RAADSVOORSTEL

Zaaknummer:	0000636947
Onderwerp:	Integraal beleidsplan openbare ruimte 2024-2033
Datum raadsvergadering:	28 november 2023
Agendapunt:	
Portefeuillehouder:	A.M. Groot
Programma:	5. Sport, cultuur, recreatie en openbare ruimte

Publiekssamenvatting

Inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn sterk bepalend voor het gebruik en de beleving van de dagelijkse leefomgeving. Daarom is het van belang dat de gemeente Dijk en Waard kaders heeft voor de inrichting, het beheer en onderhoud. De gemeenteraad stelt het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte vast. Het gaat om een harmonisatie van beleid. Een uitvoeringsplan integraal beleid openbare ruimte is door het college vastgesteld.

Voorgesteld besluit

De gemeenteraad besluit:

1. Het “Integraal beleidsplan Openbare Ruimte 2024-2033” vast te stellen.
2. De extra structureel benodigde middelen van ca. € 122.000 voor de harmonisatie van het onderhoudsniveau en zelfbeheer groen (participatie) mee te nemen in de kadernota en begroting 2025.
3. De incidenteel benodigde middelen, in totaal ca. € 180.000, voor het uitvoeren van het uitvoeringsplan 2024-2033, de eerste vier jaar zo veel als mogelijk te dekken uit meevallers binnen de reguliere (beheer)budgetten.
4. De in bijlage “Overzicht in te trekken beleidsdocumenten Openbare Ruimte” opgenomen beleidsdocumenten in te trekken.

Inleiding

De voormalige gemeenten Langedijk en Heerhugowaard zijn per 1 januari 2022 gefuseerd tot gemeente Dijk en Waard. In beide voormalige gemeenten is sprake van lopend en op punten verouderd beleid voor het in stand houden en verbeteren van de openbare ruimte. Een van de opgaven voor de nieuwe gemeente is om het beleid van de twee voormalige gemeenten voor 1 januari 2024 tot één beleid te maken voor Dijk en Waard.

Belang van de openbare ruimte

Zodra je de voordeur uitstapt, kom je binnen een paar stappen in de openbare ruimte. Deze openbare ruimte is belangrijk voor het functioneren van de gemeente en de gemeenschap. Niet alleen gezien vanuit functies, zoals bereikbaarheid, parkeren en verblijven, maar ook vanuit het welzijn van inwoners, zoals het verblijven in een prettige woon- en werkomgeving. De wijze waarop de openbare ruimte wordt ingericht en beheerd is sterk bepalend voor gebruik en beleving van de dagelijkse leefomgeving. Daarbij komt dat steeds vaker grotere maatschappelijke opgaven worden gekoppeld aan onze leefomgeving, zoals de gezondheid van de inwoners, het effect van klimaatverandering (verkoeling, droogte, hevige regenval), mobiliteit, vergroening en duurzaamheid.

Uitwerking in raads- en collegekaders

Het beleid is uitgewerkt in twee documenten, die naast elkaar bestaan en in opvolging van elkaar gelezen moeten worden.

1. Het raadskader in de vorm van het “Integraal beleidsplan Openbare Ruimte 2024 – 2033. De gemeenteraad stelt hierin ambities, doelstellingen en kaders vast. Met een doorkijk naar benodigde middelen.
2. Het collegekader onder de noemer “Uitvoeringsplan Integraal beleid openbare ruimte 2024 - 2033”. Het college besluit over nadere regels en de uitvoering van het beleid.

Thema’s en ambities

Kijkend naar de openbare ruimte en de meerdere functies die de openbare ruimte vervult, is op basis van wet- en regelgeving, gemeentelijke kaders (bijv. het coalitieakkoord) en de mening van bewoners gekeken voor welke thema’s de openbare ruimte op dit moment een meerwaarde kan geven. Binnen relevante beleid uit de domeinen “Ruimte” en “Mens en Samenleving” is naar de koppeling gekeken van de openbare ruimte met deze thema’s op basis van onderstaande ambities:

- Een karaktervolle leefomgeving die de identiteit versterkt, herkenbaar en uniek is.
- Een goede leefomgeving voor een grote verscheidenheid aan planten en dieren.
- Een leefomgeving die het milieu zo min mogelijk belast.
- Een leefomgeving waarin wordt toegewerkt naar een energieneutrale gemeente.
- Een leefomgeving die waterrobuust en klimaatbestendig is ingericht.
- Een leefomgeving met een aantrekkelijk vestigings- en ondernemersklimaat.
- Een leefomgeving waarin mensen worden betrokken en meedoen.
- Een prettige leefomgeving die uitnodigt tot ontmoeten en bewegen.
- Een voor iedereen toegankelijke leefomgeving die veilig en bereikbaar is.

Onderhoudsniveau

Voor de periode 2024 – 2033 is het gewenste onderhoudsniveau voor de gehele gemeente gemiddeld op CROW[1] B-niveau voorgesteld. Dit is op basis van harmonisatie van de, door de gemeenteraden van de voormalige gemeenten, vastgestelde onderhoudsniveaus. Voor een aantal arealen binnen het gebiedstype winkelgebied is een hoger onderhoudsniveau (A) voorgesteld.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat minimaal het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd wordt. Daarom is bij het harmoniseren van de onderhoudsniveaus het hoogste ambitieniveau (geldend in een van de voormalige gemeente) aangehouden voor Dijk en Waard. In sommige gebieden is het niveau daarom verhoogd naar A-niveau. Deze invulling zorgt voor een structurele toename van het onderhoudsbudget (toegelicht bij de financiële gevolgen).

Het vaststellen van onderhoudsniveaus voor kapitaalgoederen (arealen) is een verplichting vanuit de BBV. Gemeentelijk vastgoed valt hier ook onder. Het gewenste onderhoudsniveau voor gebouwen wordt gesteld op conditiescore 3 (NEN-2767). Deze conditiescore is vergelijkbaar met onderhoudsniveau B van CROW.

Beoogd effect

Zorgen voor een set aan regels en afspraken over de inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte, waardoor de openbare ruimte actiever bijdraagt aan de verschillende doelen ambities en maatschappelijke ontwikkelingen. Door het vaststellen van een onderhoudsniveau ontstaat een objectief referentiekader voor de kwaliteit van de openbare ruimte om verwachtingen van inwoners, ondernemers en bezoekers te kunnen managen.

Kader

Wet- en regelgeving geeft niet alleen een richting of wettelijke plicht aan de mate van kwaliteit van de inrichting en/of van de instandhouding, maar geeft ook aan op welke wijze de uitvoering van het beheer, de inrichting of het onderhoud moet plaatsvinden. In bijlage 4 van het beleidskader wordt de meest relevante wet- en regelgeving beschreven.

---

[1] Kennisplatform voor infra, beheer en inrichting van de openbare ruimte

De belangrijkste kaders zijn:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV).
- Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL).
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader Gemeenten (GTK).
- Burgerlijk wetboek.
- Wegenwet.
- Wegenverkeerswet.
- Omgevingswet (waaronder straks o.a. de Wet Natuurbescherming en deels de Waterwet gaat vallen).
- Coalitieakkoord “Thuis in Dijk en Waard”
- Te harmoniseren Langedijker en Heerhugowaardse beleidsplannen openbare ruimte (overzicht van de geharmoniseerde documenten in bijlage 5 van het beleidskader).

Motie Woonzorgvisie - Wandel- en rustbankjes

Tijdens de behandeling van de Woonzorgvisie op 10 oktober 2023, is door de gemeenteraad een motie aangenomen, waarin wordt gevraagd om een inventarisatie en uitbreiding van rustbankjes in Heerhugowaard.

In de voorliggende plannen is opgenomen dat de gemeente bij de inrichting van nieuwe wijken rekening houdt met voldoende ontmoetingsplekken en straatmeubilair, zoals bankjes. De gemeente onderzoekt in hoeverre de bestaande openbare ruimte voldoet aan de gestelde norm en doet een voorstel (plan van aanpak) voor verbetering indien de bestaande openbare ruimte aanzienlijk afwijkt van de norm.

Dit kader en de daarbij aangegeven actie sluiten aan bij de vraag die in de motie is opgenomen. De motie geeft, binnen het totaal aan acties, prioritering aan ambtelijke inzet en middelen.

Argumenten per beslispunt

1. Het “Integraal beleidsplan Openbare Ruimte 2024-2033” vast te stellen.
   a) *Het beleidsplan geeft kaders, ambities en budgetten om sturing te geven aan de (meerwaarde van de) openbare ruimte.*
   Waar voorheen voor ieder areaal (onderdeel) van de openbare ruimte een apart beleidsplan was, komt dit nu samen in één overzichtelijk document: het “Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte 2024 – 2033”. In dit document zijn de integrale raadskaders vastgelegd voor de openbare ruimte. Deze kaders bestaan onder andere uit ambities en beleidsuitgangspunten om gericht te werken aan maatschappelijke opgaven zoals gezondheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en circulariteit. Bovendien is het onderhoudsniveau per areaal en gebiedstype bepaald en is een kader gegeven voor prioritering van de thema’s per gebiedstype. Dit integrale beleid vormt daarmee de kapstok voor het afwegen van keuzes en het uitvoeren van maatregelen in de leefomgeving.

2. De extra structureel benodigde middelen van ca. €122.000 voor de harmonisatie van het onderhoudsniveau en zelfbeheer groen (participatie) mee te nemen in de kadernota en begroting 2025.
   a) *Het aanvragen van (structureel) budget loopt via het proces van kadernota en begroting. Dit proces is voor de begroting 2024 reeds doorlopen.*

3. De incidenteel benodigde middelen, in totaal ca. € 180.000, voor het uitvoeren van het uitvoeringsplan 2024-2033, de eerste vier jaar zo veel als mogelijk te dekken uit meevallers binnen de reguliere (beheer)budgetten.
   a) *Een meerjarige uitvoeringsplanning moet nog worden opgesteld.*
   De looptijd van het uitvoeringsplan is tien jaar. Het is nog niet duidelijk welke acties als eerste worden opgepakt. Het is wel duidelijk dat, met de huidige ambtelijke capaciteit, uitvoering van de acties over meerdere jaren wordt verspreid.

b) *Het zondermeer aanvragen van extra financiële middelen, gelet op de meerjarenprognose van de gemeentelijke begroting, is op dit moment onwenselijk.*
De financiële situatie voor gemeenten na 2026 is nog onduidelijk. Voor nu lijken er aanzienlijke tekorten te ontstaan. Totdat meer duidelijk is over deze ontwikkeling en met de wetenschap dat de kwaliteit van de openbare ruimte als ruim voldoende wordt ervaren, wordt voorgesteld om eerst te kijken welke ruimte in de reeds beschikbare middelen jaarlijks vrijkomt via meevallers.

4. De in bijlage “Overzicht in te trekken beleidsdocumenten Openbare Ruimte” opgenomen beleidsdocumenten in te trekken.
   a) *Het Integraal Beleidsplan Openbare ruimte vervangt deze beleidsdocumenten.*
   De opgenomen beleidsdocumenten zijn in het verleden vastgesteld door de gemeenteraden van een van twee voormalige gemeente. De documenten zijn gebruikt als kader en input voor het nieuwe geharmoniseerde integrale beleidsplan openbare ruimte. Relevante beleidskaders zijn overgenomen en waar nodig geactualiseerd.

Kanttekeningen en risico’s

1. Het “Integraal beleidsplan Openbare Ruimte 2024-2033” vast te stellen.
   a) *Er blijft ruimte en noodzaak voor het vast (kunnen) stellen van “losse” beleidskaders.*
   Zo wordt niet ingegaan op riolering, afval en grondstoffen in de openbare ruimte. Hier is een apart beleids- en verantwoordingssystematiek voor (Programma Stedelijk Water en Riolering Dijk en Waard 2022-2027; Grondstoffenbeleidsplan gemeente Dijk en Waard). Verder zijn een aantal ‘losse’ beleidsdocumenten niet als integraal onderdeel binnen het beleidsplan opgenomen, bijvoorbeeld de beleidsplannen aangaande mobiliteit, klimaatadaptatie, sporten of reclame. Er is hiervoor bewust gekozen, aangezien de openbare ruimte in deze beleidsdocumenten geen hoofddoel is, maar een middel om te komen tot bepaalde ambities. Verder zijn deze documenten in veel gevallen al eerder geharmoniseerd. Uiteraard zijn deze ambities wel meegenomen in de afwegingen en bepalen van beleidskaders binnen het beleidsplan openbare ruimte.

2. De extra structureel benodigde middelen van ca. € 122.000 voor de harmonisatie van het onderhoudsniveau en zelfbeheer groen (participatie) mee te nemen in de kadernota en begroting 2025.
3. De incidenteel benodigde middelen, in totaal ca. € 180.000, voor het uitvoeren van het uitvoeringsplan 2024-2033, de eerste vier jaar zo veel als mogelijk te dekken uit meevallers binnen de reguliere (beheer)budgetten.
   a) *Zonder het toekennen van de benodigde middelen, moet de invulling van de ambities en kaders worden herzien.*
   Voor de dekking van de benodigde incidentiele en structurele middelen, wordt in eerste instantie gezocht naar praktische invulling binnen de bestaande (beheer)budgetten. Op deze manier kan in 2024 een start worden gemaakt met de uitvoering van de feitelijke harmonisatie en het uitvoeringsplan. Om ook na 2024 invulling te kunnen blijven geven aan het geharmoniseerde onderhoudsniveau en uitvoeringsplan, is het wel noodzakelijk dat de benodigde budgetten worden toegekend. Indien bij de begroting 2025 de keus wordt gemaakt om geen middelen beschikbaar te stellen, dan heeft dit gevolgen voor het behalen van de ambities en het te behalen onderhoudsniveau.

   Wanneer binnen de bestaande (beheer)budgetten onvoldoende meevallers zijn om invulling te geven aan het uitvoeringsplan integraal beleid, moet de aanvraag voor de benodigde middelen worden meegenomen in de P&C cyclus (kadernota en begroting) of het uitvoeringsplan worden herzien

Alternatieven

Voor harmonisatie van het onderhoud, uitgaan van het laagst vastgestelde kwaliteitsniveau in beide voormalige gemeenten.
Indien het speerpunt “het behouden van minimaal het huidige kwaliteitsniveau” uit het coalitieakkoord wordt losgelaten, dan is een lager onderhoudsniveau op onderdelen van de

openbare ruimte mogelijk. Het gaat hierbij met name om het onderhoudsniveau in winkelgebieden van wegen groen en straatmeubilair. Dit komt dan uit op een B niveau, waardoor geen structurele extra middelen nodig zijn.

Het integraal beleidsplan openbare ruimte Dijk en Waard 2024 – 2033 niet vaststellen.
Wanneer het beleidsplan niet wordt vastgesteld, geldt na 1 januari 2024 voor veel onderdelen van de openbare ruimte geen beleid. Zonder beleidsplan is er geen basis voor het, door het college vast te stellen, uitvoeringsplan.

- Actief sturen op ambities en doelstellingen door de gemeente wordt onmogelijk. Denk hier bijv. aan richtlijnen voor spelen, verlichting en groen. Deze richtlijnen leggen we vooral onszelf op. Een risico is dat projectontwikkelaars van grote gebiedsontwikkelingen kunnen afwijken van deze richtlijnen zonder geldend beleid.
- Zonder vastgesteld onderhoudsniveau voldoet de gemeente niet aan de BBV en GTK verplichtingen. Daarnaast bestaat het risico dat, zonder vastgesteld onderhoudsniveau, de kwaliteit van de openbare ruimte daalt, waardoor kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties ontstaan. Dit kan problemen geven met de accountantsverklaring en de gemeente kan aansprakelijk worden gesteld voor schades.
- Tenslotte vervalt ook de bescherming van bijzondere houtopstanden, mocht er geen ander aanvullend besluit worden genomen.

Samenwerking en participatie

Een van de bouwstenen van het beleidskader is de mening van de gebruiker van de openbare ruimte. Via een enquête is gevraagd hoe inwoners de openbare ruimte gebruiken, beleven en op welke kwaliteitsniveau inwoners vinden dat de openbare ruimte moet worden onderhouden. De resultaten zijn gebruikt als één van de aanvliegroutes in het proces om te komen tot de beleidsuitgangspunten, doelstellingen en ambities. Eén van de conclusies is dat de kwaliteit van de openbare ruimte grotendeels een 7 of hoger scoort. Dit komt overeen met de onafhankelijke schouwresultaten die de gemeente jaarlijks laat uitvoeren.

Participatie is en blijft een relevant onderdeel bij de verdere uitwerking van de afzonderlijk uit te voeren acties en onderzoeken. Specifiek waar het gaat om onderdelen van de openbare ruimte die gericht zijn op het verblijven, ontmoeten en beleven van de openbare ruimte. Hoe de participatie precies wordt ingevuld hangt van het onderwerp af. Hierbij biedt het werkdocument “Reisgids samenwerken” handvatten.

Financiën

Structurele effecten

Om de openbare ruimte op gewenste onderhoudsniveau te onderhouden en invulling te geven aan het zelfbeheer van openbaar groen door inwoners, is structureel € 122.000 aanvullend budget voor (regulier) beheer- en onderhoud nodig. Onderverdeeld naar onderstaande arealen:

- Voor de verzorging van wegen in het winkelgebied op een A-niveau is jaarlijks een extra onderhoudsbudget van € 27.000 nodig.
- Voor de verzorging van het groen in het winkelgebied op een A-niveau is jaarlijks een extra onderhoudsbudget van € 10.000 nodig.
- Voor het onderhoud van straatmeubilair in het winkelgebied op een A-niveau en in de rest van de gemeente op B-niveau is jaarlijks een extra onderhoudsbudget van € 50.000 nodig.
- Voor het financieel ondersteunen van zelfbeheer door inwoners van openbaar groen is een stelpost van structureel € 35.000 in het uitvoeringsplan opgenomen.

Voorgesteld wordt om het geharmoniseerde verhoogde onderhoudsniveau in 2024 zoveel als mogelijk uit te voeren binnen de bestaande budgetten. Dit geldt ook voor het zelfbeheer van groen. Het inzicht wat hiermee in de eerste maanden van 2024 wordt verkregen, wordt gebruikt bij het aanvragen van de extra benodigde middelen bij de kadernota en begroting 2025.

Incidentele effecten

Het uitvoeringsplan bestaat uit nadere regels en actiepunten. Nadere regels zijn een aanvulling op of verdere concretisering van de beleidsuitgangspunten. Ze kunnen veelal binnen de bestaande capaciteit, (beheer)budgetten of werkprocessen gerealiseerd worden. In andere gevallen betreft het een dusdanige aanpassing van het beleid dat extra beheerbudget nodig is. Of zijn er doelen die actief gerealiseerd worden, dus buiten de natuurlijke vervangingsmomenten om. In dat geval zijn nieuwe budgetten nodig om de doelen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zogenoemde actiepunten.

In totaal gaat het om ca. € 180.000 aan incidentele middelen, over de looptijd van het uitvoeringsplan. De actiepunten bestaan vooral uit nadere onderzoeken en planvorming. De realisatie- en beheerkosten om deze doelen daadwerkelijk te realiseren volgen hieruit. Voorgesteld wordt om in eerste instantie deze onderzoeken en daarmee de vraag om incidentele middelen te dekken uit meevallers binnen de reguliere (beheer)budgetten. Normaliter worden onderschrijdingen op reguliere onderhoudsbudgetten via de jaarrekening toegelicht en komen ten goede aan de algemene middelen. Afwijkend op deze werkwijze is nu het voorstel om bij een te verwachten meevaller, actiepunten uit het “uitvoeringsplan integraal beleid” te gaan uitvoeren. Deze werkwijze geldt voor de eerste vier jaar van de looptijd van het beleid. Na deze periode wordt de aanvraag van middelen meegenomen in het begrotingsproces.

Communicatie

Het Integrale beleidsplan openbare ruimte Dijk en Waard, uitvoeringsplan openbare ruimte Dijk en Waard, het aanwijzingsbesluit monumentale bomen en houtopstanden en het aanwijzingsbesluit verbod innemen ligplaats vaartuigen worden bekendgemaakt in het Elektronisch gemeenteblad en blijven vervolgens voor een ieder beschikbaar op www.overheid.nl.

Er vindt verder geen proactieve communicatie plaats over het besluit. Communicatie is wel een relevant onderdeel bij de afzonderlijk uit te voeren onderzoeken, daar waar het gaat om onderdelen van de openbare ruimte die specifiek gericht zijn op het verblijven, ontmoeten en beleven van de openbare ruimte. Thema’s en communicatiemomenten worden aan de hand van de Strategische Communicatieagenda bepaald in overleg met team communicatie.

Uitvoering

Na het nemen van het besluit, wordt gedurende de looptijd van het beleids- en uitvoeringsplan invulling gegeven aan de opgenomen maatregelen en acties. De beleidsuitgangspunten en nadere regels worden opgenomen in het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR). Dit handboek is gevuld met alle gemeentelijke kaders voor de openbare ruimte en bevat tevens andere praktische en organisatorische regels en afspraken.

Bijlagen, onderdeel van het besluit

1. Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte 2024-2033
2. Overzicht in te trekken beleidsdocumenten Openbare Ruimte
3. Raadsbesluit Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte 2024 – 2033

Bijlagen ter informatie

1. Uitvoeringsplan Integraal Beleid Openbare Ruimte 2024 – 2033