Raadsvoorstel
Openbaar

Nijmegen

Onderwerp
Nota Kapitaalgoederen openbare ruimte 2025-2029

Opsteller	R. Roodbol	**Collegebesluit**	25 maart 2025
Programma's	Openbare ruimte, Bereikbaarheid	**Behandeldatum Raad**	
Portefeuillehouders	J.T.J.L.A. Broeren, C.M.H. Daemen	**Status**	Openbaar

Samenvatting
De Nijmeegse openbare ruimte telt vele duizenden objecten die altijd heel, veilig en beschikbaar moeten zijn voor allerlei soorten gebruik. Onder kapitaalgoederen verstaan we objecten in de openbare ruimte zoals wegen, groen, bomen, openbare verlichting, verkeersregelinstallaties, speelvoorzieningen en civieltechnische kunstwerken (bruggen, viaducten, havens en kades).

Om een aantrekkelijke stad te zijn en de openbare ruimte functioneel te houden, voeren we onderhoud aan onze openbare ruimte uit. Daarbij zijn periodieke investeringen noodzakelijk om ook een aantrekkelijke stad te blijven.

De Nota Kapitaalgoederen openbare ruimte 2025-2029 (verder: Nota) biedt een actueel inzicht welke kapitaalgoederen we in de openbare ruimte hebben, wat de kwaliteit daarvan is en hoeveel geld nodig is om de bestaande openbare ruimte veilig en beschikbaar te houden en te vernieuwen. Met de Nota wordt het beleidskader voor de instandhouding van de openbare ruimte vastgesteld. Ook geeft de Nota zicht op het samenspel en de kansen rondom de vernieuwingsopgave en ontwikkelingen in de stad. Elk uitvoeringsmoment voor de vervanging is immers een kans voor vernieuwing en het bijdragen aan de opgaven en ambities van de stad.

Voorstel
1. De Nota Kapitaalgoederen openbare ruimte 2025-2029 vast te stellen, met als belangrijkste inhoudelijke punten:
    a. Een overzicht van de ontwikkelingen en onze opgaven in de openbare ruimte zoals klimaatadaptatie, verduurzaming en gezondheid;
    b. Vaststellen van conditiescore 4 als kwaliteitskader voor de instandhouding;
    c. Een actueel overzicht van kapitaalgoederen inclusief leeftijd en financiële waarde;
    d. Een vergelijking tussen de beschikbare financiële middelen en de benodigde financiële middelen voor de instandhouding van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte van Nijmegen;
    e. Er zijn middelen tot en met 2027 gereserveerd in de Stadsbegroting. Voor de jaren erna zal gekeken worden naar het gewenste ambitieniveau voor de openbare ruimte, in de opmaat naar de Stadsbegroting.
    f. Inzicht in het belang van de openbare ruimte voor de dagelijkse bezigheden van onze inwoners en voor de ambities en opgaven die we als stad nastreven en tegemoet gaan;
    g. Verantwoording over de inzet van middelen en het voldoen aan de zorgplicht voor onze kapitaalgoederen;

   h. De vernieuwingsgolf van wijken als beheers strategie, die zorgt voor een continue en hogere mate van investeringsnoodzaak en -prioriteit in de openbare ruimte.
2. De afschrijvingstermijnen voor nieuwe investeringen in de openbare ruimte aan te passen, waarbij we de financiële afschrijving voldoende laten aansluiten op de verwachte levensduur van de kapitaalgoederen.

Aanleiding

De Nota laat ons inzien wat het belang van onze bestaande openbare ruimte is. Het biedt een integraal en eenduidig inzicht op de kapitaalgoederen in de openbare ruimte, wat de kwaliteit daarvan is en hoeveel geld nodig is om de bestaande openbare ruimte veilig en beschikbaar te houden en te vernieuwen.

Deze Nota geeft invulling aan de *Verordening financieel beleid, beheer en organisatie 2023, Artikel 14b, lid 2. onderhoud kapitaalgoederen*. Daarin heeft de gemeenteraad vastgelegd dat zij eens per vier jaar van het college een notitie over onderhoud kapitaalgoederen ontvangt. De Nota bevat tenminste:

- Het te voeren beleid inclusief een overzicht van de ontwikkelingen en onze opgaven;
- de te voeren beheers strategie;
- een overzicht van kapitaalgoederen inclusief leeftijd en waarde;
- een vergelijking tussen de beschikbare financiële middelen en de benodigde financiële middelen;
- inzicht in de manier waarop wordt aangesloten op de gemeentelijke planning en control cyclus;
- de rolverdeling tussen raad en college.

Binnen Nijmegen maken we onderscheid in drie typen kapitaalgoederen: Openbare ruimte, Vastgoed en Onderwijshuisvesting. De voorliggende Nota betreft specifiek het onderdeel Openbare ruimte. Op een later moment, naar verwachting begin 2026, volgen de andere.

Deze Nota is een document waarmee de gemeenteraad zicht krijgt en houdt op de stand van zaken rondom de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Op die manier wordt de gemeenteraad in staat gesteld een onderbouwd besluit te nemen. Dit geeft invulling aan de wensen die vanuit de gemeenteraad meermaals zijn aangegeven, om hier meer zicht op te hebben. Onder andere voorafgaand aan (grote) beslissingen zoals investeringskredieten voor de openbare ruimte.

De instandhouding van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte vormt een aanzienlijke post op de gemeentelijke begroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is daarom bepaald dat in de gemeentelijke begroting en jaarrekening een verplichte paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen wordt opgenomen. Voorheen werd input hiervoor per kapitaalgoed apart opgehaald en verwerkt. De Nota is de nieuwe basis voor die paragraaf, met een integrale benadering en eenduidige presentatie van de kapitaalgoederen.

Beoogde impact

Een Nota die aansluit bij de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie. Hiermee is deze Nota de verantwoording van de gemeenteraad richting de provincie als

toezichthouder, over hoe Nijmegen de instandhouding van haar kapitaalgoederen borgt en kapitaalvernietiging voorkomt.

Dit voorstel draagt bij aan ambities en doelen van de programma's Openbare Ruimte, Bereikbaarheid, Wonen en stedelijke ontwikkeling en Sport:

- *Ambitie*: We hebben een openbare ruimte die toekomstbestendig en leefbaar is;
  - *Doel*: We vernieuwen en beheren de openbare ruimte zo toekomstbestendig mogelijk.
- *Ambitie*: Onze infrastructuur, weginrichting en civiele kunstwerken zijn van goede kwaliteit en goed bereikbaar;
  - *Doel*: Kwaliteit van de infrastructuur, weginrichting, straatmeubilair en civiele kunstwerken is op orde.
- *Ambitie*: We zijn een aantrekkelijke stad om te wonen, met goede werklocaties, openbare ruimtes en voorzieningen;
  - *Doel*: We behouden en versterken de ruimtelijke kwaliteit van onze stad, door zorg te dragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- *Ambitie*: We maken een leven lang sporten en bewegen mogelijk voor alle Nijmegenaren met goede, toegankelijke sportaccommodaties en een beweegvriendelijke openbare ruimte.
  - *Doel*: Goede en bereikbare sport- en beweegvoorzieningen, verspreid over de stad.

Argumenten

1.1 Er is sprake van een eenduidige presentatie van de kapitaalgoederen

Voor deze Nota zijn de kapitaalgoederen in de openbare ruimte voor het eerst op integrale en eenduidige wijze in beeld gebracht. Per kapitaalgoed (ook wel asset genoemd) is op vergelijkbare wijze gekeken naar de omvang, leeftijden en huidige staat. Daarop is vervolgens gekeken wat de kosten zijn om die gedurende de levenscyclus in stand te houden. Dit heet ook wel een lange termijn assetmanagement planning (LTAP).

Dit LTAP is een wetenschappelijk onderbouwde en landelijk bewezen methodiek op basis van risicomanagement. Met deze methodiek zijn onze kapitaalgoederen en bijbehorende onderhoudskosten en investeringen voor instandhouding in de tijd weggezet.

1.2 De openbare ruimte is heel waardevol en verdient de aandacht

De Nijmeegse openbare ruimte is heel waardevol, in de breedste zin van het begrip. Gesteld kan worden dat de meeste openbare ruimte al is aangelegd en in stand gehouden wordt. Een goed begaanbare straat draagt bij aan een toegankelijke, beleefbare, bruikbare en aantrekkelijke openbare ruimte, zodat al onze inwoners hier gebruik van kunnen maken. Die straat maakt onze inwoners mobiel, brengt verbinding en geeft invulling aan onze sociale ambities. De openbare ruimte vormt daarmee het platform voor onze ontwikkelingen, ambities en opgaven.

De aanwezige openbare ruimte vertegenwoordigt een financiële waarde van 1,2 miljard euro.

1.3 We zijn wettelijk verplicht aan te tonen hoe we zorg dragen voor onze bestaande kapitaalgoederen

De elementen (of assets) van de openbare buitenruimte - bestrating, bruggen, bomen, verlichting, etc. - zijn maatschappelijke kapitaalgoederen die onderhoud en vervangingsinvesteringen vereisen. Het onderhoud van deze kapitaalgoederen vormt een aanzienlijke post op de gemeentelijke begroting. Achterstallig onderhoud kan tot onveilige situaties leiden en om een onderhoudsachterstand weg te nemen is een grotere inspanning nodig dan wanneer het onderhoud tijdig wordt uitgevoerd.

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is daarom bepaald dat in de gemeentelijke begroting en jaarrekening een verplichte paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen wordt opgenomen. Basis daarvoor is de Nota Kapitaalgoederen die eens in de vier jaar door het college aan de gemeenteraad wordt aangeboden[1].

1.4 Conditiescore 4 is het technisch optimum tussen geld, risico's en prestatie

Het optimale moment voor vervanging is vastgesteld middels een marginale vergelijking. Dit geeft inzicht of het uitstellen van de vervanging meer oplevert dan het aan risico kost. Op basis van de volgende uitgangspunten is de ondergrens voor de instandhouding van de kapitaalgoederen bepaald:

- Aansluiting op het huidige investeringsbudget;
- Optimum tussen financiële en niet-financiële risico's;
- Tenminste gelijkblijvende kwaliteit.

Als kwaliteitskader (ondergrens) voor de technische staat komt niveau 4 als optimum uit deze vergelijking naar voren. Op dat niveau kan in de bestaande situatie, met reguliere inzet en planmatig onderhoud gezorgd worden voor een zo optimaal functionerende openbare ruimte, tegen aanvaardbare en bereikbare kosten. Als de conditie onder dit niveau komt, is vervanging op korte termijn nodig om de functionaliteit terug te brengen.

Het kwaliteitskader (ondergrens) voor de veiligheid is niveau 5. Onder dat niveau nemen de faalkansen en risico's dusdanig toe, dat dit leidt tot onwenselijke en onveilige situaties. Dit is alleen op te vangen door de kapitaalgoederen buiten gebruik te stellen of door ze te vervangen.

1.5 De huidige kwaliteit maakt de noodzaak voor de Vernieuwingsopgave als beheers strategie duidelijk

De ondergrens voor de technische staat is conditiescore 4. De huidige kwaliteit (hoofdstuk 4.4 van de Nota) gaat deels door de ondergrens van technische staat heen. De bruikbaarheid van de openbare ruimte staat onder druk. We zien dat de huidige kwaliteit deels richting de ondergrens van veilig (5) gaat, maar niet eroverheen. Op dit moment hoeft er geen openbare ruimte buiten gebruik gesteld te worden. Dit benadrukt het belang van de Vernieuwingsopgave en planmatige aanpak daarvan. Dit vraagt om prioriteit voor de vervangingsinvesteringen.

2.1 Het verlengen van afschrijvingstermijnen geeft ruimte in de begroting en sluit beter aan bij de werkelijkheid

De termijn waarover nieuwe investeringen worden afgeschreven, heeft invloed op de hoogte van de kapitaallasten. Zodra een kapitaalgoed wordt vervangen of vernieuwd, komen de lasten daarvan als afschrijving + rente in de begroting te staan. De duur in jaren bepaalt de hoogte van de kapitaallasten. Dit is vastgelegd in het *'Kader investeren & waarden, activeren en afschrijven activa'*. Een deel van de investeringen in de

[1] Artikel 14b van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie 2023 – gemeente Nijmegen

kapitaalgoederen staat daarin opgenomen om in 15 jaar af te schrijven, bijvoorbeeld de Wegen. De (verwachte) levensduur van een weg is in veel gevallen 40 tot 50 jaar. Daar zit dus ruimte tussen die we voorstellen te benutten; hoe langer de afschrijftermijn, hoe lager de jaarlijkse lasten.

Met het opstellen van de Nota is inzicht gekomen in het effect van het verruimen van de afschrijvingstermijnen op de nieuwe investeringen. Door deze investeringen over een langere periode dan nu (van 15 naar 30 jaar) af te schrijven, ontstaat vanaf 2028 ruimte van ca. €2 miljoen op de jaarlijkse kapitaallasten. Deze ruimte is, gezien de hogere investeringsbehoefte de komende jaren, wenselijk om het effect op de begroting te dempen. Onder het kopje Financiën is dit nog verder toegelicht.

Kanttekeningen

1.1 Het vernieuwen van de openbare ruimte vraagt om een structurele en continue planning en organisatie

Dit vanwege de omvang en impact op de stad en vanwege de risico's op achterstanden en functieverlies van de kapitaalgoederen. De planning van de vernieuwingsopgave volgt de maximale levensduur van de kapitaalgoederen in de wijken en daarmee in de meeste gevallen de leeftijd van de wijken. Juist met het oog op de opgave tot vernieuwing, is het belangrijk dat het financiële perspectief, voor een langere termijn (minimaal 10 jaar), voor het gemeentebestuur inzichtelijk is. En dat, met het oog op de continuïteit, ook met duurzame zekerheid de langjarige investeringen verstrekt kunnen worden. Alleen al het voorbereiden van een vervanging in een wijk kan tot wel twee jaar duren, voordat de werkzaamheden buiten aanvangen.

Voor het vervolg van de Nota geldt dat het college de uitkomsten van deze exercitie structureel en continu gaat vormgeven. Dit vraagt om een nog op te stellen Uitwerkingsstrategie, waarin benodigde capaciteit en middelen daarvoor worden beschreven en middels de geëigende processen worden aangevraagd.

1.2 De Nota gaat niet over de beeldkwaliteit of verzorgingsscore van de openbare ruimte

De Nota gaat expliciet over de instandhouding van de kapitaalgoederen. Het gaat daarbij over de technische kwaliteit die nodig is om onze kapitaalgoederen heel en veilig te houden zodat zij kunnen functioneren.

Daarnaast kennen we een beeldkwaliteit, ook wel verzorgingsscore genoemd. Deze beeldkwaliteit gaat over de mate van schoon en beleving van de openbare ruimte. In het beleidsplan *Geef ze de (openbare) ruimte (2013)* is dit aangegeven als "Marikenniveau". Het "Marikenniveau" biedt ruimte voor gebiedsdifferentiatie in de mate van de beeldkwaliteit/verzorgingsscore. In een mogelijke opvolger van Geef ze de (openbare) ruimte kan opnieuw in interactie met de gemeenteraad en Nijmegenaren de gewenste beeldkwaliteit/verzorgingsscore worden verkend.

1.3 Het is mogelijk een hogere conditie als ondergrens te hanteren

Met het hanteren van een hogere conditiescore als beleidskader, nemen de risico's af. Voorzieningen zullen vrijwel niet uitvallen en dit zorgt ervoor dat de openbare ruimte nog beter beschikbaar is voor het beoogd gebruik.

Echter, een hogere conditiescore nastreven betekent dat de maatregelen voor instandhouding korter op elkaar worden. Dit houdt in dat er evenveel geld nodig is over een kortere periode. Dat betekent een stijging in de jaarlijkse kosten en geeft niet het

optimum voor de instandhouding. Je zou dus kunnen spreken van kapitaalvernietiging door vroegtijdige vervanging uit te voeren.

Daar komt bij dat voor een hogere conditie ten opzichte van de huidige kwaliteit (hoofdstuk 4.4 van de Nota), onbereikbaar hoge investeringen nodig zijn om de openbare ruimte op dat niveau te krijgen.

1.4 Eventuele vertraging in de uitvoering leidt tot een toename in onderhoudskosten, achterstanden en veiligheidsrisico's

De planning is kritisch. De beheers strategie is dan ook dat de noodzakelijke vernieuwing vanuit veiligheid en instandhouding van de verschillende kapitaalgoederen, boven de ambities komt te staan. De vernieuwing is dan leidend en uiteraard zullen we waar mogelijk koppelkansen verzilveren als het gaat om ambities, projecten en planningen van in- en externe stakeholders.

De investeringsbudgetten en kapitaallasten staan in directe relatie met de budgetten voor onderhoud. De budgetten voor onderhoud zijn gebaseerd op het halen van de technische vervangingstermijnen. Later vervangen leidt tot hogere onderhoudskosten; er is vaker onderhoud nodig om het kapitaalgoed functioneel en veilig te houden.

Fatale termijn

Er is geen sprake van een fatale, maar wel van een wenselijke termijn. De auditcommissie heeft in haar adviesbrief over de Stadsbegroting 2024 gevraagd om de Nota kapitaalgoederen te actualiseren en bij deze actualisatie betrokken te worden. Een eerste gesprek hierover heeft plaatsgevonden in de auditcommissie in april 2024. Vervolgens is toegezegd dat de Nota kapitaalgoederen openbare ruimte uiterlijk in Q1 2025 wordt aangeboden aan de gemeenteraad. Met de besluitvorming door het college, wordt hieraan voldaan; het stuk is daarna openbaar beschikbaar.

De Nota geeft inzichten om in de Stadsbegroting weloverwogen te kunnen besluiten Het structureel benodigde budget wordt betrokken bij de voorbereidingen van de Stadsbegroting 2026. Derhalve is het wenselijk de Nota in dat licht tijdig vast te stellen.

Financiën

- *Afschrijvingstermijnen en kapitaallasten*

Vanuit het *Kader investeren & waarderen, activeren en afschrijven activa* uit 2013 zijn afschrijvingstermijnen gehanteerd die veel korter zijn dan de levensduur van onze kapitaalgoederen. Een deel van de investeringen in de kapitaalgoederen staat daarin opgenomen om in 15 jaar af te schrijven, bijvoorbeeld de Wegen. De (verwachte) levensduur van een weg is in veel gevallen 40 tot 50 jaar. De commissie BBV adviseert de financiële afschrijving voldoende aan te laten sluiten op de verwachte levensduur van de kapitaalgoederen. Daar zit dus ruimte tussen die we voorstellen te benutten.

We kijken dan naar de situatie waarin de financiële kant aansluit op de praktijk. Dat betekent in het geval van Nijmegen dat het over een langere termijn afschrijven van een deel van de investeringen wenselijk is. Hoe langer de afschrijftermijn, hoe lager de jaarlijkse lasten.

Daarbij is het voorstel om de afschrijvingsduur van de investering wel korter te laten zijn dan de levensduur (techniek) van een kapitaalgoed. Als een investering over 50 jaar wordt

afgeschreven, neemt de boekwaarde in 50 jaar af naar €0. Als een object eerder dan die 50 jaar kapot gaat of vroegtijdig moet worden vervangen, moet het restant van de boekwaarde in één keer worden afgeboekt. Dat risico komt dan direct als onvoorziene kostenpost ten laste van de exploitatie. Figuur 6.1 in hoofdstuk 6.4 van de Nota weergeeft passende termijnen voor afschrijving.

- *De benodigde investeringsbudgetten opnemen in de P&C-cyclus*

De Nota geeft inzichten om in de Stadsbegroting weloverwogen te kunnen besluiten over een voorstel tot borging van de investeringsruimte voor de kapitaalgoederen in de openbare ruimte. Daarmee vormt de Nota belangrijke input richting de P&C-cyclus.

Bij het opstellen van de Nota is getoetst of de investeringsbudgetten in de Stadsbegroting toereikend zijn om de openbare ruimte in stand te houden en te voldoen aan conditieniveau 4. Er zijn middelen tot en met 2027 gereserveerd in de Stadsbegroting. Voor de jaren erna zal gekeken worden naar het gewenste ambitieniveau voor de openbare ruimte, in de opmaat naar de Stadsbegroting.

Om de vernieuwingsopgave aan te kunnen, geldt dat Nijmegen op de korte termijn, t/m 2028, jaarlijks circa €19,1 miljoen moet investeren. Op de langere termijn (25 jaar), vanaf 2029, stijgt dit naar gemiddeld jaarlijks €21,2 miljoen. Er is dus nog niet structureel voldoende budget begroot (na 2027) om de lang durende vernieuwingsopgave uit te voeren.

Vervolg

Na het vaststellen van de Nota, start de eerste periode van 4 jaar. Gedurende die periode geeft het college invulling en uitvoering aan de Nota. Jaarlijks vindt door het college hierop richting de gemeenteraad terugkoppeling plaats in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen van de Stadsrekening.

Vanaf 2028 wordt gestart met de actualisatie van de Nota, voor een volgende periode van 4 jaar. Op die manier wordt de gemeenteraad voorzien in haar behoefte rondom inzicht op de ontwikkelingen rondom de kapitaalgoederen in de openbare ruimte.

Verder worden de inzichten verwerkt tot input voor de Stadsbegroting en wordt het aanpassen van de afschrijvingstermijnen in het *Kader investeren & waarderen, activeren en afschrijven activa* voorbereid.

Het is een flinke opgave waar we voor staan. Daarom wordt door het college in 2025 een Uitwerkingsstrategie opgesteld, om zo opvolging te geven aan de in de Nota genoemde vervolgstappen. In die strategie worden de beoogde resultaten concreet gemaakt, krijgen die een planning en worden prioriteiten gesteld.

Bijlagen

1. Nota kapitaalgoederen openbare ruimte 2025-2029