

OPENBARE RUIIMTE

- April 2024

HET INTEGRALE VERHAAL



OP WEG NAAR INTEGRALIE

Routekaart voor een integrale
aanpak van stedelijke
transitieopgaven door de
City Deal Openbare Ruimte.



Er is een plek waar de openbare ruimte uitnodigt tot wandelen, fietsen en ontmoeten. Volgroeide stadsbomen en weelderige begroeiing van planten en bloemen bieden beschutting aan mensen, dieren en insecten. Regenwater wordt in natte periodes onder straten en pleinen opgevangen zodat de bodem in droge periodes niet uitdroogt. In de bodem is de vitale infrastructuur voor energie, communicatie en (afval)water netjes gebundeld zodat ze boomwortels en schimmelnetwerken niet in de weg zitten.

Zie beeld 1;
welkom in
Integralië

Deze plek heet *Integralië*. Een groep van ruimtelijk ontwerpers, beheerders, beleidsmakers, assetmanagers, gebiedsregisseurs en vele andere professionals betrokken bij het ontwerp, de realisatie en het beheer van de boven- en ondergrondse openbare ruimte heeft zich de afgelopen jaren verenigd in de City Deal Openbare Ruimte. Professionals vanuit twaalf gemeentes, vier ministeries en verschillende kennisinstellingen en platformorganisaties hebben drie jaar gewerkt aan de realisatie van *Integralië*. Dat bleek moeilijker dan gedacht.

Een wirwar aan ruimteclaims

De openbare ruimte staat onder druk. De bevolking neemt toe en steden worden verder verdicht. Door het intensievere gebruik van onze steden slijt de openbare ruimte sneller. Met als gevolg: opengebroken straten die, zodra het werk eindelijk klaar is, even later weer openliggen, met bijbehorende ergernis van bewoners. Naast het permanente onderhoud van de stad moeten verschillende grote opgaven aangepakt worden. Klimaatadaptatie, energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en het versterken van de biodiversiteit. Het Kabinet en de Tweede Kamer stellen voor alle grote opgaven nationale doelen vast en besluiten over de financiële en wettelijke kaders voor gemeenten. Het lokale bestuur en gemeenteraden worstelen vervolgens hoe al die opgaven in samenhang uitvoerbaar worden. Alles komt samen in een nu al volgepropte openbare ruimte.

Zie beeld 2;
de drukte in
de openbare
ruimte

Geparkeerde auto's concurreren met ruimte voor ontmoeting, warmtenetten met boomwortels en transformatorhuisjes met speelplekken. De complexiteit wordt vergroot doordat veel van de ruimteclaims een andere (probleem)eigenaar hebben: bewoners, gemeente, netbeheerders en leveranciers van gas, water, elektriciteit en warmte hebben allemaal een andere behoefte die veelal haaks op elkaar staan.

Net zoals de vervanging van een riool op leeftijd liever niet op zich laat wachten, laten de opwarming van de aarde, een dreigend grondstoffentekort en het verdwijnen van plant- en diersoorten dat ook niet. Zonder een integrale aanpak gaat het nooit lukken al die opgaven tijdig aan te pakken. Zonder een integrale aanpak blijven de verschillende actoren vechten om iedere centimeter openbare ruimte. Zonder een integrale aanpak neemt de graafschade alleen maar toe. Zonder een integrale aanpak wordt het beheer en onderhoud van de boven- en ondergrondse openbare ruimte onbetaalbaar. Zonder een integrale aanpak wordt de overlast voor bewoners alleen maar groter. Kortom, zonder een integrale aanpak blijft *Integralië* een utopie.

Gelukkig is er perspectief. De koplopers binnen de City Deal Openbare Ruimte hebben laten zien hoe het wél kan. Hoe kunnen de instrumenten, methoden en organisatievraagstukken die zij aanreiken de start zijn van een nieuwe routine in de gemeentelijke praktijk? En hoe kunnen Rijksoverheid en kennisorganisaties de voorwaarden scheppen voor opschaling van deze nieuwe routines?

De individuele professionals binnen deze organisaties wijzen de weg. En dat is vaak ondankbaar werk. Het integrale werken schuurt tegen bestaande routines, posities en verantwoordelijkheden aan. Deze routines, posities en verantwoordelijkheden zijn bovendien geschraagd door landelijke standaarden en regels, die vaak veel rechtlijnger

worden geïnterpreteerd dan nodig is voor het vinden van de juiste oplossing.

Door de inspanningen van de koplopers begint binnen steeds meer gemeenten en hun lokale partners het besef te ontstaan dat een andere, integrale aanpak noodzakelijk is om alle opgaven die op de leefomgeving afkomen het hoofd te bieden. Dit besef is ook groeiende bij de verschillende Rijksdepartementen, waar integraliteit nóg complexer is dan bij de gemeenten. Dit verhaal gaat over het "hoe dan?" van een integrale transitieaanpak in de openbare ruimte.

Nieuwe spelregels

Een integrale aanpak vraagt om een systeemverandering. Dat betekent nieuwe routines, posities en verantwoordelijkheden. Vaak vraagt dit om een opdracht dwars door de eigen gemeentelijk organisatie te leggen en soms zelfs om de organisatie anders in te richten. De integrale aanpak vraagt om nieuw leiderschap dat verandering in gang wil zetten en om nieuwe spelregels voor bijvoorbeeld de samenwerking tussen gemeente, netbeheerders en andere lokale partners. Veel van deze spelregels komen voort uit nationale of zelfs Europese wet- en regelgeving en overstijgen dus de reikwijdte van de gemeente, laat staan de individuele voorvechter van de publieke zaak. Het aanpassen van de spelregels is niet van vandaag op morgen geregeld en vraagt dus een lange adem en de intensieve betrokkenheid van het Rijk. In nauwe samenwerking met gemeenten en kennistellingen moet zij het initiatief nemen om wet- en regelgeving aan te passen die een integrale aanpak in de weg staat.

Dit zijn zaken die de beperkte looptijd van de City Deal Openbare Ruimte overstijgen. Toch zijn er nu al concrete stappen te zetten richting een integrale aanpak met behulp van instrumenten die binnen de City Deal Openbare Ruimte zijn ontwikkeld. Hieronder benoemen zij een aantal van deze praktische instrumenten die

Zie beeld 3; overzicht van alle door de City Deal ontwikkelde instrumenten



bijdragen aan het meer integraal ontwerpen, realiseren en beheren van de boven- en ondergrondse openbare ruimte en aanbevelingen waar gemeentelijke organisaties en hun lokale partners morgen mee van start kunnen gaan.

Organiseer de tactische ruimte

Het begrip integraliteit kan worden geconcretiseerd door hem te beschrijven aan de hand van het (schaal)niveau waarop wordt gewerkt. Dat vraagt allereerst om inzicht in de drie schaalniveaus die bij het werken aan de stad worden beschouwd: het strategische-, het tactische- en het uitvoeringsniveau. Integraliteit heeft op deze verschillende schaalniveaus steeds een andere betekenis en praktische vertaalslag.

Op strategisch niveau gaat integraal werken over de samenhang tussen verschillende opgaven in de hele stad. Stel vast wat de synergie tussen de vitale systemen van bijvoorbeeld energie, water, afval en mobiliteit is en ontwikkel een visie voor de toekomst van de stad en de openbare ruimte op basis van deze synergie. Dit is werk voor politici, beleidsmakers, planologen en ontwerpers die in samenspraak met bewoners hun visie moeten vastleggen in een omgevingsvisie: het ontwikkelingsperspectief voor de stad voor de komende dertig jaar. Een goede omgevingsvisie schept randvoorwaarden voor de stedelijk programmeur die de verschillende opgaven vanuit de vitale systemen en ambities voor de stad in onderlinge samenhang moet gaan projecteren in ruimte en tijd. Deze randvoorwaarden zijn van grote invloed op de kwaliteit van de openbare ruimte en op de beleving en het gebruik ervan door bewoners.

Het uitvoeringsniveau, de onderste laag van de drie, is essentieel voor het slagen van een integrale aanpak van de openbare ruimte. Om die uitvoering in goede banen te leiden moet een uitvoerder of beheerder op pad gestuurd worden met een integrale opdracht. Deze integrale opdracht moet op een hoger schaalniveau

Zie beeld 4;
de samenhang
tussen het
strategische,
tactische en
uitvoerings
niveau

CITY DEAL OPENBARE RUIMTE

– In beeld

geformuleerd worden. Andersom moet worden voorkomen dat in de uitvoering nog gezocht moet worden naar integrale oplossingen die op hogere schaalniveaus niet zijn meegenomen.

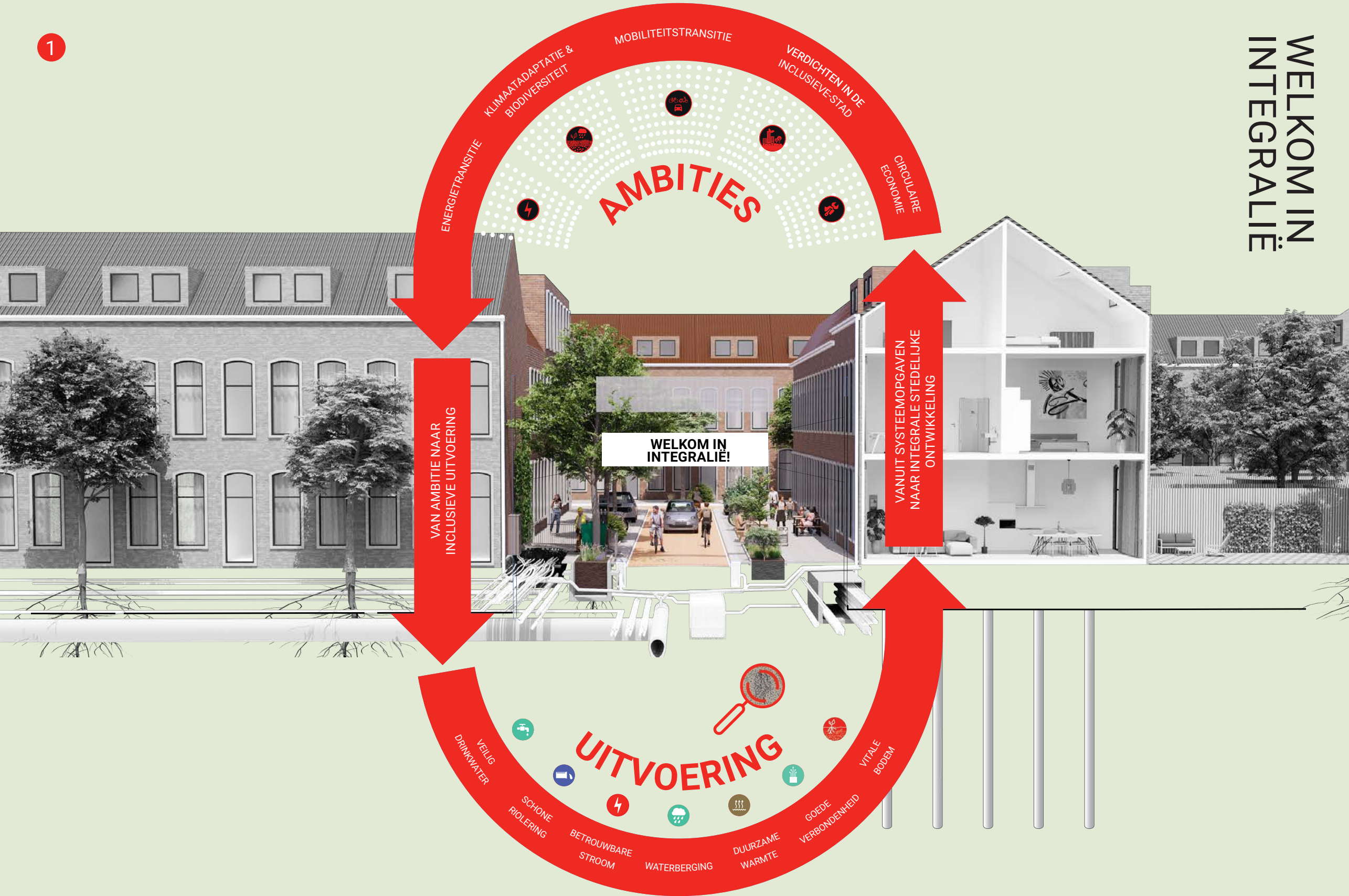
De grootste uitdaging ligt tussen het strategische en uitvoeringsniveau, namelijk op het tactische niveau. Het tactische niveau vormt de schakel tussen de integrale langetermijnambities en de concrete uitvoering. Hierin schuilt de grootste complexiteit. Gedeelde ambities moeten worden vertaald naar concrete ingrepen die voor individuele stakeholders in de stad raken aan hun belangen. Hierbij gaat het over het afwegen van verschillende en andersoortige belangen en de verdeling van schaarse tijd, budgetten, ruimte, arbeid en capaciteit tussen al deze belangen.

Deze afweging creëert een dynamische situatie die continu aan verandering onderhevig is: een vergelijking met meerdere onbekenden. Daarbij is het zaak de onbekenden één voor één weg te spelen. Zo kan bijvoorbeeld de vervangingsopgave van het stedelijke rioolstelsel of de aanleg van een warmtenet als aanknopingspunt worden genomen om wijk voor wijk ook de herinrichting van de boven- en ondergrondse openbare ruimte te doen. Dit vraagt extra investeringen in een goed doordacht, wijkgericht planproces waarin ruimte is samen met professionele stakeholders en bewoners te zoeken naar slimme combinaties van projecten. De eerste voorbeelden laten zien dat de extra proceskosten kunnen worden terugverdiend in de uitvoering en in de maatschappelijke meerwaarde.

Neem regie op de inrichting van de ondergrond

Bij het werken aan de openbare ruimte moet de samenhang tussen het boven- en ondergrondse worden beschouwd. De drukte in de ondergrond is randvoorwaardelijk voor de inrichting van de bovengrond. Voor het plaatsen van een transformatorhuisje is de bochtstraal van de elektriciteitskabels allesbepalend. Serieuze vergroening van een plein of straat kan alleen als de ondergrond

Zie beeld 5;
de cycli van
onderhoud en
vervanging van
alle assets
in boven- en
ondergrond-
se openbare
ruimte



Een intensiever gebruik van stad, versnipperd eigendom en dringende transitieopgaven vragen om een integrale aanpak van het ontwerp, de realisatie en het beheer en onderhoud van de boven- en ondergrondse openbare ruimte.

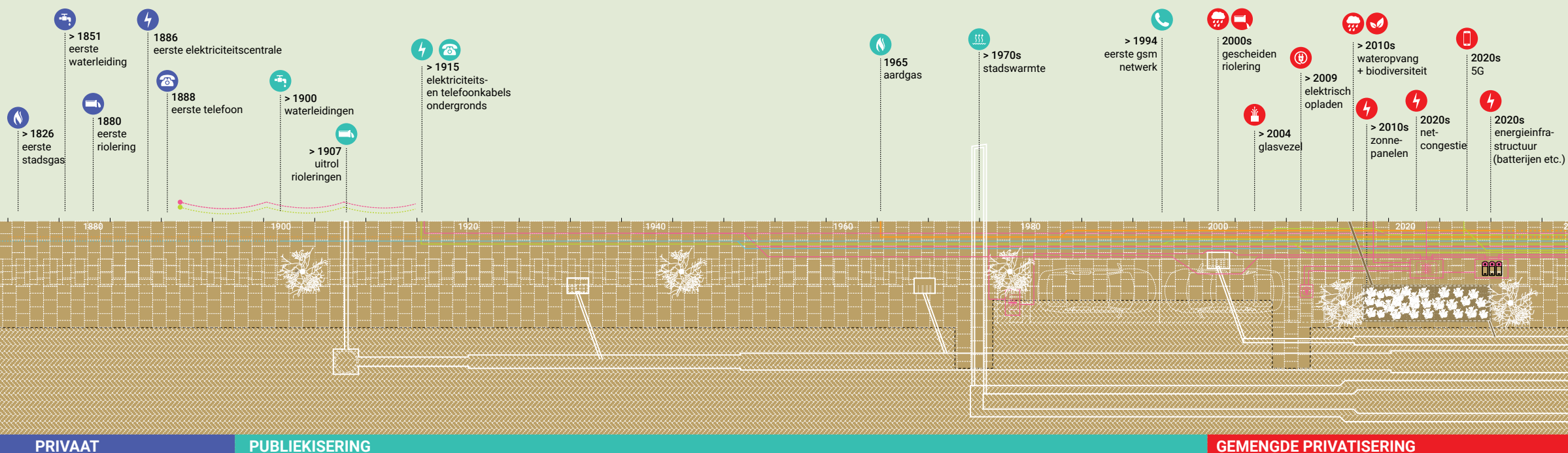
OPRICHTING GEMEENTELIJK ELEKTRICITEITSWERKEN EN GASFABRIEKEN

WEDEROPBOUW PIEK

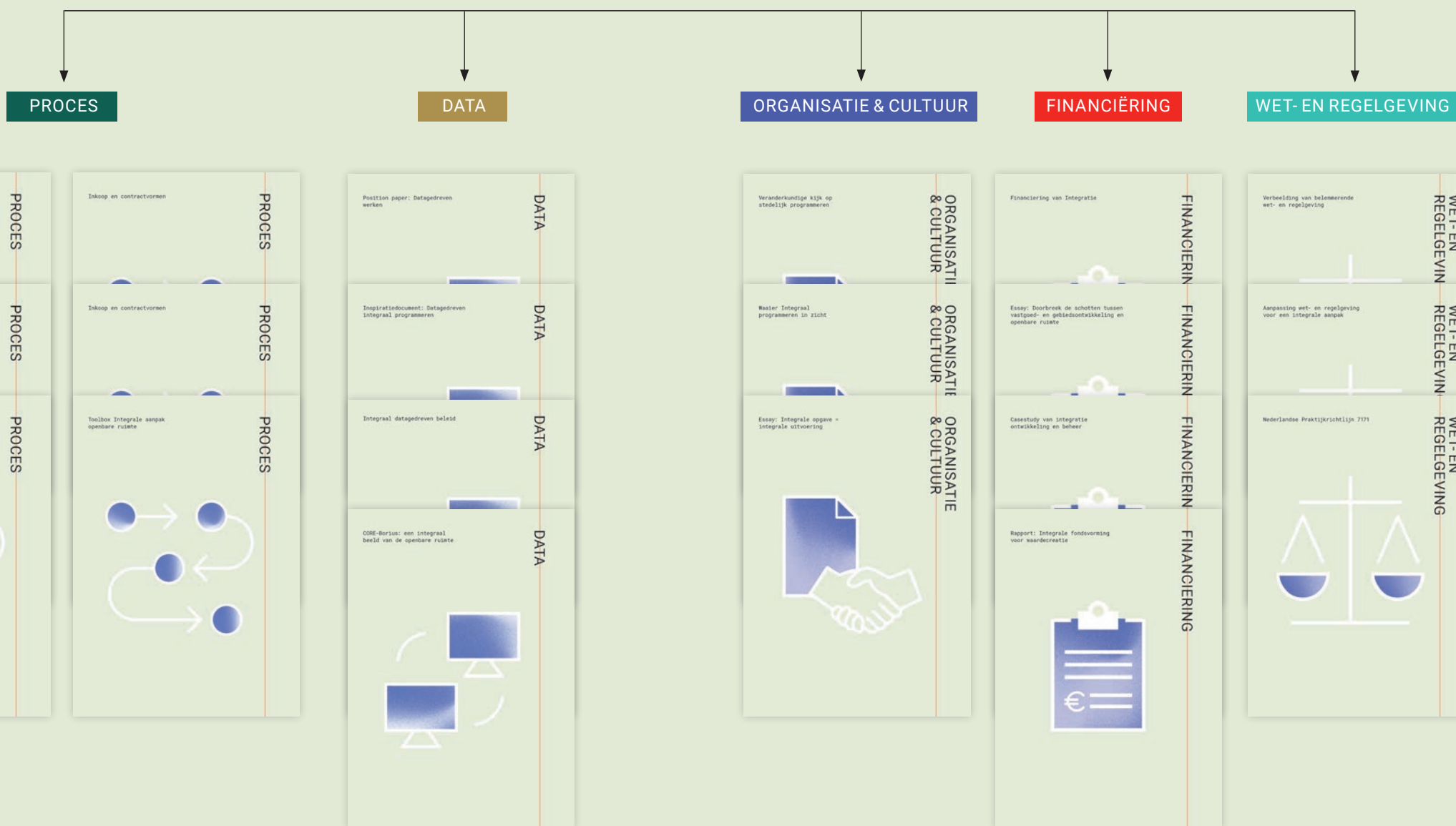
LIBERALISERING ENERGIEMARKT EN ICT PIEK

VERVANGINGSOPGAVE KLIMAATADAPTATIE ENERGIETRANSITIE BIODIVERSITEIT

OPRICHTING GEMEENTELIJKE ENERGIEBEDRIJVEN



Binnen het netwerk van de City Deal Openbare Ruimte zijn verschillende instrumenten ontwikkeld die helpen met in de praktijk brengen van de integrale aanpak van het ontwerp, de realisatie, het beheer en onderhoud van de boven- en ondergrondse openbare ruimte.



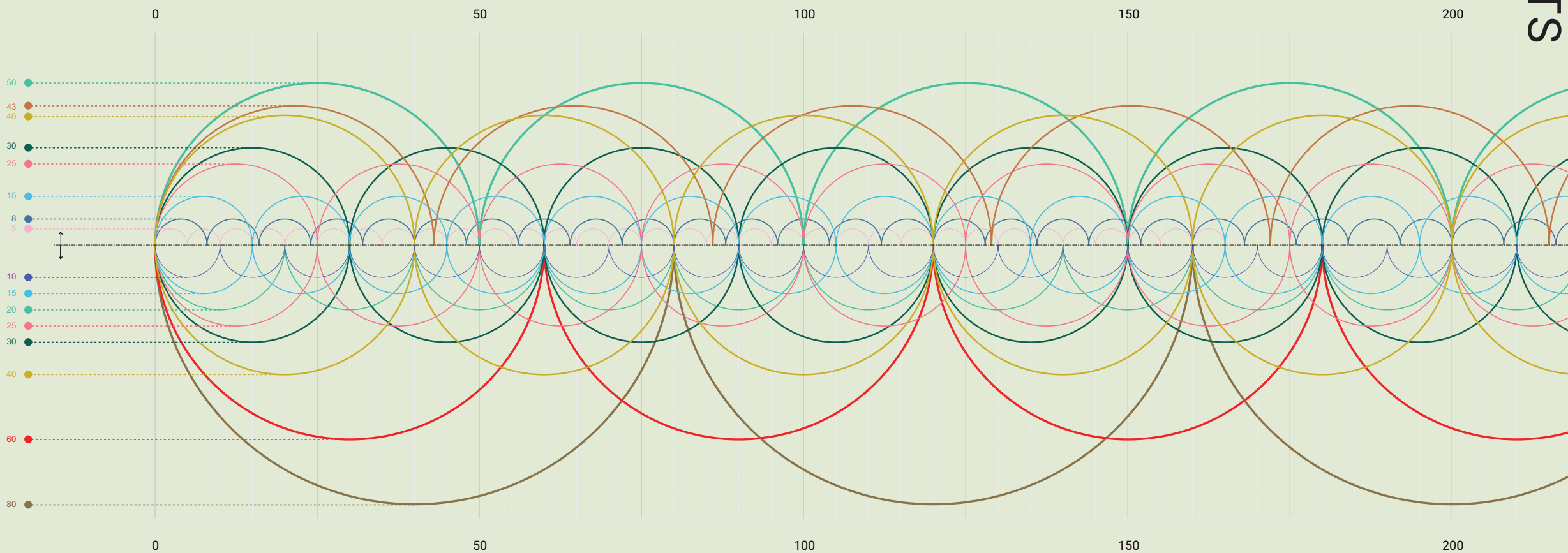
- Kademuren
- Viaducten
- Spoorwegen
- Vaste bruggen
- Tunnels
- 50
- Bomen
- 43
- Beweegbare bruggen
- 40
- Verkeerssystemen, kabels
- Masten openbare verlichting
- Waterkeringen (hout)
- 30
- Wegen / fietspaden
- 25
- Verkeerslichtinstallaties
- Armatuur openbare verlichting
- 15
- Auto-oplaadpaal
- 8
- Parkeermeter
- 5
- Straatmeubilair

- Ondergrondse afvalcontainer
- 10
- Infiltratieputten
- 15
- Omgekeerd IT-riool
- 20
- Datakabel
- 25
- Elektriciteitskabel
- 30
- Infiltratiekratten
- DWA
- HWA
- 40
- Vacuümriolering
- Gasleiding
- Waterleiding
- Ondergronds Afvaltransportsysteem (OAT)
- Warmtenetten (laag, middel, hoge temperatuur)
- Transportriool
- 60
- Drukriolering
- 80

Integrale ontwerpmethodode openbare ruimte; Tijdlijn van de afschrijvings-termijnen (in jaren) van de verschillende assets in de openbare ruimte.

Bron: Integrale Ontwerpmethode Openbare Ruimte, gemeente Amsterdam

TEMPO VAN ASSETS IN ONDERGROND



**Visievorming**

Ambities en uitdagingen op vlak van hitte, water, biodiversiteit, mobiliteit, energie, wonen, sociale doelstellingen,... stapelen.

Stadsbreed programmeren

Visie en huidige planningscontext afwegen en prioriteren om tot stadsprogramma te komen.

**Vitale systemen**

Systeemaanpak ontwikkelen voor verschillende vitale systemen zoals infrastructuur, biodiversiteit, waterbeheer, leidingen en kabels.

**Gebiedsgericht programmeren**

Wensen en noden van burgers, beheerders, ontwerpers en andere betrokken baathouders op projectniveau integreren in een gebiedsprogramma voor de komende tien jaar.

Ontwerpen

Gebiedsprogramma omzetten naar ontwerp voor gebied dat de verschillende wensen en belangen meeneemt: (1) schetsontwerp, (2) voorlopig ontwerp, (3) definitief ontwerp.

**Gebruikersfase**

Integraal beheren en onderhouden van de openbare ruimte.

**Uitvoering**

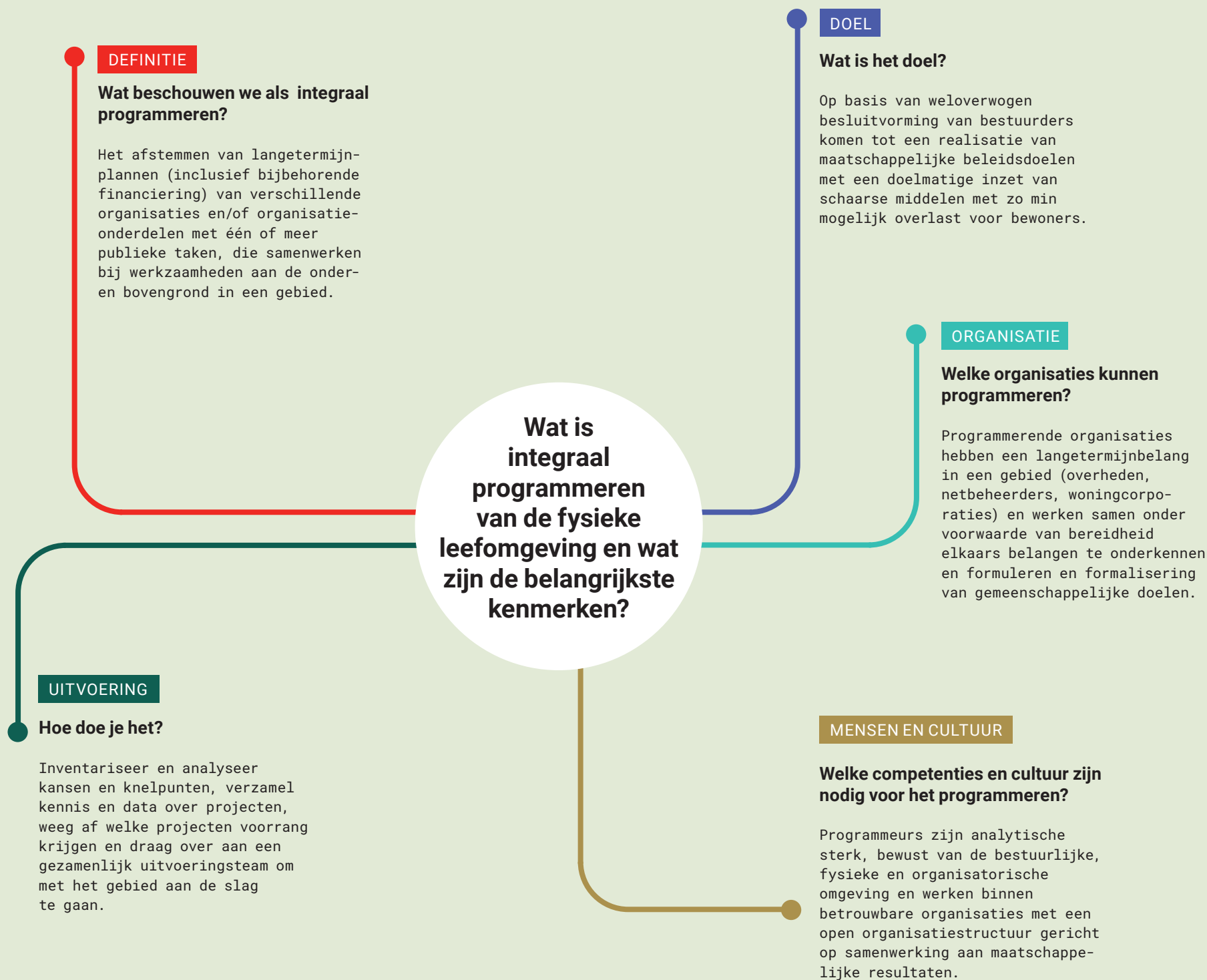
Werkzaamheden voor verschillende transitieopgaven in samenhang uitvoeren zodat dubbel werk en graafschade wordt voorkomen.

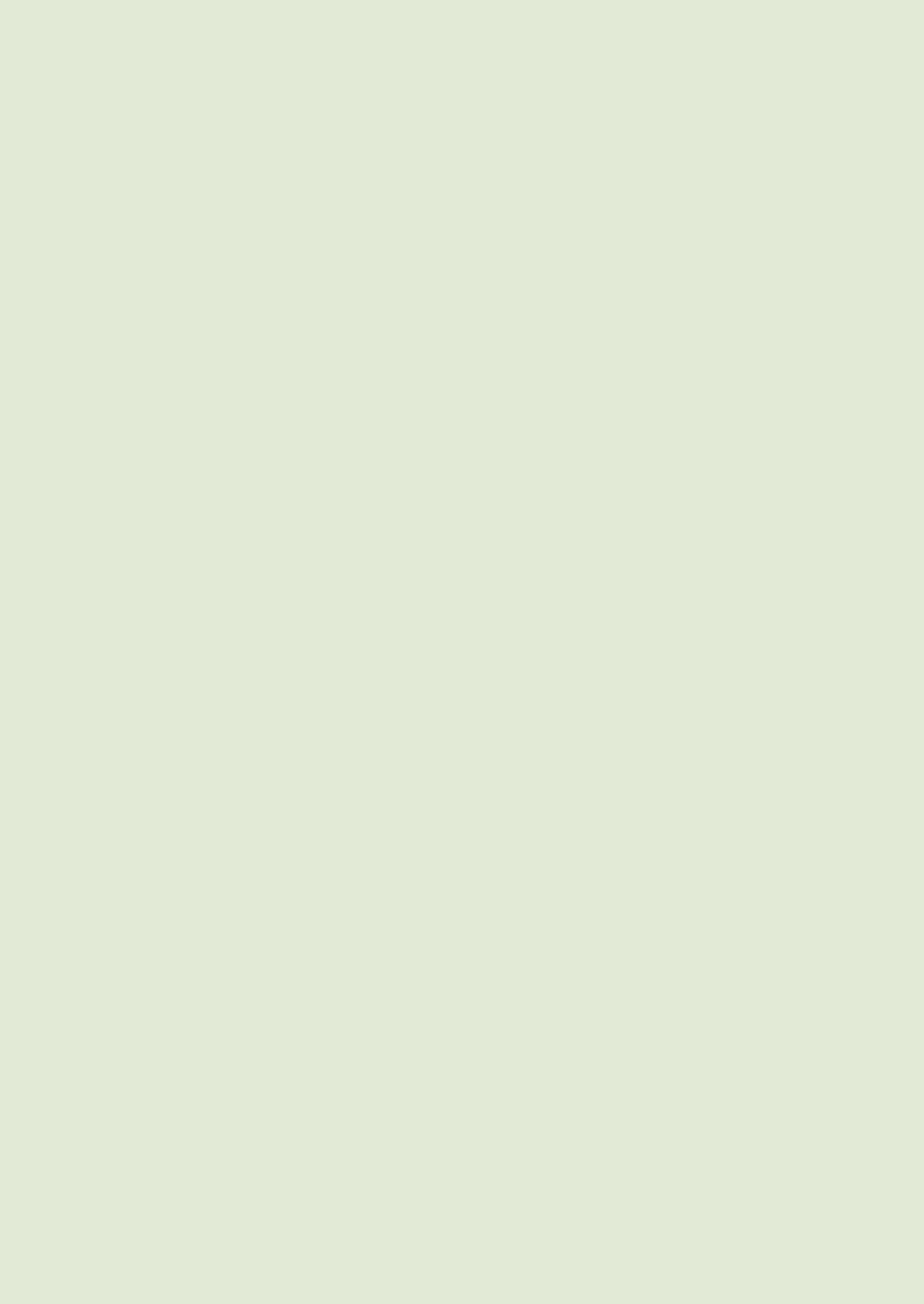
**Vorbereiding**

Governance afspraken rond uitvoering. Finaal afstemmen tijdslijnen werkzaamheden, logistiek en communicatie.

**Participatietraject**

Co-creatie in het ontwerpproces richting het definitief ontwerp.







niet al vol ligt met kabels en leidingen. Andersom hebben alle gebouwen, nutsvoorzieningen en uiteraard bomen en planten een ondergrondse footprint. Gezond bodemleven zorgt voor een betere waterhuishouding en hogere opname van CO2 en stikstof. Om de bodem gezond te houden, moet zo min mogelijk verharding worden aangebracht en moet de bodem vooral met rust worden gelaten.

Het is dus van belang rekening te houden met de samenhang tussen de verschillende niveaus van werken aan de boven- en ondergrondse infrastructuur, met bijbehorende tijdshorizonten en schaalniveaus, om integraal aan de stedelijke transitieopgaven te werken.

Leer programmeren

Stedelijk programmeren is de sleutel het speelveld van verschillende (schaal)niveaus en tijdshorizonten tussen ambitie en uitvoering. Ruimte voor biodiversiteit, klimaatadaptatie en sociale ontmoeting komt bij het programmeren samen met 'harde' assets zoals verkeersruimte en riolering. De programmeur probeert de schaarse tijd, ruimte, budgetten en menskracht optimaal te benutten om te komen tot het maximale integrale resultaat voor stad en bewoners. Dat bekend onder andere een slimme afstemming tussen noodzakelijke werkzaamheden voor beheer, onderhoud, vervanging en aanpassing aan de onder- en bovengrondse infrastructuur en het benutten van koppelkansen tussen verschillende opgaven. De stedelijke programmeur is een belangrijke schakel bij het realiseren van een openbare ruimte die past bij de toekomstvisie op de stad.

Werk samen in de hele keten

Een goede integrale aanpak staat of valt met een goede samenwerking met alle ketenpartners, van visie op vitale systemen tot uitvoering. De gemeente is de regisseur in de samenwerking tussen alle actoren in de openbare ruimte: netbeheerders,

Zie beeld 6; informatiekaart integraal programmeren van de fysieke leefomgeving

woningcorporaties, waterschappen, maatschappelijke organisaties en bewoners. Deze samenwerking vraagt om het delen van doelen, ambities en belangen en het opstellen van spelregels en werkafspraken over de projecten en investeringen. Hoe beter dit lukt, hoe groter de kans op goed gezamenlijk opdrachtgeverschap in de uitvoering.

Landschapsontwerpers en ingenieursbureaus kunnen vroeg in het proces laten zien hoe werkzaamheden worden gecombineerd met een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit. Door de kennis en ervaring van aannemers al vroeg in het proces te combineren met de input van bewoners en de eigen expertise worden innovatie, creativiteit en praktische uitvoerbaarheid maximaal benut bij de uitvoering.

Ga slim om met schaarse middelen en capaciteit

Menskracht is schaars in de wereld van het werken aan de openbare ruimte en dient dus zo effectief mogelijk te worden ingezet. Door gebruik te maken van data over alle assets in de openbare ruimte kan snel inzicht worden verkregen. Door datagedreven te werken worden tijd en arbeid bespaard, zodat die kunnen worden ingezet daar waar ze de meeste meerwaarde hebben: in het bedenken van creatieve oplossingen voor complexe vraagstukken.

Naast goede professionals zijn ook financiële middelen voor het investeren in een integrale aanpak schaars, terwijl de meerwaarde op lange termijn vaak evident is. Door de kosten en opbrengsten van hele levensduur van de openbare ruimte te betrekken kan in meer hoogwaardige materialen worden geïnvesteerd. Verdichting van de stad draagt bij aan een meer solidaire verdeling van de kosten van de vitale infrastructuur. Ook kunnen investeringscoalities gevormd worden van partijen die baat hebben bij een betere openbare ruimte zoals rioolbedrijven, waterschappen, schadeverzekeraars en gebouweigenaren.

Richt de organisatie anders in

Het integrale werken moet in de haarvaten gaan zitten van iedere organisatie die betrokken is bij het ontwerp, de realisatie en het beheer en onderhoud van de boven- en ondergrondse openbare ruimte. Door opgavegericht te werken wordt de aanpak van de transitieopgaven leidend in plaats van de afzonderlijke beleidsdoelen. Een hechtere samenwerking tussen ontwerpers, ingenieurs, uitvoerders en beheerders binnen de organisatie leidt tot betere projecten in de openbare ruimte. Door inhoudelijke expertise en besluitvorming dichter bij elkaar te brengen kan een betere integrale afweging gemaakt worden, ook door de gemeentelijke politiek. En een integrale aanpak vraagt om een open en veilige werkomgeving waarin ieders expertise gewaardeerd wordt.

Integralië in zicht

Dit integrale verhaal biedt een perspectief op een integrale aanpak die morgen al in gang te zetten is. Is de integrale aanpak als nieuwe routine in alle driehonderd tweeënveertig gemeenten dan een feit? Helaas nog niet.

De grootste uitdaging blijft het opstellen van nieuwe spelregels die een integrale aanpak borgen in wet- en regelgeving, alsook nieuwe financiële arrangementen die het mogelijk maken de toekomstige meerwaarde van een integrale aanpak te beschouwen als investering. En de opschaling van datagedreven werken vraagt om landelijke standaarden voor de taal, vastlegging en uitwisseling van data.

De nieuwe spelregels zijn gelukkig in de maak. Het bestaande programma Groen in en om de Stad (GIOS) van het Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij wordt een Rijksagenda waarin vier ministeries samen met gemeenten gaan onderzoeken welke groennormen en financieringsvormen nodig zijn om de noodzakelijke vergroening van steden te versnellen. En in het interbestuurlijke Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en

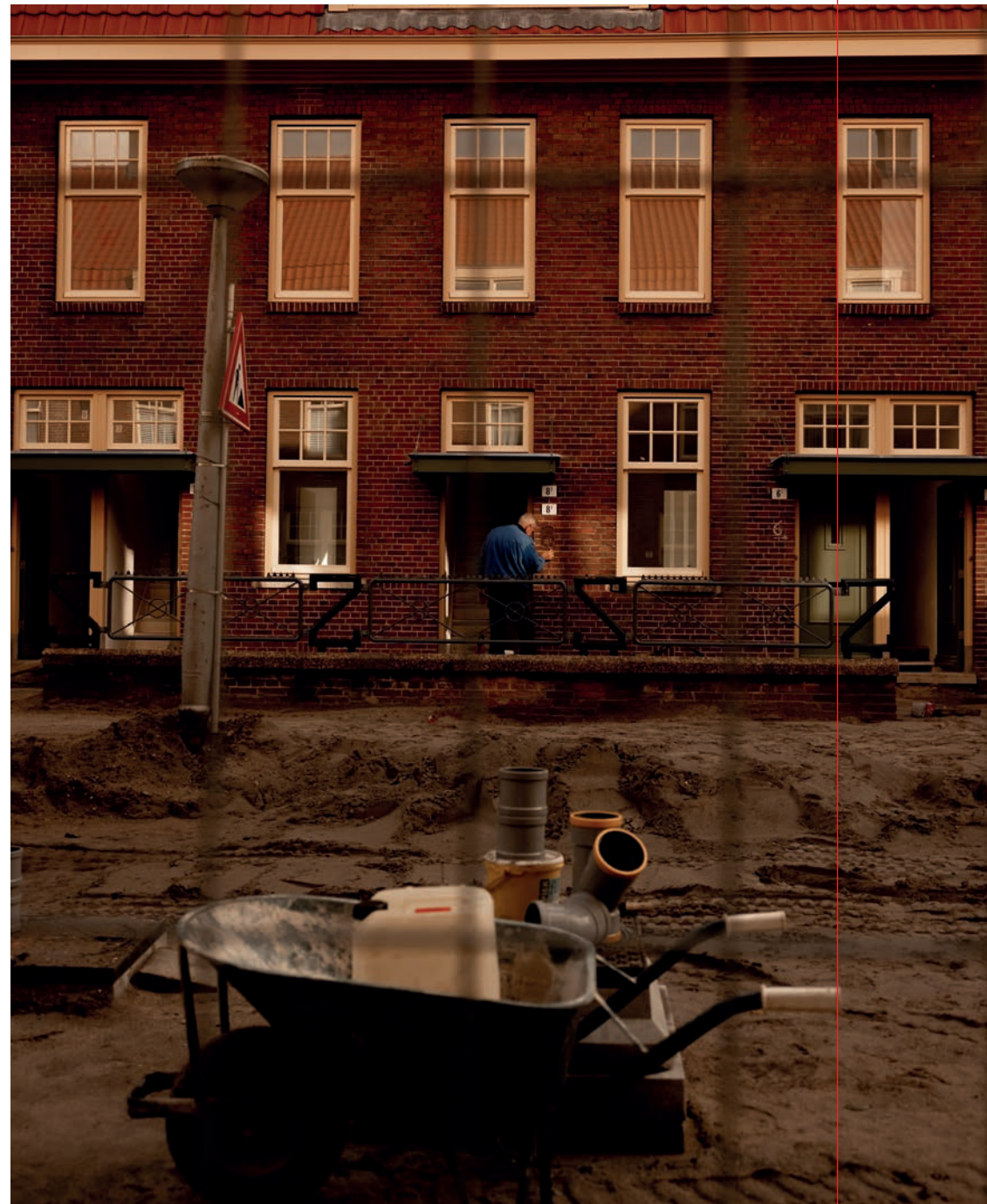
Zie beeld 7;
de ideale
invulling van
stedelijke
programmeren

Grondwater gaan verschillende ministeries samen met gemeenten regelgeving en praktijkinstrumenten ontwikkelen voor de inrichting van de stedelijke ondergrond.

Als Rijk, kennisorganisaties en gemeenten samen hun schouders blijven zetten onder de opschaling van een integrale aanpak voor de stedelijke transitieopgaven kunnen deze een plek krijgen in de openbare ruimte, boven- én ondergronds.

Als je snel wil gaan, ga dan alleen. Als je ver wil komen, ga dan samen. Deze spreuk, vaak toegedicht aan eeuwenoude inheemse kennis van het Afrikaanse continent, zegt eigenlijk goed wat we moeten doen. De reis naar *Integralië* is niet een reis die je alleen maakt. Het is een reis die we noodzakelijkerwijs samen moeten maken.

Zoek bondgenoten en maak samen de verandering. Op naar *Integralië*!





Colofon

Op weg naar Integratië

Tekst: Thijs van Spaandonk

Redactie: Bart Stoffels, Merel Eijken, Reinoud Schaatsbergen

Foto's: Desiré van den Berg

Grafisch ontwerp: Noortje Boer

Grafieken en schema's: City Deal Openbare Ruimte, bewerking door Noortje Boer en Bright

Dit is een publicatie ter gelegenheid van de afronding van de City Deal Openbare Ruimte in april 2024.

Over de City Deal Openbare Ruimte

Van 2021 tot en met 2023 hebben diverse gemeenten, ministeries, kennisinstellingen en nutsbedrijven de krachten gebundeld in de City Deal Openbare Ruimte. Samen hebben zij gewerkt aan een integrale aanpak voor de stedelijke transitieopgaven.

Partners: De gemeenten Amersfoort, Amsterdam, Apeldoorn, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Leiden, Purmerend, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zoetermeer
De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Infrastructuur en Waterstaat

Platform31, Stadswerk, CROW, Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen, RIONED, Deltares, Naturalis, CBS, Mijnaansluiting, Centrum voor Ondergronds Bouwen, De Bouwcampus en de Technische Universiteit Delft

Voor meer informatie over de opbrengst van City Deal Openbare Ruimte en de ontwikkelde instrumenten:

www.citydealopenbareruimte.nl

