

## Een andere weg...

Jacob Harke  
*Tauw bv.*

Patrick Morren  
*Tauw bv.*

### **Samenvatting**

Beleid en beheer van de openbare ruimte integreren op basis van de echte behoefte die er leeft. Functiegericht beheer is kiezen voor een andere kijk en een andere aanpak op de openbare ruimte, om zodoende de beschikbare middelen efficiënter in te zetten. Dit om de kosten voor beheer en onderhoud aan de openbare ruimte betaalbaar te houden, zonder dat dit ten koste gaat van de burger of het bedrijf.

Een zoektocht naar een nieuwe manier van beheer van openbare ruimte door het betrekken van de burgers en het loslaten van een ad-hoc invulling van het onderhoudsregime. Functiegericht beheer is het zoeken naar doelmatige en doeltreffende maatregelen, teneinde op netwerkniveau een technische haalbare besparing te creëren, met breed draagvlak voor de gekozen oplossing.

## **1. Bezuinigingen openbare ruimte**

Nederland staat bekend om zijn zeer goede infrastructuur, voor zowel de wegen, fietspaden als het openbaar vervoer. Deze infrastructuur biedt de vrijheid aan zijn bewoners en bedrijven om zich snel, eenvoudig en bovenal veilig te verplaatsen. Een goede doorstroming en bereikbaarheid zijn daarmee belangrijk voor de bloedsomloop van de Nederlandse economie. Maar deze bloedsomloop komt in gevaar.

Overheden krijgen in toenemende mate te maken met een bezuinigingsdruk. Centrale overheden hebben aangekondigd het beheer en onderhoud van diverse onderdelen te versoberen, zo kondigde onlangs Rijkswaterstaat te bezuinigen op beheer en onderhoud door minder service te bieden op onze wegen en vaarwegen<sup>1</sup>. Steeds meer regionale en lokale overheden volgen deze trend, een ontwikkeling die ogenschijnlijk direct nadelige gevolgen heeft voor de burger.

## **2. Kwaliteit openbare ruimte**

Als we nu niet ingrijpen zou zelfs zonder deze versobering de kwaliteit van de openbare ruimte op lange termijn achteruit gaan, een probleem waar vooral landelijke gemeenten, met een uitgebreide openbare inrichting in buitengebied, last van hebben. Deze gemeenten krijgen namelijk bovenop de al jaren teruglopende budgetten een extra bezuinigingsopgave voor alle beheersaspecten van de openbare ruimte (riolering, verlichting, groen, verharding etc.) die in contrast staat met de onderhoudsopgave die zij werkelijk hebben. Want naast de bezuinigingen neemt de onderhoudsvraag toe. De kwaliteit van bijvoorbeeld het wegennet en de riolering neemt de afgelopen jaren af; het einde van de levensduur komt in zicht. Bij het bepalen van de benodigde onderhoudsmiddelen is gebruikelijk een aantal jaren vooruit te denken, maar de langere termijn – langer dan de levensduur van de weg – is hierbij vaak buiten beschouwing gelaten.

Al vanaf 2008 is de gemeente Lochem zoekende naar een andere wijze van wegbeheer. In 2011 heeft de gemeente laten onderzoeken wat de toestand is van alle wegen, door een onderzoek te laten uitvoeren naar de restlevensduur. Daaruit kwam beeld naar voren dat in 2020 de wegen volledig op zouden zijn en men tegen een forse investeringspiek aan zou lopen. Uitgaande van het benodigde onderhoud de komende 10 jaar en verder zou Lochem jaarlijks 2 tot 2,5 miljoen nodig hebben, mits gewerkt zou worden volgens de huidige normen. Jaarlijks is er 'maar' 800.000 euro beschikbaar.

Naast bezuinigingen en een toenemende onderhoudsvraag is er het probleem dat bij overheden de uitvoerende afdelingen vaak gescheiden zijn van de beleidsafdelingen. Daarbij komt dat binnen de uitvoerende afdelingen, de verschillende disciplines die een taak hebben binnen de openbare ruimte, vaak nog weer apart aangestuurd worden. Deze gescheiden werelden hebben een grote invloed op de mogelijkheden en daadkracht waarmee doelmatige en doeltreffende besparingen doorgevoerd kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Bezuinigingen Rijkswaterstaat op beheer en onderhoud  
[http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/bezuinigingen\\_rijkswaterstaat/](http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/bezuinigingen_rijkswaterstaat/)

### **3. Kunnen we een andere weg bewandelen?**

Binnen de Nederlandse overheden wordt veelal gebruik gemaakt van de CROW-systematiek als het gaat om het plannen en uitvoeren van onderhoud aan de openbare ruimte. Zowel op technisch vlak als op gebied van beeldbestekken zijn hier uitgebreide oplossingen voor opgezet. Maar de oplossingen die aangedragen worden binnen deze systematiek zijn richtinggevend en kunnen praktische gezien aangepast worden op de onderhoudssituatie welke onderzocht wordt. In de praktijk blijkt er bij de uitvoering veelal een korte termijn (soms ad-hoc) manier van onderhoud plaats te vinden.

De laatste jaren ontstaat echter door de schaarste van grondstoffen de noodzaak om duurzame beheerconcepten te ontwikkelen en toe te passen. In aanloop naar een verdere verduurzaming, zoals cradle-to-cradle of klimaat positieve wegen, worden zoveel mogelijk duurzame methodieken gehanteerd en duurzame materialen toegepast. Maar wat uitblijft is een echte oplossing om op integraal netwerkniveau te besparen.

Deze gedachte als basis heeft tot de vraag geleid of er ook een andere weg te bewandelen valt. Een andere weg die aansluit bij de zoektocht naar efficiënte inzet van middelen om de openbare ruimte op een doelmatige en doeltreffende manier te onderhouden zonder in te leveren op de sociale en ruimtelijke kwaliteit. Gezocht moet worden naar een methodiek om niet alleen besparingen te kunnen bereiken, maar ook een methode die vanuit maatschappelijk oogpunt een verbinding kan vormen tussen degene die de besparing uit moeten voeren en degene die het effect er van ondervinden.

#### **Functiegericht beheer als concept**

Deze vraag naar een methode heeft geleid tot de opzet van een methodiek voor het functiegericht beheren van de openbare ruimte. Belangrijk uitgangspunt is dat de openbare ruimte optimaal wordt afgestemd met en op de primaire behoeftes vanuit de eindgebruikers zoals de behoefte om te wonen, te werken en te recreëren. De behoefte om op een veilige maar ook efficiënte manier van A naar B te komen.

Een methode die uitgaat uit van een terugtrekkende rol van gemeente. Een regisseursrol maar wel één die toezicht houdt op de samenhang van de openbare ruimte en aandacht heeft voor aspecten als doorstroming, vestigingsklimaat, veiligheid en leerbaarheid. Praktisch gezien betreft het hier een rol voor het in stand houden van de sociale veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van het beheersgebied.

Op basis van de problematiek in gemeente Lochem is nagedacht over een andere wijze van wegbeheer. Doel is duidelijk bezuinigingen bewerkstelligen, waarbij de kwaliteit van het wegennet wel geborgd blijft – voordat door tekorten de gemeente de veiligheid van de weggebruiker niet meer kan garanderen. Het resultaat is een praktische methodiek waarmee beheer integraal beschouwd wordt, en vervolgens op lokaal niveau uitgewerkt wordt.

## **De uitwerking van het concept functiegericht beheer**

De uitwerking van het concept bestaat in essentie uit twee sporen, namelijk:

1. Het faciliteren van functiegericht beheer in een model zodat een integrale afweging gemaakt kan worden
2. Het organiseren van een maatschappelijk proces waarin het verkrijgen en borgen van draagvlak en co-creatie centraal staat

Het eerste spoor betreft het komen tot een methodiek waarmee het beheerareaal in een model verwerkt is, met daarin de kosten per beheerobject gekoppeld. De methodiek moet dusdanig zijn dat vanuit een integrale aanpak per object wijzigingen doorgevoerd kunnen worden waarmee bezuinigingen – cq een verlaging van benodigde onderhoudsmiddelen – eenvoudig inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Het tweede spoor betreft het meekrijgen van de gebruikers in het proces waar het niet meer vanzelfsprekend is dat alle objecten in de openbare ruimte maximaal ingericht en onderhouden worden. Het doel is om samen met de omgeving op lokaal niveau invulling te geven aan datgene wat op integraal niveau afgewogen is.

### **4. Het model voor een integrale technische afweging**

Het doel bij functiegericht beheer is om beheer van de openbare ruimte als geheel te benaderen om vervolgens te kijken welke elementen een echte bijdrage leveren aan de behoefte die er ligt. Op basis van de beschikbare informatie wordt een model ingericht waar die onderdelen van de openbare ruimte worden opgenomen die bepalend zijn voor de beheerkosten; geconstateerd is dat wegen hier een groot deel van uitmaken, maar ook andere onderdelen kunnen een significante invloed hebben op de kosten (zoals riolering).

#### **Beschikbare informatie**

Allereerst wordt alle bekende informatie van de betreffende openbare ruimte geïnventariseerd. Dit kan uiteenlopen van beleidsplannen voor groen en verkeersmodellen tot boorkernen van asfaltwegen en beheersgegevens van lichtmasten. Gestuurd wordt op het verkrijgen van zoveel mogelijk gegevens over het netwerk van openbare voorzieningen. Vervolgens wordt de informatie geanalyseerd, geordend en gebundeld om zodoende voor de verschillende objecten in de openbare ruimte functieprofielen op te stellen.

#### **Functieprofielen**

Een functieprofiel is daarbij een vertaling van een verzameling aan soortgelijk objecten die overeenkomstige kenmerken hebben. Hierbij komen vaak de algemeen herkenbare profielen terug zoals in geval van wegen de gebiedsontsluitingswegen en erftoegangswegen. Deze functieprofielen hebben vaak een duidelijk doel, maar ook bijbehorende voor- en nadelen en vormgeving. Daarnaast zijn bij elke gemeente vaak een aantal ‘unieke’ functieprofielen te benoemen, aansluitend bij de kenmerken van het gebied, en vaak een afgeleide van een CROW-profiel.

Voor functiegericht wegbeheer in Lochem hebben we zeven functieprofielen voor wegen benoemd. Aangezien de gemeente Lochem een pilot-project was hebben we enkel gekeken naar de wegen en op dat moment nog niet de overige objecten in de openbare ruimte gebundeld tot functieprofielen. Voor de gemeente Lochem waren de profielen in het kort:



#### Verbindingsweg

*De wegen hebben een belangrijke ontsluitende en verbindende functie. De wegen verbinden kernen met bovenlokale en regionale voorzieningen. De doorstroming en snelheid zijn hoog en de fietsers bevindt zich daarom buiten de rijbaan.*



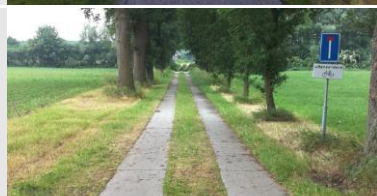
#### Doorgaande weg

*De wegen bieden rechtstreeks toegang tot kernen en vormen belangrijkste verbinding onderling. De wegen hebben een goede capaciteit al bestaat het uit een enkele rijbaan. Fietsers worden bij voorkeur visueel van de automobilisten gescheiden.*



#### Toegangsweg

*De wegen vormen ontsluiting voor een groot deel van bewoners en bedrijven in het buitengebied. De wegen bestaan uit een enkele rijbaan, zonder markering. Alle verkeersstromen worden gemengd maar de capaciteit is nog gemiddeld.*



#### Landbouwweg

*De wegen hebben een bestemmende functie, de berijdbaarheid is goed, mits voertuigintensiteit niet te hoog wordt. De snelheid op de wegen is dusdanig dat deze wegen goed geschikt zijn voor fietsers en ruiters.*



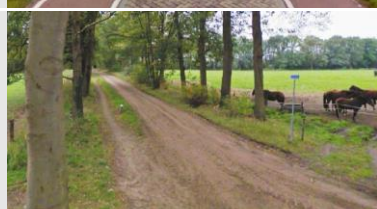
#### Klinkerweg

*De wegen hebben een soortgelijk doel als de toegangsweg maar hebben een hoge landschappelijk inpassing. Tevens zorgt de verharding voor natuurlijk remmende werking en is daarmee geschikter voor recreatieve doeleinden.*



#### Recreatieve verbindingsweg

*De wegen zijn bij uitstek geschikt voor drukke fietsverbinding. Fietsers worden gefaciliteerd met een goede en veilige verharding terwijl automobilisten vanwege ongelijk verharding gestimuleerd worden snelheid te reduceren.*



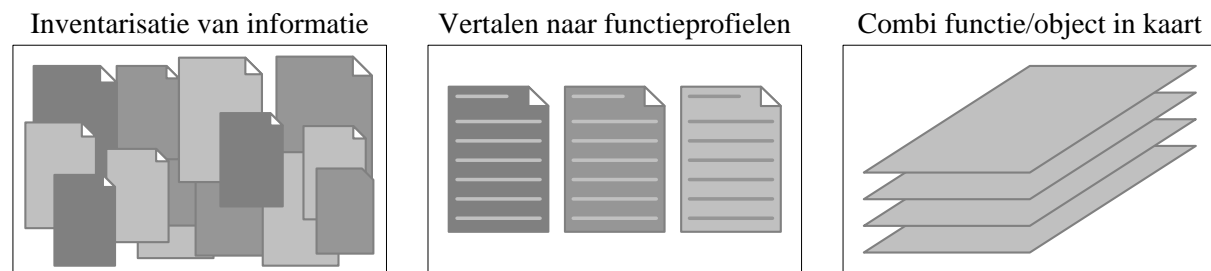
#### Zandweg

*De wegen zijn vaak toegang voor een enkele woning of bedrijf, of vormen routes door natuurgebieden. De intensiteit op de wegen is zeer laag, fietsers krijgen bij voorkeur een gescheiden fietspad. De wegen hebben hoge landschappelijke inpassing.*

Bij elk functieprofiel worden de gemiddelde onderhoudskosten in beeld gebracht, vaak per object of per strekkende meter, gebaseerd op praktijkinformatie. De kosten worden in ieder geval voor 50 jaar of langer inzichtelijk gemaakt, zodat een complete onderhoudscyclus binnen deze periode valt. In de onderhoudskosten zitten de bekende reguliere onderhoudsposten, maar ook de kosten voor inspecties, kosten aan einde levensduur en reconstructiekosten.

## **Profielen toekennen aan objecten**

De functieprofielen worden opgenomen in een GIS-omgeving. Hiervoor is gekozen vanwege de eenvoud waarmee informatie overzichtelijk en in verschillende kaartlagen inzichtelijk gemaakt kan worden. In GIS worden de objecten (wegen, lichtmasten etc.) opgenomen en gekoppeld aan de vooraf opgestelde functieprofielen. Van elk object is daarmee inzichtelijk wat de kenmerken zijn, wat de toestand is en, veel belangrijker nog, wat de beheerkosten zijn in de komende 50 jaar of meer. Doordat aan alle objecten in het beheergebied functieprofielen gekoppeld zijn, is van de totaal betreffende openbare ruimte inzichtelijk wat de beheerkosten zijn voor het in stand houden hiervan. De volgende stap is komen tot bezuinigingen.



## **Doorvoeren functiewijzigingen**

Met het doorvoeren van wijzigingen in de functies van objecten die in het model staan (dit is toekennen ander functieprofiel), wijzigen de benodigde middelen. Doordat de kosten en functies binnen het model gekoppeld zijn, zijn de kosteneffecten van functiewijzigingen per direct inzichtelijk. Hiermee is het mogelijk te zoeken naar functies binnen het netwerk die gezamenlijk leiden tot een gewenste besparing op beheer- en onderhoudskosten en die tegelijkertijd wel voldoet aan beleidseisen voor bijvoorbeeld bereikbaarheid en veiligheid.

Uitgangspunt bij deze aanpak is dat op een logisch moment eventuele functiewijzigingen plaatsvinden, aansluitend bij het daadwerkelijke onderhoudsregime en staat van het object. Het model is dusdanig opgezet dat na de levensduur van een object eventuele ombouwinvesteringen plaatsvinden.

### *Bezuinigingen én kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte*

Door het toekennen van functieprofielen aan bestaande objecten en vervolgens te analyseren welke functies écht nodig zijn voor elk van de objecten zijn direct bezuinigingen inzichtelijk te maken. Elk object krijgt daarmee een invulling die nodig is. Denkende vanuit het netwerk zijn eenvoudig verschillende scenario's door te voeren; door te puzzelen met het toekennen van functieprofielen aan objecten is per scenario direct inzichtelijk wat de benodigde middelen zijn.

Voor gemeente Lochem zijn de wegen ingedeeld naar de 7 functieprofielen. Op basis van kennis van de omgeving en beleidsplannen zijn een drietal scenario's uitgewerkt, waarbij van minimaal tot maximaal functieprofielen gewijzigde zijn. Zo is de range aangegeven waarbinnen de bezuinigingen liggen die behaald kunnen worden. Op basis van deze scenario's wordt het maatschappelijk proces ingestoken om draagvlak bij burgers te creëren.

## **5. Organiseren maatschappelijk draagvlak en co-creatie**

Het betrekken van de omgeving bij de daadwerkelijke veranderopgave is van essentieel belang. Het model van functiegericht beheer mag dan een technische goede oplossing zijn, als het gaat om veranderen van functies van objecten zijn er altijd betrokken die het direct raakt. Vooral als gekeken wordt naar veranderen van wegfuncties is het effect voor aanwonenden en bedrijven groot.

### **Betrekken van doelgroepen**

Vandaar dat naast het uitwerken van een model een proces speelt waarin maatschappelijk en sociaal draagvlak gezocht wordt. De omgeving wordt in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkelingen. Doel is om de omgeving deelgenoot te maken van de moeilijke keuzes binnen de onderhoudsopgave waar de politiek en de verantwoordelijke ambtenaren voor staan. Daarom wordt actief ingezet op het betrekken van de inwoners van het beheersgebied en de aanwezige bedrijven en bedrijven die veel activiteiten in het gebied hebben.

#### *Het bekend maken met de materie*

De doelgrepen worden via een interactieve en creatieve aanpak wegwijs gemaakt in nieuwe kijk op onderhoud van de openbare ruimte. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een interactieve touchtable, waarmee de doelgroepen zelf aan de slag kunnen met de onderhoudsopgave. Spelenderwijs en via meerdere sessie kunnen de doelgroepen op hun eigen manier ervaren welke effecten de ingrepen (wijzigingen van functies) hebben op onder andere het totale onderhoudsbudget. De mensen kunnen zelf objecten aanklikken en andere functies toekennen, waarbij direct inzichtelijk is wat de gewijzigde kosten zijn.

Het geven van interactieve sessie draagt bij de acceptatie dat het huidige ‘luxeplaatje’ niet altijd in stand gehouden kan worden. Het levert de bereidheid op om samen, met elkaar, te zoeken naar passende oplossingen. Cruciaal is dat de maatschappelijke partijen het probleem al werkende minder als alleen een uitdaging van de gemeente beschouwen.

Het is zeker niet de bedoeling in het hele buitengebied ‘alles overhoop’ te halen als functiegericht beheer van de openbare ruimte wordt toegepast. Dat hoeft ook niet, want de praktische uitvoering van het nieuwe beheer zal jaren, soms wel tientallen jaren in beslag nemen – afhankelijk van de restlevensduur van de aanwezige objecten. Vandaar dat vaak begonnen met een proefproject rond een kern of wijk. Daarbij wordt van beide kanten bekeken hoe het proces verloopt. Het staat van te voren niet vast of het zal lukken en wat het resultaat precies zal zijn. Het vergt van alle partijen een open en constructieve houding.

#### *Het invullen van de gezamenlijke besparingsopgave*

Op het moment dat de doelgroepen bekend zijn met de materie en mee willen denken, wordt gestart met de volgende uitdaging. Dit is met de verschillende doelgroepen aan de slag gaan met de besparingsopgave, elk op een eigen manier. Om vervolgens de ideeën die vanuit verschillende invalshoeken aangedragen worden, vanuit een integraal kader te toetsen en samen te voegen.





Voor de gemeente Lochem zijn er al veel verschillende interactieve sessies (foto) georganiseerd om op diverse niveaus binnen en buiten de organisatie draagvlak te krijgen voor functiegericht wegbeheer. Aan de start van het project zijn dit workshops geweest waarbij vooral de interne organisatie en politieke betrokkenen meegenomen zijn in de veranderopgave. Ook voor de eigen organisatie vergt het namelijk een andere houding en blik. Vervolgens was de opgave om burgers, bedrijven en andere stakeholders te betrekken. Hiervoor zijn diverse workshops georganiseerd met dorpsverenigingen om zodoende om kennis te laten maken met de tool en de mogelijkheden die het biedt. De lokale kennis van dergelijke groepen blijkt keer op keer een zeer waardevolle bijdrage in de zoektocht naar passende functieprofielen bij behoeftes in het gebied.

Hulpmiddelen die ingezet kunnen worden om te zoeken naar besparingsmogelijkheden zijn bijvoorbeeld enquêtes, interviews of werksessie die bij bewoners en lokale bedrijven inventariseren wat de lokale behoeftes zijn. Oftewel, welke wegen met bijbehorende voorzieningen worden echt gebruikt als fietsverbinding, sluit dit aan bij het beeld dat in de gemeente leeft en welke wegen zijn misschien nu al overbodig luxe ingericht.

De ideeën vanuit de lokale stakeholders worden gecombineerd met de reeds bekende gegevens vanuit de technische inventarisatie. Op deze manier wordt een nieuwe inrichting van de openbare ruimte opgebouwd. Deze inrichting kijkt naar behoeftes en welke functies van objecten hier het beste bij aansluiten. Zo kunnen wegen opgewaardeerd worden om beter aan te sluiten bij lokale drukke verkeersstromen. De verkeersaantrekkende werking van één opgewaardeerde weg kan leiden tot afwaarderen van meerdere omliggende wegen.

Dergelijke integrale afwegingen worden continue gemaakt en besproken en inzichtelijk gemaakt (via interactief model) aan alle betrokken stakeholders. Ze worden besproken met aangrenzende gebiedsbeheerders om aan te sluiten bij hun beeld en worden gespiegeld aan het waarborgen van een veilige openbare ruimte. Het eindresultaat is een breed gedragen oplossing, die goed invulling geeft aan de besparingsopgave en die vanuit het proces optimaal aansluit bij ruimtelijke, landschappelijke en sociale kwaliteiten van het gebied.