

## Raadsvoorstel

**Opsteller**

Eekels, Nils

**Vergadering van**

25 mei 2021

**Kenmerk**

Z/21/009448 / D/21/013387

**Portefeuillehouder**

Ad de Regt

**Portefeuille**

Openbare Ruimte/IBOR

**Onderwerp**

Vaststellen Jaarplan openbare ruimte 2021

**Samenvatting**

Het uitvoeringsprogramma 2021 voor de vervangings- en groot onderhoudswerken in de openbare ruimte bestaat uit het eerder vastgestelde MeerjarenOnderhoudsprogramma (MOP) 2021-2023 en voorliggend Jaarplan openbare ruimte 2021 (jaarplan). Het MOP beschrijft de grote projecten/opgaven waar veelal integraal de functie/inrichting wordt heroverwogen en participatie met de omgeving plaatsvindt. Het jaarplan beschrijft het monodisciplinair groot onderhoud in de openbare ruimte, waar het uitgangspunt is de bestaande inrichting te handhaven. Het jaarplan als gezamenlijk document van alle onderhoudsdisciplines is een nieuwe opzet, als onderdeel van de toegezegde verbeterde informatievoorziening voor de inwoners en de raad.

Uit de Strategische Heroriëntatie 2020 (SH) is gebleken dat beheer van de openbare ruimte in haar huidige omvang structureel ruim € 20 miljoen per jaar kost (D/21/011383, pagina 170 scenario Optimum). Dit bedrag is exclusief het wegwerken van de huidige achterstanden en exclusief bijzondere grote vervangingen zoals bijvoorbeeld een beweegbare brug of een eigen verlichtingsnet. In de SH is besloten is om structureel ca. € 10 miljoen beschikbaar te stellen, hiermee komen zowel de exploitatie als investeringsruimte ca. 50% budget tekort en is er geen budget voorzien voor het wegwerken van achterstanden en vervangen van genoemde bijzondere objecten. De uitkomst van de SH is tevens een verlaging van de investeringsruimte ten opzichte van de bedragen die waren opgenomen in begroting 2021-2024.

Als gevolg van de keuze in de SH om de geplande investeringsruimte te verlagen neemt in de komende jaren het aandeel integrale reconstructieprojecten af en wordt de aandacht verlegd naar monodisciplinair groot onderhoud en vervanging. De gemeente investeert niet langer op basis van uitstraling/kwaliteit en beleidsambities, maar alleen op basis van veiligheid. Wanneer de opgave vanuit veiligheid groter is dan het beschikbare budget, wordt aan de hand van de in de SH vastgestelde "Ruimtelijk belang rangorde objecten" (D/21/011383, pagina 202) geprioriteerd wat wel en wat niet te vernieuwen. Doordat de middelen voor het beheer van de openbare ruimte niet toereikend zijn, zullen achterstanden in de openbare ruimte verder oplopen. Op (korte) termijn is de verwachting dat het schuiven tussen producten niet meer toereikend is om de veiligheid te waarborgen en zullen conform de rangordetabel objecten moeten worden afgesloten of verwijderd. Belangrijk aandachtspunt is dat het afsluiten en/of verwijderen ook exploitatiegeld kost, echter is hier ook een tekort en zal dit tot onvermijdbare overschrijdingen leiden.

De uitwerking van de SH is in het jaarplan duidelijk zichtbaar, doordat vanuit veiligheid en de prioritering dit jaar geld worden verschoven van voornamelijk speelplaatsen en groen naar de openbare verlichting en oevers. Bij de openbare verlichting zijn de achterstanden én risico's voor de omgeving het grootst (zie ook programmabegroting 2021-2024, pagina 111, risico verlichtingsareaal).

## Gevraagd besluit

---

1. het bijgevoegde Jaarplan openbare ruimte 2021 (D/21/011373) met bijbehorende administratieve wijzigingen IBOR investeringen 2021 (D/21/011424) vast te stellen;
2. de kapitaalslasten die vrijvallen door de investeringsverschuivingen toe te voegen aan de exploitatie voor Asfalt.

### Inleiding

Het uitvoeringsprogramma 2021 voor de vervangings- en groot onderhoudswerken in de openbare ruimte bestaat uit het eerder vastgestelde MeerjarenOnderhoudsprogramma (MOP) 2021-2023 en voorliggend Jaarplan openbare ruimte 2021. Het jaarplan beschrijft het monodisciplinair groot onderhoud in de openbare ruimte, waar het uitgangspunt is de bestaande inrichting te handhaven.

In de Strategische Heroriëntatie (SH) is gekozen voor financieel gestuurd beheer, waarbij de veiligheid leidend is in het prioriteren van onderhoud/vervanging. Voorliggend jaarplan geeft invulling aan financieel gestuurd beheer door de IBOR-investeringsruimte voor 2021 zo optimaal mogelijk in te zetten voor de veiligheid en wettelijke zorgplicht van de gemeente. De investeringsverschuivingen behorende bij het jaarplan vergen een raadsbesluit, om die reden ligt het jaarplan ter vaststelling aan uw raad voor.

---

### Participatieproces

De SH was een gemeentebreed proces waarin de projectgroep, in samenwerking met een extern deskundige partij, het college en de raad heeft meegenomen in de afwegingen en keuzemogelijkheden. De uitkomst van de SH mag daarmee beschouwd worden als gedragen door college en raad.

---

### Wat willen we bereiken

Voorliggend jaarplan geeft invulling aan financieel gestuurd beheer door de IBOR-investeringsruimte voor 2021 zo optimaal mogelijk in te zetten voor de veiligheid (wettelijke zorgplicht).

---

### Wat gaan we daarvoor doen

Om het jaarplan uit te voeren en invulling te geven aan zowel de wettelijke zorgplicht als de keuzes uit de SH, dient een begrotingswijziging voor de investeringen 2021 te worden doorgevoerd.

---

## Argumenten

---

### 1.1 Het jaarplan leidt tot verschuivingen in de investeringsbudgetten.

Met het vaststellen van de SH is een kader gesteld aan de beschikbare middelen. Deze middelen zijn ontoereikend om binnen IBOR planmatig beheer uit te voeren op basis van ambities/ kwaliteit. Door de keuze voor een financieel plafond is financieel gestuurd beheer op basis van de zorgplicht (veiligheid) het uitgangspunt geworden. Hierbij zijn de ambities/ kwaliteitskeuzes voor IBOR komen te vervallen. Hoofdzakelijk betreft dit jaarplan een verschuiving van de disciplines spelen en groen naar de disciplines verlichting en oevers.

#### 1.1.1 Bij spelen, groen en civiele kunstwerken (bruggen) is de investeringsnoodzaak vanuit de zorgplicht in 2021 kleiner dan het in 2021 beschikbare budget

In de huidige begroting voorzien spelen en groen in planmatig budget om vervangingspieken te voorkomen (investeringsverspreiding). Met een investeringsverlaging kunnen de nu benodigde maatregelen in het kader van veiligheid worden ingevuld waarmee dit areaal voor nu in stand gehouden kan worden. Bij civiele kunstwerken heeft afgelopen jaren een inhaalslag plaatsgevonden, hier leidt verlaging niet direct tot onveilige situaties maar een nieuwe opbouw van achterstanden.

### 1.1.2 Bij openbare verlichting is de investeringsnoodzaak vanuit de zorgplicht in 2021 groter dan het in 2021 beschikbare budget

Openbare verlichting kent een structureel tekort en grote achterstanden. De achterstand in de openbare ruimte, op basis van areaalleeftijd, wordt ingeschat op € 3 miljoen.

Waar de achterstanden al jaren bekend zijn en leiden tot veel bewonersmeldingen, blijkt nu dat ook de veiligheid in het geding komt. Het risico van de grote achterstanden was voorzien (zie o.a. risicoparagraaf begroting 2021-2024), maar treedt nu ook daadwerkelijk op.

- Bij een bepaald verouderd armatuurtype (GFK TLD 18W) is rond de overgang 2020/2021 een aantal 'deksels' afgewaaid met reeds claims tot gevolg. Uit analyse blijkt dat er van dit type ruim 500 aanwezig zijn in de gemeente, welke op enkele armaturen na allemaal 25 jaar tot zelfs 50 jaar oud zijn. Met een theoretische leeftijd en afschrijftermijn van 25 jaar, behoren deze armaturen tot de bijna 30% van het gemeentelijk areaal wat verouderd en afgeschreven is. Het optredende afwaairisico moet nu worden aangepakt om te voorkomen dat de gemeente nalatigheid kan worden verweten waarbij de verzekeraar mogelijk niet dekt.
- Verouderde masten worden op een gegeven moment technisch afgekeurd. Bij afkeuring moeten de masten vervangen worden vanuit de zorgplicht. 30% van de lichtmasten is ouder dan de afschrijftermijn van 40 jaar, 12% is zelfs ouder dan 50 jaar wat wordt ingeschat als maximaal haalbare technische levensduur.

### 1.1.3 Bij oevers en beschoeiingen is de investeringsnoodzaak ter voorkoming van desinvestering in 2021 groter dan het in 2021 beschikbare budget

Bij oevers en beschoeiingen is de investeringsnoodzaak niet zozeer de zorgplicht voor de oever zelf, maar dat het bezwijken of niet-functioneren van een oever leidt tot gevolgschade/functieverlies op het achterland en daarop aanwezige objecten zoals verharding. We staan aan de vooravond van grote opgaven zoals de Kromwijkerkade en de Oude Rijn. Bij de Cattenbroekerplas staat de westzijde in het jaarplan, daar moet worden ingegrepen om een verdere desinvestering op de verharding te voorkomen. De oost- en zuidzijde leiden niet direct tot functieverlies, maar binnen enkele jaren is daar de hele oever en bijbehorende recreatieve functie verdwenen, dit wordt met de Provincie besproken daar zij bevoegd gezag waren bij de keuze voor deze oeverconstructie.

### 2.1 Toevoegen vrijvallende kapitaalslasten aan exploitatie Asphalt

In de SH is besloten het investeringsvolume de komende jaren leidend te maken boven de kapitaalslasten en vrijvallende kapitaalslasten toe te wijzen aan de exploitatiebegroting. Met de verschuiving in investeringen 2021 vallen structureel kapitaalslasten vrij. De vrijval komt voort uit het meer inzetten op lange afschrijftermijnen, binnen een gelijkblijvend investeringsvolume (investeringsplafond). De vrijvallende kapitaalslasten bedragen € 6.369,- in 2022 en dit loopt jaarlijks af (zie bijlage D/21/011424 administratieve wijziging)

## **Kanttelingen, risico's en alternatieven**

### 1.1. Werkzaamheden 2021 zijn reeds in gang gezet

Door de SH hebben het MOP en het jaarplan vertraging opgelopen, waardoor een deel van de onderhoudswerkzaamheden uit het jaarplan reeds in gang zijn gezet.

### 1.2 Onderhoudsachterstanden blijven oplopen

De totale investeringsruimte voor de openbare ruimte is met het besluit van de SH onvoldoende, ongeacht de verschuiving tussen producten blijven op heel IBOR de achterstanden oplopen. Met voorliggend jaarplan wordt bij openbare verlichting de huidige achterstand een stukje ingelopen, maar grotendeels blijft de achterstand met bijbehorende risico's bestaan waarmee de verwachting is dat ook de komende jaren hier extra investeringsgeld heen geschoven zal moeten worden. Bij spelen en groen wordt de aankomende vervangpiek minder uitgesmeerd, omdat bij hen middelen worden onttrokken.

Met het financieel gestuurd beheer wordt jaarlijks geprioriteerd tussen de producten, vanuit veiligheid en de rangorde tabel. Omdat er geen meerjaren investeringsbudget per discipline als vertrekpunt is en het totaal van het investeringsplafond niet toereikend is voor IBOR, kan niet worden aangegeven wanneer de achterstanden worden ingelopen. Er wordt komende periode gewerkt aan het beter inzichtelijk krijgen van de achterstanden en de aankomende vervangingsopgaven, hier zal uw raad ook over geïnformeerd worden.

### 2.1 Exploitatieruimte blijft ontoereikend

De berekeningen uit de SH afgezet tegen de begroting laten zien dat de exploitatieruimte ca. € 5 miljoen (50%) te laag is. Doordat een investeringsplafond is ingevoerd dat lager ligt dan de investeringen die eerst in de begroting waren opgenomen, ontstaat vanaf 2023 vrijval op de geraamde kapitaalslasten. Gevoed vanuit de vrijvallende kapitaalslasten gaat per 2025 de IBOR exploitatie jaarlijks structureel ca. € 200 duizend omhoog. Hiermee komt de exploitatie ongeveer

in het jaar 2050 op het nu benodigd niveau. Tot 2050 blijft de exploitatie dus te laag, waarmee onderhoud niet optimaal kan worden uitgevoerd. De te lage exploitatie heeft invloed op de mate waarin het areaal veilig kan worden gehouden en de mate waarin regulier onderhoud kan worden uitgevoerd om objecten zo lang mogelijk in stand te houden.

---

### Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

In de SH is berekend dat de openbare ruimte structureel ruim € 20 miljoen per jaar vergt om in stand te houden, grofweg 50/50 opgebouwd uit exploitatie en investeringen (D/21/011383, pagina 170 scenario Optimum). De uitkomst van de SH is een taakstellend budget voor IBOR (ofwel financieel gestuurd beheer). Het budget is ca. 50% van wat benodigd is, zowel op investeringen als exploitatie.

De investeringsruimte 2021 wordt grotendeels gebruikt voor de in het MOP opgenomen en reeds lopende projecten. Het jaarplan en bijbehorende investeringsverschuiving kunnen worden uitgevoerd binnen het investeringsplafond 2021 zoals vastgesteld in de SH. De verschuiving heeft wel effecten op de verschillende producten. De benodigde verschuiving is uitgewerkt in bijlage “Administratieve wijziging IBOR investeringen”.

---

| Investeringsoverzicht | IBOR       | Riolering | Duikers   |
|-----------------------|------------|-----------|-----------|
| Begroting 2021        | € 10,3 mln | € 1,8 mln | € 0,1 mln |
| MOP 2021-2023         |            |           |           |
| Jaarschijf 2021       | € 6,7 mln  | € 1,7 mln | € 0,1 mln |
| Jaarplan 2021         | € 3,6 mln  | € 0,1 mln | € 0       |

### Financieel risico

Gezien het grote verschil tussen beschikbare middelen en onderhoudsnoodzaak, met daar bovenop de bestaande achterstanden, is er geen financiële buffer voor tegenvallers. De staat van het areaal laat het niet toe om de scope van het jaarplan te verkleinen en risicopercantage achter de hand te houden. Dit financieel uitgangspunt voor de openbare ruimte is een risico voor de gemeente, omdat tegenvallers niet kunnen worden opgevangen binnen het programma.

### Nuancering investeringsverschuiving van groen

De administratieve wijziging van de investeringen laat een grote verschuiving zien van groen naar openbare verlichting en oevers. Dit ligt iets genuanceerder, omdat groen in 2020 tijdens de investeringsstop € 200 duizend heeft uitgegeven van verharding (40 jaar). De groeninvesteringen werden in dat jaar voor ca. 80% bevroren, maar lopende projecten en vervangingen vanuit veiligheid moesten wel doorgang vinden. Deze € 200 duizend is daarmee eigenlijk geen bijdrage vanuit groen, maar een terugbetaling aan verharding die nu wordt ingezet voor de verlichting.

### Communicatie

Na vaststelling wordt het jaarplan gedeeld met de wijk- en dorpsplatforms en andere partners. Het jaarplan wordt gepubliceerd via de reguliere kanalen (gemeentelijke website en facebook) ter informatie voor onze inwoners.

Per project uit het jaarplan wordt bekeken hoe hierover naar de directe projectomgeving wordt gecommuniceerd.

---

## **Vervolgproces**

---

1. De projecten uit het jaarplan, zover deze nog niet van start zijn gegaan, worden opgestart.
2. Zoals toegezegd in de politieke avonden van april 2021 willen wij de informatievoorziening naar uw raad verbeteren. Er wordt gewerkt aan een tweejaarlijkse raadsinformatiebrief, te weten in de zomer en de winter, waarin vanuit team Realisatie & Beheer wordt gerapporteerd de kwaliteit, onderhoudsachterstanden en lopende projecten in de openbare ruimte.

## **Bevoegdheid raad**

De raad is bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op basis van:

---

- Gemeentewet art. 189 e.v. ten aanzien van de begroting.
- Financiële verordening Woerden 2020 ten aanzien van de regels voor financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie.

## **Bijlagen**

D/21/020974 Raadsbesluit Jaarplan openbare ruimte 2021

D/21/011373 Jaarplan openbare ruimte 2021

D/21/011424 Administratieve wijziging IBOR investeringen

D/21/006561 MOP Woerden 2021-2023

D/21/011383 / 20R.00703 RIB zoekrichtingen SH, bijlage 5 / pagina 202 "Ruimtelijk belang rangorde beheerobjecten".

---