

Informatienota voor de raad

Datum 21 juli 2023

Onderwerp	Concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023 - 2026
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder A. Spaans

Informant M. Heideveld / J. van Loevezijn
Afdeling Wijk en Beheermanagement
Telefoon 038 498 2555 / 038 498 5125
Email m.heideveld@zwolle.nl en j.van.loevezijn@zwolle.nl
Bijlagen Concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023 - 2026

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

de concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023-2026

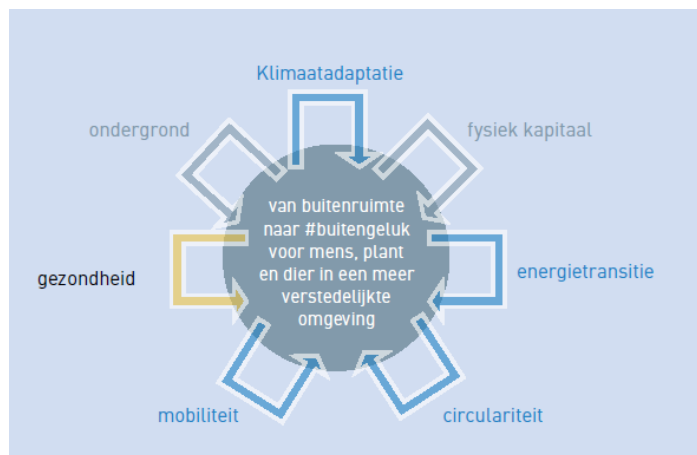
Datum 21 juli 2023

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

Hoeveel is de openbare ruimte in onze stad eigenlijk waard, in geld maar ook als fysiek fundament voor de doorontwikkeling van Zwolle? De voorliggende concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023 - 2026 maakt duidelijk wat de waarde is van onze kapitaalgoederen bestaande uit: ons groen, straatmeubilair, onze vijvers, wegen, riolering, bruggen, kades, verkeerslichten en speelvoorzieningen.

De nota kapitaalgoederen is een essentieel instrument om het beheer van de kapitaalgoederen op middellange- en lange termijn te plannen en te sturen. Hiervoor is het van belang om te weten hoe de kapitaalgoederen erbij liggen en hoeveel geld we nodig hebben om ze op orde te hebben en te houden. Hierbij hebben we rekening gehouden met de ambities van de omgevingsvisie 'Ons Zwolle van morgen, 2030'. Verder hebben we de samenhang van de opgaven, zoals de woningbouwopgave, klimaatadaptatie, energietransitie, circulariteit en mobiliteit op de kapitaalgoederen beschreven.

Dit inzicht vraagt om een lange termijn perspectief en de noodzaak om meer integraal te gaan werken.



Wij vinden dat beheer een belangrijke bijdrage kan en moet leveren aan het realiseren van een levensloopbestendige inrichting van de buitenruimte die aansluit bij het langer thuis wonen. Een buitenruimte die geschikt is voor inwoners van alle leeftijden en fysieke condities, zodat zij er veilig en comfortabel kunnen bewegen en ervan kunnen genieten. Hiermee leveren we een bijdrage aan het buitengeluk van onze inwoners en bezoekers.

Ook vinden wij dat de kapitaalgoederen in de buitenruimte het fysieke fundament zijn voor een veilige, gezonde, comfortabele en prettige leefomgeving. Om het fysieke fundament gezond te hebben en te houden, is het nodig om achterstanden weg te werken en de beheermiddelen en de benodigde capaciteit op orde te krijgen.

Aangezien het de eerste keer is dat we een nota kapitaalgoederen hebben opgesteld en deze raakvlak heeft met andere opgaven en domeinen, hebben we gemeend deze ter informatie aan u voor te leggen. Onder het kopje vervolg is het proces beschreven om te komen tot vaststelling van de nota kapitaalgoederen.

Kernboodschap

Goed beheer en onderhoud is essentieel voor het functioneren van de buitenruimte. We willen dat onze stad niet alleen vandaag goed functioneert, maar ook in de toekomst. Om te anticiperen op die toekomst is het van belang te weten hoe de toekomst van Zwolle eruit ziet. Goede data en een visie helpen daarbij.

Datum

21 juli 2023

De Omgevingsvisie 'Ons Zwolle van morgen 2030' geeft dat toekomstbeeld voor de fysieke leefomgeving. Ze geeft richting, sturing en duidelijkheid hoe we Zwolle willen ontwikkelen en welke ambities we nastreven. Zowel nu als straks in de nieuwe verstedelijkte omgeving. De verstedelijking heeft een sterke relatie met de kapitaalgoederen en daarmee op de leefbaarheid van de stad.

De plek van de Nota Kapitaalgoederen in de Omgevingsvisie: In 2021 is de 'Omgevingsvisie, ons Zwolle van morgen, 2030' vastgesteld, waarin de ambities en beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving en dus ook voor de genoemde kapitaalgoederen zijn weergegeven. De omgevingsvisie beschrijft hoe we Zwolle eruit willen hebben zien, door middel van onder andere de gebiedsprofielen. Relevant voor het onderhoudsniveau is dat voor een deel van de stad een basisniveau (niveau B) geldt en voor een deel een hoger niveau (niveau A). De Nota Kapitaalgoederen geeft inzicht in de financiële consequenties van de Omgevingsvisie.

De nota beschrijft hoe de kapitaalgoederen erbij liggen. Ook hoeveel geld we nodig hebben voor onderhoud en uiteraard wat we beschikbaar hebben. De kapitaalgoederen zijn in lijn met de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen' en betreffen enkel de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Ze vertegenwoordigen een geïnvesteerd vermogen van € 1,6 miljard. Belangrijk om deze waarde te behouden door het onderhoud goed en tijdig uit te voeren.

Kader: We geven invulling aan de wettelijke taken en de gestelde ambities van de gemeente. Wettelijk betekent voldoen aan technische normen en richtlijnen om de veiligheid te borgen en geen kapitaal vernietigen. De nota sluit aan op de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) om transparant inzichtelijk te maken wat de gemeentelijke strategie en financiële dekking is om de kapitaalgoederen te onderhouden. De Provincie Overijssel als controlerend orgaan van gemeenten vraagt hier om.

Op basis van beheerplannen, het beheersysteem Obsurv en een deskundige externe toets zijn de benodigde middelen onderbouwd. In de huidige berekeningen is rekening gehouden met prijspeil 2022/2023. De extreme prijsstijgingen, onder andere als gevolg van de oorlog in Oekraïne, zijn hierin nu nog niet meegenomen. We benutten het daarvoor bestemde begrotingsproces in de voor- en najaarsronde om extra middelen onderbouwd aan te vragen.

Bij de berekeningen van het benodigd budget is nog geen rekening gehouden met de vernieuwingen, die plaatsvinden via de strategische investeringsagenda (de SIA). De komende jaren wordt in de gebiedsontwikkeling Holtenbroek, Stadshart, Oosterenk en Spoorzone en het mobiliteitsprogramma honderden miljoenen euro's geïnvesteerd vanuit de strategische investeringsagenda (SIA). Deze investeringen leiden ertoe dat er voorlopig geen groot onderhoud of vervangingsinvesteringen vanuit het onderhoudsbudget nodig is. We brengen in beeld wat het effect hiervan is op de begroting 2024. Na het zomerreces, maar vóór de begroting 2024 hebben we hier zicht op.

Datum

21 juli 2023

Toelichting

Hoofdpunten van de nota:

1. Het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen in lijn brengen met de landelijke wettelijke kaders voor onderhoud en vervanging

De meeste in de nota beschreven kapitaalgoederen liggen er goed bij en voldoen aan het basisoniveau (Niveau B). Echter, als gevolg van keuzes (bezuinigingen) uit het verleden vindt er geen groot onderhoud plaats op de elementenverhardingen (tegels en klinkers). Ook vindt er heel beperkt onderhoud plaats aan zand- en onverharde wegen, bebording en markering. Bij bezuinigen is dit een te rechtvaardigen maatregel: met klein onderhoud kunnen we de veiligheid borgen en is er geen sprake van kapitaalvernietiging. Deze strategie leidt echter wel tot achterstallig onderhoud. Om de huidige achterstand weg te werken is eenmalig € 1,2 miljoen beschikbaar gesteld in vier jaar tijd. Om nieuwe achterstanden te voorkomen, is het nodig de onderhoudsbudgetten voor de verhardingen en het straatmeubilair op te hogen met € 1,6 miljoen per jaar.

We zien de vervangingsinvesteringen toenemen. Vervangingen zijn nodig om aan de functies te voldoen en veelal de veiligheid te borgen. De toename is het gevolg van de ouder wordende stad (slijtage) én veranderende wet- en regelgeving. Het budget voor vervangingsinvesteringen bedraagt momenteel € 4,2 miljoen per jaar terwijl er gemiddeld tot 2030 ca. € 7,5 miljoen per jaar nodig is. Dit zijn langjarige gemiddelden en deze verschillen per jaar. Bij de begroting 2023 en berap 2023-1 zijn reeds extra middelen beschikbaar gesteld

- Er is meer geld nodig voor de machines in de beweegbare bruggen zoals de Hofvlietbrug, Holtenbroekerbrug, etc. Intensiever onderhoud en vervangingen zijn nodig om te voldoen aan de strengere eisen van de machinerichtlijn (MRL). In totaal is hier ongeveer € 2,3 miljoen mee gemoeid. De vervanging in 2023 betekent een kapitaallast van ongeveer € 135.000 per jaar vanaf 2024. De afschrijftermijnen wisselen tussen de 15 en 20 jaar.
- De kosten voor het vervangen van verhardingen nemen toe tot € 2,6 miljoen. Dit leidt tot een kapitaallast van € 120.000. De afschrijftermijnen wisselen tussen de 25 en 30 jaar.

Ook voor groen- en speelvoorzieningen zien we verschillen in de benodigde en beschikbare budgetten. Momenteel wordt het beleid geactualiseerd omdat dit al van enige jaren geleden is en daardoor – op elementen – verouderd/achterhaald. Zodra dit beleid en de vertaling ervan in financiële consequenties is uitgewerkt, wordt dat ter besluitvorming voorgelegd. In de extra benodigde middelen zijn die bedragen nu niet meegenomen. De daadwerkelijke benodigde bedragen verschillen per jaar. Door deze jaarlijks onderbouwd aan te vragen via het gebruikelijke begrotingsproces ondervangen we dit.

De organisatie is in ontwikkeling. De formatie is niet toereikend om naast de uitvoering van de huidige taken, ook te kunnen voldoen aan de groeiambitie. De formatie is vanaf 2013, als gevolg van bezuinigingen, beperkt meegegroeid met de groei van de stad in aantal én in kwaliteit. Groei van de formatie is nodig om als professionele beheer- en onderhoudsorganisatie de wettelijke taken, ontwikkelingen en opgaven adequaat en pro-actief het hoofd bieden.

Datum

21 juli 2023

2. Het onderhoudsniveau van de kapitaalgoederen in lijn brengen met ambitie van de ‘Omgevingsvisie ons Zwolle van morgen, 2030’ en met de landelijke wettelijke kaders voor onderhoud en vervanging

Het huidige onderhoudsniveau is nog niet afgestemd op de Omgevingsvisie. Hierin staat een basisniveau (niveau B) voor de gehele stad en voor het Zwolse Centrum gebied én de wijkwinkelcentra een hoog niveau (niveau A). Dit is een groter gebied dan in het niet meer geldende beleid uit 2015 stond. Ongeveer 15% van de stad krijgt nu een hoog kwaliteitsniveau, terwijl dat 5% was. Hoog kwaliteitsniveau betekent met name dat het hoogfrequente onderhoud (vegen, maaien, zwerfvuil opruimen, etc.) in intensiteit toeneemt. Dit betekent een verhoging van € 700.000 a € 800.000 per jaar. Dit gevolg vanuit de Omgevingsvisie is groot en mogelijk is hier meer maatwerk gewenst. Voorafgaand aan de begroting 2024 willen we dit dan ook verder uitwerken

3. Invulling geven aan de voorgestelde aanpak omtrent de diverse transitie, zoals de verstelijking, energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en mobiliteit, in middelen en formatie, gedurende de looptijd van deze nota.

Het in stand houden borgt de huidige inrichting en functionaliteit van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Echter, de transitie, opgaven en ambities zetten de leefbaarheid van de stad onder druk, en daarmee ons fysiek fundament. Ze hebben allemaal impact op de openbare ruimte. Voor het laten slagen van de transitie hebben we de hele stad nodig zoals inwoners, ondernemers, onderwijsinstellingen, etc. Voor inwoners en ondernemers is het van belang dat de werk- en leefomgeving er door de transitie op vooruit gaat en bijdraagt aan hun buiten- en innerlijke geluk.

De Omgevingsvisie stelt dat de transitie een scherp oog en doortastend handelen vragen op de 8 kwaliteiten die Zwolle al eeuwenlang heeft. Het is cruciaal dat we de komende periode van 4 jaar deze kwaliteiten gebruiken als kader voor alle fysieke ingrepen in de stad om ook na de transitie de leefbaarheid geborgd te hebben. De prestaties van de kwaliteiten zijn de basis voor monitoring en voor een bestendige uitwerking van risicomanagement.

Fysiek kapitaal	Klimaat-adaptatie	Gezondheid	Mobiliteit	Circulariteit	Energie-transitie	Ondergrond	Buitenruimte
• Landschap • Cultuur - behouden cultuurhistorische gebouwen • Natuur - biodiversiteit, natuurinclusief bouwen	• Tegengaan hittestres • Voorkomen wateroverlast • Tegengaan verdroging	• Geluid • Trillingen • Externe veiligheid • Luchtkwaliteit • Geur • Bodemverontreiniging • Ondergrond • % Beweegruijnte	• Bereikbaarheid • Gastvrij • Fietsen • Veilig (0 slachtoffers)	• < 2050 geen afval • Circulaire gebiedsontwikkeling • Zwolse standaard (ook voor beheer buitenruimte)	• < 2040 neutraal	• Voldoende ruimte voor de netwerklag • Biodiversiteit	• Veilig, comfortabel • Beleving voor mens, plant en dier • Voldoende buitenruimte: %groen, bewegen • Afvalinzameling geborgd • Voldoet aan kwaliteit gebiedsprofielen

Datum 21 juli 2023

3.a. Verstedelijking zet druk op het in stand houden en de leefbaarheid

Een deel van de verstedelijking vindt plaats door verdichting. Niet alleen het te verdichten gebied staat daarmee onder druk, maar ook het omliggende gebied door intensiever gebruik van de groene, infra- en watersystemen in de aanvoerroutes en in het gebied zelf. Hierdoor komt de ruimte voor bewegen, ontmoeten, spelen en sporten onder druk te staan. *Minder 'speelruimte' in de stad is minder beweging en minder welzijn en betekent meer zorgkosten en minder leefbaarheid.* Het intensievere gebruik kan leiden tot een verhoging van de onderhoudsbudgetten en mogelijk zelfs tot nieuwe investeringen. We monitoren vanuit beheer de kwaliteit van de openbare ruimte en de leefbaarheid door middel van de buurt voor buurt onderzoeken en zullen, indien nodig, onderbouwd middelen aanvragen.

3.b. Energietransitie verlaagt potentieel tijdelijk de onderhoudsbehoefte

De energietransitie betekent dat niet alleen de stad geschikt is voor een warmtenet, maar ook dat het elektriciteitsnet verzaamd moet worden. Dit heeft gevolgen voor de ondergrond én de openbare ruimte. Er moeten nieuwe verdeelstations, elektriciteitshuisjes en transformatoren bijkomen. Het aanleggen van de netten heeft mogelijk gevolgen voor groen, de riolering, wegen, voetpaden, fietspaden, pleinen, etc. Dit vraagt om goede afstemming in de planning, via de integrale meerjarenopgave programmering (MJOP). Dit dienen we verder uit te werken.

3.c. Onderhoud kapitaalgoederen als vliegwiel voor klimaatadaptie

De Omgevingsvisie schetst dat de stad in 2050 klimaatadaptief is. Het toekomstbestendig maken van de bestaande stad vraagt verdere uitwerking. We stellen in 2023/2024 verbeterplannen op, daarvoor gebruiken we o.a. de klimaatkansenkaart. In deze plannen staat hoe we in 25 jaar tijd Zwolle omvormen tot een klimaatbestendige stad. Dat doen we zoveel als mogelijk gebiedsgericht. We maken duidelijk welke middelen wij al beschikbaar hebben. En we zoeken ook uit welke subsidies er mogelijk zijn en welke extra middelen we daarvoor verwachten nodig te hebben. Hierin nemen we ook mee dat bij groot onderhoud voor elementenverhardingen we het grijs meer vergroenen. We zorgen ervoor dat bijvoorbeeld 80% van de bestrating terugkomt en we 20% groen realiseren. Dit kost iets extra, maar is daarmee mogelijk het vliegwiel voor de klimaatadaptatie van de bestaande stad. Concreet werken we dit uit en brengen het in de PPN-aanvraag voor 2025 – 2028 in.

3.d. Circulariteit is de ultieme vorm van beheer

Het onderhoud van onze kapitaalgoederen vraagt continue aandacht en eindigt nooit. In een circulaire wereld, ook bij beheer, willen we immers 'take, make, waste' ombuigen naar een continue cyclus van grondstof naar grondstof, zonder afval. Maar ook dat we in 2030 50% minder nieuwe primaire grondstoffen gebruiken. Meer hoogwaardig hergebruik dus. Dat betekent bijvoorbeeld inzicht en registratie in vrijkomende grondstoffen (welke en wanneer), een opslagmogelijkheid (hub) om de tijdsverschillen te overbruggen en een ketenregisseur voor vraag en aanbod. Daarom is de integrale MeerJarenOpgaveProgrammering (MJOP) ook zo belangrijk. Zicht hebben op wat wanneer vrijkomt en waar wanneer nodig is, integraal dus afgestemd op en met de grote langjarige ontwikkelingen in de stad, zodat we elkaar bovendien versterken en aanvullen.

Datum 21 juli 2023

Circulariteit betekent ook dat we ons referentiebeeld ombouwen van 'goed= nieuw' naar 'goed=hergebruik'. Ook naar de Zwolse inwoners toe. Circulariteit vraagt dat we inzetten op het vergroten van de bewustwording van circulair gebruik van materialen in de openbare ruimte. Hierdoor veranderen de beleving en beeldkwaliteit mee; dit vraagt om een nadere uitwerking, inclusief communicatie. Dit doen wij in samenspraak met het programmateam circulaire economie.

3.e. Mobiliteit en de onderhoudsbudgetten

De wijze waarop we ons verplaatsen door onze stad verandert: autoluw maken, buitenring wordt binnenring, etc. Hiermee wordt de kwaliteit van de openbare ruimte verbeterd. Er ontstaat ruimte om te vergroenen, te bewegen, te ontmoeten, te spelen en te sporten. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat bij deze aanpassingen sommige kapitaalgoederen er weer prima bijliggen en afhankelijk van de aanpak, soms meerdere jaren geen onderhoud behoeven. Door goed te plannen (MJOP) kunnen we deze afstemming voor elkaar krijgen. De uitwerking van de projecten op de onderhoudsbudgetten geeft inzicht in de eventuele verlaging van de huidige behoefte. Dit gaan we de komende jaren verder uitwerken.

4. Voor wie doen wij het?

Vanuit beheer willen we een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van een levensloopbestendige buitenruimte waarin onze inwoners ongeacht leeftijd en fysieke conditie op een veilige en comfortabele manier kunnen bewegen en genieten. Dit doen we vanzelfsprekend in samenspraak met onze inwoners die in toenemende mate zelf het initiatief nemen de stad, wijk of woonstraat groener en aantrekkelijker maken. Ook maken we gebruik van de uitkomsten van het buurt voor buurt onderzoek (BvB) waarin bijvoorbeeld de tevredenheid over stoepen wordt uitgevraagd. Uit het BvB 2020 blijkt dat 20% van de respondenten ontevreden is over de stoepen en kunnen we daarmee gericht accenten leggen.

Op de korte termijn (vanaf 2024) geven we voorrang aan looproutes van woonzorgcentra naar winkelcentra voor wat betreft het onderhoud aan de stoepen. Dit geldt ook voor boomwortels die de stoeptegels omhoog drukken. De bestrating hiervan wordt hersteld.

In samenspraak met het sociale domein gaan we verkennen hoe we het beste invulling kunnen geven aan de inrichting van de buitenruimte voor inwoners met een fysieke handicap (blinden, slechtzienden, rollatorgebruikers, en rolstoelgebruikers) en inwoners met dementie. Voor de laatste doelgroep (Nederland: het aantal dementerenden neemt toe van 290.000 in 2021 naar 620.000 in 2050) is het van belang dat er voldoende herkenningspunten worden gerealiseerd, rekening wordt gehouden met kleurstelling (een bestrating met zwarte tegels wordt geassocieerd met een gat in de stoep/weg) en er niet al te veel hoogteverschillen in de bestrating zijn.

Daarnaast is [aangetoond](#) dat een toekomstbestendige openbare ruimte een positieve invloed heeft op de gezondheid van onze inwoners, met als gevolg een verminderde vraag naar langdurige zorg.

Datum 21 juli 2023

Financiën

Kort samengevat:

- Voor het onderhoudsbudget verhardingen en meubilair zou € 1,6 miljoen extra per jaar nodig zijn.
- Om de huidige achterstand bij de verhardingen weg te werken zou eenmalig € 1,4 miljoen nodig zijn. Hiervoor is in het voorjaar 2023 voor de komende 4 jaar € 300.000,- per jaar gereserveerd. In 2026 maken we de nieuwe balans op en hebben dan actueel beeld van de eventuele achterstand in 2026.
- Het onderhoudsbudget (reiniging, groen en verhardingen) zou met € 700.000 - € 800.000,- per jaar te worden verhoogd om te voldoen aan de ambitie zoals vastgesteld in de omgevingsvisie 2030.
- Het budget voor vervangingsinvesteringen bedraagt momenteel € 4,2 miljoen per jaar terwijl er gemiddeld tot 2030 ca. € 7,5 miljoen per jaar nodig zou zijn. De daadwerkelijk benodigde bedragen verschillen per jaar. Jaarlijks vragen we de benodigde middelen via het gebruikelijke begrotingsproces aan.
- De organisatie is in ontwikkeling. De formatie is niet toereikend om naast de uitvoering van de huidige taken, ook te kunnen voldoen aan de groeiambitie. De formatie is vanaf 2013, als gevolg van bezuinigingen, beperkt meegegroeid met de groei van de stad in aantal én in kwaliteit. Groei van de formatie is nodig om als professionele beheer- en onderhoudsorganisatie de wettelijke taken, ontwikkelingen en opgaven adequaat en pro-actief het hoofd bieden. Voor de begroting 2024 wordt een aanvraag gedaan.

Het college zal bij de begroting 2024 keuzes voorleggen door scenario's uit te werken met de bijhorende consequenties. Hierbij kan gedacht worden aan het stapsgewijs beschikbaar stellen van extra middelen.

Zoals aangegeven beslaat de looptijd van deze nota de periode 2023-2026. Het jaar 2026 is daarmee een peiljaar waarin we gaan vooruitkijken naar de komende periode en vervolgens met een nieuwe nota komen.

Communicatie

Wij vinden het belangrijk dat we onze visie (de nota) op de waarde van de bestaande stad, voor de stad van de toekomst, voor het voetlicht te brengen. We zetten daarbij in op het laten zien van de relatie tussen de fysieke stad en concepten als brede welvaart. Hierover zullen we actief gaan communiceren.

Vervolg

Het college zal bij de begroting de mogelijkheden afwegen en keuzes voorleggen aan de raad ten behoeve van de begroting 2024. De concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023 – 2026 zal met de begrotingsbehandeling 2024 en bijbehorend financieel voorstel ter vaststelling aan uw raad worden voorgelegd.

In de concept - Nota beheer kapitaalgoederen zijn ook de uitkomsten van het laatste buurt voor buurt onderzoek betrokken. We hebben vooral gekeken naar de tevredenheid van onze inwoners over de stoepen. Voor het vervolg zullen we ook andere uitkomsten, zoals bijvoorbeeld gevoel van verminderde sociale veiligheid, etc. betrekken in de nota.

Datum 21 juli 2023

Het voorstel is om de concept - Nota beheer kapitaalgoederen 2023 – 2026 verder te completeren en in 2026 de nota kapitaalgoederen 2027-2030 voor alle kapitaalgoederen in de openbare ruimte ter besluitvorming voor te leggen. Ook werken we risicogestuurd beheer en onderhoud integraal uit door een transparant afwegingskader op te stellen waar we gewogen beslissingen op kunnen nemen. De voortgang van de uitvoering van de nota beheer kapitaalgoederen 2023-2026 verantwoorden we jaarlijks in het voorjaarsmoment.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer