



City Deal Openbare Ruimte

Verbeelden van belemmerende wet- en regelgeving bij het integraal werken aan de openbare ruimte

03 november 2022

Bright

Colofon

Dit ontwerpend onderzoek is uitgevoerd door Bright:

Boaz Peters, stedenbouwkundige

Thijs van Spaandonk, architect/stedenbouwkundig ontwerper

Begeleidingsgroep:

Marleen de Ruiter, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Sander van der Heijden, gemeente Tilburg

Wil Kovacs, gemeente Rotterdam

Daan Sanders, Jonge Honden

Betrokken experts

Fransje Hooijmeier, TU Delft

Linda Maring Deltares

Wil Kovacs, gemeente Rotterdam

Annet Verschuren, gemeente Dordrecht

Hayko Kazancioglu, gemeente Amersfoort

Sander van der Heijden, gemeente Tilburg

Jan Kootstra, gemeente Groningen

Eric van den Beuken, gemeente Amsterdam

Chantal Lemmert, gemeente Zoetermeer

Pieter van Leeuwen, gemeente Leiden

Albert Slingerland, gemeente Zoetermeer

Nicole Hardon, Rijkswaterstaat

Berry Kok, Gemeentelijke Platform Kabels en Leidingen

Jarko van Bloois, Centrum voor Ondergronds Bouwen

Petra Meskens, Centrum voor Ondergronds Bouwen

Marleen de Ruiter, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Edward Willems, gemeente Utrecht

Evelijn Martinus, Bouwcampus

Alicia Schoo, gemeente Purmerend

Contactgegevens:

Thijs van Spaandonk

thijs@bright.coop

+31 6 18112681

Bright



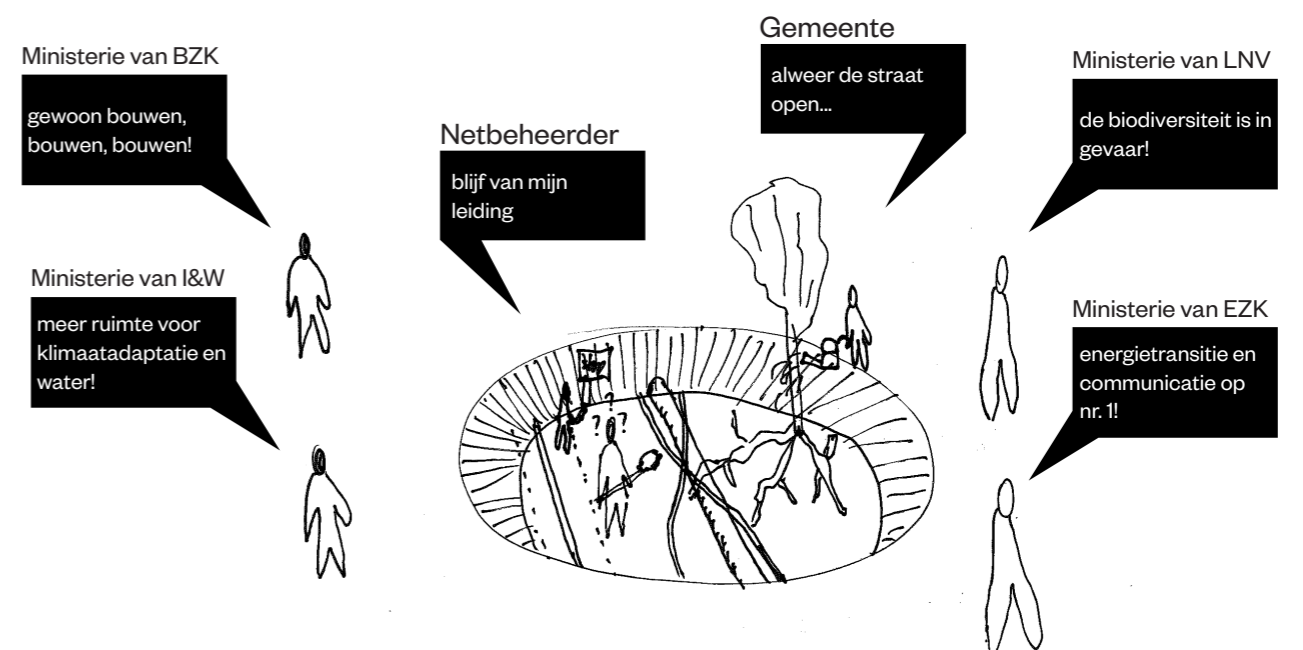
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding

Deze ontwerpverkenning is uitgevoerd ten behoeve van de City Deal Openbare Ruimte. Op basis van een interviews met betrokkenen uit Ontwikkelteam zes (Harmonisatie regelgeving) is verbeeld welke conflicten in de boven- en ondergrondse openbare ruimte ontstaan door (het gebrek aan) wet- en regelgeving. In een tweetal werksessies zijn de observaties aangescherpt.

Het doel van deze verkenning is nadrukkelijk niet om de problemen met betrekking tot wet- en regelgeving op te lossen maar om, vanuit het ruimtelijke perspectief, een analyse te maken van conflicten die ontstaan bij het integraal werken aan de boven- en ondergrondse openbare ruimte en welke rol de wet- en regelgeving speelt bij deze conflicten.

Deze beknopte rapportage gaat eerst in op recente en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en waarom dat leidt tot conflicten. Vervolgens wordt aan de hand van drie type situaties (stad maken, stad houden en stad verbeteren) van het werken aan de stad de opgave verder uitgediept. Zonder een oplossing aan te reiken wordt per situatie wel een oplossingsrichting benoemd.



Toenemende druk op de openbare ruimte

De integrale opgave waar we nu voor staan is deels het gevolg van de ruimtelijke ordening in Nederland van de afgelopen decennia. De ruimtelijke ordening was vooral dienend aan economische ontwikkeling. Op grote schaal werd landbouwgrond getransformeerd naar gebieden voor onder andere productie, werkgelegenheid en woningbouw. We zien nu echter dat er letterlijk geen ruimte meer is voor het onbegrensd laten uitdijen van het stedelijk gebied. Behoud van het landelijk gebied voor natuur, waterhuishouding en recreatie en de productie van energie, voedsel en biobased grondstoffen is van groot belang. Daarnaast wordt het inzicht breed gedeeld dat verdichting van de bestaande stad veel voordelen biedt als het gaat om bereikbaarheid, nabijheid van voorzieningen en

gebruik maken van bestaande infrastructuur. Tegelijk moeten de CO2 uitstoot van onze samenleving terugbrengen naar nul, de sponswerking van de stad vergroten en de ecologische waarde van de gebouwde omgeving vergroten.

Kortom, verdichting, verduurzaming, vergroening, aanpassing aan een veranderend klimaat en intensivering van het gebruik van de stad zorgen voor een steeds grotere druk op de schaarse ruimte (in de stad). Deze druk wordt vooral gevoeld in de openbare ruimte, boven én ondergronds. Immers, de openbare ruimte is faciliterend voor al het stedelijk gebruik en programma in de stad. De openbare ruimte biedt ruimte aan ondergrondse infrastructuur voor de verdeling van water, energie en communicatie. De openbare ruimte biedt ruimte aan mobiliteit. De openbare ruimte biedt ruimte voor verblijf, ontspanning en

beweging. En de openbare ruimte biedt ruimte voor biodiversiteit, bodemleven en waterhuishouding.

Zoeken naar koppelkansen

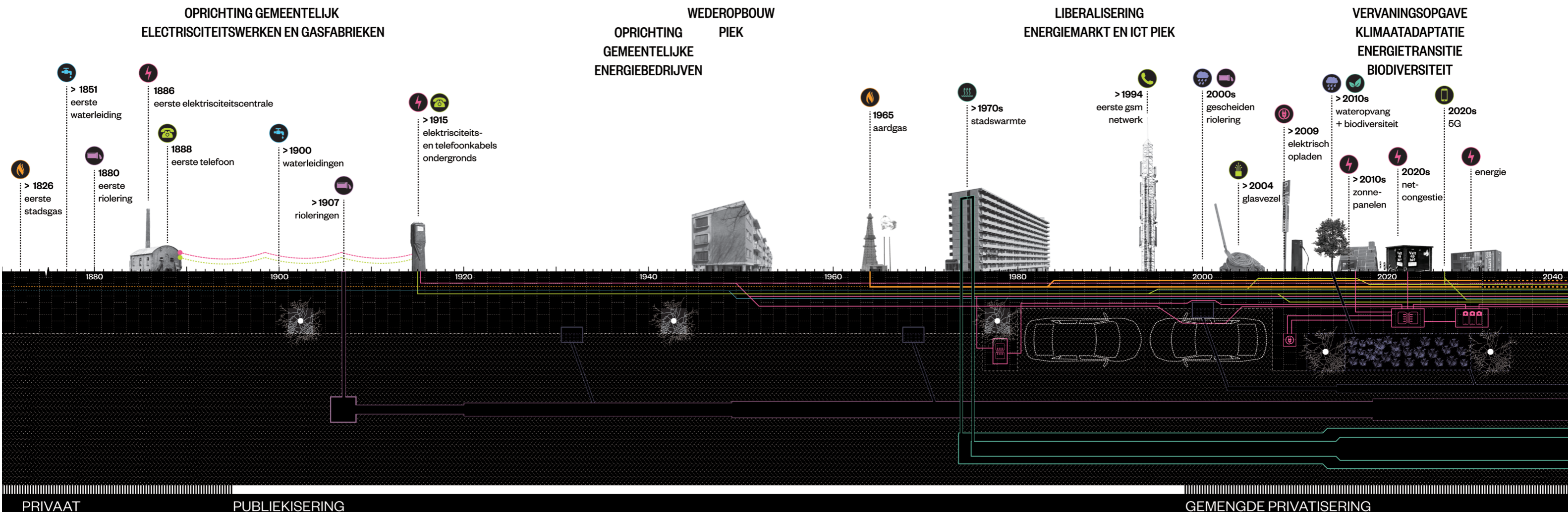
Al deze functies leggen hun eigen ruimteclaim op de openbare ruimte, zowel boven- als ondergronds. Daarbij gold vaak: wie het eerste komt, wie het eerst maalt. In de loop van de jaren is de openbare ruimte steeds voller geraakt. Zo vol dat een slimme nevenschikking van alle functies van de openbare ruimte niet meer voldoende is, het past vaak gewoon niet meer. De ruimteclaims conflicteren dus steeds vaker. Deze conflicten hebben een sterke fysieke component: Passen alle kabels en leidingen, boom(wortels), waterberging, mobiliteit en gebruik ook daadwerkelijk in het smalle straatprofiel? Met een slim integraal ontwerp lijkt de fysieke puzzel wel te leggen. Onder de noemer van koppelkansen benutten

wordt gezocht naar momenten in de tijd waarop de vervanging of vernieuwing van één van de elementen in de (ondergrondse) openbare ruimte als aanleiding gebruikt kan worden voor het integraal aanpakken van de openbare ruimte. Zo lijkt de vervanging van de riolering een mooi moment om gelijk een warmtenet aan te leggen en als de straat toch openligt gelijk na te denken over de herprofilering, vergroening en klimaatadaptatie van deze straat. Maar het verzilveren van de koppelkansen wordt bemoeilijkt door het versnipperd eigendom en daarmee de versnippering van belangen van met name de ondergrond.

Versnipperd eigendom in de ondergrond

Waar de openbare ruimte bovengronds letterlijk publiek domein is, ontworpen en beheerd door overheidsdiensten is het eigendom van de ondergrond veel meer versnipperd. In de afgelopen decennia zijn de kabels en leidingen stuk voor stuk en afzonderlijk van elkaar in handen gekomen van (semi-)private partijen. Daarmee is het belang van de ondergrondse openbare ruimte verschoven van een publiek belang naar een combinatie van publiek en privaat belang. Met deze belangenverschuiving is ook de wet- en regelgeving veranderd, vooral als het gaat over wie welke rechten kan ontlenen aan zijn of haar positie en bezit in de ondergrond. Deze wet- en regelgeving zit een integrale ontwikkeling van de openbare ruimte in de weg. Maar wat gaat er dan precies fout? En wat is nodig om de integrale ontwikkeling

van de openbare ruimte wel mogelijk te maken? Door preciezer te kijken naar hoe aan de stad gewerkt wordt kan ook preciezer uitspraak gedaan worden over waar de knelpunten in wet- en regelgeving zitten en hoe dit ook leidt tot problemen.



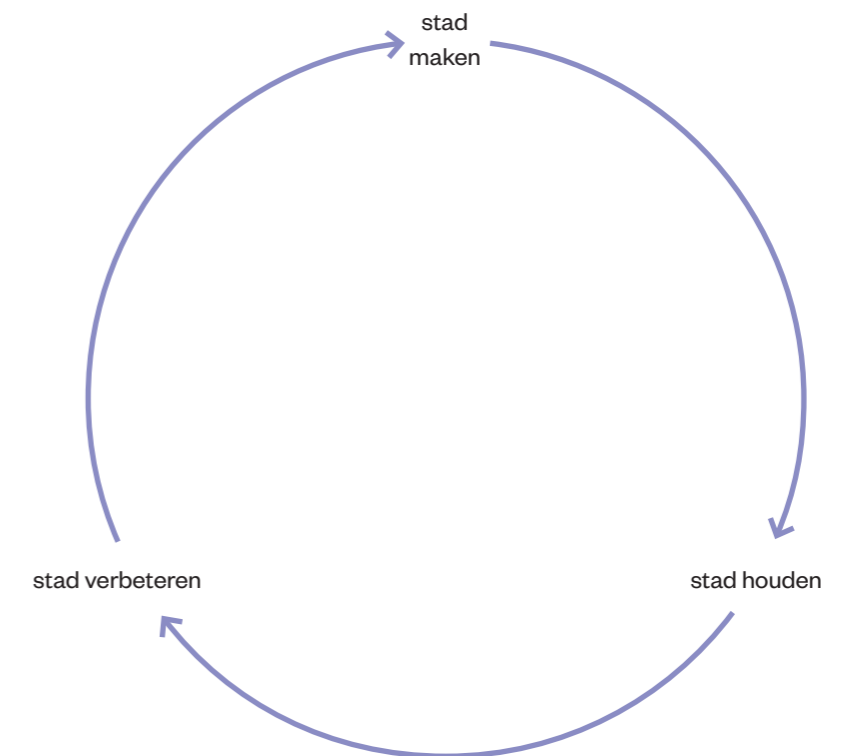
Stad maken, houden en verbeteren

drie manieren om aan de stad te werken

De opgave van het integraal werken aan de openbare ruimte is divers. Zo vindt het werk altijd plaats in een bestaande context. De tabula rasa is een utopie. Afhankelijk van de context in ruimte, tijd of betrokken actoren vraagt het integrale werken om een andere aanpak en benadering en dus ook om een andere vraag in relatie tot eventuele belemmerende wet- en regelgeving. Het maakt nogal uit of er gewerkt wordt aan de transformatie van een bedrijventerrein naar woonwijk, in een woonwijk de riolering vervangen moet worden of dat er een extra middenspanningsruimte geplaatst moet worden. In al deze situaties zal de context van ruimte, tijd en betrokken actoren verschillen en dus ook de wijze waarop deze meer integraal benaderd kan worden. Om in verschillende contexten preciezer de opgave te duiden zijn drie benaderingswijzen verder uitgewerkt: Stad maken, stad houden en stad

verbeteren. Deze zijn natuurlijk onderling wel verbonden. Een stuk stad wordt eerst ontwikkeld (het stad maken), vervolgens wordt door tijdig en zorgvuldig beheer en onderhoud de kwaliteit van dit stuk stad bewaakt (het stad houden). Uiteindelijk komen er ook momenten waarbij de infrastructuur van de bestaande stad een upgrade nodig heeft (het stad verbeteren) of het stuk stad deels ook aan herontwikkeling toe is (opnieuw het stad maken).

Per type werkzaamheden loopt men tegen andere conflicten tussen onder- en bovengrond of tussen verschillende belangen in de ondergrond aan. Hieronder een korte uiteenzetting van de type werkzaamheden en de conflicten.



Stad maken

verdichten van de bestaande stad

De behoefte aan meer woningen en werkruimte leidt tot een groot deel in de bestaande stad worden opgelost. Door middel van grootschalige gebiedsontwikkeling worden bijvoorbeeld bestaande bedrijventerreinen getransformeerd tot gemengde stukken stad met een hoge dichtheid. Dit leidt tot een intensivering van vierkante meters vastgoed, tot een intensivering van gebruik van de stad maar vooral ook tot een intensivering van de functies die een plek moeten krijgen in de openbare ruimte.

Bovengrond is leidend

In deze gebiedsontwikkelingen is de bovengrond vaak leidend. Er wordt een visie ontwikkeld over wat voor stuk stad het moet worden, welke functies een plek moeten krijgen, welke dichtheid van gebouwen wenselijk is en wat voor uitstraling de openbare ruimte moet krijgen. Uiteindelijk worden deze ambities vertaald naar ontwerpen voor gebouwen en plekken in het gebied. Op dat moment wordt pas zichtbaar wat de consequenties voor de ondergrond zijn en welke belemmeringen vanuit de ondergrond een beperking vormen voor de geambieerde ontwikkelingen bovengronds. Passen de bomen

nog wel in het profiel als er ook een warmtenet aangelegd moet worden? Kan het parkeren wel ondergronds worden opgelost? Is er genoeg onverharde ruimte voor waterberging? Is de bodem geschikt voor seizoensberging van warmte en koude?

Terug naar de tekentafel

De belemmeringen uit de ondergrond vragen vervolgens om een aanpassing van de bovengrondse plannen en soms ook de ambities. Om op alle bovenstaande vragen een antwoord te geven moet men terug naar de tekentafel, met een vertraging van projecten als gevolg.

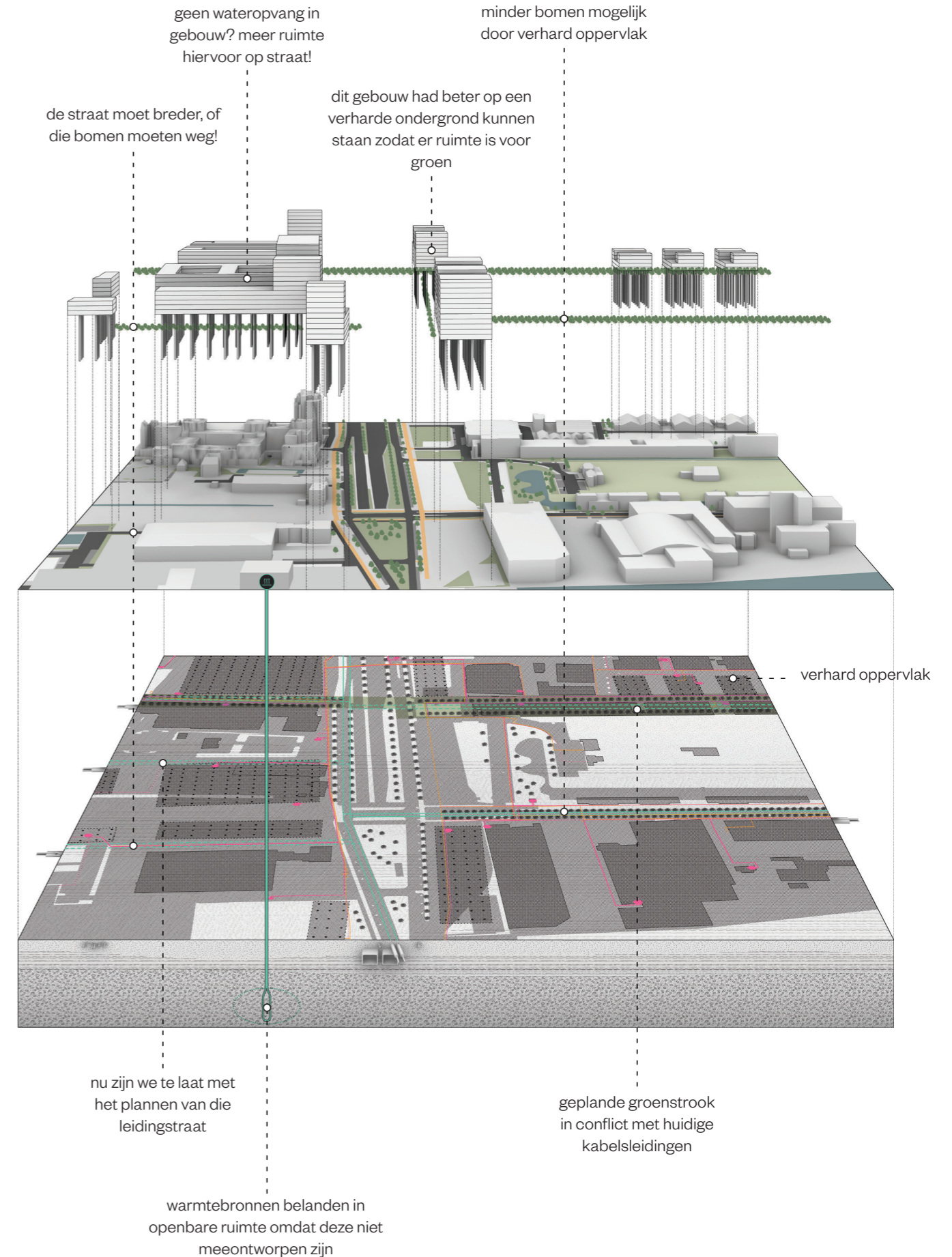
Toekomstige versus huidige realiteit

Naast de vertraging speelt ook een ander probleem, namelijk dat de verschillende stakeholders en actoren een andere benadering hebben in een gebiedsontwikkeling. Waar projectontwikkelaars, bestuurders en ontwerpers bezig zijn met het vormgeven van de toekomstige omgeving en ambities moeten de beheerders van de ondergrond de plannen toetsen op basis van richtlijnen en regelgeving van nu, vormgegeven op basis van het verleden.

Oplossingsrichting: tijdige informatievoorziening

Bij het werken aan gebiedsontwikkeling is het belangrijk dat vroeg in het proces alle informatie met betrekking tot het gebied in het heden én in de toekomst voor handen is en een plek krijgt in het integrale ontwerp van het gebied zodat alle huidige en toekomstige belangen vanuit vastgoedontwikkeling én de openbare ruimte goed gerepresenteerd kunnen worden in de ontwikkeling. Als in een pril stadium van de ontwikkeling het integrale denken een belangrijke plek krijgt scheelt dat uiteindelijk een hoop gedoe en vertraging.

N.B. Dit is vooral belangrijk omdat, door de toenemende druk op de ondergrond, deze steeds dominantier wordt in de planvorming. Het draagvermogen van de ondergrond is voor een groot deel randvoorwaardelijk voor het laadvermogen van de plek.



Stad houden

onderhoud en beheer van de bestaande stad

De bestaande stad heeft te lijden onder het intensieve gebruik. Leidingen verzakken en verslijten, groen moet onderhouden worden, materiaal en meubilair is aan het einde van haar levensduur, bomen raken op leeftijd. Door goed beheer en onderhoud van de openbare ruimte veroudert ze minder snel én kunnen grotere problemen worden voorkomen. Ook stellen we, met de wens alle beheersbaar en controleerbaar te houden, steeds meer en vanwege onze behoefte aan meer kwaliteit soms ook hogere eisen aan de openbare ruimte. Ze moet taken vervullen die nog niet bestonden toen ze was aangelegd.

Pragmatiek is leidend

Bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte speelt een pragmatische aanpak een grote rol. Er moeten laadpalen voor elektrische auto's worden geplaatst, door capaciteitsgebrek op het netwerk of een toegenomen vraag moet een middenspanningsruimte of POP-station worden geplaatst. Een startup voor deelmobiliteit per scooter mag de openbare

ruimte gebruiken als stalling. Een studentenhuus dat cryptomunten wil minen heeft een extra aansluiting op het elektriciteitsnetwerk nodig. Een bedrijf met een nieuwe server moet op het glasvezelnetwerk worden aangesloten. In plaats van een programmatische aanpak waarin men kan terugvallen op principes hoe om te gaan met dit soort dagelijkse opgaven wordt vooral gekeken naar hoe het zo makkelijk kan. Daarbij wordt de wet- en regelgeving als leidraad gebruikt. Hoe kan de wet- en regelgeving zo geïnterpreteerd worden dat we tot een snelle oplossing kunnen komen of hoe kan de oplossing zó worden gekozen dat het de wet- en regelgeving (deels) kan worden omzeild?

Tegengestelde belangen

Het is voorstelbaar dat verschillende partijen betrokken bij het integraal werken aan de openbare ruimte verschillende belangen hebben. Een telecombedrijf met een commercieel doel heeft een ander belang dan een overheid. Maar we zien echter ook dat binnen de overheid verschillende, soms tegengestelde belangen

aanwezig zijn. Door de verschotting ontstaan begrotingsstructuren waarbij een bezuiniging voor de ene gemeentelijke afdeling tot een stijging van kosten leidt bij een andere afdeling.

Verrommeling van de openbare ruimte

Het gevolg van deze niet-programmatische aanpak is dat de kwaliteit van de openbare ruimte hierdoor onder druk komt te staan. Zij is namelijk geen factor van betekenis in de overweging en in de totstandkoming van de ingrepen die gedaan worden is er geen toetsing op de ruimtelijke kwaliteit. Het gevolg: een wildgroei aan container-achtige installaties op trottoirs en parkeerplaatsen, continue opengebroken straten omdat opgaven niet gezamenlijk worden uitgevoerd en bomen die moeten wijken voor graafwerkzaamheden.

Oplossingsrichting: programma ontwikkelen voor beheer en onderhoud

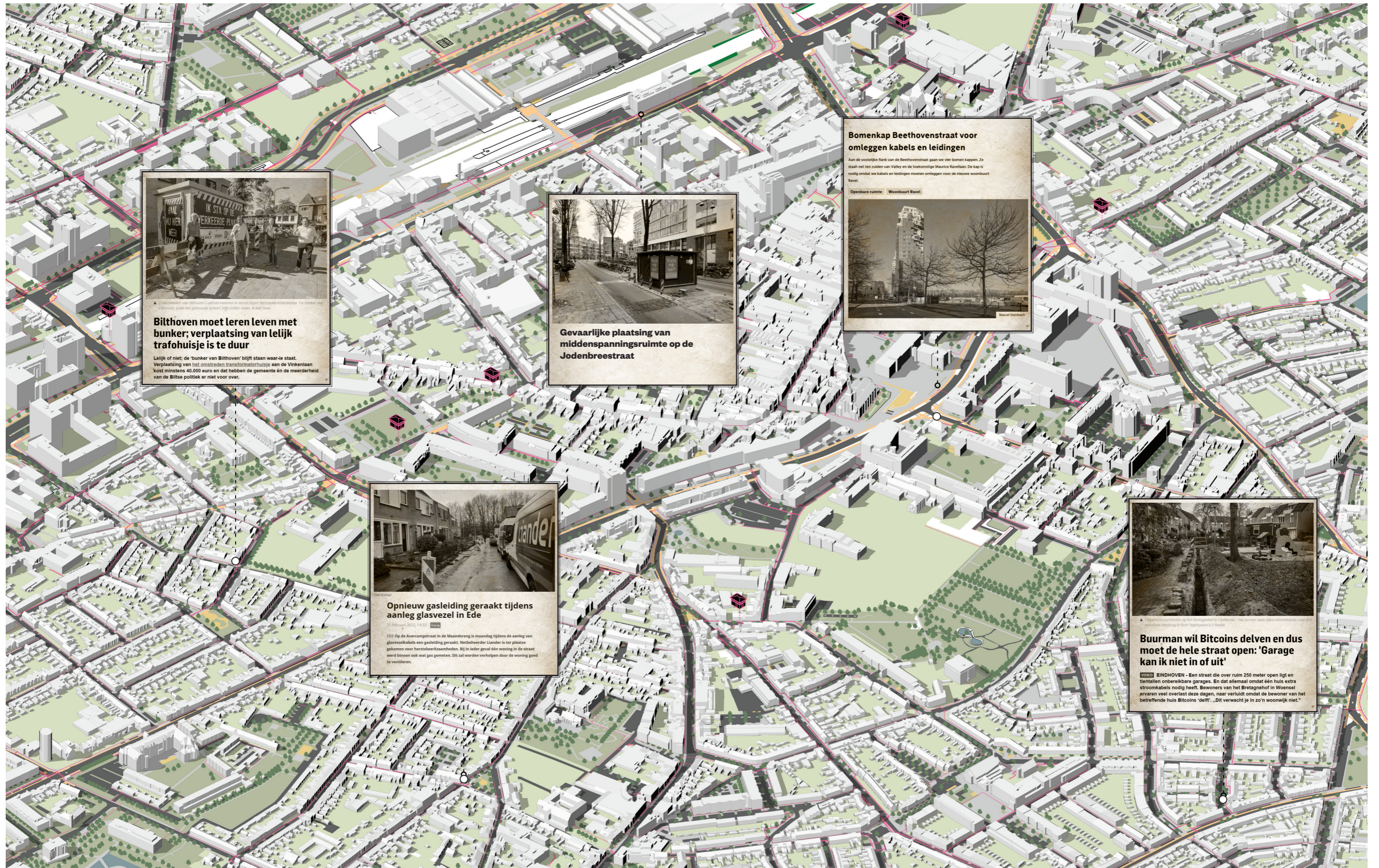
Om aan de pragmatiek van bovenstaande manier van werken

en de negatieve consequenties daarvan voor de openbare ruimte te ontsnappen moet ingezet worden op een programmatische aanpak voor het beheer van de (boven én ondergrondse) openbare ruimte. In deze aanpak moet de kwaliteit van de openbare ruimte en betrokkenheid van burgers bij het beheer en onderhoud van de stad geborgd worden.

Een succesvolle uitvoering van het programma vraagt om gecommiteerde programmeurs met integrale kennis van het gebied en die vanuit het integrale belang van het gebied willen en kunnen werken. Deze programmeurs moeten in staat worden gesteld door schotten tussen de gemeentelijke organisatie heen te breken én integraal te begroten. Naast het borgen van het integraal programmeren binnen de overheid moet ook de niet-vrijblijvende betrokkenheid van en samenwerking met de andere relevante stakeholders afgedwongen kunnen worden. De wet- en regelgeving waar stakeholders zich nu achter kunnen verschuilen om samenwerking te

ontduiken moet juist gericht worden op het verplichten van samenwerking. Met andere woorden, er moet een veilige ruimte worden gecreëerd om met elkaar samen te werken.

Naast de figuurlijke ruimte moet er ook letterlijk ruimte voor flexibiliteit worden georganiseerd in de openbare ruimte. Dat kan bijvoorbeeld door het verplichten van een systeem van kabelgoten of ducts waar alle partijen gebruik van moeten maken.



Bilthoven moet leren leven met bunker; verplaatsing van lelijk trafohuisje is te duur

Industrieel en bilthoven Castrum kwamen in verband tegen het transformatieplan. De bunker van Bilthoven, zoals het gebouw al heet, is echter vaak te duur. Verplaatsing van het omstraden transformatorhuisje aan de Vinkenlaan kost minstens 40.000 euro en dat hebben de gemeente én de meerderheid van de Biltse politiek er niet voor over.




Gevaarlijke plaatsing van middenspanningsruimte op de Jodenbreestraat

Bomenkap Beethovenstraat voor omleggen kabels en leidingen

Aan de oostelijke flank van de Beethovenstraat gaan we vier bomen kappen. Ze staan net ten zuiden van Valley en de toekomstige Maurice Ravellaan. De kap is nodig omdat we kabels en leidingen moeten omleggen voor de nieuwe woonbuurt Ravel.

Openbare ruimte Woonbuurt Ravel



Opnieuw gasleiding geraakt tijdens aanleg glasvezel in Ede

Ede Op de Avercangstraat in de Maandereng is maandag tijdens de aanleg van glasvezelkabels een gasleiding geraakt. Netbeheerder Liander is ter plaatse gekomen voor herstelwerkzaamheden. Bij in ieder geval één woning in de straat werd binnen ook wat gas gemeten. Dit zal worden verholpen door de woning goed te ventileren.



Buurman wil Bitcoins delven en dus moet de hele straat open: 'Garage kan ik niet in of uit'

VIDEO EINDHOVEN - Een straat die over ruim 250 meter open ligt en tientallen onbereikbare garages. En dat allemaal omdat één huis extra stroomkabels nodig heeft. Bewoners van het Bretagnehof in Woensel ervaren veel overlast deze dagen, naar verteld omdat de bewoner van het betreffende huis Bitcoins 'delft'. „Dit verwacht je in zo'n woonwijk niet.“

Stad verbeteren

vervanging van bestaande en aanleg van nieuwe systemen in de stad

Eens in de zoveel jaar moeten onderdelen van de openbare ruimte worden vervangen of vernieuwd. Denk aan de riolering die om de veertig á vijftig jaar vervangen moet worden, het vernieuwen van waterleidingen en gasbuizen maar ook de warmtenetten die aangelegd worden ten behoeve van de transitie naar aardgasvrije wijken. Bij ieder van deze operaties wordt gegraven in de ondergrond en dus moet de straat tijdelijk opengemaakt worden.

Zoeken naar koppelkansen

Door een integrale aanpak en afstemming kan de vervanging van verschillende stukken infrastructuur op elkaar worden afgestemd zodat graafwerkzaamheden, opengemaakte straten en overlast voor omwonenden kan worden geminimaliseerd. Maar er zijn niet alleen praktische koppelkansen. Het moment van vervanging van ondergrondse infrastructuur kan aangewend worden om na te denken over het herinrichten van het maaiveld. Hoe kan de straat beter worden ingericht voor de infiltratie van water? Kan er meer ruimte

worden gegeven aan groen en kunnen parkeerplekken worden vervangen door speelplekken?

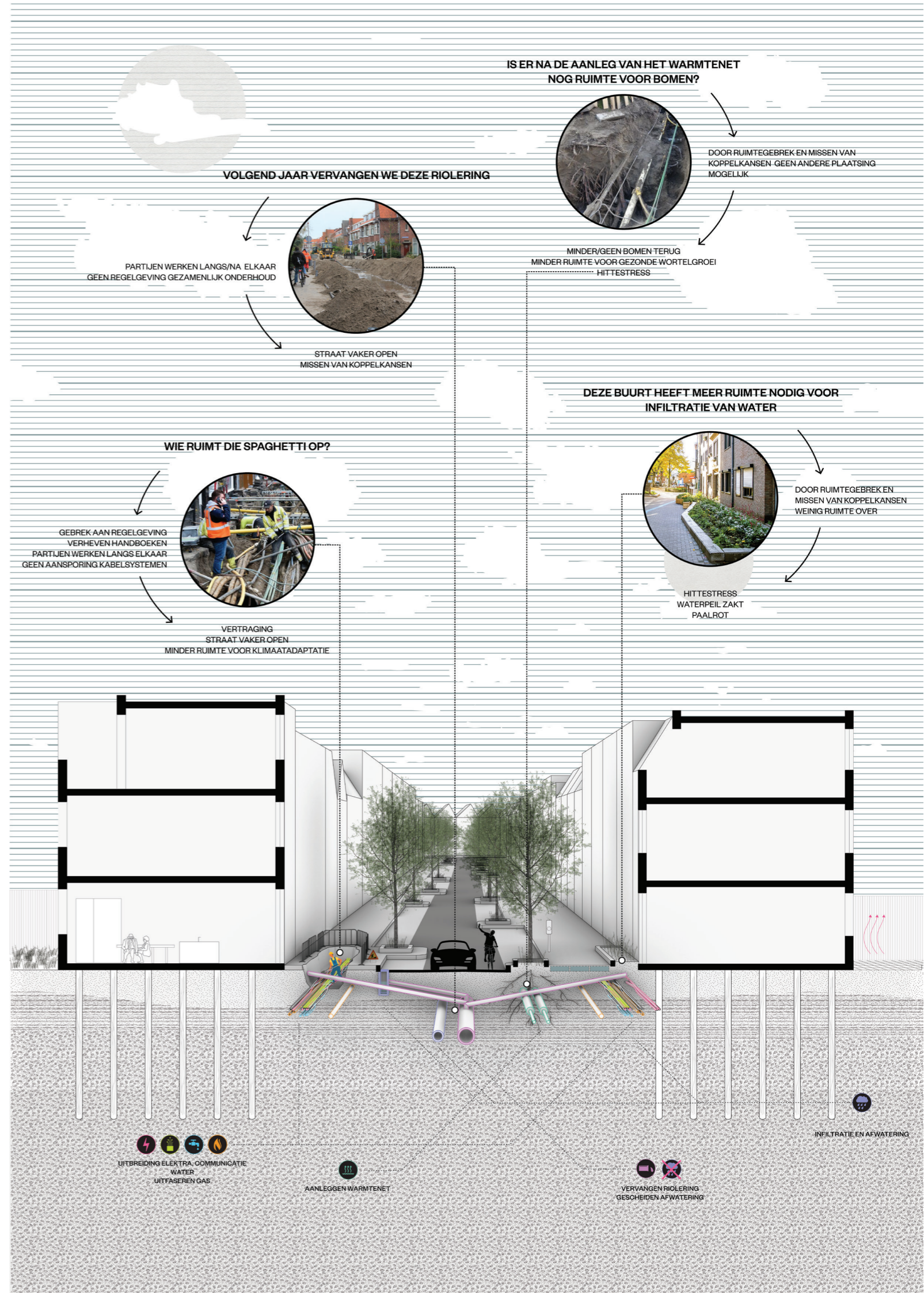
Eigen infrastructuur eerst

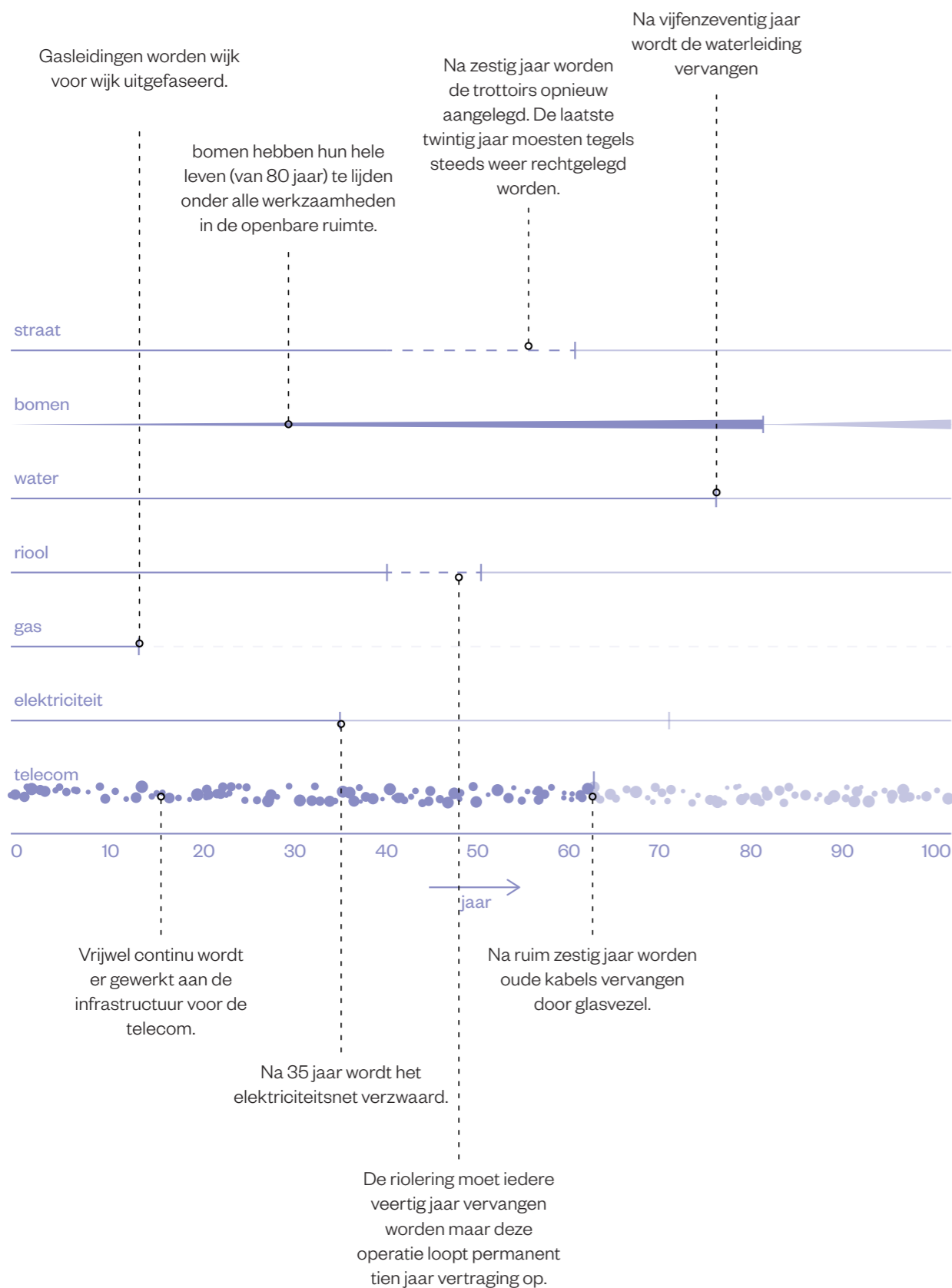
Bij veel van deze opgaven is de ondergrond leidend. De beheerders van de verschillende soorten infrastructuur volgen een planning met wanneer welk deel van hun systeem aan de beurt is voor vervanging. Op individueel niveau wordt gewerkt aan optimalisering van deze planning om kosten te reduceren en procedures te versnellen. Een integrale aanpak waarbij er afstemming plaats moet vinden tussen verschillende netbeheerders, overheden en andere partijen is vanuit de individuele netbeheerders altijd complexer, tijdrovender en minder optimaal ten opzichte van het routinematig werken. Immers, een integrale aanpak vraagt van sommige beheerders hun infrastructuur sneller te vervangen dan gepland stond (en ze dus vervroegd moeten afschrijven op investeringen én bepaalde investeringen naar voren moeten halen). Daarnaast kan het zijn dat

de integrale aanpak vraagt om een extra investering in bijvoorbeeld het opnieuw (verticaal) ordenen van kabels en leidingen om ruimte te maken in de ondergrond.

Oplossingsrichting: nieuwe omgangsvormen en protocollen voor een integrale aanpak

Omdat de wet- en regelgeving en werkprotocollen uitgaan van en gericht zijn van het beschermen van het individuele belang zitten ze een integrale aanpak in de weg. Het is dus noodzakelijk om te komen tot een nieuw arrangement van protocollen, juridische én financiële instrumenten die de integrale aanpak en het collectieve belang als vertrekpunt nemen, zonder daarbij het individuele belang uit het oog te verliezen.





Observaties en aanbevelingen

Het doel van dit ontwerpend onderzoek was het verbeelden van de belemmeringen van wet- en regelgeving in relatie tot het integraal werken aan de boven- en ondergrondse openbare ruimte. Het is een populair standpunt om wet- en regelgeving te benoemen als tegenkracht van innovatief en integraal werken.

In de verschillende gesprekken en werksessies met (ervarings-) deskundigen werkzaam bij verschillende Nederlandse gemeentes, kennis- en netwerkinstellingen kwam echter steeds terug dat niet zozeer de wet- en regelgeving zelf het probleem is maar vooral de toepassing van deze wet- en regelgeving. Te vaak kan de wet- en regelgeving gebruikt worden als een excuus om niet te handelen om het eigen belang van de individuele actoren te behartigen.

Daarbij wordt vaak direct aangenomen dat het eigenbelang, voortkomend vanuit één of meerdere van de zes dilemma's (ruimte, geld, tijd, aansprakelijkheid, veiligheid en governance) in conflict zal zijn met het belang van een andere stakeholder of het gemeenschappelijk belang.

Het sturen op het individuele belang (publiek of privaat) en de moeite die het kost om in de uitvoering integraal te werken leidt uiteindelijk tot passiviteit en stilstand terwijl juist een versnelling van handelen wordt gevraagd, gezien de grote opgaven voor de leefomgeving en de openbare ruimte in het bijzonder.

De belangrijkste aanbeveling is dan ook dat op een andere manier samengewerkt moet worden aan de openbare ruimte. In de samenwerking zal de ruimte gecreëerd én geborgd moeten worden om de individuele belangen boven tafel te krijgen zodat deze gesmeed kunnen worden tot een collectief belang. Ontwerpend onderzoek is bij uitstek het instrument dat ingezet kan worden om dit proces te faciliteren.

Contactgegevens:
Thijs van Spaandonk
thijs@bright.coop
+31 6 18112681

Bright
www.bright.coop