

Raadsvoorstel

Opsteller

Eekels, Nils

Vergadering van

21 december 2021

Kenmerk

Z/21/029754 / D/21/042145

Portefeuillehouder

Ad de Regt

Portefeuille

Beheer openbare ruimte

Onderwerp

Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022

Samenvatting

De Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte (programmering) 2022 omvat de vervangings- en groot onderhoudswerken in de openbare ruimte en bestaat uit het MeerjarenOnderhoudsprogramma (MOP) 2022-2023 en het Jaarplan openbare ruimte 2022 (jaarplan). Het MOP beschrijft de grote of meerjarige projecten waarin veelal integraal de functie/inrichting wordt heroverwogen en participatie (meepraten) met de omgeving plaatsvindt. Het jaarplan beschrijft het monodisciplinair groot onderhoud, waar als uitgangspunt geldt dat de bestaande inrichting gehandhaafd blijft en er geen participatie plaatsvindt.

Zoals gepresenteerd op de politieke avond van 1 april 2021 vertegenwoordigt de openbare ruimte een vervangingswaarde van ruim € 500 miljoen. Uit de Strategische Herorientatie 2020 (SH) is gebleken dat beheer van deze openbare ruimte in haar huidige omvang structureel ruim € 20 miljoen per jaar kost (D/21/011383, pagina 170 scenario Optimum). Dit bedrag is gebaseerd op prijspeil 2020, exclusief het wegwerken van de huidige achterstanden en exclusief bijzondere grote vervangingen (specials) zoals bijvoorbeeld beweegbare bruggen of gemeentelijke elektrakabels voor verlichting. In de SH is besloten structureel ca. € 10 miljoen beschikbaar te stellen voor de openbare ruimte, daarmee is naast het ontbreken van budget om achterstanden en specials aan te pakken, structureel de exploitatie en investeringsruimte ca. 50% lager dan benodigd.

Als gevolg van de SH wordt niet langer onderhouden op basis van uitstraling/kwaliteit, maar alleen op de wettelijke zorgplicht (veiligheid). In de onderhoudsprogrammering van 2021 was de exploitatie nog toereikend en volstond bij de investeringen een budgetneutrale begrotingswijziging (D/21/044160). De voorliggende programmering 2022 is sluitend gemaakt door het extra investeringsgeld voor speeltuinen (Amendement A2-3 Spelende kinderen in 2022) en exploitatiegeld voor de veiligheid (Motie M2-2 Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte). Vooruitkijkend is de verwachting dat de huidige begroting voor 2023 eveneens niet toereikend is om aan de wettelijke zorgplicht voor de openbare ruimte te voldoen, als gevolg daarvan zal naar verwachting besloten moeten worden tot het verwijderen / afsluiten van functies in de openbare ruimte. De omvang van het tekort in 2023 zal duidelijk worden in de uitwerking van de onderhoudsprogrammering voor 2023.

Gevraagd besluit

1. de Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022 (D/21/44413) vast te stellen en daarbij:
 - a) begrotingswijzigingen Investering (D/21/44160) vast te stellen;
 - b) conform Motie M2-2 € 795.000,- ten laste te brengen van het begrotingssaldo 2022 en hiervoor begrotingswijziging Exploitatie (D/21/44407) vast te stellen.
2. de kapitaalslasten die vrijvallen door de begrotingswijziging Investering (D/21/44160) toe te voegen aan de exploitatie asfalt.
3. de intentie uit te spreken dat in 2022 wordt ingezet op veiligheid van de verharding van de Mijzijde in kern Kamerik, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de ontwikkeling omtrent de dorpsvisie en uitstraling van deze beschermde dorpskern.

4. kennis te nemen van de prognose van de kostenontwikkeling openbare ruimte versus de huidige begroting na 2022

Inleiding

De Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022 omvat de vervangings- en groot onderhoudswerken in de openbare ruimte.

In de Strategische Herorientatie (SH) is gekozen voor financieel gestuurd beheer, waarbij de veiligheid leidend is in het prioriteren van onderhoud/vervanging. De oude sturing op beeldkwaliteit, ofwel uitstraling, is in de SH komen te vervallen. Voorliggende programmering geeft invulling aan financieel gestuurd beheer door de beschikbare IBOR middelen zo optimaal mogelijk in te zetten voor de veiligheid van de openbare ruimte. In de basis is de programmering een collegebevoegdheid. De begrotingswijziging om de investeringen te herverdelen alsmede de begrotingswijziging om de middels Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte* beschikbaar gestelde exploitatiegelden te mogen benutten, vergen echter een raadsbesluit en daarom ligt de programmering ter vaststelling aan uw raad voor.

Participatieproces

Het MOP bestaat grotendeels uit lopende projecten, nieuwe projecten zijn alleen ingegeven vanuit de wettelijke zorgplicht. Zie bijlage MOP-mutaties (D/21/44411) voor de veranderingen ten opzichte van het vorige vastgestelde MOP. In de reconstructies die op het MOP staan vindt participatie plaats tijdens de ontwerpfase. Budgetneutrale bewonerswensen kunnen mogelijk in de projecten worden gerealiseerd, voor aanvullende wensen is geen budget geoormerkt.

In het groot onderhoud, wat in het jaarplan is opgenomen, blijft de huidige inrichting behouden. Bij groot onderhoud worden omwonenden wel pro-actief geïnformeerd over de uitvoering en eventueel optredende hinder, maar vindt geen participatie plaats.

Er is geen financiële ruimte om op basis van beleidsambities of inwonersinitiatieven nieuwe projecten te starten, tenzij de financiën uit separate beleids-budgetten of politieke besluitvorming beschikbaar worden gesteld.

Wat willen we bereiken

Voorliggende onderhoudsprogrammering geeft invulling aan het financieel gestuurd beheer van de openbare ruimte, waarmee de beschikbare middelen optimaal worden ingezet voor de zorgplicht (veiligheid) van deze openbare ruimte.

Wat gaan we daarvoor doen

Gedeeltelijk bestaat de programmering uit reeds lopende MOP-projecten, waartoe in eerdere jaren reeds besloten is. Zie bijlage MOP-mutaties (D/21/44411) voor de aanpassingen van voorliggend MOP ten opzichte van het vorig vastgestelde MOP.

Nieuwe projecten van het MOP en Jaarplan worden na goedkeuring van voorliggend voorstel ingepland dan wel opgestart. Mocht formele besluitvorming onverhoopt uitlopen, dan zullen vanwege de veiligheid enkele van deze projecten vooruitlopend op een raadsbesluit reeds ingepland/opgestart moeten worden.

Argumenten

1.1 De programmering bestaat uit lopende, toegezegde en/of vanuit zorgplicht noodzakelijke projecten

De programmering bestaat uit lopende projecten zoals de Kanis en de Oostdam. Ook staan er toegezegde projecten in zoals Molenbuurt fase 3 en de Nieuwendijk, zoals behandeld in de raadsvergaderingen van april 2021. Daarnaast omvat de programmering nieuwe projecten die vanuit zorgplicht benodigd zijn, zoals de Singel op het MOP en alle projecten op het Jaarplan.

1.2 De benodigde begrotingswijzigingen zijn een raadsbevoegdheid

Sinds de SH wordt 'Financieel gestuurd beheer' gevoerd op de openbare ruimte. Hierbij is de noodzaak vanuit de zorgplicht leidend in het uitvoeren van projecten en wordt de begroting aangepast om hierop aan te sluiten. De begrotingswijziging betreft een overheveling tussen verschillende investeringskredieten.

Daarnaast vergt voorliggende onderhoudsprogrammering extra middelen conform Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte*. De extra middelen worden ten laste gelegd van het begrotingssaldo 2022. De extra middelen uit de Algemene Uitkering die bij de septembercirculaire beschikbaar zijn gesteld door het Rijk worden hiervoor ingezet. De benodigde begrotingswijzigingen tussen kredieten en het toekennen van extra middelen zijn een raadsbevoegdheid.

2.1 De investeringsverschuiving heeft een klein positief effect op de kapitaalslasten

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 2022 vallen structureel kapitaalslasten vrij. De vrijval komt voort uit het meer inzetten op lange afschrijftermijnen, binnen een gelijkblijvend investeringsvolume (investeringsplafond). De vrijvallende kapitaalslasten bedragen ca. € 500,- in 2022 en dit loopt jaarlijks af (zie bijlage D/21/044160 Begrotingswijziging Investerings).

3.1 Onderhoud aan de Mijzijde doet geen afbreuk aan de in ontwikkeling zijnde dorpsvisie

In Kamerik wordt al geruime tijd gewerkt aan een dorpsvisie om het aanzien en de leefbaarheid van dit beschermde dorpsgezicht te verbeteren. Op dit moment is de visie nog niet definitief en heeft de gemeenteraad nog geen uitspraak gedaan hoe zij tegen deze visie aankijkt en tegen de benodigde middelen om deze visie vorm te geven. Voor de veiligheid is het wel benodigd dat de verharding van de Mijzijde in de dorpskern wordt aangepakt. Om geen afbreuk te doen aan het lopende proces en de inzet in de dorpsvisie, is het advies aan de Raad om uit te spreken dat deze werkzaamheden worden verricht in het kader van de veiligheid. Wanneer de dorpsvisie gereed is zal dit, samen met de investering die benodigd is om deze te realiseren, separaat aan de Raad worden voorgelegd. Dit betreft geen beheer, maar een beleidsambitie waar de betrokken beleidsteams over zullen adviseren.

4.1 De meerjarenbegroting voor de openbare ruimte (programma 2) sluit niet aan op de theoretisch benodigde middelen en de praktijk toont dit nu ook aan

Bij het vaststellen van de Strategische Heroriëntatie zijn de risico's voor programma 2 IBOR nadrukkelijk benoemd. De meerjarenbegroting als gevolg van het raadsbesluit van de SH sluit niet aan op de structureel benodigde middelen. De begroting voorziet eveneens niet in middelen voor het wegwerken van de huidige achterstanden en de begroting voorziet niet in een financiële buffer voor optredende tegenvallers. In 2021 was een budget neutrale begrotingswijziging voldoende om de programmering rond te krijgen, oplopende tegenvallers zijn cf. P&C-cyclus gerapporteerd. In 2022 zijn aanvullende middelen via een aangenomen Motie en Amendement nodig om te voorkomen dat objecten/functies moesten worden verwijderd/afgesloten. De prognose is dat ook na 2022 de zorgplicht meer geld vergt dan is begroot.

In 2023 zijn de meeste grote meerjarenprojecten zoals de Meijekade, De Kanis en de Oostdam afgerond. Daarmee neemt de investeringsdruk van lopende projecten af. In de SH is vanwege deze lopende projecten besloten de eerste jaren de investeringsruimte minder te verlagen. Waar de investeringsruimte in 2021 ruim 10 mln. euro bedroeg, wordt dit teruggebracht naar het nieuwe structurele bedrag van 5 mln. euro vanaf 2024. De afnamen van lopende investeringen gaat daarmee gepaard met gelijktijdige afname van beschikbare middelen, per saldo ontstaat er niet meer ruimte om te kunnen investeren na afronding van de genoemde projecten.

Gedeeltelijk kunnen uitgaven voorkomen worden door keuzes te maken om objecten/functies te verwijderen, maar gedeeltelijk zal het tekort leiden tot onvermijdbare overschrijdingen. In het kader van goed financieel beheer en transparante informatievoorziening is het advies dit bewustzijn als Raad te benadrukken.

4.2 De achterstanden blijven oplopen en er is sprake van desinvesteren

Het uitstellen van vervangingen levert op de korte termijn een besparing op. Echter de theoretische levensduur van een object is veelal gebaseerd op het economisch optimum scenario, omdat langer in stand houden leidt tot grotere uitvalrisico's en daardoor hogere inspectie en onderhoudskosten. Op de levensduurbeschuiving van een object zijn deze meerkosten een desinvestering. Een voorbeeld hiervan is dat in straten die niet volledig vernieuwd/herstraat worden, jaarlijks meerdere kleine gebreken kunnen ontstaan die ad-hoc opgelost moeten worden. Dit leidt tot een toename van bewonersmeldingen en een stijgende werkvoorraad voor Wijkonderhoud en de aannemer. Per saldo is deze aanpak over meerdere jaren duurder dan het benodigde groot onderhoud tijdig uit te voeren. Door het uitstellen van grote ingrepen ontbreken ook de meekoppelkansen om bijvoorbeeld klimaatuitdagingen zoals wateroverlast en hittestress tegen te gaan. De achterstanden lopen door het investeringstekort jaarlijks met € 5 miljoen op, het is lastig te voorspellen hoe lang deze achterstand 'uitgesteld' kan worden en wat de impact hiervan op de begroting en werkvoorraad is. Hierdoor is het niet mogelijk om in deze aanpak een betrouwbare meerjarenplanning en begroting af te geven en dat staat op gespannen voet met de wens van de Raad om op termijn meer grip op IBOR te krijgen.

Kanttelingen, risico's en alternatieven

1.1 Onderhoudsachterstanden blijven oplopen

De totale investeringsruimte voor de openbare ruimte is met het besluit van de SH onvoldoende. Ongeacht de financiële verschuiving tussen producten blijven op heel IBOR de achterstanden oplopen. Onvoorziene gebeurtenissen in (de aanloop naar) 2022 kunnen niet worden opgevangen omdat deze planmatige programmering reeds alle beschikbare middelen vergt. Per gebeurtenis zal worden besloten welke wijze van ingrijpen het beste past en zal de afweging gemaakt worden tussen afsluiten, verwijderen of vervangen. Als vanuit de zorgplicht ingrijpen vereist is, neemt het college haar verantwoordelijkheid door direct in te grijpen en de veiligheid boven de beschikbare middelen te stellen. De verwachting is dat de planmatige Programmering 2023 niet binnen de IBOR investeringsruimte kan worden ingevuld, maar dat aanvullende kredieten of keuzes voor het verwijderen/afsluiten van objecten/functies benodigd zijn. Zonder Amendement

A2-3 *Spelende kinderen in 2022* hadden in 2022 al keuzes gemaakt moeten worden tot verwijdering.

1.2 Projectkosten kunnen oplopen

De projecten zijn geraamd op basis van generieke eenheidsprijzen, in het geval van de integrale projecten zijn er nog geen verder uitgewerkte projectramingen opgesteld als toetsing van de benodigde/beschikbare middelen. In de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW-sector) is als jaren sprake van stijgende Grondstof- en arbeidsprijzen (zogenoemde indexaties). De gemeentelijke indexatie van 1,8% in 2022 is lager dan de 9% dat de algemene GWW-index is gestegen (los van bijvoorbeeld de exorbitante staalprijsstijging, die in 2021 nagenoeg is verdubbeld). Het gevolg is dat de projectramingen en aanbestedingen leiden tot grotere tegenvallers dan binnen de geraamde risicovoorziening is op te vangen. Het oplopende tekort door de te lage indexering wordt opgenomen in de voorjaars- en kadernota in 2022. Daarnaast zijn projectramingen op basis van de huidige inrichting, de aanvullende investeringsnoodzaak om beleidsambities te realiseren - gevoed uit beleidsbudgetten - beperkt onderbouwd.

(CBS GWW indexatie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84538NED> stond in oktober 2020 op 112,5 en is gestegen naar 122,8 in oktober 2021, ofwel een stijging van 9%)

1.3 Exploitatieruimte blijft ontoereikend

De totale exploitatieruimte voor de openbare ruimte is met het besluit van de SH onvoldoende. Ongeacht de verschuiving tussen producten blijven op heel IBOR de achterstanden oplopen en dit legt extra druk op de exploitatie die al ontoereikend is om alles te kunnen onderhouden. De verwachting is dat onderhoudsprogrammering 2023 niet binnen de begrote investeringsruimte kan worden ingevuld, maar dat aanvullende middelen of keuzes voor het verwijderen/afsluiten van objecten/functies benodigd zijn. Zonder Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte* hadden in voorliggende programmering 2022 al keuzes gemaakt moeten worden tot verwijdering of afsluitingen. Dat een deel van de beschikbare middelen van Motie M2-2 niet worden benut, is omdat op dit moment nog niet kan worden aangewezen welke opgave hiermee opgepakt zou moeten worden, het is geen "overschot" of suggestie dat deze middelen niet nodig zijn voor de openbare ruimte.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Voorliggende programmering past binnen de beschikbare middelen van de Begroting 2022-2025 jaarschijf 2022 met bijbehorend Amendement A2-3 *Spelende kinderen in 2022* en Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte*. Een begrotingswijziging op zowel investeringen als exploitatie is benodigd om de middelen beschikbaar te stellen op de grootboeknummers waarop de uitgaven zullen plaatsvinden. Voorliggend besluit heeft daarmee geen (nieuwe) financiële gevolgen.

Investerings 2022 en doorkijk naar 2023

	Jaarschijf 2022 - investeringen			Jaarschijf 2023 - investeringen		
	IBOR	Riolering *	Totaal	IBOR	Riolering *	Totaal
Begroot	€ 7.122.148	€ 1.905.000	€ 9.027.148	€ 5.872.148	€ 1.905.000	€ 7.777.148
Programmering MOP	€ 4.310.500	€ 1.835.000	€ 6.145.500	€ 2.950.000	€ 2.780.000	€ 5.730.000
Programmering Jaarplan	€ 2.811.648	€ 30.000	€ 2.841.648	-	-	-
Verschil	€ -	€ 40.000	€ 40.000	€ 2.922.148	€ 875.000-	€ 2.047.148

* Riolering betreft Vrijvervalriolering en Duikers&Drainage, de investeringen KbOR en Extra Duikers kennen een eigen klimaatprogramma en vallen buiten voorliggende programmering.

Zoals de tabel laat zien past de programmering binnen jaarschijf 2022.

Jaarschijf 2023 geeft een heel positief beeld, maar daarbij gelden de volgende kanttekeningen:

1. In 2022 wordt een planstudie uitgevoerd naar de oevers van de Oude Rijn (tussen Kuipersweg en Nieuwerbrug, langs het Jaagpad) en de Kromwijkerdijk. De eerste prognose is dat deze gezamenlijk in de periode 2023-2025 een investering vergen van ruim € 6 miljoen om de oevers en het wegdek te vernieuwen.
2. In 2022 bedraagt het jaarplan een kleine € 3 miljoen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat Jaarplan 2023 een vergelijkbare omvang heeft of, door de oplopende achterstanden zelfs nog hoger uit kan vallen.

3. In 2023 is bij riolering een groot negatief saldo te zien. De Reserve Riolering bedraagt op dit moment € 2,35 miljoen, de verwachting is dat daaruit in 2023 een grote onttrekking wordt gedaan.

Wanneer programmering 2023 wordt aangeboden zullen de daadwerkelijke financiële gevolgen voor 2023 inzichtelijk zijn, maar met bovengenoemde kanttekeningen mag duidelijk zijn dat er geen rooskleurige verwachtingen voor jaarschijf 2023 in de huidige begroting zijn.

Exploitatie: verdeling Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte.*

Tijdens de begrotingsraad 2021 is een motie aangenomen als invulling van het aangekondigde voorziene tekort op de IBOR begroting 2022.

Zonder deze middelen zou er sprake zijn van het moeten verwijderen of afsluiten van functies, om als gemeente te voldoen aan de wettelijk zorgplicht om de openbare ruimte veilig te houden.

In de motie is rekening gehouden met € 800k, onderstaand de verdeling naar onderhoudsdisciplines waarop de middelen benodigd zijn:

- **Civiele Kunstwerken € 90k**
Jaarplan Civiele Kunstwerken omvat meer groot onderhoudswerken dan binnen de exploitatiebegroting 2022 passend zijn.
Zonder deze extra middelen zullen enkele recreatieve bruggen moeten worden afgesloten vanwege de veiligheid, vermoedelijk op sportpark Kromwijk en bij wijkpark Molenvliet.
- **Oevers € 100k**
Voor de oever Oude Rijn en de oever Kromwijkerdijk moet een planstudie worden uitgevoerd om te bepalen wat de juiste aanpak is om de oever en langsegelegen verharding te herstellen. De oevers verkeren in slechte staat en al enkele jaren wordt lokaal ingezet om de veiligheid van het Jaagpad en de Kromwijkerdijk te borgen, met de verdere kwaliteitsafname van de oever kan de veiligheid niet langer gegarandeerd worden. Normaliter zou de vervanging gepland worden en in de voorbereiding tot de precieze fasering en aanpak besloten worden. In dit geval, waar onduidelijk is of de middelen beschikbaar gaan komen om dit project uit te voeren is het binnen de financiële verordening niet toegestaan om de planstudie als investering op te nemen. Het gevolg is dat een eenmalig budget benodigd is waartoe de exploitatiebegroting niet voorziet.
- **Verharding € 605k**
Jaarplan verharding omvat meer groot onderhoudswerken dan binnen de exploitatiebegroting 2022 passend zijn.
Bovenop de projecten zijn er een paar speciale aandachtsgebieden. Op de Beukenlaan Kamerik is onderzoek nodig naar het afwijkend verzakgedrag van deze verharding. Op de Kromwijkerdijk wordt jaarlijks onderhoud gepleegd om de verharding veilig te houden, gegeven groot onderhoud een desinvestering is zolang de oevers niet zijn hersteld.
Zonder deze extra middelen zullen enkele wegen of paden moeten worden afgesloten vanwege de veiligheid, vermoedelijk wordt dan de focus gelegd op voetpaden omdat mensen te voet veelal ook op fietspaden of rijbanen kunnen lopen, onverlet dat deze situatie verkeerskundig niet gewenst is.

Communicatie

Na vaststelling wordt het document Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022 (D/21/44413) gedeeld met de wijk- en dorpsplatforms en andere partners. Dit document wordt ter informatie voor onze inwoners gepubliceerd via de gemeentelijke website en Facebook. Per project vindt participatie met, dan wel informatie richting, de omgeving plaats over de werkzaamheden.

Vervolgproces

De projecten uit het MOP en Jaarplan zullen worden opgestart, zover het geen reeds lopende of geïnitieerde projecten

betreft.

Bevoegdheid raad

- 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

1. D/21/44413 Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022
2. D/21/44411 MOP-mutaties 2022
3. D/21/44160 Begrotingswijziging Investerings 2022
4. D/21/44407 Begrotingswijziging Exploitatie 2022 (Motie M2-2 *Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte*)
5. D/21/44414 Raadsbesluit Programmering Openbare Ruimte 2022