



Kadernotitie beheer openbare ruimte Apeldoorn

Diensten MMO en GNL

Versie: definitief
Datum: 11 november 2008

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
1. ALGEMEEN	9
2. OPENBARE RUIMTE, THEORIE BEHEER EN ONDERHOUD, BEGRIPPEN EN DEFINITIES	13
3. FILOSOFIE OPENBARE RUIMTE	19
4. BELEID EN VOORGAANDE BESLUITVORMING	22
5. WAT IS KWALITEIT OPENBARE RUIMTE	28
6. ACTUELE TOESTAND VAN DE OPENBARE RUIMTE	31
7. TOEKOMSTPERSPECTIEF	34
8. FINANCIEN EN FINANCIERINGSMOGELIJKHEDEN	36

BIJLAGE 1: MOTIE "GOED OPENBAAR BESTUUR IN DE OPENBARE RUIMTE

BIJLAGE 2: SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN REKENKAMERCOMISSIE

BIJLAGE 3: OVERZICHT VAN MOGELIJKE FINANCIERINGSBRONNEN

SAMENVATTING

In 2007 heeft de rekenkamer specifiek een onderzoek verricht naar de doelmatigheid in de bestedingen voor openbare ruimte: "De staat van groen en straat". Belangrijkste aanbevelingen waren het nader bezien van de beleidskaders en de raad inzicht verschaffen in de actuele stand van zaken, ook financieel. In voorliggend collegevoorstel wordt de samenvatting gepresenteerd van de "kadernotitie beheer openbare ruimte in Apeldoorn". De samenvatting en een inhoudelijke behandeling in de politieke markt is enerzijds uitvoering van aanbevelingen uit het rekenkamerrapport en anderzijds een opmaat voor de discussie over de (financiële) kaders en de uitvoeringsgerichte aanpak.

ALGEMEEN

De gemeente is beheerder en "eigenaar" van de openbare ruimte. Ook landelijke overheid, provincies, waterschappen, bedrijven, particulieren en andere instellingen beheren openbare ruimte. Binnen de bebouwde kom is de gemeente echter de belangrijkste beheerder. De totale vervangingswaarde van de openbare ruimte, die Apeldoorn in beheer heeft, bedraagt ruim een miljard euro. Een exacte schatting van de totale vervangingswaarde durven we niets eens te maken, maar met een niet volledige opsomming komen we al snel tot een vervangingswaarde van meer dan 1 miljard euro:

Verhardingen	€ 450 Miljoen
Riolering	€ 430 Miljoen
Groen	€ 500 Miljoen
Openbare Verlichting	€ 30 Miljoen +
Totaal	€ 1.400 Miljoen

De instandhouding van de openbare ruimte -een kerntaak van de gemeente- vertegenwoordigt dus een economisch belang, waarvan de omvang zeer groot is.

DOEL EN AFBAKENING

Voorliggende kadernotitie is, in nauw overleg met de dienst GNL, door de dienst MMO opgesteld. Organisatorische aspecten binnen het beheer en onderhoud worden nader opgepakt en ingevuld binnen het traject Taken Openbare Ruimte (TOR). De aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek over interne organisatorische of bedrijfsvoeringsaspecten zullen in het traject "TOR" een plaats krijgen.

OPENBARE RUIMTE ALS SAMENSPEL VAN BELANGEN

De openbare ruimte (= woon-, werk- en/of leefomgeving) is overal om ons heen. Simplistisch kun je stellen dat het stelsel van straten, pleinen, parken, oevers en "plekken" de openbare ruimte van een stad vormt. Het is in de meeste situaties dat deel van de stedelijke ruimte waarop de gemeente directe invloed kan uitoefenen. Er zijn een heleboel verschillende (soorten) openbare ruimte. Lang niet iedereen gebruikt die op dezelfde manier en kijkt er op dezelfde manier naar. Dezelfde openbare ruimte kan voor verschillende gebruikers een verschillende sociaal-culturele betekenis en waarde hebben en daarmee op verschillende manieren gebruikt worden; of juist niet.

De openbare ruimte is uiteindelijk een samenspel van sociale, fysieke, economische, historische en juridische factoren. Tezamen bepalen deze factoren de kwaliteit van de openbare ruimte. Beheer van de fysieke openbare ruimte kan niet (helemaal) gescheiden worden van de andere invalshoeken (fysiek t.o.v. sociale of economische factoren). Veel acties die in het kader van beheer worden uitgevoerd, zijn rechtstreeks gekoppeld aan het sociale (de mens in de ruimte), het juridische (regelingen rond gebruik en misbruik) en het economische (vastgoedwaarde, mobiliteitsprocessen e.d). Door louter te concentreren op de fysieke openbare ruimte, zonder oog voor de ander invalshoeken, is het niet mogelijk om te komen tot succesvolle openbare ruimte. Te vaak wordt onderschat hoe een beheerder voortdurend bezig is om al die zaken

onderling af te stemmen en in banen te leiden. In die zin zijn onze beheerders ook de oren en ogen van het stadhuis en zitten zij op een spilfunctie tussen de maatschappij en de burelen. De beheerders hebben een grote rol in het vertalen van "buiten naar binnen", een van de cultuurpijlers, die de beheerders al jarenlang van nature doen. Beheerders en buitenmedewerkers zijn vaak 1^e aanspreekpunt voor de buurt.

KWALITEIT OPENBARE RUIMTE

Kwaliteit openbare ruimte is een lastig te vatten begrip. Voor deze notitie onderscheiden we vier invalshoeken:

1. *Op objectniveau.* Objecten moeten functioneel, heel, veilig, gezond, duurzaam, mooi en schoon zijn. Om objecten te laten voldoen aan deze eisen, moet onderhoud worden uitgevoerd. Onderhoud bestaat uit allerlei werkzaamheden, zoals klein dagelijks onderhoud (prullenbak legen), groot onderhoud (prullenbak schilderen) en vervangingen (nieuwe prullenbak plaatsen). Per object zijn er twee kwaliteiten:

a. Status of technische staat (heel, functioneel, veilig en gezond);

b. Netheid (schoon, mooi, netjes);

Een scherpe scheiding tussen beeld- en technische kwaliteit is niet te maken. Ook maatregelen, die vanuit technische kwaliteit worden gedaan (nieuwe weg of gazon) dragen bij aan de visuele kwaliteit ("mooi"). Gevoelsmatig kan wel gesteld worden dat als de technische kwaliteit of status niet in orde is onderhoud in het kader van netheid geen echte toegevoegde waarde heeft: bijvoorbeeld, rechtzetten van een kapotte lichtmast, die geen licht geeft of graffiti verwijderen van een zitbankje waar nog maar één plank op zit-

2. *Op inrichtingsniveau.* Naast status en netheid dat op objectniveau bekeken moet worden is op inrichtingsniveau ook sprake van:

c. Gebruikskwaliteit;

d. Beeldkwaliteit;

Als de technische kwaliteit van een speeltoestel of een boom te ver terugloopt, worden deze verwijderd. Daarmee blijft de technische staat wel overeind, maar vermindert de gebruiks- en beeldkwaliteit van de inrichting als geheel. Immers er zijn dan minder speeltoestellen in de wijk (gebruikskwaliteit) of verbreekt de bomenstructuur (beeldkwaliteit).

Je zou ook nog naar de openbare ruimte kunnen kijken vanuit een meer stedenbouwkundig niveau, maar daar gaan wij in deze notitie niet op in.

AMBITIENIVEAU VOOR ONDERHOUD OPENBARE RUIMTE

In 2003 heeft de gemeenteraad zich uitgesproken voor het ambitieniveau "basis" voor de gehele stad: "basis", waarbij bedrijventerreinen, die nog gerevitaliseerd moeten worden eerst nog op niveau "sober" worden onderhouden. In het raadsbesluit is tevens aangegeven dat op termijn bekeken moet worden of het voetgangersdomein in de binnenstad op termijn niet naar "extra" zou kunnen. Het ambitieniveau is neergelegd op objectenniveau.

DIVERSE INITIATIEVEN EN ROL VAN BURGER

In de jaren 90 is voor het eerst geëxperimenteerd met het beïnvloedbaar stellen van budgetten voor het onderhoud van de openbare ruimte (wijkgericht werken). Sindsdien is het niet meer weg te denken dat er een intensieve samenwerking bestaat tussen de groen- en wegbeheerders, de stadsdeelmanagers en de vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden. Bij het beïnvloedbaar maken van budgetten kwam naar voren dat er behoefte was aan meer visie op de aanpak van het beheer en dat bestaande budgetten tekorten vertoonden om iets meer te doen dan het hoogst noodzakelijke. Daar is de pilot Beheervisie de Maten uit voortgekomen. Daarop aansluitend is het programma Beter door Beheer opgesteld. In deze initiatieven heeft met name de participatie van de burger centraal gestaan.

Uit een interne evaluatie voor het project beter door beheer, de ervaringen van beheervisie De Maten en de activiteiten in kader van wijkbeheer blijkt, dat bewoners niet willen participeren (en

prioriteren) in afwegingen en keuzes voor het technisch onderhoud van voorzieningen (tegengaan van kapitaalsvernietiging). Zij vinden dit type onderhoud voor het in standhouden van de technische kwaliteit een zuiver gemeentelijke taak. De burger wil dat de gemeente ervoor zorgt dat 'het kozijn niet verrot' (technische kwaliteit). De burger wil zich wel bemoeien bij het type of de kleur van het kozijn of het schoonmaken ervan (beeldkwaliteit). Beter door Beheer en Beheervisie De Maten zijn dan ook geen oplossing gebleken voor het inlopen van de onderhoudsachterstanden.

ONDERHOUDNIVEAU EN INRICHTING

De kwaliteit van de openbare ruimte bestaat uit een goede inrichting en goed beheer. Dit zijn geen twee op zichzelf staande elementen. De inrichting bepaalt of er goed kan worden beheerd en de mate van beheer is toonaangevend voor de uitstraling van de inrichting. De gemeenteraad heeft kwaliteitsniveaus voor het beheer vastgelegd. Het heeft geen zin om een inrichting te realiseren in de openbare ruimte met zo'n hoog kwaliteitsniveau dat het niet onderhouden kan worden. Het kwaliteitsniveau van de inrichting moet aansluiten bij het kwaliteitsniveau van het onderhoud en andersom. Voorbeelden hiervan zijn 1) speciaal ontworpen zitbanken en de materiaalkeuze, die niet passen binnen het onderhoudsniveau "basis" of 2) keuze voor verruiging van bermen in gebieden met onderhoudsniveau "extra", waar een kort en strak geschoren gazon beter past bij de gewenste en door de burger veronderstelde kwaliteitsniveau "extra".

De huidige verrekenbedragen voor het areaalacres zijn onvoldoende om, na aanleg, het vastgestelde niveau "basis" te garanderen. In een hogere onderhoudskwaliteit wordt financieel al helemaal niet voorzien. Indien sprake is van een gelijkblijvende hoeveelheid areaal na de herinrichting (dus geen areaaluitbreiding), maar wel sprake is van een veel hogere kwaliteit, dan is in principe dus geen budgetwijziging mogelijk.

Het verbeteren of maken van een inrichting gaat vaak via projecten, waarbij een nieuwe inrichting wordt ontworpen. Om tot een goede inrichting te komen is het daarom van groot belang bij het ontwerpen rekening te houden met toekomstig beheer (inclusief handhaving of flankerend beleid) en verkrijgen van voldoende middelen om het ontwerp te beheren in de gebruiksfase. Dit wordt 'beheerbewust ontwerpen' genoemd. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is de 'beheertoets'. Momenteel wordt de beheertoets ingevoerd.

FILOSOFIE VOOR INRICHTING EN BEHEER OPENBARE RUIMTE

Bij inrichting en beheer van openbare ruimte staat in Apeldoorn het gebruik centraal. Bedenk altijd wat voor activiteiten de fysieke openbare ruimte ondersteunt en wat de gebruiker wil. Deze filosofie is geïnspireerd op Projects Public Spaces of de theorie van filosoof Gehl.

Gebruik staat centraal

Dezelfde openbare ruimte kan voor verschillende gebruikers een verschillende sociaal-culturele betekenis en waarde hebben en daarmee op verschillende manieren gebruikt worden; of juist niet. De kwaliteit van de openbare ruimte is ongrijpbaar en kent subjectieve en objectieve criteria, die van plek tot plek variëren. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt door Gehl omschreven als gebruikswaarde, waarbij onder gebruikswaarde wordt verstaan, dat de (fysiek) openbare ruimte de activiteiten faciliteert, die de burger daar zou willen ontplooiën: "waar je je ding kan doen", in concreto bestaat de gebruikswaarde van een plek uit vier onderdelen, waarvan de mate waarin elke onderdeel op zich en in onderlinge samenhang is ingevuld de gebruikswaarde en dus de kwaliteit van een plek bepalen:

- mate van sociale cohesie ter plaatse
- mate van gebruik en activiteiten ter plaatse
- mate van toegankelijkheid en bereikbaarheid
- mate van comfort en aantrekkelijkheid dat wordt ervaren ter plaatse

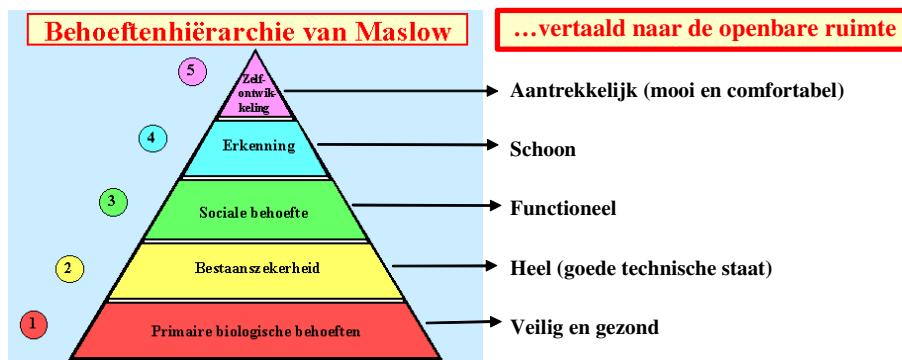
Apeldoorn streeft er naar om een openbare ruimte creëren die deze gebruikswaarde, de behoefte van de burger, stimuleert en ondersteunt. Openbare ruimte staat ten dienste van de burgers.

Gemeenten moeten dus een openbare ruimte creëren die deze gebruikswaarde, de behoefte van de burger, stimuleert en ondersteunt. Openbare ruimte staat ten dienste van de burgers. Maar wat is de behoefte van de burger?

Behoeftehiërarchie van Maslow als basis

Abraham Maslow is een van de bekendste vertegenwoordigers van de humanistische psychologie. Zelfverwerkelijking is volgens de humanistische psychologie de kern van het menszijn. De natuur van iedere mens is er op uit om de mogelijkheden en talenten tot ontplooiing te brengen. Maslow onderscheidt vijf niveau's in het menselijk gedrag (behoeftehiërarchie), die oploopt in mate van zelfverwerkelijking. In de theorie van Maslow is het niet mogelijk om een hoger niveau in de hiërarchie goed te bereiken als de onderliggende niveau's niet goed zijn ingevuld. Het eerste en laagste niveau is van primaire levensbehoefte (eten en drinken). Het tweede niveau is bestaanszekerheid (salaris, huis). Het derde niveau gaat om sociale behoefte en op elkaar kunnen vertrouwen. Het vierde niveau gaat over erkenning en waardering (zelfvertrouwen) en het vijfde en hoogste niveau gaat over volledige zelfontplooiing.

Op basis van de behoeftehiërarchie kunnen we inschatten welke behoefte de burger heeft en welke openbare ruimte we daar tegenover moeten stellen om aan die behoefte te voldoen. Deze vertaling kan niet één op één, maar toch.



Voor het eerste en laagste niveau betekent het een openbare ruimte waar je niet ziek van wordt of gewond door raakt, ofwel veilig en gezond. Op het volgende niveau moet de openbare ruimte in stand worden gehouden (bestaanszekerheid): heel. In het middelste en derde niveau is een openbare ruimte vereist die functioneel is, zonder opsmuk. In het vierde niveau gaat het om een schone omgeving. Op het vijfde en hoogste niveau wordt een openbare ruimte gevraagd waar de burger zich helemaal in zijn element voelt en volmaakt gelukkig is, wegdromend in de lentezon met het schuim van de cappuccino nog op de lippen, doet u de ogen maar dicht; genieten! Bovenstaande is verder doorvertaald voor openbare ruimte in onderstaande figuur.



Net als bij Maslow geldt dat –zwart/wit gesteld- maatregelen uitvoeren op een hoger niveau, terwijl het lagere niveau niet goed geregeld is, het op lange termijn niet goed gaat met de fysieke openbare ruimte. Een plein goed schoon houden, terwijl je er niet veilig kan verblijven (niveau1) heeft geen zin, dan moet een andere maatregel getroffen worden. Hierbij zal het vaak gaan om een pakket van maatregelen, waarbij ook de juridische en sociale component een plaats moet krijgen.

Rol gemeente en burger

De eerste twee niveau's en de helft van het functionele niveau worden bepaald door de technische expert. De onderste helft van de behoeftehiërarchie is de verantwoordelijkheid van de gemeente; zij moet een goede kwaliteit tegen redelijke kosten op lange termijn garanderen. Dit deel heeft wel invloed op de gebruikswaarde, maar vaak is dit deel voor de gebruiker in principe ook niet interessant om daarin zeggenschap te hebben. Een bewoner wil niet kiezen tussen repareren van de weg of het kapotte bankje, dat moet allebei gewoon gebeuren, ofwel een basisniveau dat wij de burger moeten aanbieden. De mate waarin aan deze niveau's voldaan wordt zijn, vaak ook objectief te onderbouwen (verkeersdoorstroming, technische inspecties, CROW-richtlijnen). De bovenste twee niveau's en het bovenste deel van het functionele niveau is voor de gebruiker juist wel interessant en kent de subjectiviteit van de beleving: bomen kappen voor parkeerplaatsen? Bloembakken in de stad? Schoon of vies? Over deze onderdelen moet je juist samen met de gebruikers aan de gang. De gemeente moet voordat ze het gesprek start, wel zorgen dat de basis op orde is.

KWALITEIT: HOE BRENG JE DAT IN BEELD EN STURING DOOR DE RAAD

Hoe krijg je nu een goed beeld van de kwaliteit of toestand van de openbare ruimte? De eerste vraag die hierbij naar boven komt is: wat is kwaliteit? De raad heeft in 2003 weliswaar (beeld)kwaliteitsniveaus vastgesteld voor het onderhoud. Maar kwaliteit is meer: mooi, heel, gezond, veilig, leuk, duurzaam, spannend, functioneel, maatschappelijk verantwoord?

Eenzijds gaat het om de beleving van de kwaliteit van de openbare ruimte door de samenleving. Hier zit een grote mate van subjectiviteit. Anderzijds gaat het om het garanderen van een bepaald technisch kwaliteitsniveau op langere termijn. De technische staat kunnen we door middel van inspecties goed meten, dus noemen we dat al snel "objectief". Deze twee werelden moeten op een of andere manier met elkaar verbonden worden om een goed beeld te hebben van met name de fysieke kwaliteit van de openbare ruimte. Alleen op die manier kan de kwaliteit doorwerken in de uitvoering en kan de gemeenteraad de kwaliteit betrekken in haar besluitvorming.

Om een goed beeld te krijgen van de actuele fysieke kwaliteit hanteert de gemeente vier bronnen met gegevens, die ook terugkomen in programma 6 van de meerjarenprogrammabegroting:

- Meldingen bij de buitenlijn
- Technische inspecties
- Leefbaarheidsenquête
- Schouwen van buitenruimte

Daarnaast wordt bij de uitvoering van onderhoud, bijvoorbeeld door GNL, de kwaliteit van het geleverde werk getoetst. Deze gegevens kennen allemaal een ander invalshoek, maar beschrijven elk voor zich en in combinatie de kwaliteit van de openbare ruimte.

ACTUELE TOESTAND VAN DE OPENBARE RUIMTE

Op basis van de beschikbare gegevens van 2007 kent Apeldoorn momenteel reeds een vijftal aandachtspunten voor een goede kwaliteit van de openbare ruimte:

- Verhardingen (leefbaarheidsenquête, schouw, technische staat en meldingen)
- Groen, m.n. gazons en sierheesters (schouw, technische staat en meldingen)
- Verlichting (schouw, technische staat en meldingen)
- Straatmeubilair, incl. bebording en markeringen (schouw, technische staat en meldingen)
- Zwerfafval (leefbaarheidsenquête, schouw en meldingen)

Deze aandachtspunten komen in drie van de vier bronnen naar voren. Dit is een mooi lijstje met aandachtspunten, maar er is meer dan alleen de kwaliteit van de objecten. Het fenomeen van verschillende soorten kwaliteit is hiervoor reeds beschreven. Een aspect, dat hierin niet is meegenomen is de beeld- of gebruikskwaliteit van de openbare ruimte. Uit bovenstaande monitor valt niet af te leiden of alle laanstructuren, die in Apeldoorn zeer beeldbepalend zijn, nog in tact zijn of in goede staat verkeren.

TOEKOMSPERSPECTIEF

In de toekomst wacht ons een grote vervangingsopgave door slijtage en veroudering. Als we uitgaan van 1,5 miljard aan waarde en een gemiddelde levensduur van de openbare ruimte van 60 a 70 jaar, kan de vervangingsopgave per jaar in tientallen miljoenen berekend worden. Het gaat hierbij wel om een rechttoe-rechtaan benadering. Dit zou de "slijtageverwachting" genoemd kunnen worden. Hiermee kan de toekomstige investeringsbehoefte worden bepaald. Dat is geen eenvoudige opgave.

De mate, frequentie en omvang van het beheer (dagelijks of grootschalig) heeft met zeer veel factoren te maken, zoals inrichting, stedenbouwkundige opzet, bevolkingssamenstelling, materialen, locatie en omgeving. Er zijn dus buurten en wijken, die na 60 jaar nog een redelijk goede openbare ruimte hebben (Kerschoten). Maar er zijn ook wijken, die veel jonger zijn, maar nu al wel meer aandacht vragen. Bekend fenomeen is het type 'bloemkoolwijk', zoals De Maten, die na 30 jaar al allerlei mankementen begint te vertonen en een hoge onderhoudsgevoeligheid heeft. Een rechttoe-rechtaan benadering past hiervoor dus ook niet.

Slijtageverwachting

De openbare ruimte van Apeldoorn is niet gisteren of vandaag ontstaan. De oudste delen zoals in de Parkenbuurt zijn een eeuw oud. Tegelijkertijd zijn we nu al weer nieuwe gebieden aan het inrichten in Zuidbroek. Elk tijdsgewricht kent zijn eigen 'mode' en technische eisen. Het aspect mode kan een tijdsverschijnsel zijn en overwaaien. Maar het geeft ook identiteit en kan zelfs cultuurhistorische betekenis krijgen (bijvoorbeeld de grindbermen). De technische eisen van een eeuw geleden zijn aanmerkelijk anders dan die van nu. Zoals bijvoorbeeld de verkeersdruk. Dat is vaak opgelost door incidentele tussentijdse renovaties of aanpassingen. Uiteindelijk leidt dat tot een divers samenstel van kwaliteiten en sferen in de openbare ruimte, die elk eigen gevoeligheden en eisen t.a.v. de aanpak kennen.

Elk type voorziening kent een eigen omlooptijd en die is deels situationeel gebonden. Een wegfundament gaat, zolang de belasting niet sterk wijzigt zeker 60 jaar mee. Maar de topklaag is slijtagegevoelig en dient om de 8 a 10 jaar gerenoveerd te worden. Het gebruik van de weg kan veranderd zijn, zodat deze slijtage misschien versneld plaatsheeft. Een boom in de stedelijke omgeving gaat gemiddeld een jaar of 80 mee. Het verval van een bomenstructuur verloopt meestal geleidelijk en er kan zelfs gewinning ontstaan dat de bomen weg zijn. Hoe ga je hiermee om? Een speelvoorziening is na een jaar of 20 al verouderd en versleten. Maar het kan ook zomaar zijn dat na die 20 jaar het aantal kinderen fors is teruggelopen en de voorziening dus minder nodig is.

Naast de omlooptijden van de voorzieningen is er ook zoets als een algemene aanpassingsbehoefte van de inrichting. De bewoners en gebruikers van 1978 stelden andere eisen dan die van 2008 en die van 2038 zullen naar verwachting andere eisen stellen dan die

van nu. Als het goed is heeft een beheerder enige ruimte om voortdurend in te kunnen spelen op nieuwe eisen en wensen. De praktijk is echter dat de mogelijkheden hiertoe zeer beperkt zijn.

Het vooruitkijken in de tijd, een voorwaarde om te kunnen programmeren, is dus lastig. Terwijl het wel wenselijk is om een beeld te hebben van de opgaven die er op de wat langere termijn op ons af komen. Voor investeringen die over 10 of 20 jaar gedaan moeten worden is het immers nu reeds noodzakelijk om hiermee rekening te houden.

Toch is er met een zekere mate van grofheid wel een globale indicatie te geven wat de belangrijkste opgaven voor de komende decennia zijn. Grofweg kun je stellen dat de openbare ruimte in 30-jaarklassen is onder te verdelen:

- *voorzieningen van vóór 1950*: deze vragen de komende 30 jaar om een grondige fundamentele aanpak (bijvoorbeeld het groen in de parkenbuurt; de oudste riolen en wegen). De aanpak van voorzieningen van voor 1950 zal meegenomen moeten worden in de algehele gebiedsmatige aanpak van de wijken dan wel is er een integrale herinrichting nodig. Het heeft niet veel zin om ad hoc grote onderhoudsacties te plegen (anders dan nodig is voor de veiligheid). Overigens zijn al veel van deze voorzieningen vernieuwd. Totaal gaat nog om 50 % van de voorzieningen. Een globale schatting is dat de komende 10-30 jaar de openbare ruimte (ca. 30% van de totale openbare ruimte) uit deze tijdsperiode aan een grondige aanpak toe is.
- *voorzieningen van 1950 tot 1980*: deze vragen om een grondige beoordeling van de technisch/functionele staat. Een fors deel van de voorzieningen heeft groot onderhoud nodig en ook is er een forse herinrichtingsbehoefte te verwachten. De voorzieningen die in de periode 1950-1980 zijn aangelegd betreffen het overgrote deel van de openbare ruimte. Ook hier wordt zoveel mogelijk aangesloten bij een gebiedsmatige aanpak van de wijken. Voor die wijken waar dat niet aan de orde is het nodig om over goede beoordelingsgegevens te beschikken met betrekking tot de technisch/ functionele staat. Vooral de wijken die in de jaren 70 zijn aangelegd kennen een hoge onderhoudsgevoeligheid. Naar schatting is de helft van de openbare ruimte in deze gebieden de komende 20 jaar aan groot onderhoud, herinrichting en vervanging toe. Totaal gaat het om ca 100 ha groen en 150 ha verhardingen.
- *voorzieningen van 1980 tot nu*: deze voorzieningen dienen met onderhoud op peil gehouden te worden. Om enigszins op veranderende behoeften in te kunnen spelen is het gewenst dat er ruimte is voor kleinschalige aanpassingen en herinrichtingen. Verder is er een behoorlijke groot onderhouds/herinrichtingsbehoefte om de voorzieningen actueel te krijgen.
- *Infrastructuur/mobiliteit*: de infrastructuur en de openbare ruimte in Apeldoorn is eigenlijk ontstaan in de tijd van paard en wagen. De groei van Apeldoorn, de groei van de mobiliteit per inwoner en de economische belangen zorgen voor een situatie, waarin de druk op de infrastructuur en de openbare ruimte vragen om aanpassingen/herinrichtingen, die niet alleen zijn ingegeven vanuit onderhoud.

Geen middelen voor reconstructies van openbare ruimte

In de huidige budgetten is de vervangingsopgave alleen structureel, via het gemeentelijke rioleringsplan, geregeld voor onderdeel riolering. Voor de andere situaties komen alleen incidentele bedragen beschikbaar, zoals bij stedelijke herinrichting, via de BROA etc.

MIDDELEN

In een quickscan is getracht inzichtelijk te krijgen wat de omvang van de vervangingsopgaven in de komende decennia is.

Ten aanzien van de financiën maken we onderscheid in drie soorten tekorten:

- *Onderhoudsachterstand technische kwaliteit anno 2007 a € 10 mln.* Hiervan zijn verhardingen € 3,1 mln (voor alleen veilig), lichtmasten/openbare verlichting (€ 1,8 mln) en groenvoorzieningen (€ 1 mln) de grootste posten.
- *Structurele onderhoudsbudgetten a € 5,3 mln per jaar.* Om de openbare ruimte via het dagelijkse onderhoud op het niveau "basis" te kunnen onderhouden bedraagt het structurele tekort van ruim € 5 mln per jaar. Het gaat hierbij het om "out of pocket-kosten". In deze bedragen zitten geen uren. Het gaat louter om middelen, die direct buiten worden aangewend. Grote reconstructies, zoals de Kerklaan of Asselsestraat zijn in deze budgetten nog niet opgenomen. Op basis van de kentallen uit de vergelijking in het rekenkameronderzoek en andere vergelijkingen, waaraan de gemeente heeft meegewerkt, kan worden geconcludeerd dat wanneer de tekorten aangevuld zijn, de onderhoudsbudgetten overeenkomen met landelijke gemiddelden.
- *Reconstructies openbare ruimte.* In de toekomst zitten er grote opgaven aan te komen, omdat de huidige openbare ruimte in een aantal wijken domweg versleten is of inmiddels niet meer voldoet aan de maatschappelijke eisen en wensen voor een goede openbare ruimte. Reconstructies van openbare ruimte en infrastructuur, zoals de Asselstraat of aanpakken van Caterplein kennen grote investeringen en hebben een zeer periodiek, laag frequent karakter. Na een reconstructie moet de openbare ruimte weer 60 jaar meekunnen. De ervaring (Kerklaan, Asselsestraat, Hoofdstraat Zuid) leert dat voor dergelijke projecten een jaarbedrag van minder dan € 1 mln niet volstaat. In een ambtelijke sessie naar aanleiding van het rekenkamerrapport bleek dat de gemeenten Den Bosch en Groningen, *naast* de budgetten voor dagelijks onderhoud structureel nog 4 respectievelijk 3 miljoen beschikbaar hebben voor vervanging van versleten openbare ruimte.

Extra financiële middelen

In een overleg met diverse diensten binnen de gemeente is gekeken naar diverse mogelijkheden om extern geld te verkrijgen voor openbare ruimte. Extern geld kan eigenlijk alleen via projecten en alleen op een manier waarbij de openbare ruimte meelift in andere doelen. Tevens bleken heel veel mogelijkheden zulke grote perceptiekosten mee te brengen, dat het hele, hele dure euro's voor openbare ruimte zijn.

OPGAVEN

Uit het voorgaande blijkt een aantal opgaven, waarvan de grootste het tekort aan middelen is. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. Onvoldoende kader over kwaliteitsniveau's voor inrichting en beheer (waar willen we wat?);
2. Kwaliteit van buitenruimte, die niet voldoet aan de kwaliteitsniveau's;
3. Onvoldoende aandacht voor beheer- en gebruiksfase na een project in nieuw aanleg of vernieuwing;
4. Onvoldoende sturingsmiddelen voor de raad;
5. Onvoldoende middelen.

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

De gemeente is beheerder en “eigenaar” van de openbare ruimte. Ook landelijke overheid, provincies, waterschappen, bedrijven, particulieren en andere instellingen beheren openbare ruimte. Binnen de bebouwde kom is de gemeente echter de belangrijkste beheerder.

Gemeente Apeldoorn is verantwoordelijk voor het beheer van onder andere:

- 750 hectare verhardingen (ca. 1500 voetbalvelden)
- 530 hectare stedelijk groen
- 50 hectare begraafplaatsen (ca. 100 voetbalvelden)
- 900 kilometer riolering (van Apeldoorn naar Malmö)
- 61.000 bomen
- 30.000 lichtmasten (één lichtmast per 5 Apeldoorners)
- 1400 speeltoestellen
- 460 pompen en gemalen

Dit zijn waanzinnig grote getallen en aantallen, maar die vallen nog in het niet als we ons realiseren dat de totale vervangingswaarde van de openbare ruimte, die Apeldoorn in beheer heeft, zeker ruim een miljard euro bedraagt. Een exacte schatting van de totale vervangingswaarde durven we niets eens te maken, maar met een niet volledige opsomming komen we al snel tot een vervangingswaarde van meer dan 1 miljard euro:

Verhardingen	€ 450 Miljoen
Riolering	€ 430 Miljoen
Groen	€ 500 Miljoen ¹
Openbare Verlichting	€ 30 Miljoen +
Totaal	€ 1.400 Miljoen

De instandhouding van de openbare ruimte –een kerntaak van de gemeente- vertegenwoordigt dus een economisch belang, waarvan de omvang zeer groot is.

1.2 Aanleiding

De dienst MMO is binnen de gemeente verantwoordelijk voor de inrichting en instandhouding van de fysieke Openbare ruimte. Binnen deze dienst én bestuurlijk wordt de noodzaak onderkend dat, met name het beheer en onderhoud van de openbare ruimte meer zorg en aandacht behoeft. Overigens zien we landelijk dezelfde tendens: het trapincident in Utrecht of het onderhoud van bruggen door Rijkswaterstaat.

Voor het fysieke deel van de openbare ruimte zijn vijf aspecten of ontwikkelingen van belang:

1. Beleving van burgers, inkomende brieven van dorps- en wijkraden en meldingen buitenlijn.
2. Vragen uit de raad in het kader van de MPB en verkiezingsprogramma's.
3. PM-posten in begroting voor op orde brengen en houden van de openbare ruimte.
4. Besluit Begroting en Verantwoording provinciën en gemeenten (BBV).
5. Rekenkameronderzoek naar beheer en onderhoud in Apeldoorn in 2007/2008.

Hieronder wordt elk van bovenstaande punten kort beschreven.

Beleving van burgers en dorps- en wijkraden

De beleving van onze openbare ruimte is afhankelijk van de mate waarin de burger geniet van of zich stoort aan (onderdelen in) de openbare ruimte, ofwel zijn woon-, werk- of leefomgeving. In

¹ De waarde van groen stijgt gedurende de levensduur van het groen, bijvoorbeeld een boom van 50 jaar oud is meer waard, dan een eerste aanplant. Bomen van 50 jaar kunnen niet aangeplant worden, dus in praktijk zal vervanging gebeuren met jongere exemplaren.

den lande wordt hierbij vaak het motto "schoon, heel en veilig" gehanteerd. Hier kan beeld of visuele kwaliteit aan worden toegevoegd. Uit de brieven van bewoners en van dorps- en wijkraden blijkt dat veel burgers de openbare ruimte niet ervaren als schoon, heel of veilig en ze geven vaak aan niet tevreden te zijn met aangezicht van de openbare ruimte (visuele kwaliteit). In de laatste versie van "Apeldoorn monitor" (2007) zijn de rapportcijfers voor beleving van de openbare ruimte niet goed. Voor alle onderzochte belevingen is het rapportcijfer (sterk) gedaald ten opzichte van 2001.

Vragen uit de raad in het kader van MPB en verkiezingsprogramma's

In het kader van de MPB 2006-2009 hebben diverse raadsfracties vragen gesteld over de kwaliteit van de openbare ruimte. Bij de behandeling van de voorjaarsnota in 2005 is de motie "goed openbaar bestuur in de openbare ruimte" aangenomen. Deze is als bijlage 1 toegevoegd. Hierin is gevraagd om structureel budgetten toe te voegen voor verbetering en groot onderhoud van de openbare ruimte.

PM-posten in begroting

Vanaf de MPB 2003-2006 is gekozen voor Beter door Beheer, een project waarin eerst het algemene kwaliteitsniveau van de stad is vastgelegd en vervolgens vier wijken op basis van het vastgestelde kwaliteitsniveau en met grote bewonersparticipatie een éénmalige kwaliteitsimpuls krijgen. Het project moet een structureel vervolg krijgen voor de andere wijken. Uit het project moeten, naast inhoudelijke ervaringen, ook twee financiële kentallen rollen: wat kost het om de hele openbare ruimte op het vastgestelde kwaliteitsniveau te krijgen (inhaalslag, éénmalig) en wat kost het om de kwaliteit op peil te houden.

Door het temporiseren van het project Beter door Beheer zijn deze twee kentallen nog niet voorhanden. Vanaf de MPB 2004-2007 is in de begroting dus een tweetal pm-posten opgenomen voor kwaliteitsimpuls (in één keer op juiste kwaliteit brengen) en op peil houden van de kwaliteit. De eerste fase, de impuls in de vier wijken, van Beter door Beheer is door de temporisering niet voor 2008 afgerond, waardoor de PM-posten pas in de MPB 2009-2012 ingevuld kunnen worden, terwijl het wenselijk is de PM-posten eerder in te vullen.

BBV

Op 1 januari 2004 is het Besluit Begroting en Verantwoording provinciën en gemeenten (BBV) in werking getreden. Onderdeel van de BBV is een aantal verplichte paragrafen in de begroting. Één van deze paragrafen is de "paragraaf onderhoud kapitaalsgoederen". De provincie is van mening dat voor het in beeld hebben van de toekomstige lasten van onderhoud het hanteren van een actueel beheerplan, dat financieel is vertaald naar de begroting en meerjarenbegroting, noodzakelijk is. De financiële vertaling van een beheerplan is voor de provincie een belangrijke factor bij het bepalen van de financiële positie van de gemeente. Wanneer de binnen de begroting geraamde bedragen niet zijn ontleend aan actuele beheerplannen, is het voor de provincie niet vast te stellen of de raming reëel is. In dat geval zal de provincie dit aspect een belangrijke rol laten spelen bij de overwegingen om de gemeente onder preventief toezicht te stellen. Doel van de BBV is dat de kwaliteit van de kapitaalsgoederen en in dit geval openbare ruimte ook op lange termijn gegarandeerd kan worden.

Rekenkameronderzoek

In 2005 heeft de Rekenkamercommissie van de Gemeente Apeldoorn (hierna RCA) onderzoek gedaan naar het beheer van de openbare ruimte. De conclusie uit dat onderzoek was dat de verantwoording op programma 6 (openbare ruimte) van de meerjarenbegroting te mager is. Alleen klachten en meldingen van de Buitenlijn en de resultaten uit de leefbaarheidsenquête met betrekking tot de openbare ruimte worden aan de raad gepresenteerd. Tegelijkertijd zijn er stevige tekorten voor het beheer en onderhoud, zowel in het dagelijks onderhoud als voor de vervanging van openbare ruimte voor de langere termijn.

In 2007 heeft de rekenkamer specifiek een onderzoek verricht naar de doelmatigheid in de bestedingen voor openbare ruimte. Uit het rekenkameronderzoek bleek dat de budgetten in Apeldoorn lager waren dan in de andere gemeenten, waarmee is vergeleken. De reguliere onderhoudsbudgetten binnen de kaders van de raad worden besteed en dat deze budgetten

binnen de kaders doelmatig worden besteed. Sturing door de raad en doelstellingen zijn minder sterk. Belangrijkste aanbevelingen waren het nader bezien van de beleidskaders en de raad inzicht verschaffen in de actuele stand van zaken, ook financieel. De samenvatting en aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 2.

Voor het College was de belangrijkste conclusie dat het ontbreekt aan een integraal beleidskader voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Bij de behandeling van de Collegereactie heeft de Raad aangedrongen om voortvarend in te steken op een uitvoeringsgerichte aanpak. Naar aanleiding van de behandeling in de raad is voorliggend stuk opgesteld, dat richting geeft aan de aanpak van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de komende jaren.

1.3 Probleemstelling

Op basis van het rekenkameronderzoek en de ervaringen van de dienst zijn er drie hoofdvragen, waar een antwoord op gegeven moet worden en aan het college van B&W en de raad moeten worden voorgelegd:

- **Hoe gaat het bestuur sturen?** Kaderstelling door de raad en informeren en sturen op resultaten buiten (overkoepelend kaartbeeld van ambities, dashboard openbare ruimte en programma 6 in de begroting);
- **Hoeveel middelen zijn beschikbaar en hoeveel zijn benodigd om de kwaliteit van de openbare ruimte op korte en lange termijn te kunnen garanderen?** Middelen voor dagelijks onderhoud zijn op een aantal onderdelen ontoereikend. Middelen voor vervanging van openbare ruimte op lange termijn ontbreken geheel;
- **Hoe kan de beheer- en gebruiksfase worden verankerd in de projecten, zoals nieuw-aanleg?** Beheer- en gebruiksfase weegt tijdens maken van nieuwe openbare ruimte onvoldoende mee.

1.4 Doel en afbakening

Doel van voorliggende notitie is u te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen bij, in en rondom beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Separaat wordt u een oplossingsrichting gepresenteerd.

Voorliggende notitie heeft een strikt inhoudelijk karakter. Organisatorische aspecten binnen het beheer en onderhoud worden nader opgepakt en ingevuld binnen het traject Taken Openbare Ruimte (TOR). De aanbevelingen vanuit het rekenkameronderzoek over interne organisatorische of bedrijfsvoeringsaspecten zullen in het traject "TOR" een plaats krijgen.

1.5 Definities

In voorliggende stuk worden diverse begrippen gehanteerd. Hieronder wordt kort weergegeven, wat in deze kadernotitie met deze termen wordt bedoeld.

Beheer	Geheel van taken, verantwoordelijkheden, financiën, organisatie, planningen en uitvoering van werkzaamheden om openbare ruimte op een bepaald niveau te houden.
Onderhoud	Uitvoering van de werkzaamheden buiten, zoals vegen, schoffelen, etc. Onderhoud is dus een deel van beheer.
Reconstructie	Geheel vervangen van de gehele openbare ruimte (groen, grijs, etc).
Rehabilitatie	Geheel vervangen van de wegconstructie (van fundering tot toplaag). Een rehabilitatie kan dus onderdeel uitmaken van een reconstructie.

1.6 Leeswijze

Het volgende hoofdstuk geeft een theoretisch kader van beheer en onderhoud: wat is beheer en onderhoud nu precies? In hoofdstuk 3 wordt de filosofie voor de openbare ruimte gepresenteerd, die in Apeldoorn zo veel mogelijk wordt gehanteerd.

Hoofdstuk 4 kijkt even terug naar het huidige beleid en de voorgaande besluitvorming.

Hoofdstuk 5 geeft een algemene analyse van kwaliteit openbare ruimte en hoe we daar in Apeldoorn mee om (willen) gaan. In hoofdstuk 6 wordt de actuele kwaliteit van de openbare ruimte gepresenteerd. Vanuit de huidige kwaliteit wordt u in hoofdstuk 7 een doorkijkje geboden in de toekomstige ontwikkelingen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Apeldoorn. Hoofdstuk 8 geeft een overzicht van de benodigde middelen.

2. OPENBARE RUIMTE, THEORIE, BEHEER EN ONDERHOUD, BEGRIPPEN EN DEFINITIES

2.1 Inleiding

Voorliggend hoofdstuk beschrijft begrippen en definities van openbare ruimte en onderhoud, zoals die in de gemeente Apeldoorn worden gehanteerd.

2.2 Openbare ruimte

De openbare ruimte (= woon-, werk- en/of leefomgeving) is overal om ons heen. Zodra we ons erf verlaten, begeven we ons in de openbare ruimte. We leven erin, we gaan erin naar school of naar ons werk, we recreëren erin en we kijken ernaar als het buiten regent.

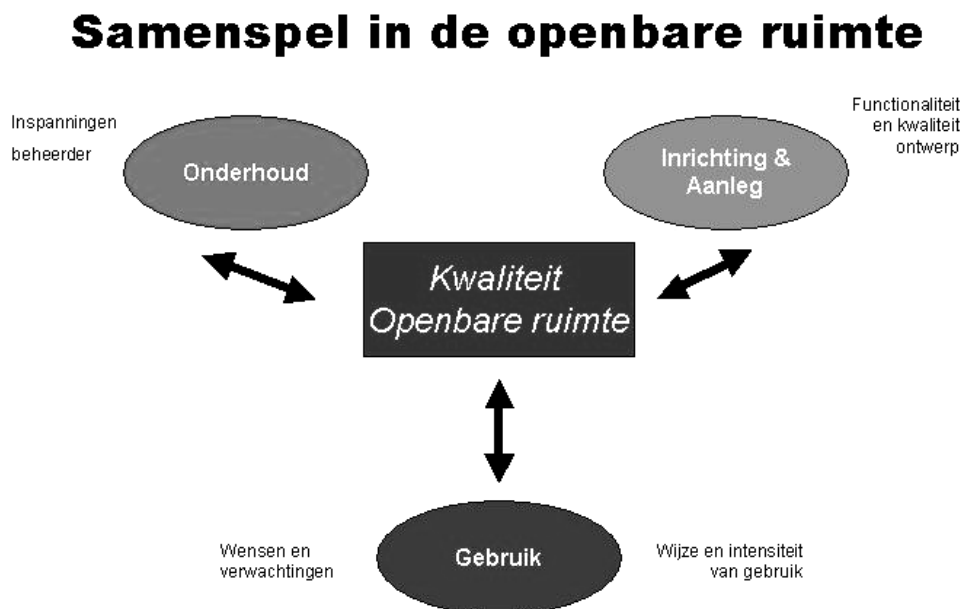
Simplistisch kun je stellen dat het stelsel van straten, pleinen, parken, oevers en “plekken” de openbare ruimte van een stad vormen. Het is de ruimte die openbaar is, dus voor iedereen toegankelijk.

Openbaar is wat niet privé is. Het is in de meeste situaties dat deel van de stedelijke ruimte waarop de gemeente directe invloed kan uitoefenen. Er zijn een heleboel verschillende (soorten) openbare ruimte. Lang niet iedereen gebruikt die op dezelfde manier en kijkt er op dezelfde manier naar. Dezelfde openbare ruimte kan voor verschillende gebruikers een verschillende sociaal-culturele betekenis en waarde hebben en daarmee op verschillende manieren gebruikt worden; of juist niet.

De openbare ruimte is uiteindelijk een samenspel van sociale, fysieke, economische, historische en juridische factoren. Tezamen bepalen deze factoren de kwaliteit van de openbare ruimte.

2.3 Fysieke openbare ruimte

De kwaliteit van de fysieke openbare ruimte is een samenspel tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de burger, die de gebruiker is. Tevens is het een samenspel tussen inrichting/aanleg, onderhoud en het gebruik. In onderstaand figuur wordt dit duidelijk gemaakt.



De gemeente is verantwoordelijk voor het in standhouden van het fysieke deel van de openbare ruimte². Binnen de openbare ruimte zijn diverse spelers actief. Binnen de gemeente zijn met name de diensten MMO en GNL actief.

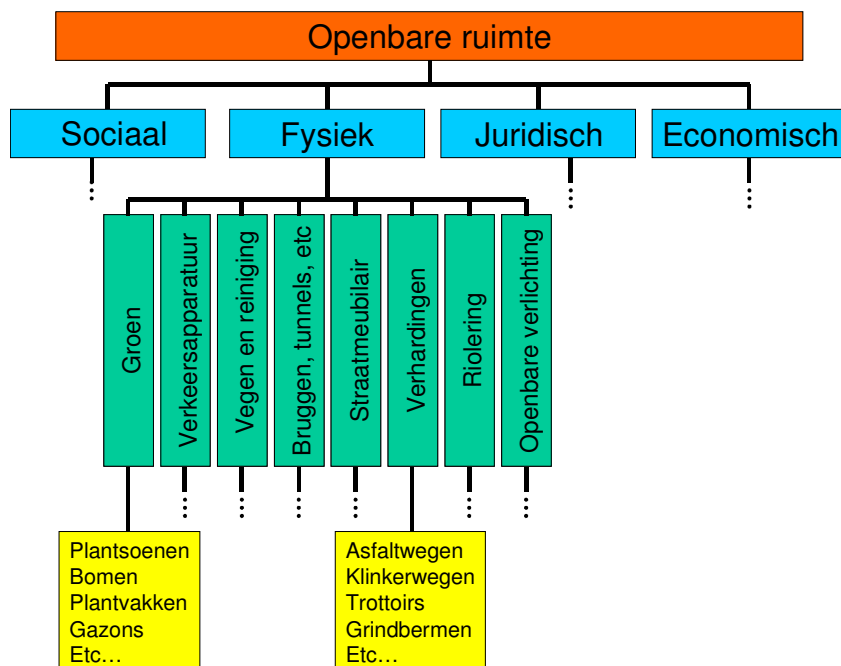
Het fysieke deel van de openbare ruimte bestaat uit diverse elementen of werkvelden, die weer op te delen zijn in objecten: tastbare dingen. De fysieke openbare ruimte bestaat grofweg uit een achttal elementen:

- Groen, onverhard
- Verhardingen
- Straat- en wegmeubilair
- Bruggen, tunnels en viaducten
- Verkeersapparatuur
- Openbare verlichting
- Waterhuishouding en riolering
- Vegen en reiniging

Elk van deze elementen is weer opgedeeld in objecten, zoals de objecten gazons, bomen en plantsoenen horen bij het element "groen" en de objecten klinker-, asfaltwegen, trottoirs en grindbermen horen bij het element "verhardingen".

Beheer openbare ruimte is méér dan onderhoud fysieke ruimte

Een zeer theoretisch indeling van openbare ruimte is hieronder schematisch weergegeven.



Beheer van de fysieke openbare ruimte kan niet (helemaal) gescheiden worden van de andere invalshoeken (fysiek t.o.v. sociale of economische factoren). Veel acties die in het kader van beheer worden uitgevoerd, zijn rechtstreeks gekoppeld aan het sociale (de mens in de ruimte), het juridische (regelingen rond gebruik en misbruik) en het economische (vastgoedwaarde, mobiliteitsprocessen e.d). Door louter te concentreren op de fysieke openbare ruimte, zonder

² Met uitzondering van de openbare ruimte die eigendom is van bijvoorbeeld woningcoöperaties. Deze ruimte is openbaar, maar niet in beheer of eigendom van de gemeente Apeldoorn. Het betreft hier vaak groenvoorzieningen, achterpaden, verlichting.

oog voor de ander invalshoeken, is het niet mogelijk om te komen tot succesvolle openbare ruimte. Te vaak wordt onderschat hoe een beheerder voortdurend bezig is om al die zaken onderling af te stemmen en in banen te leiden. In die zin zijn onze beheerders ook de oren en ogen van het ambtenarenapparaat en zitten zij op een spilfunctie tussen de maatschappij en de burelen. De beheerders hebben een grote rol in het vertalen van “buiten naar binnen”, een van de cultuurpijlers, die de beheerders al jarenlang van nature doen. Beheerders en buitenmedewerkers zijn vaak 1^e aanspreekpunt voor de buurt.

Verschillen in benadering tussen ‘groene’ en ‘grijze’ ruimte

Ook binnen het fysieke deel van de openbare ruimte verschillen de elementen (soms sterk) van elkaar. We praten vaak over de openbare ruimte in de veronderstelling dat groen en grijs één geheel vormen. Echter vanuit hun essentie zijn deze onderdelen volstrekt anders. De rustieke groene ruimte versus de drukke grijze mobiliteitsruimte.

Groene ruimte kenmerkt zich meer door aspecten als beleving, natuur, onthaasting, recreatie etc. Verharde ruimte meer door mobiliteit, nutsinfra, hoge gebruiksintensiteit etc. Ook de vormen van beheer zijn anders. Groen kent bij aanleg een lage investering, maar ontwikkelt zich in de tijd en vraagt tijdens de groei begeleiding en verzorging. Verharding kent bij de aanleg een hoge investering en vraagt minder hoog frequent (maar wel weer kostbaarder) onderhoud. Beide zijn nodig, beide hebben elkaar nodig, maar beide zitten elkaar ook wel eens letterlijk in de weg.

In die zin is openbare ruimte complexe materie of zoals het soms ook wel wordt betiteld: “een veelkoppig monster”, dat vanuit elke invalshoek een ander beeld geeft en zeer veel actoren kent met verschillende belangen.

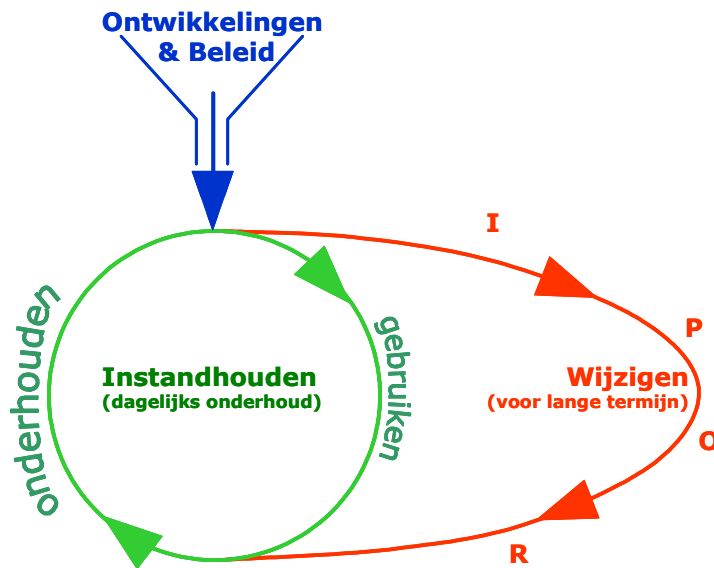
2.4 Beheer en onderhoud

Beheer en onderhoud zijn termen, die vaak door elkaar heen worden gebruikt en waarvan wordt gedacht dat het synoniemen zijn. Toch is dat niet zo. Beheer is de zorg voor een bepaald goed of voor bepaalde aspecten daarvan, met name door instandhouding, ontwikkeling en behoorlijk gebruik, teneinde dit goed aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden. Beheren komt dus neer op het er voor zorgen dat een goed of een gebied kan blijven functioneren. Beheer is het geheel van taken, verantwoordelijkheden, financiën, organisatie, planningen en werkzaamheden om de openbare ruimte op een bepaald niveau te kunnen houden.

Onderhoud is een deel van de totale zorg, namelijk die werkzaamheden, handelingen of activiteiten die regelmatig terugkeren en zich richten op instandhouding, dit moet binnen de beheerkaders worden uitgevoerd. Onderhoud is dus een onderdeel van beheer. De gemeente is in principe dan ook beheerder van de openbare ruimte, maar doet niet altijd zelf het onderhoud. Voor openbare ruimte is de beheertaak een gemeentelijke taak.

Beheer- en onderhoudscyclus

De beheer en onderhoudscyclus staat hieronder weergegeven. Naar aanleiding van achteruitgang van de openbare ruimte, politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, jurisprudentie of andere externe factoren wordt een beleidskeuze gemaakt. De beleidskeuze wordt vervolgens geïmplementeerd in het beheer en dagelijks onderhoud of als het grootschaliger en voor de lange termijn is via een project geregeld. Voorbeeld is Hoofdstraat Zuid of aanpak van Mheenpark. Dit werd altijd onderhouden via het dagelijkse onderhoud (groene cirkel). Het werd gebruikt en de openbare ruimte raakte versleten. Na raadsbesluit zijn Hoofdstraat Zuid en het Mheenpark via een project weer opnieuw opgebouwd of gerevitaliseerd. Nadat het project is afgerond wordt het weer overgedragen naar het beheer en dagelijkse onderhoud.



In voorliggende notitie gaat het om de drie-eenheid van “ontwikkelingen/beleid”, “instandhouden voor de korte termijn/dagelijks onderhoud” en “wijzigen voor de langere termijn”. Algemeen kan gesteld worden dat bij het dagelijks onderhoud de inrichting van de openbare ruimte niet verandert: een kapotte zitbank wordt vervangen door een nieuwe zitbank, het gras wordt gemaaid en de plantvakken geschoffeld. Bij wijzigen voor de lange termijn is sprake van een project (IPOR-methode en een projectteam openbare ruimte) , waarbij een stukje openbare ruimte helemaal opnieuw wordt ingericht of vervangen en dan weer wordt teruggegeven aan de stad en de dorpen. Dagelijks onderhoud is ook veel frequenter dan de grootschalige wijzigingen.

De mate, frequentie en omvang van het beheer (dagelijks of grootschalig) heeft met zeer veel factoren te maken, zoals inrichting, stedenbouwkundige opzet, bevolkingssamenstelling, materialen, locatie en omgeving. Er zijn dus buurten en wijken, die na 60 jaar nog een redelijk goede openbare ruimte hebben (Kerschoten). Maar er zijn ook wijken, die veel jonger zijn, maar nu al wel meer aandacht vragen. Bekend fenomeen is het type ‘bloemkoolwijk’, zoals De Maten, die na 30 jaar al allerlei mankementen begint te vertonen en een hoge onderhoudsgevoeligheid heeft.

De instandhouding van de openbare ruimte is dus een dynamisch proces dat vraagt om een voortdurende alertheid op ontwikkelingen en aanpassingen. Er is dus een monitor nodig die de stand van zaken in beeld brengt en signaleert als ingrijpen noodzakelijk is. De dienst MMO beschikt inmiddels over een instrument : de monitor openbare ruimte Apeldoorn waarmee de actuele onderhoudstoestand in beeld gebracht wordt.

2.5 Kwaliteiten op objectniveau

Objecten moeten functioneel, heel, veilig, gezond, duurzaam, mooi en schoon zijn. Om objecten te laten voldoen aan deze eisen, moet onderhoud worden uitgevoerd. Onderhoud bestaat uit allerlei werkzaamheden, zoals klein dagelijks onderhoud (prullenbak legen), groot onderhoud (prullenbak schilderen) en vervangingen (nieuwe prullenbak plaatsen).

In Apeldoorn onderscheiden we in het kwaliteitsniveau voor het onderhoud twee soorten kwaliteit waaraan het object moet voldoen:

- Status of technische staat (heel, functioneel, veilig en gezond)
- Netheid (schoon, mooi, netjes)

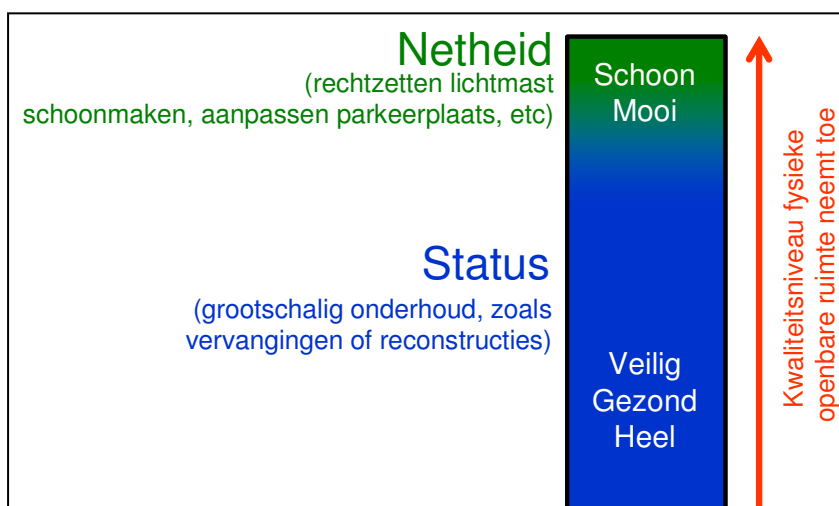
Zodra een object onder het minimale niveau komt, dient onderhoud gepleegd te worden om te zorgen, dat het object weer goed functioneert of netjes/schoon is. Welk soort maatregel wordt genomen, hangt af van de mate waarin het object niet meer voldoet. Gedurende de levensduur van het object zijn dit vaak relatief kleine ingrepen en na het verlopen van de levensduur gaat het om het vervangen van een object. Vervangen gebeurt als het object niet meer voldoet aan (nieuwe) eisen of kleine reparaties duurder zijn dan vervangen.

Status of technische kwaliteit is de kwaliteit, die relatief duur is om te handhaven en waarbij ook bij onvoldoende onderhoud kapitaalsvernietiging kan optreden of objecten gevaarlijk of ongezond kunnen worden. Bij status horen maatregelen als vervangen, vernieuwen, repareren. Een specifiek aspect van groenvoorzieningen is dat de status in de loop der tijd evolueert doordat bomen en struiken groeien en de natuur zich nog moet instellen. Dat vraagt om voortdurende zorg en begeleiding

Netheid is meer aangezicht, het beeld: hoe ziet het object eruit. Bij netheid gaat het om onderhoud om het beeld van het object te verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan het schoonmaken van objecten, zoals verwijderen van graffiti of het rechtzetten van een lichtmast. Netheid is relatief goedkoper te handhaven. Immers vegen (netheid) is goedkoper dan de weg vernieuwen (status). Heroverwegingen op netheid kunnen vaak ook op langere termijn relatief gemakkelijk weer worden teruggedraaid. Voor heroverwegingen op status of technische kwaliteit hebben vaak grote(re) financiële consequenties.

Een scherpe scheiding tussen beeld- en technische kwaliteit is niet te maken; is het rechtzetten van een lichtmast nu noodzakelijk uit het oogpunt van technische kwaliteit of visuele kwaliteit (is een scheve lichtmast wel/niet "heel"). Ook maatregelen, die vanuit technische kwaliteit worden gedaan (nieuwe weg of gazon) dragen bij aan de visuele kwaliteit ("mooi").

Gevoelsmatig kan wel gesteld worden dat als de technische kwaliteit of status niet in orde is onderhoud in het kader van netheid geen echte toegevoegde waarde heeft: bijvoorbeeld, rechtzetten van een kapotte lichtmast, die geen licht geeft of graffiti verwijderen van een zitbankje waar nog maar één plank op zit. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



2.6 Gebruiks- en beeldkwaliteit op inrichtingsniveau

Naast status en netheid dat op objectniveau bekeken moet worden is op inrichtingsniveau ook sprake van gebruiks- en beeldkwaliteit. Als de technische kwaliteit van een speeltoestel of een boom te ver terugloopt, worden deze verwijderd. Daarmee blijft de technische staat wel overeind, maar vermindert de gebruiks- en beeldkwaliteit van de inrichting als geheel. Immers er zijn dan minder speeltoestellen in de wijk (gebruikskwaliteit) of verbrokkelt de bomenstructuur (beeldkwaliteit).

3. FILOSOFIE VOOR INRICHTING EN BEHEER OPENBARE RUIMTE

3.1 Inleiding

Bij inrichting en beheer van openbare ruimte staat in Apeldoorn het gebruik centraal. Bedenk altijd wat voor activiteiten de fysieke openbare ruimte ondersteunt en wat de gebruiker wil. Deze filosofie is geïnspireerd op Projects Public Spaces of de theorie van filosoof Gehl. Hieronder wordt deze filosofie nader uitgerold.

3.2 Gebruik staat centraal

Lang niet iedereen gebruikt de openbare ruimte op dezelfde manier en kijkt er op dezelfde manier naar. Dezelfde openbare ruimte kan voor verschillende gebruikers een verschillende sociaal-culturele betekenis en waarde hebben en daarmee op verschillende manieren gebruikt worden; of juist niet. De kwaliteit van de openbare ruimte is ongrijpbaar en kent subjectieve en objectieve criteria, die van plek tot plek variëren. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt door Gehl omschreven als gebruikswaarde, waarbij onder gebruikswaarde wordt verstaan, dat de (fysiek) openbare ruimte de activiteiten faciliteert, die de burger daar zou willen ontplooiën: "waar je je ding kan doen", in concreto bestaat de gebruikswaarde van een plek uit vier onderdelen, waarvan de mate waarin elke onderdeel op zich en in onderlinge samenhang is ingevuld de gebruikswaarde en dus de kwaliteit van een plek bepalen :

- mate van sociale cohesie ter plaatse
- mate van gebruik en activiteiten ter plaatse
- mate van toegankelijkheid en bereikbaarheid
- mate van comfort en aantrekkelijkheid dat wordt ervaren ter plaatse

Fysieke openbare ruimte is ondersteunend aan de gebruikswaarde/beleving van de plek.

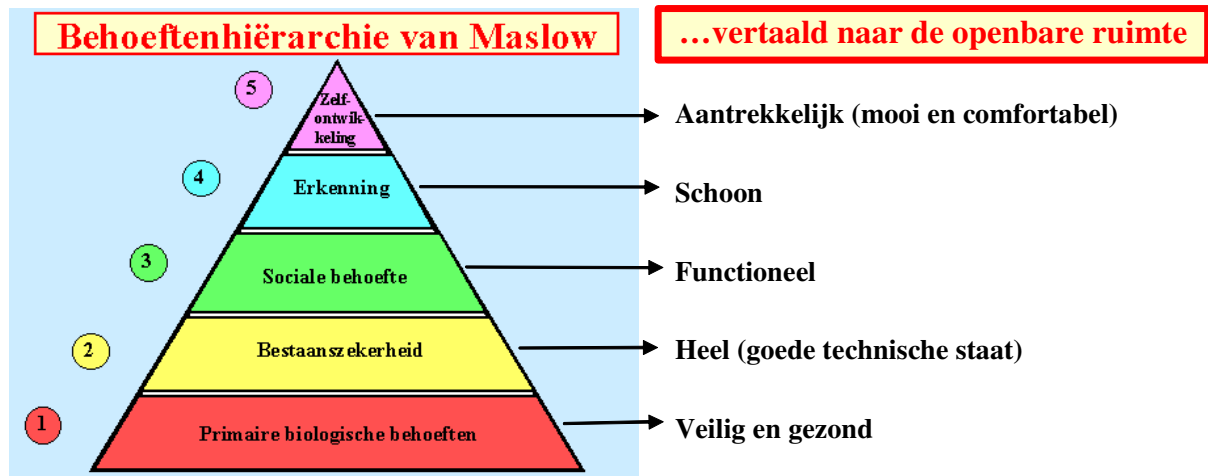
Gemeenten moeten dus een openbare ruimte creëren die deze gebruikswaarde, de behoefte van de burger, stimuleert en ondersteunt. Openbare ruimte staat ten dienste van de burgers. Maar wat is de behoefte van de burger?

3.3 Behoeftehiërarchie van Maslow als basis

Abraham Maslow is een van de bekendste vertegenwoordigers van de humanistische psychologie. Zelfverwerkelijking is volgens de humanistische psychologie de kern van het menszijn. De natuur van iedere mens is er op uit om de mogelijkheden en talenten tot ontplooiing te brengen. Hierbij ondervindt de mens diverse belemmeringen, die ons er van weerhouden om werkelijk uit ons zelf te halen, wat er in zit. Welke belemmeringen zijn dat dan? Om dat te doorgronden, moet je eerst weten wat je drijfveren zijn. Maslow onderscheidt vijf niveaus in het menselijk gedrag (behoeftehiërarchie), die oploopt in mate van zelfverwerkelijking. In de theorie van Maslow is het niet mogelijk om een hoger niveau in de hiërarchie goed te bereiken als de onderliggende niveaus niet goed zijn ingevuld. Het eerste en laagste niveau is van primaire levensbehoefte (eten en drinken). Het tweede niveau is bestaanszekerheid (salaris, huis). Het derde niveau gaat om sociale behoefte en op elkaar kunnen vertrouwen. Het vierde niveau gaat over erkenning en waardering (zelfvertrouwen) en het vijfde en hoogste niveau gaat over volledige zelfontplooiing.

3.4 Maslow toepassen op de fysieke openbare ruimte

Op basis van de behoeftehiërarchie kunnen we inschatten welke behoefte de burger heeft en welke openbare ruimte we daar tegenover moeten stellen om aan die behoefte te voldoen. Deze vertaling kan niet één op één, maar toch.



Voor het eerste en laagste niveau betekent het een openbare ruimte waar je niet ziek van wordt of gewond door raakt, ofwel veilig en gezond. Op het volgende niveau moet de openbare ruimte in stand worden gehouden (bestaanszekerheid): heel. In het middelste en derde niveau is een openbare ruimte vereist die functioneel is, zonder opsmuk. In het vierde niveau gaat het om een schone omgeving. Op het vijfde en hoogste niveau wordt een openbare ruimte gevraagd waar de burger zich helemaal in zijn element voelt en volmaakt gelukkig is, wegdromend in de lentezon met het schuim van de cappuccino nog op de lippen, doet u de ogen maar dicht; genieten! Bovenstaande is verder doorvertaald voor openbare ruimte in onderstaande figuur.



Factor tijd in de belevingshiërarchie

Net als bij Maslow geldt dat –zwart/wit gesteld- maatregelen uitvoeren op een hoger niveau, terwijl het lagere niveau niet goed geregeld is, het op lange termijn niet goed gaat met de fysieke openbare ruimte. Een plein goed schoon houden, terwijl je er niet veilig kan verblijven (niveau 1) heeft geen zin, dan moet een andere maatregel getroffen worden. Objecten schoon houden, terwijl de technische staat onvoldoende is, kan goed zijn voor de tijdelijke gebruikswaarde, want als een plek niet (meer) aantrekkelijk (niveau 5) is, niet meer schoon/netjes (niveau 4) is en ook niet meer functioneel (niveau 3) en met kapotte objecten (niveau 2) zal ter plekke de kwaliteit van de fysieke omgeving (overal geparkeerde auto's in gore

straten, met kapotte en ondergespoten bankjes en kale gazons met opschietend onkruid) merkbaar zijn in de sociale structuur en de waarde van het vastgoed van de plek. Op langere termijn zijn echter andere maatregelen nodig, die onze dienst (goede openbare ruimte tegen redelijke kosten) ook op langere termijn kunnen garanderen. Hierbij zal het vaak gaan om een pakket van maatregelen, waarbij ook de juridische en sociale component een plaats moet krijgen.

Rol gemeente en burger

De eerste twee niveau's en de helft van het functionele niveau worden bepaald door de technische expert. De onderste helft van de behoeftehiërarchie is de verantwoordelijkheid van de gemeente; zij moet een goede kwaliteit tegen redelijke kosten op lange termijn garanderen. Dit deel heeft wel invloed op de gebruikswaarde, maar vaak is dit deel voor de gebruiker in principe ook niet interessant om daarin zeggenschap te hebben. Een bewoner wil niet kiezen tussen repareren van de weg of het kapotte bankje, dat moet allebei gewoon gebeuren, ofwel een basisniveau dat wij de burger moeten aanbieden. De mate waarin aan deze niveau's voldaan wordt zijn, vaak ook objectief te onderbouwen (verkeersdoorstroming, technische inspecties, CROW-richtlijnen). De bovenste twee niveau's en het bovenste deel van het functionele niveau is voor de gebruiker juist wel interessant en kent de subjectiviteit van de beleving: bomen kappen voor parkeerplaatsen? Bloembakken in de stad? Schoon of vies? Over deze onderdelen moet je juist samen met de gebruikers aan de gang. De gemeente moet voordat ze het gesprek start, wel zorgen dat de basis op orde is.

De niveau's 2 en 4 (heel en schoon) kunnen vaak onderdel zijn van regulier onderhoud en is daarom gemakkelijk bij te sturen. Voor de niveau's 3 en 5 (functioneel en aantrekkelijk) zijn vaak (kleine) herinrichtingen nodig, die aparte budgetten nodig hebben, die vaak in projectvorm worden uitgevoerd. Voor het laagste niveau is de maatregel afhankelijk van de mate van onveiligheid en ongezondheid. Hierbij zal het vaak gaan om een pakket van maatregelen, waarbij ook de juridische en sociale component een plaats moet krijgen.

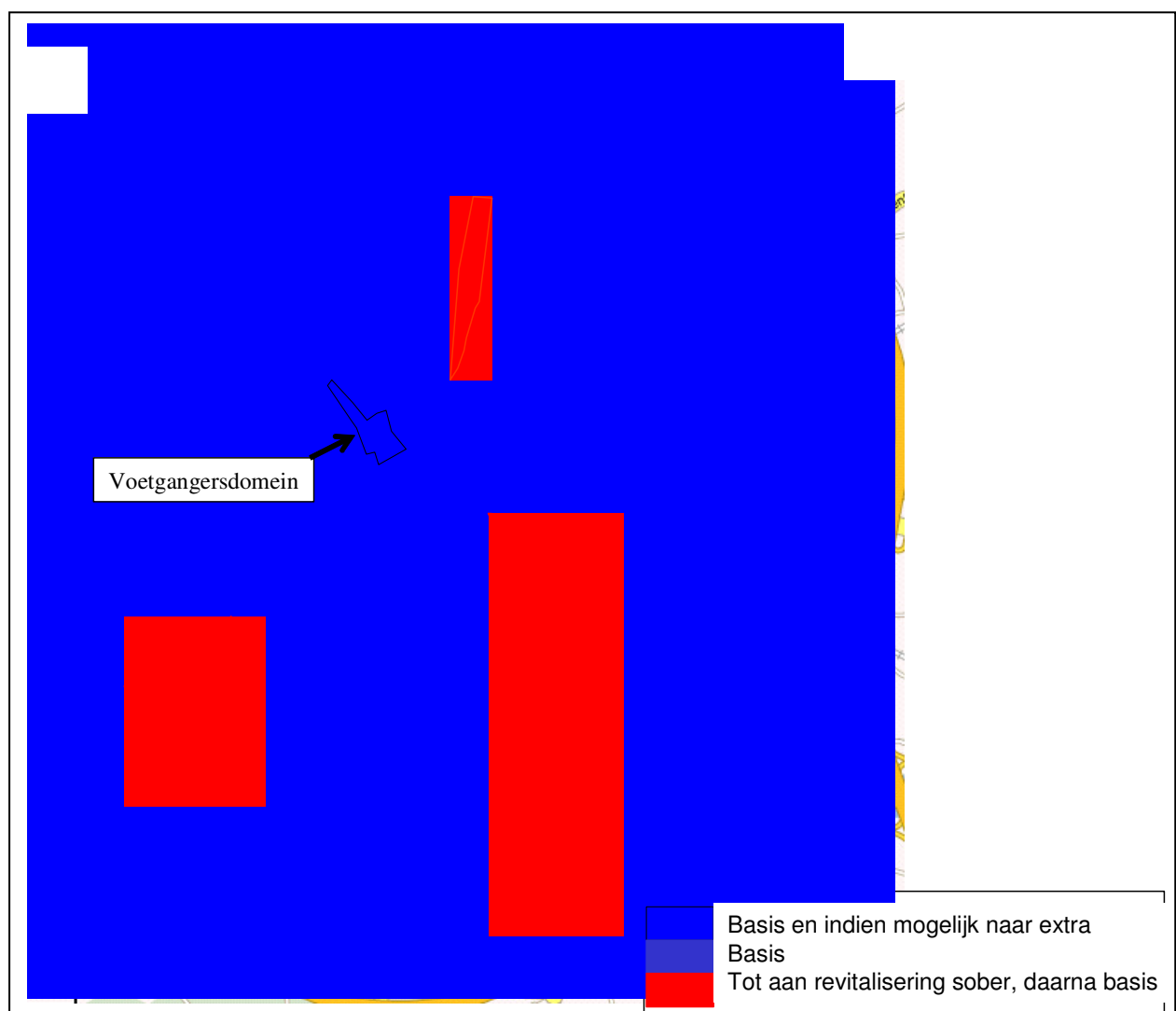
4. BELEID EN VOORGAANDE BESLUITVOMING

4.1 Inleiding

Voorliggend hoofdstuk beschrijft het huidige beleid en ambities. Tevens geeft het hoofdstuk een kort overzicht van relevante besluitvorming. In het hoofdstuk is ook een aantal leerpunten opgenomen.

4.2 Ambitieniveau voor onderhoud openbare ruimte

In 2003 heeft de gemeenteraad een ambitieniveau neergelegd voor de gehele stad: basis, waarbij bedrijventerreinen, die nog gerevitaliseerd moeten worden eerst nog op niveau sober worden onderhouden. In het raadsbesluit is tevens aangegeven dat op termijn bekeken moet worden of het voetgangersdomein in de binnenstad op termijn niet naar extra zou kunnen. Deze ambitie is hieronder weergegeven.



Overzichtskartaal van het ambitieniveau voor onderhoud openbare ruimte, zoals dat in 2003 is vastgesteld

Als de kleuren van de kwaliteitskaart en de niveaus "sober", "basis" en "extra" verder worden uitgewerkt in beeldkwaliteit, zoals gedaan is in het kwaliteitshandboek openbare ruimte (2003) kom je op onderstaande referentiebeelden. Voor alle objecten zijn er referentiebeelden. Bij elk

niveau en referentiebeeld is ook een beschrijving opgenomen. Hieronder zijn ter illustratie een aantal voorbeelden van de referentiebeelden uit het kwaliteitshandboek opgenomen.

VOORBEELDEN UIT KWALITEITS- HANDBOEK	SOBER "liever niet"	BASIS "gewenste niveau"	EXTRA "op termijn in binnenstad?"
Straat			
speeltoestellen			
straatmeubilair			

4.3 Diverse initiatieven en rol van burger

Vanaf de jaren 90 tot heden de bewonersparticipatie gegroeid en zijn diverse budgetten beïnvloedbaar gesteld voor burgers en dorps- en wijkraden. Deze budgetten worden met name besteed aan elementverhardingen, straatmeubilair en kleine herinrichtingen.

Door de jaren heen is er door de wijk- en dorpsraden steeds minder gebruik gemaakt van dit instrument. De dienst ziet hiervoor twee oorzaken. Men vertrouwdde steeds meer op de deskundigheid van de beheerder en de communicatie met de wijk en dorpsraden was zo goed dat er een grote mate van vertrouwen was ontstaan in het handelen van de beheerder dat men de initiatieven aan de beheerder over laat en niet zelf met allerhande ideeën aan komt zetten.

In de jaren 90 is voor het eerst geëxperimenteerd met het beïnvloedbaar stellen van budgetten voor het onderhoud van de openbare ruimte. (wijkgericht werken) Sindsdien is het niet meer weg te denken dat er een intensieve samenwerking bestaat tussen de groen- en wegbeheerders, de stadsdeelmanagers en de vertegenwoordigers van de dorps- en wijkraden.

Bij het beïnvloedbaar maken van budgetten kwam naar voren dat er behoefte was aan meer visie op de aanpak van het beheer en dat bestaande budgetten tekorten vertoonden om iets meer te doen dan het hoogst noodzakelijke. Daar is de pilot Beheervisie de Maten uit voortgekomen. Daarop aansluitend is het programma Beter door Beheer opgesteld.

In deze initiatieven heeft met name de participatie van de burger centraal gestaan.

4.4 Beïnvloedbaar maken van budgetten

Belangrijke doelstelling van het beïnvloedbaar maken van budgetten was dat de betrokkenheid van de wijkbewoners zou toenemen en dat er bereidheid tot participatie zou ontstaan. De betrokkenheid is bij de wijkraden zeker aanwezig gebleken. Maar van de beïnvloedingsruimte is weinig gebruik gemaakt. Ook is niet gebleken dat bewonersgroepen zich massaal gemeld hebben om zelf tegen vergoeding het beheer ter hand te nemen. Als ze zelf wat willen doen is het om extra kwaliteit toe te voegen. Dat kan zijn beeldkwaliteit, maar ook nieuwe elementen (bijvoorbeeld speelvoorzieningen).

Verder willen ze wel graag meedenken over gebruik en inrichting. Het is als gemeente ook belangrijk om daar wel ruimte voor te hebben. Maar gelimiteerd want dit kan ook een bodemloze put zijn. De beïnvloedbaarheid van budgetten voor renovaties en speelvoorzieningen wordt wel gewaardeerd, waarbij overigens het wijze advies van de beheerder heel vaak opgevolgd wordt.

Beheervisie De Maten en Beter door Beheer

Uitgangspunt voor beheervisie De Maten was destijds: de wijk is nu één generatie oud en dat vraagt om een gebiedsmatige kleinschalige herinrichtingsaanpak. Dat De Maten gekozen werd had te maken met de typische hofjesaanleg uit de jaren '70. Momenteel loopt een discussie rond de zogenaamde 'bloemkoolwijken' De Maten is hiervan een voorbeeld pur sang van Daar wordt ook een dergelijke aanpak voorgesteld. Destijds dus nog niet zo'n gekke gedachte. Alleen hoort daar wel een adequaat budget bij en daar schoot de Beheervisie tekort. Dan kom je in de valkuil van meer beloven dan je waar kunt maken. Bovendien was de buurtgerichte aanpak ontzettend intensief. Het heeft overigens wel boeiende sociale processen opgeleverd zowel positief als negatief. Die sociale betrokkenheid bij de openbare ruimte werd toen heel belangrijk gevonden.

In 2001 is de beheervisie De Maten opgesteld. Hierin is een drieluik voor de aanpak voorgesteld:

1. wegwerken achterstanden
2. herinrichten van versleten gebieden;
3. onderhouden op basiskwaliteit en structureel verhogen onderhoudsbudget

In de MBP 2002-2005 is alleen voor het tweede punt van de drieluik de helft van het gewenste bedrag toegekend, waardoor achterstanden uiteindelijk niet weggewerkt kunnen worden. Een keuze waar de diensten en de mensen in het beheer en onderhoud nog dagelijks in overleg met de bewoners van De Maten mee geconfronteerd worden.

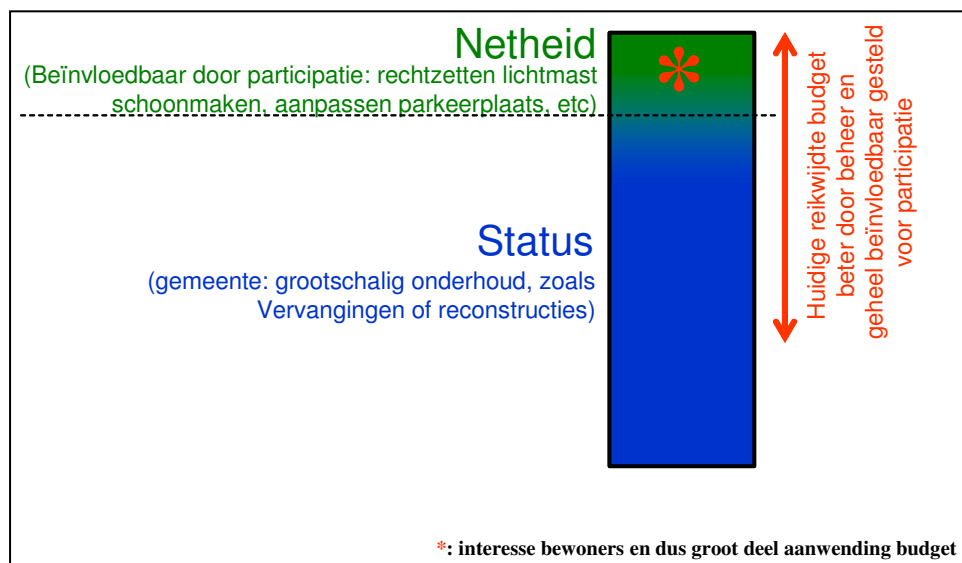
In 2003 is Beter door beheer gestart met de insteek om via wijkgericht werken en bewonersparticipatie de hele bebouwde omgeving van Apeldoorn op een algemeen, vastgesteld, kwaliteitsniveau te brengen en te houden. Dit ging dus minder ver dan de beheervisie aanpak waar ook op kleine herinrichtingen is ingestoken. Uitgangspunt hierbij was en is dat bewoners graag meedenken en meebeslissen over hun eigen buitenruimte. Dit blijkt slechts voor een deel te kloppen.

Uit een interne evaluatie voor het project beter door beheer, de ervaringen van beheervisie De Maten en de activiteiten in kader van wijkbeheer blijkt, dat bewoners niet willen participeren (en prioriteren) in afwegingen en keuzes voor het grootschalig technisch onderhoud van kapitaalgoederen c.q. de verhardingen. Bewoners willen niet meebeslissen over de onderhoudsmaatregelen voor de technische kwaliteit van wegen. Voor structureel onderhoud in kader van technische kwaliteit kijkt de burger naar de gemeente. Zij vinden dit type onderhoud voor het in standhouden van de technische kwaliteit een zuiver gemeentelijke taak. De burger wil dat de gemeente ervoor zorgt dat het kozijn niet verrot (technische kwaliteit). De burger wil zich wel bemoeien bij de kleur van het kozijn of het schoonmaken (beeldkwaliteit). Deze constatering sluit nauw aan bij de eerder genoemde behoeftehiërarchie van Maslow.

In de genoemde projecten wordt door de bewonersparticipatie vaak (een deel van) het budget voor structureel technisch onderhoud aangewend voor kleinschalige herinrichtingen of kleinschalig onderhoud. Hierbij valt te denken aan het verplaatsen van een parkeerplaats of het recht leggen van enkele trottoirtegels, terwijl de (asfalt)weg ernaast in een slechte technische kwaliteit blijft liggen.

Beter door beheer en beheervisie De Maten zijn geen oplossing gebleken voor het inlopen van de onderhoudsachterstand. Het inlopen van de onderhoudsachterstand kan wel in deze projecten worden betrokken. Hiervoor zijn twee randvoorwaarden van belang:

1. voldoende geld voor structureel onderhoud in kader van technische kwaliteit en beeldkwaliteit
2. taakverdeling gemeente/burger anders dan nu; beheerder is verantwoordelijk voor onderhoudsmaatregelen voor de technische kwaliteit en bewoners participeren in maatregelen in kader van de beeldkwaliteit. Alleen de laatste categorie maatregelen en bijbehorende budgetten zou beïnvloedbaar gesteld moeten worden. In onderstaande figuur is dit weergegeven.



4.5 Onderhoudsniveau en inrichting

De kwaliteit van de openbare ruimte bestaat uit een goede inrichting en goed beheer. Dit zijn twee op zichzelf staande elementen. De inrichting bepaalt of er goed kan worden beheerd en de mate van beheer is toonaangevend voor de uitstraling van de inrichting. De gemeenteraad heeft kwaliteitsniveaus voor het beheer vastgelegd. Het heeft geen zin om een inrichting te realiseren in de openbare ruimte met zo'n hoog kwaliteitsniveau dat het niet onderhouden kan worden. Het kwaliteitsniveau van de inrichting moet aansluiten bij het kwaliteitsniveau van het onderhoud en andersom. Voorbeelden hiervan zijn 1) speciaal ontworpen zitbanken en de materiaalkeuze in de wijk Welgelegen, die niet passen binnen het onderhoudsniveau "basis" of 2) keuze voor ecologische bermen in gebieden met onderhoudsniveau extra, waar ene kort en strak gazon beter past bij de gewenste en door de burger veronderstelde kwaliteit.

Bij de keuze voor een hogere kwaliteit dan waarin is voorzien in de onderhoudsbudget, zal extra budget aangevraagd moeten worden via het zogenaamde areaalacres. De huidige areaalacresbedragen zijn onvoldoende om het gewenste niveau "basis" na nieuw- aanleg te realiseren. Indien sprake is van een gelijkblijvende hoeveelheid areaal na de herinrichting, maar wel met een veel hogere kwaliteit, dan is er toch geen sprake van areaaluitbreiding en in principe dus geen budgetwijziging mogelijk.

Het verbeteren of maken van een inrichting gaat vaak via projecten, waarbij voor een stukje openbare ruimte een (geheel) nieuwe inrichting wordt ontworpen. De hele boel gaat letterlijk op de schop. Om tot een goede inrichting te komen is het daarom van groot belang bij het ontwerpen rekening te houden met toekomstig beheer (inclusief handhaving of flankerend beleid) en verkrijgen van voldoende middelen om het ontwerp te beheren in de gebruiksfase. Dit wordt 'beheerbewust ontwerpen' of 'beheertoets' genoemd. Momenteel wordt de beheertoets ingevoerd.

Geconstateerd kan worden dat:

- 1) er openbare ruimte in projecten wordt ontwikkeld met zo'n hoog inrichtingsniveau dat bijbehorende onderhoudsmiddelen voor "basis" onvoldoende zijn;
- 2) toekomstig onderhoud geen richtinggevend criterium is in inrichtingsplannen, hetgeen via een kader en een beheertoets een criterium kan worden.
- 3) de gehanteerde areaalacressen bij uitbreiding van het areaal vaak niet kostendekkend zijn om het niveau "basis" te handhaven.

Het gewenste onderhoudsniveau zou dan ook een leidend principe moeten zijn bij de nieuwaanleg. Immers de beheer- en gebruiksfase van die nieuwe plek gaat over meerdere generaties.

4.6 Binnenstad ambitieniveau voor inrichting en onderhoud hoog?

In het verleden heeft de raad kwaliteitsniveaus vastgesteld voor de openbare ruimte: sober, basis en extra. In principe worden alle oude bedrijventerreinen onderhouden op het niveau sober, totdat ze "gerevitaliseerd" zijn en dan streven we daar naar kwaliteitsniveau basis. Alle andere bedrijventerreinen, woonwijken en binnenstad/winkelcentrumgebied streven we naar het kwaliteitsniveau basis. De raad heeft toen ook gesteld dat het winkelcentrumgebied/voetgangersdomein op termijn naar het kwaliteitsniveau extra zou moeten kunnen. Impliciet betekent dit dat de nieuwe openbare ruimte buiten de binnenstad een "normale, basis" niveau moet kennen en in de binnenstad een "hogere, extra" niveau. Langzamerhand komen er geluiden van de vieze binnenstad, kauwgomoverlast, afbrokkelend asfalt, vies marktplein, beschadigde lichtmasten, zwerfvuil door flyers. Ofwel men roept om intensiever beheer in het publieke domein. Is het publiek domein louter het winkelcentrumgebied. De stad ontwikkelt zich. Voetgangersdomein, winkelcentrumgebied, binnenstad: gebieden waar we onze gasten ontvangen. Maar om welk gebied gaat het nu precies: welk gebied willen we nu graag intensiever gaan beheren?

Het hogere kwaliteitsniveau in inrichting en onderhoud moet je met name toepassen in die omgeving waar men traag, ofwel lopend, flanierend komt. Door de trage manier van voortbewegen vallen discrepanties meer op, dan op de fiets of in de auto.

De dienst MMO wil daarom vanuit de beheerambitie een gebiedsbegrenzing vaststellen voor *het flaneergebied van Apeldoorn*, waar we met trots onze burgers en bezoekers ontvangen. De locaties buiten de binnenstad, kunnen vervolgens bij herinrichting van de openbare ruimte alleen op niveau "basis" worden aangelegd, tenzij de raad besluit tot een ander niveau, inclusief de structurele financiële gevolgen.

Daar waar de gemeentelijke overheid inzet op de kwaliteit van de inrichting (= mooi maken), krijgt zij tegelijkertijd het verwijt dat zij diezelfde openbare ruimte niet mooi, schoon en veilig weet te houden. En de eerlijkheid gebied te zeggen, de overheid gaat met dit beheer en onderhoud van de openbare ruimte ook vaak "slordig" om. In diverse publicaties wordt hierop gewezen. Bijv. het vervangen door een kapotte tegel van materiaal A wordt "gewoon" vervangen door een afwijkende tegel van materiaal / kleur B. Hetzelfde kan gezegd worden over de tamelijk willekeurige plaatsing en afmeting van bebording, soms belijning / markering in het openbare gebied; waarvan wellicht nut en / of noodzaak ter discussie kunnen worden gesteld. Tja, en dan ben je toch niet goed bezig in een poging de verloedering van het openbare domein, en mede als gevolg daarvan de verloedering van de publieke moraal tegen te gaan.

En slecht beheerde en / of onderhouden ruimte draagt niet bij aan een positieve waardering van de woon- en werkomgeving; het draagt niet bij aan het imago van de stad en doet afbreuk aan een gewenst investeringsmilieu. En dat geldt met name voor de binnensteden: vaak als visite kaartje van steden gepropageerd en ingezet als marketings- instrument.

"Overheden zouden zich veel meer bewust moeten zijn van de economische waarde van een fraai ingerichte en goed onderhouden openbare ruimte; de OZB- waarde van opstallen aan in die ruimte wordt daarmee in positieve zin beïnvloed. Zulke meeropbrengsten zouden in

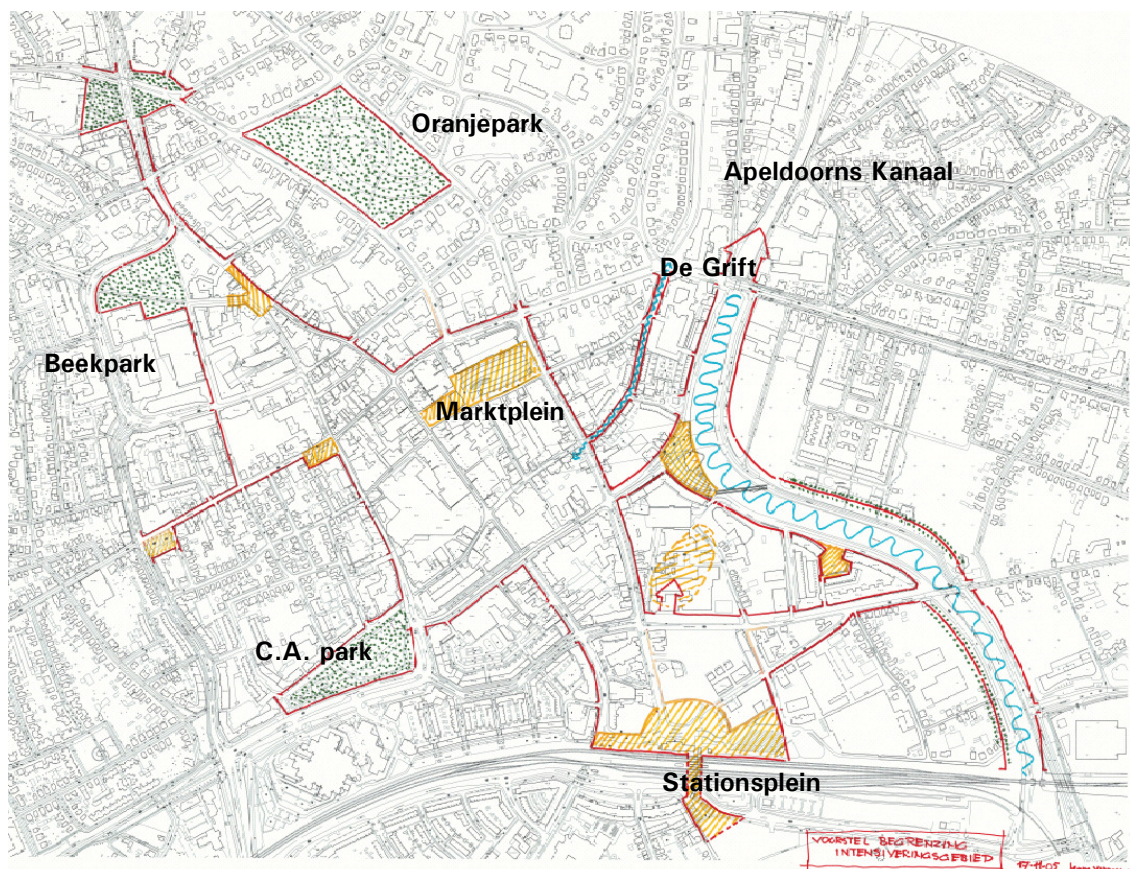
ontwikkelingskosten en beheerskosten mee moeten wegen", aldus de directeur van het Ruimtelijk Planbureau.




Uit bovenstaande zou geconcludeerd kunnen worden dat de gehele Apeldoornse binnenstad als "intensiveringsgebied of flaneergebied" moet worden aangemerkt. Dit lijkt voornamelijk een stap te ver. Ook het gegeven dat de binnenstad van Apeldoorn nogal divers van karakter is, maakt een nuancering op deze conclusie wenselijk en verdedigbaar.

Uitgangspunten voor de omvang van het "intensiveringsgebied" of het "flaneergebied van Apeldoorn" zouden kunnen zijn:

1. het gebied waar d.m.v. (her)inrichting de gewenste visuele en functionele samenhang tot stand wordt gebracht, c.q. moet worden gebracht ter ondersteuning van de functioneel-ruimtelijke ontwikkeling van die binnenstad;
2. de straten, pleinen, plekken, oevers welke primair tot het domein van fietsers en voetgangers behoren; hun belevingswaarde is tijdsmatig intensiever dan die van de automobilist die deze ruimte sneller doorkruist en vaak "slechts(...)" als doorgangsroute / verkeersroute beschouwd;
3. die plekken, doelen in de binnenstad die veel bezoekers trekken, dan wel karakter-, sfeer- dan wel beeldbepalend zijn voor de binnenstad;
4. openbare ruimte die tot " publiek domein" moeten worden gerekend, i.t.t. de collectieve dan wel geprivatiseerde openbare ruimte.

Op grond van bovenstaande wordt voorgesteld het "intensiveringsgebied of flaneergebied" te beschouwen zoals op bijgevoegde kaart is aangegeven.



	Pleinen
	Parken/groen
	Begrenzing gebied intensief beheer

5. WAT IS KWALITEIT EN HOE BRENG JE DAT IN BEELD

5.1 Inleiding

In rekenkameronderzoek van 2005 kwam in de Gemeente Apeldoorn naar voren, dat de verantwoording van de (meerjaren)begroting openbare ruimte (programma 6) nogal mager was. In 2006 heeft de raad te kennen gegeven dat het de raad onvoldoende duidelijk is, wat het geld oplevert dat geïnvesteerd wordt in de openbare ruimte. Oftewel de relatie tussen inspanning en resultaat was onvoldoende duidelijk. De afdeling Groen en de afdeling Wegen & Riolering, die samen verantwoordelijk zijn voor de fysieke openbare ruimte, moesten dus op zoek naar gegevens of een instrument, die een evenwichtig beeld geven van de kwaliteit van de fysieke openbare ruimte, waarbij relaties worden gelegd tussen de verschillende gegevens en ambities van de raad.

Hiervoor is een project gestart met als vraagstelling: "Hoe moet de Gemeente Apeldoorn de kwaliteit of toestand van de openbare ruimte monitoren en welke impact heeft dat op de organisatie?"

Hoe krijg je nu een goed beeld van de kwaliteit of toestand van de openbare ruimte? De eerste vraag die hierbij naar boven kwam is: wat is kwaliteit? De raad heeft in 2003 reeds (beeld)kwaliteitsniveaus vastgesteld voor het onderhoud, maar kwaliteit is meer: mooi, heel, gezond, veilig, leuk, duurzaam, spannend, functioneel, maatschappelijk verantwoord? Enerzijds gaat het om de beleving van de kwaliteit van de openbare ruimte door de maatschappij. Wat vindt de burger er van? Kwaliteit heeft dus iets maatschappelijks, waardoor technici dat al snel als subjectief betitelen. Anderzijds gaat het om het garanderen van een bepaald niveau (technische staat) op langere termijn. Technische staat kunnen we door middel van inspecties goed meten, dus noemen we dat al snel "objectief". Deze twee werelden moeten op een of andere manier met elkaar verbonden worden om een goed beeld te hebben van met name de fysieke kwaliteit van de openbare ruimte, zodat de afdeling zelf er iets mee kan in de bedrijfsvoering, maar ook de gemeenteraad in haar besluitvorming.

5.2 Gegevens

Binnen de gemeente bleken drie soorten gegevens voorhanden, die elk sterk verschilden in mate van beschikbaarheid en detail. Tevens bleken de gegevens allemaal gebruikt te worden voor andere dingen en onderling niet gekruist te worden. De beschikbare gegevens worden hieronder kort besproken.

Meldingen bij de buitenlijn

Het gaat hierbij om meldingen van burgers over allerlei onregelmatigheden in de openbare ruimte, die in aantallen per categorie beschikbaar zijn. Meldingen zijn (nog) niet goed te herleiden naar locaties of wijken. Ook worden meldingen niet gerelateerd aan het gewenste onderhoudsniveau of de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. Meldingen worden in principe binnen twee werkdagen afgehandeld, waarbij ca. 80% direct buiten wordt opgelost. De meldingen werden gebruikt om de raad te informeren. Zwart-wit gesteld, werd bij een stijgend aantal meldingen het fenomeen van de "de Buitenlijn" geroemd en bij minder aantal meldingen werd lof gestoken over de kwaliteit van de buitenruimte.

Technische inspecties

Bij technische inspecties gaat het om inspecties naar de technische staat, die door derden worden uitgevoerd, zoals weginspecties. Deze worden afhankelijk van het werkveld eens per 3 of 5 jaar gehouden. De technische inspecties vormen de input voor het integrale onderhoud- en vervangingsprogramma. Het onderhoud- en vervangingsprogramma is de basis voor de jaarlijkse besteding van het onderhoudsgeld.

Leefbaarheidsenquête

Elke twee jaar wordt een representatief deel van de bevolking van Apeldoorn gevraagd naar haar mening over diverse zaken en ook de kwaliteit van de woonomgeving, mate van verloedering van de fysieke openbare ruimte en zelfs de technische staat van verhardingen is hierin opgenomen. De resultaten worden deels ook teruggelegd bij de raad.

5.3 Ambities van de raad

Opmerkelijk is dat de raad in 2003 al kwaliteitsniveaus voor de openbare ruimte heeft vastgelegd. Aan de hand van een beeldcatalogus is de gewenste kwaliteit verbeeld, onderverdeelt in status en netheid. Deze ambities zijn toegepast in een proefproject, waarin vier wijken aangepakt worden. De resultaten van het proefproject zouden vervolgens worden doorvertaald naar de gehele stad. Het project is echter om politieke redenen vertraagd en tot op heden nog niet afgerond. Er wordt door gemeente Apeldoorn dus (nog) niet geschouwd op beeldkwaliteit.

5.4 Kwaliteit openbare ruimte

Kwaliteit van de fysieke openbare ruimte heeft dus subjectieve en objectieve kanten. Tevens is de beschikbaarheid van de gegevens soms representatief voor een heel gebied en soms ook niet. Daarom is onderscheid gemaakt in areaaldekkende gegevens en niet-areaaldekkende gegevens. Een relatief eenvoudige matrix bleek het antwoord op de vraag hoe we de beschikbare gegevens samen kunnen voegen in één integrale monitor, die inzicht geeft in de kwaliteit van de fysieke openbare ruimte. De invulling van elk kwadrant moet de kwaliteit van de openbare ruimte beschrijven. De matrix is weergegeven in onderstaande figuur.

MORA

De matrix is vervolgens nader uitgewerkt voor Apeldoorn: Monitor Openbare Ruimte Apeldoorn. (MORA). Door het toepassen van de MORA is gebleken dat Apeldoorn de kwaliteit van de fysieke openbare ruimte niet evenwichtig in beeld heeft en ook niet evenwichtig voor kan leggen aan het bestuur.

Het bestuur krijgt de kwaliteit van de openbare ruimte alleen teruggekoppeld op basis van de beleving (leefbaarheidsenquête) en aantal meldingen, terwijl het bestuur ambities heeft geformuleerd voor de beeldkwaliteit en de beleving. Tevens blijkt dat het integraal onderhoud- en vervangingsprogramma alleen gebaseerd is op technische inspecties en de beleving van de beheerder. Een analyse van de meldingen, de beeldkwaliteit of de leefbaarheidsenquête worden echter niet meegenomen in dit onderhoudsprogramma.

De MORA is hieronder weergegeven.



Deze gegevens samen zorgen voor een evenwichtiger beeld van de kwaliteit van de fysieke openbare ruimte. Aan ieder onderdeel kan een doelstelling of ambitie gekoppeld worden. Deze ambities kunnen opgenomen worden in de begroting en het jaarverslag, wat het bestuur vaststelt. Per ambitie wordt jaarlijks beoordeeld (gemonitord) in hoeverre deze is behaald.

5.5 Gevolgen voor Apeldoorn

Om de MORA compleet en evenwichtig te krijgen, zal de vraagstelling in de leefbaarheidsenquête aangepast moeten worden en ook de presentatie- en analysemogelijkheden van de meldingen. Dit betreffen meer administratieve verbeteringen.

Ook nieuw voor de Gemeente Apeldoorn is het schouwen op beeld. Dit is belangrijk, omdat de gemeenteraad de beeldkwaliteit heeft vastgesteld. Op deze wijze kan beleidsmonitoring en – evaluatie plaatsvinden. In het proefproject is reeds ervaring opgedaan met beeldkwaliteitschouw en daar wordt dankbaar gebruik van gemaakt. De beeldkwaliteitschouw wordt daarom integraal – voor groen en grijs – opgepakt. De aanpak van de beeldkwaliteitschouw is ten opzichte van het proefproject ingrijpend verbeterd. Voor de nieuwe schouwmethodiek zijn twee nieuwe schouwgidsen (Schoon en Heel) ontwikkeld. Nu wordt nog analoog gewerkt met schouwformulieren. In de toekomst wil de gemeente graag gebruiken gaan maken van de beschikbare digitale mogelijkheden (PDA en schouwprogramma). Hierdoor kan de schouw veel efficiënter uitgevoerd worden en zijn de resultaten bruikbaar.

De invoering van de MORA en de beeldkwaliteitschouw vraagt wel om aanpassingen. De beheerder buiten en de beleidsmensen binnen zullen naast de technische inspecties ook andere invalshoeken moeten leren waarderen. De beheerteams zullen ook gaan schouwen. De beleidsteams zullen monitorrapportages op gaan stellen. De beeldkwaliteit wordt per 2009 ingevoerd en we verwachten de eerste resultaten eind 2009 aan u voor te kunnen leggen.

6. ACTUELE TOESTAND VAN DE OPENBARE RUIMTE

6.1 Inleiding

Hieronder wordt de actuele toestand van de openbare ruimte beschreven aan de hand van de vier in hoofdstuk 5 genoemde invalshoeken. Dit hoofdstuk is niet meer dan een korte opsomming van gegevens.

6.2 Leefbaarheidsenquête

De resultaten van de leefbaarheidsenquête is op stadsniveau besproken en niet per wijk. Niet alles wordt gevraagd! 58% van de mensen vindt de algehele aanblik van hun woonbuurt (heel) aantrekkelijk.

Cijfers

De meeste cijfers zijn reeds sinds 2003 min of meer stabiel. Hieronder volgen de rapportcijfers uit de leefbaarheidsenquête van 2007.

Hondenpoep:	4,6
Verhardingen	5,0
Rommel op straat:	5,2
Onkruid op verhardingen:	5,3
Speelmogelijkheden:	5,7
Vernieling:	6,4
Groenvoorzieningen:	6,6
Openbare verlichting:	6,9
Bekladding:	7,6

Uit de leefbaarheidsenquête blijkt verder dat uitgaande van de diverse deelscores de Binnenstad, Zuid en De Maten in grote lijnen lager scoren dan het gemiddelde en de dorpen hoger dan het gemiddelde. Overigens krijgt de openbare ruimte in de binnenstad als geheel een 6,8!

6.3 Schouwresultaten pilot schouw in 2007

De gemiddeld aangetroffen kwaliteit³ in Apeldoorn is net iets beter dan het kwaliteitsniveau "basis".

Voorzover de wijken geschouwd zijn in deze pilot bleek de wijk Zuid als slechtste uit de bus gekomen te zijn met een gemiddeld aangetroffen kwaliteitsniveau dat lager dan "basis" ligt. De wijk Het Loo is het beste uit de bus gekomen met een gemiddeld kwaliteitsniveau dat niveau "extra" benaderd. Hierbij zij wel opgemerkt dat doordat weinig locaties geschouwd zijn één hele goede of juist slechte plek al snel de doorslag geeft naar een goede of juist slechte wijk.

In de schouw is gekeken naar netheid (schoon) en status (technische kwaliteit).

Uit de pilotschouw voor *netheid* blijken vier onderdelen minder te scoren dan niveau "basis":

- te veel drijfvuil (overigens een taak van het waterschap);
- de verzorging van straatmeubiliair (bankjes, prullenbakken, etc)
- te veel natuurlijk en zwerfvuil op straat
- te veel onkruid op verhardingen

Naar aanleiding van deze pilotschouw heeft de gemeente ook overlegd met Circulus over de veegschema's en onkruidbestrijding op verhardingen.

³ Wanneer gesproken wordt over de (aangetroffen) kwaliteit dan wordt daarmee beeldkwaliteit bedoeld, zoals die is vastgelegd in het Handboek Kwaliteit Beheer van de openbare ruimte.

De resultaten uit de schouw op *status* zijn wat minder rooskleurig. De groene beheergroepen laten over het algemeen een redelijk goed beeld zien, de ambitie wordt meestal gehaald. De grijze beheergroepen daarentegen weten de ambitie niet te halen, een enkele uitzondering daargelaten is de kwaliteit matig. Enkele onderdelen worden hieronder kort toegelicht in verband met een score onder niveau "basis":

- Gazons;
- Sierheesters en rozen;
- Straatmeubilair;
- Bebording en wegmarkering;
- Elementenverharding;
- Asfaltverharding;

6.4 Technische staat

Bij de inventarisatie van de technische staat is niet voor alle elementen hetzelfde abstractieniveau gehanteerd. Voor wat betreft de kwaliteit van verhardingen is in het kader van het Deltaplan, gedetailleerd, de toestand van de verhardingen buiten, in het veld, geïnspecteerd. Voor openbare verlichting, verkeersapparatuur en groen is een algemenere inventarisatie uitgevoerd. Voor straatmeubilair, bruggen, tunnels en viaducten en reiniging is de inventarisatie uitgevoerd op basis van deskundigheid van de dienst.

Uit de inventarisatie blijkt dat de beheerders de kwaliteit van de openbare ruimte voor de elementen groen, verhardingen, straatmeubilair en openbare verlichting momenteel onvoldoende vinden, dus onvoldoende heel, schoon, veilig en met onvoldoende aanzien, beeldkwaliteit. Deze constatering lijkt in grote mate gedeeld te worden door burgers en dorps- en wijkraden.

6.5 Meldingen

Hieronder staat in aflopend aantal, het aantal meldingen in 2007 bij de buitenlijn weergegeven per aspect in de buitenruimte.

Verhardingen	3050	meldingen
Groen	2507	meldingen
Verlichting	1719	meldingen
Riolering	1500	meldingen
Zwerfafval, natuurlijk vuil	1243	meldingen
Straatmeubilair	1068	meldingen
Hondenpoep	209	meldingen
Speelvoorzieningen	129	meldingen
Viaducten, bruggen en tunnels	99	meldingen
Vijvers	67	meldingen
Onkruid	58	meldingen
Vernieling/vandalisme	42	meldingen
Bekladding	29	meldingen
Wildplakken	0	meldingen

6.6 Conclusies

In het kader van goede kwaliteit van de openbare ruimte kent Apeldoorn momenteel reeds een vijftal aandachtspunten, die in 3 van de vier bronnen naar voren komen.

- Verhardingen (leefbaarheidsenquête, schouw, technische staat en meldingen)
- Groen, m.n. gazons en sierheesters (schouw, technische staat en meldingen)
- Verlichting (schouw, technische staat en meldingen)
- Straatmeubilair, incl. bebording en markeringen (schouw, technische staat en meldingen)
- Zwerfafval (leefbaarheidsenquête, schouw en meldingen)

Er is echter meer dan bovenstaande opsomming van de kwaliteit van de objecten. Een aspect, dat hierin niet is meegenomen is de beeld- of gebruikskwaliteit van de openbare ruimte. Uit bovenstaande monitor valt niet af te leiden of alle laanstructuren, die in Apeldoorn zeer beeldbepalend zijn, nog in tact zijn of in goede staat verkeren. Speeltoestellen, die technisch ondeugdelijk zijn, worden verwijderd in verband met de veiligheid. Hiermee is de totaalscore voor speeltoestellen op zich goed in de monitoring, maar daar waar de speeltoestellen verwijderd zijn is de beeld- of gebruikskwaliteit van de openbare ruimte wel afgenomen.

7. TOEKOMSTPERSPECTIEF

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de actuele toestand van de openbare ruimte in 2007. De toekomst wacht ons echter een grote vervangingsopgave door slijtage en veroudering. Als we uitgaan van 1,5 miljard aan waarde en een gemiddelde levensduur van de openbare ruimte van 60 jaar, kan de vervangingsopgave per jaar in tientallen miljoenen berekend worden. Het gaat hierbij wel om een rechttoe-rechtaan benadering. Dit zou de "slijtageverwachting" genoemd kunnen worden.

De mate, frequentie en omvang van het beheer (dagelijks of grootschalig) heeft met zeer veel factoren te maken, zoals inrichting, stedenbouwkundige opzet, bevolkingssamenstelling, materialen, locatie en omgeving. Er zijn dus buurten en wijken, die na 60 jaar nog een redelijk goede openbare ruimte hebben (Kerschoten). Maar er zijn ook wijken, die veel jonger zijn, maar nu al wel meer aandacht vragen. Bekend fenomeen is het type 'bloemkoolwijk', zoals De Maten, die na 30 jaar al allerlei mankementen begint te vertonen en een hoge onderhoudsgevoeligheid heeft. Een rechttoe-rechtaan benadering past hiervoor dus ook niet.

7.2 Slijtageverwachting

De openbare ruimte van Apeldoorn is niet gisteren of vandaag ontstaan. De oudste delen zoals in de Parkenbuurt zijn een eeuw oud. Tegelijkertijd zijn we nu al weer nieuwe gebieden aan het inrichten in Zuidbroek. Elk tijdsgewricht kent zijn eigen 'mode' en technische eisen. Het aspect mode kan een tijdsverschijnsel zijn en overwaaien. Maar het geeft ook identiteit en kan zelfs cultuurhistorische betekenis krijgen (bijvoorbeeld de grindbermen). De technische eisen van een eeuw geleden zijn aanmerkelijk anders dan die van nu. Zoals bijvoorbeeld de verkeersdruk. Dat is vaak opgelost door incidentele tussentijdse renovaties of aanpassingen. Uiteindelijk leidt dat tot een divers samenstel van kwaliteiten en sferen in de openbare ruimte, die elk eigen gevoeligheden en eisen t.a.v. de aanpak kennen.

Elk type voorziening kent een eigen omlooptijd en die is deels situationeel gebonden. Een wegfundament gaat, zolang de belasting niet sterk wijzigt zeker 60 jaar mee. Maar de topklaag is slijtagegevoelig en dient om de 8 a 10 jaar gerenoveerd te worden. Het gebruik van de weg kan veranderd zijn, zodat deze slijtage misschien versneld plaatsheeft. Een boom in de stedelijke omgeving gaat gemiddeld een jaar of 80 mee. Het verval van een bomenstructuur verloopt meestal geleidelijk en er kan zelfs gewinning ontstaan dat de bomen weg zijn. Hoe ga je hiermee om? Een speelvoorziening is na een jaar of 20 al verouderd en versleten. Maar het kan ook zomaar zijn dat na die 20 jaar het aantal kinderen fors is teruggelopen en de voorziening dus minder nodig is.

Naast de omlooptijden van de voorzieningen is er ook zoiets als een algemene aanpassingsbehoefte van de inrichting. De bewoners en gebruikers van 1978 stelden andere eisen dan die van 2008 en die van 2038 zullen naar verwachting andere eisen stellen dan die van nu. Als het goed is heeft een beheerder enige ruimte om voortdurende in te kunnen spelen op nieuwe eisen en wensen. De praktijk is echter dat de mogelijkheden hiertoe zeer beperkt zijn. In de huidige situatie moet er eerst een maatschappelijke 'opstand' ontstaan waarna er gelden komen om tot aanpassing te komen. (zie bv de aanpak van de Vogelaarwijken)

Belangrijke trends van de komende tijd zullen zijn:

- vergrijzing: ouderen stellen andere eisen aan de openbare ruimte.
- cradle tot cradle aanpak; duurzaamheid is en wordt een steeds belangrijker aspect voor kwaliteit en herinrichting.
- een samenleving van kenniswerkers en critici : steeds meer mensen gaan vanuit huis werken en vragen om een aantrekkelijke woonomgeving; een versleten openbare ruimte wordt niet meer geaccepteerd; ook willen zij meer bemoeienis c.q. stellen zij meer eisen aan de inrichting.

Het vooruitkijken in de tijd, een voorwaarde om te kunnen programmeren, is dus lastig. Terwijl het wel wenselijk is om een beeld te hebben van de opgaven die er op de wat langere termijn op ons af komen. Zodat nu reeds rekening kan worden gehouden met (grote) investeringen, die over 10 of 20 jaar gedaan moeten worden. Toch is er met een zekere mate van grofheid wel een globale indicatie te geven wat de belangrijkste opgaven voor de komende decennia zijn.

Omlooptijdenmodel

Grofweg kun je stellen dat de openbare ruimte in 30-jaarklassen is onder te verdelen:

- **voorzieningen van vóór 1950:** deze vragen de komende 30 jaar om een grondige fundamentele aanpak (bijvoorbeeld het groen in de parkenbuurt; de oudste riolen en wegen).
- **voorzieningen van 1950 tot 1980:** deze vragen om een grondige beoordeling van de technisch/functionele staat. Een fors deel van de voorzieningen heeft groot onderhoud nodig en ook is er een forse herinrichtingsbehoefte te verwachten
- **voorzieningen van 1980 tot nu:** deze voorzieningen dienen met onderhoud op peil gehouden te worden. Om enigszins op veranderende behoeften in te kunnen spelen is het gewenst dat er ruimte is voor kleinschalige aanpassingen en herinrichtingen.
- **Infrastructuur/mobiliteit:** de infrastructuur en openbare ruimte in Apeldoorn is eigenlijk ontstaan in de tijd van paard en wagen. De groei van Apeldoorn, de groei van de mobiliteit per inwoner en de economische belangen zorgen voor een situatie, waarin de druk op de infrastructuur en de openbare ruimte vragen om aanpassingen/herinrichtingen, die niet alleen zijn ingegeven vanuit onderhoud.

De aanpak van voorzieningen van voor 1950 zal meegenomen moeten worden in de algehele gebiedsmatige aanpak van de wijken dan wel is er een integrale herinrichting nodig. Het heeft niet veel zin om ad hoc grote onderhoudsacties te plegen (anders dan nodig is voor de veiligheid) Overigens zijn al veel van deze voorzieningen vernieuwd. Totaal gaat nog om 50 % van de voorzieningen.

Een globale schatting is dat de komende 10-30 jaar de openbare ruimte (ca. 30% van de totale openbare ruimte) uit deze tijdsperiode aan een grondige aanpak toe is.

De voorzieningen die in de periode 1950-1980 zijn aangelegd betreffen het overgrote deel van de openbare ruimte. Ook hier wordt zoveel mogelijk aangesloten bij een gebiedsmatige aanpak van de wijken. Voor die wijken waar dat niet aan de orde is het nodig om over goede beoordelingsgegevens te beschikken met betrekking tot de technisch/ functionele staat.

Verder is er een behoorlijke groot onderhouds/herinrichtingsbehoefte om de voorzieningen actueel te krijgen. Vooral de wijken die in de jaren 70 zijn aangelegd kennen een hoge onderhoudsgevoeligheid. Naar schatting is de helft van de openbare ruimte in deze gebieden de komende 20 jaar aan groot onderhoud, herinrichting en vervanging toe.

Totaal gaat het om ca 100 ha groen en 150 ha verhardingen.

In de huidige budgetten is deze vervangingsopgave alleen goed, via het gemeentelijke rioleringsplan, geregeld voor onderdeel riolering.

8. FINANCIËN

8.1 Inleiding

Voorliggend hoofdstuk beschrijft de huidige financiële situatie voor onderhoud. Tevens wordt een doorkijkje geboden naar de opgaven voor de langere termijn. De dienst realiseert zich dat dit hoofdstuk grote bedragen bevat. Het gaat hier met nadruk om een toelichting in het kader van actieve informatieplicht.

8.2 Onderhoudsachterstand

Momenteel is sprake van een technische onderhoudsachterstand voor de elementen:

- Verhardingen (€ 3,1 mln voor veilig en voor technische staat nog ietsje meer)
- Lichtmasten/openbare verlichting (€ 1,8 mln)
- Groenvoorzieningen (€ 1 mln)
- Bruggen, civiele kunstwerken (0,6 mln)
- Speeltoestellen (€ 0,1 mln)

De onderhoudsachterstand bedraagt dus ca. € 10 mln.

8.3 Structurele onderhoudsbudgetten

Naast de incidentele injectie voor onderhoudsachterstanden, blijkt dat om de gehele openbare ruimte op orde te houden en voor het doen van noodzakelijke vervangingen, ook een stevig *structureel* "druppelinfuus" nodig is.

Om de openbare ruimte via het dagelijkse onderhoud op het niveau "basis" te kunnen onderhouden is een structureel tekort dat ruim € 5 mln per jaar bedraagt en dat als volgt is opgebouwd. In onderstaande tabel gaat het om "out of pocket-kosten". In deze bedragen zitten geen uren. Het gaat louter om middelen, die direct buiten worden aangewend. Grote reconstructies, zoals de Kerklaan of Asselsestraat zijn in deze budgetten nog niet opgenomen.

	Regulier budget 2009	Tekort voor "basis"
• Verhardingen:	€ 2,8 mln *	€ 1,9 mln
• Groen *, onverhard:	€ 6,0 mln	€ 1,8 mln
• Openbare verlichting **:	€ 1,0 mln *	€ 0,5 mln
• Vegen/reiniging/onkruid/prullen:	€ 2,0 mln	€ 0,5 mln
• Straat- en wegmeubilair:	€ 0,2 mln	€ 0,2 mln
• Bruggen, tunnels en viaducten:	€ 0,1 mln +	€ 0,4 mln +
Totaal	€ 12,1 mln	5,3 mln

* totale groenonderhoud, waaronder bomen, gazons, blokhagen, speelvoorzieningen, etc.

** exclusief energiekosten a 0,8 mln per jaar.

Op basis van de kentallen uit de vergelijking in het rekenkameronderzoek en andere vergelijkingen/benchmarks kan worden geconcludeerd dat de huidige onderhoudsbudgetten in Apeldoorn veel lager zijn dan andere gemeenten. Tevens blijkt uit deze onderzoeken dat de onderhoudsbudgetten in de middenmoot zouden vallen als de tekorten worden aangevuld.

8.4 Reconstructies openbare ruimte

In voorgaande hoofdstuk is reeds geschetst dat er een aantal grote opgaven aan zitten te komen, omdat de huidige openbare ruimte in een aantal wijken domweg versleten is of inmiddels niet meer voldoet aan de maatschappelijke eisen en wensen voor een goede openbare ruimte. Reconstructies van openbare ruimte en infrastructuur, zoals de Asselstraat of aanpakken van Caterplein kennen grote investeringen en hebben een zeer periodiek, laag frequent karakter. Na een reconstructie moet de openbare ruimte weer 60 jaar meekunnen.

Voor deze reconstructies openbare ruimte is in Apeldoorn geen structureel geld beschikbaar. In een ambtelijke sessie naar aanleiding van het rekenkamerrapport bleek dat de gemeenten Den Bosch en Groningen, *naast* de budgetten voor dagelijks onderhoud, die staan genoemd in het rekenkameronderzoek nog 4 respectievelijk 3 miljoen beschikbaar hebben voor vervanging van versleten openbare ruimte.

Het is aan te bevelen om voor dergelijke investeringen bijvoorbeeld jaarlijks een bedrag vrij te maken, dat wordt besteed aan een door de raad vastgesteld meerjarenprogramma openbare ruimte, zoals dat ook gebeurt in bijvoorbeeld Groningen of Den Bosch.

Vervolgens kan elke vijf jaar via een "reconstructieplan aanpak openbare ruimte" de bestedingen van dit budget vijf jaar worden vastgelegd, zodat de voorbereiding en uitvoering niet vertraagd hoeft te worden. De ervaring (Kerklaan, Asselsestraat, Hoofdstraat Zuid) leert dat voor dergelijke projecten een jaarbedrag van minder dan € 1 mln niet volstaat.

