

CITY DEAL OPENBARE RUIJITE - 1^E AANZET EINDRESULTATEN

versie 4

Datum: 20 september 2022

Voor: bespreking directeurenoverleg, speciale editie tijdens de Dag van de Stad Tilburg, 29/9
15.00-16.30

Auteurs: Bart Stoffels, Joachim Declerck, Marie van Loon

In samenwerking met: kernteamleden.

Inhoud

Inleiding	2
De essentie	2
Vooruitblikken langs vier werklijnen	3
Instrumentontwikkeling	3
Case resultaten	5
Vitale systemen	5
Gemeentelijke organisatie	6
Wat vraagt de opschaling?	6

Inleiding

Elf gemeenten, vier ministeries en twaalf kennisinstellingen zijn in de City Deal Openbare Ruimte gestapt, met gezamenlijke doelen én persoonlijke verwachtingen. Al deze organisaties werden samengebracht in zes ontwikkelteams die aan de slag gingen met nieuw handelingsperspectief voor complexe integratie vraagstukken zoals vergroening en de duurzame inrichting van de ondergrond. We zijn sindsdien volop aan de slag met het vinden van oplossingen voor datasystemen, knellende of ontbrekende wet- en regelgeving, financieringsmodellen, samenwerkingsconstructies en meer.

Nu, halverwege het traject, zijn de ontwikkelteams gekomen tot gestructureerde inzichten. Er zijn eerste selecties van bruikbare instrumenten gemaakt en voorstellen voor doorontwikkeling van instrumentarium. Parallel droegen de gemeenten zestien casussen aan als verkennings- en testomgeving voor deze City Deal. Via uitwisseling en kennisdeling brachten de casussen een aantal collectieve vraagstukken scherper in beeld. Na anderhalf jaar werken kunnen we op basis van de ontwikkelde inzichten en tools in beeld brengen wat mogelijke resultaten (output) én lange termijn effecten (legacy) van deze City Deal kunnen zijn.

Tijdens de extra directeursessie tijdens de Dag van de Stad willen we de energie richten. We blikken vanuit de tussentijdse inzichten vooruit naar het eind van onze samenwerking. We hebben immers een gezamenlijk keuze en engagement nodig om te kunnen koersen op heldere bakens en werklijnen. Dit is het moment waarop we de stap van verkenning naar (door)ontwikkeling en experiment maken. Daarbij houdt de missie niet op eind 2023. We zien de noodzaak voor een langere ontwikkeling met investeringsprogramma's, verbetering van wet- en regelgeving, en de introductie van nieuwe praktijkstandaarden en werkwijzen in de gemeentelijke organisaties en met de relevante actoren daarbuiten. Het vakgebied openbare ruimte is uitdagender dan ooit tevoren. De City Deal initieert, experimenteert, en geeft zo handvatten voor een nieuwe praktijk voor iedereen. Die handvatten gaan sterke eigenaren nodig hebben.

In onderstaande voorzet hebben we vanuit het kernteam en de ontwikkelteams een aantal eindresultaten geformuleerd. Zoals gezegd: als voorzet. Het is aan de directies bij gemeenten en ministeries om hier diepgang en scherpte in te vinden, in het gesprek met elkaar.

De essentie

Wij vinden de City Deal Openbare Ruimte geslaagd als we de transities in de openbare ruimte tactisch in de vingers hebben: vanuit overzicht, weloverwogen, toekomstbestendig, financieel verantwoord en met de hoogste maatschappelijke waarde. Daarmee hebben we de huidige opportunistische praktijk, waarin samenwerking tussen de eigenaren van de 'fysieke spullen' vrijblijvend is, achter ons gelaten. Een praktijk waarin de strijd voor een kwalitatieve en geïntegreerde openbare ruimte boven- en ondergronds pas in de uitvoering gevoerd wordt, omdat er in eerder stadium niet fundamenteel is samengewerkt. Dit is het 'tactisch gat' tussen doelstelling en project.

In de nieuwe praktijk werken we aan 'vitale systemen' (dat wil zeggen multifunctioneel, mens- en natuurinclusief, toekomstbestendig/aanpasbaar) op een weloverwogen tussenschaal tussen stad en straat. We investeren in een betere planvoorbereiding en integrale programmering en uitvoering. We verdienen dat terug door hogere baten en minder (graaf)schade in de uitvoering. We zien dat deze weg leidt tot betere realisatie van transitiedoelen, dan de aanvliegroute van separate transitie uitvoering. Onze manier van kijken, denken en doen over uitvoering van transities is veranderd. Integraal is het vertrekpunt in plaats van eindstation.

We vinden de City Deal geslaagd als Rijk en kennisinstellingen zich sterk maken voor de opschaling en het actueel houden van deze nieuwe praktijk.

Vooruitblikken langs vier werklijnen

Bouwend op de werkzaamheden in elk van de ontwikkelteams, aan de werktafels van de casussen, en tijdens de bundelende ateliers, identificeren we vier werklijnen om naar het eind van deze City Deal vooruit te blikken:

1. **Instrumentontwikkeling** >> focus aanbrengen, opschalen en standaardiseren
2. **Case resultaten** >> nieuwe instrumenten, methoden en processen testen in de steden
3. **Vitale systemen** >> programmeren, ontwerpen en financieren van samenhangende combinaties van infrastructuren
4. **Gemeentelijke organisatie** >> aansturing, planvoorbereiding, intern en externe samenwerking

Voor elk van deze werklijnen benoemen we waar we staan, wat we als *output* en *legacy* kunnen beogen, hoe we daar kunnen geraken, en welke engagementen dat vergt (nu en straks). onderlegger voor de extra directeursessie.

Instrumentontwikkeling

We vinden de City Deal Openbare Ruimte geslaagd als we ... vanuit de zes ontwikkelteams een aantal bruikbare instrumenten, kaders en werkwijzen hebben uitgewerkt én getest, zodat die door de deelnemende én andere gemeenten gebruikt (kunnen) worden in hun dagelijkse werking.

*Meer concreet is de City Deal Openbare Ruimte voor de **ontwikkelteams 1, 2 en 3** (kaders en keuzes, stedelijk programmeren en integrale uitvoering) geslaagd als we... een 'afwegingskader' hebben ontwikkeld voor het maken van keuzes over de wijze waarop we de grote beleidsdoelstellingen op de schaal van de stad vertalen naar geïntegreerde uitvoering op de schaal van deelgebieden. Meekoppelen en investeren in vitale systemen maakt dat er voortdurend afwegingen zijn om tot de beste combinaties te komen van techniek, waarde, draagvlak, tijd, geld en ruimte. Componenten die tot heden nog te weinig meededen in de integrale afweging, zoals **(bodem)biodiversiteit** en het meenemen van **sociale opgaven** in de programmering van openbare ruimte doen straks volwaardig mee. We hebben deze voorzien van concrete beleidsinstrumenten, zoals we die kennen voor het verkeer of het riool.*

Om dat goed te kunnen doen is **'stedelijk programmeren'** het nieuwe normaal. Dit betekent dat diverse beheer- en ontwikkelorganisaties binnen de gemeenten met marktpartijen samen 3 tot 10 jaar vooruit kijken, op zoek naar de best mogelijke combinaties van investeringen. We hebben een 'model' voor het geïntegreerd stedelijk programmeren ontwikkeld, erkend als landelijke standaard voor het samenwerken tussen gemeentelijke diensten en afdelingen waarin synergieën tussen sectorale opgaven en doelen maximaal worden benut. Het model legt definities vast, borgt de gemeentelijke regierol en biedt handvatten voor de samenwerking met stedelijke partners zoals netbeheerders, waterschappen en woningcorporaties. Het model biedt praktische instrumenten voor aspecten als datagedreven sturen en financieren en is voorzien van voorbeelden. Het is een groeimodel dat periodiek wordt geactualiseerd of versterkt.

In de stap naar uitvoering innoveren we met **nieuwe contracts- en aanbestedingsvormen** om de integrale uitvoering van de ambities in de openbare ruimte te realiseren. We hebben instrumenten ontwikkeld die integrale uitvoering ondersteunen en de wijze waarop **wensen en initiatieven van burgers en ondernemers** hierin een plek te hebben. We beschikken over een bibliotheek met bewezen oplossingen.

*Voor **ontwikkelteams 4, 5, 6** (financiën, data en regelgeving) is de City Deal Openbare Ruimte geslaagd als we bruikbare **integrale business cases** toepassen voor verschillende soorten opgaven waarbij kosten en baten eerlijker worden verdeeld. We hebben daarbij inzicht in de agenda, taal en benaderingswijze van de diverse baathouders. We begroten flexibel tussen de verschillende begrotingsposten binnen de gemeente, op zoek naar synergievoordelen en maximale waarde creatie in een gebied. We hebben een **plan** voor de wijze waarop de **voorfinanciering van ondergrondse technische voorzieningen** wordt bevorderd. De gemeenten hebben een strategische financiering van 'de groene schaa sprong' ontwikkeld om structureel groen in de openbare ruimte toe te voegen, te beheren én te verrijken voor zoveel mogelijk, geïntegreerde doelen zoals hitte, wateroverlast, biodiversiteit, ruimte voor lopen, spelen en sporten.*

We hebben oplossingen voor de standaardisatie van **uitwisseling van data** tussen gemeentelijke diensten en stakeholders in de stad. We gebruiken deze makkelijk uitwisselbare data om strategischer, op basis van integrale informatie, gebiedsgerichte keuzes te maken.

We hebben in het werkend stelsel van de omgevingswet een aantal instrumenten beschikbaar gemaakt, die de **planologie van de stedelijke ondergrond** beter hanteerbaar maken met een betere balans tussen bodembiodiversiteit en 'harde' nutsfuncties. We hebben daarin afspraken gemaakt tussen gemeenten en Rijk over aanpassing van wetgeving op cruciale onderdelen.

We willen daar geraken door... de geselecteerde instrumenten en methoden te testen in diverse cases om zo implementatie routes uit te bouwen en de toepassingsmogelijkheden voor andere cases scherp te krijgen. De lessen uit deze implementatie-oefeningen worden meegenomen naar de ontwikkelteams zodat de instrumenten en werkwijzen kunnen omgevormd worden tot een geverifieerde set aan tools die andere gemeenten kunnen toepassen en die nationaal en internationaal gedeeld kunnen worden.

Om hier te komen hebben we nodig... voldoende capaciteit binnen de ontwikkelteams om de instrumenten uit te bouwen tot hanteerbare tools. Inzicht in opschalingsroutes en partijen die dat op hun schouders kunnen nemen.

Vraag aan de directeuren:

- *Kunt u zich terugvinden in het totale palet aan beoogde eindresultaten op het gebied van instrumentarium?*
- *Voelt u zich ambassadeur van het 'nieuwe normaal van 'samen en integraal' in uw omgeving?*
- *Maakt u zich sterk voor een of meerdere specifieke instrumenten?*

Case resultaten

Wij vinden de City Deal Openbare Ruimte geslaagd als we ... bovenstaande nieuwe werkwijzen en instrumenten in actuele cases hebben getest, doorleefd en verbeterd. Op deze wijze hebben we de opgedane praktijkervaring benut als gezamenlijk lerende organisaties. We hebben in iedere, aan de City Deal deelnemende, gemeente implementatie routes voor de nieuwe werkwijzen en instrumenten opgezet. De cases zijn naar een **dynamische leeromgeving** geëvolueerd waar de gemeenten van elkaar kunnen leren en deze lessen zijn geclusterd samengebracht in een **praktijkboek**. Op deze wijze hebben we de gehele uitvoeringspraktijk in 12 grote steden naar een hoger niveau getild. We hebben feedback benut om het instrumentarium te verbeteren en klaar te stomen voor landelijke of zelfs internationale opschaling.

We willen daar komen door... de evolutie in te zetten van cases die knelpunten detecteren naar cases die nieuwe instrumenten en werkwijzen uitproberen. Deze 'testcases' worden naargelang persoonlijke interesse in groepen gebracht die verschillende, bijpassende instrumenten of werkwijzen toepassen. Een intensief begeleidingstraject ondersteunt de cases bij deze implementatie-oefening en koppelt lessen terug zodat de ontwikkelteams hun instrumenten kunnen omvormen tot hanteerbare tools. Testcases kunnen zowel benut worden om instrumenten (a), strategieën voor vitale systemen (c) of interne organisatievormen (d) uit te proberen.

Om hier te komen hebben we nodig... een duidelijk uitgesproken eigenaarschap en engagement van een aantal cases om een bepaald instrument of werkwijze toe te passen. Een selectie van een aantal landelijke pilotcases met intensieve City Deal ondersteuning versus een grotere selectie case met een lichtere ondersteuningsvorm.

Vraag aan de (gemeente) directeuren:

- *Is er steun en enthousiasme binnen uw gemeente om voor een case deze testruimte vrij te maken en nieuwe instrumenten en werkwijzen toe te passen?*

Vitale systemen

Wij vinden de City Deal Openbare Ruimte geslaagd is als we ... een beslissende stap hebben gezet richting de inhoudelijke kansrijkheid van vitale systemen. We hebben het begrip 'vitale systemen' inhoud kunnen geven, waardoor deze leidend zijn voor de investeringen in de openbare ruimte. Vitale systemen zijn bijvoorbeeld de gezonde bodem- en watersystemen, flexibele, modulaire energiesystemen, geënt op een netwerk van lokale bronnen, mobiliteitsnetwerken die lopen en fietsen centraal stellen. En de synergie die te vinden is in de juiste combinaties tussen deze systemen.

De city deal is geslaagd als we vanuit deze vitale systemen kunnen ontwikkelen en beheren. Kortom: als we een **strategie vitale systemen** hebben. Deze strategie omvat planning en programmering, ketensamenwerking en rolverdeling, data uitwisseling/informatiepositie, interdisciplinaire ontwerpmethodiek, planologisch-juridische borging, contractvorming en beheersystematiek.

We willen daar komen door... dit vraagstuk rond vitale systemen verder te verfijnen in nauwe samenwerking met de instrumenten uit **alle zes ontwikkelteams**. De opgaven van netbeheerders en waterschappen willen we betrekken bij deze strategie op nationaal niveau, bijvoorbeeld op het komende NC BOR 2023 congres in Den Haag.

Om hier te komen hebben we nodig... Mandaat en bereidheid van de gemeenten om een nieuwe strategie uit te proberen rond vitale systemen. Parallel hieraan is de verbinding met het nationaal niveau cruciaal, om de samenwerking met systeemeigenaren verder uit te bouwen. Een 'werkruimte' op Rijksniveau is nodig om deze strategie verder uit te werken tot een standaard.

Vraag naar directeuren:

- *Onderschrijven jullie de noodzaak voor een strategie voor vitale systemen? Welke aspecten moeten hierin zeker meegenomen worden?*
- *Gericht aan Rijks Directeuren: is er ruimte op nationaal niveau om hier verder mee aan de slag te gaan?*

Gemeentelijke organisatie

Wij vinden de City Deal Openbare Ruimte geslaagd als we... in de gemeentelijke organisatie doordrongen zijn van de grondige veranderingen die gevraagd zijn. Als we daaraan leiding durven te geven vanuit directies en vakmensen. We hebben straks onze **werkprocessen vernieuwd** en de stap naar dienst-overstijgend werken gemaakt, zodat beheer en ontwikkeling elkaar vinden en de koppelkansen tussen groene en grijze infrastructures optimaal worden benut. We leiden mensen op in de vernieuwde methoden voor programmeren, ontwerpen, financieren, uitvoeren en beheren.

We willen daar geraken door... uitwisselsessies te organiseren tussen de deelnemende gemeenten van de City Deal. Deze sessies kunnen een vervolg zijn op het lopende 'gluren bij de burens' traject tussen de gemeente Amsterdam en Rotterdam, onder begeleiding van TU Delft. In doorvertaling naar de gehele City Deal kunnen er ook gesprekken plaatsvinden tussen middelgrote gemeenten. Op die manier krijgen de gemeenten inzichten in elkaars contexten en worden succesfactoren gedistilleerd. Dit traject kan in nauwe samenhang lopen met een aantal stadsbrede cases die een bepaalde organisatievorm onder de loep nemen, zoals 'Stedelijk programmeren'-cases in Apeldoorn en Amersfoort (te verifiëren).

Om hier te komen hebben we nodig... een trekker binnen de City Deal die dit traject vooruit stuwt en de inzichten van de verschillende gemeenten samenbrengt. Openheid en commitment van de deelnemende gemeenten om deze uitwisselingsessies actief bij te wonen en aan het eind van het traject de geleerde lessen op te pakken op de nodige niveaus binnen de organisatie.

Vraag aan de (gemeente) directeuren:

- *Zijn de directeuren in staat om binnen hun gemeente met de betrokken medewerkers leiding te geven aan dit traject?*
- *Op welke wijze willen de directeuren hierin samen optrekken (als City Deal team van 11 gemeenten, of in breder verband)?*

Wat vraagt de opschaling?

De City Deal Openbare Ruimte zal nog niet klaar zijn eind 2023. We zullen een overbruggingsperiode nodig hebben van minimaal een jaar om de oogst uit de samenwerking te vertalen naar één of meerdere trajecten van doorontwikkeling of opschaling. Dat kunnen zijn: nationale pilotprogramma's, fondsen, innovatietrajecten, leergangen en combinaties hiervan.

Vanuit de huidige inzichten in de City Deal zien we een aantal cruciale vervolgrichtingen:

- **Duurzaam Inrichten Stedelijke Ondergrond: van verspreide initiatieven naar één landelijke ambitie**

De City Deal lanceert een landelijke ambitie voor het duurzaam inrichten van de stedelijke ondergrond. De huidige praktijk is versnipperd, met het accent op kennis en onderzoek en een select aantal pilots met uitgevoerde bundelingstechnieken (Leiden, Amsterdam, Rotterdam). Als hoogontwikkeld, dichtbevolkt netwerklend op een grotendeels kwetsbare bodem is het niet vol te houden dat de ondergrondse infrastructuur in toenemende mate een rommeltje dreigt te worden. Gevolgen: jaarlijks toenemende graafschade, te weinig ruimte in straatprofielen voor biodiversiteit en klimaatadaptatie, groeiende onderhoudskosten bij overheid en netbeheerders en een situatie van 'door de bomen het bos niet meer zien' van regels en procedures die overal weer anders gehanteerd worden.

Wat we nodig hebben is een gezamenlijk, innoverend perspectief dat gemeenten en netbeheerders bij elkaar brengt in overkoepelende samenwerking op kennis, uitvoering, regelgeving, financiering en exploitatie van nieuwe ondergrondse oplossingen voor geïntegreerde infra ('bundelingstechnieken'), waarmee tegelijkertijd meer ruimte voor water en natuur ontstaat. Hierin is de rol van het Rijk als interdepartementale programmacoördinator naar de diverse netbeheer branches zeer gewenst. Bieden nieuwe fondsen zoals het Groeifonds en het Klimaatfonds mogelijkheden voor zo'n ambitie? Hoe komen we van pilots naar mainstream?

- **Investeringsprogramma gezonde groene steden**

Groen in de stad wint de laatste jaren sterk aan aandacht en is tegelijkertijd nog veel te veel 'kind van de rekening' of 'sluitpost aan het eind van de keten'. We beginnen nog maar sinds kort met het opdoen van kennis van en aandacht voor bodemleven. Klimaatadaptatie en biodiversiteitsherstel hebben nauwelijks een financiële onderlegger (baathouders zijn andere

partijen dan kostendragers). Voor gezondheidsdoelen geldt het ontbreken van een financiële onderlegger in nog sterkere mate.

Een stevige geïntegreerde Rijksambitie op groen in de stad, vanuit biodiversiteitsherstel, aandacht voor bodemleven, klimaatadaptatie en gezondheid is nodig. Voor structurele financiering van groen in de stad hebben we landelijk toepasbare publiek-private financieringsmodellen nodig en een knooppunt functie voor kennis en innovatie.

- **AANVULLENDE SUGGESTIE: pilotprogramma vitale systemen**

Initiatief tot een innovatie-, leer en pilotprogramma 'vitale systemen', daarin experimenteren met vernieuwende businesscases voor meervoudige doelen/waarde. Voortbouwen op het werk van eerdere pilotprogramma's, zoals aardgasvrije wijken, maar dan gericht op combinaties van transities.

Vraag aan de directeuren:

- *Welke wezenlijke opschalingsprogramma's zijn nodig? In hoeverre bieden huidige Rijksprogramma's hier de ruimte voor versus wat is nodig om te agenderen voor Rijksprogramma's van de toekomst (volgend kabinet)?*
- *Hoeveel tijd heeft de City Deal nodig om dit secuur voor te bereiden, zodat er sprake is van een stevige overbrugging? (anders gezegd: hoe ondervangen we het risico van overhaaste ontmanteling van het netwerk en de daarin opgebouwde inzichten en ervaring)*