

**Voorstel aan** : Gemeenteraad van 27 januari 2014  
**Door tussenkomst van** : Raadscommissie van 14 januari 2014  
**Nummer** : 5  
**Onderwerp** : Integraal beheer openbare ruimte (Ibor)  
**Bijlage(n)** : 1. Beeldkwaliteitsplan Integraal beheer openbare ruimte  
2. Concept raadsbesluit

**Samenvatting** : Het beheren van de openbare ruimte conform Ibor maakt dat er grip en sturing is op de kwaliteit. Door het beheer uit te voeren op basis van kwaliteitafspraken kan duidelijk worden getoetst of afspraken worden nagekomen. Aan de hand van duidelijke omschrijving in woord en beeld van de gewenste kwaliteit is goed te communiceren welke ambitie er wordt nagestreefd. Door middel van een cyclisch proces wordt de daadwerkelijke kwaliteit gespiegeld aan de ambitie en afwijkingen geven aanleiding gericht te sturen op het onderhoud. De eerste stap in het cyclische proces is het vaststellen van een ambitieniveau. Randvoorwaarde is het vaststellen van een gewenste beeldkwaliteit die veel overeenkomsten heeft met de huidige kwaliteit. Daarnaast is de nieuwe kwaliteitsambitie te realiseren binnen de beschikbare middelen.

**Voorgestelde beslissing** : Basiskwaliteit uit het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte Haren vaststellen als gewenste beeldkwaliteit.

## 1. Aanleiding

Een creëren van een openbare ruimte die schoon, heel en veilig is, is een van de kerntaken van de gemeente. Een taak waarvan het resultaat ook direct zichtbaar is. Betrokken inwoners zijn begaan met de netheid en het gebruik. Uit het onderzoek [waarsstaatjegemeente.nl](http://www.waarsstaatjegemeente.nl) van 2010, gehouden onder inwoners van de gemeente en georganiseerd door KING (Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten), is gebleken dat de directe woonomgeving wordt gewaardeerd met het cijfer 7,9. Hieruit valt op te maken dat men tevreden is met de wijze waarop wij onze taak vervullen.

De afgelopen jaren is het budget voor het beheer van de openbare ruimte afgenomen. Op dit moment ontbreekt een instrument waarmee inzichtelijk is te maken wat de huidige kwaliteit is van de openbare ruimte en wat eventuele gevolgen van ombuigingen zijn geweest op de beeldkwaliteit of nog gaan zijn in de toekomst. Daarnaast ontbreekt een integraal kader waarin de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte is vastgelegd. Aan de hand van Ibor (Integraal beheer openbare ruimte) is het mogelijk grip te krijgen alle voorgenoemde aspecten aangaande de beeldkwaliteit van de openbare ruimte.

## 2. Doelstelling

Wij zien een meerwaarde in het toepassen van een dergelijke methode voor het beheren van de openbare ruimte. Met de implementatie van Ibor streven wij drie hoofddoelstellingen na.

### 1. Meer grip op beeldkwaliteit

De huidige, vrij traditionele werkwijze is veelal gebaseerd op het onderhouden op basis van frequentie. Bij deze benadering is het beeld ondergeschikt. Bij beheer op basis van frequentie kunnen grote verschillen in beeld ontstaan tussen de verschillende elementen (verharding, plantsoen, lichtmasten, bebording, zwerfvuil, onkruid, enz.). Door het gewenste beeld voor een gebied leidend te laten zijn is er meer sturing mogelijk, met als resultaat dat alle elementen voldoen aan de gewenste kwaliteit. Ibor geeft ook uw raad de mogelijkheid regelmatig te discussiëren over de gewenste kwaliteit en aan de hand daarvan een keuze te maken welke beeldkwaliteit waar voorkomt.

### 2. Draagvlak en communicatie

Over het algemeen zijn inwoners tevreden over de staat van de openbare ruimte. Toch komen dagelijks klachten en verzoeken binnen over de staat van de openbare ruimte. Op dit moment zijn onvoldoende handvatten aanwezig om goed uit te kunnen leggen waarom het aanwezige beeld aansluit bij de beleidsuitgangspunten en dat ingrijpen niet noodzakelijk is om een klacht te verhelpen of verzoek in te willigen. Bij het kwaliteit gestuurd beheren op beeld is aan de hand van foto's en meetlatten beter uit te leggen dat het aanwezige beeld voldoet aan de beleidsuitgangspunten. Dit leidt tot een snellere afhandeling van klachten. Door de gestelde normen is makkelijker te bepalen of ingrijpen noodzakelijk is. Het uitleggen van het hoe en waarom achter het beheer leidt ook tot minder discussie. Daarmee creëren wij draagvlak voor de taken die wij uitvoeren.

### 3. Consequenties van keuzes zichtbaar maken

Kiezen voor een andere kwaliteit heeft niet alleen invloed op het beeld. Ook de benodigde middelen waarmee de openbare ruimte wordt onderhouden zullen daarin meeveranderen. Ibor kan daarmee ook een rol spelen bij discussies over ombuigingen. Op dit moment is het moeilijk inzichtelijk te maken wat bijvoorbeeld gevolgen zijn voor de beeldkwaliteit als onderhoudsbudgetten worden verlaagd. Kwaliteitgestuurd beheren moet daar handvatten voor aandragen. Daarmee is zowel de discussie over de gevolgen met de inwoners als uw raad op basis van objectieve gegevens te voeren.

### **3. Systematiek kwaliteit gestuurd beheer**

Ibor kent een cyclisch proces waarin het doorlopen van zes stappen moet leiden tot een doelmatig resultaat, namelijk de gewenste beeldkwaliteit. Met dit voorstel wordt uw raad verzocht een kwaliteitambitie vast te stellen. Dit is de eerste stap in het cyclische proces.

#### *Afbakening*

Om tot een zo goed mogelijke beschrijving te komen van de ambitie is het noodzakelijk het beheer af te bakenen. Wij voeren namelijk ook beheertaken in de openbare ruimte uit die niet (direct) van invloed zijn op de beeldkwaliteit. De beeldkwaliteit is onder te verdelen in een technische en een esthetische component. Het technische deel geeft de technische en/of vakkundige eisen aan die zijn te stellen aan de openbare ruimte. Hieronder vallen de onderdelen verharding, groen en meubilair. De esthetische component bevat kenmerken voor de schoonheid en netheid. Hierbij kan men denken aan het tegengaan van onkruid, zwerfvuil, aanslag en beplakking/graffiti.

#### *Kwaliteitsniveaus*

Om een bepaalde kwaliteit in de openbare ruimte te realiseren zijn verschillende ambitieniveaus te onderscheiden. Er is een onderverdeling gemaakt in vijf niveaus: zeer hoog, hoog, basis, laag en zeer laag. De niveaus “zeer hoog” en “zeer laag” zijn niet representatief voor het reguliere beheer. Het zeer hoge niveau komt overeen met een nieuw aangelegde openbare ruimte. Zeer laag kenmerkt zich door zeer veel achterstallig onderhoud en gebreken. Als daar sprake van is dan is de tijd rijp voor een kwaliteitsimpuls, bijvoorbeeld door middel van een reconstructie.

Aan de niveaus zijn omschrijvingen en meetbare en toetsbare normen gekoppeld. Deze normen sluiten aan bij landelijke normen van onder andere het CROW (kenniscentrum Infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer). Alle niveaus zijn voorzien van meetlatten. Deze geven zowel in woord als beeld aan welke kwaliteit wordt nagestreefd. Met behulp van deze instrumenten is op elk niveau (bestuurder, inwoner en beheerder) sprake van dezelfde taal.

#### *Structuurelementen*

De openbare ruimte heeft diversiteit in functie, inrichting en gebruik. Dit heeft ook zijn weerslag op het beeld. Aan de hand van functie, inrichting en gebruik is de gemeente op te delen in een aantal structuurelementen. Bij het toekennen van structuurelementen wordt een primair onderscheid gemaakt naar functies als wonen, werken, winkelen en recreëren. Aan de hand daarvan komen wij tot een volgende onderverdeling tot structuurelementen:

- bedrijventerreinen
- begraafplaatsen
- buitengebied
- centrum
- groengebieden en parken
- hoofdstructuren
- sportparken
- woongebieden

### **4. Uitgangspunten en randvoorwaarden**

Bij het opstellen van scenario's is een aantal uitgangspunten geformuleerd, onder te verdelen in wetgeving en beleidskaders. Deze zijn verwoord in het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte. Daarnaast zijn er randvoorwaarden op het gebied van de huidige kwaliteit en de financiële middelen.

### Zoveel mogelijk behoud van huidige kwaliteit

Met de invoering van een nieuwe systematiek wordt nagestreefd binnen zoveel mogelijk structurelementen minimaal een basiskwaliteit na te streven. Tevens streven wij zo min mogelijk veranderingen in beeldkwaliteit na. Aan de hand van een aantal schouwen is de huidige kwaliteit bepaald. Uit de schouwen komt naar voren dat over het algemeen de gemeente een basiskwaliteit heeft. Hierop zijn een aantal uitzonderingen.

Het buitengebied heeft voornamelijk een hoge kwaliteit. Het groen in de centra en begraafplaatsen hebben een lage kwaliteit. Dit geldt ook voor de verzorging van de bedrijventerreinen, groengebieden en sportparken. De resultaten zijn uitgebeeld in onderstaand figuur.

	Bedrijventerrein	Buitengebied	Centra en accenten	Begraafplaats	Groengebied en parken	Sportparken	Hoofdstructuur	Woongebied
Verharding	B	H	B	B	B	B	B	B
Groen	B	B	L	L	B	B	B	B
Meubilair	B	H	B	B	B	B	B	B
Verzorging	L	H	B	B	L	L	B	B

Figuur 1 huidige beeldkwaliteit, waarbij de afkortingen betekenen: H = hoge kwaliteit, B = basiskwaliteit en L = lage kwaliteit.

Ook veel gehoorde klachten over de huidige kwaliteit dienen een plek te krijgen bij de ambitiebepaling van de gewenste kwaliteit. Veel voorkomende klachten zijn:

- opdruk van voetpadenverharding door boomwortels;
- veel achterblijvend maaisel op gazons;
- veel maaisel op voetpaden;
- hondenpoepoverlast.

### Financiële randvoorwaarden

De beheerbudgetten van de openbare ruimten maken grotendeels onderdeel uit van het programma Wegen, water, groen en verkeer. Het gaat om de producten 047 Wegen, straten en pleinen (exclusief beleids/beheersadviesing, gladheidsbestrijding en inritten), 051 Openbare verlichting, 077 Afwatering, 177 Plantsoenen en 233 Riolen (alleen kolkenzuigen). Vanuit programma Welzijn en zorg heeft het product 142 jeugd een kleine bedrage. Wij nemen alleen de onderhoudsgelden van de speelvoorzieningen in beschouwing.

Aan de hand van een ontrafeling, volgens de Ibor systematiek, zijn de beïnvloedbare beheerkosten in beeld gebracht. De Ibor systematiek wordt alleen gebruikt om een vergelijking te maken met benodigde beheerkosten in de verschillende Ibor scenario's. Voor de ontrafeling is de begroting van 2013<sup>1</sup> de basis geweest. Tabel 1 geeft per programma het beïnvloedbare deel ten opzichte van het totale budget aan. In 2013 was € 2.355.149,- beschikbaar aan beïnvloedbaar budget, dat was in te zetten voor de onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte. De bedragen hier genoemd zijn direct toe te kennen aan het daadwerkelijke beheer van de openbare ruimte. Het betreffen de beïnvloedbare kosten die direct verband hebben met de toestand buiten; het zijn daarmee de budgetten die inzetbaar zijn om sturing te geven aan de kwaliteit.

<sup>1</sup> Ten tijde van de doorrekening van de huidige kwaliteit evenals de scenario's van de mogelijke beeldkwaliteiten was de begroting 2014 nog niet vastgesteld. Daarom is uitgegaan van de beschikbare budgetten van 2013.

Tabel 1. Vergelijking totale budget met beïnvloedbare deel conform programma's.

Programma	Totale budget <sup>2</sup>	Beïnvloedbare deel budget <sup>3</sup>
Wegen, water, groen en verkeer	€ 3.933.822,-	€ 2.331.710,-
Welzijn en zorg	€ 33.959,-	€ 23.439,-
<b>Totaal</b>	<b>€ 3.967.781,-</b>	<b>€ 2.355.149,-</b>

#### Ombuigingen beheerbudgetten openbare ruimte

De afgelopen jaren is structureel bezuinigd op de budgetten waarmee de openbare ruimte onderhouden wordt. In vergelijking met 2010 is er in 2013 11% minder beïnvloedbaar budget beschikbaar voor het onderhoud (zie tabel 2). Met minder geld wordt geprobeerd een zo optimaal mogelijk resultaat te behalen.

Tabel 2. Ombuigingen beheer openbare ruimte 2010 – 2013, vertaald naar de vier onderdelen waar de Ibor-systematiek op schouwt

Jaar	Verharding	%	Groen	%	Meubilair	%	Verzorging	%	Totaal	%
2010	€ 585.048	100	€ 1.486.710	100	€ 279.275	100	€ 303.130	100	€ 2.680.163	100
2011	€ 520.048	89	€ 1.451.862	98	€ 272.275	97	€ 299.130	98	€ 2.568.315	96
2012	€ 514.398	88	€ 1.446.970	97	€ 226.214	81	€ 299.884	98	€ 2.512.466	94
2013	€ 538.400	92	€ 1.303.196	88	€ 218.555	78	€ 294.884	97	€ 2.355.149	89

## 5. Gewenste kwaliteit

De uitgangspunten en randvoorwaarden zijn leidend geweest om de kwaliteitsambitie te kunnen bepalen. Deze input heeft uiteindelijk geleid tot een viertal scenario's zoals ze zijn genoemd in het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte. Scenario 2<sup>4</sup> uit het beeldkwaliteitsplan kent over het algemeen een basiskwaliteit toe aan alle structurelementen, met uitzondering van het buitengebied. Met de toepassing van een basiskwaliteit worden huidige lage kwaliteiten die door relatief veel inwoners, ondernemers en bezoekers zijn te ervaren weggenomen. Het gaat hier om het verminderen van zwerfvuil, onkruidgroei en beplakking en aanslag op inrichtingselementen in de structurelementen bedrijventerreinen, groengebieden en parken en sportparken. In het centrumgebied en op de begraafplaatsen zal het groen op het technische vlak een meer aansprekend beeld hebben. De beplanting is meer gesloten en zal voldoende gesnoeid worden waardoor er geen overhangende takken zijn. Het gazon zal onder andere minder kale plekken en kuilen hebben.

Om de verbetering van kwaliteit mogelijk te maken is het echter wel noodzakelijk de kwaliteit van het buitengebied te verlagen naar een lage kwaliteit. De verandering in kwaliteit in het buitengebied heeft op de korte termijn geen grote zichtbare gevolgen. Een lager niveau uit zich in een eventuele toename van zwerfvuil en onkruidgroei. Beplanting is minder gesloten en zal minder gesnoeid worden. Het meubilair is technisch gezien nog wel te gebruiken maar zal minder onderhouden worden. Het wordt minder vaak schoongespoten en geleverd. De verharding zal op lange termijn oneffenheden (kuilen, scheuren, plasvorming) krijgen waardoor onder andere het gebruiksgemak lager uitvalt. De teruggang van de huidige hoge kwaliteit naar een toekomstige lage kwaliteit zal pas over enkele jaren zichtbaar zijn.

<sup>2</sup> Hierbij zijn alleen (onderdelen van) de producten meegenomen die hiervoor zijn genoemd.

<sup>3</sup> Niet alle beïnvloedbare kosten zijn ten alle tijden direct beïnvloedbaar. Onder dit deel vallen bijvoorbeeld onderhoudscontracten die voor een bepaalde termijn zijn aangegaan en vanuit dit deel worden bekostigd. Contracten zijn niet direct opzegbaar.

<sup>4</sup> Dit scenario is in het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte bekend onder de naam Scenario 2 "Huidig budget".

Wanneer aanpassingen van de kwaliteitsniveaus gewenst zijn, zal dit kosten met zich mee brengen. Via de reguliere begrotingscyclus zal daar dekking voor gevonden zal moeten worden. Vooralsnog stellen wij voor een onderverdeling naar kwaliteit na te streven overeenkomstig figuur 2 uit dit voorstel.

Huidig budget	Bedrijventerrein	Buitengebied	Centra	Begraafplaats	Groengebied en parken	Sportparken	Hoofdstuur	Woongebied
Verharding	B	L	B	B	B	B	L	B
Groen	B	L	B	B	B	B	B	B
Meubilair	B	L	B	B	B	B	B	B
Verzorging	B	L	B	B	B	B	B	B

Figuur 2 uitwerking basiskwaliteit

Kosten horende bij dit scenario bedragen € 2.337.000,- en is daarmee uitvoerbaar binnen de beschikbare budgetten. Voor meer informatie over dit scenario is het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte te raadplegen.

## 6. Vervolg

Na het vaststellen van de kwaliteitsambitie zal het cyclische proces verder ingevuld worden. Binnen dit proces is een belangrijke rol weggelegd voor inwoners, ondernemers en organisaties uit de gemeente. Vooral bij het schouwen van de kwaliteit zullen deze partijen in grote mate een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren. Om deelnemers te werven voor de burgerschouw zullen wij zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van bestaande netwerken. Daarbij kan gedacht worden om via de dorpsverenigingen, maar wellicht ook via scholen/ouderraden belangstellenden te werven. Ook organisaties als IVN, ANBO, Visio kunnen binnen dit proces hun rol vervullen. Wij zullen een gedetailleerd participatieplan opstellen.

### Rol van uw raad

Wanneer uw raad het ambitiesdocument vaststelt dan is daarmee de beeldkwaliteit voor de openbare ruimte bepaald. Op strategisch niveau heeft uw raad mogelijkheden om binnen de Planning & Control-cyclus sturing te geven aan de kwaliteitsambitie. Wij gaan u jaarlijks op de hoogte stellen van de behaalde kwaliteit versus gewenste kwaliteit. Wij gaan daarbij voorstellen doen hoe verbeterpunten, komende uit de metingen en evaluatie, wel zullen leiden tot het behalen van de gewenste kwaliteit. Wanneer deze verbeterpunten financiële consequenties hebben, dan zullen wij dit in een voorstel aan uw raad opnemen. Eventuele financiële consequenties zullen zichtbaar gemaakt worden in de jaarlijkse voorjaarsnota. Uw raad maakt dan de integrale afweging (waarbij de dekkingsmogelijkheden een belangrijke rol spelen) of de benodigde middelen om de verbeterpunten te kunnen uitvoeren daadwerkelijk in de begroting verwerkt zullen worden.

## 7. Voorgestelde beslissing

Wij stellen u voor de basiskwaliteit uit het Beeldkwaliteitsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte Haren vast te stellen als gewenste beeldkwaliteit.

Haren, 9 december 2013

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,  
secretaris

J.G. Vlietstra,  
burgemeester