

Voorstel aan de gemeenteraad

Nota beheer openbare ruimte

Beleidsveld	Openbare ruimte
Opgesteld door	Stadsbedrijven
Opsteller	Erik de Vries
Kenmerk	7738976
Vergaderdatum Raad	
Geheim	nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Nota beheer openbare ruimte vast te stellen, met daarin als belangrijkste veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren:
 - a. ontwikkelend beheer als nieuwe beheerfilosofie;
 - b. het wegwerken van het achterstallig onderhoud in maximaal 10 jaartijd;
 - c. de financiële strategie, waarbij de gemeente de vervangingsinvesteringen van objecten in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut boven 0,1 miljoen euro activeert en afschrijft overeenkomstig de verwachte economische en/of technische levensduur en daarmee op deze punten afwijkt van de nota Waarden, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA).

Burgemeester en wethouder van Utrecht,

De secretaris

De burgemeester,

Samenvatting

Met dit raadsvoorstel wordt de Nota beheer openbare ruimte vastgesteld. In deze nota brengt de gemeente in beeld wat de staat is van de kwaliteit van de openbare ruimte, gebaseerd op door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus. De belangrijkste elementen betreffen de inzet op ontwikkelend beheer, de omvang van het achterstallig onderhoud en de financiële strategie die we inzetten om de begroting meer robuust te maken.

Context

Aanleiding

Periodiek maakt de gemeente Utrecht een nota over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In de [raadsbrief](#) Verlengde werkingsduur Nota Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016-2019 van 12 februari 2019 heeft het college aangegeven de werkingsduur van de betreffende nota te verlengen. De redenen daarvoor waren dat het doorlichten van het gemeentelijke systeem van registratie van areaal, inspecties, normen, conditiescores en risico-inschattingen belangrijk was voor het bepalen van het daadwerkelijke achterstallig onderhoud en we dit proces in de loop van 2019 wilden afronden. Ook vroeg de wijziging van landelijke voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) om een verdere verduidelijking en uitwerking van de definitie van achterstallig onderhoud en de wijze van bekostigen van het onderhoud. Het doorlichten van het areaal is nagenoeg afgerond en de landelijke voorschriften van het BBV zijn inmiddels helder. De uitkomsten en gevolgen daarvan zijn opgenomen in deze nota.

In het kader van gezond stedelijk leven is de kwaliteit van de openbare ruimte van belang voor de gezondheid en het welzijn van de burgers. Dit toenemende belang van een kwalitatief goede openbare ruimte blijkt eens te meer tijdens de huidige coronacrisis. Het intensiever gebruik van de openbare ruimte en de gemeentelijke ambities op gezond stedelijk leven, zoals meer bewegen en meer groen, betere duurzaamheid en toegankelijkheid en het anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering vragen om een andere beheerfilosofie genaamd ontwikkelend beheer. Daarbij is niet langer het behoud van de functionaliteit het uitgangspunt (functioneel beheer), maar wordt de functionaliteit aangepast aan de veranderde behoeften en gemeentelijke ambities op de momenten waarop groot onderhoud of vervanging plaatsvindt. In de nota geven we op hoofdlijnen aan hoe we met ontwikkelend beheer invulling willen geven aan het toekomstig beheer van de openbare ruimte.

In naoorlogse wijken, zoals Kanaleneiland en Overvecht, is de openbare ruimte aan vervanging toe. We zien daar het noodzakelijke onderhoud en de noodzakelijke vervangingen in de komende jaren sterk toenemen. Het gaat een enorme inspanning vragen om de kwaliteit van de openbare ruimte in deze wijken op niveau te brengen en te houden. Deze noodzakelijke onderhouds- en vervangingsopgave leidt tot een financieel knelpunt. Dit knelpunt doet ons pijn en is deels het gevolg van de financiële strategie die tot dusver gehanteerd werd, waarbij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte uit de exploitatiebegroting werd bekostigd. Doordat er in het verleden niet gespaard is voor toekomstige noodzakelijke uitgaven en gezien de aangescherpte eis uit het BBV om het achterstallig onderhoud binnen redelijke termijn weg te werken, ontstaat er in de komende jaren een structureel tekort. De financiële strategie, opgesteld om de begroting meer robuust te maken, helpt om deze financiële uitdaging het hoofd te kunnen bieden. Deze strategie maakt het mogelijk het benodigde budget geleidelijk, via een ingroeipad, toe te voegen aan de begroting. De huidige meerjarenbegroting 2021-2024 blijft hierdoor sluitend, maar het verwachte structurele tekort loopt op vanaf het begrotingsjaar 2025.

Naast deze onvermijdelijke investeringen in o.a. de naoorlogse wijken en de financiële consequenties hiervan, zien we ook kansen. Momenteel is de Water- en rioleringsvisie in voorbereiding (dit is de opvolger van het Plan gemeentelijke watertaken Utrecht). Deze visie wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 aan uw raad aangeboden. Zowel in de Nota beheer openbare ruimte als in de Water- en rioleringsvisie doen wij voorstellen die leiden tot forse toename van investeringen in de komende jaren. De extra werkzaamheden bieden meer mogelijkheden om 'werk met werk' te maken, wat bijdraagt aan de ambities/transities die vallen onder gezond stedelijk leven. Door bij de noodzakelijke rioolvervanging gelijktijdig het rioolstelsel en een deel van de openbare ruimte klimaatadaptief en circulair te maken geven we ook d.m.v. de Water- en rioleringsvisie invulling aan ontwikkelend beheer.

Toelichting op de hoofdlijnen van de nota

Ontwikkeling in beheer

Het beheer van de openbare ruimte richt zich in de basis op het behoud van de functionaliteit en veiligheid van de openbare ruimte, maar gaat zich steeds meer richten op de bijdrage die het kan leveren aan opgaves van de gemeente zoals 'gezond stedelijk leven'. Dit ontwikkelend beheer vraagt meer strategische capaciteit en inzet van de beheerorganisatie. De budgettaire behoefte die hieruit voortvloeit is meegenomen in de nota.

Beheer op niveau en achterstallig onderhoud

In deze nota geven we inzicht in de benodigde maatregelen en de daaruit voortvloeiende financiële middelen welke nodig zijn om het beheer uit te voeren conform het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau van de openbare ruimte.. Tevens beschrijven we wat de omvang van het achterstallig onderhoud is op basis van inspecties die de daadwerkelijke onderhoudstoestand in beeld gebracht hebben.

Financiële strategie

Het benodigd budget als gevolg van de toenemende onderhouds- en vervangingsopgave ligt hoger dan het beschikbare budget. Dit leidt op termijn tot een financieel knelpunt, dat we door middel van de financiële strategie hanteerbaar maken. De financiële strategie brengt de financiën in lijn met het vernieuwde BBV. Het BBV vereist het binnen redelijke termijn wegwerken van achterstallig onderhoud. Daarbij gaat de financiële strategie uit van "duurzaam begroten" om de begroting meer robuust te maken. De vervangingsinvesteringen worden geactiveerd vanaf 0,1 miljoen euro en het onderhoud wordt ten laste gebracht van de exploitatie. Door het activeren van de kosten voor de benodigde vervangingsinvesteringen worden deze kosten verspreid over meerdere jaren, en toegerekend aan de jaren van daadwerkelijk gebruik, en is het mogelijk om de investeringen te realiseren zonder dat er op korte termijn een extra druk op het gemeentelijk budget gelegd wordt. De Nota WAAVA hanteert op het moment een ondergrens voor het activeren van investeringen met maatschappelijk nut van 5 miljoen euro. In de voorgestelde financiële strategie wordt activering vanaf 0,1 miljoen euro voorgesteld. Afwijken van de Nota WAAVA vraagt een expliciet besluit van de gemeenteraad.

Beoogd effect

De vernieuwing van de stad versnellen, anticiperen op de groei van de stad, de hiermee samenhangende verdichting en het intensiever gebruik van de openbare ruimte en de kosten daarvan verminderen. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud in 10 jaar tijd zorgt ervoor dat we voldoen aan het BBV. Tevens realiseren de beoogde kwaliteit in de openbare ruimte en voorkomen we verdere kapitaalvernietiging als (groot) onderhoud en vervanging te laat wordt uitgevoerd.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Vastgestelde [Nota kapitaalgoederen openbare ruimte 2016-2019](#).
- [Raadsbrief](#) Verlengen werkingsduur Nota Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte 2016-2019.
- College-informatiebijeenkomst waarbij een beeld is geschetst van de ontwikkelingen en uitgangspunten die relevant zijn voor het opstellen bij de nieuwe Kadernota d.d. 14-3-2019.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Nota beheer openbare ruimte vast te stellen, met daarin als belangrijkste veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren: a. ontwikkelend beheer als nieuwe beheerfilosofie; b. het wegwerken van het achterstallig onderhoud in maximaal 10 jaar tijd; c. De financiële strategie, waarbij de gemeente de vervangingsinvesteringen van objecten in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut boven 0,1 miljoen euro activeert en afschrijft overeenkomstig de verwachte economische en/of technische levensduur en daarmee op deze punten afwijkt van de nota Waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA).
Argumenten	

1.1	<u>Met ontwikkelend beheer van de openbare ruimte kan de gemeente de vernieuwing van de stad versnellen en efficiënt en effectief bijdragen aan de verschillende gemeentelijke opgaves.</u>
	Waar vroeger het beheer van de stad vooral was gericht op het behoud van de veiligheid en functionaliteit van de openbare ruimte, zal het beheer zich in de toekomst tevens proactief richten op de bijdrage aan de gemeentelijke opgaves zoals het verbeteren van een gezond stedelijk leefklimaat, het intensiever gebruik van de openbare ruimte, als gevolg van de groei en verdichting van de stad, en in moeten spelen op thema's als klimaatverandering en circulariteit. Ontwikkelend beheer zorgt ervoor dat de openbare ruimte meebeweegt met de veranderende behoeften en ambities en daarmee dat de vernieuwing van de stad versnelt. Ontwikkelend beheer is efficiënter omdat beheer en vernieuwing tegelijkertijd worden uitgevoerd. Daarnaast wordt door beheer en vernieuwing te koppelen onnodige overlast voor de inwoner voorkomen en blijft de stad beter leefbaar en bereikbaar. Zowel in de Nota beheer openbare ruimte als in de nieuwe Water- en rioleringsvisie doen wij voorstellen die leiden tot forse toename van investeringen in de komende jaren vanwege de onvermijdelijke toenemende onderhouds- en vervangingsopgave in onder andere de naoorlogse wijken. De extra werkzaamheden bieden meer mogelijkheden om 'werk met werk' te maken, wat bijdraagt aan de ambities/transities die vallen onder gezond stedelijk leven.
1.2	<u>Het wegwerken van het achterstallig onderhoud in tien jaar tijd versnelt de realisatie van de gewenste kwaliteit in de openbare ruimte</u>
	Het wegwerken van het achterstallig onderhoud in tien jaar tijd ligt in lijn met het BBV-voorschrift om achterstallig onderhoud binnen afzienbare tijd weg te werken. Het versneld wegwerken van het achterstallig onderhoud maakt dat de openbare ruimte eerder voldoet aan de technische vereisten. In combinatie met ontwikkelend beheer zorgt het er tevens voor dat de stad zich versneld vernieuwt en voldoet aan de gestelde ambities. Bij het bepalen van het tempo waarmee we achterstallig onderhoud inlopen, houden we rekening met het beter leefbaar bereikbaar houden van stad, de beschikbare capaciteit binnen de eigen organisatie om de onderhoudsprojecten voor te bereiden, aan te besteden en te begeleiden en de beschikbare capaciteit bij aannemers in de Grond- Weg- en Waterbouw om het werk uit te voeren. Dankzij de financiële strategie worden de uitgaven gespreid en toegerekend aan de periode van gebruik van de objecten.
1.3	<u>Het versneld wegwerken van het achterstallig onderhoud draagt bij aan de, als gevolg van het coronavirus, toenemende behoefte aan een veilige, toegankelijke, leefbare en gezonde openbare ruimte</u>
	Het coronavirus heeft eens te meer duidelijk gemaakt hoe belangrijk een veilige, toegankelijke, leefbare en gezonde openbare ruimte is voor de inwoners van Utrecht. De nota speelt hierop in. Het versneld wegwerken van het achterstallig onderhoud brengt, mede dankzij ontwikkelend beheer, de openbare ruimte versneld op het gewenste niveau. De financieringssysteematiek maakt de op kortere termijn hiervoor benodigde extra investeringen mogelijk en de versnelling van het werk zorgt daarnaast voor extra werkgelegenheid en werkervaringsplaatsen.
1.4	<u>De financiële strategie zorgt voor de extra middelen die nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan het benodigde beheer conform de gemeentelijke ambitie, het ontwikkelend beheer en het wegwerken van het achterstallig onderhoud.</u>
	De noodzakelijke onderhouds- en vervangingsopgave leidt op termijn tot een financieel knelpunt dat we door middel van de financiële strategie hanteerbaar maken. Dankzij activering van de vervangingsinvesteringen zijn de eerstkomende jaren geen extra middelen nodig uit de gemeentebegroting. De huidige meerjarenbegroting 2021-2024 blijft hierdoor sluitend. Conform de huidige opstelling zijn er vanaf 2025 extra financiële middelen nodig om het vastgestelde ambitieniveau te realiseren. Het voorstel is om bij de Voorjaarsnota 2021 een afweging te maken over een ingroei-pad, waardoor de begroting vanaf 2025 geleidelijk oploopt in relatie tot de ambities.

1.5	<u>Het activeren van vervangingsinvesteringen draagt bij aan een robuuste begroting</u>
	De financiële strategie gaat uit van “duurzaam begroten”, waarbij het gelijkmatig verdelen van kosten over meerdere jaren een belangrijk uitgangspunt is. Het activeren van investeringen vanaf 0,1 miljoen euro is één van de instrumenten om kosten over meerdere jaren te spreiden. Daarnaast is aan het einde van de levensduur geld beschikbaar om te kunnen gaan vervangen.
1.6	<u>Het afschrijven overeenkomstig de verwachte economische en/of technische levensduur draagt bij aan een robuuste begroting</u>
	Door objecten in de openbare ruimte overeenkomstig de verwachte economische en/of technische levensduur af te schrijven (in plaats van over 15 jaar zoals de WAAVA voorschrijft) zorgen we ervoor dat de kosten worden toegerekend aan de jaren dat het object in gebruik is.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De benodigde en beschikbare budgetten voor het dagelijks beheer van nieuw te ontwikkelen gebieden zijn nog niet bekend.</u>
	De omvang van benodigde financiële middelen is gebaseerd op het huidige areaal openbare ruimte. Voor nieuw te ontwikkelen gebieden bestaat in Utrecht de financiële systematiek van het groeikader. Waar het gaat om projecten met aanzienlijk beheerkosten, worden deze beheerkosten meegenomen in de beheerparagrafen van de afzonderlijke raadsvoorstellen.
1.2	<u>De voorgestelde financiële strategie maakt de begroting minder flexibel</u>
	Door de kosten van de vervangingsinvesteringen te activeren in plaats van in één keer ten laste van de exploitatie te brengen wordt de last in de begroting voor meerdere jaren vastgelegd. De beïnvloedbare ruimte in de begroting neemt af en de schuldquote loopt op.
1.3	<u>De toenemende onderhouds- en vervangingsinspanning leidt op termijn tot extra benodigde financiële middelen</u>
	De toenemende onderhouds- en vervangingsinspanning leidt op termijn tot extra benodigde financiële middelen. Van invloed op de omvang van de benodigde middelen zijn het ambitieniveau van onderhoud en beheer en het tempo van het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Bij de voorjaarsnota 2021 komen we bij u terug met een voorstel met betrekking tot deze extra benodigde middelen in relatie tot de ambities.

Financiën

De voorgestelde financiële strategie zorgt ervoor dat de begroting meer robuust wordt. Tevens zorgt de financiële strategie voor de extra middelen die gezien de toenemende onvermijdelijke noodzakelijke vervangingsinspanning in de naoorlogse wijken nodig zijn en om uitvoering te kunnen geven aan het benodigde beheer conform de gemeentelijke ambitie, het ontwikkelend beheer en het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Dankzij activering stellen we voor pas vanaf 2025 extra financiële middelen te vragen. Tot die tijd is er naar verwachting geen financiële ruimte beschikbaar vanwege de impact van het coronavirus. De benodigde extra financiële middelen zijn gebaseerd op het huidig door de raad vastgestelde ambitieniveau waar het gaat om de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast zijn de middelen gebaseerd op het gewenste ontwikkelend beheer en het wegwerken van het achterstallig onderhoud in tien jaar tijd. Bij de voorjaarsnota 2021 komen we bij u terug met een voorstel voor de extra benodigde financiële middelen.

Wanneer de raad op enig moment besluit het ambitieniveau aan te passen, of andere keuzes te maken t.a.v. het wegwerken van het achterstallig onderhoud, kan dit van invloed zijn op de benodigde financiële middelen.

Vervolg

In deze nota zijn de contouren voor het (ontwikkelend) beheer van de openbare ruimte inclusief het wegwerken van het achterstallig onderhoud opgesteld. Het college rapporteert jaarlijks conform de P&C- cyclus over het wegwerken van het achterstallig onderhoud.

Participatie

De opgestelde participatierichtlijnen worden toegepast bij de realisatie van projecten in het groot-onderhoud en vervangingsinvesteringen.

Communicatie

Zodra de nota Beheer Openbare Ruimte wordt aangeboden aan de raad worden de media hierover geïnformeerd. Het persbericht is toegevoegd als bijlage.

Na vaststelling van de nota door de raad informeren we opnieuw de media, maar ook inwoners. Dan gaat het over de veranderingen en kansen die voortkomen uit de nota. We zetten hierbij diverse middelen in, zoals (animatie)film, infographic, persbericht, website en social media.

Kernboodschap: Het inrichten en het ontwikkelend beheren van de openbare ruimte richt zich op het verbeteren van een gezond, stedelijk leefklimaat waarbij we inspelen op thema's als klimaatverandering en circulariteit. Ontwikkelend beheer betekent dat onderdelen van de openbare ruimte niet alleen worden vervangen, maar ook direct worden verbeterd. Zo creëren we een fysieke leefomgeving die de gebruikers stimuleert om te sporten, te spelen en elkaar te ontmoeten in een aantrekkelijke, groene openbare ruimte, waarbij mensen zo weinig mogelijk last hebben van hittestress en wateroverlast. Kortom een Gezond Stedelijk Leven voor iedereen.

Bijlagen

Bijlagen voor besluitvorming

- De nota Beheer Openbare Ruimte

Bijlagen ter informatie

- Persbericht nota Beheer Openbare Ruimte