekrechtelijke taak (deze kosten zijn opgenomen in de leges).
- Aanbesteding en gunning, waaronder in- en externe uren.
- Communicatie, waaronder in- en externe uren.
- Participatie en inspraak.

Administratie

- Krediet- en projectadministratie.
- Leges.
- Verschotten.
- Subsidieaanvragen.

Toezicht

- Programmamanagement op projectniveau (opdrachtgever), waaronder in- en externe uren
- Projectmanagement (opdrachtnemer), waaronder in- en externe uren.
- Projectplanning en control, waaronder in- en externe uren.

- Directievoering en toezicht op de uitvoering van een werk, inclusief oplevering en nazorg gedurende de garantietermijn, waaronder in- en externe uren.
- Oplevering en overdracht naar beheer, inclusief verwerken mutaties, inmeten nieuwe situatie en bijwerken en aanvullen databeheersysteem.

Soorten projecten

Vanuit een gedifferentieerd model kan, al dan niet met toepassing van weegfactoren, tot een gewogen gemiddelde gekomen worden voor alle soorten van onderhouds- en investeringswerken. De volgende differentiatie is van toepassing op investeringswerken:

- Rioleringswerk zonder herinrichting van het maaiveld, bijvoorbeeld Theemspanplein e.o.
- Rioleringswerk in combinatie met de herinrichting van het maaiveld, bijvoorbeeld Schotersingel.
- Reconstructie van gesloten wegverhardingen zonder aanpassing van het verkeersontwerp, bijvoorbeeld Amsterdamsevaart.
- Reconstructie van gesloten wegverhardingen in combinatie met de aanpassing van het verkeersontwerp, bijvoorbeeld Ramplaan.
- Herinrichting van een woonstraat, bijvoorbeeld Vrouwehekstraat.
- Inrichting van de openbare ruimte na sloop- en nieuwbouw.
- Kleine klussen, zoals herinrichting plantsoen, aanleg speelvoorziening, aanleg verkeersdrempel, aanleg ondergrondse afvalcontainers.

Weegfactor percentagetarief

Binnen de methodiek van de in de groenwereld gehanteerde ARTA 1993 wordt gewerkt met een percentagetarief op basis van de som van de uitvoeringskosten. Het percentagetarief daalt in relatie tot de stijging van de uitvoerings- c.q. projectkosten (een omgekeerde evenredigheid). Dit effect kan als tweede instrument, naast de differentiatie van werken, worden vertaald in een toepasbare weegfactor.

Raadsstuk (in te vullen door griffie)
B&W datum (in te vullen door griffie)
Sector/afdeling Stadsbeheer/ BOR
Registratienummer SB/ BOR 2007/ 180575

Onderwerp: Herijking normbudgetten

1 Inhoud van het voorstel

Een herijking van normbudgetten en achterstallig onderhoud op basis van de ontwikkelingen in de periode 2004 – 2007 en in het licht van de extra onderhoudsbudgetten uit het coalitieakkoord.

2 Aanleiding + fase van besluitvorming

- De voorliggende nota beschrijft de actualisering van normbudgetten en achterstallig onderhoud, met als vertrekpunt de berekeningen in het DHV-rapport 'Basiskwaliteit openbare ruimte'. Op 21 september 2006 heeft de raad het Beleidskader openbare ruimte vastgesteld en daarmee het gewenste kwaliteitsniveau bepaald op R gedifferentieerd. Tevens kreeg het college opdracht om de bedragen die bij dit kwaliteitsniveau horen te herijken. Als toelichting stond in het beleidskader:

'Van belang is voorts dat in 2007 de financiële onderbouwing van normbudgetten en achterstallig onderhoud geactualiseerd wordt. De ontwikkeling van de onderhoudstoestand, veranderende eenheidsprijzen, areaaluitbreidingen en plussen en minnen in de begroting maken immers een periodieke herberekening noodzakelijk. Actualisering houdt een financieel risico in, dat wil zeggen dat de kans bestaat dat uitgaande van hetzelfde kwaliteitsniveau er meer geld benodigd is dan nu wordt geraamd. Dat kan betekenen dat er in de toekomst extra middelen beschikbaar worden gesteld óf dat het kwaliteitsniveau op onderdelen moet worden aangepast om binnen de beschikbare middelen te blijven.'

- De nota is kaderstellend.

3 Samenvatting is leeswijzer t.b.v. commissie en/of raad

- In de nota staat het kader voor de herijking aangegeven, gevolgd door een berekening van het anno 2007 benodigde en van het beschikbare budget. Vervolgens wordt het perspectief voor de onderhoudsbudgetten in de jaren daarna geschetst, op basis van de extra gelden uit het coalitieakkoord en de doorwerking van een aantal bezuinigingen. Een voorstel voor de financiële strategie en een hoofdstuk over de zogeheten VAT-kosten gaan vooraf aan een slotbeschouwing. Het hoofdstuk over de VAT bevat tevens de reactie op de door het college bij de behandeling van de Kadernota 2007 overgenomen CDA-motie (actielijst commissie Beheer 649 en 686), waarin aangedrongen werd op voldoende formatie om het extra onderhoudsgeld te kunnen besteden.

4 Financiële paragraaf

- Uit de nota blijkt dat het gat tussen normbudget en beschikbaar budget de afgelopen drie jaar met 1,7 miljoen euro is verkleind. Ook het achterstallig onderhoud is met 1,3 miljoen euro gedaald. Met behulp van de extra gelden uit het coalitieakkoord is het mogelijk om voor alle domeinen, met uitzondering van de verhardingen, de komende jaren op normniveau te komen. Het andere doel, het wegwerken van de onderhoudsachterstand, kan in 2013 bereikt worden. Het volgens de huidige inzichten nog benodigde bedrag van 1,3 miljoen euro dient dan wel te worden betrokken bij de actualisering van de normbudgetten ten behoeve van de Kadernota 2010.

5 Participatie / communicatie

- Niet van toepassing.

6 Planning

- Actualisering van de herijking begin 2010.

Wij stellen de raad voor:

1. De nota Herijking normbudgetten vast te stellen.
2. Het college op te dragen de aanbevelingen uit de nota uit te werken.
3. Het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget voor wat betreft de normbudgetten als volgt aan te passen:

	2008	2009	2010
groen	+323.000	+70.000	+42.000
bruggen	-475.000	-200.000	-200.000
verlichting	+76.000	+65.000	+79.000
water+oevers	+76.000	+65.000	+79.000

Het gaat hier om budgettair neutrale verschuivingen tussen de verschillende onderhoudsdomeinen.

4. Het college op te dragen om de raad ten behoeve van de Kadernota 2010 een actualisering aan te bieden, waarbij aangegeven wordt hoe het achterstallig onderhoud is ingelopen en wat nodig is om de normbudgetten voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte te handhaven dan wel te bereiken.
5. Een bestemmingsreserve voor het onderhoud van de openbare ruimte in te stellen.

De secretaris

De burgemeester

Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. De nota Herijking normbudgetten vast te stellen.
2. Het college op te dragen de aanbevelingen uit de nota uit te werken.
3. Het Plan van aanpak extra onderhoudsbudget voor wat betreft de normbudgetten als volgt aan te passen:

	2008	2009	2010
groen	+323.000	+70.000	+42.000
bruggen	-475.000	-200.000	-200.000
verlichting	+76.000	+65.000	+79.000
water+oevers	+76.000	+65.000	+79.000

Het gaat hier om budgettair neutrale verschuivingen tussen de verschillende onderhoudsdomeinen.

4. Het college op te dragen om de raad ten behoeve van de Kadernota 2010 een actualisering aan te bieden, waarbij aangegeven wordt hoe het achterstallig onderhoud is ingelopen en wat nodig is om de normbudgetten voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte te handhaven dan wel te bereiken.
5. Een bestemmingsreserve voor het onderhoud van de openbare ruimte in te stellen.

Gedaan in de vergadering van (in te vullen door de griffie)

De griffier

De voorzitter