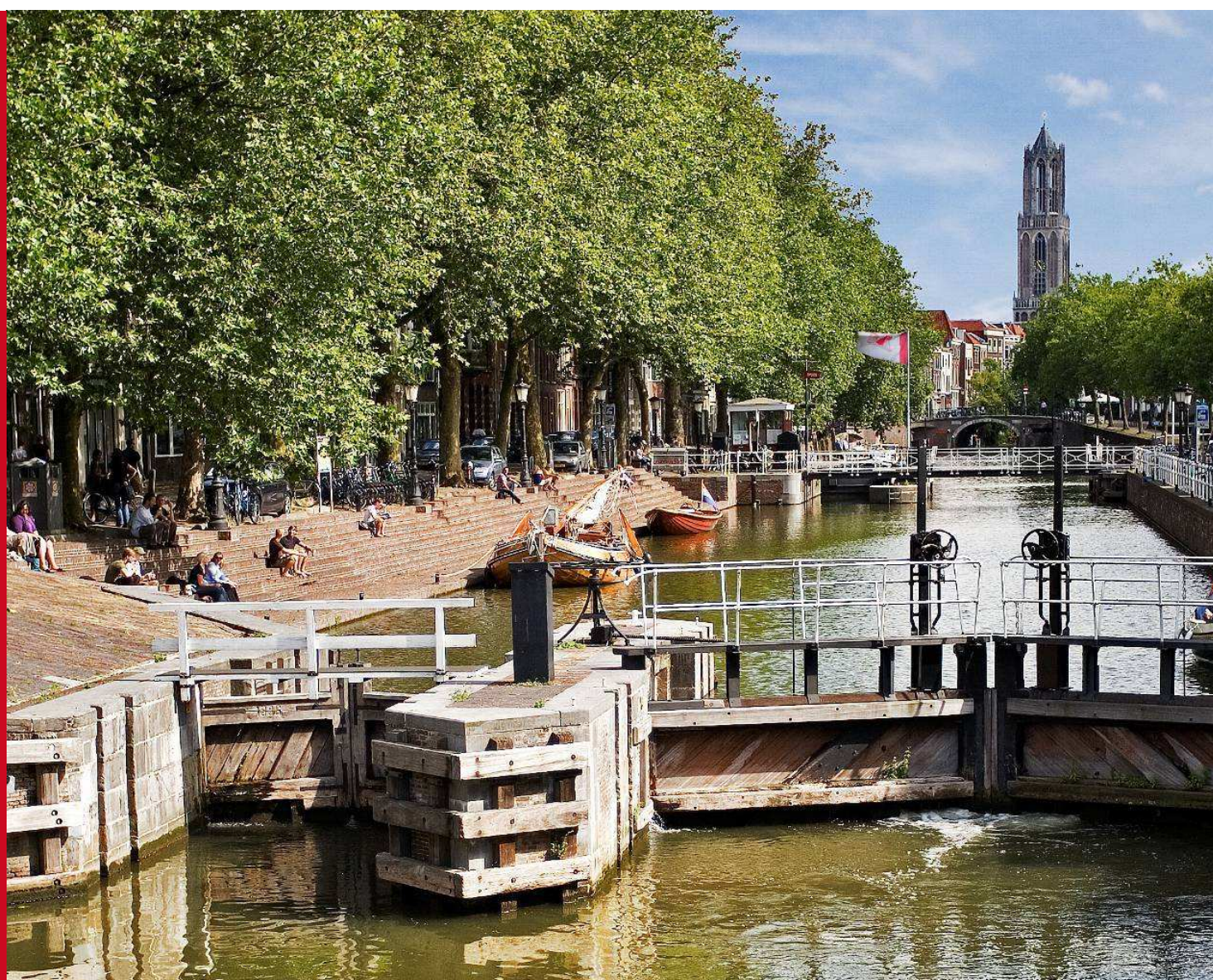




Gemeente Utrecht

Onderhoud kapitaalgoederen Openbare ruimte 2012-2015



Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
Leeswijzer	3
2 Juridisch kader	
3 Aanpak onderhoud kapitaalgoederen	4
3.1 Visie op onderhoud en beheer	4
Geen investeringbeslissing zonder beheerbeslissing	
Duurzame materiaalkeuze	
Achterstalligheid	
Opbouw jaarprogramma door samenwerking	
Synergie bereiken met andere programma's	
3.2 Onderhoudsscenario's, visie vs middelen	7
3.3 Differentiatie in aanpak	8
3.4 Groen beheer	9
3.5 Methodisch bepalen van noodzaak onderhoud	10
Vaststellen achterstallig onderhoud	
Synergie bij wegwerken achterstalligheid	
4 Terugblik op periode 2008-2011, huidige situatie	12
4.1 Resultaten periode 2008-2011	12
5 De opgave voor 2012-2015	14
5.1 De aanpak 2012-2015	15
Beheer uitbreidingsinvesteringen	
Vervangingsinvesteringen Leidsche Rijn	

1 Inleiding

Kapitaalgoederen vormen de infrastructuur van de openbare ruimte (wegen, groen, kunstwerken (w.o. bruggen), kades, lichtmasten, verkeerslichten e.a.). Na aanleg vergt deze infrastructuur regelmatig onderhoud en dat kost geld. Het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen is belangrijk omdat het de publieke ruimte betreft en dus directe invloed heeft op de aantrekkelijkheid en veiligheid van het woon-, leef- en werkklimaat in de stad. De kapitaalgoederen vertegenwoordigen in totaal een bedrag van 3,5 miljard euro (vervangingswaarde); een substantieel deel van het gemeentekapitaal. Goed beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen is dus essentieel. Zowel vanuit het oogpunt van de gebruikers als vanuit een financieel perspectief.



De gemeente Utrecht heeft sinds jaar en dag ervaring met beheren. Al jarenlang wordt met behulp van zogenaamde beheersystemen het beheer zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht, gegeven de beschikbare middelen. Dat betekent dat de noodzakelijke maatregelen op de juiste plaats en op de juiste momenten en tegen de laagst mogelijke kosten worden uitgevoerd.

Bij het vaststellen van de Begroting 2008 heeft de raad de Meerjarennota Kapitaalgoederen Openbare ruimte 2007-2010 vastgesteld. Hiermee heeft de raad ingestemd met de koers van economisch rationeel beheer. Daarmee zijn de incidentele investeringsbeslissingen voor het onderhoud verleden tijd en is een belangrijke stap gezet naar een professioneler en integraler onderhoud en beheer op basis van data.

In deze nota is beschreven op welke wijze het regulier en het groot onderhoud wordt bepaald en hoe vervangingen zijn gedefinieerd. Het uitgangspunt in de voorgaande en ook deze nota is het economisch rationeel beheer. Op grond van de financiële verordening van de gemeente moet deze nota elke vier jaar aan de raad worden voorgelegd. In deze nieuwe nota leggen we een aantal nieuwe accenten die we in volgende hoofdstukken uitwerken. Dat houdt in dat de onderhoudssystematiek er op is gericht om het einde van de technische levensduur te halen, en daarna over te gaan tot vervanging. Het rendement van de investering is dan het grootst en dat is dus op termijn ook het goedkoopste. De voorliggende nota is voor een groot deel een voortzetting van de toen gemaakte keuzes. Daarom beperkt deze nota zich tot een samenvatting en de hoofdlijn. Voor achtergronden en details kan de vorige nota geraadpleegd worden.

Leeswijzer

Deze nota gaat eerst in op het juridisch kader (hoofdstuk 2) en de daaraan gekoppelde eisen die gesteld worden aan de begroting en verantwoording aangaande kapitaalgoederen. Daarna wordt de aanpak van het onderhoud en de economisch rationele beheersystematiek toegelicht (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt terug gekeken op de planperiode 2008-2011 (hoofdstuk 4) en wordt de opgave voor de periode 2012-2015 toegelicht (hoofdstuk 5).

2 Juridisch kader

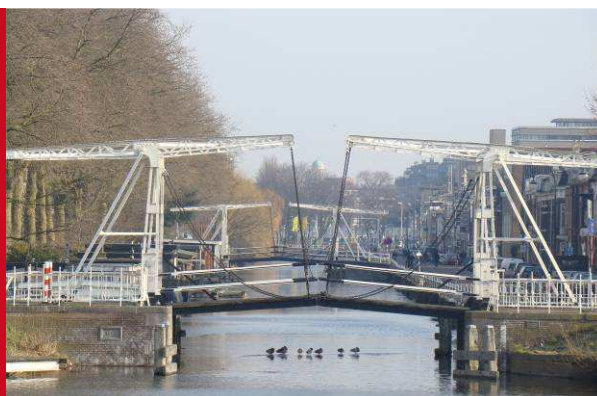
Het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) is op 17 januari 2003 van kracht geworden. Hierin wordt voorgeschreven aan welke eisen gemeenten en provincies bij het opstellen van de begroting, de begrotingswijzigingen, het jaarverslag en de jaarrekening moeten voldoen. Het BBV schrijft voor dat er enkele bijzondere paragrafen moeten worden opgenomen in de begroting, waaronder één over het onderhoud van kapitaalgoederen. Om de instandhouding van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte door beheer en onderhoud goed te regelen heeft de raad in de Financiële Verordening (onderdeel onderhoud kapitaalgoederen, artikel 17) bepaald dat elke 4 jaar een nota Onderhoud kapitaalgoederen moet worden voorgelegd. Deze nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor de kapitaalgoederen en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag.

3 Aanpak onderhoud kapitaalgoederen

De fysiek-ruimtelijke verschijningsvorm van de totale buitenruimte bepaalt voor een belangrijk deel het gezicht van Utrecht. De Openbare Ruimte is volgens de definitie in de Algemene Plaatselijke Verordening van Utrecht "alle vrij toegankelijke ruimte en alle ruimte die met enige beperking toegankelijk is".

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen verandert het gebruik en inrichting van de buitenruimte. Op deze veranderingen moeten wij met het beheer en onderhoud van alle groen en grijs slagvaardig reageren. Dat doen we langs drie lijnen. De eerste verantwoordelijkheid van de beheerder is om te zorgen dat het veilig is. Als dat niet gegarandeerd kan worden, moet de gemeente beperkingen aan het gebruik stellen. Uiteraard is ook de functionaliteit van groot belang. Ten derde telt mee hoe het er uit ziet. Dat bepaalt immers ook de aantrekkelijkheid van de stad en een goed verzorgde buitenruimte ondersteunt goed gedrag.

De gemeente Utrecht kiest voor goed rentmeesterschap voor haar kapitaalgoederen door te kiezen voor **economisch rationeel beheer**. Dit betekent dat de onderhoudssystematiek er op is gericht het einde van de technische levensduur te halen, en daarna over te gaan tot vervanging. Het rendement van de investering is dan het grootst en dat is op termijn het goedkoopst.c



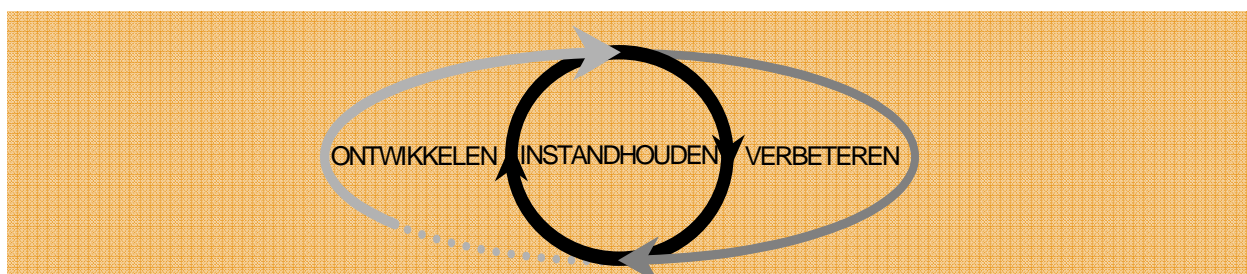
3.1 Visie op onderhoud en beheer

Het onderhoud van de kapitaalgoederen heeft als focus het heel, veilig en functioneel houden van de openbare ruimte. Dat is een cruciale bijdrage aan een aantrekkelijke, groene stad waar bewoners, bezoekers en ondernemers zich veilig kunnen verplaatsen en verblijven.

Geen investeringbeslissing zonder beheerbeslissing

Uitgangspunt is dat de openbare ruimte in stand blijft en de functie behoudt die de gemeenteraad er aan heeft gegeven bij aanleg, toen het investeringsgeld beschikbaar werd gesteld. Wanneer een bestuurlijk besluit tot uitbreiding van de openbare ruimte (al dan niet als onderdeel van een groter project) wordt genomen, is dat een investeringsbeslissing. College en raad doen dat met de intentie dat het kapitaalgoed vele jaren functioneel blijft. Bij deze investeringsbeslissing bepalen zij welke functie de openbare ruimte moet hebben en daarmee bepalen zij de inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte.

Door goed beheer en onderhoud blijft de functionaliteit en inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte voor een lange periode gewaarborgd. Daarom is een investeringsbeslissing feitelijk ook een beheerbeslissing waarmee de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte wordt bepaald. Beide beslissingen dienen in samenhang aan college en raad voorgelegd te worden. Voor ontwikkelingen waarover de raad reeds besluiten heeft genomen binnen ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer bestaat hiervoor een systematiek waarbij beheerkosten jaarlijks worden toegevoegd aan de begroting. Voor nieuwe ontwikkelingen geldt dat naast het investeringsbudget, tegelijkertijd het onderhoudsbudget begrotingstechnisch moet worden geregeld.



Figuur 1 Visie op onderhoud en beheer

Duurzame materiaalkeuze

Door te kiezen voor materialen die lang meegaan en goed te onderhouden zijn, is de levensduur van het kapitaalgoed optimaal. Aan het einde van de levensduur kunnen onderdelen worden hergebruikt of kunnen de bouwstoffen via recycling opnieuw worden gebruikt, zodat er zuinig met eindige grondstoffen wordt omgegaan. In het in 2002 door de raad vastgestelde Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) en bijbehorende materialenlijst heeft de keuze voor duurzame materialen een stevige basis gekregen. Dit handboek wordt geregeld geactualiseerd.



Achterstalligheid

De beschikbare financiële middelen bepalen het aantal vervangingen dat jaarlijks gerealiseerd kan worden. Dat heeft er toe geleid dat in het verleden achterstanden zijn ontstaan. Achterstanden in onderhoud ontstaan wanneer de beschikbare middelen niet toereikend zijn om de noodzakelijke vervangingen uit te voeren. Bij slecht, of geen, onderhoud ontstaat die noodzaak tot vervanging uiteraard sneller. Achterstalligheid is het onderhoud dat je alleen nog door middel van een (gedeeltelijke) vervangingsinvestering kunt doen; het object is niet meer met 'dagelijks onderhoud' in functie te houden. Onder achterstallig onderhoud wordt in deze nota verstaan het totaal aan kosten voor het wegwerken van de achterstand op enig moment in één gerichte actie.

Bij het wegwerken van achterstanden worden steeds eerst de meest urgente zaken aangepakt. Daarbij zijn het risico op letsel bij gebruikers en schade voor de gemeente belangrijke criteria. Aan het opstellen van de prioriteiten in het jaarprogramma gaat een zorgvuldig proces vooraf.



Synergie bereiken met andere programma's

Bij het opstellen van de Jaarprogramma's Vervangingsinvesteringen Kapitaalgoederen Openbare Ruimte worden eerst alle samenwerkingskansen met andere programma's en projecten geïnventariseerd. Dit gebeurt via de wijkbureaus waar bekend is welke projecten vanuit de gemeente en andere ontwikkelaars er werkelijk in uitvoering gaan in volgende jaar, zodat een match kan worden gemaakt tussen (ontwikkeling)projecten van derden, en de aanpak van het achterstallig onderhoud. Deze matches worden vastgelegd in afspraken per project voor betreffend uitvoeringsjaar zodat we werk met werk kunnen maken.

Naast de inventarisatie op projectniveau wordt op programmaniveau bij de ontwikkeldiensten gezocht naar synergiekansen. Op deze manier proberen we te voorkomen dat we projecten met vervanging van kapitaalgoederen uitvoeren terwijl er een (her)ontwikkeling van het betreffende gebied is voorzien.

De op die manier verzamelde inzichten worden langs het collegeprogramma gelegd ter toetsing aan de bestuurlijke ambities van het college.

Hierna wordt het projectenplan besproken in de wijken via de wijkmanagementoverleggen om te bezien of alle samenwerkingskansen zijn benut en of we niet aan de slag willen op plekken waar dat om wat voor reden dan ook, niet wenselijk is.

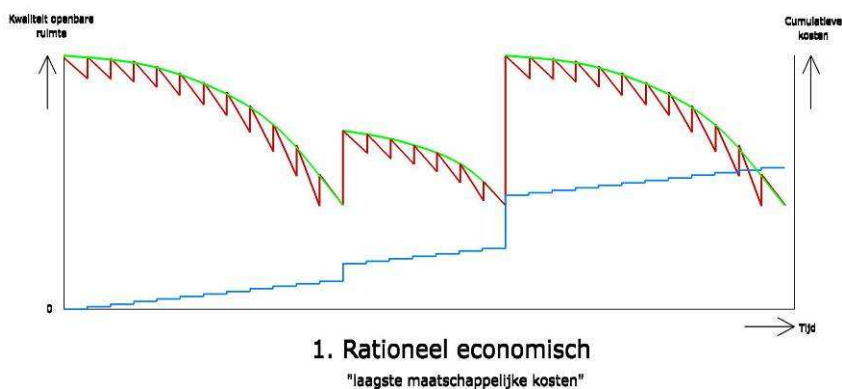
Omdat er zoveel ontwikkelingen samenkomen in de openbare ruimte zoeken we bewust naar aansluiting met andere programma's om synergie te kunnen bereiken. Voorbeelden daarvan zijn:

- Verbetering comfort fietspaden en -stroken, Programma Fiets; Stadswerken vervangt met voorrang fietspaden die aansluiten op het programma Fiets. Door vervanging verbetert de kwaliteit van deze fietspaden, het comfort neemt toe.
- Vergroenen van de openbare ruimte, collegeprogramma. Stadswerken beziet alle ontwerpen voor inrichting openbare ruimte bij de beheertoets op kansen om te vergroenen. Dit doen we ook vanuit vervangingsinvesteringen.
- Structurele grondwateroverlast in openbaar gebied voorkomen, zoals vastgelegd in het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan.
- Energie B-label voor de Verlichting op hoofdwegen van de openbare ruimte in 2018, Programma Utrechtse Energie, CO2-neutrale gemeente.
- Verbeterde ondersteuning van een vlotte verkeersafwikkeling, waaronder ook fiets-prioritering. programma bereikbaarheid, Economie en fiets)
- Achterstallig onderhoud in de Krachtwijken met voorrang wegwerken, Programma Krachtwijken, w.o. Gebiedsplannen de Gagel en Spoorzone)

3.2 Onderhoudsscenario's, visie vs. middelen

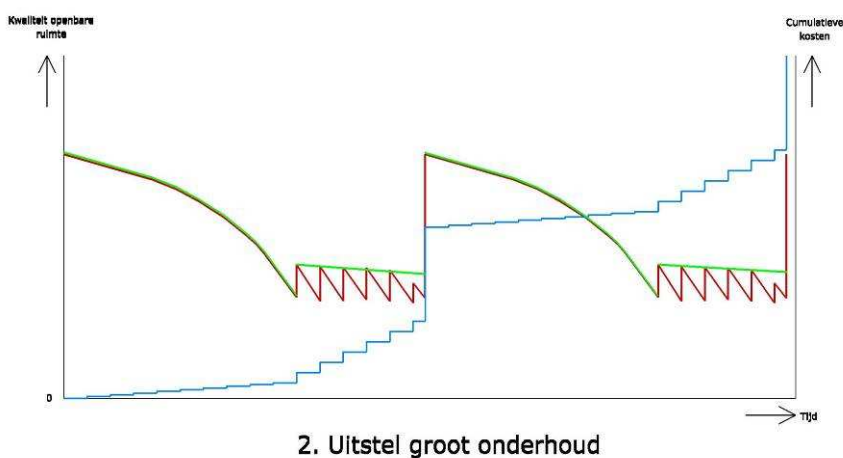
Zoals gezegd werkt de gemeente Utrecht volgens het principe van economisch rationeel beheer. Dit principe wordt toegelicht met behulp van scenario's.

De eerste grafiek is afkomstig uit de vorige nota kapitaalgoederen en geeft het scenario voor economisch rationeel beheer weer. De groene lijn geeft de kwaliteit van het kapitaalgoed in de loop van de tijd weer. De rode lijn geeft het geregeld klein onderhoud en het tussentijds eenmalig groot onderhoud (de korte verticale rode lijn) weer. Als de kwaliteit desondanks onder de grens van functioneren dreigt te komen, zorgt vervangingsonderhoud (de 2e hogere verticale rode lijn) dat de kwaliteit terugkomt in de begintoestand. De blauwe lijn geeft de totaal bestede onderhoudskosten in de loop van de tijd weer, gedurende de gehele levenscyclus van een kapitaalgoed.



Figuur 2a Relatie kwaliteit kapitaalgoed en onderhoud

De tweede grafiek geeft aan wat er gebeurt wanneer er onvoldoende middelen voor onderhoud en vervangingsinvesteringen beschikbaar zijn. Wanneer de kwaliteit is teruggelopen, dan moet er tegen forse kosten (de 1e verticale rode lijn) extra onderhoud plaatsvinden waardoor vervanging (de 2e verticale lijn) uitgesteld kan worden. Uiteindelijk moet vervanging alsnog plaatsvinden en zijn de totale kosten in de gehele periode ook aanzienlijk hoger dan bij economisch rationeel beheer.



Legenda

- Uitgevoerd onderhoud
- Kwaliteit
- Kosten

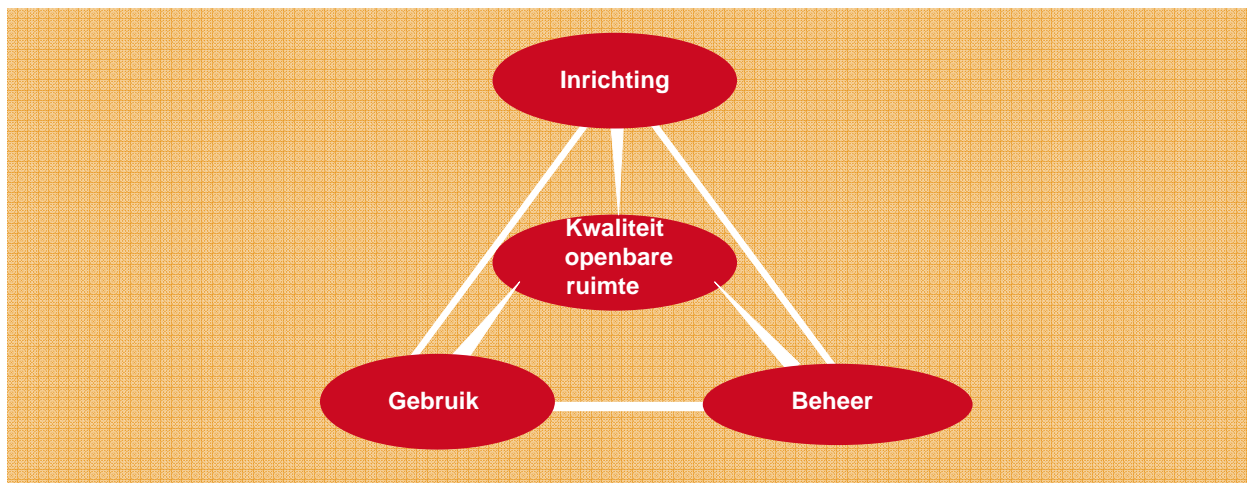
Figuur 2b Relatie kwaliteit kapitaalgoed en onderhoud

Bij goed economisch rationeel beheer is er geen sprake van achterstallig onderhoud. Zodra de noodzaak zich daartoe aandient, wordt het onderhoud uitgevoerd.



3.3 Differentiatie in aanpak

De kwaliteit van de openbare ruimte wordt bepaald door de inrichting, het beheer en het gebruik. Het gebruik stelt eisen aan de inrichting en leidt altijd tot slijtage en achteruitgang. Het beheer geeft dan ook aan hoe de inrichting moet zijn zodat het juist gebruikt en goed onderhouden kan worden. Deze drie zaken vergen een goede onderlinge afstemming om tot een basiskwaliteit te komen.



Figuur 3 Kwaliteit wordt bepaald door inrichting, beheer en gebruik

De inrichting(kwaliteit) is het resultaat van ruimtelijke opzet, materiaalgebruik en leeftijd. Onder het gebruik wordt in deze figuur bedoeld zowel de gebruiksvorm als de intensiteit van gebruik en de veranderingen die hierin optreden.

Voor een groot deel van de kapitaalgoederen heeft de visuele kwaliteit geen directe invloed op het functioneren. Verkeerslichten doen het en zijn daarmee van voldoende functionele kwaliteit. Als de paal of armatuur roest vertoont dan is de visuele kwaliteit verminderd, maar de functionele kwaliteit is nog steeds voldoende. Daarom is het belangrijk om duidelijk vast te leggen welk niveau van onderhoud gewenst en betaalbaar is.

Bij het bepalen van wat heel, veilig is, speelt de functionaliteit van een object vanzelfsprekend een grote rol. Dat gaat dan om de vraag wat het object zou moeten kunnen, op plek x, in omstandigheid x, y, z. Bijvoorbeeld, een rijbaan is bedoeld om van A naar B te kunnen komen. Afhankelijk van de plek in de stad komen daar functie-eigenschappen bij, gerelateerd aan het gewenste gebruik. Zo zal een uitrukroute voor hulpdiensten bij een hoge snelheid nog veilig moeten zijn en is dat bij een straat in een woonwijk niet aan de orde. Er is daarom ook sprake van verschillen in de beheerinspanningen. Zo wordt bij aanleg vastgesteld of een weg voor 50 km/h of voor 30 km/h is bedoeld. Die functie moet dan behouden blijven. Een brug in een 50 km/uur weg die ligt in de binnenstad kent een veel intensiever gebruik dan eenzelfde brug in een 50 km/uur weg in het buitengebied. De brug in de binnenstad zal daarom eerder van een nieuwe slijtlaag voorzien moeten worden, dan de brug in het buitengebied. Ook de totale levensduur zal korter zijn. Van één scenario onderhoud voor alle bruggen in de stad kan dus geen sprake zijn. Per brug moeten de juiste beheerbeslissingen worden genomen.

Het kortcyclisch onderhoud vergt bij economisch rationeel beheer jaarlijks ongeveer dezelfde inspanning, al wordt in het ene jaar de ene brug geschilderd en in het volgende jaar een andere. Het verzorgingsniveau, de visuele kwaliteit, is dan de mate waarin de gemeente de openbare ruimte wil beheren (hoe schoon en heel moet het zijn?). Om de kosten voor het onderhoud te bepalen zijn normkosten berekend op basis van een vastgesteld kwaliteitsniveau. Dat niveau wordt bepaald aan de hand van het zogenoemde kwaliteitsinstrument, dat het college heeft vastgesteld in 2004. Bij begroting 2005 is met de raad afgesproken dat wij het onderhoudsniveau 6 hanteren. Bij de vorige nota kapitaalgoederen hebben wij geconcludeerd dat het onderhoudsbudget hiertoe toereikend is en dat geldt ook nu.

3.4 Groen beheer



De landgoederen Nieuw- en Oud-Amelisweerd en Rhijnauwen zijn in hun oude luister hersteld.

Zoals eerder aangegeven beïnvloedt de visuele kwaliteit de functionaliteit van een groot deel van de kapitaalgoederen vaak niet direct. De functie van groen daarentegen is wel visueel van aard. Het groen bepaalt in grote mate de uitstraling van openbare ruimte. Het aanzien van groen is daarom maatgevend voor het onderhoud ervan. De groenvoorzieningen lenen zich bij uitstek voor onderhoudsdifferentiatie naar visuele kwaliteit. Reeds bij de vaststelling van de Begroting 2005 heeft de raad besloten dat het kwaliteitsniveau voor groen gemeentebreed gemiddeld op een 6 moet staan. In de parken plegen we een extra inspanning en zullen in de praktijk vaak een 7 scoren. Het beschikbare budget (incl. landgoederen, begraafplaatsen) volstaat om dit niveau te handhaven. Met de achterliggende normkostensystematiek kan uitgerekend worden wat het extra zou kosten om bijvoorbeeld al het groen in de gehele gemeente op een 7 te onderhouden (€ 1,8 miljoen/jaar), of wat het oplevert door het niveau te verlagen naar een 5 (een besparing van ongeveer € 1,2 miljoen/jaar).



Naast het kwaliteitsaspect speelt met name bij bomen ook het veiligheidsaspect als norm voor onderhoud een belangrijke rol. Met behulp van de 'visual tree assessment' inventariseert en analyseert de gemeente of uiterlijke signalen duiden op potentiële (mechanische) zwakte van bomen. Zwakke bomen kunnen takken verliezen of zelfs spontaan omvallen waardoor ze een gevaar vormen voor gebruikers van de openbare ruimte.

Alle kapitaalgoederen hebben regelmatig onderhoud nodig opdat de technische levensduur gehaald wordt. Dat geldt uiteraard ook voor de groene elementen. Bij een boom die niet regelmatig gesnoeid wordt treedt takbreuk op. Dat beïnvloedt de functionaliteit niet, maar een boom kan er op termijn wel aan doodgaan. Dat is kapitaalvernietiging die bij alle kapitaalgoederen in de openbare ruimte moet worden voorkomen.

3.5 Methodisch bepalen van noodzaak onderhoud

Zoals gezegd kent de openbare ruimte een levenscyclus. In deze cyclus gaat het om het ontwikkelen en inrichten van de openbare ruimte, het in stand houden en het zo nodig verbeteren (zie figuur 1). Duidelijk is dat die levenscyclus niet voor elk kapitaalgoed hetzelfde is. De openbare ruimte moet, na inrichting, gemiddeld tussen de 5 en 20 jaar mee kunnen. Zo wordt bij een herinrichting van een straat of wijk, na een aantal jaren, vaak het groen (de bomen uitgezonderd) grotendeels vervangen. Andere kapitaalgoederen zoals bruggen en viaducten hebben echter een veel langere levensduur, daar gaan we uit van zo'n 60 tot 70 jaar. Voor bomen en wegen is dit gemiddeld 30 jaar.

Bezien over de gehele levenscyclus zijn de jaarlijkse kosten voor onderhoud van een kapitaalgoed in de praktijk even groot als de vervangingskosten.



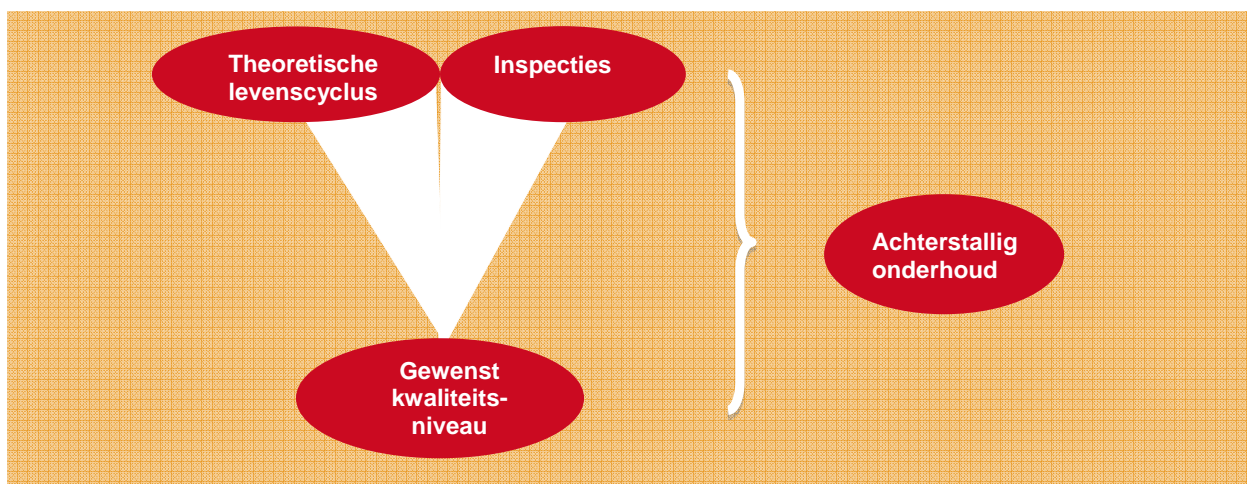
Vaststellen achterstallig onderhoud

Zoals ook al eerder gezegd, is er in Utrecht, evenals in vele andere gemeenten, achterstallig onderhoud ontstaan. Voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud hanteren we twee uitgangspunten.

Het eerste is de gemiddelde cyclus voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden. Men gaat er bijvoorbeeld van uit dat gemiddeld om de 15 jaar herbestrating plaatsvindt. Bij een aantal wegen is dit echter langer geleden, waardoor sprake kan zijn van een onderhoudsachterstand. Vervolgens wordt de grootte van het areaal bepaald dat op het gebied van onderhoud achterloopt en worden de te nemen maatregelen vertaald in kosten.

Het tweede uitgangspunt is de toets in de praktijk. De gemeente Utrecht kiest ervoor het benodigd onderhoud niet alleen te bepalen op basis van genoemde theoretische benadering, maar ook op basis van inspecties. Als een straat volgens de gemiddelde cyclus moet worden aangepakt, hoeft er geen onacceptabele kwaliteit worden aangetroffen. Bijvoorbeeld, verhardingen die er al meer dan 25 jaar liggen sinds het laatste groot onderhoud, kunnen nog van voldoende kwaliteit zijn. De wijze van aanleg, de duurzaamheid van de gebruikte materialen en de gebruikintensiteit zijn belangrijke factoren die de feitelijke kwaliteit bepalen. Om die reden wordt de theoretische methode aangevuld met inspectiegegevens. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt via een schouw (globale visuele inspectie) gemeten.

Alle gegevens worden bijeengebracht in beheerssystemen. Vervolgens wordt dit afgezet tegen het gewenste kwaliteitsniveau. Het verschil is dan de achterstand in het onderhoud.



Figuur 4 Achterstalligheid: theoretische onderhoudscyclus en praktijk vs. gewenst kwaliteitsniveau

Het CROW, het onafhankelijke kenniscentrum in de branche, spreekt van een actuele onderhoudsachterstand als bijvoorbeeld uit de gegevens van de globale inspectie blijkt dat de vastgestelde richtlijn met meer dan één inspectieklasse is overschreden voor wegvakonderdelen. Op deze wegvakonderdelen had dan volgens de richtlijn al onderhoud moeten zijn uitgevoerd.

Door de combinatie van beide benaderingen berekenen wij het achterstallig onderhoud zo nauwkeurig mogelijk.

In de eerste helft van 2011 is door ingenieursbureau Oranjewoud een onafhankelijke toets uitgevoerd naar de degelijkheid van de gehanteerde berekeningen. Er is voor vier vakgebieden, namelijk: Groen, Civiele Constructies, Wegen en Verkeersregelinstallaties (VRI) getoetst of de grondslagen van de beheermaatregelen en -kosten goed gehanteerd worden. Deze maatregelen worden gebaseerd op de volgende aspecten, nl. de gehanteerde norm/ambitie, de maatregelen o.b.v. inspectieresultaten en omgevingsfactoren en de gebruikte kostenkennallen. Per vakgebied is één omvangrijk project of zijn meerdere kleinere projecten op deze aspecten bestudeerd. De resultaten bleken positief voor alle vier de vakgebieden in die zin dat de door de gemeente gehanteerde systematiek blijkt te kloppen. Beperkte verschillen van inzicht kwamen naar voren bij de kostenramingen van de groene projecten en bij wegen, de VRI strategie is gekwalificeerd als sober. Op basis van dit onderzoek is besloten tot systematische nacalculatie om het inzicht verder te versterken.

In Utrecht worden de volgende technische normen en richtlijnen gehanteerd. Deze zijn opgesteld door landelijke instituten, dan wel voorgeschreven.

Overzicht technische normen en richtlijnen		
Verhardingen	CROW publicaties 146 en 147 (versies 2004)	Standaard voor uitvoer technische inspecties voor beoordelen kwaliteit en systematiek wegbeheer
Civiele constructies	Bouwbesluit 2003 en Woningwet	Betreft wettelijke voorschriften
Openbare verlichting	CROW publicatie 145 (versie 2004)	Systematiek om de beheerkosten van de openbare ruimte inzichtelijk te maken en te gebruiken bij beheer
Verkeersregelinstallaties	CROW publicatie 145 (versie 2004)	Systematiek om de beheerkosten van de openbare ruimte inzichtelijk te maken en te gebruiken bij beheer
Forten	Bouwbesluit, plus richtlijnen	Betreft wettelijke voorschriften
Begraafplaatsen	Monumentenwet	Betreft wettelijke voorschriften
	Bouwbesluit, plus richtlijnen	
	Monumentenwet	
Bomen	VTA	Visual Tree Assessment (VTA) is een methode om bomen grondig te onderzoeken op interne gebreken
Groen	KI-OOR	Kwaliteitsinstrument voor onderhoud van de openbare ruimte (KI-OOR). Het maakt kwaliteit objectief meetbaar en bespreekbaar.

Synergie bij wegwerken achterstalligheid

Het aanpakken van de achterstanden in het onderhoud vindt projectmatig plaats en wordt opgenomen in een meerjarige planning die jaarlijks wordt aangepast op basis van technische inspecties. Dit resulteert in een lijst projecten vervangingsinvesteringen, die vervolgens afgestemd wordt met andere programma's en die van o.a. woningbouwcorporaties en waterschappen, bewonersinitiatieven en kansen voor combinaties met geplande ontwikkelingen zoals ruimtelijke ingrepen. Zo wordt waar mogelijk synergie verkregen. Voorop staat dat de veiligheid van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte is gewaarborgd.

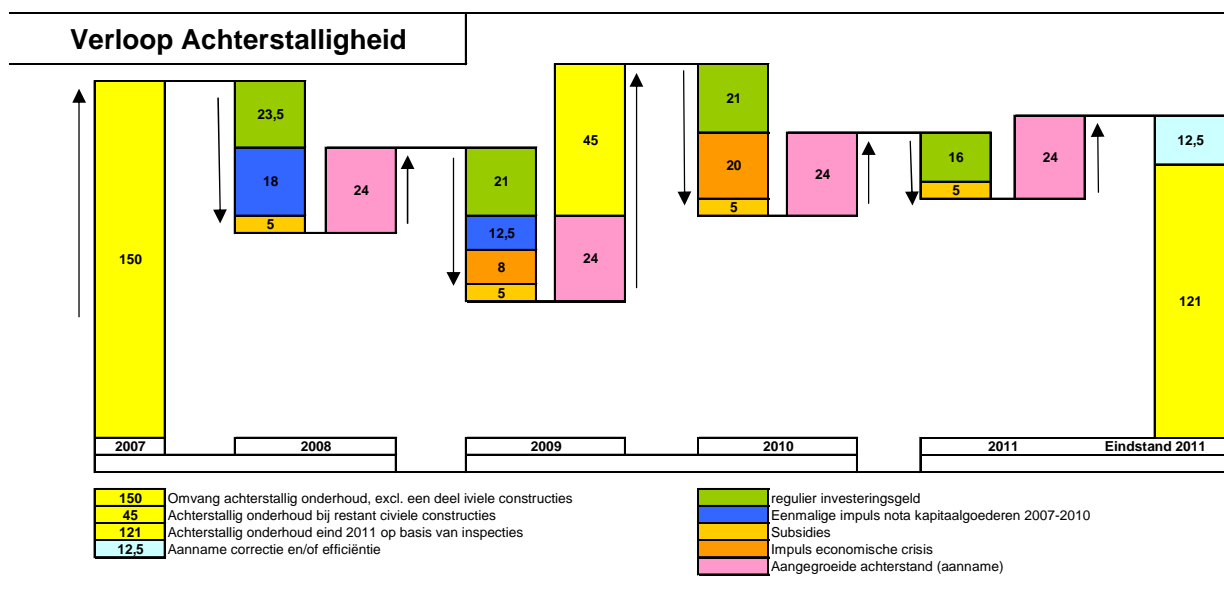
4 Terugblik op periode 2008-2011, huidige situatie

Toen de raad in november 2007 bij de vaststelling van Begroting 2008 de kadernota Onderhoud kapitaalgoederen openbare ruimte vaststelde, kwam een einde aan de sectorale meerjarenbeheerplannen. Niet langer werden de bruggen, verkeersregelininstallaties, wegen, openbare verlichting en groen afzonderlijk van elkaar beschouwd. Voor een termijn van vier jaar werd richting gegeven aan investeringen van de verschillende onderdelen, zodat integraal beheer van de openbare ruimte mogelijk werd. De raad heeft toen de volgende besluiten genomen :

- Kiezen voor economisch rationeel beheer;
- Uitbreiden van het budget voor vervangingsinvesteringen (ca. € 10 miljoen) met € 12 miljoen.
NB. Op het budget om ieder jaar de noodzakelijke vervangingen uit te kunnen voeren, was toen sprake van een tekort van € 15,5 miljoen;
- Wegwerken van achterstallig onderhoud, ter grootte van ruim € 195 miljoen en hiervoor een eenmalige impuls van € 30,5 miljoen beschikbaar te stellen.

4.1 Resultaten periode 2008-2011

Het grootschalig wegwerken van het achterstallig onderhoud is in 2004 op gang gekomen de zogenaamde Oldenburg-gelden. Daarna is er op basis van de vigerende nota kapitaalgoederen 2008-2011 in totaal zo'n € 140 miljoen beschikbaar gekomen voor vervangingsinvesteringen. Daarnaast heeft de gemeente Utrecht in deze periode zo'n € 20 miljoen aan subsidies weten te verwerven, zodat in totaal € 160 miljoen achterstallig onderhoud kon worden weggewerkt. De herkomst van de gelden voor het achterstallig onderhoud, de uitgaven en de bijkomende subsidies zijn in beeld gebracht in onderstaande figuur.



Figuur 5 Herkomst en uitgaven achterstallig onderhoud

De subsidies, ter grootte van € 20 miljoen, zijn aangevraagd en verkregen om synergie te bereiken tussen het wegwerken van achterstallig onderhoud en het verbeteren van specifieke locaties. Subsidies worden namelijk niet verleend met als doel om achterstallig onderhoud te plegen. Voorbeelden zijn het versterken van het monumentale karakter van de begraafplaatsen en het verdiepen van de havens Lage Weide met het oog op het vergroten van de economische potentie van de havens (het verdiepen van de vaargeul voor grotere schepen vond tegelijkertijd plaats met het wegwerken van de achterstand op gebied van baggeren).



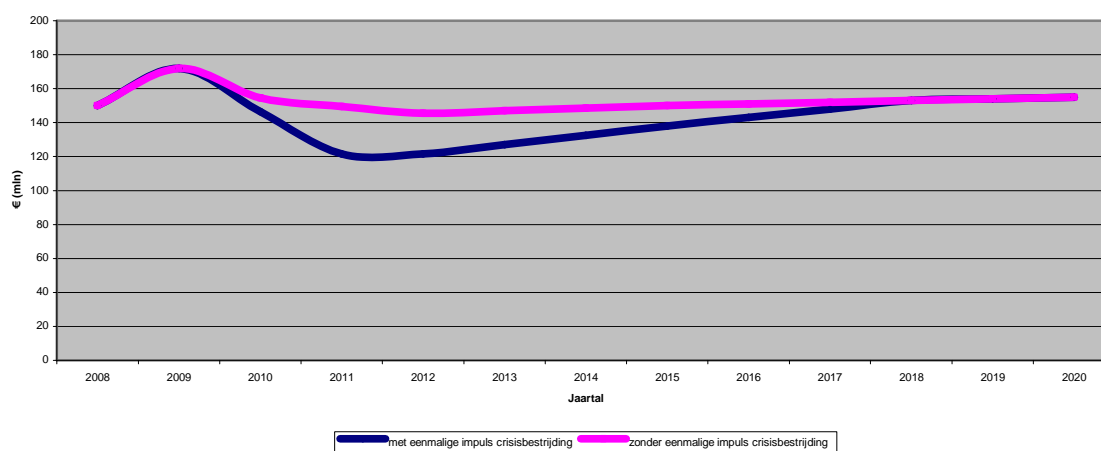
Een project waarvoor de gemeente subsidie binnenhaalde is de restauratie van de historische werfmuren langs de Oude- en Nieuwegracht.

In de periode 2008-2011 heeft de gemeente Utrecht belangrijke vooruitgang geboekt bij de aanpak van het achterstallig onderhoud. Het meest urgente achterstallig onderhoud werd weggewerkt, namelijk € 160 miljoen van de oorspronkelijke € 195 miljoen. Dit bedrag bestond uit de € 150 miljoen die is vermeld in de vorige nota kapitaalgoederen op basis van de beschikbare inspectiegegevens, plus € 45 miljoen uit de uitkomsten van de inspecties bij de civiele constructies die toen nog in gang waren. De aanneming van de vorige nota kapitaalgoederen was dat jaarlijks vervangingsinvesteringen moeten plaatsvinden ter hoogte van € 24,5 miljoen om economisch rationeel te beheren.

Uit figuur 5 blijkt ook dat volgens besteed budget de achterstand nog € 133,5 miljoen moet bedragen op 31 december 2011. De inspecties tonen echter aan dat het bedrag € 121,5 miljoen is, een verschil van ruim € 12 miljoen. Een mogelijke verklaring is dat de gemeente in de afgelopen jaren regelmatig voordelig heeft kunnen aanbesteden en daarmee voordelen heeft behaald. Mogelijk is echter ook dat de oorspronkelijke aanneming van de jaarlijkse aangroei met € 24,5 miljoen niet correct is geweest. Op basis van nieuwe inzichten is het bedrag nu naar € 21 miljoen per jaar bijgesteld en wordt deze schatting meegenomen in de berekeningen. De huidige achterstand van € 121,5 miljoen betekent niet alleen een belangrijke daling van het oorspronkelijk achterstallig onderhoud van € 195 miljoen, maar ook een gedeeltelijke "verjonging": de echt langdurige achterstalligheid is weg gewerkt. Het gaat nu voornamelijk om achterstalligheid van enkele jaren.

Voor de nieuwe planperiode zijn de jaarbudgetten kleiner dan de afgelopen jaren. Er is in 2009 en 2010 geld naar voren gehaald waardoor de budgetten meer dan verdubbelden. Tot 2017 moet dat weer terug vloeien (€ 28 miljoen economische crisis impuls) naar de reserves. Voor de periode 2012-2014 wordt op basis van het collegeprogramma jaarlijks € 0,5 miljoen per jaar getemporeerd op het achterstallig onderhoud. Voor 2012 wordt er eenmalig € 0,7 miljoen minder geïnvesteerd in vervanging van kapitaalgoed. Daarnaast is sprake van een structurele bijstelling op het investeringsbudget openbare ruimte bij de Programmabegroting 2010, namelijk € 1,1 miljoen voor 2010, € 0,384 miljoen voor 2011, € 0,409 miljoen in 2012 en vanaf 2013 € 0.384 miljoen.

Verloop inzicht in omvang achterstallig onderhoud



Figuur 6 Verloop inzicht in achterstallig onderhoud, meerjarig beslag investeringsmiddelen

Met ingang van 2012 worden de investeringen in de watergangen (voor een bedrag van € 1,3 miljoen/jaar) verantwoord onder het Verbreed Rioleringsplan. Dat betekent dat het budget voor vervangingsinvesteringen kapitaalgoederen met € 1,3 miljoen/jaar is verminderd. De benodigde middelen, namelijk € 21 worden dus met hetzelfde bedrag verminderd tot € 19,7 miljoen.

De jaarlijks beschikbare middelen voor 2012-2014 bedragen € 14,8 miljoen/jaar. De aangroei in achterstalligheid bedraagt € 5 miljoen/jaar (zie figuur 6). Met 4 miljoen was al rekening gehouden toen de impuls voor bestrijding van de economische crisis beschikbaar werd gesteld. Figuur 6 laat de afname van het achterstallig onderhoud zien met en zonder de inzet van de impuls crisisbestrijding.

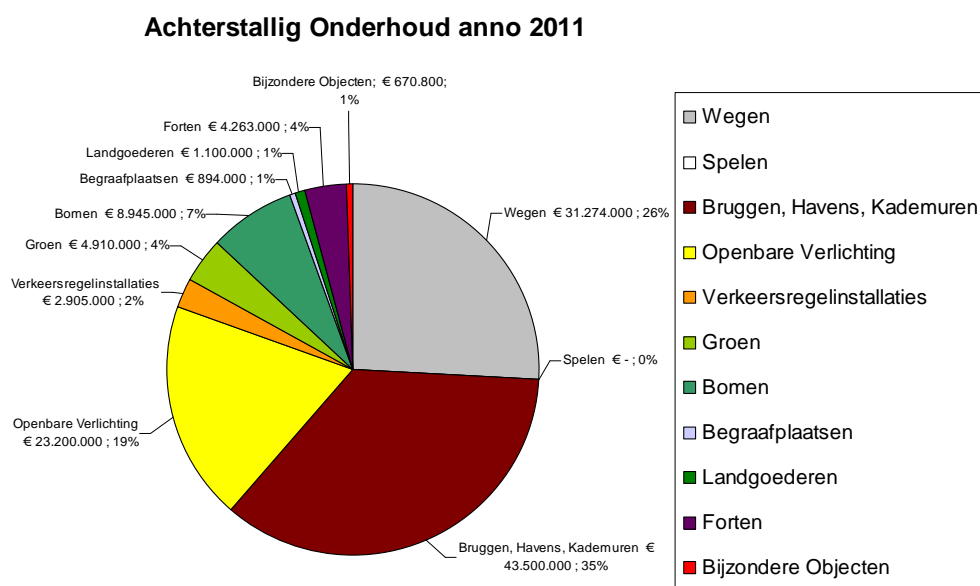
Zonder maatregelen zou dat aanleiding zijn voor een beperkte toename van het achterstallig onderhoud (ongeveer. € 1 miljoen/jaar). We spannen ons daarom in, om met behulp van de verwerving van subsidies en scherpe aanbestedingen dit verschil zo veel mogelijk weg te werken zodat de achterstalligheid niet groeit.

5 De opgave voor 2012-2015

In de afgelopen periode is een belangrijke impuls gegeven aan het oplossen van de onderhoudsachterstanden. Er is daardoor sprake van een afname van het achterstallig onderhoud en ten dele van een "verjonging" van de achterstand (van de huidige € 121,7 miljoen stamt € 35 miljoen uit de vorige nota, de rest is ontstaan in de afgelopen vier jaar).



In onderstaande figuur is aangegeven op welke wijze het per 31-12-2011 bestaande achterstallig onderhoud is verdeeld over de diverse soorten kapitaalgoederen:



Figuur 7 Opbouw van de € 121,5 miljoen achterstallig onderhoud eind 2011

5.1 De aanpak 2012-2015

In de komende planperiode kan worden voortgebouwd op de aanpak die in de afgelopen jaren is ontwikkeld. Dat betekent dat de huidige systematiek wordt voortgezet. Concreet betekent dit dat zéér urgent achterstallig onderhoud als eerste weg wordt gewerkt. Jaarlijks wordt een programma van projecten opgesteld waarmee we groot onderhoud plegen aan de kapitaalgoederen. De dynamiek daarin is groot. Op basis van inspecties kan de urgentie van projecten veranderen, waardoor projecten zelfs van planjaar veranderen. Het programma is daarom flexibel. Op de internetpagina van de gemeente is een kaart geplaatst waarop de projecten voor het lopende en komende jaar zijn opgenomen. Iedereen kan hier zien wat de gemeente voornemens is te gaan uitvoeren en welke projecten in uitvoering zijn.

Beheer uitbreidingsinvesteringen

Voor de komende jaren staan voor vele miljoenen aan uitbreidingsinvesteringen gepland. Veranderingen in de hoeveelheid te beheren kapitaalgoederen hebben financiële consequenties voor het onderhoud, de zogenoemde areaalmutaties. Onder een areaalmutatie wordt verstaan: het effect op de omvang van de beheerbudgetten van uitbreidingen, inkrimpingen en wijzigingen (in materiaal) van door Stadswerken te onderhouden kapitaalgoederen. Bij de Voorjaarsnota 2003 heeft dit geleid tot besluitvorming omtrent procedurele regels met betrekking tot de toewijzing van verantwoordelijkheden voor het opstellen van beheerparagrafen. Samengevat komen deze regels erop neer dat een deel van de projecten een bedrag aan beheergeld ontvangt bij de begroting (stelpost areaalmutaties). Dit betreft een deel van de projecten uit het meerjarenprogramma groen, en een deel van de projecten bereikbaarheid.

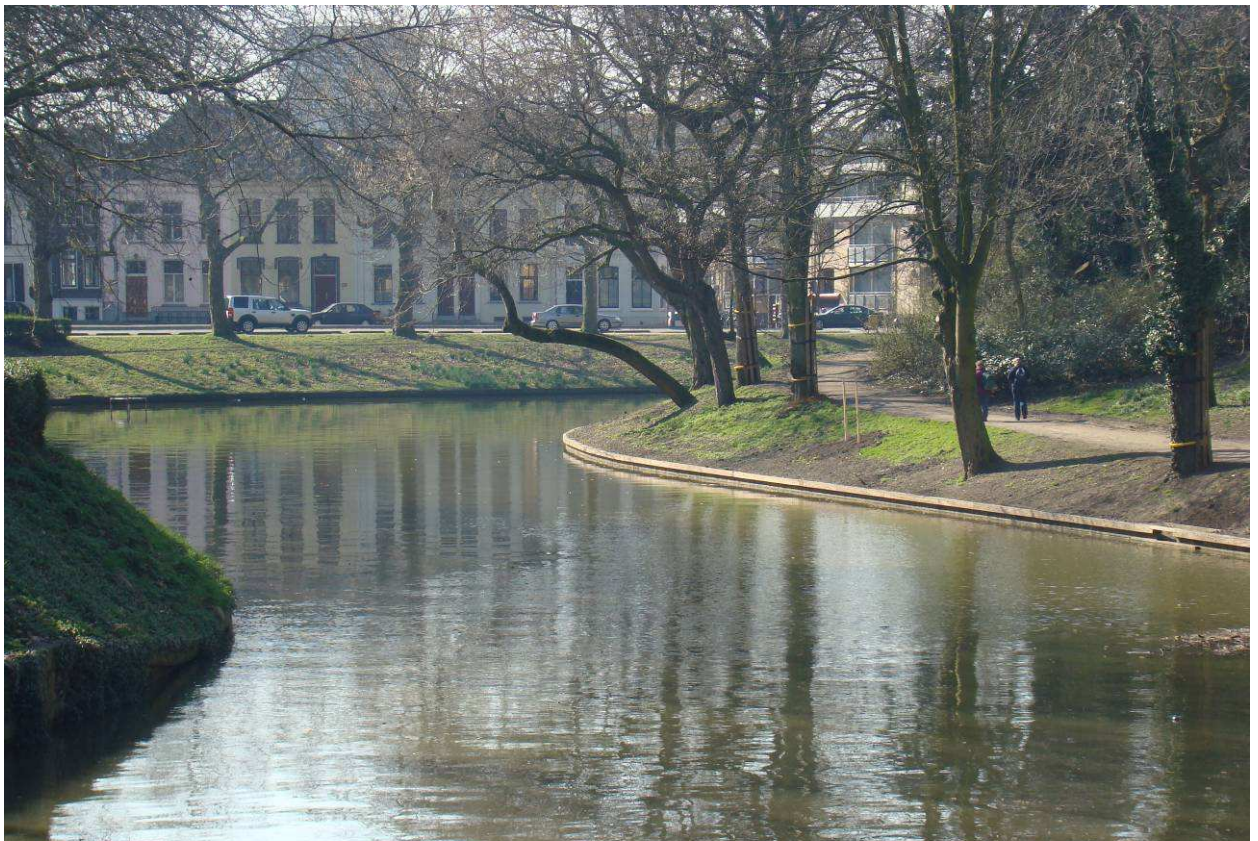
Voor projecten die niet onder de stelpost vallen toetst Stadswerken of de al ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn om de uitgewerkte plannen ook te kunnen beheren. Is dit niet het geval, dan vraagt de planvoorbereidende dienst hierover een expliciet besluit aan het college. Het college kan dan besluiten het plan aan te laten passen (in tijd, omvang of ambitie) of besluiten om de beheergelden te verhogen.

De beheerkosten ten gevolge van projecten uit het meerjarenprogramma groen die niet onder de stelpost areaalmutaties vallen (projecten uit de bij het collegeprogramma beschikbaar gekomen 2,2 mln voor groen) zijn opgevangen tot en met 2016 binnen de betreffende investeringsgelden. Wanneer bij Voorjaarsnota 2016 de stelpost areaalmutaties wordt geactualiseerd zullen deze beheerkosten hierbij betrokken worden.

Wat betreft het uitbreidingsgebied Leidsche Rijn is het toekomstig cyclisch beheer geregeld door middel van het Referentiekader Leidsche Rijn (door de raad vastgesteld in 2003). Een voorbehoud geldt voor het beheer van de tunnel onder de A2. Deze komt omstreeks 2014 in beheer bij de gemeente en de kosten hiervan zijn geen onderdeel van het referentiekader. Deze beheerkosten worden behandeld bij de Voorjaarsnota 2012.

Voor Leidsche Rijn is binnen de systematiek van het referentiekader ook het groot onderhoud geregeld. Met ingang van 2012 worden naast de middelen voor jaarlijks onderhoud ook bedragen in de begroting van Stadswerken opgenomen voor groot onderhoud, zoals vervangingen. De kader die de raad in 2003 heeft vastgesteld met betrekking tot het referentiekader gaan uit van een integrale afweging van nieuw beleid, voor de gehele stad, inclusief Leidsche Rijn. Dit betekent dat de middelen voor vervanging die via het referentiekader Leidsche Rijn beschikbaar komen elders in de stad kunnen worden ingezet en vice versa. Bij Voorjaarsnota 2012 zal in beeld worden gebracht hoe dit plaats kan vinden.

Voor het programma Bereikbaarheid zullen de beheerkosten per uitbreiding in beeld worden gebracht ter besluitvorming conform de door de Raad opgestelde spelregels. Voor de meeste uitbreidingen geldt dat de uitvoering plaatsvindt na 2014.



Colofon

Uitgave
Gemeente Utrecht,
Stadswerken

Teksten en vormgeving
Stadswerken

Fotografie
Gemeente Utrecht
Het Utrechts Archief
Kristoffer Gildenl w
Jan Lankveld
Hans Roggen
Marnix Schmidt

Datum
Augustus 2011

Meer informatie
Redactieadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 030 - 286 00 00
E-Mail gem.mededelingen@utrecht.nl
www.utrecht.nl