

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T. van Welij	Datum	10 februari 2021
Doorkiesnummer	14 030	Kenmerk	8527826
E-mail	theijs.van.welij@utrecht.nl	Onderwerp	Toezeggingen commissiebehandeling nota Beheer Openbare Ruimte
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Openbare Ruimte

Geachte leden van de raad,

Op [7 januari jl.](#) is de nota Beheer Openbare Ruimte in de Commissie Stad & Ruimte behandeld. Zoals toegezegd, informeren we u met deze brief nader over een aantal onderwerpen die daarbij aan de orde zijn geweest. Daarnaast heeft u separaat een aanpassing van het [raadsvoorstel](#) ontvangen waarbij een aantal wijzigingen in de nota Beheer Openbare Ruimte zijn doorgevoerd.

Verbinding met ambities op andere beleidsvelden

Tijdens de commissiebehandeling constateerde u dat de nota Beheer Openbare Ruimte zich beperkt tot de kwaliteitsdoelstellingen conform de CROW. U gaf daarbij aan dat er naast de kwaliteitsdoelstellingen nog vele extra doelstellingen gelden voor de openbare ruimte, die vastgelegd zijn in ander gemeentelijk beleid. Hierbij valt te denken aan:

- Het streven naar een gezonde leefomgeving (nota "[Gezondheid voor iedereen, volksgezondheidsbeleid 2019-2023](#)");
- Het streven naar een diervriendelijke openbare ruimte ([nota Dierenwelzijn](#));
- Het streven naar een toegankelijke openbare ruimte, (agenda "[Utrecht voor iedereen toegankelijk](#)");
- Het gebruik van duurzame materialen, duurzaam opgewekte stroom etc., ([nota Utrecht Circulair 2020-2023](#)).

Hiertoe behoren ook de nog aan te bieden Visie Klimaatadaptatie, Visie Water en Riolering en de te ontwikkelen Visie op de ondergrond.

Vanzelfsprekend gelden de in deze nota's gestelde ambities ook voor de openbare ruimte en zijn ze daarmee onderdeel van het ontwikkelend beheer en daarmee van deze nota Beheer Openbare Ruimte. Dat betekent dat we bij het dagelijks en groot onderhoud en met name bij het uitvoeren van vervangingen steeds streven om invulling te geven aan deze ambities. We hebben dit uitgangspunt in de nota Beheer Openbare Ruimte toegevoegd.

Relatie nota BOR met andere nota's

Tijdens de commissie hebben wij u toegezegd in de raadsbrief nader in te gaan op de relatie tussen de Nota Beheer Openbare Ruimte (nota BOR) en andere nota's die betrekking hebben op de openbare ruimte.

De nota BOR is de vervanger van de nota Kapitaalgoederen Openbare Ruimte 2016-2019 “Buitengewoon op orde”. De noodzaak van deze nota is vastgelegd in artikel 10 van de [financiële verordening van de gemeente](#). De financiële verordening geeft ook aan dat deze nota wanneer nodig wordt geactualiseerd. De financiële verordening schrijft voor dat in deze nota wordt beschreven welk onderhoudsniveau we hanteren voor de openbare ruimte, welke kosten daarbij gemoeid zijn en hoe we hier begrotingstechnisch mee om gaan. Naast de nota BOR is er ook een nota kapitaalgoederen voor het Utrechtse vastgoed (Nota Kapitaalgoederen Vastgoed 2020-2023) en een aparte nota voor het Utrechtse water en de riolering (Plan Gemeentelijke Watertaken 2016-2019). Een geactualiseerde versie van deze laatste nota wordt u later dit jaar samen met de visie Klimaatadaptatie ter besluitvorming voorgelegd.

Het actuele integrale visiedocument voor de openbare ruimte is de [Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte](#) uit 2016. In deze nota staat wat inhoudelijk nodig is om het gebruik, de inrichting en het beheer van de openbare ruimte te verbeteren. De kadernota legt de ambitie en de ruimtelijke kaders vast voor de openbare ruimte op drie kwaliteitsniveaus; Domstad, Domstad Bijzonder en Utrechtse Allure. Kwaliteitsniveau Domstad geldt voor de woon- en werkgebieden, Domstad Bijzonder voor bijzondere plekken (zoals parken, winkelcentra) en lijnen (kanalen, stedelijke verbindingswegenstraten) en Utrechtse Allure voor die gebieden waar Utrecht zich nationaal en internationaal wil profileren of al profileert (o.a. het Centrum en Utrecht Science Park).

Zoals op bladzijde 6 van de voorliggende nota BOR wordt aangegeven, zijn in deze nota de beheer- en onderhoudsniveaus behorende bij de kwaliteitsniveaus uit de Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte nader uitgewerkt en zijn de daarvoor benodigde financiële middelen inzichtelijk gemaakt. Met de vaststelling van de nota BOR kunnen wij invulling geven aan de ambitieniveaus.

Bij de vaststelling van de Kadernota kwaliteit Openbare Ruimte is destijds besloten als gemeente te koersen op een goede balans tussen gebruik, inrichting en beheer en het waar mogelijk standaardiseren van de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Uitgangspunt hierbij is dat standaardisatie leidt tot een goede basiskwaliteit, tot een goed basisbeheer en duidelijkheid schept voor bewoners, gebruikers en professionals die werkzaam zijn in de openbare ruimte. De gemeentelijke richtlijnen voor deze standaardisatie zijn vastgelegd in het Handboek Openbare Ruimte. Wij hebben deze toelichting ook toegevoegd aan bladzijde 5 en 6 in nota Beheer Openbare Ruimte.

De Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte bevat in de bijlage een overzicht van al het gemeentelijke beleid dat van toepassing is op de openbare ruimte. Voor de actuele versie van dat overzicht verwijzen wij u naar de [omgevingsvisie](#) Utrecht. De omgevingsvisie omvat al het gemeentelijke beleid over de fysieke leefomgeving, zowel over de openbare ruimte als over private percelen. De omgevingsvisie is opgebouwd uit de koers, thematisch beleid en gebiedsgericht beleid. Op de gemeentelijke [website](#) vindt u een actueel overzicht van al het vastgestelde gemeentelijke beleid dat onder de omgevingsvisie Utrecht valt. Dit overzicht wordt steeds geactualiseerd als u nieuw beleid vaststelt dat onderdeel wordt van de omgevingsvisie Utrecht. Hiermee beschikt u steeds over al het actuele beleid dat gaat over de fysieke leefomgeving en daarmee ook over de openbare ruimte.

Kwaliteitsniveaus in parken

In de commissievergadering bleek onduidelijkheid over het kwaliteitsniveau dat wordt nagestreefd in de parken en andere delen van de stad en de relatie tussen de kwaliteitsniveaus en de [Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte](#) uit 2016.

De onduidelijkheid over het kwaliteitsniveau in de parken wordt veroorzaakt door een onjuistheid in tabel 1 op bladzijde 27 van de Nota Beheer Openbare Ruimte. Hier staat dat “Groen dat is opgeknapt in het kader van het Groenstructuurplan wordt onderhouden op CROW-niveau A”. Dat is onjuist. In de huidige situatie wordt al het groen – en dus ook het groen in de parken – onderhouden op beeldkwaliteit B, met uitzondering van het groen op de bedrijventerreinen dat sinds 1 januari 2021 op niveau C wordt onderhouden. De parken worden wel - zoals in tabel 1 staat - schoon gehouden op beeldkwaliteit A. In de nota is tabel 1 aangepast.

Zoals eerder in deze brief aangegeven is deze nota Beheer Openbare Ruimte te zien als een uitwerking van de Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte. De drie kwaliteitsniveaus die in de

Kadernota worden genoemd zijn hiermee nog steeds van kracht. Dit betekent basisonderhoud voor de Domstad en Domstad Bijzonder gebieden, waarbij intensiever onderhoud bij de Domstad Bijzonder gebieden mogelijk is. Voor de Utrechtse Alluregebieden geldt een onderhoudsniveau dat past bij de unieke inrichting van het specifieke gebied. De parken vallen in de Alluregebieden of in de Domstad Bijzonder gebieden. Conform eerder gemaakte afspraken is het daarom passend om voor schoon in de parken een beeldkwaliteit A te hanteren. Voor groen en grijs hanteren we zoals aangegeven beeldkwaliteit B.

Waardering van de openbare ruimte

Uw raad heeft middels [motie 2020/387- Geen zesjescultuur wij willen een 7 scoren op de kwaliteit van de openbare ruimte](#) ons college opgeroepen zich in te spannen om minimaal een 7 te halen als het gaat om de bewonersbeleving van de kwaliteit van de openbare ruimte. U heeft daarbij gevraagd vraagt om uw raad begin 2022 te informeren over het actuele, behaalde rapportcijfer.

In de programmabegroting is een indicator opgenomen voor de schoonheid van de openbare ruimte. Dit is slechts een onderdeel van de totale bewonersbeleving, die wordt gevormd door het samenspel van inrichting, beheer en gebruik. De beleving hangt dus van meerdere aspecten af, die meer gedetailleerd worden onderzocht in de [Utrecht Monitor](#) en de [Monitor Leefbaarheid](#), waarvan de resultaten jaarlijks in het tweede kwartaal worden gepubliceerd. In de monitor wordt een aantal vragen over onderhoudsaspecten gesteld.

Het gebruik van de publieke ruimte wordt steeds intensiever. In de huidige omstandigheden levert een extra inspanning niet per definitie meer bewonerswaardering op. Met de inzet op ontwikkelend beheer en het versneld wegwerken van het achterstallig onderhoud in 10 jaar willen we de komende jaren een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit en beleving van de openbare ruimte. Wij verwachten dat de waardering van inwoners geleidelijk omhoog zal gaan door het versneld uitvoeren van achterstallig onderhoud en door realisatie van projecten waarin verbeteringen in de openbare ruimte worden doorgevoerd. Om deze ambitie kracht bij de zetten, hebben we het streven naar de 7 opgenomen in paragraaf 3.6 van de de nota, conform de motie.

Modulaire, multifunctionele en flexibele openbare ruimte

In de openbare ruimte zijn we steeds meer bezig om deze flexibel en multifunctioneel in te richten. Bij de aanschaf van deze inrichting wordt het gemeentelijk beleid voor gebruik van duurzame materialen en circulariteit ([nota Utrecht Circulair 2020-2023](#)) toegepast. We kennen in Utrecht al veel voorbeelden waarbij we de inrichting van de openbare ruimte voor een kortere of langere periode aanpassen, zodat deze optimaal aansluit bij de gebruiksbehoefte. Hierbij valt te denken aan de verzinkbare openbare toiletten (Uriliften), bankjes die gemakkelijk in zijn geheel zijn te verplaatsen, of lantaarnpalen waarbij de verlichtingmodules makkelijk te vervangen zijn door andere modules. Ook de trappen van de Jaarbeurs zijn een vorm van flexibele en daarmee multifunctioneel te gebruiken ruimte; trappen van en naar het Station, zitruimte tijdens de lunchpauze en podium bij evenementen. Ook de betonrand langs de Rooseveltboulevard is multifunctioneel te gebruiken, bijvoorbeeld als zitplek of als een randje voor kinderen om op te spelen of te lopen. In grote gebiedsontwikkelingen zoals Leidsche Rijn en het Stationsgebied wordt al middels placemaking de ruimte tijdelijk ingericht. Zo kan de sportcontainer makkelijk worden verplaatst en bestaan het skatepark en de freerunbaan uit een modulaair systeem dat gemakkelijk naar een andere plek kan worden verplaatst. Ook op andere plekken in de stad zijn inmiddels tijdelijke sportcontainers geplaatst, namelijk in Sportpark Zuilen Vecht en in Park de Gagel. Ook de principes groen tenzij en onverhard tenzij zorgen ervoor dat de openbare ruimte multifunctioneler gebruikt kan worden. Zo draagt het vergroenen en klimaatbestendig van speelplekken bij aan multifunctionelere openbare ruimte. Immers, de speelplekken worden aantrekkelijker, dragen bij aan de tijdelijke opvang van water en kunnen zorgen voor koele plekken in de buurt voor jong en oud op warme dagen. Op bladzijde 9 van de nota Beheer Openbare Ruimte hebben we een passage over modulaire, multifunctionele en flexibele openbare ruimte toegevoegd.

Toezicht op werkzaamheden

In de stad vinden dagelijks werkzaamheden in de openbare ruimte plaats, zowel in opdracht van de gemeente als in opdracht van derden, en zowel boven- als ondergronds. Voor haar eigen werkzaamheden heeft de gemeente toezichthouders in dienst die toezien op de juiste uitvoering van werkzaamheden door ingeschakelde aannemers. Over het algemeen ontvangen wij hierover weinig meldingen.

Wel zien wij steeds vaker knelpunten ontstaan bij de uitvoering van werkzaamheden door derden. In een stad die verdicht, is het een steeds grotere uitdaging om te voorkomen dat het grote aantal (graaf)werkzaamheden leidt tot overlast voor omwonenden en schade aan bomen en archeologie. Denk bijvoorbeeld aan:

- Geluidsoverlast door (te) vroeg starten met werkzaamheden
- Het beschadigen van boomwortels en -stammen door de tijdelijke stalling van stenen, bouwmaterialen en graafmachines onder bomen
- Onvoldoende zorgvuldig handelen bij onverwachte archeologische vondsten

Om hier op korte termijn noodzakelijke stappen in te zetten, bereiden wij een aanpassing van de verordening kabels en leidingen voor. Daarbij wordt een handboek opgesteld met duidelijke regels waar netbeheerders en andere bedrijven die in de openbare ruimte werkzaamheden willen uitvoeren aan moeten voldoen. Om goed toe te kunnen zien op naleving van het handboek in de praktijk buiten op straat, zullen wij bij het aanbieden van de aangepaste verordening tevens voorstellen doen voor uitbreiding van het toezicht op graafwerkzaamheden. Uw raad ontvangt deze voorstellen in het derde kwartaal van 2021.

Voor het onderdeel beschermen van bomen is reeds een aantal concrete stappen genomen. Op 26 januari hebben we de [beleidsregel](#) Handhaving illegaal vellen of beschadigen van bomen vastgesteld. De beleidsregel biedt ons mogelijkheden om sanctionerend op te treden bij illegale kap en bij onvoldoende boombescherming op bouwplaatsen of bij het gebruik van gemeentegrond.

- Bij opbreekvergunningen en de aanleg van kabels en leidingen wordt het boomtoezicht (op derden) integraal onderdeel van het voorstel bij de verordening Kabel en Leidingen en naar aanleiding daarvan verder ingericht;
- Voor het gebruik van gemeentegrond geldt dat extra middelen met de vaststelling van de programmabegroting 2021 zijn vrij gekomen. Hiermee kunnen we een extra medewerker aannemen met expertise op bomen en boombescherming. Deze medewerker adviseert vergunningverleners, bouwinspecteurs en toezichthouders over boombescherming bij bouwplannen en meldingen over boombeschadiging, controleert bouwplannen op voldoende maatregelen voor boombescherming en adviseert welke bouwplaatsen bezocht moeten worden om de boombescherming te controleren.

De trend is dat de claim op de ondergrond door ontwikkelingen als de energietransitie, klimaatadaptatie, digitalisering en vergroening steeds groter wordt. We hebben daarom het voornemen hier een visie op te ontwikkelen, met een verdergaand bereik dan de verordening kabels en leidingen. Om deze visie op de ondergrond te kunnen ontwikkelen komen we met een voorstel.

Afschrijvingsmethodiek

Tijdens de commissievergadering werd de vraag gesteld of de voorgestelde activeringsgrens van 0,1 miljoen euro verhoogd kon worden naar bijvoorbeeld 1 miljoen euro om op deze manier de begroting flexibeler te maken.

De voorgestelde activeringsgrens sluit aan bij de ondergrens die in Utrecht gehanteerd wordt bij die van de activa met economisch nut. Hij sluit tevens aan bij de grens zoals die in andere gemeenten wordt gehanteerd. De gemeente Rotterdam bijvoorbeeld hanteert nagenoeg dezelfde financiële strategie en gaat ook uit van een drempelbedrag van 0,1 miljoen euro. Rotterdam heeft op het moment dezelfde uitdaging m.b.t. de toenemende vervangings- en onderhoudsopgave als Utrecht en wordt op het moment beschouwd als koploper op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

De financiële strategie in de Nota Beheer Openbare Ruimte gaat uit van een robuuste begroting door 'duurzaam begroten'. In dit kader is het activeren vanaf 0,1 miljoen euro een belangrijke maatregel. Hiermee worden alle investeringen boven 0,1 miljoen euro op de balans opgenomen en wordt er gedurende de levensduur over het object afgeschreven met een jaarlijks gelijk bedrag. Deze jaarlijkse afschrijvingskosten noemen we kapitaallasten. Het activeren van investeringen zorgt voor het gelijkmatig verdelen van kosten over meerdere jaren, waarmee grote schommelingen in jaarlijkse

kosten worden voorkomen. Daarnaast is in geval van activeren het budget voor kapitaallasten beschikbaar voor nieuwe kapitaallasten die ontstaan bij vervanging het eind van de levensduur.

Wanneer we in Utrecht kiezen voor een hogere activeringsgrens van bijvoorbeeld 1 miljoen euro, zal een kleiner deel van de vervangingsinvesteringen worden geactiveerd. Dit heeft tot gevolg dat er jaarlijks grotere schommelingen zullen optreden in de budgetbehoefte. Een ondergrens van 1,0 miljoen euro zorgt er zelfs voor dat er maar een paar investeringen per jaar worden geactiveerd. De meeste investeringen zullen bij deze ondergrens via de exploitatie lopen, wat schommelingen in de jaarlijkse lasten tot gevolg zal hebben. Ook is er, bij een hogere activeringsgrens, voor een kleiner deel van de vervangingsinvesteringen aan het einde van de levensduur geld beschikbaar om te kunnen gaan vervangen. Daarnaast zorgt een hogere activeringsgrens in de eerstvolgende jaren voor minder financiële ruimte in de begroting. We zullen hierdoor in 2022 al fors tekort komen op de benodigde financiële middelen voor het op orde houden van de kwaliteit van de buitenruimte en het wegwerken van het achterstallig onderhoud.

Gevolg van de ophoging van de activeringsgrens is wel dat de begroting flexibeler wordt, want het budget benodigd voor kapitaallasten wordt makkelijker inzetbaar voor andere gemeentebrede doeleinden. Hierbij is het echter goed om te beseffen dat budget benodigd voor onderhoud in principe altijd ingezet moet worden voor onderhoud, omdat uitstel van onderhoud niet kan leiden tot afstel. Het anders inzetten van budgetten leidt namelijk tot achterstallig onderhoud. Dat is onwenselijk omdat, naast een achteruitgang van kwaliteit en veiligheid, het ontstaan van achterstallig onderhoud op termijn leidt tot hogere kosten (voor onze inwoners).

Opvangen risico's

Tijdens de commissievergadering werd gevraagd naar de beschikbare instrumenten om risico's op te vangen en of deze afdoende zijn. Een risico bij het onderhoud in de openbare ruimte is dat er onvoorziene onderhoudsuitgaven gedaan moeten worden. Dit kan het gevolg zijn als we objecten niet of onvoldoende in beeld hebben gehad (onbekend bezit) met onvoorziene onderhoudswerkzaamheden (onbekende budgetbehoefte) als gevolg.

In de afgelopen periode is hard gewerkt aan het in beeld brengen van de onderhouds- en vervangingsbehoefte voor de komende jaren. Hierdoor hebben we de actuele staat van onderhoud van de duizenden objecten waar de openbare ruimte uit bestaat goed in beeld. Een onderdeel van de onderhouds- en vervangingsbehoefte is het achterstallig onderhoud. Ook deze hebben we aan de hand van inspecties nauwgezet in beeld gebracht. In tabel 2 in de nota is een zekerheidspercentage aangegeven van het achterstallig onderhoud per objectsoort. Het zekerheidspercentage geeft een indicatie van de betrouwbaarheid van het bedrag aan achterstallig onderhoud. Dit percentage is gebaseerd op hoe goed alle objecten in beeld zijn. Het zekerheidspercentage is afgelopen jaar fors gegroeid en de onzekerheid over de omvang in achterstallig onderhoud flink gedaald. Dit geeft aan dat de actualisatie heeft geresulteerd in een beter beeld van wat er buiten allemaal aanwezig is.

Objectsoort	Achterstallig onderhoud	Zekerheidspercentage
Verhardingen	€ 35,7 mln	95% - 100%
Civiele constructies	€ 7,6 mln	90%
Groen	€ 5,6 mln	95% - 100%
Wegmarkeringen en bebording	€ 1,4 mln	70%
OVL / VRI / Installaties	-	95% - 100%
Spelen	-	95% - 100%
Totaal	€ 50 mln	90%
Totaal met bandbreedte	€ 45 mln - € 55 mln	100%

Tabel 2: verdeling achterstalligheid per beheerdiscipline

Ondanks de geleverde inspanning om alles in beeld te hebben, blijft de mogelijkheid bestaan dat een object niet in beeld is. In het geval dit leidt tot een calamiteit, kan er aanspraak worden gemaakt op het risico-model. Daarnaast is er bij de berekening van de diverse maatregelen gerekend met eenheidsprijzen, waar een risico-opslag onderdeel van uit maakt. Hiermee kunnen tegenvallers

Burgemeester en wethouders

Datum 10 februari 2021
Ons kenmerk 8527826

worden opgevangen. Ook heeft de actualisatie ervoor gezorgd dat we een beter beeld hebben van de benodigde financiële middelen voor de toekomstige onderhouds- en vervangingsopgave. Dit zorgt ook voor een stevige financiële basis, wat het opvangen van tegenvallers mogelijk maakt.

Wanneer er toch een vermoeden is dat we zaken niet volledig in beeld hebben, ondernemen we gericht actie. Zo zullen we n.a.v. de [verzakking van een deel van de kade bij de Minstroom](#) in 2021 onderzoeken of er vergelijkbare stukjes kade zijn die onterecht niet bij ons in beeld zijn.

Vervolg

Conform toezegging sturen wij eind dit jaar de meerjarenplanning 2022-2026 toe. Hierin zullen wij aangeven welk groot onderhoud en welke vervangingsinvesteringen wij de komende vijf jaar zullen uitvoeren om de openbare ruimte op het gewenste niveau te houden en het achterstallig onderhoud weg te werken. De meerjarenplanning zullen wij vervolgens telkens bij de Voorjaarsnota actualiseren. Zo ontvangt u dus bij de Voorjaarsnota 2022 de meerjarenplanning 2023-2027. Eenzelfde aanpak zullen wij u ook voorstellen bij de actualisatie van het Plan Watertaken voor de onderdelen stedelijk water en riolering.

Gelijktijdig met de meerjarenplanning 2023-2027 ontvangt u conform toezegging bij de Voorjaarsnota 2022 de eerste voortgangsrapportage over de nota Beheer Openbare Ruimte. We staan klaar om samen met onze partners door middel van ontwikkelend beheer invulling geven aan de gemeentelijke ambities ten aanzien van de openbare ruimte.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,